Senato
della Repubblica

Indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina

Volume I

indagini conoscitive

Atti dell'indagine conoscitiva svolta dalla 3ª commissione permanente del Senato (affari esteri, emigrazione)

n. 26
aprile 2008
XV legislatura

Senato
della Repubblica

Indagini conoscitive

n. 26

Senato
della Repubblica

Indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina

Volume I

Atti dell'indagine conoscitiva svolta
dalla 3ª commissione permanente del Senato (affari esteri, emigrazione)

Indagini conoscitive

n. 26
aprile 2008

XV legislatura

La presente pubblicazione è stata curata dall'Ufficio di segreteria della 3ª commissione permanente del Senato Affari esteri, emigrazione (consiglieri parlamentari Marco D'Agostini e Serena Pugliese; coadiutori parlamentari Alessandra Carletti e Glauco Chiyaki) con la collaborazione del Servizio Studi (consigliere parlamentare Angela Mattiello).

Gli aspetti editoriali sono stati curati
dall'Ufficio delle informazioni parlamentari,
dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.

Le pubblicazioni del Senato
possono essere richieste alla Libreria del Senato
- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: libreria@senato.it
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: n. 0667063398

© 2008 - Senato della Repubblica

INDICE GENERALE

VOLUME I

PRESENTAZIONE . . . . . Pag. XIII

GLI ATTI DELL'INDAGINE

DOCUMENTO CONCLUSIVO *(DOC. XVII, N. 8)*. . . . . » 1

1. RESOCONTO SOMMARIO RELATIVO ALLA PROCEDURA DI INDAGINE

1.1. Seduta di mercoledì 17 gennaio 2007 (approvazione della proposta di indagine conoscitiva). . . . » 21

2. RESOCONTI STENOGRAFICI

2.1. *Seduta di giovedì 15 marzo 2007* (Audizione del vice ministro degli affari esteri Patrizia Sentinelli). . . . . » 27

2.2. *Seduta antimeridiana di giovedì 13 dicembre 2007* (Audizione del consulente esterno dell'*Inspection Panel* della *World Bank*, dottor Eduardo Abbott) . » 52

2.3. *Seduta pomeridiana di giovedì 13 dicembre 2007* (Audizione dei rappresentanti dell'ANCE, della Confcooperative e della Lega delle Cooperative). » 61

2.4. *Seduta antimeridiana del 18 dicembre 2007* (Audizione dei rappresentanti del SNDMAE) . . . . . » 79

2.5. *Seduta del 19 dicembre 2007* (Audizione del Direttore generale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides). . . . . » 101

2.6. *Seduta del 9 gennaio 2008* (Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Cento) . . . . . » 119

2.7. *Seduta antimeridiana del 15 gennaio 2008* (Audizione del Presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE Richard Manning) » 141

2.8. *Seduta del 16 gennaio 2008* (Audizione dei rappresentanti di CGIL, CISL e UIL) . . . . . Pag. 163

2.9. *Seduta del 22 gennaio 2008* (Audizione del Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi) . . . . . » 187

2.10. *Seduta del 13 febbraio 2008* (Esame del documento conclusivo e rinvio) . . . . . » 223

2.11. *Seduta del 20 febbraio 2008* (Seguito dell'esame del documento conclusivo e rinvio) . . . . . » 235

2.12. *Seduta del 26 febbraio 2008* (Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo *Doc.* XVII, n. 8) . . . . . » 243

2.13. Schema di documento conclusivo proposto dal relatore nella seduta del 13 febbraio 2008 . . . . . » 251

3. DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA AD INTEGRAZIONE DELLE AUDIZIONI O ELABORATA PER L'INDAGINE CONOSCITIVA

3.1. *Inspection Panel* della *World Bank*, documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta antimeridiana del 13 dicembre 2007 . » 265

3.2. Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta pomeridiana del 13 dicembre 2007 . . . . . » 415

3.3. Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop), documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta pomeridiana del 13 dicembre 2007 . . . . . » 453

3.4. Sindacato nazionale dipendenti Ministero affari esteri (SNDMAE), documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta antimeridiana del 18 dicembre 2007 . . . . . » 519

3.5. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta del 19 dicembre 2007 . . . . . » 539

3.6. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, documentazione presentata ad integrazione dell'audizione svolta nella seduta del 19 dicembre 2007 . . . . . » 547

3.7. Ministero dell'economia e delle finanze, documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta del 9 gennaio 2008 . . . . . » 681

3.8. *Development Assistance Committee* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE/DAC), documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta antimeridiana del 15 gennaio 2008. . . . . Pag. 697

3.9. Direzione generale per lo sviluppo della Commissione europea, documentazione depositata in occasione dell'audizione svolta nella seduta antimeridiana del 22 gennaio 2008 . . . . . » 793

3.10. Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale (CIPSI), documentazione depositata il 7 febbraio 2008. . . . . » 939

3.11. Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo (COCIS), documentazione depositata il 7 febbraio 2008 . . . . . » 977

3.12. Unione delle Province d'Italia (UPI), documentazione depositata il 7 febbraio 2008 . . . . . » 1001

3.13. Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), documentazione depositata l'8 febbraio 2008 . . . » 1023

3.14. Associazione ONG italiane, documentazione depositata l'8 febbraio 2008 . . . . . » 1033

3.15. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, documentazione depositata il 18 febbraio 2008 » 1041

3.16. Confindustria, documentazione depositata il 19 febbraio 2008 . . . . . » 1049

4. Sintesi dei principali argomenti delle audizioni

4.1. Filosofia di fondo e opportunità della riforma . . . » 1058

4.2. Competenze del Ministro degli affari esteri, competenze del Ministero dell'economia e delle finanze, ruolo del Comitato interministeriale . . . . . » 1060

4.3. Programmazione degli interventi di cooperazione . » 1062

4.4. Istituzione del Fondo unico per la realizzazione degli interventi. Risorse finanziarie, gestione fuori bilancio, contabilità speciale . . . . . » 1063

4.5. Rapporto spese/interventi . . . . . » 1064

4.6. Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale . . . . . » 1065

4.7. Modalità dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) » 1068

4.8. Organismi esecutori e modalità di esecuzione degli interventi di cooperazione . . . . . » 1069

4.9. Cooperazione decentrata e partecipazione della società civile . . . . . Pag. 1070
4.9.1. Ruolo dei soggetti istituzionali: regioni, enti territoriali . . . . . » 1070
4.9.2. Ruolo dei soggetti privati: imprese, associazioni di volontariato, ONG. . . . . » 1071
4.10. Interventi di enti e organizzazioni internazionali . » 1074

VOLUME II

ATTI RELATIVI ALL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE CONCERNENTI LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

(A.S. n. 83, n. 517, n. 1260, n. 1398, n. 1537, n. 1599 e n. 1641 e petizione n. 508 ad essi attinente)

1. Resoconti Sommari

1.1. *Seduta di giovedì 25 gennaio 2007* (Congiunzione dell'esame dei disegni di legge n. 83, n. 185 e n. 517 e rinvio) . . . . . » 3
1.2. *Seduta di mercoledì 7 febbraio 2007* (Esame del disegno di legge n. 1260, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 185 e 517 e rinvio. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 185 e 517, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1260 e rinvio) . . . . . » 5
1.3. *Seduta di martedì 17 aprile 2007* (Esame del disegno di legge n. 1398, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517 e 1260 e rinvio. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517 e 1260, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1398 e rinvio) . . . . . » 7
1.4. *Seduta di martedì 29 maggio 2007* (Esame del disegno di legge n. 1537, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517, 1260 e 1398 e rinvio. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517, 1260 e 1398, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1537 e rinvio) . . . . . » 9

1.5. *Seduta di mercoledì 30 maggio 2007* (Seguito dell'esame congiunto e rinvio. Costituzione di un Comitato ristretto). . . . . Pag. 21

1.6. *Seduta di giovedì 21 giugno 2007* (Esame del disegno di legge n. 1599, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517, 1260, 1398 e 1537 e rinvio. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517, 1260, 1398 e 1537, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1599 e rinvio). . . . . » 25

1.7. *Seduta di martedì 17 luglio 2007* (Esame del disegno di legge n. 1641, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517, 1260, 1398, 1537 e 1599 e rinvio. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 83, 517, 1260, 1398, 1537 e 1599, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1641 e rinvio) . . . » 27

1.8. *Seduta di mercoledì 3 ottobre 2007* (Sull'esame dei disegni di legge n. 83, n. 517, n. 1260, n. 1398, n. 1537, n. 1599 e n. 1641 in materia di cooperazione allo sviluppo). . . . . » 31

1.9. *Seduta di mercoledì 5 dicembre 2007* (Seguito dell'esame congiunto e rinvio) . . . . . » 33

1.10. *Prospetto delle sedute del Comitato ristretto* . . . . » 39

2. DISEGNI DI LEGGE, PETIZIONE E TESTO UNIFICATO PROPOSTO DAL RELATORE

2.1. Disegno di legge n. 83. . . . . » 43

2.2. Disegno di legge n. 517. . . . . » 79

2.3. Disegno di legge n. 1260. . . . . » 109

2.4. Disegno di legge n. 1398. . . . . » 145

2.5. Disegno di legge n. 1537. . . . . » 191

2.6. Disegno di legge n. 1599. . . . . » 209

2.7. Disegno di legge n. 1641. . . . . » 237

2.8. Petizione n. 508. . . . . » 257

2.9 Testo unificato proposto dal relatore il 5 dicembre 2007. . . . . » 261

3. PARERI RESI DALLE COMMISSIONI IN SEDE CONSULTIVA

3.1 Parere reso dalla 9ª Commissione il 16 gennaio 2008. . . . . » 279

4. INDICE DELLA DOCUMENTAZIONE PREDISPOSTA DAL SERVIZIO STUDI

Avvertenza . . . . . Pag. 283

4.1. Cooperazione allo sviluppo: i disegni di legge presso il Senato (AA.SS. nn. 1537, 83, 517, 1260, 1398, 1599 e 1641) . . . . . » 285

4.2. Sistema di cooperazione allo sviluppo di Regno Unito, Francia e Germania . . . . . » 291

4.3. Cooperazione allo sviluppo. La legge n. 49 del 1987 e il testo unificato del relatore . . . . . » 297

VOLUME I

PRESENTAZIONE

La proposta di svolgere un'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, oggetto di sollecitazioni formulate da vari componenti della Commissione affari esteri a partire dall'inizio della XV legislatura, è stata deliberata all'unanimità dalla Commissione il 17 gennaio 2007. Tale decisione veniva assunta - pochi giorni dopo l'approvazione in via preliminare, da parte del Consiglio dei ministri, il 12 gennaio 2007, di uno schema di legge delega volto a riformare il settore - nella diffusa consapevolezza, da un lato, della complessità della materia, già affrontata sia nel corso della XIII che nella XIV legislatura senza tuttavia pervenire all'approvazione di un testo di riforma, e, dall'altro, dell'esigenza di superare la tradizionale filosofia del rapporto tra paesi ricchi donatori e paesi poveri beneficiari, cui è improntata la disciplina vigente recata dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49.

Un primo problema che si pone è infatti quello di recepire sul piano legislativo interno la realtà internazionale attuale che si basa su rapporti di interdipendenza e partenariato, in un panorama più articolato e complesso che nel passato, in cui si presentano, ad esempio, paesi beneficiari di interventi di cooperazione che sono a loro volta donatori rispetto a paesi meno avanzati ovvero caratterizzati da intensi ritmi di crescita ancorché in presenza di aree sociali o geografiche di arretratezza o forte disagio.

In secondo luogo, una riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo muove dalla necessità di assicurare una maggiore unitarietà tra le varie amministrazioni centrali interessate e tra i vari livelli istituzionali - Stato, Regioni, Enti locali - nonché in rapporto alla società civile. Ciò al fine di conseguire una maggiore efficacia degli interventi e assicurare la massima trasparenza, conferendo anche più incisività al ruolo espletato dall'Italia negli organismi multilaterali, europei e internazionali, competenti in materia.

In terzo luogo, si è affermata la necessità di pervenire ad una maggiore efficienza operativa per quanto concerne l'attività di cooperazione attraverso una semplificazione delle procedure amministrative e contabili e una più chiara distinzione fra la fase della programmazione politica degli interventi e quella della gestione esecutiva degli stessi.

Data l'ampia mole di documentazione disponibile, anche per l'attività di approfondimento realizzata nelle precedenti legislature, la Commissione ha convenuto di conferire la massima operatività all'indagine conoscitiva

incentrandola sullo schema di testo unificato di riforma della disciplina in materia di cooperazione proposto dal relatore Giorgio Tonini a seguito dell'intenso lavoro svolto nell'apposito Comitato ristretto costituito il 30 maggio 2007 e che ha tenuto circa trenta riunioni. Le audizioni dei rappresentanti del Governo e di altre istituzioni, di organismi internazionali multilaterali (come l'Unione europea e l'OCSE-DAC) nonché delle forze sociali ed economiche interessate hanno quindi assunto l'impostazione di una valutazione, in primo luogo, della citata proposta di testo unificato presentata alla Commissione nella seduta del 5 dicembre 2007, senza peraltro trascurare l'esigenza di una disamina più generale della materia.

In Commissione si è quindi lavorato cercando di valorizzare quanto più quello che, nel linguaggio diplomatico, è conosciuto come il "metodo per consenso" con l'obiettivo di individuare una proposta normativa che fosse quanto più possibile condivisa, nella consapevolezza che la riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo presenta una forte connotazione istituzionale e che la politica estera rappresenta l'interesse italiano nel mondo e come tale dovrebbe poter superare i cicli dell'alternanza politica.

L'interruzione della legislatura non ha consentito di completare il programma delle audizioni con l'incontro dei rappresentanti delle organizzazioni non governative, della Confindustria, degli enti locali (ANCI e UPI) e delle regioni, cui è stato tuttavia richiesto di fornire dei contributi scritti, nonché di altri Ministeri interessati alla problematica in argomento.

Il documento conclusivo approvato all'unanimità dalla Commissione è volto pertanto a riassumere il cospicuo lavoro realizzato e a offrire un contributo alle future, auspicabili iniziative legislative, cercando di evidenziare i nodi più problematici e anche i punti su cui si è riscontrato un più ampio consenso.

Al fine di disporre di un'esauriente panoramica delle posizioni emerse su ciascuno dei suddetti nodi la Commissione ha disposto di raccogliere nella presente pubblicazione sia gli atti dell'indagine conoscitiva, arricchiti dei citati contributi presentati alla Commissione dai soggetti invitati alle audizioni, sia quelli relativi all'esame in sede referente dei disegni di legge concernenti la riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo.

LAMBERTO DINI
Presidente della Commissione affari esteri, emigrazione del Senato della Repubblica

DOCUMENTO CONCLUSIVO (*Doc.* XVII, n. 8)

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. XVII
n. 8

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

nella seduta del 26 febbraio 2008

Relatore TONINI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 17 gennaio 2007; svolta nelle sedute del 15 marzo 2007, del 13 dicembre 2007 (antimeridiana e pomeridiana), del 18 dicembre 2007 (antimeridiana), del 19 dicembre 2007, del 9 gennaio 2008, del 15 gennaio 2008 (antimeridiana), del 16 gennaio 2008, del 22 gennaio 2008, del 13 febbraio 2008 e del 20 febbraio 2008 e conclusa nella seduta del 26 febbraio 2008.

SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 4 marzo 2008

---

1. Premessa

Il tema di una riforma della legge 26 febbraio 1987, n. 49, è molto sentito e purtroppo non ancora risolto nei lavori parlamentari nel nostro Paese. Come è noto, si tratta di una riforma attesa da molti anni: la legge n. 49 del 1987 è certamente una buona legge, ma mostra i segni del tempo. Molte iniziative parlamentari, sia nella XIII che nella XIV legislatura, purtroppo non sono riuscite ad arrivare in porto.

In questa legislatura si è riscontrato un fatto nuovo, politicamente molto rilevante, rappresentato dalla presenza di un disegno di legge di iniziativa governativa: quindi, per la prima volta, il Governo ha avanzato una sua proposta consistente in un disegno di legge delega sull'intera materia (Atto Senato n. 1537). Questo è apparso un elemento molto significativo, perché invece in precedenza l'Esecutivo si era tenuto fuori dalla fase propositiva, con il risultato che le contraddizioni interne alla maggioranza e le difficoltà fra i Ministeri e le diverse amministrazioni avevano fatto impantanare la discussione. Questa volta il Governo ha fatto delle scelte. Tale fatto, politicamente rilevante, ha consentito al confronto di instradarsi su un percorso probabilmente più intenso. Il Governo naturalmente ha consentito alla richiesta dell'opposizione di mettere il suo disegno di legge alla pari, nel confronto, con gli altri disegni di legge di iniziativa parlamentare. D'altro canto, l'opposizione ha accettato di avere un approccio costruttivo e positivo sull'argomento. Questa duplice disponibilità ha consentito di dare vita ad un Comitato ristretto (composto dal senatore Giorgio Tonini, relatore sui disegni di legge in materia di riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, nonché dai senatori Giulio Andreotti, Roberto Antonione, Mario Baccini, Armando Cossutta, Dario Fruscio, Francesco Martone, Giorgio Mele, Alfredo Mantica, Enrico Pianetta e Claudio Micheloni), nel quale i Gruppi parlamentari ed il Governo hanno lavorato assieme per arrivare al testo unificato proposto dal relatore.

Così si è proceduto nel Comitato ristretto, apprezzando il lavoro del Governo, non assumendo il disegno di legge delega come testo base ma procedendo con un disegno di legge di iniziativa parlamentare che unificasse i diversi testi presentati, tra i quali in primo luogo quello del Governo, e si muovesse nella logica dell'impianto di un disegno di legge ordinario, eventualmente con alcune deleghe su punti specifici, come ad esempio l'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo. Il Comitato ristretto, costituito il 30 maggio 2007 ha tenuto circa trenta riunioni, alla luce dei cui risultati il relatore ha ritenuto di presentare alla Commissione, nella seduta del 5 dicembre 2007, una sua proposta di testo

unificato per i vari disegni di legge in materia, incluso quello del Governo, presentati al Senato.

Si è lavorato in Commissione cercando di valorizzare il più possibile quello che, nel linguaggio diplomatico, è conosciuto come il «metodo per consenso». L'approccio sotteso alla predisposizione del suddetto testo è stato quello di una ricerca del consenso da concentrare attorno ad una proposta normativa che fosse quanto più possibile condivisa, evitando così il classico metodo parlamentare di confronto tra maggioranza ed opposizione. Ciò è dovuto sostanzialmente a due ragioni: la prima si richiama ad una valutazione dei rapporti di forza politica in Senato che allo stato non consentivano di intraprendere strade differenti; l'altra, più forte e di principio, attiene al fatto che per la Commissione, la politica estera rappresenta l'interesse italiano nel mondo, e come tale dovrebbe poter superare i cicli dell'alternanza politica.

La riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo presenta in qualche modo aspetti di natura istituzionale, posto che va ad incidere su una parte importante del nostro sistema e che quindi quanto più è condivisa tanto maggiori sono le possibilità che duri nel tempo. Quindi, a maggior ragione è importante che, sulla struttura fondamentale di una parte così significativa della politica estera del nostro Paese, sulle regole che devono governarla, ci sia un consenso di fondo del Parlamento italiano, a prescindere da chi *pro tempore* in quel momento ha responsabilità di Governo. Tale condivisione costituisce forse l'unica condizione per non perdere del tutto il lavoro fin qui svolto e, quindi, per poterlo opportunamente utilizzare nell'ambito di una prossima legislatura.

Tale testo non è ancora risolutivo di tutte le diverse accentuazioni, di tutti i nodi, alcuni dei quali ancora persistono nel confronto parlamentare: riscontrando come sia emerso un generale consenso su ampia parte dello stesso, si rileva tuttavia che risultano in atto permanere delle riserve da parte di taluni componenti del Comitato ristretto con riferimento, ad esempio, all'istituzione e alle caratteristiche di un'Agenzia per la cooperazione e ad altri punti. Tuttavia è stato possibile procedere ad una prima fase di elaborazione in sede di Comitato ristretto tornando in Commissione con un testo base proposto dal relatore, sul quale la Commissione ha stabilito di incentrare l'indagine conoscitiva già deliberata il 17 gennaio 2007, con le audizioni dei rappresentanti del Governo e di altri organismi istituzionali (a cominciare dai principali Ministeri interessati alla cooperazione allo sviluppo), di organismi internazionali multilaterali (l'Unione europea, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - Comitato di assistenza allo sviluppo ovvero OCSE-DAC, alcune agenzie dell'Organizzazione delle Nazioni Unite - ONU), delle forze sociali ed economiche interessate presenti nel nostro Paese.

La Commissione ha infatti ritenuto che solo se collocate a questo punto dei lavori le audizioni potevano avere un impatto operativo. Del resto, l'argomento non è nuovo, quindi la letteratura in proposito è ampia e abbondante. Si voleva invece che le audizioni si svolgessero su un testo da poter anche criticare e migliorare con l'aiuto dei soggetti auditi.

2. *I lavori dell'indagine conoscitiva*

I lavori dell'indagine conoscitiva, deliberata il 17 gennaio 2007, si sono aperti il 15 marzo 2007 con l'intervento del Vice Ministro degli affari esteri, Patrizia Sentinelli, e sono proseguiti con dieci audizioni, fino al 22 gennaio 2008. Nel corso di tali sedute la Commissione ha quindi ascoltato anche il consulente esterno dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale, dottor Eduardo Abbot; l'ingegnere Giandomenico Ghella, presidente del Comitato lavori all'estero dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE); il dottor Vincenzo Mannino, segretario generale della Confcooperative; il dottor Giorgio Bertinelli, vice presidente della Lega delle cooperative; il ministro plenipotenziario Enrico Granara, presidente del sindacato nazionale dipendenti del Ministero degli affari esteri (SNDMAE); il ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides, direttore generale della Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri; il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Paolo Cento; il dottor Richard Manning, presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE; il dottor Giacomo Barbieri, coordinatore del dipartimento internazionale CGIL; il dottor Luigi Cal, responsabile dell'Ufficio internazionale della CISL; il dottor Roberto Bonvicini, coordinatore della Direzione nazionale del progetto Sud-UIL; il dottor Stefano Manservisi, direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea.

L'interruzione della legislatura non ha consentito di completare il programma delle audizioni con l'incontro dei rappresentanti delle organizzazioni non governative, della Confindustria, degli enti locali (Associazione nazionale comuni italiani - ANCI e Unione delle province italiane - UPI) e delle regioni, cui è stato tuttavia richiesto di fornire dei contributi scritti, nonché di altri Ministeri interessati alla problematica in argomento. Il presente documento, pertanto, è volto a riassumere il cospicuo lavoro realizzato e ad offrire un contributo alle future, auspicabili iniziative legislative, cercando di evidenziare, da un lato, i nodi più problematici ma anche, dall'altro, i punti su cui si è riscontrato un più ampio consenso, nella consapevolezza dei limiti derivanti dal mancato completamento del programma delle audizioni e, soprattutto, dell'esame in sede referente dei citati disegni di legge. Al fine di disporre di un'esauriente panoramica delle posizioni emerse su ciascuno dei suddetti nodi la lettura del documento va quindi necessariamente integrata con gli atti dell'indagine conoscitiva e quelli relativi all'esame dei disegni di legge concernenti la riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo che a tal fine la Commissione ha stabilito di raccogliere in un'unica pubblicazione.

3. *Obiettivi e princìpi generali della riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo*

In effetti, in questi anni la cooperazione allo sviluppo a livello internazionale sta cambiando radicalmente. Nel ragionamento svolto in Commissione, si è cercato di muovere proprio da questo punto e, probabilmente, ancora non si è arrivati ad una soluzione del tutto soddisfacente. Il punto dal quale è partita la Commissione, infatti, è proprio l'idea che la cooperazione non possa più essere considerata come un dono dei Paesi ricchi nei confronti dei Paesi poveri. Impostare il tema della cooperazione allo sviluppo in termini di rapporto tra Paesi ricchi che devono donare qualcosa ai Paesi poveri significa avere una visione sbagliata e arcaica della cooperazione. Oggi, infatti, lo stesso concetto di Paese in via di sviluppo è del tutto approssimativo e inadeguato.

Del resto, vi è ormai una presenza fortissima, in qualche caso formidabile, di Paesi che qualche anno fa avremmo definito in via di sviluppo e che ora stanno diventando *partner* fondamentali allo sviluppo di alcune aree del mondo: si pensi alla presenza crescente della Cina e dell'India in Africa, che sta diventando una realtà di assoluta e straordinaria rilevanza. Spesso, il nodo cruciale e il tema di confronto sono proprio le infrastrutture. Molti sono gli esempi di accordi bilaterali tra la Cina e singoli Stati africani con concessioni per lo sfruttamento di materie prime da parte della Cina in cambio della costruzione di infrastrutture.

Questo tema è diventato molto importante e, naturalmente, in Occidente e in Europa si scontra spesso con un'altra esigenza, molto avvertita e molto forte nei nostri Paesi: quella di coniugare lo sviluppo con la crescita sociale, democratica, culturale e civile di questi Paesi e di evitare che, appunto, lo sviluppo economico in assenza di questo tipo di contesto diventi uno sviluppo che ignora le questioni dei diritti umani (quale, appunto, la crescita democratica di questi Paesi) e delle problematiche ambientali globali. Vero è che la sfida, nel momento storico presente, è proprio riuscire a coniugare questi due aspetti nella consapevolezza che l'Europa oggi ha un concorrente. Forse il concetto di Occidente è più incerto ma, certamente, l'Europa ha dei competitori che non si fanno scrupoli, concludendo affari e basta. Naturalmente è questo un tema rispetto al quale non si possono non fare i conti.

Il punto focale su cui si è costruita questa convergenza, che è peraltro tutt'altro che definita, è quello della unitarietà dell'indirizzo politico nella cooperazione allo sviluppo. Tale unitarietà muove da un'affermazione solennemente proposta già nei primissimi articoli del testo del disegno di legge, ossia la collocazione della cooperazione allo sviluppo come parte qualificante ed integrante della politica estera.

Ciò premesso, nel corso delle audizioni, in particolare quella del dottor Manservisi della Commissione europea, è emerso che nel testo unificato sembra esservi «poca Europa», osservazione che è apparsa condivisibile. Dovrà quindi essere cura del Parlamento provvedere ad ampliare la

dimensione europea nell'ambito del testo unificato qualora lo stesso dovesse essere preso a base di futuri lavori.

Ma la condizione fondamentale per ampliare la dimensione europea nella politica della cooperazione italiana, è che in tale ambito ci sia soprattutto «più Italia», nel senso di un più efficace sistema Paese.

Il punto dal quale si è partiti e che ha costituito anche l'elemento unificante e maggiormente condiviso nella discussione, al di là dei tanti elementi di dettaglio pure importanti su cui sono emerse divisioni, è che se oggi lo sforzo del Paese – certamente insufficiente rispetto agli impegni internazionali, ma comunque significativo nel suo insieme soprattutto se al di là della dimensione nazionale statale si considera anche quella decentrata rappresentata dalla forte società civile italiana e dalla nostra realtà territoriale che se a volte rendono frammentato il nostro Paese, per altri versi costituiscono anche la nostra ricchezza – non viene ricondotto a sistema, non si riuscirà neanche ad apparire in Europa. Quindi diventerà difficile anche utilizzare e spendere tale impegno in ambito internazionale, a cominciare proprio dalla dimensione europea.

Il nostro obiettivo fondamentale è quindi che ci sia «più Italia» e ciò richiede un maggior coordinamento, il che, per altro verso, è anche garanzia di maggiore trasparenza.

Oggi il Paese non conosce esattamente le iniziative italiane che hanno luogo nel mondo, ove per Paese si intende non solo l'opinione pubblica, ma anche il Parlamento e lo stesso Ministero degli affari esteri. In questo caso si può affermare che si incontrano difficoltà di coordinamento persino in seno al Governo tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri e gli altri Ministeri che sono attori a vario titolo di iniziative di cooperazione allo sviluppo, come i Dicasteri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per i beni e le attività culturali.

Ebbene, tutto questo va in qualche modo ricondotto ad unità, senza utopie o illusioni dirigistiche, ma quanto meno dando vita ad un lavoro di messa in rete. E' in tal senso che va quindi intesa l'idea di definire un programma triennale di cooperazione, attraverso un meccanismo che deve considerare il Governo nella sua collegialità, nel cui ambito vi è però un *dominus* che non può che essere il Ministro degli affari esteri. Tuttavia, nella fase ascendente della formazione di questo programma, che pur essendo triennale va annualmente aggiornato sulla base della legge finanziaria, è necessario prevedere anche il coinvolgimento della società civile nelle sue diverse dimensioni; si tratta, in particolare, del sistema delle autonomie territoriali, che oggi rappresentano un attore imprescindibile di questo scenario. Attorno a queste ipotesi sembra che si sia manifestato un consenso molto forte e maturo.

Al riguardo, nel capo I del testo proposto dal relatore si è cercato di delineare i princìpi fondamentali e le finalità della cooperazione allo sviluppo, tenendo conto dell'evoluzione che si è verificata nell'ambito dell'ordinamento e delle relazioni internazionali successivamente all'adozione della legge n. 49 del 1987, che attualmente disciplina la materia,

sancendo, da un lato, il carattere solidaristico della cooperazione, volta alla costruzione di relazioni fondate sui princìpi di indipendenza e di partenariato e, dall'altro, che essa costituisce parte integrante della politica estera.

4. *Quadro istituzionale e «ciclo» della cooperazione*

Il cuore del disegno di legge, dal punto di vista della configurazione istituzionale, è il programma triennale aggiornato annualmente, che viene definito ed approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, con il parere delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato, della Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali e della Consulta per la cooperazione.

Il punto focale su cui si è costruita questa convergenza, tutt'altro che definita, è quello della unitarietà dell'indirizzo politico nella cooperazione allo sviluppo. Tale unitarietà muove da un'affermazione solennemente proposta già nei primissimi articoli del testo del disegno di legge, ossia la collocazione della cooperazione allo sviluppo come parte qualificante ed integrante della politica estera. È a partire da questo che si è costruito un sistema che vede nel Ministero degli affari esteri il protagonista principale, così da garantire una unitarietà dell'indirizzo di fondo che è giusto la cooperazione abbia e che l'attuale sistema invece non assicura, con gravi costi in termini di consapevolezza degli sforzi che pure il nostro Paese compie.

Una cooperazione frammentata in mille rivoli sfugge infatti perfino alla consapevolezza da parte dello stesso Paese che la realizza. Ci sono azioni straordinarie che il nostro Paese intraprende e che il Paese stesso non conosce. C'è inoltre anche un problema di trasparenza democratica e quindi di discussione pubblica sugli indirizzi e sugli obiettivi fondamentali. Basti pensare che allo stesso Parlamento, e in particolare alla Commissione esteri, sfuggono parti importanti della cooperazione allo sviluppo perché queste hanno oggi una sede di verifica parlamentare presso altre sedi o altre Commissioni che sono ovviamente meno interessate al merito della questione. La 3ª Commissione ha inteso pertanto affermare con vigore questo elemento di forte unitarietà, in vista del confronto con il Governo e con l'auspicio del consenso dell'intero Parlamento.

Il principio dell'unitarietà di fondo dell'indirizzo politico trova la sua prima concretizzazione nel programma triennale che viene aggiornato annualmente. Vanno registrati positivamente l'attenzione e l'interesse del Ministero dell'economia e delle finanze sulla proposta di collocarlo temporalmente a monte anziché a valle della manovra finanziaria. Questo tema è da approfondire in quanto si intravedono nella proposta del Ministero dell'economia e delle finanze notevoli punti di interesse: su di esso il confronto e l'approfondimento andranno quindi avanti.

In primo luogo, vi è dunque un documento triennale di programmazione e indirizzo, che viene aggiornato ogni anno dal Consiglio dei mini-

stri. È stato previsto quindi un Fondo unico che contiene alcune eccezioni, ma questo è frutto della mediazione – in questo caso interna al Governo – tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri. Il primo ha accettato di essere dentro al programma triennale, ma non dentro al Fondo unico. Si possono anche immaginare soluzioni diverse e più radicali, anche se, nell'ambito dell'audizione del presidente dell'OCSE-DAC, Richard Manning, è stato spiegato che in diversi Paesi del mondo esiste un problema di coordinamento tra Ministero degli esteri e Ministero dell'economia e delle finanze, posto che quest'ultimo gestisce i rapporti con le istituzioni finanziarie multilaterali. Nel Comitato ristretto si è comunque trovato un punto di equilibrio che consente di fare un passo avanti, un salto di qualità, nel senso di riportare tutta la parte economica e finanziaria all'interno di una programmazione generale comunque posta sotto la regia del Ministero degli affari esteri.

Il capo II delinea quindi l'indirizzo, il governo e il controllo della cooperazione precisando che la responsabilità politica spetta al Ministro degli affari esteri prevedendo l'elaborazione di un documento triennale di programmazione e di indirizzo, aggiornato annualmente, approvato dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro degli affari esteri attraverso un procedimento che prevede il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali e della Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, rappresentativa dei soggetti della società civile. Il capo II reca inoltre disposizioni volte ad assicurare un migliore raccordo fra il Ministero degli affari esteri ed il Ministero dell'economia e delle finanze, la cui necessità è stata sovente riscontrata dalla Commissione, formalizza l'istituzione di un Vice Ministro competente *ad hoc* nonché di un Fondo unico cui dovrebbero confluire tutte le risorse destinate attualmente ad iniziative di cooperazione, salvo quelle di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché di un Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), che costituirebbe la principale differenza rispetto all'impianto del disegno di legge di iniziativa governativa.

5. *Il Fondo unico*

Il secondo aspetto fondamentale attiene al Fondo unico, dal quale il testo unificato esclude per la verità la parte di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. Immediatamente dopo aver affermato questa unitarietà, che deve trovare nel documento triennale la sua complessiva razionalizzazione (e quindi anche un'unica relazione a consuntivo da presentare annualmente in Commissione affari esteri), è del tutto evidente che il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni finanziarie multilaterali, non può non veder riconosciuta autonomia nella gestione concreta delle risorse, sia pure nell'ambito della regia del Ministero degli affari esteri. Tale autonomia, del resto, era riconosciuta già nel testo del Governo, il quale introduceva un elemento inno-

vativo che è stato recepito con il consenso generalizzato: si tratta di un meccanismo di intese molto chiaro e molto trasparente tra il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Al riguardo è emersa l'esigenza di un approfondimento rispetto all'istituto della contabilità speciale. La Commissione si è infatti riproposta di verificare ulteriormente, anche a seguito delle sollecitazioni emerse con l'audizione del sottosegretario Cento, in che misura possiamo spingere tale contabilità in direzione della snellezza e della rapidità degli interventi, elemento cruciale per il successo della politica di cooperazione allo sviluppo. Anche quando non si tratti di emergenze, sono comunque interventi che hanno bisogno di tempi certi di erogazione proprio per la credibilità del nostro Paese, che certamente si gioca nelle istituzioni multilaterali, ma anche, allo stesso livello, nei rapporti bilaterali, quando bisogna intervenire su progetti a volte anche molto complessi.

Il Fondo unico verrebbe gestito nei suoi indirizzi fondamentali dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) con funzioni decisionali particolarmente stringenti rispetto ai progetti oppure, in alternativa, dall'Agenzia. Al riguardo si segnalano le sollecitazioni venute dai rappresentanti dell'OCSE e della Commissione europea nel senso di un'auspicabile precisazione delle funzioni del CICS nonché le perplessità avanzate al riguardo anche da taluni parlamentari con riferimento, tra l'altro, all'inopportunità che il CICS sia chiamato a deliberare nel merito su ciascun progetto.

6. *L'Agenzia*

Il nodo più delicato, e che non è stato ancora pienamente maturato all'interno della Commissione, è quello della strumentazione operativa. Il disegno di legge del Governo prevedeva una simmetria piena tra la programmazione governativa del Consiglio dei ministri e l'istituenda Agenzia, che sarebbe diventata il luogo nel quale amministrare il Fondo unico. Tale soluzione non ha trovato la maggioranza dei consensi in Commissione. Sono state quindi esplorate soluzioni più leggere, che si fondano su un'Agenzia con una struttura la più snella possibile, in modo da venire incontro a preoccupazioni come quelle di chi ha raccomandato di non sovraccaricare, da un punto di vista procedurale e organizzativo, la cooperazione allo sviluppo di una macchina autoreferenziale che finisca con il costare più delle risorse che si riescono ad erogare, in uno strano processo di entropia che purtroppo non è raro nella nostra amministrazione pubblica.

Si tratta quindi di adottare uno strumento operativo che pure è necessario per portare fuori dall'amministrazione ministeriale la parte gestionale. In sostanza, si vuole evitare di costituire un'Agenzia per esigenze di tipo gestionale che finisca per diventare una sede politica impropria, con il risultato di generare un possibile dualismo politico.

Se si vuole seguire la strada di un'Agenzia che sia struttura operativa e non decisionale, è evidente infatti che bisogna collocare altrove il mo-

mento decisionale. Questo è un altro punto di equilibrio provvisorio. Sulle soluzioni delineate nel testo unificato proposto dal relatore non vi è un consenso unanime, ma è un punto di equilibrio rispetto ad una resistenza piuttosto ferma da parte di taluni componenti della Commissione, che hanno espresso in linea di principio la loro contrarietà a un ruolo decisionale dell'Agenzia. Temono infatti che si possa determinare un appesantimento burocratico e una confusione tra livello politico e livello gestionale e che possa diventare un luogo di sovrapposizione e di non efficace relazione con la struttura diplomatica. Molte di queste obiezioni sono fondate e trovano consensi nel mondo politico e parlamentare, ma anche in parte della società civile e nelle diverse articolazioni della diplomazia.

Per scongiurare il rischio che tale organo possa diventare un luogo di dibattito politico si è ritenuto opportuno non prevedere numerosi organi collegiali, condizione che in Italia spesso ha finito per diventare occasione di lottizzazioni e di rappresentanza politica impropria. Si rischiava di ricreare una sorta di duplicazione del Governo se non addirittura delle Commissioni parlamentari in seno all'Agenzia, nell'ambito della quale magari sarebbero stati approvati progetti a seconda delle paternità politiche degli uni o degli altri.

Un'Agenzia con un'autorità monocratica, quindi con a capo un direttore o un segretario generale, addetto alla esecuzione – ovvero, secondo taluni, all'attuazione – di un piano stabilito in sede politica, eviterebbe duplicazioni, posto che in tale schema sarebbe il livello politico a discutere delle finalità e degli obiettivi, mentre l'Agenzia sarebbe chiamata a concentrarsi sulla parte esecutiva, ovvero anche su quella attuativa.

Infine, un ulteriore ordine di rilievi altrettanto delicati è quello della presenza dell'Agenzia nel mondo. A tale riguardo, è emersa una preoccupazione che non è solo corporativa, ma trova un suo fondamento da parte della diplomazia: come evitare, cioè, che l'Agenzia diventi, soprattutto in alcuni Paesi, nei suoi terminali periferici, più forte, potente ed importante nel rapporto bilaterale rispetto all'ambasciata e alla figura dell'ambasciatore. Pertanto il problema di come mantenere in capo al rappresentante diplomatico dell'Italia il primato, la funzione di coordinamento nel rapporto con il Paese nostro interlocutore, è un tema assolutamente importante e significativo.

Allora, l'ipotesi di risolvere il problema attraverso l'esclusione di strutture permanenti, non significa che non debba essere presente personale dell'Agenzia nei Paesi con i quali l'Italia stabilisce relazioni bilaterali di cooperazione allo sviluppo, ma che si deve finalizzare tale presenza soltanto all'espletamento del lavoro necessario a portare avanti i progetti per il tempo che essi durano e nell'ambito di un coordinamento alle dipendenze – chiaramente – dell'ambasciata. Sul punto taluni componenti del Comitato ristretto e i rappresentanti dell'OCSE-DAC e della Commissione europea hanno segnalato peraltro l'importanza della presenza di strutture tecniche *in loco* anche al fine di assicurare una migliore interlocuzione con le realtà locali e, in definitiva, un rafforzamento della *ownership* da parte dei Paesi beneficiari.

Si evidenzia quindi come il capo IV, relativo all'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale, costituisca la parte più controversa del testo in esame in quanto proprio sul ruolo e sulla fisionomia della istituenda Agenzia sono emerse delle opinioni divergenti. Al riguardo si precisa che l'articolo 14 del testo proposto dal relatore si basa sull'impianto di massima del disegno di legge di iniziativa governativa da cui si differenzia, tuttavia, in quanto viene accentuato il carattere esecutivo dell'Agenzia stessa snellendone la struttura (imperniata sulla figura del direttore e sopprimendo organi collegiali previsti dal disegno di legge n. 1537 come il Comitato direttivo) e venendo rimossi quegli elementi che ne avrebbero potuto configurare un ruolo politico, che spetta invece al Ministro e al CICS.

Occorre pertanto lavorare sul raccordo tra il CICS e l'Agenzia, in modo da non ridurre il ruolo del CICS a quello di un mero ufficiale pagatore (come nella relazione del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze si propone) che si occupa di questioni minute, ma senza neppure consegnare all'Agenzia un fondo aperto che possa essere poi gestito con un margine di discrezionalità politica eccessivo.

7. *Altri aspetti operativi, la cooperazione decentrata e il ruolo delle autonomie territoriali*

Il capo III definisce gli ambiti di applicazione con riferimento ai contributi multilaterali, alle relazioni bilaterali, alle iniziative di carattere multibilaterale, all'emergenza umanitaria e alla più complessa questione della cooperazione decentrata e del coordinamento, in tale materia, tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

Un altro aspetto da considerare, meno centrale e tuttavia ugualmente rilevante, è quello della cooperazione decentrata. Questo tema è un elemento di novità rispetto alla legge n. 49 del 1987, perché nel frattempo l'Italia è cambiata: oggi si può forse dire che la cooperazione, almeno quella fatta sui progetti, è prevalentemente decentrata, almeno dal punto di vista della quantità di progetti, visto che c'è un fiorire, a volte disordinato, di iniziative. Si è posto quindi il problema di come mettere ordine senza mortificare l'autonomia. Tra l'altro, in un Paese come l'Italia, sarebbe perfino velleitario immaginare una grida manzoniana che riporti all'ordine, provocando soltanto ulteriore disordine.

Il relatore ha dunque proposto, nel testo unificato, una procedura consensuale, fondata sull'assunzione di responsabilità pubblica da parte di tutti i soggetti, che forse è l'unica strada per arrivare a una regolazione condivisa di questo comparto. È previsto un passaggio impegnativo e forte (del resto, questa è una scelta del Governo, dato che questa norma è presente nel disegno di legge delega d'iniziativa governativa), cioè la concertazione del programma triennale del Governo con la Conferenza unificata. L'unico parere vincolante previsto è quello della Conferenza unificata, perché negli altri casi si tratta di pareri obbligatori ma non vincolanti,

come quello delle Commissioni parlamentari e quello della Consulta per la cooperazione, quindi delle Organizzazioni non governative – ONG, degli attori della cooperazione.

L'unico parere davvero vincolante è quello della Conferenza unificata, naturalmente sulla base di un patto e, quindi, di un *do ut des*: lo Stato, come Governo, la valorizza al punto da consegnarle una doppia chiave, senza la quale non vi può essere il testo che il Ministro degli affari esteri porta al Consiglio dei ministri, quindi le dà una corresponsabilità molto rilevante; in cambio, naturalmente, le chiede coerenza rispetto alle linee che ha concorso a determinare. L'obiezione che viene mossa più volte è che per l'eventuale mancata coerenza non vi è sanzione. In effetti, con l'attuale contesto costituzionale è difficile immaginare una sanzione.

Vi sono, tuttavia, due strumenti: uno è quello di cui all'articolo 12 del testo unificato proposto dal relatore, sulla cooperazione decentrata, in cui vengono definite le modalità con le quali devono essere realizzate le leggi provinciali e regionali in questa materia, in modo da chiarire qual è l'aspetto di principio che in questa potestà concorrente le regioni e le province autonome devono osservare e rispettare. Per altro verso, c'è l'obbligo di creare una banca dati, cioè di far conoscere a livello centrale, attraverso l'Agenzia, tutte le iniziative realizzate a livello decentrato. Può apparire un elemento minimale, tuttavia è importante, innanzitutto perché oggi non sappiamo quali e quante sono le iniziative. Non esiste alcun elemento di conoscenza e sappiamo che il primo fondamento del potere è la conoscenza. Che il Ministero conosca ciò che si fa è il primo elemento per poter regolare questa materia e, ovviamente con uno strumento di pressione politica e istituzionale, per poter in qualche modo orientarla.

Questo aspetto presenta anche una rilevanza di tipo finanziario, perché venire a conoscere la quantità di risorse che a livello decentrato vengono destinate a questo scopo tra l'altro serve ad avere una visione più realistica della percentuale di Prodotto interno lordo che l'Italia destina al settore. Non vogliamo ovviamente con questo attenuare i nostri impegni, ma forse l'immagine dell'Italia, prendendo a base di calcolo soltanto la cooperazione internazionale, è distorta in negativo, perché ignora quest'altro filone, che probabilmente in nessun altro Paese come nel nostro è così fiorente e così vivo.

Al riguardo, la proposta contenuta nel documento presentato dal sottosegretario Cento è di cautela e ha invitato la Commissione a riconsiderare la scelta del metodo della concertazione con la Conferenza unificata come troppo forte, proponendo modalità di rapporto più leggere e meno impegnative. La Commissione tiene conto che la concertazione è la modalità più impegnativa che esista, in quanto impone una sorta di doppia chiave per poter arrivare all'approvazione del programma triennale. Si osserva tuttavia che la proposta del relatore si inserisce nel filone già scelto dal Governo. Tale aspetto avrebbe dovuto essere oggetto di ulteriore approfondimento in rapporto con l'altro soggetto interessato, ossia la Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali.

8. *Il ruolo della società civile*

I capi V e VI del testo unificato proposto dal relatore sarebbero rispettivamente dedicati alla partecipazione della società civile e alle norme transitorie e finali. Al riguardo si segnala che un altro elemento che caratterizza il testo proposto rispetto al disegno di legge delega presentato dal Governo è che il conferimento della delega, nel testo unificato, viene circoscritto alla disciplina della istituenda Agenzia di cui all'articolo 14 e del servizio civile del volontariato internazionale di cui all'articolo 16, restando gli altri profili regolati da norme di legge ordinaria.

Nel corso delle audizioni è emersa l'esigenza che il disegno di legge dovesse essere potenziato e arricchito dal punto di vista di un maggiore e migliore approfondimento della presenza e della iniziativa privata, del mondo delle imprese che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo. Alcuni elementi indicativi di questa attenzione esistono già nel testo, tuttavia, perché, ad esempio, il punto è già presente negli articoli relativi all'impostazione, al tema del partenariato e all'idea di dover oggi impostare la cooperazione in termini paritari e non più paternalistici, come in qualche modo era immaginabile in passato. Evidentemente, partenariato bilaterale significa, in sostanza, non occuparsi soltanto di microcredito ma anche di grandi temi quali i programmi infrastrutturali o educativi.

Tutte le rappresentanze delle organizzazioni non governative (ONG) che hanno fornito contributi all'indagine hanno inoltre sottolineato come la cooperazione allo sviluppo debba basarsi sulla centralità delle risorse umane e sulla corresponsabilità di tutte le persone coinvolte. Essa deve essere fondata su capacità progettuale, professionalità, valorizzazione del capitale umano nel rispetto dei diritti fondamentali, e sulla crescita del soggetto locale. Anche la formazione e l'educazione debbono essere adeguatamente valorizzate e sostenute, per modificare alla radice i problemi che condizionano le relazioni tra i popoli e che determinano situazioni di ingiustizia sociale. In questa ottica è determinante attuare un partenariato duraturo con i soggetti beneficiari, con il coinvolgimento della società civile e degli enti locali. A tal fine è opportuno applicare il principio di sussidiarietà, grazie al quale si possono limitare i casi di gestione diretta dei programmi di intervento, e assicurare una maggiore trasparenza nell'uso dei fondi pubblici. La disciplina normativa generale sulla cooperazione dovrebbe limitarsi a definire le linee guida, rimandando a disposizioni ministeriali o regolamenti, che sono più elastici, la disciplina dei dettagli. Le ONG ritengono comunque essenziale l'unitarietà dell'azione politica che deve fare capo al Ministero degli affari esteri e deve avere come organo di vertice politico un Vice Ministro delegato. Auspicano la costituzione di un ente gestionale e programmatico snello dotato di larga autonomia e svincolato dalle norme ordinarie della pubblica amministrazione, l'istituzione di un fondo unico gestito dal Ministero degli affari esteri, di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze ove necessario, e il ripristino della contabilità speciale. Un argomento di particolare interesse

per le ONG italiane è la gestione delle emergenze umanitarie, che rientrano nelle politiche di partenariato e co-sviluppo.

Un altro aspetto, più circoscritto ma ugualmente importante, è contenuto nella norma sull'Agenzia, in cui si afferma esplicitamente che questa promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione e che può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3. Ora, l'espressione «finanziate da soggetti privati» rinvia ad iniziative di tipo umanitario e filantropico, ed è immaginabile si tratti di fondazioni. Parlando invece di partenariato per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione in tale ambito si fa riferimento in maniera diversa agli investimenti su infrastrutture.

Comunque, questo punto dovrà essere approfondito, come anche il tema della presenza del mondo delle imprese all'interno della Consulta per la cooperazione allo sviluppo. Nell'ambito della costellazione degli strumenti istituzionali volti a definire programmi di cooperazione, è questo lo strumento nel quale lo Stato si apre all'apporto dell'iniziativa privato-sociale e a quella privata d'impresa. Naturalmente c'è anche un lavoro di tipo culturale da fare per definire in maniera soddisfacente ed equilibrata il rapporto tra cooperazione *profit* e *no profit*: è un punto cruciale, è anche piuttosto delicato. Indubbiamente questo è un tema molto delicato, perché bisogna evitare che i fondi già modesti della cooperazione allo sviluppo siano utilizzati per iniziative che si possono ben finanziare sul mercato. Bisogna, quindi, tutelare i fondi della cooperazione da incursioni che possono diventare improprie. Tuttavia, è anche vero che ci può e ci deve essere una forma di incentivazione per iniziative anche di tipo economico. Nel corso delle audizioni la Commissione ha ascoltato anche i rappresentanti dell'ANCE e delle cooperative, che naturalmente hanno fatto osservare questa incongruenza. Non è facilissimo, anche in questo caso, individuare una norma che salvi un ruolo senza renderlo improprio.

Da ultimo, è opportuno tener conto che il testo del capo V, dal punto di vista redazionale deve essere ancora approfondito, considerato che l'attenzione del Comitato ristretto si è concentrata invece sui nodi politici più rilevanti, mentre si segnala come nel corso delle audizioni, in particolare di quella del rappresentante dell'OCSE, dottor Manning, è emersa l'esigenza di sviluppare ulteriormente il tema dei controlli sia dal punto di vista dell'individuazione di idonee forme di *auditing* indipendente sull'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi definiti e alle risorse assegnate, sia, più in generale, in termini di sostegno all'affermazione, a tutti i livelli, di una cultura della responsabilità e della verifica dei risultati.

Audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva

15 marzo 2007: audizione del Vice Ministro degli affari esteri Patrizia Sentinelli;

13 dicembre 2007, antimeridiana: audizione del consulente esterno dell'*Inspection Panel* della *World Bank*, dottor Eduardo Abbott;

13 dicembre 2007, pomeridiana: audizione dei rappresentanti dell'ANCE, della Confcooperative e della Lega delle Cooperative;

18 dicembre 2007, antimeridiana: audizione dei rappresentanti del SNDMAE;

19 dicembre 2007: audizione del Direttore generale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides;

9 gennaio 2008: audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Paolo Cento;

15 gennaio 2008, antimeridiana: audizione del Presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE Richard Manning;

16 gennaio 2008: audizione dei rappresentanti di CGIL, CISL e UIL;

22 gennaio 2008: audizione del Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi.

1. RESOCONTO SOMMARIO RELATIVO ALLA PROCEDURA DI INDAGINE

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3ª)

Mercoledì 17 gennaio 2007

21ª Seduta

Presidenza del Presidente
DINI

Interviene il vice ministro degli affari esteri Patrizia Sentinelli.

La seduta inizia alle ore 15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Proposta di indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina

Il presidente DINI, in conformità con le sollecitazioni di vari componenti della Commissione, propone di avviare un'indagine conoscitiva sulla politica di cooperazione allo sviluppo e le prospettive di riforma della relativa disciplina, argomento tanto più attuale in quanto lo scorso 12 gennaio il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare uno schema di disegno di legge volto a riformare il settore.

Espone pertanto un programma di massima delle relative audizioni che potrebbero comprendere i seguenti soggetti: il Ministro degli affari esteri e il vice ministro Patrizia Sentinelli; funzionari del Ministero degli affari esteri, quali i dirigenti degli uffici competenti e i rappresentanti di-

plomatici presso l'Unione europea e gli organismi, anche finanziari, internazionali nonché presso gli Stati donatori o in via di sviluppo dove sono state realizzate esperienze particolarmente significative; ministri o sottosegretari e dirigenti degli altri Dicasteri chiamati a realizzare interventi in materia di cooperazione allo sviluppo, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri per quanto concerne gli interventi di protezione civile, il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto concerne la partecipazione italiana a strumenti finanziari multilaterali di cooperazione e sviluppo, il Ministero della salute, il Ministero dell'ambiente, il Ministero del commercio internazionale per quanto concerne le connessioni tra sostegno allo sviluppo e politica commerciale internazionale; rappresentanti delle parti sociali (Confindustria e Sindacati); rappresentanti delle Commissioni competenti del Parlamento europeo; rappresentanti delle altre istituzioni comunitarie, con particolare riferimento a Commissari europei e funzionari competenti nel campo della politica di cooperazione allo sviluppo; rappresentanti di organismi internazionali (con riferimento, tra l'altro, a UNDP, FAO, PAM, IFAP, UNESCO, UNICEF, UNHCR, UNIDO, UNDCP e UNCTAD); rappresentanti di enti, istituti, centri di ricerca; rappresentanti di organizzazioni non governative italiane e internazionali; docenti universitari in materia di economia internazionale e cooperazione allo sviluppo e altri esperti (quali ex-diplomatici).

Nell'ambito dell'indagine potrebbero inoltre aver luogo eventuali sopralluoghi per studiare la disciplina e l'esperienza realizzata in alcuni paesi dell'Unione europea (quali Regno Unito, Francia, Spagna, Germania e Svezia) e dei paesi maggiormente industrializzati (quali Usa, Canada e Giappone).

La senatrice BURANI PROCACCINI *(FI)* conviene con l'indagine conoscitiva proposta dal Presidente sottolineando in particolare l'esigenza di ascoltare i funzionari della Pubblica amministrazione specificamente competenti.

Anche il senatore MANTICA *(AN)* conviene sull'opportunità di svolgere l'indagine conoscitiva proposta sottolineando altresì l'esigenza di iscrivere all'ordine del giorno per l'esame in sede referente, in attesa della presentazione al Parlamento del provvedimento segnalato dal Presidente, i disegni di legge di iniziativa parlamentare già assegnati alla Commissione.

La Commissione conferisce infine all'unanimità mandato al Presidente a chiedere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'autorizzazione a svolgere l'indagine conoscitiva in titolo sulla base del programma dianzi illustrato.

In relazione alla richiesta del senatore Mantica il presidente DINI propone di iscrivere all'ordine del giorno della Commissione i disegni di legge già assegnati in materia di cooperazione allo sviluppo (Atti Senato n. 83, n. 185 e n. 517) a partire dalla prossima settimana.

La Commissione conviene.

La seduta termina alle ore 17,10.

2. RESOCONTI STENOGRAFICI

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

32ª seduta: giovedì 15 marzo 2007

Presidenza del vice presidente MANTICA

I N D I C E

Audizione del vice ministro degli affari esteri Patrizia Sentinelli

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 29, 36, 39 e *passim*
DEL ROIO *(RC-SE)* 44, 45
MARTONE *(RC-SE)* 46
MELE *(Ulivo)* 36
* PIANETTA *(DC-PRI-IND-MPA)* 35
POLLASTRI *(Ulivo)* 43
SENTINELLI, *vice ministro degli affari esteri* 30, 48
TONINI *(Aut)* 36

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm;Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Interviene il vice ministro degli affari esteri Patrizia Sentinelli.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del vice ministro degli affari esteri Patrizia Sentinelli

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del vice ministro Patrizia Sentinelli.

Prima di passare all'esposizione della Vice ministro, desidero ricordare che la Commissione esteri ha incardinato nel suo programma dei lavori tre disegni di legge di iniziativa parlamentare, concernenti la riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo.

Oggi diamo avvio all'indagine conoscitiva sulla stessa materia, il cui programma di massima, definito nella seduta dello scorso 17 gennaio, prevede in primo luogo l'audizione del vice ministro Patrizia Sentinelli. È tuttavia nostra intenzione coinvolgere anche i rappresentanti di altri Dicasteri che, direttamente o indirettamente, interagiscono nel settore della cooperazione: penso alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per quanto concerne gli interventi della protezione civile e le emergenze; al Ministero dell'economia e delle finanze, a proposito della partecipazione italiana a strumenti finanziari multilaterali di cooperazione e di sviluppo (quali Banca mondiale, Fondo monetario internazionale e Banca africana di sviluppo), perché vorremmo capire come migliorare il raccordo tra il Ministero degli affari esteri e quello dell'economia e delle finanze; al Ministero della salute, che si occupa di questioni di grande importanza per la cooperazione; al Ministero dell'ambiente, che conduce iniziative autonome in molti paesi in via di sviluppo, per comprendere la logica di tali interventi; al Ministero del commercio internazionale per quanto riguarda le connessioni tra il sostegno allo sviluppo e la politica commerciale. Al fine di compiere un'attenta valutazione, è nostra intenzione ascoltare altresì i rappresentanti delle parti sociali, del volontariato, delle organizzazioni non governative, i rappresentanti del Parlamento e della

Commissione europea, considerato che i programmi europei di cooperazione e sviluppo sono assai precisi, seguono linee politiche molto specifiche e che il contributo italiano alla cooperazione europea è ormai molto significativo (credo attorno al 13 per cento del totale).

Questo è il programma dell'indagine conoscitiva, che dovrebbe consentire alla nostra Commissione di disporre di elementi sufficienti per esaminare i disegni di legge di iniziativa parlamentare e quello che, ci dicono, si appresta a formalizzare il Governo.

Ringrazio il Vice ministro per aver accolto il nostro invito e le cedo subito la parola.

SENTINELLI, *vice ministro degli affari esteri.* Signor Presidente, vorrei in primo luogo esprimere un ringraziamento assolutamente sincero e non formale. Penso infatti che audizioni come questa e quella a cui ho recentemente partecipato alla Camera siano molto utili, non solo per un raccordo responsabile e necessario tra Parlamento e Governo, ma anche per ricevere da parte vostra, in questa sede, utili suggerimenti e critiche per migliorare ciò che attualmente ritengo sia la prima necessità in tema di aiuto pubblico allo sviluppo, ossia l'efficacia degli interventi.

Sarò schematica, anche per darvi la possibilità di intervenire.

Ci troviamo di fronte a dati ancora molto allarmanti sull'incapacità dell'aiuto pubblico allo sviluppo internazionale a correggere le distorsioni del sistema globale. Uso un'espressione sfumata, ma, volendo essere più incisiva, dovrei riferirmi alla necessità di colmare il crescente divario tra i paesi ricchi e paesi poveri, come ribadito anche dal recente Rapporto sullo sviluppo umano presentato dall'UNDP (solo per fare un esempio, perché potrei citare anche altri rapporti). Il tema reale è che nel mondo esiste ancora un'enorme quantità di gente che muore per mancanza di cibo e di acqua e che ha difficoltà – persino l'impossibilità – di credere di avere una vita davanti. Basti pensare alle deboli attese di vita, in termini quantitativi, di gran parte della popolazione africana, ma anche di altre zone del pianeta.

L'efficacia è un tema politico di grande rilevanza, sia per la nostra cooperazione sia per quella internazionale condotta dalle agenzie del sistema delle Nazioni Unite e dall'Unione europea, che non può non vederci protagonisti, perché non si tratta di entità separate. Utilizzando un termine improprio, ma che rende l'idea, possiamo dire che siamo azionisti della comunità internazionale e dobbiamo svolgere il nostro ruolo in senso positivo. Dunque, l'efficacia vale per tutti ed è un tema politico. Questo è il primo punto, che riguarda la necessità, anche all'interno del nostro Paese, di sollevare il velo dell'indifferenza attorno alla questione della cooperazione e di renderla maggiormente rilevante dal punto di vista politico.

Seconda considerazione. Da qualche tempo il tema della cooperazione torna ad essere richiamato frequentemente, credo opportunamente, anche da parte del Presidente del Consiglio; ricordo il discorso in occasione della fiducia alle Camere, successivamente ripreso spesso, tra gli altri, anche dal Ministro degli esteri. Personalmente ritengo che ciò sia un

fatto positivo. Se si tratta di una valutazione condivisa, allora è necessario che vi sia coerenza e vi siano conseguenti livelli operativi concreti.

Ciò significa che, per misurare l'interesse dell'Italia verso la cooperazione, occorrono maggiori fondi. La legge finanziaria per il 2007, per la prima volta dopo tanti anni, ha ricominciato a mostrare interesse per la cooperazione, prevedendo fondi appositi; nella Tabella C, infatti, siamo riusciti ad ottenere un consistente aumento, passando da circa 382 a 650 milioni di euro (naturalmente vi sono correzioni da apportare a seguito della lettura incrociata dei dati). Tuttavia dobbiamo continuare ad impegnarci su questo fronte, perché le risorse destinate al settore sono insufficienti, essendo ancora sotto i livelli per cui ci siamo impegnati per rispettare gli Obiettivi del millennio. Comunque, quando si fa riferimento ad ulteriori fondi per la cooperazione, bisogna chiarire che non va tenuto in considerazione solo quanto previsto nella legge finanziaria, in quanto ci sono stati anche interventi successivi, come quello contenuto nel decreto-legge sulle missioni internazionali.

I nodi centrali sono pertanto l'efficacia, il ruolo politico, l'incremento dei fondi, l'impegno a fare sistema per realizzare le migliori sinergie tra tutti gli operatori interessati.

Da questo punto di vista il Governo si è adoperato per rafforzare alcuni elementi. Al fine di essere maggiormente efficaci pensiamo che sia necessario assumere un ruolo a livello internazionale e, in secondo luogo, realizzare una maggiore sinergia negli interventi. Ritengo fondamentale l'affermazione fatta dal vice presidente Mantica in apertura di seduta, vale a dire che questa indagine conoscitiva, nella quale verranno ascoltati tutti i soggetti interessati alla cooperazione, potrà fornire un ulteriore stimolo alla conoscenza delle questioni e dettare le linee di intervento. Occorre infatti che la cooperazione acquisti un significato sempre più globale, ma questo non potrà verificarsi in assenza di un coordinamento. Ciò vale anche per la cosiddetta cooperazione decentrata e le valorosissime iniziative delle regioni, delle province e dei comuni. Penso che dobbiamo lavorare per un maggiore coordinamento, che non vuol dire dirigismo governativo, ma mettere a disposizione le nostre capacità e le nostre responsabilità per chiamare anche gli altri a un confronto sul loro operato.

Mossi da questo desiderio, abbiamo lavorato – vi accenno soltanto, perché non è questa la circostanza adatta, ma sarebbe sbagliato non richiamarlo – a un testo di legge delega di riforma della disciplina. Il Presidente ne faceva cenno: si tratta di un provvedimento che è stato oggetto solo di una discussione iniziale in «preconsiglio» dei ministri e non è stato ancora depositato; non ha quindi esaurito il suo *iter*, ma ci auguriamo che possa essere presto presentato al Parlamento perché mi pare uno strumento importante.

Onorevoli senatori, vorrei richiamare la vostra attenzione sul fatto che lo strumento della legge delega non è stato scelto per espropriare il Parlamento delle proprie prerogative. Al contrario, si tratta di un'assunzione di responsabilità da parte del Governo, che si fa carico di individuare gli strumenti normativi più urgenti per riformare, migliorare, correg-

gere le distorsioni della cooperazione allo sviluppo e rispondere all'obiettivo iniziale che ho già indicato: pervenire a una maggiore efficacia degli interventi, anche perché – come sapete meglio di me – la legge delega segue il normale *iter* parlamentare. Quindi, ogni contributo, sia nella fase iniziale – che appartiene al lavoro delle Commissioni – sia in quella successiva, non solo è importante, ma indispensabile.

In ogni modo, ne discuteremo a tempo debito, ma la ragione che ci ha mosso a valorizzare l'impegno del Governo è quella che vi ho prima segnalato: una natura maggiormente politica dell'intervento. Voglio essere franca e diretta: l'approccio puramente tecnico-diplomatico che la struttura del Ministero degli affari esteri offre alla cooperazione è certamente indispensabile, ma guai se pensassimo che la politica della cooperazione possa essere affidata a tecnici e diplomatici. Questo vale anche per le relazioni internazionali. Credo invece che sia la politica a risponderne davanti al Paese e in sede internazionale. Dobbiamo fare delle scelte e risponderne.

È fondamentale assumere il ruolo di coprotagonisti sulla scena delle relazioni internazionali. Lo ricordo perché il 12 e il 13 marzo ho partecipato a Bonn alla riunione informale dei ministri dello sviluppo dell'Unione europea, promossa dalla Presidenza di turno tedesca, a cui hanno partecipato anche alcuni ministri dei paesi ACP (Gruppo Africa-Caraibi-Pacifico), indispensabile per definire il punto di vista europeo su svariati temi. Ve ne cito solamente i titoli per farvene cogliere l'ampiezza: mutamento climatico e questione energetica, partenariati territoriali tra paesi ACP (Africa in particolare) ed Europa, questione degli EPA (accordi di partenariato economico). Si tratta di temi trasversali agli impegni internazionali. Dobbiamo prendere parte a pieno titolo ai processi europei e agire da protagonisti negli interventi di cooperazione. Per tale motivo ritengo che la politica debba riappropriarsi del ruolo di indicazione dei compiti, utilizzando e valorizzando la struttura diplomatica, tecnica e amministrativa.

Ritenevo necessario, alla luce delle discussioni svoltesi nelle fasi precedenti e facendo tesoro dell'esperienza passata, riformare – come ripeto da sempre – il modello di cooperazione allo sviluppo, senza mutarlo radicalmente, sulla base dei risultati positivi che sono stati raggiunti, ma anche correggendo gli errori passati per stare al passo dei tempi. Analogamente, quando parliamo della legge n. 49 del 1987, non esprimo un giudizio negativo, ma trovo che abbia fatto il suo tempo e debba essere rinnovata, perché è cambiato il mondo e si sono modificate le relazioni internazionali e le aree di povertà.

Allora, se teniamo conto della necessità di un riposizionamento, dobbiamo lavorare per la programmazione degli interventi anche all'interno del Ministero degli affari esteri. Oggi stesso ho preso parte a un comitato direzionale, a cui attribuisco grandissima importanza, perché recava all'ordine del giorno la nota informativa sulla programmazione pluriennale che avevo predisposto con il sussidio della Direzione generale per la cooperazione. Si è svolto un dibattito molto interessante. Penso che sarà oppor-

tuno e utile – per vostra memoria e conoscenza – che vi invii la nota nella quale abbiamo provato a sintetizzare i passaggi di questa nuova fase.

Partendo sempre dal tema dell'efficacia, abbiamo definito le aree prioritarie e gli strumenti da utilizzare, nonché i settori strategici d'intervento. Nel definire le priorità, abbiamo posto come primo obiettivo da perseguire (credo che sia un'importante nota di chiarimento davanti al Paese e al Parlamento) lo sradicamento della povertà. Può sembrarvi un obiettivo scontato e io stessa talvolta me lo domando, ma non è così, perché non possiamo essere tirati da una parte e dall'altra per motivi geopolitici. La cooperazione allo sviluppo ha un crinale importante: deve rispondere al suo obiettivo principale, cui si aggiungono naturalmente gli Obiettivi del millennio. Non possiamo sottrarci alla responsabilità politica e neanche divenire ancelle di una certa politica estera, ma dobbiamo fare della cooperazione allo sviluppo parte integrante della nostra azione.

Nella individuazione delle aree di intervento prioritario riteniamo che l'Africa sub-sahariana debba essere la priorità assoluta e che occorra destinare a tale area almeno il 50 per cento dei contributi, con un equilibrio tra strumenti multilaterali e bilaterali. Per quanto concerne gli strumenti multilaterali (ad esempio, gli organismi delle Nazioni Unite), noi siamo favorevoli a che si ripristinino i rapporti finanziari che intercorrevano con le agenzie nel 2005 (perché nel 2006 alcuni organismi non hanno ricevuto contributi), ma con una logica differente: non è sufficiente staccare un assegno e lasciare intervenire l'agenzia, ma dobbiamo essere in grado di esercitare, anche in questo caso, il ruolo di azionista. Ben venga, quindi, lo strumento multilaterale, purché non si abbandoni quello bilaterale. È nostra intenzione infatti potenziare il rapporto con le organizzazioni non governative italiane, i governi e i rappresentanti della società civile dei paesi *partner*, laddove tra i loro obiettivi rientrino la lotta alla povertà, la difesa i diritti umani, le questioni legate all'approccio globale alla salute, all'educazione e alla formazione: elementi guida multilaterali e bilaterali.

Oltre alla priorità definita dell'Africa sub-sahariana, nell'ambito di una programmazione pluriennale, non abbiamo certo pensato di tradire le attese di altre aree tradizionalmente destinatarie della cooperazione italiana; penso ai Balcani, alle aree interessate da situazioni di conflitto, al Medio Oriente e alla Palestina, ad alcune zone dell'America latina. Mi rendo conto che, così facendo, si può cadere nell'errore inverso e potreste obiettare che non vi sono priorità se così lungo è l'elenco delle aree in cui intervenire. Ho già detto, però, che la maggior parte delle risorse è destinata all'Africa sub-sahariana e, in secondo luogo, alle aree interessate da situazioni di conflitto; ciò nonostante, debbono essere mantenuti anche i tradizionali rapporti con i paesi nell'altra sponda del Mediterraneo. Insomma, non credo che su questo punto debba spendere molte parole, immagino che ci troviamo sulla stessa linea di pensiero.

Per quanto concerne i settori strategici di intervento, ho scelto la stessa impostazione utilizzata nella relazione inviata al Parlamento in occasione della legge finanziaria. Anche in virtù dell'innovazione che si sta

realizzando a livello comunitario in relazione alla divisione del lavoro, è necessario confrontarsi con *partner* particolarmente capaci per non rischiare di essere tagliati fuori. Tutti sappiamo – e il vice presidente Mantica per primo – quanto sia forte e determinante, rispetto al tema della cooperazione, il ruolo della Germania (cui spetta oggi la Presidenza di turno dell'Unione europea) o della stessa Gran Bretagna; se ambiamo ad importanti prospettive di *partnership* in Europa, non possiamo certo essere «macinati» dai grandi paesi.

Abbiamo scelto allora alcuni settori strategici d'intervento, a partire dal sostegno all'agricoltura, in cui l'Italia è tradizionalmente impegnata. Se pensiamo all'Africa sub-sahariana o ad alcune aree dell'America latina, l'agricoltura rappresenta l'attività che trascina ancora l'economia. L'Africa sub-sahariana – in particolare, ma non solo – vive principalmente di un'economia di sussistenza, che vede impegnate soprattutto le donne. Credo quindi che l'agricoltura debba essere sostenuta dalla cooperazione, non tralasciando però la tutela dell'ambiente e la difesa delle risorse naturali al fine di garantire l'accesso all'acqua, alla terra e, quindi, in un nuova prospettiva, all'uso di energie compatibili con l'ambiente. Lo sviluppo delle energie rinnovabili, infatti, risulta prezioso per affrontare il problema dei mutamenti climatici.

Tra i principali settori di intervento abbiamo indicato anche quello della tutela della salute, da intendere, come anche oggi ho detto, non con riferimento all'intervento sanitario in sé considerato, ma all'approccio globale al problema della salute, impegnandoci, anche in termini finanziari, nella lotta all'AIDS e alle pandemie in genere. Ricordo in proposito la raccomandazione, che anche voi avete espresso, a far fronte agli impegni pregressi. C'è stata una presa di posizione del Presidente del Consiglio in tal senso, ma ancora non ci sono i fondi; dobbiamo quindi lavorare affinché si arrivi a completare gli interventi previsti. Apprezziamo comunque l'approccio globale al problema della salute e in tale direzione quindi continueremo ad operare, rinnovando le iniziative.

L'altro settore di intervento, trasversale rispetto alle iniziative che ho richiamato (educazione, formazione, agricoltura e ambiente), è quello che definisco delle «tematiche di genere», con un'espressione che mi è particolarmente cara. In altri termini, tutti i programmi di intervento devono avere un occhio speciale alla dimensione e al ruolo delle donne; ne abbiamo discusso qualche giorno fa in particolare per l'Africa occidentale, in una Conferenza promossa dall'Italia insieme al PAM (Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite), ma il discorso vale anche per altre aree. Sono stata recentemente in visita a La Paz, nel corso di un importante viaggio di confronto e di incontro con il Governo locale. In quell'occasione ho avuto modo di incontrare alcune donne impegnate a lavorare per difendere l'agricoltura e l'accesso all'acqua in quelle terre. Cito quest'esempio – gli esempi, del resto, servono a chiarire meglio i concetti – per sottolineare che in questa materia non possiamo lasciarci andare, sicuri che i problemi si risolvano naturalmente. Purtroppo non è così e non si interviene se non si richiama esplicitamente il settore nel provvedimento

legislativo. Vorrei ricordare le morti per parto che ancora si verificano. Spesso nei villaggi rurali manca l'elettricità: se una donna ha un'emorragia durante il parto, non si può intervenire immediatamente, con il rischio di non poterla salvare.

Il problema della lotta alla povertà è legato anche all'esercizio minimo di diritti come quello alla salute o alla tutela dell'infanzia. Diventa allora importante l'approccio a questi aspetti, non possiamo lasciarci trascinare: questo è l'impegno della cooperazione allo sviluppo.

Avrei potuto svolgere una relazione più ampia. Mi fermo però qui, pronta a rispondere alle vostre domande. Mi dichiaro comunque fin d'ora disponibile a partecipare a una procedura informativa specificamente dedicata alle problematiche dell'Africa, ove se ne ravvisi l'urgenza e l'opportunità.

PIANETTA *(DC-PRI-IND-MPA)*. Ringrazio innanzi tutto il vice ministro Patrizia Sentinelli per la sua ampia relazione, che ha offerto a questa Commissione un contributo concreto in vista della riforma della normativa sulla cooperazione allo sviluppo.

Non entro nel merito, anche se ritengo importante quanto la Vice ministro ha riferito riguardo alla programmazione, perché il Ministero degli affari esteri già opera nel settore della cooperazione allo sviluppo con numerosi interventi in attuazione della disciplina vigente. Come ha giustamente sottolineato la Vice ministro, però, si pone il problema fondamentale della inefficacia riscontrata nell'attuazione della normativa vigente. Conseguentemente, ove si intenda affrontare una riforma della legge sulla cooperazione, il punto di partenza è rappresentato proprio dall'efficacia degli interventi; bisogna cioè predisporre uno strumento legislativo che permetta alla nostra cooperazione di raggiungere maggiori livelli di efficacia.

Vorrei approfondire alcuni aspetti, prendendo le mosse proprio dalla legge n. 49 del 1987. Condivido anch'io l'affermazione generale secondo cui ogni legge è espressione del proprio tempo: la legge n. 49 è espressione degli anni in cui è stata discussa e approvata, riflettendo la realtà di quel periodo. Vorrei sapere, però, dalla Vice ministro da cosa dipende l'inefficacia degli interventi in attuazione di tale legge, perché per migliorare una normativa è utile partire dall'analisi dei problemi e delle inadeguatezze che da essa derivano. Se la legge n. 49 all'epoca in cui ha visto la luce era indubbiamente una legge innovativa, oggi ha compiuto ormai il suo tempo.

Credo che, nella prospettiva di una riforma della disciplina della cooperazione, sia fondamentale il contributo della Vice ministro che, esprimendo il punto di vista del Ministero degli esteri, può dirci cosa non va nella legge e indicarci i profili su cui intervenire. Ascolteremo anche altri soggetti esterni al Ministero, in modo che possano fornire a loro volta il proprio apporto ed esprimere eventuali considerazioni critiche.

La prima domanda è, quindi, la seguente: quali sono gli aspetti principali che devono essere migliorati?

La seconda considerazione riguarda più specificamente la metodologia. La Vice ministro ci ha detto che il Governo si appresta a formalizzare un disegno di legge delega e ha aggiunto che non per questo al Parlamento viene sottratta la funzione che gli è propria. Voglio esprimere qualche dubbio in proposito. La delega definisce infatti i criteri normativi fondamentali e, conseguentemente, è il Governo a definire gli aspetti più specifici. Perché non può essere il Parlamento ad affrontare per intero l'*iter* legislativo? Non fosse altro perché la stessa legge n. 49 è stata approvata dal Parlamento secondo l'*iter* normale, senza un disegno di legge delega. Al di là di altre considerazioni di carattere generale, vorrei capire se la posizione del Governo in merito alla delega è rigida, è già definita, o se non si possa trovare qualche altra modalità e quindi consegnare per intero al Parlamento la funzione legislativa. Credo che questa scelta debba essere oggetto di discussione e di valutazione. Non ne faccio una questione *a priori*, ma ritengo sia utile approfondire questo aspetto.

Per il momento mi limito a queste due considerazioni, sottolineando che qualsiasi sforzo venga fatto ai fini di una maggiore efficacia degli interventi rappresenta già un elemento fondamentale. Esamineremo poi nel dettaglio l'intera normativa, dando il nostro contributo ad un tema importantissimo che credo possa finalmente trovare una soluzione.

MELE *(Ulivo)*. Signor Presidente, ringrazio la Vice ministro, il cui intervento ho apprezzato molto, per aver chiarito alcuni aspetti del disegno di legge delega che verrà presto presentato dal Governo.

Come già il senatore Pianetta, vorrei avere ulteriori chiarimenti in merito all'efficacia degli interventi della cooperazione allo sviluppo: quale è stata la parte inefficace e come può essere indirizzato l'intervento politico per raggiungere un maggiore livello di efficacia.

Concordo pienamente sulla proposta di destinare il 50 per cento delle risorse all'Africa, che rappresenta l'emblema della disparità tra ricchi e poveri nel mondo; vorrei che si evitasse, però (ma questo lo ha detto anche lei, onorevole Sentinelli), che gli altri settori della cooperazione rimangano in secondo piano. Convengo altresì sull'opportunità di dedicare una specifica procedura informativa alle questioni africane; personalmente credo sia molto importante e penso che sarebbe utile accogliere la disponibilità della Vice ministro.

PRESIDENTE. Non sarà certo il Presidente *pro tempore* di questa Commissione a rifiutare un dibattito sull'Africa. Accolgo con entusiasmo la proposta del senatore Mele.

TONINI *(Aut)*. Anch'io desidero ringraziare la Vice ministro per la grinta e la passione profuse nel suo lavoro, perché la montagna da scalare è molto alta e ripida e le difficoltà sono immense. C'è quindi bisogno di tutta la passione e la lucidità possibili.

Vorrei sollevare tre questioni, la prima delle quali concerne l'efficacia degli interventi di cooperazione allo sviluppo. Mi domando se non sia

il caso di approfondire la riflessione e non soffermarsi soltanto sugli strumenti operativi, che pure manifestano tutta la loro obsolescenza. Si parla da anni nel nostro Paese di una trasformazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo in un'agenzia più snella, cosa assolutamente sacrosanta, anche se più facile a dirsi che a farsi, perché sono notevoli le resistenze e le difficoltà anche organizzative. Il rapporto con il Ministero è sicuramente un tema rilevante, ma non fa venir meno la vera questione centrale, ovvero se il paradigma culturale della cooperazione internazionale possa essere ancora quello della normativa in vigore, figlio di un'altra epoca non solo in Italia, ma nel mondo. Oggi viviamo in un contesto nel quale il concetto di sviluppo è assai meno chiaro e meno netto nella distribuzione geografica di quanto non lo fosse un tempo, quando eravamo abituati a considerare l'India un paese sottosviluppato; al contrario, oggi dobbiamo stare attenti a non essere tagliati fuori dal mercato a causo dello sviluppo dell'India o della Cina. C'è un rovesciamento della prospettiva a livello internazionale.

Un altro aspetto che mi preme sottolineare è che molti fallimenti della cooperazione sono stati dovuti non tanto a meri fenomeni di corruzione – che hanno fatto sì che le risorse destinate ai paesi poveri in realtà servissero in gran parte ad alimentare le burocrazie locali o strutture parassitarie, mentre le risorse che effettivamente arrivavano a destinazione erano solo una parte – quanto a una più generale incapacità di innescare dinamiche locali di autosviluppo. Gli interventi finivano per rimanere senza radici, per seccarsi rapidamente e morire, senza produrre risultati nel tempo.

Penso, invece, che sia assolutamente indispensabile ragionare in termini maggiormente paritari tra i cosiddetti paesi sviluppati e quelli cosiddetti sottosviluppati, che tali non sono più. È necessario quindi un approccio più paritario, secondo il modello del partenariato, a cui oggi si tende a fare ricorso in maniera estensiva. A ciò si aggiunge il tema della valorizzazione delle risorse locali, che interventi di accompagnamento e il partenariato dovrebbero riuscire a mobilitare, piuttosto che il puro e semplice trasferimento di aiuti. È una situazione paragonabile al temporale che colpisce una terra arsa: mezz'ora di pioggia su un terreno arido non feconda nulla, mentre la goccia che penetra nel terreno riesce a creare l'*humus*. Di solito si riesce ad agire secondo queste linee di intervento soltanto se c'è una vicinanza vera, cioè se si riesce a costruire non delle agenzie tecnocratiche, che «chiavi in mano» danno sviluppo, ma una vicinanza reale, che metta in sinergia risorse umane e cultura e che aiuti le popolazioni che sono rimaste indietro nel processo di sviluppo a ritrovare al loro interno le risorse di cui ciascuna comunità dispone. Estremizzando, si potrebbe dire che ciascun popolo possiede ricchezze proprie: non esistono popoli davvero poveri. Vengono a trovarsi in condizione di povertà a causa di una serie di circostanze; ciascuno deve trovare la propria via allo sviluppo in base alle risorse che già possiede. A volte c'è bisogno di qualcuno che si affianchi per aiutare a ritrovare tale percorso.

Mi domando come ciò possa tradursi in un'attività legislativa, in quanto credo si tratti di un tema cruciale. Dovremmo stare attenti, perché in passato il limite del confronto e del dibattito sviluppatosi anche in Parlamento è stato quello di concentrarsi troppo sull'elemento organizzativo – che ovviamente ha la sua importanza, come ho già precisato – sottovalutando però un elemento che definirei di paradigma concettuale della cooperazione.

Il secondo aspetto, che considero strettamente intrecciato a tale questione, concerne la cooperazione decentrata. Se vogliamo mettere in comunicazione e in sinergia le comunità che lavorano insieme, il tema della cooperazione decentrata è decisivo. La cooperazione infatti non può essere condotta soltanto e prevalentemente tramite interventi dall'alto, di tipo tecnocratico, altrimenti si torna al paragone fatto prima dei cinque minuti di temporale che non cambiano nulla, poiché lasciano il terreno secco come lo era in precedenza. Ai fini della vicinanza la cooperazione decentrata è assolutamente decisiva, anche per la stabilità dei rapporti di collaborazione che in tale ambito vengono a crearsi. Occorre un approccio che non sia paternalistico, ma basato sulla disponibilità a dare e a ricevere, creando un rapporto davvero paritario e di partenariato tra le comunità.

Ripeto, la cooperazione decentrata è assolutamente essenziale. Stiamo assistendo infatti a un mutamento di fase: per anni la cooperazione decentrata si è fortemente sviluppata in maniera caotica, attraverso iniziative degli enti locali e delle Regioni, che sono intervenute con proprie leggi. Da questo punto di vista, la riforma del Titolo V della Costituzione ha prodotto un effetto paradossale. Infatti, pur essendo prevista nel secondo comma dell'articolo 117 la riserva esclusiva dello Stato in materia di politica estera e di rapporti internazionali, nel terzo comma dello stesso articolo, tra le materie di legislazione concorrente, vengono ricompresi i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni. Al riguardo, tuttavia, si riscontra un approccio piuttosto restrittivo da parte del Governo e della Corte costituzionale. Sostanzialmente, si parte dalla premessa che la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera e, conseguentemente, essendo la politica estera competenza esclusiva dello Stato, anche la cooperazione allo sviluppo rientra nelle materie di competenza esclusiva dello Stato. Sulla base di tale sillogismo la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale una legge della Provincia autonoma di Trento, impugnata dal precedente Governo, mentre pochi giorni fa l'Esecutivo ha impugnato un'analoga legge della Regione Calabria. Si tratta di una continuità di indirizzo lungo una linea interpretativa severamente restrittiva. Non è un problema di poco conto, sia dal punto di vista politico che da quello legislativo, e, nel momento in cui ci accingiamo a riformare l'intera disciplina della cooperazione allo sviluppo, dobbiamo sciogliere questo nodo.

Penso che sarebbe strano immaginare che le Regioni non possano più approvare leggi in materia di cooperazione allo sviluppo: significherebbe una brusca inversione di rotta rispetto a quanto è accaduto negli ultimi anni. D'altra parte, è anche vero che non può esserci un approccio sgan-

gherato, con 20 politiche estere quante sono le Regioni, a cui si aggiungono i grandi comuni che, a loro volta, si ritengono titolari di rapporti internazionali. Credo che questo sia uno degli aspetti più delicati e spinosi da approfondire.

Infine, comprendo e credo di poter condividere la scelta dello strumento della legge delega, però vorrei dare eco al garbatissimo rilievo del collega Pianetta per ricordare al Governo che, oltre alla Camera dei deputati, esiste anche il Senato della Repubblica. Al Senato sappiamo che i rapporti di forza sono di un certo tipo e pertanto tale scelta ha senso soltanto se nasce da una condivisione politica e parlamentare larga, altrimenti diventa una scelta suicida che porterebbe a uno scontro, piuttosto che a un confronto, sul tema. Lo sto ribadendo in tutte le sedi e ad ogni esponente di Governo che incontro, e la vice Ministro mi perdonerà se lo ricordo anche a lei: il Governo dovrebbe fare una riflessione che tenga conto dei numeri del Senato. Questo ramo del Parlamento può diventare il Vietnam della politica italiana (non viene approvato nessun provvedimento, domina il caos, ogni giorno si crea una maggioranza diversa) oppure, in una fase transitoria che non si sa quanto durerà, può diventare il luogo della sperimentazione di un modello diverso, in cui magari, accanto a una Camera più politica, ve ne sia un'altra nella quale ci si sforza di trovare punti di convergenza, in particolare sulle grandi questioni di interesse nazionale e con una prospettiva di lunga durata, come sono le grandi riforme e le tematiche legate in particolare alla politica estera.

PRESIDENTE. Vorrei formulare in primo luogo una domanda che si è posta anche la Vice ministro, alla quale ritengo fondamentale acquisire una risposta: perché non ha funzionato l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) negli ultimi vent'anni? Abbiamo organizzato centinaia di conferenze, sono stati scritti tantissimi libri sull'argomento, ma questa è una realtà – dobbiamo prenderne atto – in cui lo sforzo, misurabile in migliaia di dollari, non si è tradotto nei risultati che auspicavamo.

Non credo che la nostra Commissione possa giungere a una conclusione, ma, raccogliendo anche la proposta del senatore Mele, rilevo l'opportunità di dedicare una specifica procedura informativa all'Africa che tenga conto dell'evoluzione della situazione di quel continente negli ultimi vent'anni, anche nel rapporto con le altre zone del mondo, per capire in generale perché non ha funzionato l'APS e, soprattutto, perché non ha funzionato lì.

Le comunico un dato dell'OCSE – che credo lei conosca già, signora Vice ministro – riportato in uno studio pubblicato pochi giorni fa. Sono quelle statistiche che non hanno molto senso, ma fotografano la situazione: nel 1956 il Mozambico aveva un reddito *pro capite* pari a quello della Corea del Sud. Sarebbe interessante capire come mai in Mozambico oggi rimangono ancora molte difficoltà, mentre la Corea del Sud è il fenomeno che tutti conosciamo. L'OCSE stima per il 2007 un incremento del PIL in Africa pari al 5,5 per cento (che non è poco) e fa una distinzione tra i paesi sopra e sotto tale media, illustrando le ragioni di tali dif-

ferenze. Ovviamente gli Stati ricchi di petrolio, diamanti e materie prime si trovano in una posizione migliore, ma nel caso dello Zimbabwe, ad esempio, l'aiuto pubblico allo sviluppo è strettamente correlato alle vicende politiche locali: l'attuale inflazione al 1.700 per cento dello Stato africano ovviamente non è imputabile all'aiuto pubblico allo sviluppo, ma a fenomeni locali.

Riporto un altro dato molto interessante: in Kenya il reddito medio *pro capite* è di 300 dollari all'anno; a Nairobi è di 1.500 dollari all'anno, mentre nella zona del lago Turkana ammonta a soli 75 dollari. Allora, se esprimo un giudizio sulla media nazionale questo sarà totalmente diverso da quello che posso esprimere sul reddito medio della zona del lago Turkana o su Nairobi. A parere dell'OCSE, seppure solo nella capitale, si è innescato un processo virtuoso. La domanda che ne consegue è la seguente: dobbiamo sostenere il processo di sviluppo in corso a Nairobi, nell'auspicio che esso riequilibri tutto il paese, o dobbiamo far sì che nella zona del lago Turkana il reddito medio annuo *pro capite* da 75 salga a 150 dollari? Riporto un caso estremo, ma sono questi i problemi che abbiamo di fronte.

Mi dispiace contraddire il mio amico e collega Tonini, ma, se la povertà si misura nella capacità di sopravvivere con un dollaro al giorno, per la prima volta nel 2007 l'Africa supera l'India, dato che in India vi sono ancora più di 300 milioni di persone che hanno un reddito inferiore a un dollaro al giorno. Ovviamente, conoscendo entrambe le realtà, sono due dati non confrontabili, perché in India si è innescato un processo di sviluppo (e lo si riscontra nel livello di povertà sempre decrescente), mentre in Africa tale soglia aumenta drammaticamente anno dopo anno.

Avanzerei quindi la richiesta al presidente Dini, se la Vice ministro l'accoglie, di avviare una discussione sul tema: perché non ha funzionato l'aiuto pubblico allo sviluppo, particolarmente in Africa? Sono d'accordo con la decisione di destinare il 50 per cento degli aiuti (trovo persino che sia poco) al continente africano, ma dobbiamo chiederci perché non ci sono stati risultati in Africa rispetto ad altri paesi del mondo, se ci sono connotazioni particolari, come possono essere impostati gli aiuti. Credo che ciò possa essere utile a capire che, nella dinamica dell'aiuto pubblico allo sviluppo, occorre considerare e conoscere le singole realtà. Ad esempio, io non parlo mai di Africa, bensì di «Afriche», perché è difficile fare un discorso continentale isolando le singole regioni.

La seconda questione posta dalla Vice ministro riguarda un altro argomento che vorrei sottolineare. Innanzi tutto, riconosco che l'aver attribuito la delega in materia di cooperazione allo sviluppo a un solo Vice ministro – lo dissi al ministro D'Alema quando presentò le linee di politica estera di fronte alle Commissioni affari esteri di Camera e Senato in seduta congiunta – sia stata una scelta intelligente rispetto a quella adottata dal Governo precedente. Ritengo infatti che tale delega non possa che essere unitaria e debba avere una funzione specifica all'interno del Ministero – senza nulla togliere agli altri Sottosegretari – anche perché, a li-

vello europeo, si svolgono incontri tra i ministri competenti per la cooperazione allo sviluppo.

Oltre a tale dato acquisito, vi è un altra questione, peraltro contenuta nella legge n. 49, che nel tempo abbiamo perso di vista. Confesso che il mio giudizio sul provvedimento è molto meno negativo di tanti altri, forse perché ho rivissuto il dramma del nostro collega Serri, che per cinque anni tentò di modificare la legge sulla cooperazione, nonostante le trappole che gli venivano tese da parte di tutte le forze politiche, in maniera assolutamente *bipartisan*. Alla fine ho rivalutato quella legge perché, nonostante tutto, ha retto all'impatto. Ebbene, all'articolo 1 vi è una dizione molto precisa sulla responsabilità del Ministero degli affari esteri nella politica della cooperazione. All'epoca si presupponeva l'esistenza di un comitato di coordinamento, che poi fu soppresso e i cui poteri vennero trasferiti al CIPE, che tuttavia non ha mai svolto tale funzione. In realtà, la visione unitaria che la legge profilava, pur con tutti i suoi difetti, nel tempo è stata abbandonata. Credo che oggi il primo obiettivo politico (non solo organizzativo) del Governo dovrebbe essere quello di mostrare una volontà forte (è indifferente che lo faccia Prodi o un altro Esecutivo) nello stabilire che il Ministero degli affari esteri è il regista di una visione unitaria della politica della cooperazione. Altrimenti, quando diamo risorse alla Banca mondiale o al Fondo monetario internazionale senza avere una visione politica unitaria, rischiamo – come talvolta è successo – di trovarci spiazzati da decisioni dei rispettivi *board* che sono in contraddizione con le nostre scelte. Ciò può accadere anche con i funzionari italiani, che rispondono a una personalità politica diversa da quella del Ministro degli affari esteri. Ritengo che questa debba essere una scelta precisa del Governo e chiedo alla Vice ministro se può essere rispettata.

La cooperazione decentrata è importante non solo per le ragioni illustrate dal senatore Tonini, ma con grande cinismo direi che è importante anche perché i comuni, le province autonome e le regioni sono spesso più ricchi dello Stato e hanno la capacità di mobilitare risorse. Pertanto, in un contesto di difficoltà nazionale, poter contare sulle energie e le risorse degli enti locali e delle Regioni in maniera coordinata è un elemento fondamentale. Tuttavia, vorrei dire al senatore Tonini – e rivolgo un'altra domanda alla Vice ministro – che le esperienze (ne citerò una in particolare) di cooperazione decentrata o di raccordo con le regioni, i comuni e le province autonome non sono solo un problema di Corte costituzionale o di Titolo V: la realtà è che «la secchia rapita» è la cultura alla base dell'amministrazione locale.

Faccio un esempio. In Palestina, per un serie di ragioni che non sto a spiegare, è nato un progetto dal nome «Le ali della colomba»; si tratta di una gestione mista tra Stato, Regioni ed enti locali con un obiettivo preciso: il rafforzamento delle istituzioni locali e il miglioramento dei servizi. Tanto più funzionano la rete del gas, la luce, il sistema fognario, la scuola e la sanità tanto più riusciamo a creare un clima se non di pace, certamente di minore esasperazione. È quindi un tipico progetto che il Governo non è in grado di realizzare da solo, perché vanno coinvolte le esperienze

di Regioni ed enti locali. Sono stati previsti i fondi necessari, senza alcun obbligo per gli enti locali di incrementare gli stessi sui loro specifici progetti. Ebbene, penso sia stata la più grande fatica della mia vita soltanto trovare i rappresentanti dell'UPI, dell'ANCI e così via disposti ad assumersi questa responsabilità.

C'è quindi un problema a livello legislativo, senatore Tonini, però la politica centrale in qualche modo deve ricondurre *ad unum* gli interventi di cooperazione. Capisco – e lo dico con molta franchezza – che nel consiglio comunale di un qualunque paese si decida di aiutare i bambini palestinesi. Non comprendo però perché analogo sforzo non possa essere indirizzato verso le realtà drammatiche di altri Stati: non si realizza mai, ad esempio, una scuola in Angola, nel Burundi, in Brasile e così via. Si pone dunque una necessità di coordinamento e di indirizzo, con l'indicazione di priorità da parte del Governo. Se il Governo destina il 50 per cento degli aiuti all'Africa, non imporrà certo agli enti locali di fare lo stesso, ma ritengo giusto un minimo di adeguamento nella stessa direzione.

La cooperazione decentrata, a mio avviso, non è dunque solo un problema legislativo, ma riguarda anche la volontà politica: è necessario, cioè, che il Governo e gli organi rappresentativi degli enti locali avviino un meccanismo di coordinamento al fine di migliorare l'efficacia della cooperazione.

Da ultimo, lo confesso, non sono molto sensibile alle tematiche di genere, devo però dare atto – la Vice ministro forse se ne sorprenderà – di un'esperienza. Ho verificato che all'interno dei paesi in via di sviluppo è il ruolo della donna a determinare la maturità della società: tanto più la donna è libera e ha una sua autonomia, tanto più la società è diversa e in movimento. Tant'è che alla fine sono diventato un fautore del microcredito. Come dice il senatore Tonini, infatti, è la goccia che penetra nel terreno arso e, nonostante impieghi molto tempo, riesce a cambiare la società, i rapporti all'interno della comunità e consente di diffondere in quelle zone concetti che a noi sembrano scontati (come quelli di costo, manutenzione, ammortamento, investimento), ma che in molti paesi in via di sviluppo sono un linguaggio incomprensibile. Allora, se la Vice ministro intende considerare le tematiche di genere qualche strumento rafforzativo della cooperazione, sono assolutamente d'accordo; secondo il mio personale parere il microcredito è uno degli strumenti più efficaci dal punto di vista operativo.

Riassumendo, dunque, vorrei sapere perché non ha funzionato l'APS, soprattutto nei confronti dell'Africa, e se nella legge delega sarà prevista la regia del Ministero degli affari esteri. Sarebbe opportuno inoltre individuare precise forme di cooperazione decentrata, perché un coordinamento a mio modesto parere è assolutamente necessario.

Non mi soffermo sulla scelta dello strumento della legge delega, ma sottoscrivo quanto detto dai senatori Pianetta e Tonini. Abbiamo incardinato in questa Commissione i disegni di legge di riforma della disciplina della cooperazione; credo quindi che il Governo presenterà al Senato il suo disegno di legge. Non ci sono pregiudiziali né preclusioni verso la

legge delega, almeno da parte mia. Nutro però qualche perplessità, perché considero la riforma della cooperazione una di quelle leggi che segnano la storia di una legislatura. Parlare di legge delega, se posso esprimere un giudizio più strettamente parlamentare, significa parlare di tutti i temi della cooperazione. È chiaro che dovrà compiersi uno sforzo per restringere l'ambito della delega, ma si corre inevitabilmente un rischio: se, infatti, lavorando su una legge che individua degli strumenti operativi alla fine ci si può trovare d'accordo, quando si resta sul piano dei principi e dei criteri è più difficile riuscire a conciliare posizioni diverse. Senza alcun pregiudizio, quindi, rispetto alla legge delega, invito però il Governo a compiere un'attenta valutazione. Al riguardo credo che, prima della presentazione del disegno di legge al Parlamento, ci si potrebbe anche confrontare in Commissione su quale sia lo strumento migliore per affrontare il tema difficile della riforma. Ricordo che l'allora sottosegretario Serri impiegò ben cinque anni per riuscire a far approvare un disegno di legge al Senato, che venne però massacrato quando arrivò all'esame della Camera.

POLLASTRI *(Ulivo)*. Sono rimasto favorevolmente colpito dall'impostazione data all'enorme problema della cooperazione dalla vice ministro Sentinelli, di cui ho percepito l'entusiasmo e la volontà di fare.

Il mio intervento sarà brevissimo, perché condivido quasi tutto quello che è stato detto dai colleghi che mi hanno preceduto. Mi soffermerò soltanto su alcuni aspetti.

Condivido il richiamo della Vice ministro all'efficacia nella cooperazione. Non voglio essere polemico, ma questo settore è spesso caratterizzato da sprechi e inefficienze, come io stesso ho avuto modo di verificare personalmente girando l'Africa e l'America latina, che conosco meglio. Ho visto progetti iniziati e poi abortiti, anche se il denaro ad essi destinato era già stato speso; non li cito, ma li conosciamo tutti.

Mi chiedo allora da cosa siano dipesi questi fallimenti. Da quanto ho percepito – ma è una mia personale valutazione – spesso sono imputabili alla mancanza di professionalità delle persone incaricate di seguire i progetti presso consolati e ambasciate. Non conosco i criteri in base ai quali il Ministero degli esteri sceglie questi funzionari, ma in molti casi non sono persone preparate e mancano di una professionalità adeguata per poter seguire progetti, che a volte sono anche di notevole entità. A parte i casi di malversazione, ma questo è un altro discorso.

Vorrei segnalare inoltre che, una volta avviati i progetti, manca un monitoraggio appropriato. L'*auditing*, che credo sia estremamente importante, dovrebbe essere invece continuo e non limitarsi alla compilazione di formulari inviati dal Ministero. Spesso accade che coloro che seguono un progetto si limitino a riempire le 10 o 20 cartelle che servono a dar conto del progetto, senza seguire materialmente l'intervento. Il coinvolgimento delle autorità diplomatiche, poi, a volte viene percepito come un'attività aggiuntiva, mentre si tratta di una parte sostanziale della politica estera del Paese.

Concordo totalmente con il presidente Mantica sulla necessità di destinare risorse maggiori all'Africa. Mio padre mi portò in Africa quando avevo sette anni e ne sono venuto via che ne avevo tanti di più, quindi la conosco quasi tutta e so quello che è successo in quel continente. L'Africa ha veramente necessità di cooperazione, ma di una cooperazione intelligente. Quando avevo dieci anni Mussolini disse che l'Etiopia sarebbe diventata il granaio dell'Italia ed aveva ragione, perché ho potuto vedere le eccellenti piantagioni di grano che l'Italia aveva cominciato a sviluppare (poi però vi sono stati altri avvenimenti). Quando poi c'è stata la grande carestia in Etiopia, il mondo è intervenuto inviando sacchi di farina bianca (che, tra l'altro, non è nemmeno molto apprezzata tra la popolazione), ma nessuno si è preoccupato di costruire pozzi e di fornire gli strumenti necessari per la coltivazione di un terreno che già aveva dato risultati in passato, e vi è stato un notevole regresso. Sono quindi assolutamente d'accordo con quanti hanno sostenuto l'opportunità di tenere una specifica procedura informativa dedicata all'Africa, in cui la presenza italiana è sicuramente quanto mai gradita e desiderata.

La Vice ministro ha detto che l'obiettivo prioritario è lo sradicamento della povertà: non possiamo che essere totalmente d'accordo. Vengo dal Brasile, come il senatore Del Roio, e so che il primo progetto sociale intrapreso dal presidente Lula non appena è salito al potere è stato «*Fome zero*» (fame zero), che tuttavia non è stato ben realizzato a causa della mancanza di organizzazione, di professionalità e di monitoraggio, motivi per i quali i progetti non riescono ad ottenere i successi previsti nel momento in cui vengono ideati e predisposti.

L'ultimo punto, già trattato dai miei colleghi, riguarda la cooperazione decentrata, nella quale effettivamente si hanno esempi concreti di successo. La regione Lombardia, ad esempio, ha finanziato con risultati eccellenti alcuni progetti in Brasile. Si potrebbero ottenere risultati ancora migliori se vi fosse un coordinamento fra gli enti che promuovono tali progetti di sviluppo. La percezione che si ha, invece, all'estero è che vi sia poca sinergia tra gli enti italiani che operano nei vari settori della cooperazione, cosicché i risultati, invece di moltiplicarsi, si frazionano.

DEL ROIO *(RC-SE)*. Il collega Tonini ha paragonato il Senato al Vietnam: io non sarò così drammatico, ma certamente il Senato ha un bel problema, perché, alla vigilia di un'audizione così importante, come considero quella della vice ministro Sentinelli, siamo stati massacrati da riunioni di Commissioni dalle 8,30 del mattino fino a tarda sera, si prevedeva che il voto in Aula si sarebbe svolto alle 11 ed invece si vota alle 14. Insomma, è molto difficile una programmazione dei nostri lavori. Evidentemente quella odierna è un'audizione in parte sacrificata, non certo per le magnifiche parole della Vice ministro, ma per le nostre difficoltà di lavoro. Insisto, quindi, sulla necessità che l'onorevole Sentinelli torni nuovamente in questa Commissione per parlare dell'Africa e della cooperazione, augurandomi che si riesca ad ottenere una migliore organizzazione dei lavori parlamentari del Senato.

Esamineremo approfonditamente il disegno di legge di riforma della disciplina della cooperazione che il Governo si appresta a presentare; nel frattempo, insieme ai colleghi Martone e Russo Spena, abbiamo presentato un disegno di legge sulla riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo e delle politiche di solidarietà internazionale. Pertanto discuteremo molto dell'argomento.

Devo ripetere quanto detto dai miei colleghi sull'Africa. Concordo pienamente sulla necessità di destinare a quel continente il 50 per cento degli aiuti, anzi, come ha detto il senatore Mantica, sarebbe ancora meglio se si destinassero risorse maggiori e, soprattutto, se vi fosse un centro di coordinamento della cooperazione decentrata che tenga conto di tale priorità individuata a livello centrale. Mi sento un po' traditore a non difendere l'America latina, ma conosco le realtà del mondo.

Le Nazioni Unite sfornano dati sempre nuovi sulle popolazioni e quelli diffusi in questi giorni parlano di 906 milioni di abitanti in Africa; se togliamo i 130 milioni che chiamerò genericamente e solo per semplificazione «mondo arabo» (ma che in realtà sono un crogiolo di popoli), restano più di 700 milioni di abitanti dell'Africa nera. Le proiezioni dell'ONU parlano di 2 miliardi 228 milioni di abitanti nell'anno 2050.

PRESIDENTE. Per fortuna l'ONU sbaglia, spesso.

DEL ROIO *(RC-SE)*. Certamente, però è un dato che è stato diffuso; non è detto che ciò accada, ma è stata fatta una proiezione piuttosto preoccupante. L'Africa, con questa crescita demografica e con la crescita della povertà (quasi sempre la crescita demografica e quella della povertà sono collegate) rappresenta una regione chiave per la nostra politica di cooperazione allo sviluppo.

Ogni tanto qualche africano dice – e forse lo ha detto anche a lei, Vice ministro – che se gli europei continuano ad aiutare gli africani, questi scompariranno. Vorrei ricordare che gli europei hanno cominciato ad aiutare l'Africa nel 1444, quando ebbe luogo la prima razzia che segnò l'inizio della tratta degli schiavi neri. All'epoca Eugenio IV emanò una bolla papale nella quale si definiva l'«alius»; infatti si conoscevano gli ebrei, si conoscevano i musulmani, si conoscevano i cristiani nelle loro diverse connotazioni e poi si scoprirono le civiltà extraeuropee, che non si sapeva bene come chiamare. Vennero chiamate «alius» (altro). Del resto, l'individuazione dell'altro da sé ha avuto sempre connotati tragici nella storia, in particolare nel rapporto tra Europa ed Africa; non ne faccio una colpa al Papato, ma alle varie corone e compagnie commerciali europee che con l'Africa hanno avuto a che fare. Purtroppo, si continuano ad avere riscontri seri della problematicità dei rapporti fra Africa ed Europa, con gli accordi di *partnership* economica (*Economic Partnership Agreements*, o più brevemente EPA), che prevedono un'agenda di privatizzazioni, di liberalizzazioni, di frammentazioni che l'Europa ha in progetto di realizzare nei paesi ACP, una situazione molto grave che ovviamente la nostra politica di cooperazione non può risolvere.

La relazione della Vice ministro è stata assolutamente brillante quando si è concentrata sulla condizione della donna, un discorso estremamente valido per i villaggi africani, e chiunque conosca un minimo l'Africa lo può confermare. Ciò vale anche per le culture indigene delle Americhe: basti pensare alle reti delle donne in Messico, in Guatemala, ma anche nelle Ande, dove la figura femminile ha molta forza ed ha un ruolo portante nel tessuto sociale, ha il ruolo fondamentale di evitare la disgregazione dell'economia. Credo che questa sia una grande intuizione. Dobbiamo pertanto apprezzare la presenza nel Governo, in questo settore, di una Vice ministro capace di esprimere una nuova sensibilità.

Anch'io chiederò al presidente Dini di poter svolgere un confronto sull'Africa, considerato che nei prossimi mesi avremo l'opportunità di proseguire la discussione sulla riforma della cooperazione. In realtà, il disegno di legge presentato insieme ai senatori Martone e Russo Spena propone di non usare più l'espressione «cooperazione allo sviluppo», perché va chiarito che cosa si intende per «sviluppo»; più opportuno sarebbe fare riferimento alla politica di solidarietà internazionale. A tale riguardo, vorrei ricordare che tra ieri e oggi abbiamo discusso di 24 missioni militari: credo che l'Italia debba puntare sempre di più sulla politica della solidarietà, sulla lotta alla povertà, alle malattie e alle sofferenze, tentando di limitare la partecipazione alle missioni militari. Capisco che il mondo in cui viviamo è difficile e che non siamo stati noi ad aver inventato i bisogni, però vorrei che vi fosse un equilibrio sempre maggiore tra ricchi e poveri nel pianeta.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, anch'io vorrei ringraziare la Vice ministro per la sua presenza in questa Commissione, che inaugura un percorso di riflessione sulla riqualificazione e la riforma della cooperazione e sulla politica di solidarietà internazionale.

A tale proposito vorrei capire che cosa si intende oggi per «cooperazione» e cosa per «sviluppo». In effetti, la legge n. 49 del 1987 incarnava alcuni paradigmi e alcuni approcci che oggi sono stati in parte superati dalla limitatezza di quella logica e in parte da importanti innovazioni. Una di esse è stata già ricordata, ossia il fatto che i Governi tendono a perdere il monopolio sia della politica internazionale, sia della cooperazione internazionale. Assumono importanza altre entità: le autorità locali, le organizzazioni non governative, lo stesso settore privato, che spesso e volentieri si propone come soggetto di sviluppo e, auspicabilmente, di lotta alla povertà. Bisogna poi considerare la commistione tra cooperazione civile ed intervento militare, a cui ha accennato da ultimo il collega Del Roio.

Quando oggi parliamo di cooperazione, a quale rapporto tra territori, popoli e Stati pensiamo? In particolare, come può essere recepito il modello del partenariato globale allo sviluppo (compreso nell'VIII Obiettivo di sviluppo del millennio, quello che più ci riguarda) in una proposta di riforma della cooperazione italiana? Quali intenzioni avete in proposito ai fini della legge delega? In realtà, la questione dello strumento legislativo è secondaria: sono convinto che con una riflessione approfondita in Parlamento e audizioni ben costruite e circoscritte nel tempo si possa riu-

scire a recuperare la centralità del Parlamento nella discussione sulla riforma della cooperazione.

Allora, che tipo di partenariato abbiamo in mente? Un partenariato tra eguali? Ciò presupporrebbe il riconoscimento di soggettività nuove che operano nella cooperazione; alcuni soggetti vorrebbero partecipare, ma forse è bene escluderli; altri ancora possono svolgere un ruolo complementare (ad esempio, il settore privato), sempre però in un quadro di riferimento e in una cornice definita in modo chiaro dal settore pubblico.

Il presidente Mantica ha poi fatto riferimento alla Banca mondiale. Occorre ricordare che la cooperazione viene portata avanti non soltanto da soggetti che operano all'interno dei territori nazionali, ma anche da organismi internazionali, ad esempio la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, il quale ultimo si è dotato di una struttura di crescita e di lotta alla povertà (*Poverty Reduction and Growth Facility*). Anche l'Organizzazione mondiale del commercio ha un suo «*Round* per lo sviluppo», secondo il quale gli scambi commerciali dovrebbero essere sinergici alla lotta alla povertà. Quali sono le vostre intenzioni riguardo alla necessità di garantire tale sinergia, ovvero di fare in modo che le politiche commerciali siano uno strumento di lotta alla povertà e che quest'ultima non sia una giustificazione utilizzata invece per perpetuare modelli di sviluppo e scambi iniqui che, di fatto, hanno contribuito a una sbagliata distribuzione delle risorse a livello planetario?

Non si tratta di un rilancio della cooperazione solo a livello quantitativo. Il paradosso nel quale ci troviamo è che, analizzando i flussi e i trasferimenti di risorse finanziarie a livello globale, si rileva che i paesi delle periferie del mondo contribuiscono più di quanto facciamo noi in termini di scambi commerciali, cancellazione del debito e così via. Il vero paradosso – invito i colleghi a leggere l'ultimo rapporto del Social Watch – è che probabilmente dovremmo pensare a una prospettiva nella quale non si diano più fondi ai paesi, bensì si riconosca la possibilità ai Governi di poter gestire le loro economie. Sono stati fatti studi che dimostrano che, se i Governi dei paesi cosiddetti impoveriti riuscissero a introdurre meccanismi di controllo sui flussi di capitali, far pagare le tasse a chi deve, creare meccanismi cogenti di indirizzo rispetto agli investimenti privati esteri (IDE), probabilmente riuscirebbero a generare molte più risorse endogene per la lotta alla povertà e per lo sviluppo rispetto a quelle che riusciamo a dare noi. In prospettiva, a mio parere, dobbiamo chiederci come possiamo garantire la coerenza delle politiche macroeconomiche rispetto a quelle di sviluppo e di lotta alla povertà.

Sono convinto che oggi la cooperazione e la solidarietà debbano essere indirizzate soprattutto a soddisfare e a promuovere i diritti fondamentali. Mi riconosco molto nello *human rights approach*, ossia in un approccio ai diritti molto più ampio rispetto a quello di genere, oggi parte integrante della proposta del sistema delle Nazioni Unite. Come possiamo recepire l'approccio basato sui diritti in una cultura della cooperazione e della solidarietà diversa, che non sia soltanto diretta a garantire una giusta fetta di PIL o un reddito minimo (calcolato magari in dollari) a tutti?

Quali sono i criteri qualitativi che intendiamo utilizzare per valutare l'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo?

Oggi riconosciamo che vi sono soggetti diversi: i territori, le comunità locali, le cooperative, la società civile, le organizzazioni non governative. Il rischio è che, a livello europeo, vi sia la tendenza a bypassare tali soggetti. Con il pretesto di garantire una maggiore armonizzazione ed efficacia dell'aiuto pubblico, si cerca di incentivare ciò che, in termini tecnici, si chiama *budget support*: i Governi concedono i finanziamenti direttamente ad altri Governi, i quali li gestiscono come ritengono opportuno, bypassando il ruolo di controllo democratico che le comunità e le popolazioni possono svolgere. Come possiamo evitare di cadere in questa trappola, senza cancellare la priorità di garantire il buon esito dei fondi concessi a quelle popolazioni, visto che si tratta di un nostro obbligo (in quanto fondi pubblici dei pubblici contribuenti) e di una responsabilità nei confronti di quanti dovrebbero usufruirne?

SENTINELLI, *vice ministro degli affari esteri*. Desidero ribadire la mia disponibilità ad incontrarci di nuovo. Accolgo altresì la proposta del Presidente e di numerosi senatori di svolgere una procedura informativa espressamente dedicata all'Africa, comparando gli aiuti allo sviluppo della cooperazione italiana in quell'area con quelli in altre parti del mondo per verificare per quale motivo in quelle regioni non siamo riusciti a mettere in moto un volano positivo. Naturalmente vanno considerate le diverse «Afriche» e i contrasti in merito agli interventi inefficaci della cooperazione e ai rapporti internazionali, che devono essere attentamente valutati da questa Commissione e, più generalmente, dal Senato.

Brevemente, vorrei fornire alcune risposte concrete alle domande avanzate oggi.

In primo luogo, penso che non vi sia alcun dubbio che si possano ottenere taluni miglioramenti: è questo il motivo per il quale mi sto cimentando in questa iniziativa con quell'interesse personale che voi pure avete rilevato. Mi riferisco alla nostra cooperazione allo sviluppo e al ruolo dell'Italia all'interno della comunità internazionale in base alla normativa vigente. Nella prospettiva della riforma abbiamo impostato la programmazione degli ultimi giorni e stiamo lavorando per accrescere la consapevolezza dei cittadini attraverso incontri con i rappresentanti della società civile e con le organizzazioni (private e pubbliche) che si occupano di cooperazione. In ogni caso, il fatto che non vi sia stata alcuna programmazione ufficiale dal 2002, significa che qualcosa intanto si può fare, anche per evitare sprechi e per una maggiore trasparenza.

Per quanto concerne il problema, sottolineato dal senatore Pollastri, di una scarsa professionalità nel settore della cooperazione, senza nulla togliere agli operatori che vi lavorano, è possibile porre immediatamente mano alla struttura affinché siano migliorate le condizioni di operatività. Ciò nondimeno, credo che sia utile affrontare la questione del livello degli strumenti normativi (e non, convengo con il senatore Tonini, dell'organizzazione).

Mi spiego meglio: se si vuole essere coerenti – lo avete ribadito nettamente – e migliorare l'intervento politico non solo a livello nazionale, ma internazionale, non vi è dubbio che la legge n. 49 del 1987 non aiuta, perché non è improntata ad un principio di unitarietà della cooperazione. Concordo sul fatto che questa previsione potesse rientrare tra le intenzioni del legislatore, ma nella fase applicativa dei regolamenti è stata tradita. Pertanto, dobbiamo ridefinire con un nuovo intervento normativo una prospettiva di unitarietà, perché la legge n. 49 da questo punto di vista attribuisce al Ministero degli esteri – permettetemi di dirlo in modo franco – competenze improprie, essendo ormai il concetto della cooperazione parte della politica estera (non dico «integrante» per non essere fuorviante). Ciò fa sì che vi sia, all'interno del Ministero degli esteri, un punto di riferimento fondamentale (qualcuno sosteneva di regia, io direi piuttosto di soggettività politica) responsabile rispetto ai temi della cooperazione.

Quali sono le inadeguatezze e i difetti della legge n. 49? Occorre – ripeto – recuperare l'unitarietà, istituire un fondo unico per assicurare la coerenza degli interventi a livello decentrato e realizzare uno strumento operativo efficiente. È necessario oggi rendere non solo più trasparente, ma anche più autorevole, all'interno di un consesso internazionale, chi fa cooperazione, privilegiando però l'aspetto dell'indirizzo politico. Deve essere la politica a decidere e a servirsi dello strumento attuativo più competitivo ai livelli del mercato privato; la cooperazione governativa, che sa anche esaltare l'intervento privato, è comunque responsabile perché i fondi non appartengono all'Esecutivo, bensì ai cittadini.

Ciò che conta maggiormente – mi pare che siamo d'accordo – è un'innovazione della legge n. 49, in virtù del fatto che è cambiato il mondo. Serve un'altra lente per leggere quelle contraddizioni che oggi forse sono diventate vere e proprie rotture del modello di sviluppo che abbiamo conosciuto sin qui e che viene letto da noi in maniera differente anche in base alle diverse sensibilità politiche. È però sotto gli occhi di tutti che tale modello va affrontato in modo assolutamente diverso, proprio a partire dai soggetti che operano nella cooperazione e dagli strumenti da adottare.

Si parlava delle tematiche di genere: sono una fautrice del microcredito e della microfinanza, che esaltano il potere e il controllo della comunità locale. Analogamente occorre far uscire dalla nicchia i settori del commercio equo e solidale e del consumo critico. Anche questa è cooperazione. Dobbiamo far rientrare nelle linee di riforma anche questi settori, insieme naturalmente alla cooperazione decentrata.

Per storia e cultura personale sono attentissima ai fenomeni positivi che hanno origine all'interno delle autonomie locali. Ciò nondimeno, ferma restando l'esigenza di efficacia, dobbiamo lavorare per garantire la coerenza dell'intervento, attraverso lo strumento legislativo ma anche grazie all'interrelazione politica. Non possiamo permettere che qualunque Regione, seppure la più virtuosa e competente, interagisca direttamente con le autorità centrali di un dato paese determinando le condizioni della cooperazione. Senza nulla togliere all'autonomia locale bisogna fare si-

stema e perseguire gli obiettivi del coordinamento, della sintonia e della coerenza affinché la cooperazione non ci sfugga di mano e non siamo incapaci di rappresentare una politica diversa.

Non voglio sottrarmi al tema di fondo, relativo alla scelta della legge delega. Sono disponibile a un confronto, a condizione che non vi siano pregiudizi o preclusioni da parte vostra, né secondi fini da parte del Governo. Ci troviamo a discutere in un consesso parlamentare e, per quanto attiene al tema della cooperazione, si avvertono precise esigenze. Innanzi tutto occorre essere rapidi nell'intervento; i fallimenti precedenti ci insegnano che dobbiamo individuare le condizioni più idonee per raggiungere gli obiettivi. In secondo luogo, mi pare – ma lo verificheremo in un secondo momento – che le forze politiche di maggioranza e di opposizione siano abbastanza d'accordo su alcuni temi delicati, che possono trovare svolgimento nella discussione parlamentare. Raccolgo l'invito del Parlamento a discutere nel merito, ma difendo la legge delega perché mi pare che, proprio in una materia come la cooperazione, per i motivi che sono stati fin qui rappresentati, serva una verifica in corso d'opera, come lo strumento della legge delega consente. Infatti, l'attuazione della legge e la verifica della stessa – anche attraverso il monitoraggio dell'esperienza precedente – non rappresentano un momento esaustivo nella definizione del corpo normativo – che modifichi interamente o no la disciplina vigente – ma è nel corso dell'attuazione, una volta presentata la legge delega, che il Parlamento decide come sia meglio intervenire. Mi pare che ciò possa consentire a tutti quelli che credono in una nuova fase di lavorare in maniera più proficua.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente la vice ministro Sentinelli per il suo contributo. Penso sia chiaramente emerso dai vari interventi che la riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo è ben accolta da questa Commissione, in cui sarà oggetto di ampia discussione; possiamo contare infatti su competenze specifiche in materia. Rilevo altresì l'ampio consenso manifestato dalla Commissione sull'ipotesi di dedicare una specifica procedura informativa alla situazione del continente africano nel confronto con altre realtà; riporterò una richiesta in tal senso al presidente Dini.

Per quanto riguarda poi la questione dell'aiuto pubblico allo sviluppo, sollevata dal senatore Del Roio, sarebbe eccessivamente lungo risalire al 1444; sarebbe sufficiente partire dal 1954 per capire il processo di decolonizzazione e quanto è successo in seguito.

Ringrazio tutti i colleghi intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 2

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

93ª seduta (antimeridiana): giovedì 13 dicembre 2007

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione del consulente esterno dell'*Inspection Panel* della *World Bank*, dottor Edoardo Abbott

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 53, 59, 60
MARTONE *(RC-SE)* 59

ABBOTT . . . . . *Pag.* 53, 59

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

*Interviene il consulente esterno dell'*Inspection Panel *della* World Bank*, dottor Edoardo Abbott, accompagnato dai dottori Maurizio De Martino, Antonio Tricarico e Tatiana Tassoni.*

I lavori hanno inizio alle ore 9.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del consulente esterno dell'*Inspection Panel* della *World Bank*, dottor Edoardo Abbott

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta del 15 marzo scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4 del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del consulente esterno dell'*Inspection Panel* della *World Bank*, dottor Edoardo Abbott, che saluto e ringrazio per la partecipazione.

Onorevoli colleghi, siamo molto lieti di ospitare il dottor Abbott, il quale ci fornirà informazioni preziose per la nostra indagine conoscitiva, poiché l'organismo che egli rappresenta pubblica anche importanti documenti al riguardo.

Faccio presente al nostro ospite che questa è la prima audizione di organismi internazionali svolta dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva all'ordine del giorno, ma abbiamo intenzione di convocarne altri – sia internazionali che italiani – prima di definire il testo della riforma della cooperazione italiana allo sviluppo.

Rivolgo nuovamente il benvenuto al dottor Abbott e gli cedo la parola.

ABBOTT. Signor Presidente, onorevoli senatori, vorrei esprimere un sincero ringraziamento per l'invito rivoltomi ad intervenire. Sono grato ed onorato di essere qui e di poter riferire la mia personale esperienza all'interno dell'*Inspection Panel* della *World Bank*, cioè il Gruppo d'ispezione della Banca mondiale.

Mi è noto che la vostra Commissione è interessata in particolare all'esperienza delle istituzioni finanziarie internazionali sotto il profilo della responsabilità verso terzi e vuole accertare se i meccanismi di controllo

possano rendere tutte le strutture di assistenza alle sviluppo più trasparenti, efficienti e rispettose delle necessità dei paesi più poveri. Mi accingo quindi a descrivere il funzionamento del Gruppo d'ispezione della Banca mondiale, illustrandone i risultati conseguiti e confrontandoli anche con quelli degli organi di controllo di altre organizzazioni internazionali; in conclusione, vorrei fornire anche alcune indicazioni sulle modalità di attivazione di tale meccanismo.

Le procedure seguite dal nostro organo di controllo sono molto articolate e non è facile illustrarle in tempi brevi, ma sarò lieto di rispondere ad eventuali richieste di chiarimento al termine della mia presentazione. Dal momento che la mia relazione non sarà esaustiva, chiedo di consegnare alla Commissione del materiale informativo – inclusa l'ultima relazione annuale del Gruppo d'ispezione – in cui è spiegato più dettagliatamente come funziona il nostro organo di controllo. È stata anche pubblicata, nelle quattro lingue fondamentali della Banca mondiale e dei suoi membri (spagnolo, inglese, francese e portoghese), una relazione decennale sul funzionamento del Gruppo d'ispezione, che comprende una cronistoria dell'organo ed in cui si dà conto anche delle discussioni che hanno avuto luogo intorno alle varie attività di controllo.

Il Gruppo d'ispezione è il primo organo di controllo indipendente collegato ad un organismo finanziario internazionale. Fu istituito nel 1993 dalla Banca mondiale per verificare i risultati della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e dell'Associazione per lo sviluppo internazionale (IDA-*International Development Association*) e risponde alle denunce di soggetti che si ritengono danneggiati da progetti finanziati dalla Banca mondiale nei quali, a loro avviso, non sono state osservate politiche e procedure corrette: mi riferisco a quelle istruzioni che gli uffici direzionali della Banca mondiale impartiscono al personale affinché applichi le politiche generali definite dal Consiglio di amministrazione, in cui sono rappresentati tutti paesi membri. L'obiettivo principale di tali politiche è quello di ottimizzare i benefici sociali, economici e finanziari dei progetti e dei programmi finanziati dalla Banca, al contempo riducendo al minimo i danni all'ambiente e alle persone.

La creazione di questo organo di ispezione è stata la prima risposta istituzionale della Banca mondiale all'aumentare delle richieste di riforma provenienti dalla società civile e da alcuni Governi dei paesi membri, nel senso di una maggiore trasparenza delle operazioni della Banca e dalla sua assunzione di responsabilità verso terzi. Il fatto che alcuni progetti finanziati dalla Banca mondiale fossero dannosi a livello sociale ed ambientale venne confermato da una ricerca indipendente, commissionata dalla Banca stessa nel 1993, che riesaminò il progetto delle dighe sul fiume Narmada in India, costruite per fornire energia elettrica e risorse idriche per l'irrigazione: i risultati della ricerca mostrarono che centinaia di migliaia di persone furono sfollate dalla Valle del Narmada senza ottenere alcun risarcimento e senza che fossero poste in essere misure di risanamento.

Nello stesso periodo, il Gruppo di ispezione commissionò uno studio interno per esaminare le denunce della società civile riguardo al fatto che

la Banca mondiale stava per erogare fondi non focalizzati alla cooperazione per lo sviluppo. Il direttore del gruppo di studio, nella sua relazione, confermò che nella Banca si incoraggiava l'erogazione di prestiti senza molta attenzione alle conseguenze dei singoli progetti. Quindi questo studio, nelle sue conclusioni, suggerì l'istituzione di un meccanismo di controllo indipendente, che è stato poi il Gruppo di ispezione.

Faccio notare che anche altre istituzioni finanziarie internazionali affrontarono pressioni simili dal mondo esterno e, poco dopo l'istituzione del Gruppo di ispezione, anche esse crearono i loro meccanismi di controllo. Questo è importante perché, quando si studia la possibilità di creare un meccanismo di questo tipo, si può esaminare quello che abbiamo fatto noi e quali sono i risultati che abbiamo raggiunto (parlerò brevemente anche di questo aspetto).

Un paio d'anni dopo, la Banca mondiale istituì un altro meccanismo di controllo, parallelo al nostro, per esaminare le denunce riguardanti i progetti nel settore privato, che erano finanziati esclusivamente dall'IMC *(International finance corporation)*, l'istituzione finanziaria multinazionale, e garantiti dall'agenzia multilaterale MIGA *(Multilateral insurance Guarantee Agency)*.

Come funziona il Gruppo di controllo? Esso è composto da tre membri di nazionalità diverse, nominati dal Consiglio di amministrazione della Banca mondiale per un periodo di cinque anni non rinnovabili. I requisiti per la scelta degli ispettori sono: indipendenza dalla dirigenza della Banca, integrità ed esperienza nelle questioni di sviluppo. Essi possono essere rimossi dall'incarico soltanto dal Consiglio d'amministrazione della Banca per giusta causa. Alla fine del loro mandato – questo è importante – non possono lavorare per il gruppo della Banca mondiale in nessuna funzione. Queste garanzie vogliono assicurare l'indipendenza totale degli ispettori dalla gestione della Banca.

Il Gruppo è coadiuvato da un piccolo segretariato professionale che risponde soltanto al Gruppo stesso, e questa è un'altra caratteristica che ne garantisce l'indipendenza, perché in questo modo il Gruppo fa affidamento soltanto sulle proprie risorse per svolgere i suoi compiti. In altri meccanismi, invece, gli organi di controllo debbono fare affidamento sul personale dell'istituzione cui questi organi di controllo fanno riferimento e questo crea problemi operativi, di interpretazione delle politiche, e così via.

Le procedure d'esame sono abbastanza semplici; si dividono in due fasi: la fase di accoglimento e quella di indagine. Chi si ritiene danneggiato o teme di essere danneggiato dai programmi finanziati dalla Banca può inviare una richiesta di ispezione al Gruppo. Le formalità sono minime: basta una lettera firmata dai soggetti che si ritengono danneggiati; questo è sufficiente per avviare il processo. Poi, quando il Gruppo riceve la lettera, esso la protocolla e con procedura interna ne dà comunicazione al Consiglio di amministrazione della Banca mondiale e all'opinione pubblica, quindi annuncia di avere ricevuto una richiesta di ispezione, ma senza pronunciarsi sul merito.

Entro 21 giorni la Banca mondiale deve rispondere a questa richiesta dimostrando che essa sta rispettando o rispetterà le proprie politiche operative. Ricevuta questa risposta, il Gruppo di ispezione ha 21 giorni per riesaminare la questione e produrre una relazione di accoglimento, nella quale si specifica se tale questione merita ulteriori indagini o no. La relazione di accoglimento accerta se la richiesta è stata presentata nei modi debiti, se effettivamente i denuncianti sono due o piú persone che possono subire conseguenze negative dal programma o progetto finanziato dalla Banca mondiale e se la dirigenza della Banca mondiale ha avuto la possibilità di affrontare tale questione. Si tratta di una fase, con tempi definiti, in cui si verifica la legittimità della denuncia e si dà alla Banca una possibilità di risposta.

Ci sono poi altri strumenti per avviare un'indagine, perché se nel paese in questione le persone non possono rivolgersi al Gruppo, la richiesta di ispezione può essere anche inviata da uno straniero. C'è stato un caso simile ed è stato molto interessante perché si trattava di un progetto in Cina, in cui la richiesta di ispezione era stata presentata da una ONG americana che denunciava anche la mancanza di rappresentanza della società civile in Cina. Il Consiglio di amministrazione si trovava quindi nella difficile situazione di dover riconoscere una non adeguata rappresentanza della società civile in Cina.

Il direttore esecutivo italiano contribuì a salvare la situazione ricorrendo al terzo modo di presentare una richiesta di ispezione, che è quello per cui un direttore esecutivo presenta una richiesta di ispezione al Gruppo in caso di violazioni gravi. Quindi, il direttore esecutivo italiano, membro del consiglio di amministrazione della Banca, presentò la richiesta di ispezione nella sua funzione di direttore esecutivo e questo ci salvò dalla necessità di giudicare se i cittadini cinesi avevano sufficienti diritti per rappresentare da se stessi le proprie istanze. Questo è il terzo metodo. In questo caso il Consiglio di amministrazione non ha dovuto affrontare la procedura di accoglimento perché ovviamente si è dato da solo l'autorità di esaminare il progetto.

Per riassumere, primo metodo: i soggetti direttamente coinvolti; secondo: un'organizzazione esterna che li rappresenta; terzo: un direttore esecutivo.

Quindi, in altri termini, la fase di accoglimento è definita in tempi precisi: 21 giorni perché la dirigenza della Banca risponda, 21 giorni in cui il Gruppo deve giudicare sull'accoglimento. Fondamentalmente l'obiettivo della prima fase è quello di verificare la legittimità della richiesta e dare tempo alla Banca di rispondervi.

Anche se è il Gruppo a decidere se accogliere una richiesta, l'indagine proposta dev'essere approvata dal Consiglio di amministrazione della Banca. Quest'ultimo può avviare un'indagine se accetta la raccomandazione. In molte occasioni, il Consiglio di amministrazione non aveva accettato la raccomandazione, ma nel 1999 è stato cambiato il meccanismo di funzionamento del gruppo e da allora sono state accettate tutte le richieste di indagine.

Per l'indagine non ci sono limiti di tempo; il Gruppo può prendersi tutto il tempo necessario. Nell'indagine si va a visitare *in loco* il progetto, si esaminano i documenti, si parla con i gruppi e i soggetti interessati. In questa fase il Gruppo di ispezione ha accesso a tutto lo *staff* e a tutti i documenti della Banca inerenti al progetto. Questa fase di indagine finisce con una relazione in cui si stabilisce se la Banca ha rispettato o no le proprie politiche e procedure. Queste risultanze sono fattive, non sono raccomandazioni.

Una volta che il Gruppo di ispezione ha presentato la propria relazione, la dirigenza della Banca ha sei settimane di tempo per illustrare al Consiglio di amministrazione come intende rispondere alle risultanze dell'ispezione. Questa risposta normalmente consiste in un piano d'azione che elenca le attività da svolgere entro certi tempi. Se questa risposta della Banca soddisfa quanto richiesta dal Gruppo di controllo, il Consiglio d'amministrazione approva la relazione ed il piano in essa contenuto ed eventualmente richiede al Gruppo di controllo di monitorarne l'applicazione.

Questo processo è molto trasparente poiché tutti i documenti prodotti sono pubblici: sono pubbliche la richiesta di ispezione, la risposta della dirigenza della Banca alla relazione – anch'essa pubblica – del Gruppo di ispezione e la relazione preliminare di accoglimento della richiesta. Al termine di tale fase, infatti, vengono pubblicate la relazione del Consiglio di amministrazione e la risposta della dirigenza della Banca. Questi ultimi passaggi conferiscono trasparenza all'intero processo; a nostro avviso, questa pubblicità è uno strumento di controllo molto importante, che dà visibilità alle attività dell'organo d'ispezione, sia all'interno sia all'esterno della Banca mondiale.

Se si pone a confronto il Gruppo di ispezione della Banca mondiale con altri meccanismi di controllo, si evince che il nostro gruppo svolge una mole di lavoro sorprendente: abbiamo ricevuto 152 richieste di verifica da parte di vari paesi del mondo, più del totale delle richieste complessivamente ricevute da tutti i gruppi di controllo delle altre istituzioni internazionali. L'oggetto delle richieste è sempre diverso, riguardando di volta in volta dighe, foreste, biodiversità, uso della terra, autostrade e politiche di finanziamento dello sviluppo. Tutti i progetti finanziati dalla Banca mondiale possono essere assoggettati al controllo del nostro organo ispettivo se riceviamo una denuncia, che può essere formulata dai soggetti direttamente colpiti, da un'altra istituzione oppure da un direttore esecutivo. Il Gruppo però non può decidere *motu proprio* di esaminare un progetto. Aggiungo anche che, poiché – come abbiamo visto – la procedura d'ispezione è scandita in due fasi, può talvolta capitare che la Banca recepisca una denuncia senza ritenere necessario avviare un'indagine: se il Consiglio d'amministrazione riconosce immediatamente che il progetto non ha rispettato le politiche della Banca, esso può decidere che l'indagine non è necessaria.

Analizziamo ora i quesiti principali ai quali bisogna rispondere per misurare l'efficacia di un sindacato ispettivo. Quando è in corso una pro-

cedura di controllo, deve essere identificato chi è responsabile, verso chi, quale è l'oggetto della responsabilità e, infine, quando e come è responsabile. Esaminiamo tutti questi elementi: in primo luogo, ad essere responsabili sono la dirigenza e il personale della Banca, che rispondono al Consiglio di amministrazione e ai paesi membri – com'è ovvio – ma anche a quei soggetti che possono essere colpiti dai programmi e dai progetti finanziati. Prima dell'istituzione del Gruppo di ispezione, i soggetti danneggiati non avevano diritto di parola, perché non erano rappresentati nei rapporti giuridici intercorrenti tra la Banca ed il paese destinatario del progetto. Diversamente, oggi questi soggetti sono coinvolti, godono di personalità giuridica e possono intervenire anche al di fuori dell'ambiente di provenienza.

Il Consiglio d'amministrazione e il personale della Banca hanno la responsabilità di garantire il rispetto delle politiche della Banca e di scongiurare danni ambientali o sociali. Questo è un quadro di riferimento importante della Banca, perché il suo personale deve sapere quali sono i criteri da seguire ed anche che, se questi criteri non vengono rispettati, se ne risponde. Questo è un meccanismo di responsabilizzazione molto forte. La dirigenza e il personale della Banca rispondono in qualsiasi momento del progetto, dalle fasi iniziali di studio fino a quelle dell'applicazione, dal momento che – questo è importante – in qualsiasi stadio del progetto si possono ricevere proteste e denunce. Sarà molto più facile correggere eventuali errori se la denuncia perviene in una fase iniziale del progetto. Quando si riceve una denuncia, la si sottopone all'attenzione del Gruppo d'ispezione; ho già detto quanto sia importante la trasparenza, che rende il lavoro del nostro istituto noto in tutto il mondo.

Vorrei ora spiegarvi quali sono, a mio avviso, le caratteristiche fondamentali di un meccanismo di sindacato ispettivo. In primo luogo, esso deve essere indipendente, sia all'interno – per quanto riguarda i rapporti con le agenzie e le istituzioni interessate, anche nel merito delle questioni di bilancio e di personale – sia all'esterno: esso deve essere libero da influenze politiche e da pressioni dei gruppi di interesse e deve essere credibile. Ancora, è importante che le procedure adottate siano eque e che i membri del gruppo di controllo siano imparziali; allo stesso tempo, lo strumento ispettivo deve essere volto a migliorare i progetti e i programmi finanziati dalla Banca e non deve essere considerato come un eventuale freno a questi interventi. Anche all'esterno, le procedure devono apparire eque e imparziali e l'integrità dei membri dell'organo di controllo deve essere indubitabile.

Queste sono le caratteristiche fondamentali che conferiscono credibilità all'organo ispettivo: esso deve essere efficace, soddisfare molte esigenze interne, deve avere l'autorità per svolgere la sua funzione – questo è l'aspetto che ci differenzia da progetti simili – e, al contempo, deve essere in grado di rispondere alle richieste e alle doglianze che provengono dall'esterno. Inoltre, deve essere visibile ed accessibile alle persone colpite dai progetti della Banca mondiale.

In conclusione, a mio avviso, il Gruppo d'ispezione ha sempre risposto a tutte le denunce. Non sempre la nostra vita è stata facile, ma possiamo affermare, essendoci confrontati con soggetti provenienti da aree molto diverse del mondo che hanno fruito del nostro intervento, di avere agito correttamente – con il sostegno e l'apprezzamento di molti parlamenti nazionali, compreso quello italiano – e a favore dei soggetti danneggiati, in aree remote e poco rappresentate, per garantire che l'assistenza alla cooperazione allo sviluppo fosse prestata equamente nel mondo.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Abbott per averci spiegato il funzionamento dello strumento ispettivo della Banca mondiale. Da chi è finanziato l'*Inspection Panel*?

ABBOTT. Dalla Banca mondiale: il Gruppo dispone di un proprio bilancio e di proprie risorse per finanziare le indagini.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, il dottor Abbott ha consegnato alla Commissione diverse copie dell'ultimo rapporto annuale dell'*Inspection Panel*, che contiene le descrizioni delle investigazioni che sono state completate, delle richieste avanzate e delle procedure attualmente in corso. Come ha chiarito il nostro ospite, si tratta prevalentemente di progetti infrastrutturali – che hanno, effettivamente, un certo impatto sul territorio – realizzati in diverse aree del mondo come, ad esempio, il Brasile, l'Argentina, l'Uganda e l'India.

È estremamente importante questo strumento perché con esso si tutela la facoltà di ogni singolo individuo o di un gruppo di individui di appellarsi ad un organo di controllo per lamentare danni loro provocati da un progetto della Banca mondiale.

MARTONE *(RC-SE)*. Credo che l'esposizione del dottor Abbott sarà molto utile per il nostro lavoro sulla riforma della cooperazione, non solo perché la nostra Commissione più volte con ordini del giorno ha sostenuto l'operatività e l'attività dell'*Inspection Panel*, ma anche perché lo strumento di difensore civico delle comunità potrebbe essere recepito da parte della cooperazione italiana e della nostra Commissione per assicurare e garantire maggiore efficacia, trasparenza e ricadute positive sulle comunità locali che la nostra cooperazione allo sviluppo vuole sostenere.

Suggerisco, nel corso della discussione in Commissione sulla riforma della cooperazione, di contemplare la possibilità di una struttura analoga, che assolva funzioni simili anche per la cooperazione italiana. So che altre agenzie di cooperazione nordiche, ad esempio, lavorano verso una struttura di indagine indipendente, un *ombudsman* della cooperazione. Secondo me, potrebbe essere un elemento importantissimo per garantire la qualità dei progetti che andiamo a finanziare nel mondo.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Abbott e tutti gli intervenuti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

94ª seduta (pomeridiana): giovedì 13 dicembre 2007

Presidenza del vice presidente TONINI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'ANCE

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 63, 70, 73

CARANTE . . . . . *Pag.* 68
GHELLA 64, 72
* *LIPPI* 69

Audizione di rappresentanti della Confcooperative e della Lega delle Cooperative

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 73, 76, 78

BERTINELLI . . . . . *Pag.* 76
* *MANNINO* 74

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Intervengono l'ingegnere Giandomenico Ghella, presidente del Comitato lavori all'estero dell'ANCE, accompagnato dai dottori Giulio Guarracino e Stefania Di Vecchio, dall'ambasciatore Gerardo Carante e dal dottor Roberto Lippi; il dottor Vincenzo Mannino, segretario generale della Confcooperative, accompagnato dal dottor Claudio Della Porta; il dottor Giorgio Bertinelli, vice presidente della Lega delle Cooperative, accompagnato dalla dottoressa Stefania Marcone.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'ANCE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nell'odierna seduta antimeridiana.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi previste alcune audizioni, la prima delle quali è quella dei rappresentanti dell'ANCE (Associazione nazionale costruttori edili), che ringrazio per aver aderito al nostro invito. Sono presenti l'ingegnere Giandomenico Ghella, presidente del Comitato lavori all'estero dell'ANCE, accompagnato dai dottori Giulio Guarracino e Stefania Di Vecchio, dall'ambasciatore Gerardo Carante e dal dottor Roberto Lippi.

Stamattina abbiano ascoltato i rappresentanti della Banca mondiale. Infatti, la Commissione ha predisposto un ampio e serrato programma di audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva in titolo, al fine di consentire una valutazione per quanto possibile compiuta sul progetto di riforma della cooperazione allo sviluppo. Come è noto, si tratta di una riforma attesa da molti anni: la legge n. 49 del 1987 è certamente una buona legge, ma mostra i segni del tempo. Negli ultimi anni si sono succeduti vari tentativi di riforma, peraltro senza esito; in questa legislatura, dopo i fallimenti registrati in quelle precedenti, si è verificato un fatto nuovo, rappresentato dalla scelta del Governo di scendere in campo direttamente in questa materia presentando una propria proposta, con un disegno di legge delega che è agli atti di questa Commissione. Tale iniziativa,

politicamente rilevante, ha consentito di partire con una certa energia nel confronto tra le forze politiche sul tema.

Come esponente della maggioranza e vice presidente della Commissione, devo dare atto all'opposizione (lo faccio sempre, e non è un rito) di aver scelto, ancora una volta, la via del confronto sul merito e non quella di una chiusura pregiudiziale. Da parte sua, il Governo, su richiesta dell'opposizione e a fronte della disponibilità manifestata dalla stessa, ha accettato che il suo disegno di legge fosse posto sullo stesso piano degli altri provvedimenti di iniziativa parlamentare, seguendo dunque l'*iter* ordinario. Naturalmente questa è la via più lunga, ma in casi come questi, quando la strada è accidentata e alle spalle ci sono tante macerie, a volte la via più lunga è anche quella più sicura e che con maggiore probabilità consente di arrivare a destinazione. Questa, almeno, è la nostra condivisa opinione come senatori dalla Commissione, sia di maggioranza che di opposizione. Abbiamo lavorato per alcuni mesi in sede di Comitato ristretto e abbiamo messo a punto un testo unificato, quello del relatore, che è alla base del confronto in Commissione. Su di esso si è raggiunto un accordo di massima nel Comitato ristretto, ma vi sono ancora alcuni nodi da sciogliere, delle riserve da parte di vari Gruppi.

Abbiamo ritenuto che il modo migliore per affrontare tali questioni fosse quello di non continuare a parlare solo tra di noi, ma di confrontarci con le diverse realtà della società italiana (sia istituzionali che associative, sociali, economiche) presenti nel nostro Paese che a vario titolo sono interessate alla materia e possono avere qualcosa da dirci ed anche da insegnarci. A volte solo attraverso il confronto con interlocutori esterni ci si può intendere meglio rispetto a posizioni di segno diverso. Cercheremo dunque di portare avanti le audizioni nel modo più rapido possibile, compatibilmente con l'approfondimento che si rende necessario; abbiamo un programma che si svilupperà nel mese di gennaio per arrivare, nelle settimane successive, a definire il testo del provvedimento. Se riusciremo a produrre, alla fine, un testo emendato che raccolga un ampio consenso da parte della Commissione, potremo andare in Assemblea con la concreta speranza di pervenire ad un risultato positivo.

Vi ringraziamo, quindi, innanzi tutto per la vostra disponibilità. Senza ulteriore indugio cedo la parola ai nostri ospiti, ringraziandoli anticipatamente.

GHELLA. Come vice presidente dell'ANCE e responsabile per il settore dei lavori all'estero farò una breve introduzione per spiegare chi siamo e illustrare la partecipazione all'estero delle imprese italiane, poi entrerò nel merito del disegno di legge.

Le imprese italiane all'estero negli ultimi anni hanno notevolmente sviluppato la loro attività. Siamo passati da un fatturato complessivo all'estero, nel 2003, di 2,5 miliardi di euro ad un fatturato, nel 2006, di quasi 5 miliardi di euro, con un incremento del 25 per cento l'anno. Siamo presenti attualmente in 76 paesi, per un importo contrattuale complessivo di 28 miliardi di euro; occupiamo all'estero, in quasi 500 cantieri,

45.000 addetti. Quindi, abbiamo una presenza che dopo alcuni anni di stasi si sta riaffacciando con forza sui mercati internazionali.

Nel solo 2006 abbiamo acquisito commesse per un importo totale di 9 miliardi di euro con circa 209 nuovi contratti e siamo entrati in 19 nuovi paesi. Ciò dipende in parte anche dal fatto che, all'interno del sistema Italia, vi è una certa crisi nel settore degli investimenti per cui chi ha potenzialità per affacciarsi all'estero evidentemente coglie questa opportunità. Le imprese italiane sono presenti in molti paesi in via di sviluppo mentre i nostri concorrenti internazionali sono invece maggiormente presenti nei paesi industrializzati.

I dati che ho succintamente esposto, evidentemente, fanno già capire che non dipendiamo dalla cooperazione allo sviluppo per operare all'estero, perché le cifre per la cooperazione allo sviluppo sono purtroppo ben altre. Ritengo, comunque, che questa audizione ci offra l'opportunità di portare la nostra esperienza e le nostre valutazioni rispetto alla proposta normativa attualmente in discussione.

Vorrei riprendere alcuni punti di un documento complessivo che abbiamo preparato e che consegneremo agli atti della Commissione, evidenziandone brevemente i passaggi più importanti.

La cooperazione italiana è stata in passato un grande «attivatore di sistema» sia per il sistema delle imprese che per tutto il sistema Paese, consentendo di operare in molti contesti difficili, quali quelli dei paesi in via di sviluppo o con regole poco certe. Abbiamo avuto un supporto istituzionale molto importante. Molte grandi opere in Africa, nell'area del Mediterraneo e in America latina portano il nome delle imprese italiane e credo che ciò valga anche come promozione del sistema Italia.

Negli anni, poi, questa forza propulsiva è venuta meno; ci sono state tutte le vicende di debolezza della classe imprenditoriale, c'è stata Tangentopoli, con tutto ciò che ne è seguito; è stata un'esperienza che ha colpito in maniera negativa anche questo settore e oggi la cooperazione allo sviluppo non sembra prendere in considerazione la presenza delle imprese italiane.

Credo che, rispetto al quadro che ci viene presentato, non si possa dimenticare che anche i programmi per le infrastrutture sono finalizzati allo sviluppo. Se guardiamo ai paesi che sono cresciuti di più, notiamo che questi non si sono sviluppati tanto con l'aiuto della cooperazione internazionale quanto investendo direttamente, come sistema Paese, in educazione da una parte e in infrastrutture dall'altra. I casi di successo dei paesi emergenti hanno entrambi questa chiave di sviluppo.

Se avete parlato oggi, come lei diceva, Presidente, anche con i rappresentanti della Banca mondiale, se avete seguito i lavori della Conferenza di Lisbona tra Europa e Africa della scorsa settimana, credo che possiate rendervi conto che il tema delle infrastrutture si sta riaffacciando in maniera importante nel discorso della crescita dei paesi in via di sviluppo. Evidentemente questo non vuol dire che tutta la parte ampiamente trattata in modo centrale dal disegno di legge, cioè quella che, esemplificando con una parola, riguarda il microcredito, non sia necessaria; noi

però riteniamo che non sia sufficiente, ossia che non sia soltanto questo tipo di attività che può portare effettivamente uno sviluppo.

Io credo che la cooperazione possa essere un attivatore di sistema, che debba essere un modo per mettere in evidenza quello che può fare il sistema, il marchio Italia, e debba anche dare visibilità al nostro sistema d'impresa. Personalmente, come azienda, non lavoro e non ho mai lavorato con la cooperazione allo sviluppo per cui credo di poter parlare in tutta tranquillità, al di là dei numeri che effettivamente dimostrano che questo non è un settore prioritario per l'associazione.

Abbiamo avuto occasione di incontrare un mese fa, per esempio, il presidente della Bolivia Morales; in occasione della Conferenza tra Italia e America latina abbiamo ascoltato i bellissimi discorsi pronunciati dal Ministro degli esteri boliviano, che ha affermato di non volere il meglio ma di volere il bene. Era un discorso molto poetico e importante, però quando il presidente Morales è venuto da noi ci ha chiesto di aiutarlo a progettare e a costruire impianti idroelettrici. Infatti il presidente Morales ha ricordato che la Bolivia è un grande paese che possiede tantissime risorse non sfruttate sull'idroelettrico, che è un paese importatore di energia elettrica quando potrebbe essere produttore ed esportatore e questo costituirebbe una ricchezza per quel popolo. Ora, da questo discorso si capisce che il microcredito, in un paese come la Bolivia, è uno strumento che può essere di aiuto, può essere essenziale ma non può essere l'unica parte dello sviluppo. Le infrastrutture devono, secondo noi, essere l'altra parte dello sviluppo.

Per questo, sintetizzando la nostra posizione, ritengo che non dovremmo chiederci tanto se debba essere o meno un'agenzia ad occuparsi di certi problemi – anche se su questo punto abbiamo una posizione, delle proposte specifiche e una valutazione di merito – ma piuttosto bisognerebbe domandarsi se l'impostazione del disegno di legge attuale sia carente in quanto trascura il ruolo delle imprese nell'ambito della cooperazione. Credo che dobbiamo avere coscienza, anche come sistema Paese, che i nostri cantieri spesso si trovano in aree assolutamente desolate e abbandonate in cui siamo l'unico punto di riferimento per le comunità locali. Abbiamo già alcune basi logistiche che potrebbero essere sviluppate e che potrebbero essere anche di supporto alla cooperazione italiana e credo che potremmo mettere a disposizione di tale cooperazione le nostre basi a costo zero, posto che sono realizzate per fare infrastrutture. Se queste possono essere un punto di slancio, un punto di supporto, un punto di appoggio per la cooperazione italiana, perché non vedere il ruolo delle imprese come attori attivi nell'ambito di un discorso di cooperazione? Noi forniamo già normalmente un aiuto a tutti i bambini e alle famiglie povere della zona, che vengono nelle nostre infermerie e vengono a curarsi nei nostri campi. In pratica facciamo cooperazione senza farla ufficialmente. Per questo credo che dovremmo avere la possibilità di metterci a disposizione e di svolgere sia il nostro ruolo principale, che è quello di fare i costruttori, ma anche di supportare le iniziative che non sono direttamente legate specificamente al nostro mondo, ma che poi lo possono essere

nei fattori pratici, in quella che è la nostra esperienza e la nostra collaborazione.

In questo noi consideriamo carente il disegno di legge, perché vediamo che non c'è la possibilità, se un paese ci chiede ospedali, un asilo infantile, una scuola o case popolari, di rispondere alle richieste. Nel disegno di legge non c'è niente di tutto questo o per lo meno a noi sembra che non ci sia niente e che questa via venga addirittura preclusa. Può essere che questo progetto sia un'opportunità interessante, può essere un catalizzatore, può dare visibilità all'Italia, può far conoscere il nome degli italiani nel mondo, può promuovere gli interessi di tutto il sistema Italia nel mondo, può aiutarci con interventi che ci diano un minimo di visibilità.

Vorrei poi affrontare brevemente in modo più specifico la questione dell'Agenzia. Premesso che ci interessa più la filosofia generale, sulla quale abbiamo idee ben precise, che lo strumento attraverso il quale svilupparla, crediamo che lo strumento sia una decisione sostanzialmente politica, ma che comunque l'Agenzia non dovrebbe sovrapporsi al ruolo di indirizzo e di programmazione che spetta al Ministero degli esteri quale coordinatore di tutti gli ambiti di politica estera. L'Agenzia, secondo noi, dovrebbe essere un organismo snello, che deve svolgere un ruolo specifico di gestione e organizzazione nell'identificare e realizzare gli interventi, che deve essere in grado di sviluppare sinergie con altre cooperazioni e con gli organismi internazionali, deve essere capace di effettuare un vero monitoraggio dei programmi e di sistematizzarne le esperienze. Nei confronti degli attori internazionali di cooperazione, l'Agenzia deve caratterizzarsi come un attivatore di sistema, coordinando gli interventi e permettendo l'utilizzo nei progetti di cooperazione delle migliori pratiche nazionali. L'Agenzia non può essere un ente che esegue direttamente i progetti ma il canale attraverso il quale organizzare le migliori capacità nazionali, europee o dei paesi in via di sviluppo all'interno degli obiettivi, dei programmi e dei progetti. Per far questo l'Agenzia deve potere utilizzare sistemi chiari e trasparenti di *procurement* e contare su strumenti e metodi di lavoro condivisi a livello europeo in modo da caratterizzarsi anche come interlocutore per l'implementazione di componenti per la cooperazione comunitaria, tema oggi in discussione.

È necessario quindi contare su tre fattori chiave per l'implementazione dell'Agenzia: il primo è una logica d'intervento. L'Agenzia deve essere chiaramente orientata e valutata secondo una logica di risultato e non di processo. Per questo è necessaria una struttura leggera e flessibile, in grado di utilizzare le migliori capacità nazionali con rapidità ed efficienza, dotata dei migliori strumenti tecnici e metodologici presenti oggi nel sistema internazionale.

Per quanto riguarda il personale, il processo di reclutamento del personale deve essere orientato ad identificare le figure di un *manager* per programmi *(programme manager)*, ovvero di gestori del ciclo di progetto, in grado di apportare alta professionalità, conoscenze rilevanti del sistema

internazionale di cooperazione e di gestione dei programmi e progetti di cooperazione.

Per quanto concerne il *procurement*, pur essendo l'Agenzia un ente di diritto pubblico, le necessità di una maggiore rapidità ed efficacia nell'identificazione ed esecuzione dei programmi e progetti devono prevedere che l'Agenzia possa utilizzare modalità di diritto privato nelle contrattazioni, ovviamente con schemi e metodi di lavoro che permettano la massima trasparenza.

A nostro avviso, è necessaria una riforma. Ancora oggi, nonostante il Governo si sia correttamente attivato nel dare maggiori fondi alla cooperazione, esistono difficoltà di spesa. A nostro avviso, non si riesce ad orientare, a programmare, ad indirizzare la spesa e alla fine si fanno assegnazioni agli organismi internazionali pur non essendo in grado di prendere decisioni come Paese. Questo è davvero un peccato perché gli altri sistemi Paese utilizzano le risorse date dai loro Governi come promozione, oltre che come aiuto, al loro sistema.

Vorrei ora lasciare la parola all'ambasciatore Carante, che ci assiste nell'attività di internazionalizzazione del settore, perché può aggiungere importanti considerazioni grazie all'esperienza che ha maturato professionalmente.

CARANTE. Presidente, la legge del 2003 permette al Ministero degli affari esteri di staccare presso organismi ed associazioni nazionali suoi funzionari di alto livello allo scopo di creare una *liaison* con il Ministero stesso e con le attività dello Stato all'estero.

Svolgo la funzione di consigliere diplomatico e nello stesso tempo di coordinatore nell'ambito dell'attività dell'ANCE all'estero. Fino a poche settimane fa sono stato ambasciatore in Venezuela e nei paesi di lingua inglese dei Caraibi (CARICOM).

In effetti, ho rilevato come sia necessario, in alcuni casi, utilizzare lo strumento della cooperazione per andare incontro agli interessi del paese. Non mi riferisco ora tanto al Venezuela, che attualmente dispone di enormi risorse finanziarie. Nessuno comprende bene come il Governo Chavez, che aveva a disposizione 20 miliardi di dollari provenienti dal petrolio solo cinque anni fa, ne abbia oggi più di 100. Ciò vuol dire che nel bilancio dello Stato vi è una plusvalenza di 80 miliardi dovuta solamente ai benefici derivanti dal fatto che il petrolio in Venezuela è nazionalizzato.

Abbiamo bisogno dell'aiuto sostanziale dei paesi del CARICOM che dispongono di 14 voti alle Nazioni Unite e di 14 voti – per esempio – al Bureau internazionale dell'Esposizione di Parigi, dove in questo momento si sta combattendo per sostenere la candidatura di Milano come sede internazionale dell'Esposizione internazionale del 2015. I 14 voti sono assolutamente necessari per avere il maggior blocco di voti nel mondo.

Per fare ciò dobbiamo andare incontro alle minime esigenze di quei paesi i quali, pur avendo un PIL *pro capite* abbastanza alto (dai 7.000 ai 10.000 dollari all'anno per persona), necessitano comunque di apporti da parte dei paesi maggiormente sviluppati come l'Italia. Dobbiamo, quindi,

essere in grado di andare incontro alle loro esigenze con programmi minimi che comportano bassi costi al Paese (parliamo in questi casi di pochi milioni di euro all'anno).

Non può solo il sociale essere la spinta o la molla della cooperazione. Se vogliamo guardare agli interessi veri dei paesi, bisogna avere la possibilità di operare con programmi più vicini agli interessi della popolazione – dei Caraibi nel caso specifico – e la cooperazione deve avere gli strumenti per intervenire. Fino a questo momento è stato impossibile portare avanti anche programmi minimi di un milione di dollari, proprio per il fatto che quei paesi non sono compresi nella lista degli interventi. Lo strumento che dobbiamo utilizzare deve essere maggiormente elastico rispetto a quello previsto nell'ultimo testo normativo; questo per quanto concerne l'interesse generale del Paese.

Per quanto riguarda l'interesse dell'ANCE, presso il quale adesso opero, come è stato detto giustamente, si deve tener maggiormente in considerazione il mondo delle imprese, nel caso specifico di quelle di costruzione, le quali possono costruire ospedali, scuole, case popolari, in sostanza edifici rivolti al sociale. L'ANCE è disponibile ad essere uno degli attori con il quale operare, essendo – come si è già detto - presente in 76 paesi e avendo centinaia di rappresentanze di imprese italiane nel mondo. È chiaro che l'ANCE può offrire un contribuito essenziale alla politica del sistema Italia, anche dal punto di vista sociale, nei confronti dell'estero.

LIPPI. Presidente, le imprese del settore delle costruzioni hanno assolutamente interiorizzato il fatto che una politica di cooperazione allo sviluppo deve avere come obiettivo lo sviluppo umano e sostenibile, quello che ci viene proposto dalle Nazioni Unite e sul quale siamo totalmente d'accordo.

La preoccupazione che emerge dalla proposta di riforma della cooperazione è stata prima manifestata. Sembra emergere una visione dello sviluppo maggiormente orientata ad una concezione più tradizionale dell'aiuto e meno di *partnership* allo sviluppo stesso. Ricordo che il nostro Paese ha un'esperienza di almeno 30 anni di appoggio e di cooperazione allo sviluppo. Forse è il caso di valutare esattamente le esperienze che negli anni il nostro Paese e la comunità nazionale hanno maturato e vedere lo sviluppo in maniera più dimensionale, cercando di passare ad una concezione maggiormente di *partnership* allo sviluppo.

Nell'impostazione generale della riforma manca proprio una visione della cooperazione capace di mettere a disposizione dei paesi in via di sviluppo le migliori pratiche di sviluppo di ciascun paese e di generare un vero interscambio di esperienze, magari cercando soluzioni comuni. Si raggiunge questo obiettivo operando con tutti gli attori, mentre quelli segnalati nella proposta di riforma sono solo alcuni. La società civile organizzata, che sicuramente gioca un ruolo fondamentale nei processi di cooperazione allo sviluppo, è presente ed è un interlocutore di quegli enti che dovranno sviluppare la cooperazione allo sviluppo. Crediamo che il sistema delle imprese sia un altro degli attori fondamentali, ma è evidente

che esso è completamente assente nella proposta. È stato assente nella predisposizione iniziale della proposta e nei successivi processi di concertazione; continua ad essere assente nel corpo della proposta e, quando si parla del settore privato, esso appare in un unico caso e come una sorta di donatore filantropico della cooperazione e non come un *partner* dello sviluppo. Noi ribadiamo che il sistema delle imprese è *partner* dello sviluppo e delle attività che il nostro Paese svolge nei paesi in via di sviluppo.

La discussione si è incentrata molto sui temi degli strumenti, sull'opportunità o meno di disporre di una agenzia, sulla modalità della sua strutturazione e troppo poco sull'impostazione generale e politica della cooperazione allo sviluppo. Vorremmo ribadire che la concezione del sistema delle imprese è nel senso di una *partnership*, che bisogna essere in grado di costruire, nel rispetto delle culture locali e delle autonomie. Recentemente, ho constatato i risultati di un incontro assolutamente rilevante svoltosi a Città del Guatemala qualche giorno fa. La cooperazione italiana ha lì avanzato proposte assolutamente importanti ma che, forse, non costituiscono un *unicum* dei processi di sviluppo. L'Italia ha proposto iniziative di microcredito, economia sociale e sviluppo locale; dall'altra parte, gli stessi interlocutori del Sud del mondo hanno cominciato a chiedere perché proponiamo loro solo questi progetti, come se non fossero meritevoli di programmi macro, oltre a quelli micro, che sono comunque importanti.

Noi vorremmo sottolineare questo aspetto: accanto a programmi, senz'altro essenziali, di microcredito, di economia sociale e di sviluppo dei territori, esistono altri interventi da non perdere di vista. Insistiamo nel dire che le infrastrutture sono elemento fondamentale di sviluppo, come oggi torna a ribadire la comunità internazionale, la Banca mondiale, la Commissione europea e la maggior parte dei donatori. Questi attori stanno ritornando a questo filone di cooperazione allo sviluppo, che avevano abbandonato negli ultimi anni, rendendosi conto che, probabilmente, non si riuscirà davvero a creare sviluppo se non esiste anche questo elemento, agganciato fortemente agli altri elementi citati, quali l'*empowerment* delle comunità locali e il supporto ai Governi nel rafforzamento delle proprie capacità.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ANCE per questa audizione, dalla quale sono emerse questioni importanti e cruciali. Anzi, domando loro scusa per la scarsa partecipazione dei membri della Commissione ma siamo in una fase piuttosto calda dei lavori parlamentari: la manovra finanziaria sta per tornare dalla Camera dei deputati ed è in piena discussione il disegno di legge sul *welfare*, che come sapete affronta un tema piuttosto complicato. Sono spiacente per voi ma, ancora di più, per i membri della Commissione che hanno mancato un'audizione così importante.

Avete toccato un punto cruciale perché, in effetti, in questi anni la cooperazione allo sviluppo a livello internazionale sta cambiando radicalmente. Nel ragionamento svolto in Commissione, noi abbiamo cercato di

muovere proprio da questo punto e, probabilmente, ancora non siamo arrivati ad una soluzione del tutto soddisfacente. Il punto dal quale siamo partiti, infatti, è proprio l'idea che la cooperazione non possa più essere considerata come un dono dei paesi ricchi nei confronti dei paesi poveri. Prima è stato citato il Venezuela, che non è un paese povero. È sicuramente un paese con giganteschi problemi di natura sociale, ma non è un paese povero. Impostare il tema della cooperazione allo sviluppo in termini di rapporto tra paesi ricchi che devono donare qualcosa ai paesi poveri significa avere una visione sbagliata e arcaica della cooperazione. Oggi, infatti, lo stesso concetto di paese in via di sviluppo è del tutto approssimativo e inadeguato.

Del resto, vi è ormai una presenza fortissima, in qualche caso formidabile, di paesi che qualche anno fa avremmo definito in via di sviluppo e che ora stanno diventando *partner* fondamentali allo sviluppo di alcune aree del mondo: si pensi alla presenza crescente della Cina e dell'India in Africa, che sta diventando una realtà di assoluta e straordinaria rilevanza. Spesso, il nodo cruciale e il tema di confronto sono proprio le infrastrutture. Molti sono gli esempi di accordi bilaterali tra la Cina e singoli Stati africani con concessioni per lo sfruttamento di materie prime da parte della Cina in cambio della costruzione di infrastrutture.

Questo tema è diventato molto importante e, naturalmente, in Occidente e in Europa si scontra spesso con un'altra esigenza, molto avvertita e molto forte nei nostri paesi: quella di coniugare lo sviluppo con la crescita sociale, democratica e civile di questi paesi e di evitare che, appunto, lo sviluppo economico in assenza di questo tipo di contesto diventi uno sviluppo che ignora la questione dei diritti umani (quale, appunto, la crescita democratica di questi paesi). Vero è che la sfida, nel momento storico presente, è proprio riuscire a coniugare questi due aspetti nella consapevolezza che l'Europa oggi ha un concorrente. Forse il concetto di Occidente è più incerto ma, certamente, l'Europa ha dei competitori che non si fanno scrupoli, concludendo affari e basta. Naturalmente è questo un tema rispetto al quale non possiamo non fare i conti.

Avete ragione nel sostenere che il disegno di legge deve essere potenziato e arricchito dal punto di vista di un maggiore e migliore approfondimento della presenza e della iniziativa privata, del mondo delle imprese e, in particolare, di quelle da voi rappresentate e organizzate nel settore della cooperazione allo sviluppo. Alcuni elementi indicativi di questa attenzione esistono perché, per esempio, il primo punto è già presente negli articoli relativi all'impostazione, al tema del partenariato e all'idea di dover oggi impostare la cooperazione in termini paritari e non più paternalistici, come in qualche modo era immaginabile in passato. Evidentemente, partenariato bilaterale significa, in sostanza, non occuparsi soltanto di microcredito ma anche di grandi temi quali i programmi infrastrutturali o educativi ai quali avete fatto riferimento.

Il secondo aspetto, più circoscritto ma ugualmente importante, è contenuto nella norma sull'Agenzia, in cui si afferma esplicitamente che questa promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizza-

zione di specifiche iniziative di cooperazione e che può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3. Ora, l'espressione «finanziate da soggetti privati» rinvia, come da voi ribadito, ad iniziative di tipo umanitario e filantropico, ed è immaginabile si tratti di fondazioni. Parlando invece di partenariato per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione in tale ambito si fa riferimento in maniera diversa agli investimenti su infrastrutture.

Comunque, questo punto deve essere approfondito, come anche il tema della presenza del mondo delle imprese all'interno della Consulta per la cooperazione allo sviluppo. Nell'ambito della costellazione degli strumenti istituzionali volti a definire programmi di cooperazione, è questo lo strumento nel quale lo Stato si apre all'apporto dell'iniziativa privato-sociale e a quella privata d'impresa. Come sapete, il cuore del disegno di legge, dal punto di vista della configurazione istituzionale, è questo programma triennale aggiornato annualmente, che viene definito ed approvato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli esteri, con il parere delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato, della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali e della Consulta per la cooperazione. Penso si possa immaginare di definire in maniera esplicita una presenza del mondo delle imprese in questa Consulta. Naturalmente c'è anche un lavoro di tipo culturale da fare per definire in maniera soddisfacente ed equilibrata il rapporto tra cooperazione *profit* e *no profit*: è un punto cruciale, è anche piuttosto delicato.

Saremmo comunque molto interessati a ricevere eventuali proposte da parte vostra, anche molto puntuali ed esplicite, quasi in forma di emendamenti o di enunciazione di interventi. Le audizioni che stiamo svolgendo sono utili anche per mettere in luce aspetti che non sempre vengono immediatamente considerati da una Commissione di merito e ad avere veri e propri suggerimenti di tipo puntuale per un miglioramento del testo. Noi siamo la Commissione affari esteri, quindi abbiamo la deformazione di chi si occupa prevalentemente di politica estera. Naturalmente poi questo disegno di legge, come tutti quelli di un certo rilievo, andrà al vaglio anche di altre Commissioni (per esempio, la Commissione attività produttive), ma si tratta di passaggi spesso poco più che formali; è importante, quindi, che ci sia anche un apporto ed una relazione diretta come quella che abbiamo stabilito qui oggi.

Naturalmente, come relatore, sono a vostra disposizione per ogni suggerimento, anche nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento. Quindi, non abbiate nessuna reticenza a contattarmi anche direttamente, ovviamente nella veste di relatore, per trasmettere tutti i suggerimenti e le indicazioni che a vostro avviso possano risultare utili ed importanti per il nostro lavoro.

GHELLA. La ringrazio, signor Presidente, per la cortesia, per la disponibilità, per le sue aperture, che evidentemente per noi sono estremamente importanti, per portare quello che potrà essere il nostro contributo

sia attraverso la presenza nella Consulta, sia attraverso la possibilità di segnalare qualche integrazione di merito al disegno di legge. È un'opportunità importante; credo che questo incontro abbia arricchito entrambi dal punto di vista della conoscenza.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora i nostri ospiti per il loro prezioso contributo. Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Confcooperative e della Lega delle Cooperative

PRESIDENTE. È ora prevista l'audizione dei rappresentanti della Confcooperative e della Lega delle Cooperative. Sono presenti il dottor Vincenzo Mannino, segretario generale della Confcooperative, accompagnato dal dottor Claudio Della Porta, e il dottor Giorgio Bertinelli, vice presidente della Lega delle Cooperative, accompagnato dalla dottoressa Stefania Marcone, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito.

Il testo unificato di riforma della normativa sulla cooperazione allo sviluppo, proposto dal relatore dopo il lavoro del Comitato ristretto, è agli atti della Commissione. Come sapete, il tema di una riforma della legge n. 49 del 1987 è molto sentito e purtroppo non ancora risolto nei lavori parlamentari nel nostro Paese. Molte iniziative parlamentari, sia nella XIII che nella XIV legislatura, purtroppo non sono riuscite ad arrivare in porto. Questa volta si parte con un fatto nuovo, politicamente molto rilevante, rappresentato dalla presenza di un disegno di legge di iniziativa governativa: quindi, per la prima volta, il Governo ha avanzato una sua proposta. Questo fatto, politicamente rilevante, ha consentito al confronto di instradarsi su un percorso probabilmente più intenso e auspicabilmente conclusivo. Il Governo naturalmente ha consentito alla richiesta dell'opposizione (in Senato come sapete i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione sono molto equilibrati) di mettere il suo disegno di legge alla pari, nel confronto, con gli altri disegni di legge di iniziativa parlamentare. D'altro canto, l'opposizione ha accettato di avere un approccio costruttivo e positivo sull'argomento. Questa duplice disponibilità ha consentito di dare vita ad un Comitato ristretto, nel quale i Gruppi parlamentari ed il Governo hanno lavorato assieme per arrivare ad un testo unificato al quale ha lavorato il sottoscritto, in veste di relatore. Questo testo non è ancora risolutivo di tutte le diverse accentuazioni, di tutti i nodi, alcuni dei quali ancora persistono nel confronto parlamentare, tuttavia ha consentito di procedere e di concludere la prima fase di elaborazione in sede di Comitato ristretto e di tornare in Commissione con un testo base, sul quale si è aperta adesso la fase delle audizioni di organismi istituzionali e di Governo (a cominciare dai principali Ministeri interessati alla cooperazione allo sviluppo), di organismi internazionali multilaterali (l'Unione europea, l'OCSE-DAC, alcune agenzie dell'ONU), delle forze sociali ed economiche interessate presenti nel nostro Paese.

Alcune di queste audizioni si stanno svolgendo in questi giorni. Purtroppo sono giornate, come voi sapete, piuttosto intense perché la fase di dicembre dei lavori parlamentari è sempre piuttosto convulsa e quindi devo anche giustificare l'assenza dei miei colleghi, dato che in questo momento è in discussione il disegno di legge sul *welfare*, un tema piuttosto caldo nel lavoro parlamentare, e l'assenza del presidente Dini che sta preparando l'accoglienza al Dalai Lama che sarà qui in Senato tra pochi minuti. Tuttavia queste audizioni sono importanti. Alcune, dicevo, si stanno svolgendo in queste giornate, poi avremo un fitto calendario di audizioni per il mese di gennaio.

Mi fermo qui e lascio volentieri la parola a voi. Devo scusarmi per il fatto che il tempo a nostra disposizione è piuttosto limitato, tuttavia, come diremo alla fine, resterò a disposizione vostra per tutti gli approfondimenti, dopo questa prima preso di contatto, che saranno necessari durante l'*iter* del provvedimento.

MANNINO. Signor Presidente, intanto ringrazio lei e la Commissione per questa occasione di confronto su una riforma attesa, importante e di cui auspichiamo il completamento. Cercherò di essere breve perché i punti che meritano un approfondimento avremo occasione di riprenderli in altro modo.

Prima di una rapida valutazione sul testo unificato, volevo dare, in pochi secondi, qualche informazione sullo stato attuale dell'esperienza di Confcooperative, del mondo cooperativo da noi rappresentato nel campo della cooperazione allo sviluppo. Noi abbiamo un'antica e diffusa tradizione di cooperazione allo sviluppo sul territorio, fortemente localistica, fatta spesso di piccole ONG nate da mondi vicini al nostro, fatta di strutture provinciali e di singole cooperative che collaborano a iniziative nate in ambito diocesano o di strutture missionarie (parliamo delle cosiddette cooperative bianche); si tratta, nel nostro caso, di iniziative molto diffuse, numerose, radicate, che crescono e ci rivolgono una domanda di coordinamento.

Più di recente, negli ultimi anni, è emerso il fenomeno delle iniziative nazionali settoriali. Abbiamo visto, per esempio, una crescente attenzione alla cooperazione e allo sviluppo delle nostre cooperative di pesca: cito solo due progetti in corso in Sierra Leone e in Iran con l'UNDP, che sono molto interessanti e, in qualche modo, sono andati al di là delle nostre stesse aspettative. Inoltre sono aumentati l'interesse e la disponibilità ad operare nella cooperazione allo sviluppo da parte delle nostre banche di credito cooperativo, della federazione nazionale Federcasse, per esempio con un progetto di grande successo in Ecuador sul microcredito e con altre iniziative in corso in America Latina. In generale, dove c'è bisogno di costruire microcredito, di costruire o rafforzare o ammodernare sistemi di banche locali legate all'economia reale, può esserci un forte ruolo della cooperazione. Ho fatto solo due esempi ma potrei farne altri per gli altri settori di presenza cooperativa.

A livello nazionale abbiamo costituito una ONG non solo per poter offrire un coordinamento in questo mondo composito, ma anche perché riteniamo di mettere a disposizione di altre ONG, della pubblica amministrazione e di soggetti istituzionali un *know-how* nel campo della strumentazione cooperativa come strumento eccellente per operare nella cooperazione allo sviluppo in una logica che punti all'autosviluppo. Si tratta quindi di un mondo che avverte maggiormente la spinta al partenariato piuttosto che auspicare un aiuto donativo puro e nudo, e che ha una forte consapevolezza del bisogno di innestare strumenti di autosviluppo.

Aggiungo in breve tre titoli da approfondire in altra occasione: una grande esperienza si apre con lo sviluppo delle cooperative tra immigrati in Italia non solo perché queste sono un'esperienza eccellente di integrazione ma anche perché diventano soggetti di promozione e di cooperazione allo sviluppo. Cito un episodio: proprio nei giorni scorsi abbiamo avuto un'iniziativa pubblica di una cooperativa che si chiama Ghanacoop, formata da immigrati dal Ghana che nella vita hanno avuto successo, sono imprenditori e ora si propongono come protagonisti dal lato del mondo ricco della cooperazione allo sviluppo nei confronti del loro paese di origine. Altre esperienze sono in formazione.

La seconda osservazione è che anche nel mondo cooperativo l'internazionalizzazione lato *business*, che una volta appariva riservata ad una *elíte* di grandi imprese, diventa un fenomeno sempre più diffuso. Cinque anni fa avevamo poche decine di cooperative che esportavano, ora ne abbiamo alcune centinaia. Si parte da una dimensione, ovviamente, che è e va mantenuta diversa da quella della cooperazione allo sviluppo in senso stretto ma la crescita di una cultura internazionale, questo moltiplicarsi di risorse umane che si sanno muovere nel mondo, credo che vadano colti, pensati e interpretati come una possibile opportunità sul lato della cooperazione allo sviluppo.

Desidero infine sottolineare che troviamo largamente condivisibile l'impianto del testo unificato. Troviamo convincenti le ipotesi di predisporre una dimensione di regia che accomuni la cooperazione bilaterale, quella multilaterale, le iniziative di soggetti istituzionali territoriali; troviamo fortemente condivisibile l'esigenza di maturare culturalmente e operativamente su base più larga il passaggio dall'aiuto tradizionale al partenariato per lo sviluppo, pur sapendo che vi sono aree, come in particolare il continente africano, che richiedono e continueranno a richiedere per qualche tempo anche strumentazioni diverse. Riteniamo utile e opportuna l'idea dell'Agenzia per sollevare la pubblica amministrazione in senso stretto da un eccesso di compiti di gestionalità operativa. Ci sembra che ci si sia incamminati sulla buona strada nel tracciare con chiarezza il confine tra ciò che appartiene alle responsabilità dell'Agenzia e ciò che deve essere con rigore tenuto nella responsabilità del Governo, del Parlamento e della politica in generale nello stabilire gli indirizzi, gli obiettivi le priorità e le linee di azione.

Pur avendo in altre occasioni manifestato una qualche prudenza nei confronti del legiferare per delega, ci sembra che in questo caso l'uso

dello strumento della delega sia stato circoscritto e che il testo unificato comporti anche una certa ricchezza di normazione già individuata e delineata. Ci pare che vi sia uno sforzo complessivo di equilibrio anche sotto questo aspetto nell'impianto del provvedimento. Vi sono alcune minuzie da chiarire, ma in sostanza si tratta di aspetti che fanno parte della natura dei testi unificati.

Troviamo una sollecitazione molto interessante in merito al riferimento esplicito alle cooperative di immigrati all'articolo 18, che aggancio alla nostra esperienza di cui prima parlavo. Se vi saranno il tempo – anche se auspico che non vi sia, nel senso che mi auguro che l'*iter* del provvedimento sia rapido – e la possibilità, potremo fornire molto volentieri contributi scritti maggiormente analitici, che esprimano in dettaglio l'esperienza operativa maturata con la vecchia legge nel mondo e, in particolare, le iniziative territoriali che rappresentiamo.

PRESIDENTE. Sicuramente non saranno allungati i tempi dell'*iter* del provvedimento, ma sarà in ogni caso assolutamente gradito alla Commissione l'invio da parte vostra di una nota puntuale, anche con riferimento ad ogni articolo, contenente osservazioni e attenzioni, come del resto stiamo chiedendo a tutti i protagonisti.

BERTINELLI. Premetto che faccio parte della Lega delle Cooperative ed ho la delega per le relazioni internazionali.

Consegneremo agli atti della Commissione una piccola cartella contenente alcuni riferimenti istituzionali internazionali, relativi in sostanza all'ambito delle Nazioni Unite, e successivamente potremo inviare un'altra nota.

Voglio cogliere questa occasione per augurare che la riforma proceda in modo rapido. Se ne avvertiva davvero il bisogno e ormai il tempo è abbondantemente superato. Il fatto di aver trovato un testo unificato ci sembra un'ottima scelta.

Si apprezza, in particolare, il riferimento contenuto nel testo proposto dal relatore al coinvolgimento attivo della società civile nelle sue varie articolazioni. Reputiamo questo un modo per consentire anche ad organizzazioni come le nostre di poter concretamente sottolineare il contributo che la cooperazione ha dato e dà alla lotta alla povertà e al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo nel millennio, in generale per il miglioramento delle condizioni economiche e favorire la crescita dei sistemi locali. Questo è il punto sul quale abbiamo organizzato per lungo tempo le nostre iniziative.

Come lei saprà, Presidente, la Lega delle Cooperative ha una forte vocazione internazionale. Il mondo cooperativo è ormai presente in tutti i paesi del mondo con progetti di sostegno alla cooperazione allo sviluppo, dal progetto «Fame zero» al sostegno agli asili in Burkina Faso, ai nostri rapporti con Israele e Palestina; sottolineo fra l'altro che, per la prima volta, questi due paesi hanno cominciato a parlarsi in occasione di nostre iniziative. Oggi – per esempio – una cooperativa sostiene un progetto di

un ospedale israeliano per curare i bambini palestinesi. Ricordo il progetto sostenuto dalla cooperazione italiana per imprese manifatturiere in India che occupano sole donne, che consente loro di organizzare la dote e quindi di potersi sposare. Potrei continuare con l'elenco. Ricordo, infine, la forte presenza nel commercio equo e solidale che il movimento cooperativo di Legacoop organizza in tutto il mondo.

L'altro punto che mi preme sottolineare è che abbiamo relazioni con tutti i movimenti cooperativi per aiutarli a rivedere la loro legislazione. Questa è la richiesta che ci viene da tutto il mondo. Siamo tornati recentemente da una missione in Venezuela, Argentina, Brasile, Uruguay e abbiamo constatato che alla fine la domanda che ci viene rivolta è uguale a quella fattaci dai colleghi del mondo cooperativo dei Balcani o del Centro Est d'Europa.

Si può, pertanto, affermare che forte è la presenza del mondo cooperativo italiano a sostegno della cooperazione nei vari paesi, avendo ovviamente di mira il fatto che si tratta di un modo per sostenere la cooperazione allo sviluppo.

Per quanto concerne il tema specifico, reputo interessante il fatto che nel testo unificato si preveda la possibilità per i soggetti della società civile di partecipare attivamente alle iniziative dell'Italia per la cooperazione allo sviluppo. Riconosciamo necessario promuovere l'autosviluppo, favorire la crescita dell'occupazione e il fatto che le organizzazioni di rappresentanza possano entrare direttamente nelle attività di *business*: tutto ciò aiuta il processo di sviluppo di questi paesi.

Per quanto riguarda il progetto, possiamo esprimere un giudizio positivo sul testo proposto: in particolare sull'istituzione di un vice Ministro della cooperazione allo sviluppo, che sottolinea l'importanza di detta componente per la politica estera italiana. L'istituzione di un Comitato interministeriale per la cooperazione è un altro elemento che reputiamo importante per favorire il raccordo fra i vari soggetti istituzionali impegnati in questa materia e, in particolare, per accrescere l'efficacia e l'impatto dei nostri interventi nei paesi *partner*. Importante è il riconoscimento del valore del commercio equo e solidale e l'inserimento degli immigrati in forma associata nelle attività di cooperazione.

Segnaliamo a tale proposito che il riferimento contenuto nell'articolo 18 potrebbe essere più propriamente trasferito all'interno dell'articolo 15, in quanto reputiamo quella una collocazione impropria.

Mi preme sottolineare alcuni punti che meriterebbero un approfondimento ulteriore. In primo luogo, è opportuno riconoscere e valorizzare il ruolo delle associazioni economiche citandole fra i vari soggetti della cooperazione e solidarietà internazionale italiana, di cui all'articolo 15. Si prevede correttamente che l'Agenzia per la cooperazione e la solidarietà internazionale possa avvalersi di soggetti di cui all'articolo 15 per lo svolgimento delle attività ad esse affidate. È opportuno quindi che la legge disciplini puntualmente i rapporti fra l'Agenzia e i vari soggetti, come, quando e in base a quali condizioni.

Altro punto che ci preme sottolineare – se è necessario, vi faremo avere una nota più dettagliata al riguardo – concerne l'articolo 15 e l'idoneità dei soggetti, la quale deve essere verificata periodicamente in base a parametri e criteri fissati dall'Agenzia. Ci sembrerebbe più opportuno che i criteri e i parametri fossero disciplinati in modo esaustivo con un atto normativo.

Mi fermo a questo punto, Presidente, perché capisco quali sono i tempi di lavoro del Senato. Lei ha già annunciato altri impegni. Siamo naturalmente disponibili, quando lo riterrà, ad intervenire nuovamente su questo argomento e a dettagliare il nostro punto di vista in maniera più precisa.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per i consensi, per le osservazioni ed i rilievi critici, nonché per le note che ci lasciate e per quelle che ci farete avere. Vi ringrazio anche per i tempi europei nei quali siete riusciti a contenere i vostri interventi.

Naturalmente sono a vostra disposizione, anche personalmente come relatore, per tutte le eventuali iniziative di approfondimento che vogliate assumere nelle prossime settimane. Come ho già affermato, abbiamo previsto un calendario abbastanza ampio di audizioni anche nel mese di gennaio, subito dopo la pausa delle feste natalizie, per cui ci sarà anche il tempo per incidere sugli emendamenti che verranno successivamente proposti, finita la fase delle audizioni.

Vi ringrazio ancora per la disponibilità e l'attenzione mostrata e vi saluto.

Dichiaro chiusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,30.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

95ª seduta (antimeridiana): martedì 18 dicembre 2007

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti del SNDMAE

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 81, 89, 92 e *passim*
MARTONE *(RC-SE)* 95
TONINI *(Aut)* 92
CACCIAGUERRA . . . . . *Pag.* 91
GRANARA . . . . . 82, 90, 97 e *passim*
* *SFARA* 90

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM;Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Intervengono il ministro plenipotenziario Enrico Granara, presidente del Sindacato Nazionale Dipendenti del Ministero degli affari esteri (SNDMAE), accompagnato dal consigliere Gianluca Alberini, dal ministro plenipotenziario Giorgio Sfara e dal consigliere Stefano Cacciaguerra.

I lavori hanno inizio alle ore 12,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti del SNDMAE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta pomeridiana del 13 dicembre scorso.

Sono presenti oggi i rappresentanti del Sindacato nazionale dei dipendenti del Ministero degli affari esteri (SNDMAE): il ministro plenipotenziario Enrico Granara, presidente; il consigliere di ambasciata Gianluca Alberini, segretario esecutivo; il ministro plenipotenziario Giorgio Sfara, consigliere delegato alla cooperazione, e il consigliere d'ambasciata Stefano Cacciaguerra, già consigliere delegato alla cooperazione.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Sarà inoltre disponibile in tempi brevi il resoconto stenografico di questa seduta.

Come vedete, la Commissione è a ranghi ridotti, ma sono presenti i due Vice Presidenti della Commissione, insieme a me e alla senatrice Rossa. Abbiamo appena concluso l'esame dei documenti di bilancio. A questo riguardo, vorrei sottolineare ai rappresentanti dei dipendenti del Ministero degli affari esteri che la Commissione ha riaffermato a più riprese, negli interventi che sono stati svolti alla presenza del vice ministro Intini, la centralità del Ministero degli affari esteri in tutti gli aspetti della politica estera e della cooperazione. Talvolta, infatti, vi è una tendenza a decentrare e a passare dalla Farnesina a Palazzo Chigi, magari con l'intesa del Ministero degli esteri, materie che però sono proprie del Ministero.

Voi sapete che questa Commissione ha all'esame già da tempo il disegno di legge delega presentato dal Governo per la riforma della cooperazione italiana, a cui i due Vice Presidenti, che fanno parte del comitato ristretto, insieme ad altri senatori che non sono presenti ora, lavorano già

da tempo. È già stato predisposto un testo che è in fase di elaborazione avanzata, seppure non ancora completo. Rimangono tuttavia alcune questioni che devono essere ancora esaminate.

La Commissione ha lamentato con forza, per voce degli esponenti della maggioranza e dell'opposizione, la decisione del Ministero di presentare un emendamento che istituiva l'Agenzia per lo sviluppo. Il Ministro, come sapete, ha convenuto sull'opportunità di ritirare quell'emendamento e di lasciare ancora un po' di tempo, il più breve possibile, alla Commissione esteri per il completamento del lavoro entro l'inizio dell'anno prossimo o immediatamente dopo.

Fatta questa breve premessa, cedo la parola al presidente Granara perché illustri la posizione del sindacato e le sue preoccupazioni, se ve ne sono, circa la riforma della legge. Credo, però, che sarete voi stessi convinti della necessità di una riforma.

GRANARA. Signor Presidente, la ringraziamo per la sua introduzione e per le informazioni che ci ha fornito, così come ringraziamo i senatori della Commissione esteri che ci accolgono in audizione per darci l'opportunità di esprimere il punto di vista della maggiore associazione sindacale dei diplomatici italiani. La nostra è un'associazione sindacale, ma anche professionale, dal momento che accoglie in sé tutta la carriera diplomatica dal grado iniziale fino al grado di ambasciatore. Due terzi dei diplomatici italiani sono iscritti a questo sindacato; in tema di deleghe sindacali, rappresentiamo il 91,5 per cento del totale degli iscritti a sindacati.

Siamo qui oggi per parlare del tema importante della riforma della cooperazione allo sviluppo, con particolare riferimento al testo unificato proposto dal relatore, senatore Tonini.

Per tutto il 2007 abbiamo cercato di seguire da vicino i lavori della Commissione e del suo comitato ristretto; riteniamo perciò di poter esprimere una valutazione d'assieme sul testo unificato in questione. La nostra attenzione rimane appuntata essenzialmente sugli aspetti di principio e sui criteri organizzativi generali richiamati nel testo. Riteniamo infatti che da un sindacato come il nostro possa pervenire alla Commissione un utile contributo di analisi e di valutazione di questi aspetti, oltre, eventualmente, a testimonianze tratte dall'esperienza dei diplomatici impegnati in questo vitale settore della proiezione internazionale dell'Italia.

Sull'opportunità di interventi migliorativi nel settore della cooperazione allo sviluppo rileviamo una sostanziale concordanza di opinioni all'interno della Farnesina. Noi stessi, come sindacato, abbiamo avuto più di un confronto di idee con gli esperti della cooperazione, oltre a scambi di vedute in occasioni esterne, come nella riunione promossa dall'ANCI a fine maggio, dove abbiamo incontrato anche il senatore Tonini. Sulle specifiche ricette, dentro al Ministero così come nella società italiana, le visioni sono invece variegate. Il nostro contributo cercherà pertanto di fornire una visione legata all'esperienza concreta dei diplomatici e di altre categorie di personale del Ministero degli affari esteri impegnate in questo settore.

Partendo dall'esame dei principi enunciati nel testo unificato del disegno di legge di riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, proposto dal relatore Tonini, apprezziamo innanzitutto la definizione della politica di cooperazione allo sviluppo come «parte integrante della politica estera dell'Italia» (articolo 1, comma 1). Si tratta al contempo di una constatazione – del tutto evidente a chiunque abbia a che fare con la politica estera – e di una dichiarazione programmatica densa di implicazioni e di un'indicazione di come vada organizzato questo settore e questo aspetto dell'attività internazionale dell'Italia. Troviamo del tutto coerente con tale enunciato la nozione che spetti al Ministro degli affari esteri la responsabilità della cooperazione, al fine – come recita l'articolo 3 – di «assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative». Tale responsabilità si traduce – secondo il testo in esame – nello stabilimento degli indirizzi e nel controllo e vigilanza dell'attuazione, argomento su cui possiamo tornare in un momento successivo.

Il terzo importante tassello sta nel come esercitare le predette competenze. Anche su questo punto ci troviamo d'accordo con il testo unificato (articolo 3, comma 6), allorché stabilisce che esse vengono esercitate «avvalendosi delle strutture del Ministero degli affari esteri e della rete diplomatica e consolare».

Sulla base di queste premesse, che possono essere condivise, si tratta di individuare i nodi da sciogliere per una rivisitazione dell'esperienza italiana nella cooperazione allo sviluppo.

L'impianto del capo II – «Indirizzo politico, governo e controllo della cooperazione allo sviluppo» – riflette una scelta politica che rispettiamo, ma che riteniamo debba essere meglio articolata, avendo bene in mente la realtà politico-istituzionale italiana e l'esperienza italiana di cooperazione di quest'ultimo quarto di secolo.

Se infatti la volontà del Parlamento fosse quella di perseguire il modello dell'Agenzia, per sua stessa natura fonte di diarchie e di conflitti, noi rimarremo impegnati a sollecitare la definizione più chiara e inequivocabile di come dovrebbe in concreto operare il comma 8 dell'articolo 14. Riteniamo cioè che, se dovesse prevalere la volontà di istituire l'Agenzia, dovremo non soltanto avere tutti chiara la regolamentazione dei rapporti tra la futura Agenzia e la rete diplomatica, ma anche fare in modo che sia introdotto un preciso riferimento alla struttura centrale del Ministero degli affari esteri nelle sue varie articolazioni, geografiche e tematiche, come punto focale di raccordo, non solo per le attività di rilievo internazionale dell'Agenzia, ma anche di quelle che avvengono all'interno del nostro territorio. Crediamo che questo sia un punto cruciale.

Se vi sarà l'opportunità di approfondire questo aspetto già in questa sede, noi vorremmo cercare di delineare il senso di una possibile gestione unificata di tutte le attività di cooperazione internazionale, che comprenda, in una visione integrata e a tutto campo, tutte le forme di cooperazione finora praticate. Oggi, con un'incidenza sconosciuta rispetto all'epoca del varo della legge n. 49 del 1987, le modalità di cooperazione spaziano dall'ambito economico e finanziario a quelle specifiche dello sviluppo,

mentre assumono un peso sempre più preminente i temi trasversali evidenziati dall'innovazione scientifica e tecnologica. Ci si riferisce inoltre al settore della cooperazione decentrata (tema di cui si occupa il mio collega Cacciaguerra) in forte espansione in questi ultimi anni e che proprio per questa sua consolidata rilevanza richiede un inserimento più sistematico nel quadro della politica estera del Paese.

Sempre più numerose sono poi le tematiche che postulano un approccio integrato e trasversale: la cancellazione del debito, le politiche d'intervento ambientali e climatiche e le correlate strategie di prevenzione e di *early warning* (tema di cui si occupa il mio collega Sfara all'interno della cooperazione), i temi della ricerca scientifica e la circolazione dei saperi, le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale ed archeologico, la formazione e la riduzione del divario digitale, la lotta contro le pandemie (di cui mi sono occupato fino a tre anni fa) e il sostegno alle politiche di genere, tanto per citare alcune delle tematiche più significative.

Per queste ragioni, riteniamo importante che, nella riflessione interna al Ministero degli esteri sulla ricognizione delle strutture all'interno e all'estero, avviata dal ministro D'Alema a fine ottobre con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, si vada ad esplorare la possibilità di ricondurre la trattazione di tutte queste materie ad un assetto il più possibile unitario all'interno del Ministero degli affari esteri. Sono tematiche che oggi sono divise tra due o più Direzioni generali, che richiedono l'elaborazione di linee guida strategiche e la verifica della loro complementarità con i quadri multilaterali nei quali l'Italia è impegnata: sistema ONU, Unione europea e OCSE.

Si tratterebbe di pervenire ad uno strumento in grado di rispondere con maggior efficacia alle nuove sfide e all'accresciuta complessità della politica estera, a partire dalle esigenze di internazionalizzazione e promozione dell'Italia come sistema Paese. I nuovi assetti istituzionali italiani impongono poi di avere una cura particolare per le modalità operative da condividere con i differenti attori della società civile (enti territoriali, associazioni delle categorie produttive, università, ONG) nell'ottica di quella che, dopo Monterey, ha assunto la definizione di «*multistakeholders*».

Tornando al punto specifico dell'Agenzia, l'opinione comune tra i diplomatici italiani è che, se proprio Agenzia deve essere, essa abbia una funzione puramente esecutiva e tecnica degli interventi decisi in ambito ministeriale. In altri termini, come lo era stato il Dipartimento per la cooperazione nei suoi momenti più alti e con il suo regime contabile speciale, quest'Agenzia dovrebbe essere il braccio operativo della Farnesina nella realizzazione dei programmi di aiuto pubblico allo sviluppo e co-sviluppo, e non già un concorrente nella formulazione delle strategie e linee di azione in materia.

Per questo, ci auguriamo che lo sbocco finale del processo legislativo di riforma in corso non sia quello di istituire un'Agenzia separata dal Ministero degli affari esteri. In tal caso, diventerebbe certo ed ineluttabile – questo è il comune sentire tra di noi – il latente dualismo che abbiamo già

visto sul terreno nel *modus operandi* di taluni esperti, a partire dai capi delle Unità tecniche locali (UTL) nei confronti dei rispettivi capi missione.

Se teniamo tutti veramente a conservare il principio dell'unitarietà dell'azione italiana nel mondo, l'Agenzia dovrebbe limitarsi ad operare sul piano dell'esecuzione dei progetti di cooperazione, ma non agire come interfaccia diretto, in prima persona, con le autorità dei paesi *partner* o con i cosiddetti *multistakeholder* italiani nel mondo dello sviluppo. Per tali compiti di rilievo esterno, all'estero come in Italia, una funzione nettamente prevalente dovrebbe continuare ad essere affidata al Ministero degli affari esteri, che a tal fine si è recentemente dotato di strumenti innovativi di intervento, in un'ottica di sistema Italia, come ad esempio il nuovo Gruppo consultivo e di dialogo con la società civile, creato presso la Farnesina.

Certamente, questo è un punto da esaminare in modo approfondito, perché incide proprio sulla rappresentatività esterna dell'Agenzia. Nella nostra esperienza, abbiamo visto che enti come il GTZ *(deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit)* tedesco e altre agenzie europee negoziano direttamente con i Governi dei paesi in transizione e partecipano direttamente a gare internazionali, ovviamente in conformità alle linee guida dei rispettivi Ministeri di riferimento. Crediamo che la presenza di diplomatici di grado adeguato, nell'organico dell'Agenzia, potrebbe già costituire una soluzione e una garanzia proprio sotto il profilo dell'unitarietà dell'azione italiana.

Un altro punto che riteniamo debba essere chiarito è quello della elaborazione dello schema del documento triennale di programmazione e di indirizzo. Pensiamo che tale elaborazione debba spettare al Ministero degli affari esteri. A tale riguardo, osserviamo che il documento triennale di programmazione e indirizzo, di cui all'articolo 3, non sia uno strumento particolarmente adatto ad operare nel contesto internazionale della globalizzazione, dove le priorità e gli indirizzi strategici tendono a mutare con sempre maggiore rapidità. Non è infatti molto chiaro, ad esempio, come gli interventi destinati all'emergenza possano, per la loro natura improvvisa ed occasionale, essere inseriti in una qualsivoglia forma di programmazione.

A nostro parere, è fortemente dubbio che la creazione del Comitato interministeriale per la programmazione e lo sviluppo (CICS), di cui all'articolo 6-*bis*, nonché l'istituzionalizzazione dei volontari e cooperanti internazionali possano avvenire a costo zero per l'Erario, come recita l'articolo 16. È un dubbio, questo, che la Commissione non mancherà di dipanare nel prosieguo delle sue audizioni, nella certezza che il problema comune, tanto riguardo all'ipotesi di una legge n. 49 riveduta e corretta, quanto alla proposta di istituzione di un'Agenzia, è quello delle risorse necessarie per l'attuazione della riforma.

Dobbiamo essere infatti tutti consapevoli che il rafforzamento della struttura preposta alla cooperazione allo sviluppo, a prescindere dalla formula scelta, richiederà un impegno consistente perché vengano assicurate

le necessarie risorse umane e finanziarie. Ci rendiamo conto che un simile discorso, per quanto realistico e persino ovvio, possa risultare scomodo.

Un altro elemento importante consiste, a nostro avviso, nella possibilità di adottare impegni di spesa su base perlomeno triennale, cosa che a suo tempo era possibile con la gestione fuori bilancio e che fu modificata all'inizio degli anni Novanta, con l'introduzione di ulteriori rigidità in un sistema già lento e complicato.

Ci pare infine di rilevare una contraddizione fra l'articolo 14, comma 3, lettera *c)*, in cui si afferma che l'Agenzia «promuove forme di partenariato con soggetti privati», e il successivo articolo 15, dove il settore privato non viene citato tra i soggetti della cooperazione, con grave smacco per le *Public private partnership* (PPS), che costituiscono ormai una prassi consolidata nel mondo dello sviluppo. Su questo potrei aggiungere la mia esperienza nel Fondo globale per la lotta all'AIDS, alla malaria e alla tubercolosi, ma lo farò eventualmente più avanti.

È nostra convinzione che la legge di riforma debba contenere tutte le previsioni utili a rapportare la futura azione italiana di cooperazione ai modelli globali più avanzati, sia in ambito europeo, sia in ambito multilaterale e G8. Per «previsioni utili» intendiamo la capacità di agire in un quadro di reale semplificazione amministrativa, di effettivo decentramento delle decisioni di spesa, necessarie a partecipare ai meccanismi di coordinamento attivati nei paesi d'intervento, allo scopo di salvaguardare la continuità degli interventi decisi d'intesa con i paesi interessati all'azione italiana di cooperazione. In una parola: non basta finanziare il Fondo globale, se poi non ci dotiamo di un livello organizzativo minimo necessario, direi indispensabile ad accompagnare e monitorare gli interventi cofinanziati dall'Italia.

Il nostro appello è per un nuovo assetto operativo, frutto della piena consapevolezza del legislatore che a produrre ritorni di immagine importanti sono spesso più utili 100.000 euro spesi *in loco* con rapidità, su istanza e a beneficio delle controparti locali, che interventi 20-30 volte più costosi ma soggetti a procedure di erogazione sempre più lente, dall'esito spesso incerto, quando non sono forieri di contenzioso sul piano legale (basti pensare agli effetti delle misure annuali di contenimento della spesa messe in atto dagli organi di controllo).

L'esperienza italiana nel settore dei programmi di cooperazione sanitaria e il ruolo che in essi svolgono le unità tecniche locali, anche nel loro rapporto quotidiano con i meccanismi multilaterali di coordinamento nei paesi di intervento, in un'ottica di ONLUS-*ship*, sono secondo noi un esempio da tener presente e da far evolvere in ogni futuro assetto riformato. Questo ci porta a fare un breve, ma necessario riferimento al ruolo degli esperti della cooperazione. È nostra convinzione che la cooperazione italiana, comunque organizzata, debba poter contare su un corpo di esperti potenziato rispetto all'attuale, regolato nell'accesso da concorsi pubblici e organizzato su forme adeguate di progressione economica e di livello, all'interno del ruolo. In nessun caso si vorrebbe vedere aggirato il dettato

costituzionale del reclutamento di personale mediante concorso. È un rischio che noi vediamo insito nel meccanismo dell'Agenzia.

Ricordiamo che uno dei motivi della crisi della cooperazione sta nella mancata previsione di un meccanismo di carriera per il decisivo ruolo degli esperti, basato su criteri meritocratici, quindi con una valutazione periodica delle prestazioni professionali, a cui si aggiunge poi il blocco delle assunzioni. Non sorprende, quindi, se l'Unità tecnica centrale del Ministero degli affari esteri sia rimasta oggi con solo 22 unità di personale, di cui cinque rimaste in servizio ben oltre i limiti dell'età pensionabile.

Se anche una riforma di cooperazione fosse per ipotesi rimandata, in questa congiuntura, riteniamo che andrebbero pensate misure in questo senso, compatibili con l'assetto normativo vigente.

Crediamo infatti che, nonostante tutti i suoi limiti, la già citata legge n. 49, se effettivamente e pienamente applicata, avrebbe potuto ottenere risultati assai più rilevanti. Come spesso succede nel nostro Paese, i punti di forza di una nuova legge possono restare mere enunciazioni di principio, come accadde per la legge n. 49, quando fu emanato un regolamento di attuazione che reinterpretò a suo modo gli aspetti ambigui insiti nel testo di legge, come la questione del riconoscimento dei presupposti di straordinarietà, che fu utilizzata in numerosi casi per evitare le procedure di gara per l'assegnazione degli interventi.

Per cercare di riepilogare tutto in una sintesi conclusiva, vi sono alcune questioni di principio e di merito nella prospettiva di una riforma evolutiva della legge n. 49, che i diplomatici italiani ritengono irrinunciabili e che il testo finale di riforma dovrebbe contemplare.

In primo luogo, per fare cooperazione occorre essere completamente trasparenti. Va mantenuta l'integrità di tutti i suoi soggetti, a tutti i livelli, di fronte alle lusinghe esterne, a partire da quelle legate agli interessi economici che gravitano attorno a questo importante filone della spesa pubblica.

In secondo luogo, la legge n. 49, replicando una grave lacuna della precedente legge n. 38 del 1979, non aveva previsto un sistema di controllo interno. È mancato per troppo tempo un corpo ispettivo sulle UTL (Unità tecniche locali) e, in generale, sugli interventi diretti e su quelli affidati a soggetti terzi (a cominciare dalle agenzie del sistema ONU e relativi *Trust Funds)*. Si è cercato di porre rimedio a questa lacuna in modo tardivo, negli anni Novanta, e in modo non del tutto soddisfacente.

Nell'ipotesi di un'Agenzia concepita come stretto esecutore dell'indirizzo politico (una sorta di dipartimento incardinato nel Ministero degli affari esteri), il profilo del capo dell'Agenzia non potrà essere né troppo alto né troppo basso. Esso dovrà avere un bagaglio di competenze tecniche adeguate al ruolo, ma anche riconosciute capacità diplomatiche e di coordinamento sia all'interno, sia nei confronti della struttura ministeriale di riferimento. Per adeguare quest'ultima alle nuove esigenze, il Ministero degli affari esteri dovrà provvedere ad integrare tutte le funzioni di cooperazione internazionale, ispirandosi anche all'importante precedente

messo in atto al Quai d'Orsay. La rappresentatività dell'Agenzia in campo internazionale dovrebbe essere assicurata da diplomatici di rango adeguato, con compiti di *liaison officers*, in uno schema che salvi la coerenza complessiva e l'unitarietà dell'azione italiana.

È pertanto da prevedere una componente diplomatica a tutti i livelli del futuro assetto organizzativo della cooperazione: sicuramente ai gradi iniziali della carriera (qui noi ci facciamo interpreti di un'esigenza diffusa come sindacato tra i giovani che accedono alla carriera per concorso), per un percorso di formazione funzionale ai successivi adempimenti nei paesi d'intervento. L'Italia ha sedi diplomatiche in paesi d'intervento nei tre quarti del totale della sua presenza all'estero, quindi la cooperazione è un argomento che deve essere trattato in queste sedi a livello diplomatico.

Devono essere offerte opportunità anche ai diplomatici di grado superiore, con nuovi e adeguati meccanismi di distacco, anche al fine di partecipare nel modo più proficuo ai programmi o ai progetti di assistenza, quali ad esempio quelli per il rafforzamento istituzionale finanziati dall'Unione europea in favore dei paesi candidati o potenzialmente tali (nel quadro dello strumento di assistenza pre-adesione, IPA – *Instrument for Pre-Accession Assistance)*, oppure in favore dei paesi che beneficiano del nuovo strumento di partenariato e vicinato, noto con la sigla inglese ENPI *(European Neighbourhood and Partnership Instrument)*. Tali esperienze professionali dovrebbero essere accompagnate dall'offerta di incentivi alla specializzazione nell'ampio ventaglio delle materie dell'aiuto pubblico allo sviluppo e da un loro adeguato riconoscimento ai fini dello sviluppo della carriera professionale.

La legge di riforma deve prevedere senza lacune una fase di transizione ordinata dal sistema attuale di gestione a quello futuro, salvaguardando la continuità degli interventi in corso. Non sarebbe, infatti, né corretto né proficuo impostare un certo tipo di politica italiana in un paese o in un'area geografica, e poi smentirsi adottando azioni di cooperazione che vadano in una diversa direzione o che seguano diversi presupposti. Pertanto, il messaggio centrale del nostro sindacato, già emerso nel corso del convegno congiunto con le associazioni sindacali di magistrati e prefetti, tenutosi a Roma il 3 ottobre scorso, sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, è il seguente. Spesso la pubblica amministrazione italiana – mi sembra di riprendere le parole che il presidente Dini ha pronunziato poc'anzi – è stata accusata di scarsa propensione al coordinamento: non pregiudichiamo uno dei casi in cui questo coordinamento è invece ancora presente, in una fase in cui il Ministero affari esteri è impegnato a riproporre la sua fondamentale funzione al servizio di una migliore e più efficace proiezione internazionale dell'Italia.

Concludo richiamando l'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina svolta da codesta Commissione. Al riguardo avremmo un'osservazione. Nell'ambito dell'indagine che la Commissione aveva stabilito di avviare all'inizio dell'anno erano stati previsti eventuali sopralluoghi per studiare la disciplina e l'esperienza realizzata in alcuni paesi dell'Unione eu-

ropea e in ambito OCSE. A tale riguardo, ci permettiamo di osservare che non viene menzionata l'esperienza della Norvegia, paese non certo di secondo piano tra i donatori in ambito OCSE; paese che nella cooperazione ha sempre visto un cardine della sua politica estera e, in definitiva, del suo modo di relazionarsi con il resto del mondo.

Non vorremmo, infatti, che l'assenza di riferimenti alla Norvegia riflettesse una scelta di esclusione *a priori*. Analoga omissione l'abbiamo notata nello studio comparativo svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze a metà del 2007, impostato su una selezione – in questo caso sì – *a priori* del modello dell'Agenzia, dove ci si è limitati ad esaminare tre sole esperienze europee: Francia, Regno Unito e Germania, paesi che presentano similitudini rispetto all'esperienza italiana, ma anche significative e spesso profonde differenze sul piano delle rispettive vicende e prassi istituzionali.

Noi riteniamo invece che l'approccio conoscitivo ad una questione così importante non debba riflettere delle scelte *a priori*, come se si volessero conoscere soltanto quelle esperienze altrui mirate a corroborare una nostra scelta politica predeterminata. È noto che la Norvegia è passata attraverso l'esperienza dell'Agenzia (la NORAD) per poi rivedere radicalmente il suo modello, giungendo, già da alcuni anni, alla determinazione di ricondurre le attività di cooperazione al Ministero degli esteri, senza per questo sopprimere l'Agenzia, ma anzi lasciandole importanti compiti nel settore della formazione, nell'aggiornamento professionale e nella gestione del personale di cooperazione.

Pertanto, al fine di rendere l'indagine più completa ed obiettiva, la nostra raccomandazione alla Commissione è quella di includere un attento studio del caso norvegese, per comprendere le ragioni che hanno portato alla revisione del suo modello organizzativo e se queste ragioni attengano unicamente al caso di Oslo ovvero siano comuni agli altri due maggiori donatori nordici: Svezia e soprattutto Danimarca. Siamo convinti che così facendo ne sarebbe fortemente rafforzata la credibilità dell'indagine stessa. Avrei altre raccomandazioni specifiche, ma credo che il tempo a mia disposizione sia esaurito. Siamo naturalmente pronti a rispondere a vostre eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Granara per le osservazioni che ha svolto sul testo, che sono onnicomprensive e che focalizzano l'attenzione sul funzionamento di questo nuovo strumento che il Ministero ha proposto con un disegno di legge delega, che si basa sulla concentrazione di tutte le attività di cooperazione, non solo del Ministero degli affari esteri, ma anche degli altri Ministeri, in coordinamento con le attività svolte dagli enti locali. Tutto ciò porta naturalmente alla predisposizione dello strumento del Fondo unico, che evidentemente, insieme all'Agenzia, costituisce un aspetto centrale un po' controverso, di cui occorrerà valutare il funzionamento. Lei ha parlato anche del corpo degli esperti, su cui faremo qualche commento successivamente.

GRANARA. Su due punti che lei, signor Presidente, ha toccato nella sua introduzione, cioè sulla necessità di interpretare competenze trasversali, come nel settore ambientale e in quello della cooperazione decentrata, lascerei la parola ai miei colleghi.

SFARA. Signor Presidente, prendo la parola in quanto la mia attività di servizio alla Farnesina in questo momento è proprio quella di garantire un coordinamento delle iniziative di cooperazione attinenti alle materie ambientali; ne parlo all'indomani della lunga e complicata Conferenza sui cambiamenti climatici che ha avuto luogo a Bali e che si è conclusa, fortunatamente, con un esito condiviso, con un consenso che ha lasciato emergere alcuni aspetti rilevati nel dibattito, nella presentazione del presidente Dini e in ciò che normalmente è percepito dall'opinione pubblica. Ciò dà la dimensione del carattere onnicomprensivo, trasversale e via via più importante per l'attività di politica estera dei paesi della cooperazione nel settore ambientale, e specificamente in quello del cambiamento climatico, che comporta a cascata una serie di interventi e di problematiche collaterali.

Uno dei punti sui quali forse più difficile è stata la fase negoziale (che si è comunque conclusa con un riconoscimento della sua importanza) è quello riguardante la necessità che i paesi in via di sviluppo possano contare sul contributo attivo e sull'apporto in termini finanziari, di capacitazione e di tecnologie da parte dei paesi sviluppati, in riconoscimento del principio delle comuni ma differenziate responsabilità nelle questioni relative al cambiamento climatico. Si tratta di un argomento estremamente importante, al punto che personalmente ritengo che, quando si parla di cooperazione allo sviluppo, bisognerebbe cominciare ad introdurre l'espressione di «cooperazione allo sviluppo sostenibile». Infatti, se da un lato è indubbio che il sacrosanto diritto dei paesi in via di sviluppo a svilupparsi deve ricevere il sostegno e l'apporto dei paesi sviluppati, è altrettanto indubbio che, se il modello di sviluppo che questi paesi assumeranno non sarà orientato secondo criteri di sostenibilità, esso finirà per diventare una bomba a tempo che potrebbe causare una conflagrazione della capacità di convivenza sul pianeta. Sviluppo e cooperazione allo sviluppo, quindi, come elemento dello sviluppo sostenibile.

Quali sono i temi che riguardano la cooperazione allo sviluppo sostenibile? Praticamente tutti: temi di carattere finanziario, economico, tecnico, scientifico, ma anche strettamente politico, se si pensa che uno degli argomenti fatti valere dal Governo e dalla classe dirigente australiana nei confronti degli innumerevoli piccoli Stati insulari del Pacifico, alcuni dei quali rischiano di essere sommersi a causa dell'elevazione della temperatura media, è quello di trarli in salvo attraverso un'operazione internazionale di *rescue*, che loro pensano di poter fare in tempi relativamente brevi.

Non è il caso di discutere ora della fattibilità tecnica dell'operazione; ma l'ipotesi stessa che delle popolazioni radicate da una storia pur sempre millenaria possano essere trasferite e messe in salvo è un tema di carattere politico fondamentale, da affrontare con la necessaria sensibilità e, indub-

biamente, comprendendo un ventaglio di opzioni molto vasto. Se parliamo di cooperazione ambientale, come si fa a non considerare che questo è un ingrediente fondamentale nella proiezione esterna di un paese? Noi, che rappresentiamo un corpo di funzionari che da molto tempo ha costituito il nucleo e il nerbo della proiezione esterna del paese, riteniamo di avere titolo ad essere tra i gestori, cioè tra coloro che, sulla base delle direttive che provengono dal Governo e dal Parlamento italiano, attuano la politica estera che si incarna in questi elementi. Questo vale per l'ampio settore delle tematiche ambientali, così come per ogni altro settore. Vorremmo che alla carriera diplomatica, ed in senso più largo al MAE, fosse riconosciuto un ruolo di effettivo coordinamento. Le iniziative e le operazioni di cooperazione con l'estero sono in tale settore numerose e non sempre coordinate, con dispersione di energie e di risorse. Credo che i colleghi, per le parti che loro stessi hanno trattato, potranno esprimere idee simili illustrando la complessità e il fondamento delle nostre rappresentazioni sulla necessità di essere presenti in maniera significativa.

CACCIAGUERRA. Signor Presidente, vorrei aggiungere qualcosa a proposito della cooperazione delle autonomie locali (la cooperazione decentrata), che diventa sempre di più un tema innovativo e che costituisce al tempo stesso una sfida e un'opportunità per il *modus operandi* della nostra cooperazione e del Ministero degli esteri.

La cooperazione decentrata esiste ormai da quasi vent'anni, nel corso dei quali si è evoluta. Assistiamo oggi sempre più a fenomeni di concertazione e alla formazione di veri e propri consorzi tra le nostre Regioni, che avviano importanti programmi, talvolta anche sotto forma di cofinanziamento con gli stessi paesi donatori (penso al Brasile, con il quale si sta attivando un'importante iniziativa da parte della Regione Umbria, come capofila, e delle Regioni Toscana, Marche ed Emilia Romagna). Anche le città si proiettano sempre di più in consorzio nelle attività internazionali.

La caratteristica innovativa di tale fenomeno consiste nel fatto che le Regioni e le autonomie locali sono in grado di mobilitare le energie che nascono sul loro territorio a livello *multistakeholders* (le università, il settore privato, le ONG) e hanno un'idea sempre molto precisa del loro interesse regionale; non a caso, la cooperazione decentrata si definisce come una cooperazione non solo di sviluppo, ma anche e soprattutto di co-sviluppo, perché c'è l'idea, molto viva e sentita, di un ritorno sul territorio di queste attività. Piaccia o non piaccia, credo che tale modalità sia destinata ad estendersi anche nel campo della cooperazione tradizionale in senso ampio.

Vorrei aggiungere che le autonomie locali applicano già un'integrazione olistica delle attività di cooperazione. Certo, forse hanno una cooperazione più semplificata; però si occupano simultaneamente di sviluppo, di internazionalizzazione, di promozione economica, di aspetti migratori. Tra l'altro, come ho potuto vedere nei miei contatti, hanno formato una classe di funzionari estremamente competenti, esperti, preparati ed avvezzi a

seguire temi quali l'assistenza per le questioni che riguardano i fondi europei.

Dico questo perché sono profondamente convinto che l'esigenza di dialogare con attori sempre nuovi, in un'ottica di globalizzazione, ma anche di localizzazione accentuata (due concetti che sono speculari nell'epoca attuale), impone al Ministero degli esteri di essere sempre puntuale e presente come punto di riferimento. In ultima analisi, quello che viene richiesto al Ministero degli esteri è di offrire un quadro di riferimento. Devo dire che sempre più spesso le autonomie locali si sono rese consapevoli e si rivolgono a noi per questo. Si tratta quindi di una modalità che permette di fare sistema e che fa sistema.

Non vorrei dilungarmi oltre; sono naturalmente a disposizione per eventuali approfondimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Sfara e il consigliere Cacciaguerra. Effettivamente, questa attività di cooperazione svolta dagli enti locali, la cooperazione decentrata, deve trovare nel suo insieme, vista l'ambizione del disegno di legge delega che è stato presentato dal Governo, un coordinamento con l'intera attività della cooperazione. Questa è l'ambizione, non so realizzabile come, ma così dovrebbe essere, altrimenti non avremo mai una visione completa della cooperazione italiana.

TONINI *(Aut)*. Ringrazio gli esponenti del sindacato dei dipendenti del Ministero degli affari esteri, sia per aver accolto il nostro invito all'audizione, sia per il contributo di alto livello che ci hanno portato, come del resto ci aspettavamo.

Mi permetto di chiedere ai nostri ospiti, come ho fatto anche con gli altri interlocutori che abbiamo cominciato ad audire, di proseguire questo colloquio nelle prossime settimane, proprio perché stiamo arrivando al momento delicato della stesura, più o meno definitiva, del testo, almeno per quanto riguarda questo ramo del Parlamento. Pertanto, tutte le osservazioni di carattere generale e le proposte puntuali di emendamento che presenterete saranno tenute in assoluta considerazione da parte nostra.

Con il consenso di tutta la Commissione, e successivamente del comitato ristretto, abbiamo deciso di collocare a questo punto dell'*iter* del disegno di legge le audizioni, proprio per dare ad esse un carattere il più possibile operativo ed incisivo sul testo.

Naturalmente, come potete immaginare, le considerazioni che saranno avanzate dai vari auditi saranno diverse e alcune anche in contraddizione tra loro; tuttavia, nell'insieme, potremo acquisire una consapevolezza più approfondita della normativa che stiamo elaborando e della materia così complessa che questo testo vorrebbe almeno provare a regolamentare. Solo se collocata a questo punto dei nostri lavori, l'audizione può avere un impatto operativo; se invece l'avessimo svolta all'inizio dell'esame del provvedimento, avrebbe consentito solo un'infarinatura di carattere generale. Del resto, l'argomento non è nuovo, quindi la letteratura in proposito è ampia e abbondante. Volevamo invece che le audizioni si

svolgessero su un testo da poter anche criticare e migliorare con il vostro aiuto.

Abbiamo lavorato in questa Commissione cercando di valorizzare il più possibile quello che, nel linguaggio diplomatico, è conosciuto come il «metodo per consenso». Non è ordinario l'uso di questo metodo nel lavoro parlamentare, che di solito si basa invece sull'approvazione a maggioranza.

Tuttavia, ci sono due ragioni che ci hanno spinto in questa direzione. La prima è una ragione di fatto, l'altra è una scelta politica. La ragione di fatto sta nella nota situazione qui il Senato, caratterizzata da un equilibrio tra centro-destra e centro-sinistra, tra maggioranza e opposizione, che si verifica non solo in Aula ma anche nelle Commissioni. Per questo motivo, il modo migliore di procedere non è certo quello di andare avanti a colpi di forza.

C'è anche una ragione che potremmo chiamare di principio. Quella che stiamo esaminando è una materia fatta di regole, di procedura, che per di più insiste su un campo molto delicato come quello della politica estera, e quindi dell'immagine del nostro Paese nel mondo. Il combinato disposto di questi due aspetti, il fatto che si tratti di una materia di grandi regole per il Paese e per di più in un campo come quello della politica estera, consiglia, quasi a prescindere dai rapporti di forza, l'adozione di una procedura di tipo consensuale. In questi anni, si è verificata varie volte un'alternanza al Governo, e presumibilmente ciò si ripeterà anche in futuro. Quindi, a maggior ragione è importante che, sulla struttura fondamentale di una parte così importante della politica estera del nostro Paese, sulle regole che devono governarla, ci sia un consenso di fondo del Parlamento italiano, a prescindere da chi *pro tempore* in quel momento ha responsabilità di Governo.

Per questo motivo, abbiamo reagito con una certa energia, pur nel rispetto e nella comprensione delle ragioni del Governo, alla presentazione alla Camera di quell'emendamento che è stato richiamato dal presidente Dini, che rompeva questo incantesimo, cioè la ricerca di una soluzione comune e di una procedura consensuale, e la sostituiva con una procedura conflittuale, fra l'altro sull'aspetto più delicato della riforma, che – proprio come è emerso dai vostri interventi – è quello dell'istituzione dell'Agenzia. Quello è il punto sul quale stiamo ancora lavorando per affinare il testo, perché stiamo cercando, sulla stessa linea da voi esposta, un non facile compromesso: adottare uno strumento operativo, che pure è necessario per portare fuori dall'amministrazione la parte gestionale, senza però passare da Scilla a Cariddi. In sostanza, si vuole evitare di costituire un'Agenzia per esigenze di tipo gestionale che finisca per diventare una sede politica impropria, con il risultato di generare un dualismo politico, che determina un caso tipico di eterogenesi dei fini. Come tante volte succede a chi fa questo mestiere, prima ci si propone un'intenzione, poi si raggiunge un obiettivo opposto all'intenzione perseguita, nel senso che si produce di nuovo un dualismo politico, quando invece l'intenzione è lavorare per garantire maggiore unità.

In particolare, con l'apporto dei colleghi dell'opposizione, che hanno espresso rilievi molti critici su questo punto della proposta del Governo, stiamo lavorando per trovare una soluzione, una chiarificazione sulla stessa linea da voi proposta. Anche da questo punto di vista, garantiamo la massima apertura al vostro apporto molto puntuale, quindi terremo certamente conto di tutte le vostre osservazioni.

Un altro aspetto da considerare, meno centrale e tuttavia ugualmente rilevante, è quello della cooperazione decentrata. Questo tema è un elemento di novità rispetto alla legge n. 49 del 1987, perché nel frattempo l'Italia è cambiata: oggi potremmo quasi dire che la cooperazione, almeno quella fatta sui progetti, è prevalentemente decentrata, almeno dal punto di vista della quantità di progetti, visto che c'è un fiorire, a volte disordinato, di iniziative. Ci siamo ovviamente posti il problema di come mettere ordine senza mortificare l'autonomia. Tra l'altro, in un paese come l'Italia, sarebbe perfino velleitario immaginare una grida manzoniana che riporti all'ordine, provocando soltanto ulteriore disordine.

Abbiamo proposto, in questo testo, una procedura consensuale, fondata sull'assunzione di responsabilità pubblica da parte di tutti i soggetti, che forse è l'unica strada per arrivare a una regolazione dolce, per così dire, di questo comparto. È previsto un passaggio impegnativo e forte (del resto, questa è una scelta del Governo, dato che questa norma è presente nel disegno di legge delega d'iniziativa governativa), cioè la concertazione del programma triennale con la Conferenza unificata. L'unico parere vincolante previsto è quello della Conferenza unificata, perché negli altri casi si tratta di pareri obbligatori ma non vincolanti, come quello delle Commissioni parlamentari e quello della Consulta per la cooperazione, quindi delle ONG, degli attori della cooperazione.

Ripeto, l'unico parere davvero vincolante è quello della Conferenza unificata, naturalmente sulla base di un patto e, quindi, di un *do ut des*: lo Stato, come Governo, la valorizza al punto da consegnarle una doppia chiave, senza la quale non vi può essere il testo che il Ministro degli esteri porta al Consiglio dei Ministri, quindi le dà una corresponsabilità molto rilevante; in cambio, naturalmente, le chiede coerenza rispetto alle linee che ha concorso a determinare. L'obiezione che ci viene mossa più volte è che per l'eventuale mancata coerenza non vi è sanzione. In effetti, con l'attuale contesto costituzionale è difficile immaginare una sanzione.

Vi sono, tuttavia, due strumenti: uno è quello di cui all'articolo 12 del testo unificato, sulla cooperazione decentrata, in cui vengono definite le modalità con le quali devono essere realizzate le leggi provinciali e regionali in questa materia, in modo da chiarire qual è l'aspetto di principio che in questa potestà concorrente le Regioni e le Province autonome devono osservare e rispettare. Per altro verso, c'è l'obbligo di creare una banca dati, cioè di far conoscere a livello centrale, attraverso l'Agenzia, tutte le iniziative realizzate a livello decentrato. Può apparire –e forse lo è- un elemento minimale, tuttavia è importante, innanzitutto perché noi oggi non sappiamo quali e quante sono le iniziative. Non esiste alcun elemento di conoscenza e sappiamo che il primo fondamento del potere è la

conoscenza. Che il Ministero conosca ciò che si fa è il primo elemento per poter regolare questa materia e, ovviamente con uno strumento di pressione politica e istituzionale, per poter in qualche modo orientarla.

Questo aspetto presenta anche una rilevanza di tipo finanziario, perché venire a conoscere la quantità di risorse che a livello decentrato vengono destinate a questo scopo tra l'altro serve ad avere una visione più realistica della percentuale di Prodotto interno lordo che l'Italia destina a questo scopo. Non vogliamo ovviamente con questo addomesticare i nostri doveri e i nostri impegni, ma forse l'immagine dell'Italia, prendendo a base di calcolo soltanto la cooperazione internazionale, è distorta in negativo, perché ignora quest'altro filone, che probabilmente in nessun altro paese come nel nostro è così fiorente e così vivo.

Credo che abbia ragione – e con questo concludo – il presidente Granara sulla necessità di affinare il rapporto con l'iniziativa privata in questo campo. Indubbiamente questo è un tema molto delicato, perché bisogna evitare che i fondi già modesti della cooperazione allo sviluppo siano utilizzati per iniziative che si possono ben finanziare sul mercato. Bisogna, quindi, tutelare i fondi della cooperazione da incursioni che possono diventare improprie. Tuttavia, è anche vero che ci può e ci deve essere una forma di incentivazione per iniziative anche di tipo economico. Nei giorni scorsi abbiamo incontrato i rappresentanti dell'ANCE e delle cooperative, che naturalmente hanno fatto osservare questa incongruenza. Non è facilissimo, anche in questo caso, individuare una norma che salvi un ruolo senza renderlo improprio; tuttavia uno sforzo verrà fatto. Vi ringrazio ancora il per il vostro apporto.

PRESIDENTE. Sulla cooperazione decentrata mi domando spesso se gli enti locali hanno troppe o troppo poche risorse da dedicare. È un dubbio che abbiamo in molti: forse sono troppe.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, è vero, abbiamo cercato di procedere per consenso, ma il punto sul quale il consenso ancora non è stato trovato è proprio quello dell'Agenzia e della collocazione del Fondo unico. La mia parte politica – lo dico chiaramente – pensa che l'Agenzia debba essere esterna, autonoma e che debba gestire i fondi. Ciò non toglie che è importante avere un'interlocuzione, per capire quale può essere un punto di ricaduta che può soddisfare alcune delle esigenze condivise, come quella, ad esempio, di garantire massima coerenza rispetto al sistema di cooperazione, o quella di riconoscere comunque la centralità del Ministero degli affari esteri. Questo è assolutamente fuori discussione. Anzi, nel corso della discussione in comitato ristretto abbiamo più volte tutti concordato sulla necessità di far sì che dal Ministero degli affari esteri possa partire l'*input* politico che poi metta a norma tutte le espressioni che l'Italia ha a livello internazionale.

Sono preoccupato non solo dal punto di vista gestionale, ma anche da quello di indirizzo di *policy*; spesso ci capita di seguire i negoziati sul commercio internazionale che hanno come obiettivo quello della *poverty*

alleviation, cioè il *Doha Round*, oppure di verificare alcune posizioni assunte nel Fondo monetario internazionale e nelle banche multilaterali di sviluppo, e non abbiamo la capacità di comprendere da cosa siano ispirati, se siano compatibili o se rappresentino un avanzamento rispetto agli obiettivi prioritari di lotta alla povertà e di cooperazione allo sviluppo. Da questo punto di vista credo sia necessario assicurare massima coerenza.

Senza rivendicare le rispettive posizioni, vorrei sapere innanzitutto in cosa si differenzi, a questo punto, la vostra proposta di Agenzia rispetto all'attuale UTC. Mi sembra che mantenere un'Agenzia troppo snella dal punto di vista dell'autorità riconosciutale, che entra in concorrenza rispetto ad altri soggetti implementatori, non porti benefici rispetto al passato. Sarebbe solo una grande ONG pubblica, che rischia di competere con altri soggetti.

In merito alla questione fondamentale relativa alla coerenza gestionale, ritengo che il Fondo unico dovrebbe comprendere anche i fondi destinati alle banche multilaterali di sviluppo, proprio per consentire che esista questa coerenza di *policy*. Il problema è capire se mantenere questo Fondo unico dentro la Farnesina alla fine sia credibile per quanto riguarda la volontà politica del Ministero dell'economia di cedere sovranità su questi fondi. Pensiamo che un'Agenzia esterna sia utile anche perché potrebbe essere vista come un *primus inter pares*, al quale i vari Ministeri che oggi hanno competenza frammentaria rispetto alla cooperazione internazionale possano in parte cedere sovranità.

Questo non significa che l'Agenzia debba essere sganciata politicamente dal Ministero degli affari esteri. Pensiamo che potrebbe essere utile pensare a un direttore esecutivo dell'Agenzia che sia una figura di diplomatico, come voi avete già specificato, e che l'Agenzia possa avere un *board*, alla testa del quale vi sia il Vice Ministro alla cooperazione. L'accordo che abbiamo avuto fino a quel punto prevede addirittura che il piano strategico triennale sia elaborato dalla Farnesina, con un ruolo importante dei diplomatici, la cui centralità non può non essere riconosciuta.

In merito all'aspetto esecutivo, pensiamo che sia utile avere uno strumento esterno, con autonomia gestionale, che però non si muova per conto proprio e non contraddica le linee strategiche di politica estera, che abbia un sistema di *governance* chiaro e trasparente e che possa essere strumentale rispetto ad un'esigenza da tutti condivisa, cioè quella di regolare, sistematizzare e rendere omogenea la gestione di tutti quei fondi destinati alla cooperazione, che invece oggi sono anche dirottati altrove. La questione del Ministero dell'ambiente, ad esempio, è fondamentale; non vorrei ora aprire un altro capitolo, ma mi rendo conto che si tratta di un'esigenza condivisa da tutti. A nostro parere, probabilmente questa esigenza può essere maggiormente rafforzata immaginando uno strumento che non sia visto dagli altri Ministeri come esclusiva espressione di un solo Ministero, ma che sia un soggetto riconosciuto da tutti come terzo, nel quale, allo stesso tempo, il Ministero degli affari esteri e la diplomazia possano rivestire un importante ruolo di indirizzo e di *governance*.

PRESIDENTE. Avete ascoltato un'opinione molto chiara che esiste nella nostra Commissione, proprio sul collocamento dell'Agenzia, vista l'ambizione di creare un Fondo unico. Se non vi fosse stata questa questione, che attiene a problematiche interministeriali, naturalmente il collocamento dell'Agenzia sarebbe stato più facile, come spiegava giustamente il senatore Martone. Sarebbe potuto rimanere quello che già è, con qualche modifica rispetto alla situazione attuale. La creazione del Fondo unico, che rappresenta l'ambizione di raggruppare tutti gli aspetti della cooperazione svolta dai Ministeri e da altri soggetti, fa emergere la questione di dove collocare l'Agenzia.

GRANARA. Signor Presidente, ci rendiamo conto che la questione della collocazione del Fondo unico è spinosa e controversa. Noi stessi non abbiamo una ricetta da offrirvi, quantomeno non la ha il sottoscritto; non posso parlare a nome di colleghi che non sono presenti e che potrebbero avere argomenti più articolati dei miei. Forse chi siede vicino a me potrebbe fornire un elemento a questo riguardo.

In riferimento alla sua osservazione circa un'Agenzia che, nella nostra ottica, verrebbe ad assumere i connotati di una grande ONG pubblica e nulla più, probabilmente si tratta solo di una questione di definizione. Credo infatti che l'approccio migliore in questo caso sia proprio quello di un pragmatismo all'insegna dell'evoluzione e dell'adattamento delle nostre istituzioni al contesto internazionale globale in cui siamo chiamati ad operare, con un occhio all'armonizzazione delle politiche di cooperazione. L'Italia si fece promotrice, nel 2003, di un'importante Conferenza a Roma su questa materia, riscontrando poi una difficoltà operativa ad essere conseguente; essendo stato capufficio alla cooperazione prima del semestre di presidenza, ricordo le difficoltà incontrate nel riunire tutti quanti per discutere di come fare il primo passo per essere conseguenti con gli enunciati proposti nella Conferenza dell'anno prima. La nostra è essenzialmente una posizione di consapevolezza dell'esperienza storica.

Se può servire a qualcosa l'aneddotica personale, ho iniziato la mia carriera all'estero in una sede importantissima per la cooperazione come Maputo in Mozambico, alla metà degli anni Ottanta (dalla fine del 1984 alla metà del 1988). Lavoravamo ancora sulla base della legge n. 38 del 1979; come terzo funzionario dell'ambasciata, ero di fatto l'unità tecnica, perché non era prevista neanche questa strumentazione. C'erano degli esperti in missione, con una certa farraginosità nelle loro *job description* previste da Roma; il mio compito era quello di adattare tutto sulle esigenze della realtà locale. Di colpo ci siamo trovati ad avere a che fare, senza strumenti e passivamente, con la realtà del Fondo aiuti italiani (FAI), con delle modalità di intervento completamente avulse dalla normale prassi ministeriale di attenzione alle situazioni di compatibilità sul terreno, alle sensibilità locali e a non far prevalere in modo smaccato interessi imprenditoriali precisi (che, talora, miravano ad ottenere addirittura forniture di beni e strumentazioni che spesso la controparte locale non richiedeva, creando imbarazzi politici a livello di ambasciata). La sensa-

zione, da parte del nostro Governo di accreditamento, era di avere a che fare con due Italie, che non trovavano un momento di sintesi coerente; ne derivava, fondamentalmente, anche del discredito. In fin dei conti i nostri amici mozambicani sapevano che noi eravamo il Paese che aveva portato loro due grandissime dighe, una delle quali ha regolato una volta per tutte il rischio di siccità e quello opposto di inondazione, dando stabilità all'erogazione idrica di tutta l'area metropolitana di Maputo; l'altra diga, per finalità agricole, forse non è stata sfruttata al massimo delle sue potenzialità, ma è stata anch'essa molto importante. Quindi in qualche modo ci perdonavano. Ma vent'anni dopo, in un contesto completamente diverso, dove gli stessi fondi a disposizione per l'aiuto pubblico allo sviluppo sono fortemente diminuiti, il criterio della coerenza e della qualità della spesa è una cosa che ci riguarda tutti. Noi, come Ministero degli esteri, non vogliamo impartire lezioni a nessuno; la qualità della spesa è uno dei punti che cerchiamo di difendere come sindacato responsabile di un Ministero che deve dare l'esempio anche agli altri su come spendere meglio i propri denari nell'attribuzione di personale, nel trasferimento di personale all'estero e nella semplificazione delle procedure amministrative (che comportano dei costi per il fatto stesso di essere lente e improbabili). Non abbiamo quindi raccomandazioni specifiche da avanzare su questo piano.

Una nota di cautela può venire da parte nostra essenzialmente riguardo all'Agenzia esterna, che è la formula postulata da una componente politica del Senato. I nostri ambasciatori nei paesi in via di sviluppo, secondo noi, devono comunque poter esercitare una supervisione ed eventualmente un veto sui direttori degli uffici di cooperazione all'estero.

PRESIDENTE. Non ci devono essere uffici dell'Agenzia all'estero e non ci saranno, perché noi l'abbiamo escluso. È previsto solo che di tanto in tanto del personale dell'Agenzia si rechi in missione per l'esecuzione di opere infrastrutturali.

GRANARA. Chiedo scusa per l'imprecisione di linguaggio. Parlo di una forma di presenza di capi di unità tecniche locali potenziati nelle loro attribuzioni ed assimilati a quelli dell'agenzia britannica DFID *(Department for International Development)* o della tedesca GTZ, i quali, nei contatti che hanno avuto con molti di noi, ci hanno avvertito che, qualora non vi sia un buon rapporto con le ambasciate, il dualismo diventa inevitabile. Il fatto che l'articolo 14, comma 8, del testo unificato del disegno di legge di riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo escluda l'istituzione di strutture permanenti dell'Agenzia lascia comunque ben sperare che non vi sia la volontà del legislatore di creare questi dualismi. Credo che noi ci siamo pronunciati in modo netto su questo punto.

Per contro, come dicevo nel mio intervento iniziale, in un'ipotesi di agenzia leggera incardinata nel Ministero degli affari esteri con le modalità che abbiamo precisato e che riteniamo di riscontrare nell'attuale formulazione del testo unificato, è importante la valorizzazione degli esperti:

ci vuole un corpo ben identificato, che acceda alle sue funzioni attraverso un concorso pubblico. Se si parla di un'ottica evolutiva, è poi anche da rivedere l'attuale forma del contratto privato, che per noi è un po' incomprensibile, tenuto conto che gli esperti hanno grandi responsabilità nella gestione di fondi pubblici spesso di ingente entità. Pertanto, nell'ottica della creazione di un corpo di carriera, occorre rivedere tutti questi aspetti, in modo che sia assicurata la coerenza. Ciò sempre dal nostro punto di vista, che è quello di una carriera, nel senso che noi non rappresentiamo l'*establishment* del Ministero nelle sue funzioni; la nostra è l'opinione di diplomatici che hanno avuto a che fare con la cooperazione in un passato lontano o recente, che vi hanno a che fare adesso e non sentono il desiderio di liberarsene. Ritengono anzi di poter offrire un contributo, come fanno da trent'anni nel bene e nel male, con diversi livelli di assunzione di responsabilità, nel nome sempre dell'interesse generale del Paese.

PRESIDENTE. La ringraziamo per le sue osservazioni, presidente Granara.

Per quanto riguarda la questione degli esperti, evidentemente c'è bisogno di loro anche nell'Agenzia, ma essi non possono avere poteri decisionali, né esprimere pareri vincolanti. Questo è il difetto presente nella legge n. 49, che deve essere assolutamente rimosso, altrimenti sono gli esperti a decidere ciò che lo Stato deve fare o non fare. Questo non è assolutamente accettabile.

Come ha detto il relatore, è nostro interesse e desiderio riascoltarvi nuovamente, nel prosieguo dei nostri lavori, a partire dall'inizio del nuovo anno.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta

I lavori terminano alle ore 13,25.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

97ª seduta: mercoledì 19 dicembre 2007

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione del direttore generale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 103, 108, 109 e *passim*
ANTONIONE *(FI)* 111
DEL ROIO *(RC-SE)* 114
FRUSCIO *(LNP)* 109
* MANTICA *(AN)* 113
MARTONE *(RC-SE)* 109
* MICHELONI *(PD-Ulivo)* 112
* PIANETTA *(DCA-PRI-MPA)* 112
TONINI *(Aut)* 110

ECONOMIDES . . . . . *Pag.* 103-115

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV;Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm;Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Interviene il ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides, direttore generale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del direttore generale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta antimeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del direttore generale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides, che saluto e ringrazio per avere aderito al nostro invito ed al quale lascio immediatamente la parola.

ECONOMIDES. Desidero ringraziare il Presidente ed i membri della Commissione per l'opportunità che mi è offerta di toccare alcuni importanti aspetti relativi al funzionamento della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, una struttura – come è noto – relativamente atipica nel contesto dell'Amministrazione di appartenenza in quanto disciplinata da un'apposita legge, operante come una Direzione di spesa e con la facoltà di avvalersi di proprie unità all'estero.

Nell'ambito della presente relazione toccherò tre punti, la legislazione, le risorse e le strutture e il personale, argomenti che, essendo tra loro collegati, affronterò congiuntamente.

Per quanto concerne la legislazione, occorre ricordare qual è il punto di partenza ed i suoi elementi principali. Con la legge n. 49, nel 1987, e il relativo regolamento di esecuzione dell'anno successivo (decreto del Presidente della repubblica n. 177 del 1988), veniva definita la «nuova disciplina della cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo» ed in particolare venivano indicati cinque punti essenziali: la definizione dell'am-

bito di applicazione delle attività di cooperazione; l'istituzione, all'interno del Ministero degli affari esteri, della Direzione generale per cooperazione allo sviluppo; il conferimento ad un'apposita Unità (UTL) della competenza di coadiuvare la Direzione generale nello svolgimento dei compiti di natura tecnica relativi alle iniziative di cooperazione; la regolamentazione del riconoscimento delle ONG, dei volontari in servizio civile e dei cooperanti; la previsione della confluenza, in un apposito Fondo speciale, di tutti i mezzi finanziari destinati all'attuazione della legge, stabilendone la gestione in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, e il conferimento dell'autonomia finanziaria alla Direzione generale sotto il controllo di specifici uffici della Corte dei conti e del Ministero del tesoro.

Nel dicembre 1993, la legge n. 559, nel disciplinare la soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, disponeva, con decorrenza gennaio 1995, l'iscrizione in apposita rubrica dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, dei mezzi finanziari già destinati al Fondo speciale.

Cessava così nel 1995 la gestione fuori bilancio delle attività della cooperazione allo sviluppo. Seguiva, in applicazione della legge n. 20 del 1994 sulle funzioni della Corte dei conti, la soppressione dell'apposito ufficio di controllo, per poi giungere, con la riorganizzazione della Ragioneria generale dello Stato, anche alla chiusura dello specifico Ufficio di ragioneria.

Dal gennaio 1995, la Direzione generale si è quindi trovata nella necessità di conciliare i vincoli della ordinaria gestione di bilancio con un'attività direttamente collegata a programmi, spesso di durata pluriennale, da realizzare in un contesto di norme e procedure proprie dei paesi beneficiari.

Gli effetti dell'evoluzione normativa intervenuta con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni – che ha introdotto la distinzione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, assieme all'adozione di numerosi interventi normativi e amministrativi tesi a superare specifiche difficoltà operative – hanno peraltro comportato il parziale stravolgimento dell'assetto normativo originario della legge n. 49 del 1987 sia in ambito strutturale che gestionale.

In particolare vale ricordare: la legge n. 537 del 1993, che ha attribuito al CIPE le competenze del soppresso Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS); la legge n. 426 del 1996, che ha disciplinato la concessione di contributi e finanziamenti alle ONG, e la legge n. 95 del 1999, che ha introdotto nuove norme per lo snellimento delle procedure sempre a favore delle ONG, nonché disposizioni specifiche per gli interventi di emergenza; la legge n. 95 del 1999, che ha abrogato il divieto di concessione di anticipi alle ONG ed alle università; il decreto ministeriale n. 337 del 2004, che introduceva alcune semplificazioni delle procedure amministrative relative alle ONG, in modo particolare per quanto concerne la rendicontazione; il decreto del Presidente della

Repubblica n. 554 del 1999, che ha introdotto specifiche disposizioni nell'ambito della normativa sui lavori pubblici per l'affidamento e l'esecuzione di lavori in attuazione della legge n. 49 del 1987, a conferma delle difficoltà di osservare in materia contrattuale la normativa nazionale per attività svolte nel contesto giuridico-amministrativo di paesi stranieri.

Inoltre, occorre ricordare: la legge 14 maggio 2005, n. 80, che ha consentito di adottare, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvedimenti indispensabili per la definizione di numerosi rendiconti, altrimenti non regolarizzabili, relativi a somme accreditate all'estero per realizzare programmi di cooperazione con fondi *in loco*; infine, il decreto del Presidente della Repubblica n. 199 del 2006, con il quale è stata estesa la possibilità di ricorrere alle spese in economia anche alle iniziative di cooperazione realizzate anche a carico dei fondi *in loco.* Per ultimo il decreto-legge n. 4 del 31 gennaio 2007 sulla proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali. Era, quest'ultima, una disposizione legislativa importante in quanto introduceva, allo scopo di migliorare la tempestività e l'efficacia degli interventi conseguenti al finanziamento previsto, alcune essenziali deroghe a precedenti disposizioni normative. In particolare, l'articolo 1, comma 2, stabiliva che il Ministero degli affari esteri veniva autorizzato, nei casi di necessità ed urgenza, a ricorrere ad acquisti e lavori da eseguire in economia anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato. In concreto, nel corso dell'anno di applicazione, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo aveva facoltà di affidare, quando se ne fossero verificate le condizioni, l'esecuzione di servizi e opere, superando, se necessario, il limite di spesa previsto dalle norme ordinarie (200.000 euro, importo che nei casi di emergenza, soprattutto nei settori umanitari, è particolarmente esiguo) e attraverso procedure semplificate. Nel contesto d'applicazione del decreto, il Ministero degli affari esteri era inoltre autorizzato ad attribuire incarichi temporanei di consulenza anche ad enti ed organismi specializzati, nonché a stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con personale estraneo alla pubblica amministrazione, in possesso di specifiche professionalità, in deroga al tetto di spesa (40 per cento del valore 2004) stabilito dalla legge finanziaria del 2006.

Le due disposizioni offrivano la possibilità di superare, se necessario, con la tempestività richiesta dall'urgenza oggettiva degli interventi, nonché dall'ambito temporale e geografico di applicazione del decreto-legge, due delle principali difficoltà della cooperazione odierna: una legislazione complessa e una dotazione di personale insufficiente.

L'insieme delle disposizioni citate, che non esaurisce l'elenco dei provvedimenti che hanno inciso sullo svolgimento delle attività di cooperazione allo sviluppo, non ha tuttavia risolto le anomalie periodicamente oggetto di osservazione da parte dell'Ufficio centrale di bilancio, osservazioni per la maggior parte motivate dal disegno di ricondurre in bilancio una gestione che, per le esigenze di prontezza negli interventi operati per lo più in zone distanti e caratterizzate da disagi ambientali e difficoltà procedurali, non può essere efficacemente assicurata se non nel quadro di

quella autonomia e specialità di gestione che aveva caratterizzato, agli inizi, l'impianto della legge n. 49 del 1987 (articolo 15 della legge n. 49 in materia di autonomia finanziaria, successivamente abrogato).

Quanto alle risorse, per essere in grado di corrispondere alle richieste che vengono avanzate all'Italia, è essenziale che la cooperazione disponga delle risorse economiche necessarie. Un progresso importante in questo senso, con una marcata inversione di tendenza, accolta con generale compiacimento e soddisfazione a livello internazionale, è stato realizzato nel 2007 con un aumento di circa il 50 per cento dei fondi in tabella C del bilancio di previsione del Ministero degli affari esteri. Nel calcolare i finanziamenti da destinare alla cooperazione allo sviluppo vanno tenuti presenti tre punti: gli impegni pregressi e quelli derivanti dalla programmazione in atto nell'anno di riferimento nei settori bilaterale, multilaterale e delle ONG; gli impegni puntuali assunti a livello politico nel corso di riunioni internazionali alle Nazioni unite come, (ad esempio gli obiettivi del Millennio e le loro eventuali conseguenze a livello di impegno di spesa, o le iniziative di riforma del funzionamento del sistema degli organismi onusiani denominate «*Delivering as one*», o «*One UN*»), al G8, all'Unione europea (ad esempio, se ne discute in questi giorni a Bruxelles, i nuovi Accordi di partenariato europei – *Economic partnership agreements* – EPAs – che potranno richiedere nuove risorse, non da ultimo per la parte «Aiuto al Commercio» – *Aid for trade)*; infine, gli impegni intesi ad assicurare un volume di aiuti crescente come ci viene sollecitato ripetutamente anche in sede OCSE. Il livello di risorse di cooperazione che l'Italia dovrebbe mettere in campo a quella data andrebbe triplicato per raggiungere lo 0,51 per cento del PIL nel 2010 come richiesto dall'Unione europea e quadruplicato per arrivare allo 0,7 per cento fissato dalle Nazioni unite per il 2015.

Va rilevato che una parte importante delle risorse destinate allo sviluppo viene reperita attraverso i crediti d'aiuto, un'opzione alternativa ai doni che andrà assumendo un'importanza ancora maggiore in futuro, in relazione alla crescita dei paesi *partners*. I crediti d'aiuto, nelle loro varie applicazioni costituiscono anche uno strumento non secondario per la presenza del sistema Italia all'estero.

Circa le strutture e il personale, la cooperazione deve fare fronte a due elementi che impongono un cambio di passo e di *modus operandi*, in conseguenza di importanti innovazioni introdotte dalla Commissione europea e dalle Nazioni unite. La prima ha delegato ai suoi uffici all'estero compiti e funzioni in precedenza svolti a Bruxelles, in particolare circa la definizione delle priorità settoriali, l'elaborazione dei relativi programmi come anche l'individuazione dell'ente realizzatore attraverso contratti o, se necessario, gare *in loco*.

Trattandosi di programmi rilevanti per il volume delle risorse impegnate e per i loro effetti in termini di sviluppo, è indispensabile che l'Italia, al pari degli altri principali *partners* europei, possa coordinarsi, laddove necessario, con le delegazioni della Commissione e contribuisca al processo decisionale, offrendo quando opportuno anche il punto di vista

delle organizzazioni italiane di cooperazione *in loco* e del sistema Italia in senso più ampio.

A questa decentralizzazione organizzativa, si è poi aggiunta una novità sostanziale: la concentrazione degli interventi attraverso la cosiddetta divisione del lavoro. In concreto, in ogni paese destinatario di aiuti di sviluppo, lo Stato membro dell'Unione europea più impegnato in un determinato settore assume il ruolo di interlocutore del governo locale. Verso di esso convergono – o dovrebbero convergere – le risorse e fanno capo i programmi degli altri *partners* europei. Si tratta quindi di un punto di riferimento unico europeo per i diversi settori di attività di cooperazione.

Nello stesso senso, per quanto riguarda le Nazioni Unite, si indirizza la già citata iniziativa chiamata *Delivering as one*. Il rapporto consegnato nel novembre 2006 a Kofi Annan dal *panel* incaricato di studiare soluzioni per rendere più efficace il sistema societario nelle sue varie attività di sviluppo, si sostanzia nella proposta di stabilire in ogni paese «un responsabile, un programma, un bilancio ed un ufficio». Ad un'unica Agenzia presente *in loco*, normalmente l'UNDP, spetterà di coordinare le altre e di ripartirne le risorse sui vari programmi.

Anche in questo caso, i finanziamenti e le iniziative italiane indirizzati alle Nazioni Unite, si troveranno ad essere definiti in dettaglio e poi gestiti *in loco*.

Se, all'orientamento oramai consolidato di Unione europea e Nazioni Unite di operare sempre più «sul campo», si aggiunge un generalizzato consenso tra donatori di ricorrere con sempre maggiore frequenza agli aiuti al bilancio, una scelta che richiede contatti e consultazioni diretti con i destinatari dei finanziamenti, si ha il quadro di una pressante necessità di strutture e di personale qualificato nei paesi di cooperazione operativi ed adeguati al crescente impegno richiesto.

Per far fronte a queste esigenze, la cooperazione conta attualmente all'estero 25 unità tecniche locali (UTL), cui sono addetti circa 64 esperti a contratto locale (oltre al capo della delegazione, naturalmente) e 51 esperti in lunga missione. Sono dati che potrebbero sembrare complessivamente accettabili, se si dimenticasse che dal 1999, la Direzione generale ha perso 1'11 per cento dei funzionari della carriera diplomatica, più del quarto dei dirigenti di ruolo, la metà degli esperti dell'Unità tecnica centrale (UTC), il 30 per cento degli esperti reclutati presso le organizzazioni internazionali.

Per quanto concerne gli esperti *ex* articolo 12 della legge n. 49, siamo in presenza di un sistema bloccato che di fatto impedisce nuove immissioni e quindi il rinnovo del personale disponibile ed il rafforzamento della capacità operativa della Direzione generale.

Non posso non sottolineare come vada a merito dell'impegno e della dedizione di quanti, appartenenti a tutte le categorie, operano in Italia e all'estero nel campo della cooperazione italiana, se i programmi bilaterali e multilaterali, i progetti delle ONG e la miriade di iniziative collaterali nel settore dello sviluppo promossi dal nostro paese si svolgono regolar-

mente nonostante le difficoltà e come la presenza della Cooperazione italiana continua ad essere richiesta e apprezzata.

Circa la riforma della cooperazione allo sviluppo, è evidente che quanti lavorano nella Direzione generale, con le molteplici quotidiane difficoltà che ho in parte menzionato, auspicano vivamente che una nuova legislazione consenta di potere operare con efficacia e con gli strumenti normativi e operativi più adeguati.

Sulla forma, vale a dire sugli strumenti, il testo unificato proposto dal relatore sulla riforma della Cooperazione comprende, anche sotto il profilo decisionale e operativo, numerosi elementi ampiamente condivisibili. La stessa istituzione di un'Agenzia, prevista nel testo unificato e che era stata oggetto di un emendamento *ad hoc* al disegno di legge finanziaria 2008, non può essere ridotta a questione terminologica o di principio. È palese che una struttura che si faccia interprete ed esegua le direttive che le vengono impartite dagli organi competenti deve esistere, che deve avere una sua autonomia organizzativa, che deve essere svincolata, sia pure con controlli stringenti, dalle norme di contabilità generale dello Stato. Una siffatta struttura avrebbe tra l'altro la possibilità di intrattenere rapporti operativi, oggi difficilmente realizzabili in base alla normativa o comunque ristretti entro confini limitati, con entità, internazionali e non, come banche, fondi e altri organismi che svolgono attività nel settore dello sviluppo, come anche elaborare forme di collaborazione, se opportuno e necessarrio, con soggetti privati.

Vorrei, per la sostanza, ricordare alcuni elementi su cui esiste certamente un consenso e che lo stesso ministro D'Alema ha più volte richiamato. Il perseguimento di relazioni di vero e proprio partenariato, cioè di rapporti alla pari e, direi, di pari dignità innanzitutto tra donatore e destinatario degli aiuti, il principio su cui si basa l'idea di solidarietà; il mantenimento di un rapporto equilibrato tra componente multilaterale e bilaterale dell'aiuto, tenendo conto delle particolari situazioni dei paesi beneficiari; il proseguimento delle iniziative di cancellazione e riconversione del debito; l'intensificazione del coordinamento con la cooperazione decentrata, che va assumendo, giustamente, sempre maggiore importanza; la valorizzazione dei rapporti con le comunità locali e la società civile dei paesi *partner*.

In conclusione, sono convinto che il Parlamento dispone già oggi – e ne disporrà sempre di più – attraverso le proposte che gli sono state avanzate e dagli elementi che potrà raccogliere dalle audizioni, di elementi sufficienti per valutare, nella sua sovranità, le soluzioni più adeguate nell'interesse del Paese e della cooperazione internazionale.

PRESIDENTE. Ringraziamo per la sua esposizione il ministro plenipotenziario Economides, che ha sottolineato in particolare quello che non funziona o che funziona poco sulla base della legislazione esistente. Quindi mi pare che egli stesso, senza entrare nei dettagli della legge di riforma, auspichi che una riforma ci sia. Vedremo poi quali debbano es-

sere le prerogative, in particolare, degli organi della cooperazione, su cui questa Commissione ha concentrato tra l'altro la propria attenzione.

Mi rivolgo quindi ora agli onorevoli colleghi per invitarli a formulare le domande che intendono porre al ministro Economides.

FRUSCIO *(LNP)*. Signor Ministro, che la legislazione attuale non porti ad efficienza nel settore della cooperazione, il Parlamento ne è convinto, tant'è che da tempo prova a darsi uno schema di riferimento legislativo diverso e più avanzato. Prova ne è il fatto che questa Commissione continua ad adoperarsi nel predisporre uno schema che possa essere ampiamente condiviso anzitutto dalla Commissione, quindi dal Parlamento e naturalmente dal Governo. Il problema pertanto non è capire e avere conferma di un quadro legislativo che attualmente non va; ciò è *in re ipsa*.

Francamente dalle audizioni in genere mi aspetterei anche un contributo più schietto, mi si lasci dire meno raffinato, forse meno diplomatico in ordine alle considerazioni virtuose o viceversa di *deficit* o di perplessità che sono riscontrabili – ognuno naturalmente ha il proprio punto di vista – nello schema predisposto dal relatore Tonini e su cui da tempo si cimenta la Commissione. Noi infatti possiamo trarre sicuramente giovamento, e dare supporto a questa iniziativa, dagli specialisti agli operatori del settore, ma sempre che, con riferimento al testo, ci si parli di virtù, di difetti o di perplessità in modo chiaro ed esplicito.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, ringrazio anzitutto il ministro plenipotenziario Economides per essere venuto in questa sede a condividere alcune riflessioni, anche sulla scorta dell'esperienza concreta che lui si trova a dovere affrontare quotidianamente.

Apprezzo molto il suo richiamo anche alla decisione del ministro D'Alema di proporre – io faccio riferimento in particolare alle leggi delega – lo strumento dell'Agenzia del Fondo unico; non ha fatto invece riferimento al tema del Fondo unico. A tal proposito vorrei capire come voi lo vedete, come dovrebbe funzionare e in particolare quali sono gli strumenti, a parte la gestione contabile del Fondo unico, necessari per garantire una coerenza delle *policy,* per quanto riguarda la lotta alla povertà, relativi non soltanto al vostro mandato istituzionale ma anche a quello degli altri dicasteri. In particolare, se decidessimo di istituire un Fondo unico – la mia posizione al riguardo è nota – chi, secondo logica o secondo la sua esperienza, dovrebbe essere incaricato di gestire le risorse?

PRESIDENTE. Sappiamo che l'idea di creare un'Agenzia per la gestione dei fondi, per la preparazione e l'esecuzione dei progetti con una responsabilità amministrativa e anche finanziaria non è nuova. Infatti il disegno di legge che avevamo presentato negli anni 1998-1999 prevedeva la creazione di un'Agenzia proprio per togliere l'onere ai diplomatici di dover gestire gli stessi fondi della cooperazione per quanto riguarda l'esecuzione dei progetti e altra materia. Quel provvedimento rimase però impantanato in Parlamento date le differenti sensibilità e preferenze delle parti

politiche e non fu portato a compimento anche perché il disegno che ne emergeva non era più rispondente a quanto il Governo si attendeva da una legge appropriata dal Parlamento. Ora, al di là dell'Agenzia e delle sue competenze, il senatore Martone ha indicato la questione del Fondo unico.

Si tratta di una vera novità per quanto riguarda il disegno di legge presentato dal Governo, ovvero dell'ambizione di poter raccogliere tutti i progetti di cooperazione gestiti non soltanto dal Ministero degli affari esteri ma anche da altri ministeri e da altri organi, in modo da avere una visione completa dello sforzo dell'Italia e della destinazione di tutti gli stanziamenti relativi alla cooperazione. Il senatore Martone vorrebbe conoscere la posizione del ministro Economides che gestisce la cooperazione riguardo a questa importante innovazione e in particolare chi dovrebbe gestire il Fondo unico e in che modo.

TONINI *(Aut)*. Intanto ringrazio il direttore generale Economides della relazione molto ampia che certamente sarà notevolmente utile per il prosieguo dei nostri lavori. Vorrei dire ai colleghi che un po' di diplomazia da parte di un diplomatico non solo è inevitabile, dato il suo *skill* professionale, ma è anche una forma di rispetto del Parlamento a mio avviso apprezzabile. Ieri abbiamo ascoltato i rappresentanti del personale del Ministero che erano qui in un'altra veste e hanno fatto una disamina anche critica di alcuni passaggi della bozza del testo sul quale stiamo lavorando.

Penso che la presenza del ministro Economides sia utile per noi anche per acquisire informazioni su come funziona o meno in questo momento la cooperazione italiana per poterne tenere conto nell'avanzare le nostre proposte di riforma.

A me pare che, tra i tanti possibili, ci siano tre punti critici sui quali chiederei un supplemento di analisi e di riflessione da parte sua, direttore.

Il primo è un aiuto a capire il rapporto tra costi e spesa nella cooperazione italiana. Uno dei punti delicati nel decidere l'istituzione dell'Agenzia è che certamente non si può andare peggio, semmai si dovrebbe migliorare. È chiaro che esiste un costo relativo sia alle strutture che al personale adibiti alla cooperazione difficilmente sopportabile per un'opinione pubblica sempre più avvertita riguardo a questi aspetti e che certo non desidera che la macchina della cooperazione impegni più risorse, in termini di mantenimento delle strutture, di quante ne riesce effettivamente ad erogare in favore dei paesi destinatari. In tal senso è quindi importante conoscere quali siano le dimensioni della situazione perché ciò può aiutarci a capire come organizzare una eventuale Agenzia, o comunque lo strumento esecutivo ed operativo di cui anche lei, ministro Economides, riconosce la necessità, e ciò al fine di migliorarne semmai l'efficienza e non certo di aumentarne i costi fissi rispetto al capitale che invece intendiamo impiegare il più possibile ai fini della cooperazione vera e propria.

Un secondo nodo critico dell'attuale situazione è quello del rapporto tra tecnici della cooperazione e struttura diplomatica. Al riguardo mi interesserebbe conoscere l'opinione del nostro ospite, al fine di capire quali

ritiene siano gli accorgimenti di carattere legislativo che possono essere utilmente introdotti onde rendere più agevole il rapporto, oggi non sempre facile, tra i tecnici UTL e UTC e la struttura del Ministero e la decisione politica. Nel merito immagino che l'istituzione di un'Agenzia potrebbe servire a rendere più evidente la distinzione tra queste due professionalità e quindi a enfatizzare il ruolo della diplomazia nella fase di elaborazione dell'indirizzo politico, affidando invece la fase esecutiva e di realizzazione dei progetti decisi politicamente al personale tecnico.

La terza questione, peraltro delicata, è quella della gestione fuori bilancio. Nel testo predisposto non abbiamo ancora affrontato questo tema in attesa di poterlo maggiormente approfondire nell'ambito delle audizioni programmate, in particolare quella in cui audiremo il Ministero dell'economia e delle finanze che nel merito rappresenta ovviamente l'interlocutore principale. Segnalo poi l'esistenza – per così dire – di un pregiudizio favorevole da parte della Commissione, più precisamente del Comitato ristretto, circa la necessità di compiere ogni sforzo possibile per reintrodurre la situazione precedente alla famosa «circolare Andreatta». Chiederei quindi al ministro Economides di aiutarci a meglio comprendere – eventualmente anche fornendo gli argomenti a supporto della sua tesi – in che misura consideri queste innovazioni necessarie e forse indispensabili per lo svolgimento di una gestione più fluida, posto che l'obiezione che ci sentiamo rivolgere è che una gestione extrabilancio si giustifica solo in presenza di un contesto di emergenza. Nella bozza del testo unificato affrontiamo quello dell'emergenza come un settore circoscritto, ritenendo per il resto che la cooperazione debba dotarsi anche di progetti di più ampio respiro. Ciò premesso, l'obiezione che spesso viene posta al riguardo è che per progetti che hanno una durata nel tempo non si ravvisino le ragioni per una gestione fuori bilancio, pratica nei fatti interrotta dalla già citata famosa circolare anche in ragione del contesto che all'epoca si era determinato mettendo in allarme l'opinione pubblica.

In conclusione, sarei grato al ministro Economides se potesse fornirci le sue opinioni e qualche approfondimento sulle tre questioni da me segnalate.

ANTONIONE *(FI)*. Ringrazio anch'io il ministro Economides per la sua ampia e puntuale relazione.

Dalle considerazioni svolte, mi pare di avere colto che sul nodo per noi essenziale, ovvero quello dell'istituzione dell'Agenzia, il nostro ospite, pur con grande diplomazia (come è giusto che sia, vista la sua funzione), abbia però inteso sottolineare la maggiore importanza del contenuto rispetto alla forma, aspetto, questo, sul quale ci possiamo tutti ritrovare. Intendo dire che condividiamo la necessità che esista un organismo referente che potrà chiamarsi Agenzia o in altri modi, ma rispetto al quale l'importante è capire in che direzione e con quali modalità dovrà operare.

Come il collega Tonini, anch'io considero quella della gestione fuori bilancio una questione di grande interesse e tra i principali argomenti che vorrei approfondire con l'aiuto del nostro ospite. Dico subito che a mio

avviso, quando si parla di gestioni fuori bilancio, ci si ricollega a situazioni di emergenza, poiché in presenza di eventi programmabili non ha senso dotarsi di uno strumento straordinario. Ciò premesso, il Ministero degli affari esteri e, in particolare, le strutture competenti per la cooperazione sono sempre più interessati alle situazioni di emergenza all'estero e quindi vorrei sapere se da questo punto di vista vi siano idee, considerazioni, o proposte in ordine ad un eventuale nuovo rapporto ad esempio con la Protezione civile, che oggi lavora all'estero molto più di quanto a mio avviso dovrebbe, e se il Ministero e, nello specifico, il nostro ospite, abbia qualche suggerimento da dare ai fini della suddetta collaborazione.

Un'ultima notazione che, oltre ai colleghi, desidero sottoporre all'attenzione del nostro ospite. Ritengo infatti opportuno che il Ministero sia informato di un'idea che stiamo sviluppando, secondo la quale, se si dovesse addivenire alla decisione di istituire un'Agenzia, sarebbe bene fare in modo che la sua attività fosse strettamente collegata al Ministero, in tal senso ipotizzando anche di affidare la relativa direzione ad un diplomatico. Mi interesserebbe sapere se il ministro Economides la considera un'ipotesi valida su cui sviluppare un ragionamento e quindi se questa può essere recepita favorevolmente dal Ministero o se ritiene che esistano delle controindicazioni.

MICHELONI *(PD-Ulivo)*. Vorrei conoscere l'opinione del ministro Economides su una questione, emersa ieri in Commissione nel corso dell'audizione dei rappresentanti del Sindacato nazionale dipendenti Ministero degli affari esteri (SNDMAE), i quali hanno espresso con chiarezza le loro perplessità circa l'istituzione dell'Agenzia, prospettando anche e soprattutto il rischio di conflitti tra la rete diplomatica e la struttura ministeriale centrale, da un lato, e l'Agenzia, dall'altro. Tra le righe dei loro interventi mi sembra anche di avere letto che l'ipotesi dell'istituzione dell'Agenzia potrebbe essere accolta a condizione però che in essa operino solo diplomatici.

Gradirei quindi un parere al riguardo per verificare se le preoccupazioni in ordine ai rischi appena evidenziati corrispondano ad una visione limitata al solo SNDMAE, oppure se siano condivise anche dall'Amministrazione e in tal caso che cosa si ritenga necessario fare per evitare di incorrervi.

PIANETTA *(DCA-PRI-MPA)*. Ringrazio il ministro Economides per la chiarezza della sua esposizione e anche per averci confermato nell'idea che da anni alcuni di noi sostengono, ovvero che l'applicazione della legge n. 49 del 1987 strada facendo sia andata peggiorando tanto da stravolgere addirittura il dettato della norma così come fu varata dal Parlamento ormai vent'anni fa.

Al riguardo ritengo necessario ripartire da quel testo normativo proprio perché sono convinto - la mia è una considerazione di carattere generale su cui vorrei conoscere l'opinione del nostro ospite – che la cooperazione debba basarsi su procedure estremamente semplici, addirittura

semplificate. Al momento si riesce ad essere efficienti, nonostante le difficoltà e le complicazioni esistenti, solo grazie al grande impegno del personale che opera nel settore della cooperazione, laddove lo si dovrebbe essere proprio sulla base della legge n. 49. Del resto, abbiamo anche noi confermato che la cooperazione deve essere parte integrante della politica estera, direi anzi – in termini più banali e meno precisi – che è opportuno che sia uno strumento della politica estera, e tale esigenza richiede una base legislativa estremamente semplice. Sono quanto mai convinto che il Fondo unico debba essere caratterizzato da snelli meccanismi di contabilizzazione. Vedo anche l'istituzione dell'Agenzia come un elemento che può innescare delle complicazioni, nonché – come è stato accennato dal collega Micheloni – ipotesi di conflitti; quindi bisogna mettere in conto anche questa eventualità che noi dobbiamo prevenire. Deve quindi affermarsi la volontà politica di ricomprendere la cooperazione nell'ambito della politica estera e di individuare successivamente delle modalità operative molto semplici. Anche durante la discussione in sede di Comitato ristretto, ho cercato di evidenziare la mia preoccupazione in ordine alla complessità delle procedure, e vedo l'Agenzia come un elemento che complica eccessivamente tali procedure.

Partendo dalla legge n. 49, le chiederei, se lei dovesse dare dei suggerimenti anche in termini molto espliciti, immaginando di dare uno strumento a chi sarà il suo successore alla cooperazione, quali sono i punti che lei ritiene di dover suggerire ai fini della semplificazione, perché credo questo sia – insisto forse eccessivamente – il punto centrale del nostro modo di operare a favore di una legislazione più chiara e più efficiente.

MANTICA *(AN)*. Le domande che vorrei porre al nostro ospite sono sostanzialmente tre e attengono a tre tipi di informazione che vorrei acquisire agli atti della Commissione.

Poiché è spesso difficile, ragionando con i colleghi, avere idea delle dimensioni dei valori che corrono attorno alla cooperazione, soprattutto per quanto riguarda il merito delle spese, la prima domanda che vorrei porle, ministro Economides, è se è possibile acquisire agli atti della Commissione l'ultimo rapporto redatto dal Ministero per l'OCSE/DAC, laddove vengono indicate le cifre di varia natura (contributi alle banche internazionali, azzeramento del debito), in modo da capire (anche se è relativa al 2005, non credo che la ripartizione cambi molto), anche in funzione dei limiti ed dello sviluppo dell'Agenzia, qual è l'entità delle cifre che muoviamo. Sono infatti profondamente convinto che, ferme restando le cifre attuali, la rivoluzione che prospettiamo possa avvenire, come auspica il senatore Tonini, riducendo i costi.

La seconda domanda che desidero porre riguarda la Direzione generale della cooperazione e sviluppo: quanti sono (ne ho una vaga memoria) i diplomatici e gli amministrativi e quanti gli UTC? Questo è il nocciolo duro su cui nasce l'Agenzia. Anche sotto questo aspetto, ponendoci un problema che è stato sollevato dal SNDMAE e che secondo me ha una

grande rilevanza anche nei rapporti tra diplomatici e tecnici, lo snodo è sempre quello: o il tecnico è un funzionario della pubblica amministrazione a tutti gli effetti, e quindi è responsabile di fronte allo Stato ed alla pubblica amministrazione degli atti amministrativi che compie, oppure è un consulente, come oggi viene ufficialmente inquadrato, e in questo caso si pone il drammatico problema della sovrapposizione fra le figure del diplomatico e del tecnico o consulente per quanto riguarda gli atti amministrativi.

In terzo luogo, dissento sul fatto che il fuori bilancio sia solo legato alle emergenze. Voglio ricordare che la legge n. 49 per sei anni, dal 1987 fino al 1993, ha funzionato così: il fuori bilancio non era legato solo alle emergenze, ma anche alla gestione ordinaria degli atti di cooperazione, aveva quindi un suo regolamento interno. A mio avviso potrebbe essere importante acquisire questo regolamento che ha fatto funzionare quel fondo dal 1997 al 1993, perché il problema non è legato solo all'emergenza in quanto vi sono motivi di urgenza per cui si possono superare alcuni sistemi. Credo che basterebbe chiedere quanto tempo ci vuole per liquidare una prestazione di ONG oggi e quali analisi chiede la contabilità dello Stato o quante volte ci si sente dire che si è inviato il fascicolo alla Corte dei conti non perché vi sia qualcosa che non funziona, ma perché per sicurezza è sempre meglio controllare: questo è il clima nei rapporti, basati su un principio fondamentale della contabilità dello Stato, per cui chi usa il denaro dello Stato è visto dalla Ragioneria come qualcuno che dilapida tali risorse. Tutte le autorizzazioni quindi sono sempre a consuntivo, i preventivi non funzionano mai; ci sono sempre problemi ed esigenze di documentazione e giustificazioni, dimenticando spesso che la cooperazione opera in realtà che non sono il comune di Roma o il comune di Milano, ma in contesti profondamente diversi.

Insisto sul fatto che, a mio giudizio, il fuori bilancio riguarda tutto il Fondo unico e tutta la cooperazione, non solo l'emergenza. Vorrei pertanto che acquisissimo questo regolamento come elemento storico, che comunque è legato alla cooperazione, per capire cosa significa esattamente il fuori bilancio in gestione ordinaria, perché questo è il principio che venti anni fa ha ispirato la legge n. 49.

DEL ROIO *(RC-SE)*. La domanda che volevo porre è molto semplice. Lei, ministro Economides, ha detto che abbiamo 115 operatori all'estero, 64 esperti locali, 51 di lunga missione. Mi potrebbe dire quali sono i due o tre paesi di maggiore concentrazione di questi 115 operatori?

PRESIDENTE. Vorrei riallacciarmi all'osservazione del senatore Mantica sul fuori bilancio. Il ministro Economides ha detto che deve esistere un'Agenzia svincolata da norme di contabilità dello Stato (queste sono le sue parole) per poterle dare quella agilità operativa nella condotta. Poiché però si tratta di utilizzo di fondi pubblici, ci deve essere necessariamente una rendicontazione.

Le ONG, che hanno assunto anche un ruolo importante, come lei ha ricordato, sia per le ragioni richiamate dal senatore Mantica, ovvero per il fatto di operare in situazioni e in paesi difficili, sia per la loro mancata organizzazione interna, spesso non sono state capaci – ma di questo vorrei la conferma o la smentita da parte del direttore generale – di effettuare una rendicontazione corretta, perché evidentemente una rendicontazione è necessaria.

Vorrei chiederle, ministro Economides, quale ruolo prevede per le ONG in futuro, dal momento che ciò riguarda anche la riforma che stiamo esaminando, e quale deve essere il tipo di rendicontazione, al di là di un possibile fuori bilancio, oppure di una struttura gestionale svincolata dal rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato.

ECONOMIDES. Il primo punto sollevato attiene alla creazione del Fondo unico. Al riguardo posso naturalmente rispondere in base a ciò che esiste oggi, ovvero al fatto che non esiste un Fondo unico ma solo stanziamenti dati a diverse amministrazioni, principalmente all'amministrazione degli esteri e a quella dell'economia e finanze. Il compito della cooperazione è quello di raccogliere semestralmente i dati che pervengono da tali dicasteri ed eventualmente da altre entità (possono essere le Regioni) che si occupano di cooperazione, metterli insieme e a fine anno trasmetterli all'OCSE ai fini della determinazione del volume dell'APS italiana. Questo è il meccanismo funzionante oggi. Come dovrebbe funzionare in futuro e come si potrebbe fare dipende da un coordinamento; è evidente che più c'è coordinamento più l'insieme del meccanismo funziona in maniera ordinata. Ancora una volta è una scelta politica quella che il Governo e il Parlamento devono fare per cercare di ripartire le competenze tra Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero degli affari esteri, ma essenzialmente un coordinamento è assolutamente necessario.

Si chiedevano poi delucidazioni in merito al rapporto tra costi e spesa. Al riguardo devo dire che i costi delle strutture della cooperazione sono tra i più bassi rispetto ad altri paesi. Per dare un'idea approssimativa, se la nostra Direzione generale ha avuto circa 650 milioni in dotazione per il 2007, la spesa di funzionamento è tra i 34 e i 38 milioni, quindi il cinque per cento. È una cifra estremamente bassa e nei vari rapporti dell'OCSE dal 2000 in poi uno degli aspetti positivi della cooperazione è il rapporto spesa per funzionamento e interventi. Tanto per fare un esempio, i canadesi che hanno lo stesso nostro volume sostengono spese di funzionamento enormemente più alte.

In merito al fuori bilancio menzionato da vari senatori, come ho detto nella relazione, esso era alla base del funzionamento della citata legge n. 49. Ancora oggi una parte della legge ci regola ma manca l'elemento essenziale che consentiva di potere operare in maniera snella, rapida e flessibile. È evidente che l'emergenza è forse il primo punto che va toccato per quanto riguarda un percorso verso il fuori bilancio, e credo che il senatore Mantica ne abbia parlato. Ad ogni modo io parlo della gestione di

oggi e non del futuro; alla fine Governo e Parlamento sono sovrani e devono decidere.

Oggi come oggi se volessimo far funzionare la cooperazione come dovrebbe, con la flessibilità e la rapidità che ci vengono richieste, evidentemente ci dovrebbe essere un fuori bilancio su tutto. Aggiungo però che la gestione fuori bilancio dei fondi dovrebbe essere collegata a controlli strettissimi, possibilmente soggetta a misure di controllo da parte di organismi statali *ad hoc* distaccati presso il Ministero, recuperando al riguardo talune passate esperienze, come quelle relative alla Corte dei conti e alla Ragioneria generale dello Stato. In generale è evidente che, se si vuole fare una cooperazione rapida, bisogna trovare forme di gestione fuori bilancio o, perlomeno, applicare delle deroghe alle norme di contabilità generale dello Stato rispetto a quelle per la gestione di altri enti locali o delle amministrazioni centrali, cioè relative a spese fatte in Italia secondo «regole del gioco» italiane. Noi operiamo evidentemente all'estero e dobbiamo tenere conto di esigenze e legislazioni che sono assolutamente diverse e quindi ci deve essere uno sforzo di flessibilità.

In merito ai rapporti tra diplomatici e tecnici, essi sono regolati da norme e in linea di massima funzionano bene, nel rispetto delle reciproche competenze e prerogative. Ritengo poi possibile ed auspicabile un coordinamento sinergico con la Protezione civile, un punto che è stato trattato più volte. A mio avviso infatti Protezione civile e cooperazione possono lavorare insieme data la diversità delle reciproche funzioni dal momento che la Protezione civile agisce con interventi immediati nei casi di emergenza mentre la cooperazione opera successivamente, per interventi a più a lungo termine. Le due realtà normalmente possono funzionare insieme, a condizione di avere un coordinamento che funzioni.

Quanto ai rischi di conflitto tra Agenzia e corpo diplomatico, essi dipendono dalle norme, quindi in linea di massima non ce ne sono; certamente i diplomatici non hanno per definizione la vocazione ad avere rischi con nessuno, anzi teoricamente dovrebbero risolvere le difficoltà.

Il senatore Pianetta parlava della necessità di semplificare. Ancora una volta dipende dalla legislazione; il problema della cooperazione oggi è fondamentalmente di legislazione. Una volta superato tale problema si superano tutte le altre difficoltà; a monte c'è una scelta politica, che non è di mia competenza in questo momento trattare, ovvero cosa Governo e Parlamento vogliono fare della cooperazione italiana.

Quanto alla richiesta del rapporto OCSE/DAC del senatore Mantica, lo faremo avere più rapidamente possibile, mentre ho qui con me le cifre relative al personale della cooperazione. Oggi abbiamo 394 dipendenti della Direzione generale per la cooperazione, di cui 195 di ruolo. Per essere più dettagliati, ci sono 25 diplomatici, due dirigenti (prima ho parlato del calo del personale degli ultimi anni), 168 appartenenti alle aree funzionali e 109 comandati, 56 o 57 esperti dell'UTC, a seconda di come viene calcolato il numero (che sono meno del 50 per cento di quanto dovrebbe essere l'organico), 19 esperti provenienti dalle organizzazioni internazionali e altro personale distaccato come magistrati, per un totale di 394 per-

sone. Sono cifre minime perché se ben ricordo la cooperazione canadese con lo stesso volume di aiuti ha più di 1.000 persone. Un numero che depone a favore dello sforzo che fa tutto il personale della cooperazione per potere operare al meglio possibile.

È stato richiesto anche di acquisire il regolamento sul fuori bilancio che cercheremo di fare avere il più rapidamente possibile.

I paesi con maggiore concentrazione di UTL, 25 in tutto, sono l'Etiopia, il Mozambico e l'Argentina, ma ne stiamo aprendo anche in America centrale e nei paesi andini. In Afghanistan abbiamo aperto una UTL molto di recente – prima operavamo direttamente con la cooperazione – che si sta rafforzando sempre di più anche i termini di personale.

In merito ai problemi di rendicontazione delle ONG, ci sono stati e sono stati dovuti talvolta ad errori propri, in alcuni casi anche sanzionati dalla magistratura, ed altre volte alle difficoltà relative alle procedure vigenti all'estero. È chiaro che, essendo parte della cooperazione italiana, le ONG avranno certamente un ruolo in futuro. Occorrerà vedere in che modo verranno ripartite le risorse e come si deciderà di operare, se nell'ambito della cooperazione bilaterale, multilaterale o attraverso le ONG. Si tratta comunque di scelte che verranno definite con il tempo, fermo restando che le ONG rimarranno attori importanti della cooperazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Economides per il prezioso contributo offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,35.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 6

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

98ª seduta: mercoledì 9 gennaio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Cento

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 121, 127, 136 e *passim*
CENTO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze* 121, 137
* MANTICA *(AN)* 130
MARTONE *(RC-SE)* 128
* MELE *(SDSE)* 133
* PIANETTA *(DCA-PRI-MPA)* 132
TONINI *(Aut)* 134

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM;Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Cento, accompagnato dalla dottoressa Raffaella Dimaro Silvi, dal dottor Giorgio Leccesi e dalla dottoressa Antonella Mestichella.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Cento

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta pomeridiana del 19 dicembre 2007.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Onorevoli colleghi, è questa la prima seduta dell'anno: rivolgo quindi i miei auguri a voi tutti e al sottosegretario Cento che siamo lieti di ascoltare nell'ambito della nostra indagine conoscitiva e al quale cedo subito la parola.

CENTO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, innanzitutto ricambio gli auguri che lei ha voluto, a nome della Commissione, rivolgermi in apertura di seduta. È con grande piacere e senso di dovere istituzionale che partecipo all'audizione richiesta dalla Commissione, in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il disegno di legge unificato, redatto dal senatore Tonini, è il risultato concreto che arriva dopo una discussione approfondita che il Ministero dell'economia e delle finanze ha seguito nei suoi passaggi in Commissione, e rappresenta un passo in avanti nella costruzione di quel consenso assolutamente necessario e imprescindibile, vista l'importanza della materia che stiamo trattando in relazione alla riforma della cooperazione. Appare inoltre molto significativa l'indagine conoscitiva perché offre l'opportunità a tutti i soggetti istituzionali interessati di contribuire in maniera diretta alla definizione del testo di riforma.

Il mio intervento si articolerà sostanzialmente in tre punti. Il primo punto è relativo all'attività svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze in materia di aiuto pubblico allo sviluppo. Il Ministero dell'econo-

mia e delle finanze svolge da sempre una funzione rilevante nel settore della cooperazione allo sviluppo sotto tre profili. C'è prima di tutto il ruolo di autorità istituzionale competente in materia di banche e fondi multilaterali di sviluppo e, in via secondaria, di taluni aspetti della cooperazione bilaterale. C'è quindi un'attività significativa che riguarda il trasferimento dei contributi all'Unione europea a sostegno dell'attività di cooperazione allo sviluppo. Infine, vi è un'area di lavoro più recente, che riguarda i meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, su cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha lavorato negli ultimi tre anni assieme ai maggiori *partner* internazionali, quali il Regno Unito, la Francia, il Canada e la Spagna.

Prima di entrare nel dettaglio, vorrei sottolineare l'importanza politica del ruolo svolto dalla cooperazione multilaterale (in particolare, nel rapporto con le banche e i fondi di sviluppo), canale del tutto complementare, e non alternativo, a quello della cooperazione bilaterale. Attraverso di essa è possibile mobilitare ingenti risorse finanziarie sulla base di strategie unitarie e coerenti a livello globale e continentale nello specifico del nostro rapporto con l'Unione europea.

La globalizzazione incide notevolmente sui processi di aiuto allo sviluppo; in particolare, fa risaltare la natura multinazionale dei problemi ed evidenzia le interconnessioni fra un paese e l'altro. In questo contesto, diventa sempre più necessario sviluppare approcci multilaterali per affrontare le nuove sfide in modo adeguato, ovvero più coerente e unitario.

In questo quadro politico non c'è alcuna azione svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze che non si inquadri in un contesto di coordinamento e informazione con gli uffici competenti tecnici e con i responsabili politici del Ministero degli affari esteri, in uno scambio continuo di informazioni, valutazioni e decisioni.

Entrando nello specifico per quanto riguarda le banche e i fondi multilaterali di sviluppo, come è noto, in base all'articolo 4 della legge n. 49 del 26 febbraio 1987, il Ministero dell'economia e delle finanze «cura le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale, e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi». L'attribuzione al Ministero dell'economia e delle finanze del compito di seguire l'attività di tali organismi e di curarne i problemi di gestione discende dalle leggi di adesione ed è giustificato dalla natura finanziaria di queste istituzioni e dal fatto che il Ministero stesso ne è l'azionista.

I principali organismi che fanno parte della categoria delle banche multilaterali di sviluppo sono la Banca mondiale e le Banche regionali di sviluppo. Un ruolo a parte nell'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali ricopre la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), il cui mandato è la promozione del processo di transizione all'economia di mercato dei paesi dell'Europa Centro-Orientale e dell'ex Unione Sovietica.

Come la maggior parte dei paesi industrializzati, l'Italia è membro di tutte queste istituzioni e in molti casi riveste anche la funzione di socio fondatore.

Il livello della partecipazione finanziaria italiana assume particolare rilievo soprattutto per i fondi di sviluppo. Nelle banche, infatti, gli aumenti di capitale non sono così frequenti come invece le ricostituzioni dei fondi che, essendo alimentati per lo più dai contributi dei donatori, devono essere periodicamente ricostituiti. Inoltre, vi sono iniziative specifiche, come quelle legate all'ambiente o alla cancellazione del debito multilaterale – solo per citare alcune delle priorità – volte al perseguimento di uno sviluppo sostenibile che risponda alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie.

Esiste un legame forte tra povertà e tutela dell'ambiente che impone di ribadire la necessità di rafforzare le condizioni per lo sviluppo economico e sociale, in collegamento con il fondamentale ruolo che gioca in tale contesto una corretta gestione delle risorse naturali. Il clima e la prevenzione dei suoi cambiamenti sono considerati un bene pubblico globale, la cui tutela può avvenire principalmente in un contesto multilaterale. I cambiamenti climatici non sono solo una questione ambientale, ma assumono sempre più, in questo contesto, una veste economico-finanziaria e incidono pesantemente sulle strategie di riduzione della povertà; le conseguenze di tali cambiamenti sono ingenti, in particolare per i paesi più poveri beneficiari dell'azione delle banche e dei fondi multilaterali di sviluppo.

Il Ministero dell'economia e delle finanze partecipa ai negoziati per il finanziamento di tali istituzioni, provvede ad operare i necessari trasferimenti di risorse, assicura e coordina la presenza italiana negli organi statutari di tali organizzazioni, segue l'attività dei consigli di amministrazione, basata essenzialmente sull'esame e l'approvazione di progetti e politiche (dalle strategie-paese alle politiche finanziarie e di settore). Nella conduzione dei negoziati e nella preparazione dei consigli di amministrazione delle varie istituzioni o nella trattazione di specifiche problematiche, il Ministero dell'economia e delle finanze interagisce frequentemente e positivamente con il Ministero degli affari esteri.

In relazione alla cooperazione bilaterale, come è noto, il Ministero dell'economia e delle finanze svolge un ruolo che gli deriva dall'articolo 9 della legge n. 49 del 1987; il Dipartimento del tesoro, membro del Comitato direzionale, è l'organo attualmente preposto all'approvazione delle iniziative di cooperazione bilaterale. La presenza del Ministero dell'economia e delle finanze discende dal fatto che esso è titolare del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo, istituito con la legge n. 227 del 1977, per la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale.

L'articolo 6 della legge n. 49 del 1987, nel recepire questa norma e questa responsabilità, disciplina l'uso dei crediti di aiuto che possono essere concessi a valere sulle risorse del Fondo per finanziare specifici progetti e programmi di cooperazione bilaterale.

Il Fondo rotativo, che si configura come un conto corrente infruttifero acceso presso la Tesoreria centrale, è stato gestito da Mediocredito cen-

trale dal 1977 fino al novembre 2004, quando, a seguito dell'esito di una gara pubblica bandita dal Ministero dell'economia e delle finanze nel 2003, la gestione del Fondo è passata ad Artigiancassa, che ha concluso con l'amministrazione un contratto che scadrà il 31 dicembre 2009. Il Dipartimento del Tesoro, attraverso la Direzione III, svolge compiti di sorveglianza e controllo sul Fondo rotativo e sull'operato di Artigiancassa.

In relazione al debito estero dei paesi in via di sviluppo, il Ministero dell'economia e delle finanze da sempre svolge un ruolo rilevante, in stretta collaborazione con il Ministero degli esteri. La materia, infatti, è trattata in numerose sedi internazionali dove è presente il Ministero dell'economia e delle finanze con la sua rappresentanza politica e tecnica (G7, G8, Club di Parigi), nelle quali l'Italia è rappresentata dal Ministero stesso o dal Ministero degli affari esteri, congiuntamente o unilateralmente, e nelle sedi bilaterali, nelle quali l'azione primaria del Ministero degli esteri si svolge di concerto con il Ministero dell'economia. La legge n. 209 del 2000 e il regolamento di attuazione hanno trasposto nell'ordinamento quella stretta collaborazione già operativa da decenni. Questo è vero anche laddove, come nel caso della relazione annuale al Parlamento, la legge prevede la competenza del solo Ministero dell'economia e delle finanze, in quanto il contenuto della relazione stessa è il risultato comunque di un lavoro comune tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli esteri.

In relazione alla partecipazione finanziaria all'attività di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, è utile ricordare che il Ministero dell'economia e delle finanze si occupa del trasferimento delle risorse a sostegno dell'attività di cooperazione della Comunità europea, che avviene secondo due modalità principali. La prima modalità è costituita dal pagamento in tre rate – a cura del Tesoro – del contributo dovuto dall'Italia al Fondo europeo di sviluppo (FES). Ricordo che il FES è lo strumento finanziario extrabilancio dell'Unione europea utilizzato dalla Comunità europea per assistere i paesi ACP (Africa-Caraibi-Pacifico). La seconda modalità è costituita dal trasferimento – a cura della nostra Ragioneria generale dello Stato – dei contributi al bilancio ordinario dell'Unione europea per attività di cooperazione a sostegno dei paesi in via di sviluppo delle altre aree geografiche (America Latina e Asia), attuata attraverso le linee di bilancio. Si tratta di due voci di spesa assai cospicue, che rappresentano la componente più sostanziosa dell'aiuto multilaterale.

Alla luce di quanto detto, il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nel settore della cooperazione comunitaria è di natura secondaria, rientrando tutta la materia nella sfera di competenza primaria del Ministero degli affari esteri. Il Dipartimento del tesoro, avendo la responsabilità dei pagamenti al FES, segue essenzialmente l'attività di questo Fondo.

Il raccordo con il Ministero degli esteri – relativamente all'attività operativa del FES, che si inquadra in questa cornice strategica dell'Unione europea – si è sempre realizzato informalmente e in modo corretto, sia attraverso contatti informali, sia, quando necessario, attraverso contatti for-

mali e incontri specifici a livello politico e tecnico con i responsabili del Ministero degli esteri.

Vi è poi una parte significativa relativa agli strumenti finanziari dello sviluppo che sono stati introdotti in modo innovativo negli ultimi anni. A partire dalla Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo (marzo 2002), organizzata sotto l'egida delle Nazioni Unite, e che avrà un importante momento di verifica alla fine di quest'anno a Doha, il dibattito internazionale si è incentrato sull'individuazione di meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, capaci di generare nuove risorse. In tale ambito, l'Italia ha avuto un ruolo molto attivo, partecipando a due importanti iniziative. La prima riguarda la costituzione di un Fondo, l'IFFIm *(International Finance Facility for Immunization)*, proposto soprattutto da Gordon Brown, volto a mobilitare sul mercato dei capitali 4 miliardi di dollari nel periodo 2006-2015, per espandere il programma di vaccinazione dei bambini nei paesi più poveri. L'altra iniziativa, su cui l'Italia ha assunto una posizione di *leadership*, è quella relativa all'AMCs *(Advanced Market Commitments)*, volta a stimolare la ricerca del vaccino contro lo pneumococco. I paesi donatori, assieme alla Banca mondiale, al *GAVI Alliance* e all'Organizzazione mondiale della sanità, stanno lavorando attualmente alla definizione degli aspetti tecnici e legali del progetto, che si prevede diventi operativo entro il primo semestre di quest'anno. Anche nel settore dei meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, fin dall'inizio il Ministero dell'economia e delle finanze lavora in contatto e in coordinamento con il Ministero degli esteri.

In relazione a una specifica richiesta che è stata formulata dalla Commissione, concernente i dati sui flussi finanziari complessivi in materia di aiuto pubblico allo sviluppo gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze negli ultimi tre esercizi finanziari, è stata predisposta una tabella riassuntiva sulle erogazioni effettuate nel triennio 2004-2006, che consegno alla Commissione. Da questa tabella si potrà rilevare che, per quanto riguarda il 2007, i dati forniti sono da considerarsi delle stime, in quanto è attualmente in corso la verifica di consuntivo. Noterete, nella tabella, che la voce più cospicua è rappresentata – come dicevo in precedenza – dai contributi erogati all'Unione europea, che in assoluto rappresentano la componente più sostanziosa del canale multilaterale. Per quanto riguarda banche e fondi di sviluppo, l'andamento delle erogazioni – com'è noto – è vistosamente altalenante, dipendendo esse dall'approvazione delle singole leggi con cui viene autorizzata la partecipazione italiana alla ricostituzione o ricapitalizzazione dei vari fondi e banche di sviluppo. Dopo le difficoltà degli ultimi due anni, il 2008 si appresta ad essere un anno significativo, in quanto negli ultimi mesi del 2007 il Parlamento ha approvato due leggi che consentiranno di far fronte, seppure in modo ancora parziale, agli impegni assunti negli anni passati nei confronti di queste istituzioni per un importo complessivo di circa 780 milioni di euro.

Vi sono poi dei profili problematici, che vanno brevemente evidenziati, relativi all'espletamento dei compiti istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di partecipazione a banche e fondi

di sviluppo. In particolare, nella conduzione dei negoziati il Ministero dell'economia e delle finanze ha sempre cercato di tener conto delle priorità geografiche e settoriali della cooperazione bilaterale (proprio per non perdere l'unitarietà della politica di cooperazione), seguendo gli indirizzi espressi dal Ministero degli esteri. Ad esempio, in considerazione della priorità rappresentata dall'Africa per la nostra cooperazione, la quota di contribuzione al Fondo africano di sviluppo è in assoluto la più alta (essa è passata dal 4 al 5,26 per cento in occasione dell'undicesima ricostituzione del Fondo africano, il cui negoziato si è appena concluso), seguita da quella detenuta nell'IDA – *International Development Association* (3,8 per cento) – le cui risorse sono destinate per oltre il 50 per cento proprio all'Africa subsahariana.

La collaborazione tra Ministero degli esteri e Ministero dell'economia si realizza in modo costante a tutti livelli, sia politici sia tecnici; tale collaborazione deve trovare, anche nel progetto di riforma della nostra cooperazione internazionale, elementi di rafforzamento e non di indebolimento.

Pertanto, la costituzione di un Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), di cui al testo unificato proposto dal relatore relativo ai disegni di legge in materia di cooperazione allo sviluppo, può essere sicuramente considerata una soluzione idonea a realizzare il coordinamento politico ad alto livello di cui sia il Ministero dell'economia e delle finanze sia il Ministero degli esteri avvertono la necessità. Allo stesso modo, la previsione di un documento triennale di programmazione e indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo è vista con interesse e favore da parte del Ministero dell'economia per le proprie responsabilità e i propri compiti istituzionali.

Il testo unificato predisposto dal senatore Tonini, oggetto del lavoro della Commissione, ha punti di rilievo su cui non mancheranno, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, osservazioni e contributi puntuali, che depositeremo agli atti della Commissione.

Mi soffermo su alcune brevi considerazioni. Posto che il coordinamento dovrà avvenire in sede di documento triennale di programmazione e di CICS, all'articolo 3, comma 1, laddove si fa riferimento al Ministero degli affari esteri quale soggetto coordinatore di tutte le iniziative di cooperazione internazionale, si dovrebbe comprendere anche il Ministero dell'economia e delle finanze, proprio per il carattere integrativo che la cooperazione multilaterale ha rispetto a quella bilaterale.

Esprimiamo, come dicevo, un giudizio positivo sull'introduzione del documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione, ricordando che proprio l'integrazione tra la politica di cooperazione bilaterale e quella multilaterale richiede che tale documento sia frutto di un lavoro comune di intesa fra i due ministeri competenti.

Per quanto riguarda l'articolo 3, comma 3, che assegna al Ministero degli affari esteri la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali competenti in materia di aiuto pubblico allo sviluppo, riteniamo – pur essendo forse superfluo ricordarlo, visto che crediamo sia già nelle

intenzioni del relatore – che, in coerenza con questa previsione, vada mantenuta in capo al Ministero dell'economia e delle finanze la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi dove esso partecipa in qualità di azionista (in particolare banche e fondi di sviluppo).

Vorrei infine segnalare che il disegno di legge delega governativo prevedeva, oltre al mantenimento delle competenze attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, la possibilità, in sede di decreto legislativo, di esplorare modalità per facilitare l'adempimento degli obblighi assunti verso le banche di sviluppo, onde evitare ritardi nel pagamento dei contributi dovuti. Sarebbe opportuno – lo segnaliamo all'attenzione del relatore e dell'intera Commissione – che questo principio trovasse un riscontro anche nel testo che la Commissione si appresta a discutere e ad elaborare. È infatti del tutto evidente che il tema della credibilità internazionale del nostro Paese si gioca molto anche sulla capacità di rispettare i tempi di mantenimento degli obblighi di pagamento nelle banche e negli organismi di cui abbiamo deciso di far parte liberamente, con un voto del Parlamento. Su questo aspetto, se il relatore e la Commissione lo riterranno utile, il Ministero dell'economia e delle finanze si riserva di far pervenire proposte da porre alla vostra attenzione.

Voglio infine soffermarmi brevemente sulle problematiche normative e contabili connesse all'eventuale ricostituzione di un Fondo unico per la cooperazione allo sviluppo e al ripristino di un'apposita contabilità speciale, analogamente a quanto previsto dall'articolo 14 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e dal Titolo III del relativo regolamento. Va in proposito fatta una premessa: è da escludere l'utilizzo delle relative risorse attraverso gestioni fuori bilancio che, come è noto, sono state soppresse, per ovvi e comprensibili motivi, in via generale dalla legge 23 dicembre 1993, n. 559. Riteniamo invece utile perseguire la strada di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse destinate alla cooperazione attraverso altri strumenti (ad esempio la contabilità speciale) da prevedersi mediante l'adozione di una specifica autorizzazione legislativa.

Consegno, in ogni caso, al Presidente della Commissione il testo integrale del mio intervento, contenente un esame più specifico sia di alcuni punti del disegno di legge delega governativo, sia del testo unificato predisposto dal relatore.

In conclusione del mio intervento, e riallacciandomi a quanto ho già detto all'inizio, tengo a sottolineare l'importanza di una riforma della cooperazione allo sviluppo che risponda ad un'esigenza sentita da più parti e ormai non più rinviabile. Il Governo si è d'altra parte impegnato direttamente attraverso la predisposizione di un disegno di legge delega, ed è positivo che questo lavoro stia trovando nelle competenti Commissioni parlamentari una corrispettiva ed autonoma azione, capace di approdare a un risultato significativo.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente, a nome della Commissione, il sottosegretario Cento per la sua relazione che ha toccato tutti gli aspetti connessi alle prerogative e al ruolo oggi assegnati al Ministero dell'econo-

mia e delle finanze nell'ambito della cooperazione internazionale. Lo ringrazio altresì per le osservazioni e le indicazioni che ci ha fornito su alcuni aspetti del testo unificato in materia di cooperazione che stiamo esaminando, soffermandosi da ultimo sull'abolizione delle gestioni fuori bilancio disposta con la legge n. 559 del 1993 e sulla possibilità di contabilità speciali per rendere più rapida l'attuazione delle azioni di cooperazione.

MARTONE *(RC-SE)*. Ringrazio il sottosegretario Cento per aver condiviso con noi alcune importanti riflessioni su temi sui quali fino ad oggi ci siamo intrattenuti troppo poco. Penso, ad esempio, alle questioni relative alle strategie globali di lotta alla povertà e alla filosofia di fondo che deve ispirare la cooperazione italiana. Ritengo che queste audizioni siano molto importanti per fare un passo in avanti su queste materie.

All'interno del Comitato ristretto abbiamo finora discusso in maniera piuttosto articolata soprattutto dell'architettura istituzionale della cooperazione, rispetto alla quale ci sono ancora delle differenze. Abbiamo invece discusso poco e soltanto in parte delle filosofie di fondo, in ordine alle quali l'audizione odierna apporta contributi interessanti.

Tra le diverse considerazioni che intendo condividere con i membri della Commissione vi è anzitutto quella riguardante il tema della complementarità e della sussidiarietà nel rapporto tra cooperazione bilaterale e cooperazione multilaterale. È infatti assolutamente condivisibile quello che ci è stato detto, ossia che i fondi e le banche multilaterali non possono sostituirsi alla cooperazione bilaterale: essi devono essere gestiti politicamente in maniera complementare rispetto alla cooperazione bilaterale. Ciò apre il tema importante della coerenza delle *policies*, sul quale ci siamo in parte intrattenuti nel corso della discussione all'interno del Comitato ristretto.

Condivido anche quanto è stato detto riguardo allo strumento del documento programmatico triennale, ossia che esso deve essere elaborato in maniera corale, non soltanto da un Dicastero, dunque, ma da tutti i Dicasteri competenti, e dal Ministero dell'economia e delle finanze *in primis*. Tale documento è utile anche al Parlamento per disporre di una griglia di verifica sulla coerenza delle *policies* e di un indirizzo politico che possa rafforzare le politiche di cooperazione, evitando di creare situazioni nelle quali un impegno di cooperazione rischia di essere vanificato da una posizione politica (ad esempio, a livello di liberalizzazione degli scambi commerciali) che si ponga in contrasto con esso. Ritengo che su questo aspetto dovremo fare ulteriori passi in avanti, non soltanto nel testo del disegno di legge, ma anche in termini di iniziativa parlamentare.

Soprattutto nel corso della legislatura attuale, ma anche di quella precedente, la Commissione ha più volte avuto occasione, in sede di discussione di ricostituzione dei fondi multilaterali, di porre una serie di punti rilevanti sul tema della coerenza.

Oggi le istituzioni finanziarie internazionali rischiano di subire un'erosione della loro rilevanza quali strumenti di lotta alla povertà o di finan-

ziamento dello sviluppo, in parte perché i potenziali clienti delle banche multilaterali – penso a paesi come l'India, il Pakistan e i paesi africani – preferiscono accedere ai crediti concessi da singoli paesi – come, ad esempio, la Cina – piuttosto che a quelli messi a disposizione dalle banche multilaterali, le quali pongono condizioni piuttosto stringenti. Come pensate di poter risolvere questo problema? Come lo state affrontando?

Il secondo aspetto che desidero sottolineare è quello del cosiddetto *delinking*. In America latina molti paesi hanno oggi deciso di sganciarsi dai finanziamenti delle banche multilaterali perché, a torto o a ragione, ritengono sia fondamentale sviluppare delle capacità endogene di produzione di risorse finanziarie. Questo aspetto è a mio parere molto rilevante nell'ambito della discussione che stiamo portando avanti sulla lotta alla povertà e sulla cooperazione allo sviluppo. In sostanza, mi chiedo in che modo la filosofia di fondo della partecipazione italiana alle banche multilaterali (che in buona parte prevedono come *policies* o come raccomandazioni politiche degli strumenti di liberalizzazione, di abbattimento delle imposizioni fiscali da parte dei governi sulle imprese multinazionali, di esportazione di capitali o altro) possa essere compatibile con uno dei punti previsti nel disegno di legge, ossia che i paesi destinatari degli aiuti devono essere messi in grado di essere loro stessi capaci, in prospettiva, di generare risorse finanziarie per la lotta alla povertà.

Si tratta – ripeto – di una questione molto rilevante per quanto riguarda la necessità di articolare un modello di cooperazione che vada ben al di là dell'assistenzialismo o del collegamento con i mercati finanziari tradizionalmente intesi.

In conclusione, per quanto concerne il debito estero, è evidente che la questione dell'indebitamento ha una forte rilevanza rispetto alla qualità degli interventi di cooperazione; mi riferisco, in particolare, alle corresponsabilità dei creditori del debito illegittimo. In molti casi – penso in particolare al caso Norvegia-Ecuador, ma anche ad altri – sono proprio le agenzie di cooperazione dei cosiddetti paesi del Nord del mondo che con taluni progetti, che non hanno soddisfatto gli obiettivi principali di lotta alla povertà (sono stati magari anche piegati da casi di corruzione), hanno contribuito ad aumentare l'indebitamento di quei paesi. Quindi, il rapporto tra debito estero, meccanismi d'indebitamento e qualità degli aiuti mi sembra essere molto importante. In merito, già nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria in Commissione, era stato accolto come raccomandazione l'ordine del giorno G/1817/1/3 che impegna il Governo a costituire un comitato *ad hoc* di monitoraggio del debito che potesse produrre un'analisi dell'esposizione creditizia dell'Italia verso quei paesi nei cui confronti la legge n. 209 del 2000 non ha ancora inciso. Ciò anche per offrirci la possibilità di intervenire in modo positivo nel miglioramento dei meccanismi di concessione dei crediti d'aiuto o di valutazione di tali crediti per evitare il ripetersi di meccanismi d'indebitamento.

Credo possa rivelarsi utile aprire una discussione riguardante non solo il tema della riforma della cooperazione, ma anche (penso, ad esempio, al vertice del G8 che si svolgerà alla Maddalena nel 2009) il ruolo

che l'Italia può svolgere in termini di rafforzamento della corresponsabilità in quanto paese donatore. È possibile ragionare su questi aspetti e fare in modo che nella discussione della riforma della cooperazione possano essere recepiti alcuni dei punti che ho richiamato?

MANTICA *(AN)*. Signor Presidente, credo siano doverose due precisazioni. In primo luogo, un ringraziamento al Ministero dell'economia e delle finanze, che inizia oggi un confronto con la nostra Commissione. Dico «inizia» in quanto, come ha detto il Sottosegretario, gli argomenti sono tali che avremo senz'altro bisogno di altri momenti di verifica e di confronto, anche perché ciò che propone il testo è, sotto molti aspetti, innovativo rispetto alla situazione attuale.

In secondo luogo – credo che il Sottosegretario ne sia informato, ma mi sembra giusto ribadirlo in questa sede – il testo unificato predisposto dal relatore è frutto di un lavoro molto oneroso: siamo partiti da sette disegni di legge diversi e arrivare ad un testo unificato non è stata un'impresa facile. Faccio questa premessa perché, come spesso capita, le leggi, anche quando sono scritte bene, sottendono interpretazioni diverse. Su alcune questioni vorrei perciò essere di estrema chiarezza.

Innanzitutto, vorrei sottolineare che il problema non è il fuori bilancio o la contabilità speciale. Il problema è invece gestire il Fondo unico per la cooperazione in maniera tale che una serie di appesantimenti burocratici, da un lato, o il mancato adeguamento ad alcune realtà su cui si confronta la cooperazione, dall'altro, possano essere superati. Accettata la proposta di contabilità speciale, si tratta di comprendere cosa intende il Ministero dell'economia e delle finanze quando utilizza questa espressione. Vorrei capire quali sono i limiti dell'autonomia rispetto alla Ragioneria e quindi alle norme di contabilità dello Stato, perché «contabilità speciale» vuol dire tutto, ma nella sostanza potrebbe anche non voler dire niente.

Tenete conto che negli auspici operativi e nelle discussioni svolte tra di noi abbiamo preso spesso a modello la Protezione civile, che è un'altra struttura dal punto di vista istituzionale, ma siamo convinti che i risultati positivi che ha conseguito, al di là forse delle migliori capacità professionali di chi la dirige o di chi vi lavora, siano in parte dovuti anche a questo aspetto di elasticità nella gestione dei contributi. Anche in tal caso abbiamo due soluzioni: tanto più la contabilità speciale sarà restrittiva nei confronti della cooperazione, tanto più ci viene comodo dire che tutte le emergenze (possiamo anche allargare il concetto di emergenza) le affidiamo alla Protezione civile. È già successo qualche volta ed è pertanto sufficiente istituzionalizzarlo con un atto legislativo. Sul concetto di contabilità speciale, che è una proposta operativa seria, vorremmo un approfondimento, almeno sui principi, al fine di stabilire a cosa ci riferiamo con l'espressione «contabilità speciale» e se essa corrisponde, almeno in parte, alle intenzioni dichiarate.

In secondo luogo, il Sottosegretario, riferendosi agli attuali rapporti tra il Ministero degli esteri e il Ministero dell'economia e delle finanze,

ha spesso utilizzato le espressioni «in contatto» e «in coordinamento», espressioni che corrispondono abbastanza alla realtà. Ho vissuto per cinque anni questa esperienza in tutt'altra situazione e devo dire che il rapporto tra i due Dicasteri è molto *bipartisan*, nel senso che il Ministro dell'economia e delle finanze, è innanzitutto Ministro dell'economia e delle finanze e poi di centro-destra o di centro-sinistra, e lo stesso avviene per il Ministro che segue la cooperazione. Invece, almeno nell'intendimento di chi partecipa alla stesura di questo testo (mi assumo la responsabilità di quel che dico, non interpreto certamente il relatore) vi è un profondo tentativo di innovazione. Intendiamo cioè riaffermare il principio di primato della politica, e nel farlo non mettiamo in discussione che la politica della cooperazione sia di competenza del Ministero degli affari esteri. C'è un ruolo importante del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui possiamo discutere, riconoscendo però questo primato; quindi, quando lei propone una modifica al comma 1 dell'articolo 3, individuando una co-regia, vorrei dirle che non ci siamo capiti. Stabiliamo pure tutti i contrappesi e i controlli, però il principio del primato della politica di cooperazione lasciato al Ministero degli affari esteri è un po' il nucleo di questa proposta, anche se potrebbe accadere che lo perdiamo di vista lungo la strada o che non lo realizziamo.

Vorrei che ciò fosse valutato attentamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, perché è vero che siamo in contatto e in coordinamento, però occorre pur capire cosa non funziona nella situazione attuale. Se stiamo mettendo a punto un disegno di legge di riforma è perché evidentemente la legge n. 49 del 1987 non funziona; se funzionasse, ne saremmo tutti felici.

Si sono verificati casi di convergenze non parallele tra i due Ministeri su alcuni argomenti, in assoluta legittima buona fede – non è colpa di nessuno – ma è successo, ad esempio, che al Club di Parigi l'Italia sia molto avanti nell'azzeramento del debito (noi azzeriamo anche il debito commerciale, misura che molti altri paesi non applicano); tuttavia, quando in sede di Banca mondiale si discusse dell'azzeramento dei debiti verso la Banca stessa, il rappresentante non del Ministero dell'economia e delle finanze, ma dell'Italia, come azionista sul problema della ricostituzione del capitale, è stato uno dei più rigidi ad opporsi, mettendo in contraddizione due posizioni dello stesso Ministero dell'economia e delle finanze che è presente anche al Club di Parigi. Ciò vuol dire che su alcuni argomenti dobbiamo essere molto chiari.

Non voglio immaginare e ridurre il Ministero dell'economia e delle finanze a colui che emette i mandati di pagamento; tuttavia, l'equilibrio tra ruolo e primato della politica e ruolo e funzione di controllo, di garanzia e di trasparenza nelle procedure da parte del Ministero dell'economia e delle finanze è un argomento sul quale dobbiamo operare, anche perché nelle proposte che lei ha formulato sul CICS e sul documento triennale di programmazione, che abbiamo per comodità definito il «DPEF della cooperazione» per accostarlo a uno strumento che conosciamo, la verifica mensile o bimestrale di incontro tra Ministero degli affari esteri e Mini-

stero dell'economia e delle finanze ovviamente sparisce. C'è un controllo ad un livello più alto, ma vi sono poi situazioni di tipo diverso.

La terza domanda che vorrei porre concerne il Fondo di rotativo, tema di cui non abbiamo molto parlato nell'elaborazione del testo unificato e che probabilmente richiederebbe un approfondimento. A tal proposito, chiederei un parere al Ministero dell'economia e delle finanze; mi risulta – è stato realizzato dal Governo di centro-destra e quindi non è un'accusa al Governo di centro-sinistra – che dal Fondo di rotativo qualche storno è stato fatto. Non è vero, cioè, che tutto quello che viene restituito per i crediti d'aiuto ritorna nel Fondo rotativo.

Vorrei allora conoscere la dimensione quantitativa di questo fenomeno. Se si tratta di un due per cento, possiamo anche non parlarne; ma se, come penso io, questo problema ha una dimensione maggiore, evidentemente torna ad essere per noi meritevole di grande attenzione, ritenendo noi i crediti d'aiuto uno strumento importante della cooperazione.

Per il momento mi fermerei qui. In sintesi, vorrei sapere cos'è la contabilità speciale secondo il Ministero dell'economia e delle finanze, vorrei che fosse definito il rapporto tra i due Dicasteri, tra primato della politica e strumenti finanziari e di controllo e, in terzo luogo, vorrei avere maggiori notizie sul Fondo rotativo.

PIANETTA *(DC-PRI-MPA)*. Signor Presidente, anch'io ringrazio il sottosegretario Cento. Prendo spunto dall'esigenza di predisporre una legge sulla cooperazione che possa essere la più semplice e la più rapida come capacità esecutiva, in ragione del fatto che, quando si fa cooperazione, se ci sono lungaggini o ritardi, indubbiamente si innesca un processo negativo rispetto all'obiettivo da raggiungere. Lo stesso Sottosegretario sottolinea l'importanza e l'esigenza di inserire qualcosa che possa evitare ritardi nel pagamento dei contributi; mi pare che questo sia un elemento su cui dobbiamo portare il massimo della nostra attenzione. Del resto, la legge n. 49 del 1987 era in origine un po' più semplice. Poi, strada facendo, in ragione di tutta una serie di considerazioni di natura politica e quant'altro, è stata eccessivamente appesantita da una serie di elementi aggiuntivi. Dobbiamo quindi indubbiamente focalizzare la nostra attenzione nel conseguire questo fondamentale risultato.

Anch'io vorrei capire meglio, se non altro per grandi linee, cosa significa l'espressione «contabilità speciale» e se si ritiene che già nel testo unificato elaborato dal relatore possa essere utile darne la definizione e indicare, per sommi capi, quali sono le procedure, fermo restando – se ho ben capito – che secondo il Sottosegretario si dovrà poi prevedere una specifica autorizzazione legislativa. Occorre quindi demandare tutto a un disegno di legge o a un regolamento successivo oppure è utile già in questo contesto delineare cosa si intende per contabilità speciale?

Anch'io evidenzio la mia preoccupazione per il dualismo, che senza dubbio è permanente, tra Ministero degli affari esteri e Ministero dell'economia e delle finanze. Il sottosegretario Cento ha evidenziato due elementi, ai commi 1 e 3 dell'articolo 3 del testo unificato, in riferimento

ai quali sollecita un maggiore coinvolgimento del Ministero dell'economia e delle finanze.

Io sottolineo invece il fatto – lo stabilisce l'articolo 1 della legge n. 49 del 1987, ripreso integralmente dal testo unificato proposto dal relatore Tonini – che la cooperazione è parte integrante della politica estera. Quindi ci deve essere un soggetto che assolutamente è il primo responsabile di tutto il rapporto di cooperazione con i paesi in via di sviluppo; attorno a questo elemento di priorità e di responsabilità dovrà poi ruotare il meccanismo complessivo che mi auguro sia estremamente semplice. Il Ministero degli affari esteri dovrà essere l'elemento centrale – ripeto –attorno a cui far ruotare il complesso elemento della cooperazione, che noi ci auguriamo, attraverso l'attenzione del Comitato ristretto e della Commissione, possa trovare un esito positivo. È quanto mai utile, anzi è fondamentale fare in modo che il nostro Paese disponga di uno strumento ancora più efficace per fare cooperazione.

MELE *(SDSE)*. Signor Presidente, ritengo che la relazione del sottosegretario Cento sia stata molto puntuale. Mi sembra si tratti di un lavoro svolto con molta accuratezza; come commissari, non possiamo far altro che ringraziare il Sottosegretario per l'attenzione alla proposta specifica che abbiamo elaborato, pur con le differenze che vi sono state.

Vorrei sottolineare due aspetti di metodo. In primo luogo, condivido l'affermazione fatta prima dal senatore Mantica che questo sia un primo incontro a cui seguiranno altri: su alcuni punti sono infatti opportune una limatura e una discussione ulteriore e penso che importanti contributi possano venire da una più attenta lettura delle proposte avanzate dal Sottosegretario.

In secondo luogo, mi sembra che dalla discussione odierna (più che da tutte le altre discussioni precedenti) emerga l'esigenza di un migliore coordinamento tra il lavoro che abbiamo svolto e i contributi che vengono da altre fonti, come appunto il Ministero dell'economia e delle finanze. Ora, sapendo che il Ministero dell'economia delle finanze è il più importante, insieme al Ministero degli esteri, nella problematica che stiamo affrontare, penso che su questo punto abbiamo bisogno di fare dei passi avanti.

Mi interessano in particolare (in una discussione ulteriore sarà nostro compito affrontare la materia) le proposte del Sottosegretario concernenti il CICS, secondo le quali questo deve essere un comitato politico, senza sovrapposizioni con altre realtà, e non deve svolgere attività di microamministrazione; quest'ultimo punto mi sembra molto importante.

Da ciò deriva l'altro elemento fondamentale della nostra proposta, l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale.

Concordo su alcuni dei punti esposti dal Sottosegretario, che ho trovato interessanti. Stante la priorità politica del Ministero degli affari esteri, come prima ha sottolineato il senatore Mantica, penso che debba essere oggetto di un successivo incontro (a meno che il Sottosegretario non intenda riprendere ora l'argomento) il modo in cui questo tassello possa rap-

presentare l'asse portante per una messa a punto – non dico una correzione – della nostra proposta, in relazione al rapporto tra i diversi organismi che abbiamo costruito e messo insieme nella proposta legislativa della Commissione. Questo mi sembra un aspetto molto importante, perché permette un equilibrio delle forze e delle istituzioni in campo.

Sono poi state sviluppate anche altre questioni, in merito alle quali il senatore Martone ha già enucleato dei punti che i colleghi intervenuti prima di me hanno ripreso e che ritengo meritevoli di un'attenta considerazione.

TONINI *(Aut)*. Signor Presidente, penso che mai come oggi pomeriggio abbiamo avuto la conferma di aver scelto bene il nostro metodo di lavoro, consistente nello svolgere audizioni non preventive, che rischiano di essere generiche, ma su un testo già definito.

Il mio ringraziamento nei confronti del sottosegretario Cento è particolarmente sentito e, mai come in questo caso, non formale; davvero ci troviamo ad essere perfino sorpresi di fronte all'accuratezza del documento che ci è stato presentato. A volte ci lamentiamo della superficialità – non vorrei usare un termine eccessivo – del rapporto tra Governo e Parlamento. In questo caso, dobbiamo invece registrare con molta soddisfazione un contributo assolutamente di rilievo, del quale certamente terremo conto e faremo tesoro nel prosieguo dei nostri lavori.

Ora, a me pare che vi siano quattro punti sui quali sarà utile rivedersi per un approfondimento. Vi è anzitutto il punto fondamentale, di natura politica, dal quale siamo partiti, registrando una convergenza molto ampia all'interno della Commissione. Noi abbiamo lavorato – e il Governo ne è consapevole – per consenso (come si dice nel linguaggio della diplomazia) piuttosto che a maggioranza, sia perché ciò è imposto dal realismo dei rapporti di forza in Senato e all'interno di questa Commissione, sia per una scelta di fondo. La legge sulla cooperazione è una legge di grande regolazione in quanto attiene a scelte di fondo del nostro Paese che si proiettano negli anni e che scavalcano quindi il ciclo dell'alternanza al Governo del Paese; pertanto è giusto che esso sia condiviso dal più ampio spettro di forze in Parlamento.

Il punto focale su cui abbiamo costruito questa convergenza, che è peraltro ancora provvisoria e tutt'altro che definita, è quello della unitarietà dell'indirizzo politico nella cooperazione allo sviluppo. Tale unitarietà muove da un'affermazione solennemente proposta già nei primissimi articoli del testo del disegno di legge, ossia la collocazione della cooperazione allo sviluppo come parte qualificante ed integrante della politica estera. È a partire da questo che abbiamo costruito un sistema che vede nel Ministero degli affari esteri e, naturalmente, nel Ministro *pro tempore* i protagonisti principali, così da garantire una unitarietà dell'indirizzo di fondo che è giusto la cooperazione abbia e che l'attuale sistema invece non assicura, con gravi costi in termini di consapevolezza degli sforzi che pure il nostro Paese compie.

Una cooperazione frammentata in mille rivoli sfugge infatti perfino alla consapevolezza da parte dello stesso Paese che la realizza. Ci sono azioni straordinarie che il nostro Paese intraprende e che il Paese stesso non conosce. C'è inoltre anche un problema di trasparenza democratica e quindi di discussione pubblica sugli indirizzi e sugli obiettivi fondamentali. Basti pensare che allo stesso Parlamento, e in particolare alla nostra Commissione, sfuggono parti importanti della cooperazione allo sviluppo perché queste hanno oggi una sede di verifica parlamentare presso altre sedi o altre Commissioni che sono ovviamente meno interessate al merito della questione. La nostra Commissione intende pertanto affermare con vigore questo elemento di forte unitarietà, sul quale ovviamente vogliamo confrontarci con il Governo, con l'auspicio che esso venga condiviso dall'intero Parlamento.

Il principio dell'unitarietà di fondo dell'indirizzo politico trova la sua prima concretizzazione nel programma triennale che viene aggiornato annualmente. Registriamo positivamente l'attenzione e l'interesse del Ministero dell'economia e delle finanze sulla proposta di collocarlo temporalmente a monte anziché a valle della manovra finanziaria. Questo tema è da approfondire in quanto si intravedono nella proposta del Ministero dell'economia e delle finanze notevoli punti di interesse: su di esso il confronto e l'approfondimento andranno quindi avanti.

Il secondo aspetto fondamentale attiene al Fondo unico, dal quale il testo unificato esclude per la verità la parte di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. Immediatamente dopo aver affermato questa unitarietà, che deve trovare nel documento triennale la sua complessiva razionalizzazione (e quindi anche un unico documento a consuntivo da presentare annualmente in Commissione affari esteri), è del tutto evidente che il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni finanziarie multilaterali, non può non veder riconosciuta autonomia nella gestione concreta delle risorse. Tale autonomia, del resto, era riconosciuta già nel testo del Governo, il quale introduceva un elemento innovativo che abbiamo recepito con il consenso generalizzato: sto parlando di un meccanismo di intese molto chiaro e molto trasparente tra il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il terzo nodo è quello del rapporto con le Regioni. La proposta contenuta nel documento presentato dal sottosegretario Cento è di cautela e ci invita a riconsiderare la scelta del metodo della concertazione con la Conferenza unificata come troppo forte, proponendo modalità di rapporto più leggere e meno impegnative. Ci rendiamo conto che la concertazione è la modalità più impegnativa che esista, in quanto impone una sorta di doppia chiave per poter arrivare all'approvazione del programma triennale. Osservo però che la nostra proposta si inserisce nel filone già scelto dal Governo e il testo che oggi ci è stato presentato ne evidenzia anche le differenze. Ad ogni modo, anche questo aspetto sarà oggetto di approfondimento da parte nostra in rapporto con l'altro soggetto interessato, ossia

la Conferenza unificata Stato-Regioni e le rappresentanze delle Regioni e degli enti locali che ascolteremo prossimamente.

L'ultimo nodo, il più delicato, e che non è stato ancora pienamente maturato al nostro interno, è quello della strumentazione operativa. Il disegno di legge del Governo prevedeva una simmetria piena tra la programmazione governativa del Consiglio dei ministri e l'istituenda Agenzia, che sarebbe diventata il luogo nel quale amministrare il Fondo unico. Fino ad oggi tale soluzione non ha trovato la maggioranza dei consensi in Commissione. Stiamo esplorando soluzioni più leggere, che si fondano su un'Agenzia con una struttura la più snella possibile, in modo da venire incontro a preoccupazioni come quelle espresse prima dal collega Pianetta, il quale ha raccomandato di non sovraccaricare, da un punto di vista procedurale e organizzativo, la cooperazione allo sviluppo di una macchina autoreferenziale che finisca con il costare più delle risorse che si riescono ad erogare, in uno strano processo di entropia che purtroppo non è raro nella nostra amministrazione pubblica.

Occorre pertanto lavorare sul raccordo tra il CICS e l'Agenzia, in modo da non ridurre il ruolo del CICS a quello di un mero ufficiale pagatore (come nella relazione del Sottosegretario si propone) che si occupa di questioni minute, ma senza neppure consegnare all'Agenzia un fondo aperto che possa essere poi gestito con un margine di discrezionalità politica eccessivo. Ciò non incontrerebbe il consenso della nostra Commissione.

Siamo, anche su questa questione, alla ricerca di un punto di equilibrio e certamente il contributo ricevuto oggi può aiutarci in questo senso.

In conclusione, mi unisco alla richiesta, avanzata già dal collega Mantica, di una precisazione – chiedendovi quasi una consulenza tecnica, oltre che politica, in quanto rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze – rispetto all'istituto della contabilità speciale. Vorremmo sapere in che misura possiamo spingere tale contabilità in direzione della snellezza e della rapidità degli interventi, elemento cruciale per il successo della politica di cooperazione allo sviluppo. Anche quando non si tratti di emergenze, sono comunque interventi che hanno bisogno di tempi certi di erogazione proprio per la credibilità del nostro Paese, che certamente si gioca nelle istituzioni multilaterali, ma anche, allo stesso livello, nei rapporti bilaterali, quando bisogna intervenire su progetti a volte anche molto complessi. Ringrazio ancora il Sottosegretario per il contributo che ci ha offerto e per il possibile prosieguo di questa collaborazione che apprezziamo molto.

PRESIDENTE. Ringraziamo davvero il sottosegretario Cento anche per averci lasciato il testo completo del suo intervento che sarà oggetto di ulteriore riflessione. Come è stato detto da alcuni colleghi, saremmo ben lieti di rivedere il Sottosegretario in un futuro non troppo lontano, perché la Commissione deve cercare di completare il proprio lavoro in tempi relativamente brevi, anche su richiesta del Ministero degli affari esteri. Avremo bisogno ancora di diverse settimane, visto che, specialmente in

Senato, la Commissione non può riunirsi quando le sedute dell'Assemblea sono in corso, e ciò rende più difficile il nostro lavoro.

Come lei, Sottosegretario, ha sentito, vi sono state osservazioni che riguardano gli aspetti istituzionali, cioè la struttura dell'istituzione che vogliamo mettere insieme, che sono i più immediati, i più rilevanti, ma anche richieste di precisazione su questioni di merito o sulle interazioni, per esempio, tra cooperazione multilaterale e bilaterale, come rilevato dal senatore Martone.

Altre questioni che sono emerse nella audizione odierna riguardano il modo in cui controllare meglio la costituzione di debito attraverso la qualità degli aiuti e il rischio che le banche e i fondi multilaterali si trovino spiazzati di fronte a finanziamenti che provengono da paesi che non pongono alcuna particolare condizione alla realizzazione di progetti, in particolare infrastrutturali. Per le banche qualche effetto derivante da questa situazione è sicuro; per i fondi la questione è diversa, perché si tratta di finanziamenti a lungo termine, senza o a bassissimo tasso di interesse. Lo spazio per la realizzazione di progetti finanziati dai fondi è quindi molto più ampio, come possiamo constatare dall'utilizzo perché i rifinanziamenti dei fondi sono frequenti nel corso degli anni.

Cedo quindi la parola al Sottosegretario, il quale avrà la possibilità di tornare su alcune questioni in una successiva seduta.

CENTO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, le questioni poste dai senatori meritano un approfondimento e sicuramente il Ministero dell'economia e delle finanze conferma la disponibilità istituzionale, ma anche politica, ad affrontare nel merito le questioni più dirimenti del testo unificato proposto del relatore. Non mancherà perciò occasione anche in futuro di intervenire e collaborare, sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista politico, per aiutare anche a sciogliere dei nodi.

Siamo consapevoli che questa riforma è necessaria, e l'approccio del Ministero dell'economia e delle finanze, come dimostra peraltro l'approvazione del disegno di legge delega da parte del Governo, quindi con un atto impegnativo del Governo nella sua collegialità, non è un approccio di mera rivendicazione del proprio spazio istituzionale di competenza, ma quello di offrire un contributo alla riforma affinché la cooperazione trovi uno spazio maggiore nell'azione della politica estera del nostro Paese. È un principio che abbiamo affermato e che è per noi vincolante. Riconoscere la cooperazione come uno strumento della politica estera del Paese significa però anche riconoscere che la politica estera non è fatta solo di sovvenzioni ai paesi in via di sviluppo, ma dell'utilizzo di strumenti economico-finanziari affinché gli aiuti allo sviluppo non siano a fondo perduto, ma siano capaci di riprodurre e generare ricchezza dal punto di vista economico, sociale e, come ci conferma l'emergenza climatica, anche ambientale.

Credo sia questo lo spazio politico su cui ci dobbiamo muovere, su cui il Ministero dell'economia e delle finanze si sente vincolato e impe-

gnato. Nel momento in cui suggerisce (pronto a dare un contributo tecnico più specifico) anche alcune modifiche al testo unificato rispetto al ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, lo fa proprio nella consapevolezza che è finita la stagione in cui il Ministero degli affari esteri realizza la politica di cooperazione allo sviluppo concentrandosi sui soli aiuti bilaterali, senza alcun tipo di connessione con la partecipazione alle banche ed ai fondi di sviluppo. Se vi è un *deficit* che anche la mia presenza in questa sede vuole in qualche modo colmare, occorre fare in modo che al Ministero dell'economia e delle finanze la questione degli aiuti e della presenza nelle banche e nei fondi di sviluppo non sia più solo un fatto tecnico, ma politico e, come tale, coordinato e parte della politica unitaria del Governo, che fa capo al Ministero degli affari esteri per quanto riguarda la cooperazione internazionale. Credo che rivendicare un lavoro d'intesa significhi l'affermazione di un ruolo, ma anche l'assunzione di una responsabilità. Non c'è cosa peggiore che far finta che le due strade vanno insieme, ma poi possono avere convergenze parallele, per cui ognuno continua poi a fare la propria politica e il sistema Paese non si avvantaggia, né politicamente né dal punto di vista delle relazioni internazionali, di quello che facciamo, che è molto più di quello che appare complessivamente sul terreno degli aiuti allo sviluppo.

Per quanto riguarda questioni più specifiche, è vero che esiste una questione Cina, e bene hanno fatto bene il senatore Martone e il presidente Dini a richiamarla. Mi ricordano gli Uffici di come la Cina abbia deciso di diventare un paese donatore dell'IDA nell'ultimo processo di ricostituzione dei fondi. È evidente che, al di là della partecipazione della Cina ad alcuni fondi o ad alcuni organismi internazionali, il problema c'è e permane. Credo che sia opportuna una riflessione, anche negli organismi internazionali di cui l'Italia è partecipe, sulla diversa funzione che assumono i fondi rispetto alle banche e a quegli strumenti innovativi che nella relazione ho cercato di richiamare; ritengo che tale questione meriti un approfondimento anche da parte governativa. Mi riferisco a come sperimentare innovazioni che ci consentano di non essere conservatori; il ruolo delle banche e dei fondi non è più adeguato ad un mondo globale dove i soggetti economici internazionali non sono quelli tradizionali, ma si affacciano nuove potenze dal punto di vista economico e finanziario.

Per quanto riguarda il Fondo unico e, in particolare, sulla questione della contabilità speciale, chiederemo alla Ragioneria, in raccordo con il Dipartimento del tesoro, di specificare e di svolgere anche una funzione tecnica per poter meglio precisare come formalizzare e come immaginare una gestione a fondo speciale. Su questo punto, mi limito a dire che il fondo speciale presenta secondo me una condizione di diversità rispetto ad una gestione fuori bilancio: la determinazione *a priori* e a consuntivo degli obiettivi e degli strumenti flessibili. Anche oggi, una delle attività di cui prevalentemente mi occupo, nell'ambito dei rapporti tra il Ministero dell'economia e il Ministero degli esteri, è tentare di coordinare nella gestione delle risorse (anche della cooperazione bilaterale) il ruolo della Ragioneria generale dello Stato perché, pur nelle garanzie necessarie in un

settore come questo (che in passato è stato giustamente oggetto di azioni e di interventi della magistratura), esso sia flessibile e il rigore del controllo non si traduca in una paralisi negli aiuti. Credo quindi, rispetto al Fondo speciale, che occorrano le dovute precisazioni; non a caso ho richiamato l'autorizzazione legislativa, che ci può consentire di individuare una serie di elementi generali che permettano un'applicazione flessibile, ma non discrezionale e non fuori dalle regole di bilancio.

Purtroppo a volte vi è il rischio che, di fronte alla paralisi burocratica che si determina con l'attuale normativa, possa riaffacciarsi l'idea di una gestione delle somme urgenze (come avveniva in passato negli enti locali), fuori da qualsiasi capitolo di controllo e con problemi di correttezza. Su questo punto, se la Commissione ce lo chiederà, ritorneremo con un intervento più specifico.

Per quanto riguarda la questione degli storni, cercherò di dare una prima risposta specifica. Gli Uffici del Ministero dell'economia e delle finanze (che ringrazio per la loro collaborazione nella preparazione di questo materiale) mi segnalano che, in realtà, l'unico storno risultante al momento risale al 2003 ed è pari a circa 180 milioni di euro, presi dal Fondo rotativo e destinati al Ministero del commercio estero per l'estinzione di alcuni fondi rotativi sulle imprese internazionali. Si trattò comunque di uno spostamento realizzato con provvedimento di legge, quindi autorizzato dal Parlamento e posto sotto il controllo parlamentare. Al momento non risultano, ad una prima verifica, ulteriori storni; ovviamente su questo punto mi riservo di effettuare una verifica approfondita, qualora ciò possa consentire ai lavori della Commissione di essere più puntuali.

In conclusione, voglio ribadire e riconfermare la nostra disponibilità a questo lavoro, che per noi non è formale, ma sostanziale, anche per la mia storia personale che mi porta a svolgere questa funzione. Anche noi condividiamo la necessità che, pur nel rispetto del lavoro serio della Commissione, si arrivi rapidamente, nei tempi politicamente possibili, alla conclusione di questo *iter* legislativo, perché il Paese ha bisogno di una riforma della nostra cooperazione.

PRESIDENTE. La ringrazio moltissimo, sottosegretario Cento.

Credo che il Sottosegretario abbia dato ampia soddisfazione alle nostre richieste; gradiremmo però incontrarlo di nuovo, specialmente sulle questioni che riguardano la contabilità speciale. In questo caso, si tratta infatti di operare in deroga ai principi della contabilità dello Stato e quindi a tutti quei controlli che hanno luogo durante la procedura di stanziamento dei fondi (verifiche, esborsi, e così via). Si tratterebbe allora di accrescere piuttosto il controllo *a posteriori*, rispetto al controllo nel periodo di formazione della decisione e dell'esecuzione; è opportuno che vi sia non solo una rendicontazione, ma un controllo effettivamente preciso, *a posteriori,* sull'utilizzo dei fondi. Si tratta di una questione di grande importanza. Durante il lavoro del Comitato ristretto abbiamo sottolineato che, poiché si tratta di fondi pubblici, coloro che gestiscono il fondo unico devono essere funzionari dello Stato. Quindi, in ogni caso, la maggioranza di coloro che

comporranno l'organo direttivo del Fondo unico deve essere pubblica, perché è in quella sede che si prendono le decisioni sull'utilizzo di fondi pubblici. Da qui derivano naturalmente le altre valutazioni.

Ringrazio nuovamente il sottosegretario Cento, che spero di rivedere presto insieme ai suoi collaboratori, la cui presenza è molto gradita.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,50.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 7

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

99ª seduta (antimeridiana): martedì 15 gennaio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione del presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE Richard Manning

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 143, 148, 150 e *passim*
DEL ROIO *(RC-SE)* 154
LIVI BACCI *(PD-Ulivo)* 151
* MANTICA *(AN)* 149, 150
MARTONE *(RC-SE)* 151
MENARDI *(AN)* 153
* MICHELONI *(PD-Ulivo)* 153
HRADSKY . . . . . *Pag.* 159
MANNING 143, 155, 161

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Interviene il presidente del Development Assistance Committee (DAC) dell'OCSE Richard Manning, accompagnato dal dott James Hradsky, funzionario del Segretariato OCSE-DAC.

I lavori hanno inizio alle ore 11,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE Richard Manning

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta del 18 dicembre 2007.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del Presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE, dottor Richard Manning, accompagnato dal dottor James Hradsky, funzionario del Segretariato OCSE-DAC.

I colleghi ricorderanno che nell'ambito della presente indagine conoscitiva avevamo predisposto l'audizione di rappresentanti del *Development Assistance Committee* dell'OCSE, in particolare del suo Presidente, dottor Manning, cui abbiamo inoltrato l'indicazione di alcune tematiche che avremmo piacere fossero sviluppate durante il suo intervento. Sono sicuro che il dottor Manning ha preso visione di tali richieste e che le terrà in considerazione. Gli lascio quindi la parola.

MANNING. Ringrazio il Presidente per le parole di benvenuto. È per me un grande onore e un piacere essere qui, dinanzi a questa importante Commissione, per discutere di quella che a mio parere è un'opportunità strategica importante per l'Italia.

Come sapete, sono il presidente del Comitato per la cooperazione allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, il cui ruolo è quello di incoraggiare una cooperazione allo sviluppo più efficace. In tale ambito vorrei parlarvi brevemente del contesto internazionale in cui l'Italia sta per intraprendere le proprie decisioni.

Abbiamo una buona opportunità a livello internazionale di cambiare alcune delle realtà locali. Attualmente vi è un approccio più coordinato per quanto riguarda l'offerta della cooperazione allo sviluppo, anche nel-

l'ambito dell'Unione europea. Stiamo cominciando ad assistere alla produzione dei primi risultati e stiamo giungendo ad una cooperazione allo sviluppo più efficace, soprattutto in settori come quello dell'istruzione, nel quale ci si è impegnati molto negli ultimi anni, anche attraverso finanziamenti del Governo italiano. Faccio presente, ad esempio, che il numero di morti per morbillo in Africa negli ultimi anni si è ridotto del 90 per cento, e ciò grazie soprattutto ai finanziamenti governativi. L'iscrizione alle scuole elementari in Africa è cresciuta del 36% nello stesso periodo. Abbiamo quindi registrato dei grandi progressi sul terreno. Tuttavia ci sono situazioni che permangono difficili e in cui i donatori devono operare insieme per ottenere i migliori risultati.

L'importante riunione che si tenne a Roma nel febbraio 2003, su invito del Governo italiano, ha permesso di lanciare una nuova iniziativa, soprattutto in merito all'armonizzazione delle prassi e delle politiche dei donatori che devono essere maggiormente adattate alle strategie sviluppate a livello locale. Un paio di anni dopo, in una riunione svoltasi a Parigi, si è arrivati ad una dichiarazione in base alla quale tutti i donatori, inclusa l'Italia, si sono impegnati a compiere progressi in questo senso. Siamo ora nella prima fase di monitoraggio per verificare quali sono i risultati ottenuti dopo quella dichiarazione prima di una riunione, che si svolgerà ad Accra nel settembre di quest'anno, durante la quale credo saremo in grado di riportare buoni progressi, anche se è naturalmente necessario proseguire lungo questa strada.

Va detto che in questo contesto l'Italia è un soggetto molto importante, sia nell'ambito dell'Unione europea, sia a livello internazionale. Come sapete, il vostro Paese, insieme ad altri Stati dell'Unione europea, si è impegnato per un incremento molto importante negli aiuti. So che, tenendo conto dei vincoli al bilancio, ciò sarà difficile, ma ritengo che l'Italia incrementerà in modo significativo il suo livello di cooperazione in conformità con gli accordi presi nell'ambito dell'Unione europea.

Se l'Italia spenderà di più in termini di cooperazione allo sviluppo e lo farà in maniera efficace, sarà molto importante che il Paese possa contare su un forte sistema per l'attuazione della cooperazione. L'Italia è già un soggetto importante nell'ambito delle iniziative multilaterali (pensiamo, ad esempio, al Fondo mondiale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria) e ha anche partecipato attivamente alle discussioni su forme innovative di finanziamento. L'Italia ha inoltre bisogno di un sistema per l'attuazione della cooperazione a livello bilaterale che sia affidabile, efficace e che permetta di raggiungere risultati reali.

Al riguardo, il DAC negli ultimi cinque anni ha svolto un'attività comparata di monitoraggio sull'esperienza maturata dagli Stati membri dell'OCSE, a seguito della quale sono state elaborate 12 linee guida. Ho consegnato agli uffici della Commissione alcune copie dell'esame-paese (la *peer review)* svolto nel 2004 sull'Italia, a cui ha lavorato il mio collega, dottor Hradsky. Una delle conclusioni è che l'Italia deve svolgere un dibattito più ampio sui vincoli e sugli impedimenti che esistono oggi nel suo sistema di gestione della cooperazione. Tutti questi

esami-paese sono documenti intergovernativi e quindi il linguaggio è molto sobrio, ma se si legge quello riferito all'Italia si vede che esso è uno dei più critici. Da esso risulta che il vostro Paese ha ancora molto da fare per rendere efficace il proprio sistema di cooperazione, soprattutto se si vuole incrementare la cooperazione.

Da questo punto di vista quindi apprezzo molto il processo intrapreso dal Senato per mettere a punto un nuovo quadro giuridico volto ad assicurare che l'Italia attui in modo più efficace la cooperazione allo sviluppo e questa mattina vorrei rispondere alle domande che i membri della Commissione vorranno pormi in ordine alla strada migliore per riformare il quadro giuridico. Abbiamo elaborato un documento in italiano, che è a disposizione degli onorevoli, che raccoglie una serie di idee, elaborate sulla base di tutti gli esami-paese. Il documento si intitola «Gestione efficace dell'aiuto» e riporta i 12 insegnamenti che abbiamo tratto dallo studio dei sistemi dei diversi paesi. Molti di questi insegnamenti sono senz'altro applicabili al caso dell'Italia e vi incoraggio pertanto ad esaminarli. Ne citerò ora alcuni, a mio avviso fondamentali.

In primo luogo, occorre disporre di una strategia globale efficace in materia di cooperazione, ed è molto incoraggiante la vostra iniziativa in campo legislativo perché ciò darebbe all'Italia una serie di obiettivi.

Un secondo insegnamento riguarda la gestione dei diversi interessi nazionali in modo da evitare che le esigenze di breve periodo pregiudichino quelle di lungo periodo. Credo che questo costituisca un dilemma per tutti i sistemi. Secondo me dipende molto dal tipo di incentivi che sono fissati dalla legge. C'è sempre la tentazione di fare ciò che è conveniente dal punto di vista politico nell'immediato, laddove invece è necessario fare valutazioni a più lungo termine. È importante avere linee guida chiaro che permettano di raggiungere questi obiettivi a lungo termine, rispettando al contempo gli interessi nazionali.

A tale proposito – e questo è il terzo insegnamento – riteniamo di grande interesse conseguire una maggiore coerenza tra le varie politiche nazionali che possono avere un impatto sui paesi in via di sviluppo. Nel vostro disegno di legge, è previsto un Comitato interministeriale incaricato – fra l'altro – di esaminare la coerenza delle iniziative da intraprendere. Forse varrebbe la pena fare della coerenza strategica stessa un obiettivo della legge. Alcuni membri del DAC, come Austria, Spagna e Svezia, hanno seguito questa via.

Il quarto insegnamento riguarda la consapevolezza dei cittadini sui temi dello sviluppo. A mio avviso anche in Italia, se si vuole difendere un incremento della spesa per la cooperazione, considerando la pressione dell'opinione pubblica per un aumento della spesa in altre direzioni, sarà necessaria una chiara strategia per spiegare ai cittadini quali sono gli obiettivi che si intendono perseguire ed in vista di quale risultato. Quindi, a prescindere dal modello organizzativo prescelto, è necessario che sia chiaro chi è responsabile della cooperazione, quali sono i risultati che si intendono conseguire e spiegare tutto questo ai cittadini.

Il quinto insegnamento sottolinea l'importanza di individuare a livello istituzionale un soggetto di alto profilo politico che sia responsabile unico della cooperazione, ma nel vostro sistema è già previsto un ministro con tale responsabilità.

Il sesto insegnamento riguarda la razionalizzazione delle strutture istituzionali che gestiscono l'aiuto bilaterale per facilitare la coerenza a livello nazionale. L'Italia ha già un sistema sufficientemente coordinato: c'è l'Unità tecnica centrale a Roma e le equivalenti locali nelle ambasciate; quindi esiste già una base su cui operare. Se da una parte sarà necessario perseguire l'obiettivo della coerenza, anche in termini di rappresentanza dell'Italia all'estero, dall'altra bisognerà poter fornire assistenza tecnica a livello locale, in vista del raggiungimento degli obiettivi a lungo termine.

Il settimo insegnamento prevede una maggiore coerenza tra i soggetti responsabili della gestione dell'aiuto multilaterale. In Italia, come in molti altri paesi, sia il Ministero degli affari esteri sia quello dell'economia e delle finanze hanno una parte importante da questo punto di vista. Nella nuova legge è previsto un metodo che permette di attuare un coordinamento migliore di quello attuale: si tratta senz'altro di una misura da incoraggiare.

L'ottavo insegnamento invita a decentrare le responsabilità in favore degli uffici locali. Il sistema italiano, che abbiamo esaminato da vicino in Mozambico e Tunisia, rispetto ad altri paesi OCSE è molto centralizzato e trasferisce poca responsabilità al livello locale. È ovviamente necessario avere un buon controllo centrale, ma al tempo stesso la maggior parte dei paesi membri del nostro Comitato sta attribuendo maggiori responsabilità agli uffici decentrati nell'ambito di una strategia globale. Credo che attualmente questo sia un sistema molto più efficace e pratico. Riteniamo che per la maggiore parte dei paesi sia necessario un maggiore investimento nelle capacità a livello locale. L'Italia, insieme ad altri donatori, può avere una parte importante in questo senso. In paesi come il Mozambico, per esempio, si vede come sia già in atto un dialogo tra la comunità dei donatori e il Governo locale; l'Italia ha delle strutture sul posto, in termini di competenze e capacità, che possono svolgere funzioni rilevanti, in particolare se vuole rivestire un ruolo importante in certi settori. In tal caso sarà necessario avere personale *in loco* cui sia attribuita la *leadership*; pertanto penso dobbiate incrementare questa attività al livello locale.

Al tempo stesso ci rendiamo conto che in Italia, come in altri paesi dell'OCSE – introduco qui il nono insegnamento – esistono vincoli in termini di gestione dei costi. Pertanto è necessario pensare molto attentamente al tipo di programmi a cui volete partecipare, affinché l'Italia abbia una sua posizione a livello di divisione del lavoro nell'ambito dell'Unione europea – che l'UE ha approvato qualche mese fa in linea di principio – e anche al modo di minimizzare i costi delle transazioni. Nel vostro Paese, così come in altri, il bilancio non è illimitato, quindi bisogna prendere decisioni conformi a tali limiti.

Anche per questo motivo – ed ecco il decimo insegnamento – i membri dell'OCSE devono concentrare l'assistenza su un numero minore di paesi beneficiari, di settori di attività e di iniziative. Molti paesi possono essere tentati di partecipare ad iniziative in molti settori, come probabilmente è successo anche all'Italia, ma noi riteniamo che i donatori debbano essere in generale più attenti e disciplinare meglio le proprie iniziative e crediamo che le iniziative dell'UE possono aiutare molto i membri dell'Unione da questo punto di vista.

L'undicesimo insegnamento è forse uno dei piú rilevanti per l'Italia, ma anche per molti altri paesi. Se volete difendere l'incremento dei programmi di cooperazione dovete incoraggiare una cultura dei risultati. Come si fa, ad esempio, a sapere che la cooperazione italiana raggiunge obiettivi concreti per persone concrete nei paesi in via di sviluppo? Nell'ultimo esame-paese sono stati messi in evidenza alcuni elementi critici in questo senso. Quindi, qualunque sia il vostro sistema, dovete investire maggiormente nella valutazione indipendente dell'attuazione dei programmi e dei risultati raggiunti. Credo che il Parlamento, i vertici del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'economia e delle finanze e i dirigenti di un'eventuale Agenzia per la cooperazione allo sviluppo debbano avere a disposizione una valutazione dei risultati della politica di cooperazione e consiglio quindi all'Italia di dotarsi di un forte strumento di valutazione, concentrato sui risultati. Se sarà creata un'Agenzia bisognerà che essa sappia chiaramente quali sono i risultati da raggiungere e abbia al contempo una certa flessibilità nel perseguimento degli stessi. Se tale Agenzia verrà creata sarà molto importante stabilire quali sono i parametri per il cui rispetto essa è responsabile.

Arrivo così all'ultimo insegnamento: i paesi del DAC che operano bene sono riusciti ad ottenere buoni risultati quando hanno potuto contare su personale, anche locale, molto motivato ed efficiente. Se si costituisce una struttura preposta allo sviluppo, essa attrarrà personale molto qualificato. In Italia ci sono persone molto competenti e il sistema che andrete a creare potrà essere estremamente valido se si tiene a mente questo punto. Se il sistema si basa su persone che si occupano di sviluppo solo per un paio d'anni durante una carriera altrimenti estranea a queste tematiche, non si avranno persone competenti in materia. Si tratterà quindi di creare un sistema che attragga persone in grado di lavorare per tanti anni su questioni che sono molto interessanti, ma anche notevolmente complesse. Ritengo che l'Italia potrà raggiungere un livello di eccellenza che nel passato non è stato raggiunto ma che è alla sua portata.

Queste sono in sintesi le linee elaborate dal DAC, che possono essere applicate in molti e diversi sistemi. Come Presidente del DAC non posso dire che un sistema sia migliore di un altro, ciò che importa è tenere conto delle varie caratteristiche che ogni sistema deve avere. Quindi, nel mettere a punto la normativa di riforma della disciplina della cooperazione, vi chiederei di tenere conto delle idee che ho indicato.

Credo che l'Italia debba prendere urgentemente delle decisioni. Non ritengo possibile incrementare la cooperazione allo sviluppo senza assu-

mere delle decisioni importanti in termini di strategie, di politica, di personale e di valutazione. Credo che voi abbiate un'ottima opportunità in questo senso.

L'elaborazione di un nuovo quadro normativo è un compito assai lungo e difficile, perché ci sono anche gli interessi nazionali di cui tener conto ed è molto importante anche per l'Italia raggiungere un obiettivo di riforma in un ragionevole lasso di tempo. L'anno prossimo si svolgerà in Italia il vertice G8 e credo che questa possa essere una data entro cui mostrare di aver raggiunto certi risultati.

Ho visitato tutti i paesi membri dell'OCSE nel corso del mio mandato, che prossimamente passerò al collega tedesco Eckhard Deutscher, da sette anni direttore esecutivo della Banca Mondiale per la Germania, al quale riferirò i risultati di questa mia visita. Credo sia importante anche per lui prestare attenzione all'Italia perché è un Paese strategico per le decisioni assunte e tutti gli Stati membri dell'OCSE mostrano attenzione ai progressi qui compiuti.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Manning per le indicazioni che ha dato, che dovrebbero aiutarci a disegnare un sistema suscettibile di essere più efficace anche se, come ha detto, non esistono strutture istituzionali in assoluto migliori di altre. Sappiamo che in certi paesi la cooperazione è gestita da un ministero separato, altre volte da un'agenzia autonoma, altre ancora da diramazioni del Ministero degli esteri. Ci preoccupiamo di questo sistema, di come renderlo più efficace: è parte della riforma che stiamo esaminando.

In particolare, stiamo ipotizzando l'istituzione di un organo direttivo, che appartiene al Governo, e di un organo esecutivo, un'Agenzia, per la gestione dei progetti decisi a livello politico dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS). Sono aspetti sui quali il Comitato ristretto ha lavorato per cercare di individuare la soluzione più equilibrata, in grado di contemperare, da un lato, l'esigenza dell'organo politico di non perdere il controllo sull'esecuzione dei contratti con quella, per altro verso, dell'organo esecutivo di godere di un sufficiente grado di autonomia gestionale per portare a compimento gli obiettivi affidati. È questo un nodo che la nostra Commissione dovrà sciogliere, perché ci sono diverse opinioni sul modo di procedere.

Vi è un altro aspetto che il presidente Manning ha sottolineato e che dovremmo prendere in considerazione per una maggiore efficacia delle iniziative che assumeremo: occorre concentrarsi su un numero minore di paesi e di settori di attività. In tale ottica occorrerà raccordare le nostre scelte con quelle dell'Unione europea e di altri organismi internazionali.

Rilevo poi la necessità di definire un meccanismo più efficiente per la valutazione dei risultati. Tale valutazione può essere fatta all'interno o da organismi indipendenti, che verificano la realizzazione dei progetti sul terreno. In questo ambito siamo forse un po' carenti, ma è una questione in merito alla quale dovremo dare indicazioni nel disegno di legge al nostro esame, anche perché in questo modo potremo meglio rispondere alla

quarta lezione da lei indicata, quella che invita ad investire nella comunicazione con il pubblico e nell'educazione per creare consapevolezza e sostegno politico sui temi dello sviluppo.

Dopo aver brevemente ripreso alcune importanti questioni sollevate dal presidente Manning, lascio la parola ai colleghi che vogliono intervenire.

MANTICA *(AN)*. Mi consenta, Presidente, di ringraziare il dottor Manning perché le sue dodici lezioni, che peraltro tradurrei in consigli e valutazioni di opportunità, rappresentano abbastanza bene i dilemmi che ci troviamo ad affrontare nella riforma della legge sulla cooperazione. Lo ringrazio anche per non aver sottolineato quanto l'Italia destina all'aiuto pubblico allo sviluppo, perché l'importo dello stanziamento destinato nel bilancio a tal fine è un elemento complesso da tenere in considerazione quando decidiamo quale sistema vogliamo costruire. Si tratta di una difficoltà obiettiva, *bipartisan*, che ha colpito i Governi di centro-destra e di centro-sinistra. La realtà è che negli ultimi 13 o 14 anni la media dell'aiuto pubblico allo sviluppo è sempre stata molto vicina allo 0,2 per cento del PIL. Ci auguriamo che alcuni impegni dell'attuale Governo siano mantenuti, ma ritengo che la percentuale dello 0,7 o anche dello 0,5 per cento del PIL, per la quale ci siamo impegnati a livello europeo, non sembra vicina alla nostra realtà. Quella dell'importo dell'aiuto pubblico allo sviluppo è un'altra difficoltà che ci troviamo ad affrontare, perché in realtà stiamo pensando di riformare il sistema della cooperazione avendo un potenziale di sviluppo praticamente fermo, con scarse motivazioni al cambiamento.

Vorrei concentrare le mie domande su quattro punti. Nella quinta lezione il DAC invita ad identificare un'amministrazione pubblica ed una figura di alto livello con responsabilità politiche che svolgano il ruolo di *leadership*. La Commissione, in maniera unanime, ha individuato nella carenza di *leadership* una delle debolezze del sistema italiano e siamo tutti orientati ad indicare nel Ministro degli affari esteri il *leader* della politica di cooperazione allo sviluppo, intendendo per cooperazione allo sviluppo un elemento fondante della politica estera del nostro Paese. Questo è comunque un argomento molto difficile perché, come succede in altri paesi europei, il Ministero dell'economia e delle finanze ha un ruolo rilevante, soprattutto sul piano degli aiuti multilaterali, dei grandi istituti finanziari internazionali e delle banche di sviluppo. Stiamo già verificando che, al di là del nominalismo (ossia dell'affermazione della *leadership* del Ministro degli esteri) e di un accordo di larga massima, è difficile immaginare di ridurre o, quanto meno, di condizionare l'autonomia del Ministero dell'economia e delle finanze in molte realtà. Ringrazio quindi il presidente Manning per questa indicazione, che rafforza in parte la posizione della nostra Commissione, che su questo aspetto ritiene di dover giocare uno degli elementi caratteristici della vicenda.

Il secondo tema, che credo venga poco avvertito nel nostro Paese, attiene all'ottava lezione.

PRESIDENTE. Il principio di *ownership*.

MANTICA *(AN)*. Esatto: decentralizzare le responsabilità in favore degli uffici sul terreno. Qui si legano due elementi fondanti: l'*ownership* dei paesi riceventi e un problema strettamente legato all'Unione europea e alla modifica intervenuta nell'organizzazione degli aiuti dell'Unione europea, che ha trasferito alla periferia gran parte delle scelte sul terreno e lasciato a Bruxelles l'orientamento strategico.

Poiché sul terreno opera sostanzialmente l'ambasciata, che nella figura dell'ambasciatore rappresenta il sistema Italia e il Governo italiano, c'è un orientamento volto a sostenere che gli uffici sul terreno riportano all'ambasciatore, nel senso che strategie, scenari e priorità di carattere politico non possono mai essere demandati a uffici tecnici, sia pure competenti e altamente professionali. Proprio perché sempre più si diffonde la decentralizzazione, l'Agenzia sul terreno è comunque inquadrata in una struttura che ha al vertice una parte diplomatica oppure no? E come fanno gli altri paesi, soprattutto quelli che già si sono dotati di un'Agenzia?

L'altra osservazione che intendo svolgere riguarda la decima lezione. In passato ho usato un'espressione che vedo riprodotta in maniera diversa nel documento presentato. Per molti anni noi italiani – ma credo tutti i paesi donatori – abbiamo immaginato la cooperazione come un ristorante dove si entra e si sceglie il menù, decidendo il primo e il secondo piatto, con il paese donatore in grado di offrire tutti i prodotti delle cucine mondiali. Sono dell'avviso, invece, che dobbiamo arrivare ad una sorta di McDonald's, con il soggetto che entra nella cooperazione trovando dei prodotti *standard* e predefiniti (la formazione, la sanità, i paesi dell'Africa sub-sahariana o dell'America Latina, ogni paese sceglierà come vuole). Questa parte non è facile, perché porta ad individuare forme di aiuto diverse; penso all'aiuto al bilancio, ad esempio, di cui so che è un elemento che all'OCSE-DAC viene considerato. Proprio in applicazione della decima lezione, vorrei sapere quali, secondo l'OCSE-DAC, sono nei diversi paesi le forme prevalenti di cooperazione, soprattutto nei rapporti bilaterali e al di là di quelle tradizionali.

Il punto considerato nell'undicesima lezione rappresenta la maggiore carenza del sistema italiano, in parte legata ad una cultura antica, di tipo ottocentesco. Ogni volta che nel nostro Paese si parla di controlli la mente va subito alla ragioneria, ai contabili, a moduli da riempire, a un giro di carte continuo. Al contrario, ritengo che quando parliamo di controllo di efficienza o di efficacia dell'azione di cooperazione dovremmo immaginare strutture di controllo composte da tanti professionisti della cooperazione quanti sono quelli che la realizzano. Se il controllo di gestione venisse affidato ad un'Agenzia, la funzione di controllo verrebbe ad essere espletata da un terzo, oppure si dovrebbe tornare più strettamente alla parte ministeriale, alla parte diplomatica, a quella parte – questa è una mia opinione strettamente personale, che non vuole modificare la sua opinione in merito – a cui in fondo, per istituzione, si demanda il compito di realizzare gli obiettivi di carattere politico in politica estera?

Vorrei infine rivolgere al dottor Manning una domanda che non attiene all'oggetto delle sue lezioni, ma che riguarda un argomento molto attuale in Italia. Lei non è dell'avviso che l'OCSE-DAC debba prima o poi riflettere sull'elenco dei paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo? Come possono essere ancora compresi paesi come la Cina, l'India e il Brasile, nazioni che svolgono ormai un ruolo rilevante nello scenario politico internazionale e che si battono per entrare nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite addirittura come membri permanenti? Come possono questi paesi chiedere aiuti? La informo che nel 2008 l'Italia elargirà 250 milioni di euro di contributo allo sviluppo della Cina: invito il presidente Dini a venire con me in Brianza per spiegare all'opinione pubblica la ragione di tale operazione, ma credo che sarà veramente molto difficile.

PRESIDENTE. Il senatore Mantica, che ha appena parlato, è stato Sottosegretario agli affari esteri per cinque anni ed è quindi persona che conosce molto da vicino tutte le questioni che stiamo esaminando.

LIVI BACCI *(PD-Ulivo)*. Signor Presidente, siamo fortunati che l'audizione del Presidente dell'OCSE-DAC sia stata fissata per martedì di questa settimana e non per martedì della prossima, perché in tal caso non avremmo avuto il piacere di ascoltare il dottor Manning illustrare le linee guida elaborate dal Comitato da lui presieduto.

Vorrei soffermarmi su un punto, peraltro già sottolineato dal Presidente e dal senatore Mantica. La cooperazione italiana è storicamente e istituzionalmente debole nella valutazione dei risultati. A mio parere, questo rappresenta un elemento cruciale se vogliamo avviare uno *scaling up* del nostro intervento. Ritengo che un fortissimo sistema di valutazione sia essenziale e che ciò vada scritto nella legge costitutiva. La mia domanda riguarda quale modello di valutazione lei, dottor Manning, ritiene più adatto al sistema italiano. L'OCSE-DAC ha una notevole esperienza al riguardo e mi sembra – lei stesso lo ha detto – che la maggiore debolezza indicata nella *peer review* del 2004 sia costituita dall'inadeguatezza del sistema di valutazione. In particolare, che grado di indipendenza ritiene debba avere tale sistema? È infatti evidente che se tutta la valutazione venisse fatta dal Ministero degli affari esteri, che è politicamente responsabile dell'Agenzia e dell'attività di cooperazione, saremmo privi della terzietà necessaria per avere un quadro veritiero dell'efficacia della nostra cooperazione. Quale indipendenza deve avere il corpo di valutatori rispetto all'organo politico?

Mi farebbe piacere sapere quale sistema lei ritiene più efficace sulla base dell'esperienza acquisita.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, anch'io vorrei ringraziare il dottor Manning per aver fornito una serie di importanti contributi al dibattito sulla riforma della cooperazione, che stiamo svolgendo ormai da

troppi mesi. Vorrei riprendere alcuni punti per chiedere qualche chiarimento in proposito.

Anzitutto, per quanto riguarda il tema della *policy coherence*, sono assolutamente d'accordo sulla necessità che, oltre a quanto il testo unificato del relatore propone in termini di strumenti di coerenza (il documento triennale di programmazione, il ruolo del CICS), forse bisognerebbe specificare chiaramente che uno degli obiettivi è garantire la coerenza tra i vari settori di *policy* che riguardano la lotta alla povertà, non soltanto la cooperazione, ma anche ad esempio il commercio estero e gli investimenti diretti esteri.

In merito alla presenza di altri attori, mi interesserebbe capire da lei, anche in base all'esperienza degli altri paesi, il ruolo di tutti i soggetti che operano nell'ambito della cooperazione, non soltanto quelli pubblici, ma anche le organizzazioni non governative (ONG), le comunità e le amministrazioni locali dei paesi beneficiari. Vorrei sapere se questi possono essere considerati non solo in relazione all'implementazione dei progetti, ma anche come soggetti della cultura della cooperazione, in grado di proporre strategie di cooperazione. Vorrei quindi capire come si può assicurare un efficace raccordo tra l'aspetto strategico definito a livello politico e quello operativo legato all'implementazione dei progetti.

Non ripeto le osservazioni già fatte sui temi dell'*accountability* e del *budget support*, su cui attendo la sua risposta.

Credo che il sistema di valutazione debba essere complesso, contemplando un modello di valutazione della qualità degli interventi e uno relativo al percorso temporale, ovverosia una valutazione *in itinere* e una *ex post* rispetto all'intervento di cooperazione. Uno dei temi sui quali ci siamo interrogati è stato quello di predisporre, oltre a meccanismi di valutazione, che a mio parere devono essere comunque indipendenti ed esterni, una funzione di ispezione simile a quella dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale, che risulta essere un elemento interessante per quanto riguarda la cultura dell'efficacia degli interventi e anche per definire criteri, indicatori ed incentivi per lo *staff* che assicurino una piena implementazione delle strategie.

Sono d'accordo anche sulla questione della *ownership*, che non dovrebbe rimanere una enunciazione di principio, ma che dovrebbe essere assicurata da una forte presenza locale e territoriale dell'istituenda Agenzia o delle entità che dovranno svolgere un ruolo più tecnico di implementazione. La questione che oggi ci divide in questa Commissione riguarda in buona parte l'elemento della separazione necessaria tra l'aspetto politico-diplomatico di strategia e l'aspetto di attuazione e di implementazione. Su questo abbiamo posizioni diverse. Personalmente sono per un'Agenzia forte, che possa garantire l'unitarietà e anche la capacità di implementazione, non necessariamente escludendo il ruolo di indirizzo del Ministero degli affari esteri. L'unica domanda che mi sento di poter rivolgere – non vorrei trascinarla in discussioni interne alla nostra Commissione, non è neanche giusto – è come altri paesi dell'OCSE hanno garantito la separazione tra l'aspetto politico-strategico e quello attuativo.

Anch'io sono d'accordo sulla necessità di concentrarsi in aree geografiche e in settori di intervento, magari traendoli dai *Millennium development goals*. Mi sembra che sia più logico e opportuno, però, concentrarsi sui settori di intervento piuttosto che sui paesi, altrimenti la cooperazione rischia di essere strumento di politica estera nella maniera più deleteria, perché vi sarebbe una selezione a priori dei paesi beneficiari, laddove, concentrandosi sulle *issues* prioritarie, sarebbe più facile trovare una armonizzazione rispetto agli obiettivi dei paesi OCSE. È chiaro poi che, se ci si concentra sui beni comuni (per esempio, l'acqua o l'educazione), automaticamente i paesi beneficiari vengono selezionati secondo le priorità tematiche. Avete mai ragionato sulla possibilità che i paesi membri possano incaricarsi ognuno di essere il *lead country* per una tematica specifica relativa ai *Millennium development goals*, acquisendo così una specializzazione particolare ed esercitando conseguentemente una funzione di traino in specifici settori legati alla propria tradizione storica e culturale? L'Italia, ad esempio, ha lavorato molto nel passato G8 sul tema della salute globale: potrebbe essere un paese *leader* rispetto a questo tema, naturalmente facendo in modo che anche gli altri paesi OCSE siano impegnati nella stessa maniera.

MENARDI *(AN)*. Mi associo al ringraziamento dei colleghi per la sintesi dell'intervento del dottor Manning, focalizzato sulle 12 linee guida elaborate dal DAC. Anch'io vorrei soffermarmi sul tema della valutazione chiedendole un'opinione e, se mi consente, fornendo un suggerimento.

Sperimentiamo quotidianamente in Europa e nel mondo, in particolare nell'attività privata, i meccanismi di controllo relativi alla certificazione di qualità effettuata sulle aziende da parte di organi esterni. Mi chiedo se analoga misura possa essere adattata alla cooperazione, perché consentirebbe di mettere insieme le esigenze e gli obiettivi che ci prefiggiamo nella redazione del testo legislativo di riforma. Ciò potrebbe consentire all'organo politico di mantenere la direzione e il coordinamento della cooperazione, lasciando all'Agenzia l'esecuzione attraverso un controllo di qualità, che ha una procedura ben codificata e collaudata ormai da tanti anni e che, a mio modesto avviso, non si presta ad equivoci.

MICHELONI *(PD-Ulivo)*. Ringrazio il dottor Manning perché dopo le sue lezioni il tema oggetto dell'indagine conoscitiva mi appare decisamente più chiaro.

Fermo restando che sono molto interessato alla risposta che il presidente Manning darà alla domanda del collega Mantica sull'ottava lezione, concernente la decentralizzazione delle responsabilità sul terreno, credo che, tra le varie linee guida, la quarta, quella concernente la comunicazione e l'informazione del pubblico, sia molto importante perché solo per questa strada sarà possibile, forse, aumentare gli investimenti e spiegare il motivo della necessità di aumentarli. D'altra parte, la quarta lezione a mio avviso va collegata all'undicesima, anch'essa estremamente importante, concernente la valutazione del lavoro svolto. Ebbene, vorrei

sapere se si fa riferimento solo ad una valutazione tecnica dei progetti e della loro realizzazione o se è necessario che vi sia anche una valutazione politica. Infatti, a mio avviso, la politica deve essere presente dall'inizio alla fine in questo settore se vogliamo fare comunicazione e informazione e motivare i governi e le maggioranze che si susseguono nel Paese. Vorrei capire se esiste una doppia valutazione, in modo da riportare alla politica le proprie responsabilità e non limitarci soltanto alle responsabilità di ordine tecnico.

Infine, per quanto concerne la concentrazione degli interventi su determinati settori o paesi, vorrei associarmi alle considerazioni espresse dal collega Martone. Se si stabiliscono delle priorità, ritengo sia opportuno concentrare l'attenzione sulla tipologia di intervento piuttosto che articolare i progetti in base ad una scelta preordinata dei paesi destinatari degli aiuti, perché altrimenti si rischia di avere paesi più appetibili e più interessanti di altri.

DEL ROIO *(RC-SE)*. Ringrazio il presidente Manning per le 12 linee guida illustrate in questa sede, che ritengo siano molto utili. Vorrei svolgere brevemente alcune osservazioni.

Mi soffermo, in primo luogo, sull'investimento nella comunicazione con il pubblico. Ho girato molto l'Italia partecipando ad alcuni corsi di orientamento alla cooperazione per discutere, soprattutto con i giovani, in merito a tale tema. Ho sempre riscontrato una grande apertura da parte dei cittadini nei confronti della lotta alla povertà. C'è però una contraddizione: siamo uno dei paesi ricchi che meno vi contribuisce. È una contraddizione (non l'unica) oggettiva e ritengo che lo stanziamento destinato all'aiuto pubblico allo sviluppo dovrebbe aumentare anche in considerazione di questo atteggiamento della popolazione.

Per quanto riguarda poi l'elenco dei paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, è vero che l'Italia contribuisce a tutti i paesi BRIC (Brasile, Russia, India, Cina). Probabilmente è necessaria una revisione dell'elenco di 200 paesi in via di sviluppo: il mondo cambia, non è fermo. Vent'anni fa la Cina era una realtà, oggi è un'altra. Quando si rivedranno gli Stati, si dovranno prendere in considerazione i paesi con il più alto tasso di bisogno oggettivo.

Un altro suggerimento che ho trovato molto interessante è la diminuzione della frammentazione degli interventi a favore di una loro concentrazione. Tuttavia anche sull'OCSE-DAC ho ascoltato critiche nei diversi paesi che ho visitato, ad esempio relativamente al fatto che la politica seguita da tale organismo è legata alla privatizzazione dei beni pubblici o è caratterizzata da un certo tipo di approccio. Gli sbagli ci sono sempre, è inevitabile, soprattutto in un settore così complesso, ma non è solo una questione di sbagli. Che cosa è lo sviluppo per il DAC? Nella relazione è scritto «sviluppo sostenibile» e «riduzione della povertà», ma cosa è lo sviluppo sostenibile? La riduzione della povertà è un obiettivo chiaro, ma i metodi e le formule appartengono alla politica. È chiaro che il DAC segue la politica degli Stati che contribuiscono e di quelli destinatari

degli aiuti. Vorrei che chiarisse, dottor Manning, cosa è lo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento ai metodi di lotta alla povertà, che talvolta sono criticati da alcuni Stati o alcuni movimenti del cosiddetto mondo in via di sviluppo.

MANNING. Vorrei ringraziare tutti i senatori per le loro interessanti osservazioni. Farò del mio meglio per rispondere; inviterò poi il mio collega Jim Hradsky ad intervenire a sua volta. Comincerò a rispondere cercando di seguire l'ordine degli interventi, soffermandomi eventualmente su alcuni aspetti comuni alle varie domande.

Il Presidente ha detto che il progetto di legge è basato su una suddivisione tra politica ed attuazione e se l'Italia sceglie questa strada certamente non sarà la sola a farlo; ci sono altri modelli, ma diversi paesi del DAC scelgono esattamente questa strada: un ministero che pratica le scelte politiche ed un'agenzia che le applica: la Commissione europea ha creato un organismo per l'attuazione, *Europe Aid*; in Francia c'è un'Agenzia che opera sotto il controllo congiunto del Ministero degli esteri e di quello delle finanze; in Spagna c'è un'Agenzia sotto il controllo del Ministero degli esteri, in Svezia la funzione politica è svolta all'interno del Ministero degli esteri, ma c'è anche un'Agenzia esterna. Ci sono molti esempi che si possono considerare e sono abbastanza coerenti con la tendenza generale e anche se non posso dire che un sistema sia strutturalmente migliore di un altro, il tipo di modello che state esaminando voi (indirizzo politico affidato al Ministero degli affari esteri e un'Agenzia per l'attuazione) è piuttosto comune e può funzionare bene.

Come si realizza in pratica tale modello? È una delle domande più importanti che mi sono state rivolte. Rispondendo al senatore Mantica, nella maggior parte dei paesi il ruolo principale è svolto di solito dal Ministero degli esteri, di concerto col Ministero delle finanze, che in molti paesi membri ha responsabilità importanti per il sistema bancario multilaterale. Mi sembra che il Parlamento stia dando impulso a questo coordinamento, affidando un ruolo più importante al Ministero degli affari esteri, ma in collegamento con il Ministero dell'economia e delle finanze e con un forte rispetto per entrambi. Ci sono paesi dove vengono attuati altri modelli; ad esempio, in Germania c'è un Ministero per lo sviluppo, da cui dipende un Ufficio per i rapporti con la Banca mondiale. Credo comunque che il modello proposto dal Parlamento italiano sia assolutamente ragionevole e preveda un giusto coordinamento.

Anche l'attuazione del decentramento delle responsabilità a favore degli uffici sul terreno è un argomento chiave. Molti donatori pensano che sia necessario avere una capacità di dialogo politico nei paesi in cui si interviene, e questo risultato si può perseguire in vari modi. In alcuni dei paesi già menzionati (ad esempio, Spagna e Francia) ciò si traduce nel lavoro dell'ambasciata, ma anche di un ufficio per la cooperazione; nel caso della Svezia è l'ambasciata che svolge questo ruolo, ma ci sono altri organismi che collaborano con essa. Gli svedesi, in particolare, hanno una politica di cooperazione molto sviluppata e quindi sono

in grado di occuparsi delle eventuali tensioni che si possono verificare fra il livello diplomatico e quello locale; il mio collega vi dirà qualcosa di più in questo senso. Sia il sistema spagnolo, con uffici separati, sia quello svedese, con un unico ufficio, possono funzionare; è chiaro che bisogna adottare un sistema coerente, in modo che l'Italia possa far sentire la sua voce in modo chiaro nel paese in cui interviene, tenendo conto anche delle sue esigenze politiche e degli obiettivi di sviluppo a lungo termine che saranno fissati in base al piano triennale. Dovrete trovare il modo di integrare tutto questo. Molti senatori ritengono estremamente importante il dialogo a livello locale. Effettivamente è assai difficile svolgere un ruolo di *leadership* efficace in un certo settore a seconda che ci si trovi a Roma oppure in un ufficio locale.

Il senatore Mantica ha anche chiesto quali forme di assistenza andrebbero privilegiate. Non esiste una «Bibbia» del DAC. Vi è bisogno, nella maggior parte dei paesi, di vari strumenti, come progetti, cooperazione tecnica, sostegno settoriale e, soprattutto nei paesi piú poveri, sostegno generale al bilancio (perché magari nei paesi più poveri non c'è un gettito fiscale sufficiente a garantire il pagamento dello stipendio degli insegnanti o a mantenere gli ospedali). È chiaro che bisogna cercare di coordinare questo tipo di intervento con altri strumenti finanziari, a livello generale o settoriale. Questo non significa che ogni donatore deve partecipare ad ogni strumento. Alcuni donatori, ad esempio la Commissione europea, danno un peso maggiore al sostegno al bilancio, mentre gli Stati Uniti sono più prudenti in questo senso. Le opzioni disponibili sono numerose e l'Italia deve decidere quali strumenti intende utilizzare. Non voglio suggerire che uno strumento sia di per sé superiore ad un altro, in quanto bisogna tener conto delle necessità e del contesto locale di cui vi occuperete.

Il senatore Mantica ha parlato anche della cultura del controllo. A mio parere il controllo della spesa è molto importante, ma talvolta non è sufficiente. Occorre inoltre creare un sistema affidabile e responsabile a livello locale perché il controllo non può essere soltanto contabile. Bisogna adottare un sistema intelligente ed essere molto attenti al lavoro dei revisori. Sulla base della mia esperienza nel sistema britannico so che una parte importante della discussione tra il Ministero per lo sviluppo e l'Ufficio nazionale di revisione contabile riguarda quali modelli di valutazione risultino accettabili e quali no. Ovviamente, vanno rafforzati i revisori locali: sono molto importanti.

Il dibattito sull'elenco dei paesi in via di sviluppo dura da molto all'interno del DAC. Vi sono molte resistenze a cancellare paesi dalla lista; molti Stati intrattengono infatti forme di cooperazione con questi paesi e vogliono conservarne il merito. Il caso della Cina è emblematico: anche se il Giappone sta chiudendo il suo programma di crediti agevolati alla Cina, alcuni paesi vogliono continuare a mantenere rapporti di cooperazione con questo paese, non soltanto perché esistono ancora aree di povertà, ma anche perché – è il caso, ad esempio della Germania – sostengono che la Cina è un paese chiave, con il quale è necessario mantenere un rapporto

costruttivo, soprattutto a livello di politiche di rilevanza mondiale, con particolare riferimento all'efficienza energetica. Credo si passerà gradualmente da un tipo di sistema ad un altro, ossia da una dicotomia Nord-Sud ad un sistema di rete, basato su rapporti multilaterali tra i vari paesi. Tra alcuni anni muterà il rapporto con paesi come la Cina e il Brasile, che ricevono cooperazione da paesi come l'Italia, gli Stati Uniti o il Giappone, ma che pure erogano cooperazione. Riteniamo che nei prossimi anni si registreranno decrementi nel volume di aiuti a Cina, India e Brasile e un incremento nel volume di aiuti in favore dei paesi africani. Non credo però che la lista del DAC cambierà presto.

Quasi tutti i senatori hanno parlato del sistema di valutazione dei risultati che, a parere del senatore Livi Bacci, deve essere un «sistema fortissimo». Una domanda che ci è stata rivolta attiene al grado di indipendenza di questo tipo di valutazione. Osservo che all'interno del Comitato ci sono vari modelli. Il nostro gruppo sulla valutazione raccomanda ad ogni modo che ci sia un forte grado di indipendenza. Se si vuole avere un sistema di controllo credibile e che giudichi in modo obiettivo è infatti molto importante che il monitoraggio dei progetti sia condotto con un forte grado di indipendenza, soprattutto nella fase dello svolgimento del progetto. L'indipendenza può essere ottenuta in vari modi: l'organo di controllo può riferire al vertice dell'agenzia o del ministero, ad un consiglio d'amministrazione (come nel caso della Banca mondiale), direttamente al ministro o ad un gruppo indipendente.

In molti paesi OCSE la funzione di valutazione è svolta all'interno di un'agenzia o di un ministero, sempre con un certo grado di indipendenza, e c'è una tendenza a volere sempre più indipendenza. Nel Regno Unito, ad esempio, in cui tale funzione è svolta nell'ambito del Ministero per lo sviluppo, è stato creato un Comitato composto da membri indipendenti che esaminano i risultati della valutazione. Quindi il Comitato è interno ma i suoi membri sono indipendenti. In Belgio esiste un doppio sistema di valutazione: uno all'interno del Ministero ed uno che riferisce direttamente al Parlamento. In Svezia è stata recentemente costituita una struttura di valutazione totalmente indipendente che neanche si trova a Stoccolma e questo è attualmente l'esempio più estremo. In Italia potete senz'altro scegliere il grado di indipendenza che volete raggiungere. In ogni caso, ritengo sia necessario investire maggiormente rispetto a quanto è stato fatto fino ad oggi e che la nuova normativa debba contemplare questo aspetto.

Nel prendere in considerazione la struttura di un'eventuale Agenzia, essa dovrebbe avere un sistema di valutazione interno; il Ministero potrebbe svolgere una valutazione più indipendente sull'operato dell'Agenzia; poi c'è il Comitato interministeriale che, così come è stato configurato, non svolgerebbe funzioni rilevanti. In Francia la funzione di controllo e valutazione è affidata ad un Comitato interministeriale cui l'Agenzia riferisce del suo operato una volta l'anno. Anche in Italia il Comitato interministeriale potrebbe svolgere un ruolo importante a livello interno. C'è poi un ruolo esterno nei confronti dei cittadini che potrebbe essere

svolto dal Parlamento. La scelta del sistema di valutazione dei risultati è ampia. Potrei soffermarmi sulle funzioni di segretariato del Comitato interministeriale francese, ma il mio collega potrà illustrarlo più nel dettaglio.

Sulla coerenza politica penso di aver già detto abbastanza. Questo argomento è significativo e nella commissione interministeriale già si sta affrontando tale problema. Dalla *peer review* consegnata emergono due aspetti fondamentali: innanzi tutto che l'Italia deve sviluppare un'esplicita coerenza politica, spiegando quali sono i risultati, cosa vuole raggiungere, e, in secondo luogo, che deve individuare dei meccanismi per valutare tali complesse questioni. Credo che abbiate la competenza per farlo.

Il senatore Martone ha parlato della cooperazione delle ONG e, più in generale, di cooperazione decentrata. L'Italia fa molto affidamento sulla società civile e la cooperazione decentrata è una caratteristica crescente della cooperazione italiana, come peraltro sta accadendo in molti altri paesi (a Madrid, per esempio, si sta sviluppando il dibattito su come sostenere la coerenza sul terreno). Credo che in Italia questo tipo di cooperazione non sia ancora molto sviluppato, ma ritengo che un suo aumento sia estremamente auspicabile. Esistono meccanismi diversi che possono essere utilizzati per compiere questo tipo di cooperazione; la Spagna, ad esempio, ha una Commissione specializzata e l'Italia, volendo, può seguire questa strada. Se c'è la capacità dei paesi, diventa facile avere questo rapporto con gli uffici decentrati o con le organizzazioni non governative nel paese nel quale si interviene.

Ho già parlato della separazione tra il diplomatico che pianifica e il tecnico che attua il progetto e ho citato i vari paesi nei quali esiste questa divisione. C'è bisogno di chiarezza nella ripartizione delle responsabilità e di una struttura strategica certa prevista dalla legge. Probabilmente il documento triennale di programmazione previsto nel disegno di legge può fornire un quadro chiaro di politica estera, così come all'Agenzia deve essere affidato un lavoro ben definito da svolgere, evitando duplicazioni. Quest'ultima deve essere responsabile di quello che fa, ma allo stesso tempo deve avere libertà di gestione al fine di conseguire buoni risultati. Infatti, se si costituisce un'Agenzia e poi non le si attribuisce autonomia di gestione, si perde la possibilità di lavorare bene. Quello di cui c'è bisogno è chiarezza: responsabilità, obiettivi certi e autonomia di gestione dell'Agenzia se si vogliono raggiungere risultati importanti.

Mi è stato chiesto se l'Italia debba concentrarsi su un settore particolare. Si tratta di una questione molto delicata. Ho lavorato nel sistema britannico e spesso mi si chiedeva quale fosse il vantaggio di operare in un ambito specifico. Ovviamente si può decidere di concentrarsi su un settore piuttosto che su un altro, ma per un Paese grande come l'Italia è difficile pensare di concentrarsi su un solo settore; è difficile anche per i paesi piccoli, anche se è ragionevole. Se l'Italia vuole specializzarsi in un paio di settori di intervento va benissimo: a mio avviso, per esempio, potrebbe concentrarsi su un particolare ambito in un paese specifico. Si può fare riferimento agli Obiettivi di sviluppo del millennio, i *Millennium develop-*

ment goals. Se guardiamo a quanto successo negli ultimi anni vediamo che c'è stato un aumento degli aiuti nel settore sociale ed una diminuzione degli investimenti in infrastrutture, soprattutto in Africa, anche se gli africani continuano a chiedere infrastrutture perché è di questo che hanno bisogno, anche per migliorare e aumentare l'occupazione.

Su cosa significano sviluppo sostenibile e riduzione della povertà, posso dire che da questo punto di vista gli Obiettivi di sviluppo del millennio sono stati uno strumento molto utile. Abbiamo assistito ad una significativa diminuzione del numero delle persone che vive sotto la soglia di un dollaro al giorno; la Banca mondiale ha calcolato che questa popolazione oggi è inferiore ad un miliardo di persone. A mio avviso è necessario mantenere l'accento sulla sostenibilità, perché dalla povertà si esce se si trova lavoro. Se si trova un lavoro produttivo non si è più poveri e per trovare un lavoro produttivo bisogna migliorare il proprio stato di salute, la propria istruzione. Le persone devono vivere in un paese con una crescita economica, che però arrechi beneficio a tanti. Infatti, se la crescita si basa soltanto sullo sfruttamento delle risorse naturali, come il petrolio, ciò genera molti utili per il Governo, ma non produce posti di lavoro. Bisogna allora trovare un sistema per distribuire i benefici della crescita. Lo sviluppo dell'agricoltura – come è successo in Vietnam e Cina ad esempio – sarebbe importante perché l'agricoltura dà lavoro a molte persone; in Africa si ha difficoltà a realizzare su base ampia una crescita che garantisca maggiori possibilità di occupazione. Questo è il dato fondamentale: richiede investimenti in molte aree, coerenza politica, un migliore accesso al mercato da parte dei paesi in via di sviluppo e un atteggiamento molto severo sui sussidi che penalizzano i produttori nei paesi medesimi. C'è bisogno di elaborare linee politiche che risolvano tutti questi problemi.

HRADSKY. Signor Presidente, signori senatori, è un onore per me che siate interessati alle prospettive del DAC. Ho lavorato per il Governo statunitense per anni; il DAC è un sistema di gran lunga diverso e spero di poter aggiungere qualcosa di utile alle vostre riflessioni.

Vorrei soffermarmi sul concetto di *ownership* che è diventato importantissimo nella cooperazione moderna perché fa dimenticare ai singoli donatori i propri sistemi, la burocrazia e le questioni interne e fa ricordare che il motivo per cui si fa cooperazione allo sviluppo è l'aiuto al paese beneficiario. Se questo principio viene chiarito ad alto livello, ovvero in un testo legislativo come quello che voi state considerando, molte delle questioni vengono risolte da sé, poiché si chiarisce il risultato da raggiungere: cioè quello del rafforzamento dell'appropriazione dell'aiuto da parte dei soggetti beneficiari.

In proposito, vorrei richiamare l'esperienza svedese, caratterizzata dallo stretto raccordo, all'interno delle ambasciate, del momento diplomatico con quello tecnico-esecutivo. Certo, la cultura svedese è diversa da quella italiana; in Svezia si cerca sempre il consenso, il compromesso, il lavoro di squadra. Abbiamo visitato l'ambasciata svedese in Kenya e

abbiamo visto i diplomatici lavorare insieme agli addetti allo sviluppo; ognuno aveva la propria area di influenza e tutti facevano verticalmente riferimento al proprio quartiere generale a Stoccolma, in modo che le varie funzioni potessero essere svolte nel modo migliore, come voleva il Governo svedese. Non so se questo sia il migliore esempio a cui ispirarvi, perché c'è una grande differenza culturale tra Svezia e Italia, però nel caso svedese questa prassi lavorativa funziona molto bene. Come ha detto il presidente Manning, se c'è la volontà di erogare concretamente cooperazione allo sviluppo, i diversi sistemi possono funzionare tutti. Se volete, posso fornirvi maggiori dettagli sul sistema statunitense in cui ho lavorato.

Per quanto riguarda la questione del controllo in Italia – in relazione all'esame-paese del 2004 – ho visitato il Mozambico, la Tunisia e sono stato a Roma una settimana. Abbiamo esaminato vari elementi del sistema italiano. In effetti, uno degli aspetti che abbiamo notato nel 2004 (non so quale sia la situazione attuale) è che la mentalità era, per così dire, molto ragioneristica. Se guardo alla vostra storia, all'inizio degli anni Novanta vi fu uno scandalo a seguito del quale l'Italia si orientò verso un forte controllo contabile; mi sembra che da allora vi sia stata una reazione esagerata, per cui si chiede l'invio di tutte le cifre a Roma, in modo che ogni lira e ora ogni euro possono essere contabilizzati. Non ho notato però un interesse corrispondente a verificare i risultati raggiunti con i soldi spesi ed in questo ho colto un paradosso. Per tale ragione, come diceva il presidente Manning elencando le 12 linee guida elaborate dal DAC, è importante elaborare una cultura della gestione per risultati. È necessario che l'Italia nelle proprie leggi dia maggiore risalto a tale cultura.

Per quanto riguarda il modello francese di cooperazione allo sviluppo, sto lavorando all'esame-paese della Francia e sto cercando di capire come funziona il sistema adottato in quel paese. I francesi, come voi, hanno svolto una riflessione e, se non vado errato, nel 2004 hanno istituito il *Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement* (CICID), ipotizzando di far collaborare i ministeri degli esteri e delle finanze, pur in considerazione delle diverse sfere di influenza. Il sistema francese ha funzionato bene, ma ora è in una fase di transizione ed è difficile capire cosa succederà l'anno prossimo. Ricordo che il CICID è presieduto dal Primo Ministro, arbitro politico tra i vari soggetti governativi presenti nel sistema. La mera esistenza di questo sistema fa sì che i due ministeri collaborino meglio, perché non vogliono che il Primo Ministro arrivi a svolgere le sue funzioni di arbitro tra loro. Il CICID si riunisce una volta l'anno (quasi ogni anno) e la cosa più importante è che esso si avvale di un segretariato composto da personale operativo, che si occupa di sviluppo: si tratta di personale delle Amministrazioni competenti per l'immigrazione, per la cooperazione allo sviluppo, per le finanze, per la difesa, che si riunisce ogni tre mesi per discutere le principali questioni da appianare.

Per quanto riguarda ancora la cultura della gestione per risultati, per qualsiasi donatore che faccia seriamente il suo lavoro, la valutazione non è l'unico strumento utile per verificare i risultati. È una questione culturale

che interessa tutte le istituzioni che lavorano allo sviluppo; posto che spetta un ruolo specifico a ciascun soggetto dei vari livelli che intervengono, occorre verificare se siano stati raggiunti gli obiettivi rispettivamente assegnati e poi riferire al responsabile politico. Credo anche che il Parlamento, alla fine, voglia conoscere non tanto i dettagli, ma come funziona strategicamente la cooperazione allo sviluppo italiana, come vengono spesi i soldi dei contribuenti e se vengono spesi nel modo che si ritiene corretto. Credo che da questo punto di vista il Parlamento ha una funzione importante, ma è comunque un aspetto che va definito a livello nazionale.

MANNING. Signor Presidente, ho letto con molto interesse la bozza del progetto testo unificato della legge di riforma della disciplina della cooperazione e non ho compreso la funzione del CICS. Si tratta di un organo strategico o di un organo che si occupa della gestione minuta dei progetti? Penso che la prima opzione sia preferibile.

PRESIDENTE. A conclusione dell'audizione non possiamo che ringraziare il dottor Manning ed il dottor Hradsky per essere venuti a riferire in Commissione, facendoci partecipi della loro esperienza, che sarà molto utile nel nostro lavoro di legislatori. Per questo siamo molto riconoscenti al DAC.

Sono state sollevate in particolare due questioni di cui credo dobbiamo ampiamente tenere conto. In primo luogo, è urgente prendere decisioni sulla struttura e sulla strategia della cooperazione italiana. In secondo luogo, abbiamo bisogno di uno strumento che sia valido nell'implementazione dei progetti, responsabile ed efficace. Sono linee guida che dobbiamo avere sempre presenti nel nostro lavoro, che auspichiamo di concludere entro la fine di febbraio, anche su sollecitazione del Ministro degli affari esteri.

Ringrazio ancora una volta il Presidente del DAC e il dottor Hradsky per il contributo offerto.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,45.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 8

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

101ª seduta: mercoledì 16 gennaio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL e UIL

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 165, 172, 175 e *passim*
* MANTICA *(AN)* . . . . . .172, 173, 178 e *passim*
MARTONE *(RC-SE)* 176, 182
TONINI *(Aut)* 174, 176
BARBIERI . . . . . *Pag.* 165, 179, 185
BONVICINI 174
CAL 168, 173
ITALIA 183

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV;Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm;Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Intervengono il coordinatore del dipartimento internazionale della CGIL, dottor Giacomo Barbieri, accompagnato dal dottor Andrea Amaro, funzionario del medesimo dipartimento; il responsabile dell'ufficio internazionale della CISL, dottor Luigi Cal, accompagnato dal presidente dell'Istituto per la cooperazione allo sviluppo (ISCOS), dottor Gianni Italia; il coordinatore della Direzione nazionale del progetto Sud-UIL, dottor Roberto Bonvicini.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL e UIL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta antimeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e della trasmissione radiofonica e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, ai quali rivolgo il benvenuto a nome di tutta la Commissione e lascio subito la parola per un intervento introduttivo.

BARBIERI. Signor Presidente, in primo luogo, anche a nome dei miei colleghi, desidero ringraziare lei e tutta la Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione. Cercherò di esprimere alcune valutazioni di carattere generale sulla riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, a partire da un'attenta lettura del testo unificato proposto dal relatore Tonini. I miei colleghi interverranno successivamente per precisare ulteriormente alcuni aspetti.

Già in passato, nel corso di precedenti tentativi di riforma della normativa, CGIL CISL e UIL espressero il loro orientamento, rimasto sostanzialmente immutato nel tempo, a favore da una riforma della legge n. 49 del 1987 che permetta di aggiornare la concezione stessa di cooperazione allo sviluppo rispetto all'evoluzione nel frattempo intervenuta. Per semplificare, mi riferisco allo sviluppo del processo di globalizzazione econo-

mica e alla riflessione avviata all'interno dell'Unione europea e in sede OCSE in merito agli aiuti allo sviluppo.

Concordiamo con il legislatore che la cooperazione allo sviluppo, riformata, debba essere parte integrante della politica estera italiana, in coerenza con l'insieme della proiezione internazionale del nostro Paese. Rileviamo altresì che, nelle esperienze pratiche di cooperazione, è emersa la necessità di superare ostacoli burocratici e lungaggini per rendere più certa, efficace e snella l'attività di cooperazione allo sviluppo.

Nel testo unificato proposto dal relatore, all'esame di questa Commissione, alcune di tali questioni vengono affrontate, ma emergono anche taluni profili problematici.

Apprezziamo che, rispetto alla legge n. 49, sia stato introdotto un riferimento esplicito alla promozione dei diritti umani e del lavoro. Ci pare però che questo aspetto vada rafforzato. Infatti, pur apprezzando l'inserimento nel testo di un articolo interamente dedicato al commercio equo e solidale, riteniamo che una componente integrale sia l'effettiva realizzazione, nell'ambito della produzione delle merci scambiate, dei diritti fondamentali del lavoro. In particolare, riteniamo vada inserito un esplicito riferimento allo strumento principale di realizzazione di tali diritti, vale a dire il diritto di associazione sindacale dei lavoratori. A noi sembra che debba essere riconosciuto che l'esistenza dei sindacati sia un fattore determinante per lo sviluppo e la democrazia. Riteniamo che questo tema debba trovare una più esplicita rappresentazione.

Pensiamo poi che, nella formulazione di una nuova normativa, sia necessario evitare un eccesso di legificazione, puntando piuttosto ad una forte semplificazione. L'articolo 7 del testo unificato fa riferimento alla delegificazione delle norme di organizzazione, prevedendo una delega al Governo, ma a noi sembra che soprattutto negli articoli 14 e seguenti vi sia un eccesso di normazione.

Colgo l'occasione per segnalare un problema squisitamente sindacale. A noi pare che nel testo vi siano numerosi riferimenti a materie che forse sarebbero più facilmente regolamentabili dalla contrattazione collettiva, perché si tratta di settori già disciplinati dai contratti di lavoro del pubblico impiego. Anche questo è un modo di attuare la semplificazione legislativa, perché si sa che, quando la regolazione di un dato settore è fissata in una legge, è molto più difficile modificarla qualora si riveli non perfettamente corrispondente alle esigenze da soddisfare.

Il punto che segnaliamo con maggiore forza, comunque, è che i tre obiettivi – coerenza e definizione dell'orientamento del Paese in ordine alla cooperazione allo sviluppo, capacità di programmazione e capacità di esecuzione – dovrebbero identificarsi in strutture nelle quali si evitino sovrapposizioni. A noi pare invece che, nel testo che viene presentato, proprio su questi tre elementi fondamentali manchi chiarezza. Riteniamo che la titolarità della politica di cooperazione allo sviluppo debba spettare al Ministro degli affari esteri, in quanto decisore degli indirizzi della politica di cooperazione, che dovrebbe essere anche il rappresentante del Paese nelle competenti sedi internazionali. L'Agenzia, invece, dovrebbe

essere rafforzata nella sua autonomia e nella sua funzione di ente unico esecutore degli indirizzi e dei programmi di cooperazione definiti dal Governo e dal Parlamento. Occorre inoltre che siano più chiari i livelli in cui si decide, cioè che sia soggetto dotato di ampia autonomia nella valutazione e nella applicazione dei progetti. Infatti, se tutto ciò che non viene esplicitamente rimosso continua ad esistere, chi decide, per esempio, l'approvazione dei progetti? Solo nell'anno scorso ci risulta che ne siano stati approvati più di 700. Chi dovrebbe decidere al riguardo, il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS)? Francamente non credo che ciò contribuirebbe a snellire e a rendere più efficace il sistema.

Al CICS dovrebbe essere assegnata esclusivamente la funzione di garante della proiezione internazionale dell'Italia, in correlazione alla creazione di un Fondo unico, in cui sarebbe bene che confluissero anche le risorse – che restano cospicue – di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. Parimenti, riteniamo difficile comprendere come ad un'Agenzia, dotata di ampia autonomia nella valutazione dei progetti, possa essere inibita, per legge, la possibilità di articolazioni territoriali. L'esperienza insegna che non sono interventi *spot* quelli che si realizzano con le attività di cooperazione ed è ragionevole pensare che l'Agenzia debba poter godere di ampia autonomia.

Vorrei fare due ultime osservazioni, la prima delle quali ha per noi un certo peso e credo sia ampiamente condivisa. Si deve trovare il modo di ribadire quanto già stabilito nella legge n. 49, ovverosia che gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività militari. Tale principio è già enunciato nel testo unificato, ma ritengo vada esplicitato con maggiore nettezza.

L'ultima questione – che verrà probabilmente affrontata in maniera più approfondita dai miei colleghi – riguarda in generale il ruolo della società civile. Anche in questo caso riteniamo occorra essere più chiari. Francamente non capiamo perché nell'articolo dedicato alla partecipazione della società civile debbano essere inserite anche le Regioni e gli enti locali, che forse meriterebbero una specifica collocazione. In secondo luogo, non si spiega perché, invece, si mantiene separata la possibile partecipazione di soggetti privati.

Da ultimo, sempre in merito al ruolo della società civile e in ordine all'obiettivo dell'efficacia e dell'efficienza del sistema, rifacendosi anche all'esperienza dell'Unione europea, è bene che siano elaborati parametri certi e inequivocabili per la valutazione di idoneità dei soggetti privati che si candidano ad essere attori della cooperazione allo sviluppo. Per l'esperienza che abbiamo maturato, pensiamo che, anche all'interno della cooperazione allo sviluppo, si debba tenere conto della professionalità, della specializzazione, della dedizione continuativa a un preciso ambito di attività. Nell'articolo 16 del testo unificato viene presentata una lista contenente una vastissima gamma di soggetti potenzialmente attori della cooperazione. Non abbiamo nulla da eccepire in merito, ma devono essere

al contempo garantiti precisi parametri e criteri di valutazione sull'idoneità di tali soggetti.

CAL. Signor Presidente, innanzi tutto vorrei esprimere il mio apprezzamento per lo sforzo plurale compiuto da questa Commissione per cercare di ricondurre ad unità le numerose proposte di legge presentate.

Penso che sia urgente arrivare presto all'approvazione della nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo, altrimenti rischiamo di ritrovarci in questa sede tra altri dieci anni. Ricordo, infatti, che dieci anni fa partecipai ad analoga audizione; eravamo tutti più giovani, con i capelli un po' meno grigi. Mi fa piacere pensare di tornare qui tra dieci anni, ma sarebbe meglio fare il massimo sforzo oggi.

Svolgerò un'analisi puntuale di alcuni aspetti qualificanti del testo unificato proposto dal relatore Tonini. In primo luogo, vorrei sottolineare una considerazione svolta dal dottor Barbieri, con la quale concordo: occorre evitare un eccesso di legificazione.

Penso poi che sia positivo il passaggio dal concetto di aiuto allo sviluppo a quello di sviluppo del partenariato in un contesto di interdipendenza. È un cambiamento culturale importante che desidero sottolineare. Così pure penso sia importante che la politica della cooperazione sia parte integrante – e io aggiungerei qualificante – della politica estera del Paese.

Vorrei anche accennare alla necessità di coerenza nei comportamenti assunti nelle politiche internazionali perché i soggetti che vi partecipano sono tanti. Ad esempio, salta agli occhi la peculiarità del rapporto tra commercio e cooperazione, perché il commercio può vanificare con poco ciò che viene fatto con la cooperazione.

Il comma 2 dell'articolo 1 del testo unificato elenca i principi ispiratori della cooperazione allo sviluppo: i diritti umani fondamentali, la lotta alla povertà, il lavoro, la salute e così via. Si fa poi riferimento alle politiche, a cominciare da quelle di riconciliazione e risoluzione politica dei conflitti. Ebbene, ritengo che sarebbe più utile cominciare con la promozione e il consolidamento della democrazia e delle strutture democratiche della società civile. Infatti, in assenza di queste ultime, è più facile che sorgano conflitti, e la storia lo ha ampiamente dimostrato. Aggiungerei inoltre che va favorita la cittadinanza piena degli attori sociali liberi come fattore primario di democrazia, cioè i sindacati e le imprese, nonostante queste ultime, anche sotto una dittatura, siano sempre più libere rispetto ai sindacati.

La storia del dopoguerra conferma che l'affermazione della democrazia passa attraverso la valorizzazione e la libertà di espressione di attori sociali come il sindacato. Non serve che faccia degli esempi, è qui presente il presidente Andreotti. Il sindacato è stato l'attore principale di grandi processi di democratizzazione. Nel gennaio 1981 abbiamo presentato Waleşa al senatore Andreotti, più volte Presidente del Consiglio e Ministro degli esteri. È il sindacato che ha iniziato a picconare il muro di Berlino ed ha fortemente contribuito al cambiamento in quell'area. Dieci anni più tardi gli abbiamo presentato un giovane che si chiamava Lula,

anche lui sindacalista, che lottava per la libera espressione all'interno di una dittatura. Noi lo abbiamo aiutato e l'allora ministro Andreotti ci ha dato una mano forte. Lo stesso Lula oggi afferma di non sapere, se non ci fossimo stati noi, se oggi sarebbe Presidente del Brasile. Faccio questi due esempi, ma potremmo farne altri. In Zimbabwe il capo dell'opposizione è di espressione sindacale. In Cile è stato il sindacato a riuscire a convogliare tutto lo sforzo democratico, anche delle forze politiche, per far fronte a Pinochet. Ancora una volta sono contento di avere qui il senatore Andreotti, perché a quei tempi ci ha aiutato a promuovere una stampa libera, che non esisteva. A mio parere questo elemento va assolutamente sottolineato.

Il nostro sindacato può vantare una presenza politica e di partenariato in situazioni difficili come quella della Cina, dell'Iran o della Birmania. Tuttavia mi piacerebbe poter contare anche sulle risorse della cooperazione per poter attuare interventi efficaci. Pertanto, concludendo su questo primo punto, tra le finalità aggiungerei la valorizzazione, nei luoghi dove facciamo cooperazione, dell'esperienza italiana delle relazioni industriali, che si basa sul dialogo e sulla negoziazione. Abbiamo rapporti con 180 paesi nel mondo e ci invidiano molto la nostra esperienza di relazioni industriali. Perché allora non presentarla come sistema?

Al comma 4 dell'articolo 4 è scritto: «Sono abrogati l'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo, il comma 6, lettera *c)*, ultimo periodo, dell'articolo 3 e l'articolo 4, comma 2-*bis*, della legge 26 febbraio 1987, n. 49». Non sarebbe meglio abrogare tutta la legge n. 49, naturalmente prevedendo un periodo transitorio fino all'entrata in vigore della nuova legge? Non credo infatti che la permanenza in vigore *ad libitum* dei due regimi possa aiutare il cambiamento del sistema della cooperazione.

Trovo positiva l'istituzione di un Fondo unico prevista al comma 1 dell'articolo 6, ma al comma 2 si contraddice l'idea dell'unicità introducendo una serie di eccezioni. Bisognerebbe che vi fosse una maggiore coerenza in questo senso.

All'articolo 6-*bis* si istituisce il CICS: concorderemmo con l'istituzione di tale organismo se fosse esclusivamente d'indirizzo e non di decisione e di approvazione come si prospetta al comma 5, dove si dice: «autorizza i relativi interventi» (delle iniziative di cooperazione nazionale). Se il CICS deve fare questo lavoro, francamente penso che la paralisi è assicurata. Quando si tratta di questioni trasversali sono il Consiglio dei ministri o il Ministro degli esteri, d'intesa con i Ministri interessati, a dare direttive di carattere generale.

All'articolo 13 si parla di «interventi internazionali di emergenza umanitaria». Non mi pare una sintesi felice. Penso che i due concetti vadano separati: una cosa è l'emergenza, un'altra l'intervento umanitario. Per emergenza credo si debbano intendere le calamità naturali, che sono di pertinenza della Protezione civile e dell'Esercito; l'intervento umanitario viene subito dopo, quando, superata la prima fase, occorre affrontare le conseguenze che colpiscono la popolazione.

Veniamo ora al piatto forte: il Capo IV – Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale. A me sembra che quella dell'Agenzia sia una novità molto positiva, se è impostata però correttamente, perché altrimenti rischia di diventare un carrozzone, con il rischio di causare l'immobilismo della cooperazione per l'eventualità di veti incrociati. Innanzi tutto riterrei più opportuno denominarla «Agenzia italiana per la cooperazione internazionale» e non, come proposto nel testo unificato, «Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale». Non vorrei infatti che chi invia pacchi dono in uno qualsiasi dei paesi in via di sviluppo diventi interlocutore dell'Agenzia, che comunque deve ispirarsi ai principi della solidarietà.

All'articolo 14, comma 3, lettera *c)*, è detto: «l'Agenzia promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione». Vorrei che fosse chiarito quali sono i soggetti privati che possono dar vita a forme di partenariato, perché tale previsione apparentemente sembra complicare la situazione.

Ritengo che il comma 4, lettera *f)*, dell'articolo 14 sia un punto dirimente del ruolo e del profilo dell'Agenzia. Tra i principi e criteri direttivi è prevista la «deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse». Se si vuole evitare che l'Agenzia nasca come un animale legato non solo per il collo, ma per tutte e quattro le zampe, cancellerei le locuzioni «ove richiesto dall'attività» e «anche in deroga» per assicurare snellezza alla sua attività.

Al comma 8 dell'articolo 14 si dice: «(...) escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell'Agenzia nel territorio dei paesi partner beneficiari». Vorrei solo ricordare che la legge spagnola di cooperazione prevede che l'Agenzia (a cui, a mio parere, la nostra dovrebbe somigliare) abbia in attività 36 uffici tecnici di cooperazione nelle aree di importanza, 12 centri culturali, 3 centri di formazione, per non parlare del fatto che in queste diramazioni è presente anche l'addetto sociale, un tema su cui dibattiamo da 25 anni. Non credo che questo disegno sia da disprezzare, anzi credo che nelle aree dove l'Italia ha deciso di sviluppare la sua politica di cooperazione possa servire da riferimento. Ci rendiamo conto che intervengono problemi di rapporto con le sedi diplomatiche, ma mi rifaccio ancora alla legge istitutiva dell'Agenzia spagnola, in cui si dice che le strutture sono ascritte organicamente alle ambasciate sotto la direzione del capo missione. L'interlocuzione con i governi non spetta certo al rappresentante dell'Agenzia, ma all'ambasciatore; c'è però la dipendenza funzionale dell'Agenzia, che ha ruolo operativo ed esecuzione tecnica propria. Lo schema che esiste a livello nazionale – con il Ministro che stabilisce gli indirizzi di carattere generale e l'Agenzia che opera tecnicamente – con le debite proporzioni si ripete a livello locale:

l'ambasciatore si occupa delle questioni politiche di carattere generale, le articolazioni territoriali dell'Agenzia agiscono secondo la propria autonomia. Mi riferisco, precisamente, all'articolo 26 della legge spagnola.

Siccome sono consapevole dell'eventualità che sorgano conflitti nei rapporti tra diplomatici e tecnici, forse si potrebbe immaginare, all'inizio, di chiamare a dirigere l'Agenzia un diplomatico competente, ma fuori ruolo, in modo da assicurare un collegamento con il Ministero degli affari esteri. È un'opinione assolutamente personale, ma che in attesa di ulteriori verifiche potrebbe intanto risolvere il problema.

Al Capo V – Partecipazione della società civile, dal nostro punto di vista, sarebbe opportuno introdurre alcune modifiche di rilievo agli articoli 15, 16 e 17. In particolare, all'articolo 15, comma 2, le lettere *b)* e *c)* andrebbero unificate modificando il testo nel seguente modo: «le organizzazioni non governative e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) come pure le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che rispondono a precisi criteri di specificità, idoneità e competenza». Altrimenti, il testo risulterebbe sproporzionato. Forse si potrebbe modificare anche la lettera *d)*, comprendendone il testo nella modifica anzidetta. Non credo comunque che si dovrebbe parlare di «comunità di cittadini immigrati» perché ciò potrebbe dare luogo a moltiplicazioni di comunità all'infinito. Sarebbe piuttosto opportuno parlare di «organizzazioni», ed il testo modificato potrebbe comunque essere ricompresso nel precedente alinea. Anche in questo caso è opportuno, a mio parere, fare riferimento alla legge spagnola che tra i soggetti della cooperazione indica esplicitamente le università, le imprese e le organizzazioni di impresa, i sindacati e altri agenti sociali. Ritengo che una riflessione al riguardo sarebbe quanto mai opportuna.

Sempre con riferimento al tema dei soggetti della cooperazione si potrebbero aggiungere le organizzazioni non governative che abbiano notevoli dimensioni operative. In altre parole, vorrei che si potessero selezionare le ONG sulla base di alcuni criteri specifici, quali notevoli dimensioni operative, vasti rapporti internazionali, una specchiata storia gestionale, l'emanazione da solidi e riconosciuti attori sociali ed istituzionali, un ruolo fondamentale nei processi di democratizzazione. Sarebbe opportuno che per questi soggetti fosse immaginata una sorta di corsia preferenziale rispetto all'attuazione dei progetti e all'allocazione, concordata preventivamente, di risorse di cui dovranno accuratamente rispondere su base annua adottando un accurato sistema di rendicontazione.

Mi si consenta di fare l'esempio della maratona di New York, alla quale partecipano oggi circa 37.000 corridori, anche se le richieste pervenute superavano la cifra di 100.000 partecipanti. Le ONG fino a ieri erano 200, oggi, con l'apertura alle ONLUS, rischiano di diventare diverse migliaia. Nella maratona di New York, come in altre competizioni simili, nonostante partecipino numerosissimi concorrenti, coloro che sono considerati i migliori corridori a livello mondiale non stanno all'interno dello schieramento, ma in prima fila perché, avendo già vinto svariate gare di alto livello, sono in grado di emergere ed arrivare tra i primi al traguardo.

Similmente, le 15 o 20 organizzazioni non governative che possono vantare notevoli dimensioni operative, importanti rapporti internazionali e una specchiata gestione dovrebbero poter partire in *pole position* - come del resto accade in Spagna – per poter incontrare l'Agenzia per la cooperazione e di presentare ipotesi di progetto. L'Agenzia eroga loro le risorse necessarie a patto che queste presentino alla fine dell'anno un'adeguata rendicontazione.

MANTICA *(AN)*. Lei sa che secondo la legge italiana sulla contabilità questo non è possibile? Secondo la legge si può procedere solo sulla base di un progetto. Lo dico a difesa delle ONG. Mi scuso per l'interruzione, ma si tratta di un argomento molto delicato e importante.

Intanto le ricordo che anche in Italia esistono ONG di livello internazionale e di grandi dimenzioni, quali «*Save the Children*», «*Amnesty International*» o «*Terre des Hommes*», ma purtroppo, sulla base della legge di contabilità, non si possono finanziare le ONG sulla base del numero di progetti che presentano. I finanziamenti vengono assegnati progetto per progetto. Ciò vuol dire che indirettamente non si può finanziare l'organizzazione di base delle ONG e dunque risulta difficile favorire la loro integrazione. Eventuali soluzioni potrebbero essere immaginate solo in deroga alle vigenti norme di contabilità dello Stato. Questo rappresenta ovviamente un limite non indifferente per le ONG italiane, che continuano a restare di piccole dimensioni e a muoversi in modo artigianale. Ora, per non modificare quella legge commettiamo due fondamentali errori. Il primo, tenuto conto di una serie di spese fisse, è quello di accettare un sovracosto sui singoli progetti; pertanto è assolutamente comprensibile che alla fine si determini un incremento del 10 per cento in risposta ad alcune esigenze. Il secondo è di spendere in modo inadeguato le risorse che si stanziano per progetti di informazione al pubblico (si tratta spesso di convegni costosissimi), ma che in realtà, come tutti sappiamo, sono destinati alle singole ONG per coprire le spese fisse.

Lei ha toccato un argomento di una delicatezza e di una importanza estrema, la cui soluzione non può però prescindere da una modifica delle norme di contabilità dello Stato. E questa deroga non si può chiedere solo per le ONG che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo, perché questo aspetto tocca una serie di questioni, in molte fasi dell'attività dei ministeri italiani. Quindi o si decide di concedere una deroga in questo senso oppure non credo se ne possa ottenere una apposita, almeno così mi fu detto a suo tempo, quando mi informai al riguardo.

Chiedo scusa per averla interrotta, dottor Cal, ma, dal momento che l'argomento è molto delicato, mi sembrava giusto spiegare le ragioni per cui non si è riusciti in tale intento.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere anch'io, dottor Cal, che la nostra esperienza nella cooperazione con gli organismi non governativi si è spesso urtata con la loro incapacità di presentare una rendicontazione

chiara delle spese. Questo è il problema. Non credo sarà mai accettata l'idea di deroghe alla legge di contabilità della Stato solo per le ONG.

CAL. Signor Presidente, intanto capisco perfettamente il discorso che fate. Voi siete i legislatori, io ancora non sono entrato in queste stanze. Potete dunque prendere le iniziative necessarie e opportune, ma non mi riferivo alle ONG complessivamente intese, bensì a quei pochi «campioni» della cooperazione che descrivevo prima, quelli che hanno notevoli dimensioni operative, quelli che hanno vasti rapporti internazionali, quelli che hanno una specchiata storia gestionale. È chiaro – me ne rendo conto – che chiedere una deroga per tutte le ONG (e adesso addirittura le ONLUS) rappresenta un problema davvero insormontabile.

Spesso la differenza la fa la capacità di intervenire tempestivamente su un fenomeno. Prendiamo l'esempio della Birmania. Quando è scoppiata la questione birmana il sindacato era lì, naturalmente non all'interno del paese, ma con tutte le organizzazioni non governative e l'opposizione in esilio ai confini con la Thailandia e nel mondo. È importante la possibilità di intervenire subito, di adottare iniziative di pressione a livello internazionale, di disporre di risorse per far muovere il governo clandestino esiliato.

MANTICA *(AN)*. Lei ha ragione, ma questa è politica, non è cooperazione allo sviluppo.

CAL. Se, come abbiamo già detto, mettiamo tra i fondamenti la promozione della democrazia e delle strutture democratiche, un'iniziativa del genere non è fuori luogo. Inoltre ci aiuterebbe a superare il nanismo nelle ONG italiane. Non abbiamo una OXFAM *(Oxford Committee for Famine Relief)* né una MSF *(Médecins sans frontières)*, per cui siamo destinati al nanismo. Se, invece, si promuovessero le organizzazioni che hanno reali capacità di intervento, penso che ne guadagnerebbe il sistema Italia.

Infine, per quanto riguarda l'articolo 16, relativo alla regolamentazione dei rapporti con i volontari e i cooperanti internazionali, chiederei di cancellare i commi 1, 2 e 3, fino alla lettera *d)*. Come sapete, esiste un accordo quadro, firmato il 20 ottobre 2004, tra l'Associazione delle ONG ed ALAI-CISL, CPO-UIL e NIDIL-CGIL. Si tratta di un accordo nazionale, depositato al CNEL, cui i contratti e i progetti con i nostri volontari e cooperanti dovrebbero fare riferimento. Pertanto, basterebbe sostituire la prima parte dell'articolo 16 con una simile dizione: «Il rapporto di lavoro con il personale impiegato nei progetti di cooperazione all'estero è regolato dalle leggi sul lavoro e dagli accordi tra le ONG e le rappresentanze sindacali. Il regolamento attuativo della legge recepirà i contenuti di tali accordi. Anche il personale volontario sarà tutelato e ad esso saranno garantiti i benefici della legge sul volontariato e sul servizio civile». Credo che una simile previsione semplificherebbe di molto la normativa, senza entrare eccessivamente nei dettagli.

Infine, concordiamo con l'istituzione della Consulta per la cooperazione allo sviluppo e della Conferenza generale sulla cooperazione, ma,

per favore, non convochiamone una all'anno. Sappiamo, infatti, cosa vuol dire realizzare una Conferenza nazionale per la cooperazione: vuol dire perdere metà del tempo ed un bel po' di risorse ogni anno. Trovo quindi esagerata una cadenza annuale di tale appuntamento, mentre nella sostanza condivido l'ipotesi proposta.

BONVICINI. Signor Presidente, a vent'anni di distanza dall'approvazione della legge n. 49, il testo unificato per la riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo rappresenta sicuramente un'occasione importante, da non perdere. Anche per questo motivo desidero ringraziarvi per averci permesso di esprimere il nostro parere in proposito.

Voglio partire da quella che, per certi versi, rappresenta la novità, ossia l'Agenzia. Essa, dal nostro punto di vista, da una parte rischia di essere un mero esecutore di progetti che vengono programmati altrove, dall'altra si pone come soggetto che può raccogliere fondi da privati e realizzare anche progetti in gestione diretta. Vi è dunque l'esigenza di definire in modo più analitico la complessità delle sue competenze: il suo ruolo è sicuramente complesso, ma nello stesso tempo tende a mettere insieme aspetti che, considerata la sua natura e soprattutto un articolo che le fa espresso divieto di avere strutture all'estero, ...

TONINI *(Aut)*. Il divieto fa riferimento a strutture permanenti.

BONVICINI. ... danno la sensazione che la sua attività sia ancora tutta da definire.

Qui è stata più volte ricordata la partecipazione della società civile, sulla quale inevitabilmente ritorno, perché gli articoli compresi nel Capo V del testo unificato ci vedono piuttosto critici.

Innanzi tutto, non è chiaro il concetto di società civile che sottintende l'articolato, in quanto a tale definizione si associano le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici. Inoltre, è stata enormemente ampliata la platea dei soggetti che possono accedere ai finanziamenti per la cooperazione allo sviluppo. Indicando genericamente il termine ONLUS, si parla di circa 200.000 sigle e in molti casi, come veniva ricordato prima, l'esperienza maturata con riferimento alla cooperazione allo sviluppo è estremamente limitata, in qualche caso addirittura dubbia.

Sempre a proposito di questi articoli è stata sollevata più volte dalle stesse organizzazioni non governative e da CGIL, CISL e UIL la necessità di coinvolgere gli immigrati. Ritengo però che l'espressione «comunità di cittadini immigrati» andrebbe meglio precisata per comprendere di che cosa si sta parlando. Inoltre, non si comprendono chiaramente i criteri di accreditamento e di passaggio dall'attuale idoneità concessa alle organizzazioni non governative ai nuovi albi che conterranno questa vasta platea di organizzazioni. Questo è per noi un elemento estremamente importante e – come ben sapete e come prima è stato ricordato – per le organizzazioni sindacali italiane la possibilità di realizzare delle *partnership* internazionali e di mettere in campo un *network* operativo su questo ter-

reno è una possibilità concreta. Quello che ci preoccupa è quali saranno i criteri che definiranno in modo preciso l'idoneità.

Ancora. Le finalità del CICS fanno sì che, da un lato, esso costituisca un importante momento di coordinamento delle politiche di cooperazione attuate dai diversi ministeri e dai soggetti pubblici, dall'altro, però, non coordina l'azione dei soggetti del sistema nazionale ai quali, in qualche modo, deve essere garantita autonomia di progettazione e di realizzazione degli interventi della cooperazione. Vorrei quindi che ci soffermassimo sui soggetti e sugli organismi coinvolti, che sono almeno sei: il Ministero degli affari esteri, il Consiglio dei ministri, il Vice ministro con delega per la cooperazione, il Ministro dell'economia, l'Agenzia e il CICS. Quest'ultimo costituisce uno snodo estremamente importante, ma in qualche modo può duplicare o addirittura vanificare la responsabilità, che invece si indica essere esclusiva, del Ministero degli affari esteri. Anche in questo caso va considerata la necessità di disporre di strumenti che non siano meramente di attuazione (e penso all'Agenzia), ma possano complessivamente affrontare e gestire le situazioni senza duplicare gli interventi e prevenendo eventuali conflitti.

Mi chiedo anche come vengono attuate le iniziative approvate dal CICS. Mi pare che come supporto tecnico al CICS sia indicata la struttura operativa del Ministero degli affari esteri. L'approvazione di tutte le attività e di tutti i progetti da parte del Comitato interministeriale lascia qualche dubbio circa il fatto che una massa notevole di progetti, che presumibilmente in futuro aumenterà, possa essere disbrigata senza complicazioni e duplicazioni.

In conclusione, sarà nostra cura trasmettere alla Commissione una documentazione che contenga elementi di valutazione più analitici, in modo che rimanga anche una traccia scritta. Mi auguro che possa essere di aiuto al lavoro che la Commissione sta svolgendo.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di CGIL, CISL e UIL che hanno fornito utili indicazioni al nostro lavoro. A tale riguardo esprimo apprezzamento per la concordanza di vedute che sembra emergere, a riprova della approfondita riflessione compiuta sulla materia.

La previsione dell'istituzione del CICS è legata al fatto che, già nel disegno di legge delega, era stato auspicato che il testo di riforma della disciplina della cooperazione raccogliesse tutte le attività del settore, non solo quelle poste in essere dal Ministero degli esteri, ma anche da altri ministeri, dalle regioni e dai vari soggetti pubblici. È chiaro che una simile attività di coordinamento non può spettare soltanto al Ministero degli esteri; a ciò va aggiunto che le regioni hanno potere e capacità, anche dal punto di vista finanziario, di portare avanti progetti di cooperazione.

Siamo stati recentemente in Egitto e abbiamo verificato, per esempio, che il Ministero dall'ambiente ha un funzionario fisso al Cairo per seguire i progetti di protezione dell'ambiente del Governo egiziano. Questo dovrebbe rientrare nelle attività di cooperazione, tenuto anche conto della possibile assistenza tecnica nella valutazione dei progetti predisposti da

parte dello stesso Governo egiziano. Questa è un'iniziativa che va ben al di là di quello che normalmente si pensa sia la nostra cooperazione.

Anche da queste esperienze deriva la decisione di istituire il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo e il Fondo unico, che sono gli elementi nuovi del disegno di riforma della cooperazione e che presentano talune complessità nel loro funzionamento. Dobbiamo stare attenti a rendere questi due istituti, che sono i polmoni della cooperazione, effettivamente operanti, con regole chiare e di semplice applicazione.

Abbiamo inoltre considerato l'Agenzia come un organo esecutore, quindi di preparazione e di esecuzione di progetti decisi altrove, non dall'Agenzia. Sono decisi, in particolare, dal Ministero degli affari esteri e dagli altri ministeri. Seguirà poi un'opera di coordinamento, perché è il Ministero degli esteri che, attraverso le sue ramificazioni territoriali, decide quali sono i settori e i progetti che i singoli governi locali ritengono prioritari e verifica se incontrano il consenso da parte italiana; in questo caso possono essere istruiti ed eseguiti. In quest'ottica l'Agenzia non avrebbe altri compiti se non quello di esecuzione. Non è pensabile che essa diventi «la» cooperazione. Le possibilità sono molteplici e sono tutte da valutare.

MARTONE *(RC-SE)*. Questa, però, è l'ottica del testo presentato dal relatore.

PRESIDENTE. Certo. Stiamo lavorando perché ci sono opinioni diverse sul ruolo dell'Agenzia, ma nel momento in cui si dice che la cooperazione è parte integrante della politica estera, occorre tener conto che la politica estera la fa il Ministero degli esteri, non la può fare l'Agenzia.

Non possiamo che apprezzare il contributo del senatore Martone ai lavori del Comitato ristretto. Anche se a volte le valutazioni possono essere talvolta diverse, egli è elemento di notevole stimolo ed influenza.

TONINI *(Aut)*. Innanzitutto, ringrazio i rappresentanti di CGIL, CISL e UIL per il contributo tutt'altro che formale che hanno dato al nostro lavoro. Queste audizioni si stanno rivelando molto utili e stanno dimostrando la produttività del metodo adottato, di cercare cioè di definire insieme un testo – sul quale al momento non c'è un accordo definitivo in Commissione – che sia quanto più possibile organico, in modo da poter essere sottoposto alla valutazione di quanti sono invitati a partecipare alle audizioni. Su di esso stiamo cercando di raccogliere contributi da parte di tutti gli interlocutori istituzionali e della società civile interessata al settore. Abbiamo ben presente la raccomandazione rivoltaci dal rappresentante della CISL: dobbiamo evitare di ritrovarci nuovamente qui tra dieci anni, magari con altri attori, ad affrontare gli stessi problemi. Stavolta dobbiamo provare a fare sul serio.

Ci sono due condizioni positive, in una certa misura inedite rispetto al passato e sicuramente diverse rispetto a dieci anni fa, che sulla carta ci

consentono di essere ottimisti. La prima è l'impegno del Governo: a differenza di quanto è successo nelle altre legislature, questa volta il Governo ha deciso di fare la sua parte e di presentare un disegno di legge (addirittura un disegno di legge delega) piuttosto organico, che dà una serie di indicazioni molto chiare. Questo mi pare un elemento molto significativo, perché invece in precedenza l'Esecutivo si era tenuto fuori dalla mischia, con il risultato che le contraddizioni interne alla maggioranza e le difficoltà fra i Ministeri e le diverse amministrazioni avevano fatto impantanare la discussione. Questa volta il Governo ha fatto delle scelte.

Adesso il problema è verificare in Parlamento l'esistenza di un consenso per andare avanti in quella direzione. Questo è il secondo elemento che a me pare positivo: l'iniziativa del Governo è servita a stimolare il Parlamento a muoversi in maniera decisa, seppure autonoma, perché l'altro elemento cruciale è che in un contesto come quello nel quale ci troviamo (sono noti i rapporti di forza numerici all'interno del Senato) è difficile procedere in modo decisionista, in particolare in un settore come questo. L'unica strada possibile è quella di cercare di lavorare sulla base del consenso, cioè cercando di redigere un testo nel quale ciascuno si senta rappresentato e tutti abbiano accesso alla decisione senza che nessuno possa avere diritto di veto. Così abbiamo proceduto nel Comitato ristretto, apprezzando il lavoro del Governo, non assumendo il disegno di legge delega come testo base (non potevamo chiedere questo ai colleghi dell'opposizione), ma procedendo con un disegno di legge di iniziativa parlamentare che unificasse i diversi testi presentati, tra i quali in primo luogo quello del Governo, e si muovesse nella logica di disegno di legge ordinario, eventualmente con alcune deleghe su punti specifici, come ad esempio l'istituzione dell'Agenzia. Questo è il contesto in cui stiamo lavorando, che non va mai dimenticato, altrimenti si rischia di ragionare in astratto e di ricreare le condizioni per ritrovarci tra dieci anni nuovamente al punto di partenza.

Detto questo, per quanto riguarda il quadro istituzionale avete perfettamente colto la filosofia di fondo, vale a dire garantire un forte coordinamento in capo al Ministero degli affari esteri in virtù del fatto che la cooperazione è parte integrante e qualificante della politica estera italiana. Si tratta ora di trovare un punto di equilibrio tra l'autonoma iniziativa di tante istituzioni del nostro Paese, a livello sia centrale che periferico (anche se è un termine che non amo particolarmente), nell'ambito del tanto evocato sistema Italia che, nonostante la pluralità di espressioni, resta particolarmente complesso e di difficile integrazione. Si è immaginato di affidare la regia al Ministero degli affari esteri (uno degli aspetti su cui vi è stata unanimità nel Comitato ristretto), cercando altresì di presentare, anche se con molta fatica, una proposta basata sull'articolazione di alcuni strumenti.

In primo luogo, vi è un documento triennale di programmazione e indirizzo, che viene aggiornato ogni anno dal Consiglio dei ministri. È stato previsto quindi un Fondo unico, che contiene alcune eccezioni, ma questo è frutto della mediazione – in questo caso interna al Governo –

tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri. Il primo ha accettato di essere dentro al programma triennale, ma non dentro al Fondo unico. Si possono anche immaginare soluzioni diverse e più radicali, anche se ieri, nell'ambito dell'audizione del Presidente dell'OCSE/DAC, Richard Manning, è stato spiegato che in diversi paesi del mondo esiste un problema di coordinamento tra il ministero degli esteri e il ministero dell'economia e delle finanze, posto che quest'ultimo gestisce i rapporti con le istituzioni finanziarie multilaterali. Nel Comitato ristretto abbiamo comunque trovato un punto di equilibrio che consente di fare un passo avanti, un salto di qualità, nel senso di riportare la parte economica e finanziaria all'interno di una programmazione generale sotto la regia del Ministero degli affari esteri.

Il Fondo unico viene gestito nei suoi indirizzi fondamentali (ma questo è un tema ancora aperto) dal CICS con funzioni decisionali particolarmente stringenti rispetto ai progetti oppure, in alternativa, dall'Agenzia. Se si vuole seguire la strada di un'Agenzia che sia struttura operativa e non decisionale, è evidente infatti che bisogna collocare altrove il momento decisionale. Questo è un altro punto di equilibrio provvisorio, come dimostra la garbata interruzione del collega Martone. Ancora non vi è un consenso unanime, ma è un punto di equilibrio rispetto ad una resistenza piuttosto ferma (e il collega Mantica potrà motivarla meglio di me) da parte dei colleghi dell'opposizione, che hanno espresso in linea di principio la loro contrarietà a un ruolo decisionale dell'Agenzia. Temono infatti che si possa determinare un appesantimento burocratico e una confusione tra livello politico e livello gestionale e che possa diventare un luogo di sovrapposizione e di non efficace relazione con la struttura diplomatica. Molte di queste obiezioni sono assolutamente fondate e trovano consensi nel mondo politico e parlamentare (e questo già basterebbe), ma anche nella società civile e nelle diverse articolazioni della diplomazia. È un tema delicato.

Le vostre osservazioni saranno sicuramente utili per il nostro lavoro, in particolare il richiamo all'esperienza spagnola fatto dal dottor Cal.

Da ultimo, vorrei sottolineare che il testo del Capo V è ancora molto grezzo, anche se desta meno problemi da un punto di vista politico. In effetti, il lavoro redazionale deve essere ancora approfondito, considerato che l'attenzione del Comitato ristretto si è concentrata invece sui nodi politici più rilevanti.

Ripeto, molte delle vostre osservazioni mi sembrano assolutamente fondate; avremo modo di approfondirle e di tenerne conto. Naturalmente vi ringrazio già da ora per la documentazione che ci invierete.

MANTICA *(AN)*. Vorrei in primo luogo chiedere al Presidente di prevedere un'ulteriore audizione dei sindacati in modo da poter approfondire meglio alcune questioni.

Condivido tutto ciò che ha detto il senatore Tonini. Voglio soltanto ricordare che uno dei temi di maggiore rilievo dal punto di vista politico è quello della definizione del concetto di cooperazione allo sviluppo. Bi-

sogna aiutare i paesi in via di sviluppo a realizzare condizioni di autonomia e crescita concrete. Quindi, al di là della solidarietà, sono necessari fatti concreti. Per avviare lo sviluppo è importante realizzare ponti, dighe, ferrovie, strade, aprire fabbriche. Credo che il più grande successo della cooperazione allo sviluppo sia quello di non avere più nulla da fare: il giorno in cui ciò dovesse accadere, avremo ottenuto il massimo dei risultati. Molte delle vostre osservazioni – che sono state oggetto di dibattito anche all'interno della Commissione – ritornano a questa definizione. Il Vice ministro con la delega per la cooperazione, Patrizia Sentinelli, venne a proporre cooperazione e solidarietà; noi le contestammo questo criterio sostenendo che si doveva parlare piuttosto di cooperazione per lo sviluppo. Su questo argomento sarebbe opportuno, in una sede adeguata, avere un chiarimento, considerato che in tale definizione rientra anche la preoccupazione espressa del dottor Barbieri in merito alle spese militari.

Abbiamo immaginato una definizione, ma voglio ricordare che questo Governo – e non lo dico in polemica, perché sono d'accordo - ha stabilito un fondo di 40 milioni di euro per *peace facility*. Non essendo una forma di aiuto ai volontari civili, è materia di discussione. Se la cooperazione allo sviluppo ha come presupposto la pace e la stabilità del paese, forse qualcosa va fatto per realizzare questo obiettivo, ma certamente bisogna trovare un accordo sulle modalità di decisione e di controllo.

Il vero nodo politico, tuttavia, è rappresentato dall'Agenzia; di tutto il resto, compreso il CICS, si può discutere. A questo proposito vorrei fare due osservazioni. In primo luogo, non è molto di moda fare riferimento in Parlamento a modelli spagnoli, francesi o tedeschi. È ovviamente una battuta che si riferisce alla riforma elettorale, però con le organizzazioni sindacali sarebbe opportuno aprire un confronto. Sulla base delle vostre relazioni sindacali con altri paesi europei sarebbe utile conoscere quanti funzionari all'estero dell'ambasciata britannica sono inglesi e quanti sono del paese in cui operano. Tra l'altro, sono favorevole alla territorialità (bisogna seguire l'Unione europea, che in qualche modo sta delocalizzando), però credo che dovremmo mettere l'accento sul modello di rappresentanza all'estero, che implica alcuni problemi legati alla contrattazione sindacale e all'inquadramento del personale, argomenti di grande rilevanza. Per quanto ne so, il Quay d'Orsay o il Foreign Office hanno modelli completamente diversi dai nostri.

Il dottor Barbieri ha fornito poi un dato che prendo per buono: il Comitato direzionale e gli altri organismi decisionali hanno varato 700 progetti nel corso del 2007.

BARBIERI. 500 il Comitato direzionale e 200 la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

MANTICA *(AN)*. Vi voglio far presente, ma non vorrei sbagliare, che i fondi gestiti autonomamente dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non sono superiori ai 700 milioni di euro. Allora, se la media dei progetti ammonta a un milione di euro, possiamo pure andare

a casa. Se ha ragione il dottor Barbieri, come io credo, è ovvia l'obiezione che ci muovete, e con la quale convengo, ossia che va ripensata l'opportunità di istituire un Comitato interministeriale per decidere progetti da un milione di euro. Il fatto è che va stabilito in che cosa consiste la nostra cooperazione, perché se il valore medio dei progetti è di un milione di euro vuol dire che ne esiste un'infinità da 100.000 euro. Questi sono dati veri su cui ragionare, non ideologici. Però, a questo punto, vi chiedo anche: secondo voi serve un'Agenzia con poteri esecutivi e decisionali per gestire progetti da un milione di euro?

E questo mi sembra il secondo importante argomento da affrontare assieme. Noi stiamo lavorando con grande difficoltà: il senatore Martone ha un'opinione; il relatore Tonini compie opera di mediazione, secondo il suo ruolo e la sua funzione; io faccio la parte contraria rispetto al senatore Martone. Al di là di tutto, però, c'è la volontà di trovare una soluzione. Il problema è capire il rapporto tra le funzioni dell'Agenzia e quelle della diplomazia. Sono favorevole alla territorialità, ma – considerando che stiamo parlando dell'Italia e non della Svezia o degli Stati Uniti – immaginate quanto possono contare le ambasciate nei paesi in via di sviluppo quando l'ambasciatore non ha risorse a disposizione, mentre l'ufficio tecnico locale dispone di 50 milioni di euro. È giusto che sia quest'ultimo o deve essere l'ambasciatore a decidere la politica da seguire in quel paese? Che rapporto c'è tra l'ambasciata e l'UTL (Unità tecnica locale)? E se l'impiegato dell'UTL è un consulente e non un dipendente del Ministero, è giusto che l'ambasciatore continui a firmare le sue note di spesa, quando quello rispetto al Ministero non ha alcuna responsabilità, non essendo un dipendente? Quando affrontiamo questo tema dobbiamo stabilire con grande serietà che cosa è decisione politica e cosa è decisione operativa: su questo crinale si gioca il nuovo disegno della cooperazione.

Secondo voi, l'ammontare del contributo agli organismi multilaterali è giusto che lo decida il CICS, perché si tratta di una scelta di carattere strategico e politico, o l'Agenzia? Potremmo anche decidere quali aree di competenza di grande valenza politica ed economica restano in capo al Comitato interministeriale e quali all'Agenzia. Vi invito però a stare attenti. All'epoca in cui era Sottosegretario il senatore Serri il Parlamento, che non era molto dissimile da quello attuale, creò un'Agenzia con un Consiglio d'amministrazione composto da 14 membri ed istituì una Commissione bicamerale per controllare le attività dell'Agenzia. Noi vogliamo proporre un'Agenzia monocratica, con un direttore generale, sul modello della Protezione civile. Nella misura in cui, però, deleghiamo le scelte operative ad un organo monocratico, senza orpelli inutili, dobbiamo garantire un forte equilibrio tra la decisione politica e l'operatività. Su questi temi delicati – livello politico e operativo, dimensioni, territorialità, rapporti – credo sarebbe opportuno, signor Presidente, avere un confronto più approfondito con le organizzazioni sindacali per conoscere la loro esperienza.

C'è un altro aspetto su cui mi interessa rivolgere una domanda agli auditi: supponendo di aver delineato uno splendido modello, su cui siamo

tutti d'accordo, come possiamo superare la fase di transizione? È inutile che ci raccontiamo storie. Quando ero Sottosegretario cercai di bandire concorso per assumere personale all'UTC (Unità tecnica centrale), ma dovetti scontrarmi con le procedure previste dalla legge e le aspettative del personale. Allora, quale soluzione dobbiamo trovare? Assumiamo tutti i consulenti dell'UTC come dipendenti del Ministero degli affari esteri? E cosa facciamo con coloro che a 72 anni continuano a fare i consulenti? Anche per il periodo transitorio dobbiamo metterci d'accordo su alcuni aspetti importanti, dai numerosi lavoratori distaccati ai contributi alle ONG.

Ha ragione il relatore Tonini: questa riforma, nella quale io credo, passa se creiamo abbastanza consenso da presentare all'Assemblea un testo condiviso. Altrimenti, sottoposti alle infinite pressioni di quanti sono interessati all'approvazione di questa o quella modifica, il progetto di riforma muore. Così accadde al progetto Serri, che venne massacrato dalla sua stessa maggioranza oltre che dall'opposizione e dalla diplomazia. Vogliamo dirlo con grande onestà? All'epoca dalla Farnesina partirono ordini molto precisi sull'affossamento di quella riforma.

L'impegno è creare consenso (e il relatore Tonini ha compiuto un lavoro notevole) con i sindacati, con la diplomazia e con le forze politiche. Il testo, una volta licenziato dalla Commissione, deve passare velocemente per l'Assemblea per poi arrivare alla Camera dei deputati senza essere stravolto, altrimenti non riusciremo a varare la riforma nemmeno in questa legislatura.

Chiedo la vostra collaborazione concreta e reale. Nessuno ha in mente un disegno preciso, né intendiamo punire nessuno. Vorremmo tener conto di tutte le osservazioni per trovare un equilibrio, che risulta essere molto delicato relativamente alle competenze dell'Agenzia. Sono numerosissimi gli interessi in gioco (la società civile, le ONG e così via). A proposito delle organizzazioni non governative, secondo i criteri indicati dal dottor Cal, avremmo dovuto azzerare Movimondo, che pure nella storia della cooperazione italiana riveste un ruolo importante; si tratta infatti di un'antica ONG, peraltro già legata all'ex Partito comunista, aspetto che non mi interessò quando decisi che comunque andava aiutata.

In conclusione, quello che occorre trovare è il consenso su un modello di Agenzia più o meno condiviso da tutti. Ognuno rinuncerà ad una parte delle proprie opinioni, come sempre succede in queste mediazioni, in modo tale che alla fine venga fuori un disegno che nella sostanza accontenta tutti. Su questo punto – e penso di poter parlare anche a nome del collega Pianetta, oggi assente – vi è grande disponibilità da parte dell'opposizione per arrivare a trovare una soluzione priva di ideologismi.

L'ultima questione che vorrei affrontare riguarda i controlli. Non ne avete parlato, ma non si può partire dal presupposto che, una volta finanziato un progetto, vada tutto bene, nemmeno se si tratta di cooperazione multilaterale. A chi spetta il controllo? All'Agenzia, a un ente terzo che la controlla a sua volta o alla diplomazia? Siamo disposti a parlare di tutto, non abbiamo un modello precostituito, ma va affrontato il tema

del controllo di efficienza ed efficacia degli interventi della cooperazione. Se c'è un difetto della legge n. 49 è che questo argomento non è presente, tant'è vero che nessuno di noi oggi, al di là delle opinioni politiche, può dire che un certo progetto abbia funzionato, perché non vi sono riferimenti normativi relativi ai controlli. Li vorremmo introdurre, anche se forse questa nostra intenzione non è ben esplicitata nel testo unificato. Anche su questo punto vorremmo indicazioni da voi. Non si tratta del controllo contabile: è un'altra cosa, è il controllo politico, professionale di efficienza e di efficacia dei progetti, anche di quelli seguiti dagli organismi multilaterali perché uno dei problemi più grandi della cooperazione italiana è che noi firmiamo assegni in bianco.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, per quanto riguarda l'Agenzia, la questione fondamentale, sulla quale almeno noi ci stiamo interrogando, non è tanto la sua autonomia politica quanto, come ci è stato detto anche ieri dai rappresentanti dell'OCSE, la sua autonomia operativa. L'Agenzia dovrà rispondere sul modo in cui implementa e attua le linee strategiche generali dettate dal Ministero degli affari esteri, che vengono poi gestite nella loro interezza dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, luogo a nostro parere dedicato non al *micromanagement*, ovverosia all'approvazione dei progetti, ma a garantire la coerenza di indirizzo che poi deve essere rappresentata operativamente dall'Agenzia stessa.

C'è una seconda questione sulla quale continuiamo a interrogarci. A mio parere è l'Agenzia, o comunque sia l'organismo esecutivo, che deve avere accesso al bilancio. Non può essere un organismo direttivo a disporre dei fondi di bilancio. Mi sembra che questo sia un criterio logico nei modelli di *governance* normali, in cui c'è un *board*, un comitato direttivo, che stabilisce le linee strategiche generali e un direttore esecutivo che dispone dei fondi per attuarle e poi risponde al comitato direttivo rispetto alla compatibilità e alla conformità del mandato che gli è stato dato. Da questo punto di vista vedo ben chiara la struttura di *governance* della cooperazione. Possiamo anche accettare il CICS come luogo di discussione strategica, nel quale anche i soggetti non pubblici che fanno cooperazione devono avere diritto di accesso, tramite consultazione, però il Fondo unico, a mio parere, deve essere gestito da un ente terzo, altrimenti non riesco a comprendere le ragioni per le quali altri dicasteri, altre amministrazioni dello Stato debbano cedere sovranità ad un ministero unico. Non per questo, però, non si deve rafforzare il ruolo centrale di direzione politica del Ministero degli affari esteri, e su questo siamo tutti d'accordo.

La domanda che vorrei porre riguarda il punto che è stato toccato dal dottor Barbieri, quando ha parlato di commercio e coerenza. Vorrei inoltre capire meglio l'osservazione relativa al settore privato, non perché sia molto entusiasta all'idea che il settore privato e le imprese facciano cooperazione, ma a volte intervengono in progetti che si sovrappongono a progetti di cooperazione (basta pensare al settore della gestione delle risorse idriche o alle infrastrutture). Sono d'accordo, forse va specificato

meglio, tra gli obiettivi, quello della coerenza delle politiche di cooperazione con altri settori che intervengono nelle azioni di lotta alla povertà; penso, ad esempio, al WTO o ad altri organismi, agli investimenti diretti esteri e alle attività della SACE e della SIMEST, perché alla fine anche di questo stiamo parlando. Le organizzazioni sindacali hanno riflettuto sulla coerenza tra le politiche della cooperazione e quelle commerciali? Voi che seguite molto da vicino anche i negoziati commerciali, come pensate che dovremmo assicurare questa coerenza? Di quale tipo di strumento, oltre al documento triennale di programmazione, il CICS o il Parlamento si dovrebbero dotare?

Mi piacerebbe molto inserire negli obiettivi quello del *core labour standard*, ovverosia la promozione dei diritti fondamentali del lavoro, che sono un punto di riferimento universalmente riconosciuto. Gli investimenti diretti esteri continuano ad esistere, ma cosa possiamo fare in modo che si svolgano in maniera compatibile rispetto agli obiettivi di riduzione della povertà e di sviluppo? Avrebbe senso chiedere che SACE e SIMEST, ad esempio, si dotino di linee guida, non soltanto quelle dell'OCSE sulle questioni ambientali e sociali, ma linee che permettano loro di valutare le ricadute degli investimenti in termini di sviluppo e di lotta alla povertà?

C'è un ultimo punto sul quale condivido spesso le mie riflessioni con la Commissione. Penso che la cooperazione allo sviluppo debba essere un progetto a termine, nel senso che dobbiamo costituire un quadro di *policy* che permetta ai paesi destinatari degli aiuti di essere i primi soggetti generatori di risorse economiche e finanziarie per la loro uscita dalla povertà. Questo concerne il tema della coerenza con le politiche di commercio, gli investimenti, le politiche fiscali e macroeconomiche. Penso che dovremmo interrogarci anche al riguardo, perché altrimenti la discussione sulla cooperazione rischia di essere limitata a un solo punto fondamentale, quello della struttura istituzionale, senza fare tesoro di quanto è successo negli ultimi decenni rispetto al pensiero strategico e alle nuove modalità di cooperazione.

ITALIA. Signor Presidente, vorrei intervenire su alcuni punti toccati dagli onorevoli senatori.

In primo luogo vorrei fosse preso in attenta considerazione il Capo I del testo unificato proposto dal relatore, concernente i principi fondamentali e le finalità. Mi pare di aver compreso che la richiesta da noi avanzata, che venga inserita con un'evidenza prioritaria la problematica relativa alla tutela dei diritti umani fondamentali e del lavoro e, più in generale, alla partecipazione democratica, sia considerata un'opzione politica. Per l'esperienza che abbiamo sviluppato in questi anni credo invece che, senza queste componenti, anche la sostenibilità dei progetti economici verrebbe meno. Lo dico al senatore Mantica, che ha esperienza di cooperazione avendo ricoperto un ruolo di responsabilità al Ministero degli esteri nella legislatura precedente.

Ci siamo accorti – e questo è il cambiamento reale avvenuto nella cooperazione – che senza le componenti di partecipazione e di controllo democratico anche i progetti economici di cooperazione allo sviluppo non hanno sostenibilità nel tempo. Abbiamo visto molto spesso progetti nei settori della salute, dello sviluppo agricolo e altri venir meno quando abbiamo finito di operare, proprio perché le strutture sociali e politiche erano incapaci di gestire con senso democratico le iniziative, che venivano abbandonate o peggio cedute a privati, come è accaduto, per esempio, per le strutture sanitarie o scolastiche. In base alla nostra esperienza, come sosteneva anche il senatore Martone, vorremmo che vi fosse coerenza tra le decisioni politiche, assunte a livello centrale, e i programmi di cooperazione, riconducendo tali elementi all'interno della legge di riforma. È un aspetto molto importante per noi, essendo rappresentanti di ONG e sindacati che sostengono una certa qualità nello sviluppo.

Per quanto riguarda l'Agenzia, penso che si debba trovare un compromesso. La precedente legge di riforma della disciplina della cooperazione ebbe a naufragare proprio per i veti incrociati su questo tema. Capisco quindi la necessità di una mediazione, però credo che non si tratti di un problema politico il radicamento dell'Agenzia sul territorio. Priva delle sue articolazioni sul terreno (quali le UTL) e priva della sua componente tecnica e valutativa (sul modello dell'UTC), rimarrebbe un'Agenzia che nella sostanza dipende per gli *input* strategici dall'elaborazione dell'Unità tecnica centrale per la valutazione tecnico-politica di coerenza tra i programmi presentati e le indicazioni politiche che sono all'esterno dell'Agenzia. Essa, quindi, non ha gli strumenti concreti per attuare una strategia, ma è una mera esecutrice di progetti decisi da altri. Francamente, non mi pare che cambi molto se si incorporano nell'Agenzia queste componenti della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo e si lascia a tale Direzione il ruolo di strumento politico. Senza eccessivi stravolgimenti, l'Unità tecnica centrale e le Unità tecniche locali verrebbero inglobate nell'Agenzia come strumenti operativi che le consentirebbero di conoscere il territorio.

PRESIDENTE. Su questo naturalmente si può discutere. Ricordo che il disegno di legge che fu presentato nel 1998 nasceva in parte dal fatto che, nonostante l'Unità tecnica centrale avesse poteri enormi, persino eccessivi, nella gestione dei progetti, l'insieme del corpo diplomatico che se ne occupava non era riuscito a fare bene. Ne derivò un contenzioso per 150 miliardi delle vecchie lire con le imprese appaltatrici di progetti decisi dall'UTC, che dava un parere vincolante. Di qui nacque l'idea che non doveva essere il Ministero degli affari esteri a gestire i progetti, ma dovesse esserci un organo separato, più tecnico, responsabile per la preparazione e l'esecuzione dei progetti. In Parlamento tale disegno fu stravolto per una serie di motivi, al punto che venne abbandonato anche su iniziativa del Governo.

Su cosa l'Agenzia debba o non debba fare si può discutere. Sulla base dell'esperienza riteniamo che ci sia bisogno di avere rappresentanti

permanenti sul territorio, perché, ad esempio, nel caso di un progetto di formazione, sarà l'Agenzia ad istruirlo, ma poi ci saranno coloro che lo devono eseguire; allora ci vorrà un organo che controlli che il programma venga portato avanti correttamente. Questo non richiede un rappresentante permanente dell'Agenzia in un dato paese. Lo stesso vale per un progetto infrastrutturale: non è l'Agenzia che lo esegue, ma le ditte appaltatrici, e quindi responsabilità dell'Agenzia sarà di verificare che quel progetto venga eseguito secondo i criteri stabiliti. Penso che a questo scopo siano sufficienti delle visite dei responsabili competenti dell'Agenzia, tanto frequenti quanto necessarie, per verificare lo stato di esecuzione dei progetti, ma che non vi sia la necessità – come diceva il senatore Tonini – di avere rappresentanti permanenti dell'Agenzia sul territorio, anche perché – come è stato detto – la responsabilità della rappresentanza è dell'ambasciatore e non può essere di coloro che gestiscono progetti di cooperazione.

Anch'io, infine, vorrei associarmi a quanti hanno auspicato una semplificazione degli articoli 15, 16 e 17 del testo unificato, peraltro, per stessa ammissione del relatore, la parte su cui si è meno lavorato finora.

Attendiamo con interesse la documentazione che vorrete inviarci. Se si rendesse necessario, dopo averla esaminata, potremo fissare una nuova audizione, naturalmente tenendo conto della vostra disponibilità.

BARBIERI. Signor Presidente, siamo naturalmente disponibili ad un nuovo incontro con questa Commissione. Vi faremo comunque pervenire le nostre osservazioni, sia per la parte condivisa da tutte le sigle sindacali, sia relativamente ad alcuni aspetti che, non vi nascondo, almeno la CGIL non condivide totalmente.

Penso che sia interessante, piuttosto che procedere con il meccanismo della deroga, distinguere le decisioni che attengono alla programmazione, all'indirizzo e all'accelerazione o alla semplificazione di procedure autorizzative. Ritengo si possa percorrere questa strada, a mio parere più efficace nella pratica. Ci riserviamo tuttavia di confrontarci al riguardo e di farvi pervenire in merito una memoria scritta.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per il contributo che hanno fornito ai lavori della nostra Commissione e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 9

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

102ª seduta: martedì 22 gennaio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione del Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 189, 200, 209 e *passim*
* ANDREOTTI *(Misto)* 206
LIVI BACCI *(PD-Ulivo)* 200
* MANTICA *(AN)* 203, 220
MARTONE *(RC-SE)* 201
* PIANETTA *(DCA-PRI-MPA)* 202
TONINI *(Aut)* 206

MANSERVISI . . . . . *Pag.* 189, 210, 220

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Interviene il dottor Stefano Manservisi, direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, accompagnato dal dottor Ranieri Sabatucci.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospeso nella seduta del 16 gennaio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del direttore generale per la cooperazione della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi, che è accompagnato dal dottor Ranieri Sabatucci.

Abbiamo in precedenza inviato al dottor Manservisi una serie di problematiche, concernenti delle aree di interesse, che vorremmo commentare nella misura in cui egli lo ritenga opportuno, assieme alle altre questioni su cui naturalmente vorrà soffermarsi, data la sua vasta esperienza nella gestione della cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. Cedo pertanto la parola al dottor Manservisi.

MANSERVISI. Signor Presidente, vi ringrazio molto per questo invito. Poiché è una delle poche attività del Senato rimasta in piedi in questi giorni, sento il peso della responsabilità; spero di essere all'altezza di questo onore ed onere e di contribuire alla discussione su questo progetto di legge che, dal punto di vista della Commissione europea, è estremamente importante perché deve ridare un ruolo significativo ad un Paese rilevante dell'Unione europea, l'Italia. Al di là della tecnicità della legge, il fatto che l'Italia rientri come protagonista forte nella cooperazione europea è, sul piano europeo, un obiettivo estremamente importante.

Vorrei fare una breve introduzione articolata su tre punti. Il primo punto concerne la nostra attuale visione della politica di sviluppo. Il secondo punto riguarda il ruolo della Commissione e vorrei affrontare tale

questione su due livelli. In primo luogo, la Commissione come istituzione politica che è motore dell'integrazione europea (è una dimensione spesso non considerata nell'ambito della politica di cooperazione, che è tuttavia estremamente importante): quindi, come la Commissione ha svolto questo ruolo e che conseguenze ha per gli Stati membri, in particolare per l'Italia. In secondo luogo, la Commissione come attore della politica di sviluppo, istituzione a cui gli Stati membri hanno affidato la gestione di circa il 20 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'intera Unione europea. Vorrei spiegare come la Commissione agisce, come è organizzata e che impatto ha sugli Stati membri, in particolare, sull'Italia. Il terzo aspetto su cui vorrei intervenire e fare qualche commento è il testo unificato proposto dal relatore Tonini.

Debbo comunque fare una constatazione sin dall'inizio: l'Italia è cresciuta, si è modernizzata e rafforzata attraverso un forte investimento sull'Europa. Posso dire che il nostro Paese ha dato molto alla costruzione europea, ma ha anche ricevuto molto; spesso c'è stata un'identificazione tra la crescita del Paese e il suo investire nell'Europa. Credo che questo ragionamento sia valido anche nella politica di cooperazione allo sviluppo e lo considero un dato di fatto da tenere presente. A mio avviso, la legge dovrebbe avere l'obiettivo di permettere all'Italia di agire con forza, ma ancor più dovrebbe offrirle la possibilità di essere un rilevante protagonista di ciò che fa l'Europa, di trovarsi in una posizione di guida nell'attività di tutta l'Unione europea e della Commissione in particolare.

Per quanto riguarda il primo punto di vista, l'attuale politica di sviluppo, se prendiamo l'Africa, che è il Paese su cui si concentra l'attenzione degli osservatori ed una grande considerazione dal punto di vista dell'impegno finanziario, vediamo che questo Paese oggi vive due tipi di contraddizioni. Da un lato, rispetto al *Millennium Development Goals* (MDG) e all'obiettivo numero uno, che è quello di ridurre della metà la povertà e la fame nel 2015, la situazione in termini quantitativi sta peggiorando. Ci sono infatti circa 140 milioni di persone in Africa che si sono aggiunte alla grande massa di quelli che non ce la fanno, che vivono con meno di un dollaro al giorno. Dall'altro lato, abbiamo un'Africa che cresce di circa il 5-6 per cento del PIL all'anno ormai da molti anni; una crescita che non è determinata soltanto dall'aumento del prezzo del petrolio, ma da un'attività economica che l'ha prodotta. Tuttavia, questa crescita non ha permesso di incidere sullo zoccolo duro della povertà. Quindi, un Continente come l'Africa al tempo stesso peggiora in termini di povertà assoluta e migliora in termini di crescita economica e, vorrei rilevare, nel suo percorso verso la democrazia; infatti, seppur in maniera discutibile, le elezioni che si tengono sono sempre più numerose (è perciò un processo difficile che è però in atto).

Inoltre possiamo vedere che, malgrado le preferenze date dall'Unione europea ai prodotti africani per aver accesso al mercato europeo (una preferenza che oggi è praticamente al 100 per cento, cioè ingresso senza dazi), l'Africa, che cresce del 5-6 per cento, ha un accesso al mercato eu-

ropeo che invece diminuisce: il ruolo dell'Africa nell'economia globale si marginalizza sempre più.

Questo è il panorama che riguarda l'Africa ed è questa la grande sfida che oggi ha di fronte la politica di sviluppo: affrontare la globalizzazione, permettere cioè una globalizzazione che dia più opportunità a tutti, che non marginalizzi e che riduca il rischio di esclusione. Oggi la politica di sviluppo, bene o male, in maniera cosciente e più o meno pragmatica, è l'unica politica che si trova ad affrontare l'insieme dei problemi della globalizzazione.

Se dobbiamo aiutare, ad esempio, un paese come il Burkina Faso – che non si trova neppure male come capacità di assorbire i fondi allo sviluppo – non possiamo semplicemente porci il problema di fare un buon progetto, ma dobbiamo soprattutto porci una domanda: dove sarà il Burkina Faso tra 15 anni, nel contesto di un mondo globale? Altrimenti, non facciamo della politica, ma dell'assistenza organizzata: una volta finito l'intervento, si ritornerà esattamente come prima.

Credo, allora, che una delle grandi difficoltà e sfide della politica di sviluppo, così come almeno l'abbiamo vista e la discutiamo a livello europeo, è il suo ruolo centrale. La politica di sviluppo si trova a dover affrontare delle situazioni che la diplomazia classica, la politica commerciale, economica o di sicurezza, da sole, non sono in grado di affrontare, se non con un collante che le rende comprensibili, appetibili per i nostri *partner*, e che dispone dei mezzi per poter sostenere queste ambizioni.

Ritengo allora che la politica di sviluppo per potersi definire tale, come una politica strutturale dell'azione esterna, deve porsi una serie di questioni economiche (come aiutare i paesi in via di sviluppo ad essere parte dell'economia globale), politiche (come affrontare le questioni della pace, della sicurezza, del buon governo, dell'emigrazione, della stabilità) e di ordine sociale (come dare un accesso sempre più largo ai cittadini di questi paesi a servizi di base, come l'approvvigionamento idrico, per non parlare dell'educazione e della salute).

Se questo è il tipo di sfida che abbiamo di fronte in un mondo globale, la prima conseguenza che si può trarre è la necessità di una massa critica in grado di affrontarla. Non si riusciranno a scalfire i meccanismi della globalizzazione, che inevitabilmente continuerà a generare disuguaglianze e a radicalizzare le posizioni, con relativi problemi di stabilità e di pace, se non si affronta l'insieme di queste tematiche.

Questa è una visione integrata della politica dell'aiuto pubblico allo sviluppo, che non si sostanzia in una distribuzione dell'aiuto, in una politica di donatori e beneficiari, ma in una politica superiore, capace di indicare soluzioni strutturali e di «sporcarsi anche le mani» affrontando temi che una volta erano tabù, come la pace, la sicurezza e la migrazione.

La Commissione in questo quadro, nel suo ruolo di federatore politico, di motore dell'integrazione europea, è chiamata a compiere determinati passi. Innanzitutto la politica di sviluppo a livello europeo non deve essere solo una competenza comunitaria, ma deve essere condivisa. Ciò significa che, a fianco di una politica di sviluppo della Commissione eu-

ropea, vi debbano essere le politiche di sviluppo nazionali. Tuttavia, in base ai Trattati, la Commissione ha un compito ben preciso: deve assumere le iniziative necessarie ad un miglior coordinamento, per fare in modo che una diversità di basi giuridiche non comporti una molteplicità di azioni disparate, che individualmente non avrebbero alcuna capacità di incidere sui veri problemi.

Per dare un'idea di ciò che rappresenta la politica di sviluppo dell'Unione europea, che non è quella della sola Commissione ma di questa e di 27 Stati membri insieme, riporto alcuni dati del Comitato per la cooperazione allo sviluppo (DAC), l'istituzione dell'OCSE che effettua il monitoraggio dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

Dai dati DAC del 2006 emerge che gli Stati Uniti sono il più grande donatore mondiale, seguiti a grande distanza dal Regno Unito e dal Giappone. Si tratta di dati in valore assoluto. Dalla tabella del DAC emerge altresì che gli Stati membri europei sono una piccola litania di tanti attori pieni di buona volontà, ma che occupano una posizione marginale. Se effettuiamo però un processo di consolidazione dei dati, che appare un po' arbitrario perché il DAC è un organismo sovranazionale che lavora su basi intergovernative, sotto il profilo quantitativo, l'insieme dell'aiuto gestito dall'Unione europea (i 27 Stati membri e la Commissione) produce un rapporto completamente diverso. L'Unione europea diventa il più grande donatore al mondo. Il 57 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2006 è di origine europea. Ciò significa che nel 2006 l'Europa ha speso circa 48 miliardi di euro e che la Commissione è stata in grado di gestire in modo coordinato il 20 per cento del totale dell'APS.

Si tratta di un dato statistico non politico, ma ciò che la Commissione cerca di fare, come motore dell'integrazione e federatore politico, per realizzare dei miglioramenti nei confronti delle sfide immani della politica di sviluppo, è creare un contesto in cui il dato statistico possa diventare dato politico. Si dovrebbe tentare di risolvere un'equazione in cui 27 Stati membri più la Commissione anziché fare 28 facciano 1, l'Europa, che in tal modo diventa un attore più forte.

Questo ovviamente è un obiettivo politico, ma abbiamo presentato delle proposte, che sintetizzo, per renderlo possibile. La premessa è stata l'adozione, nel 2005, da parte del Consiglio europeo, del Parlamento e della Commissione, del cosiddetto «Consenso europeo in materia di sviluppo». Questo documento è molto importante perché per la prima volta in 50 anni viene attuata una politica europea di sviluppo. Vi è un documento politico in cui tutta l'Unione europea si riconosce in termini di obiettivi, di valori, di modalità di azione.

Questo è un primo contesto nel quale gli europei si sono impegnati a lavorare insieme definendo priorità, modalità di lavoro e divisione degli interventi. I principi di base sono le cosiddette *best practice,* che in termini di politiche di sviluppo consistono nel partenariato, nell'*ownership*, ovvero nell'appropriazione dell'intervento da parte dei nostri *partner*. Non si arriva con le valigie piene di progetti, ma si discute con i *partner* dei loro bisogni e attraverso il dialogo si decide insieme.

Altro obiettivo è cercare di chiudere questo rapporto tra datore e beneficiario per instaurare un partenariato fra eguali in cui si discute di problemi comuni, perché la povertà interessa anche noi non soltanto quei paesi. La povertà è un male comune per opposizione ai beni comuni. Si cerca quindi di promuovere il dialogo politico come metodo di lavoro.

Infine, in questi nuovi rapporti di partenariato, si cerca il coinvolgimento della società civile, quindi non un dialogo tra sole istituzioni ma con la società e in particolare con la componente femminile che ha un ruolo estremamente importante.

Credo che l'Italia debba avere come obiettivo primario, nel momento in cui riforma la propria legge di cooperazione, l'iscrizione all'articolo 1 di questo manifesto politico. Infatti, non solo l'Italia si è impegnata in sede europea, ma questa legge gli fornirebbe uno strumento in più per chiedere conto ai suoi *partner* di quello che fanno, diventando in tal modo attore protagonista. Ovviamente sarebbe anche un messaggio simbolico estremamente importante della volontà di giocare a fondo la carta europea.

Dopo il «Consenso europeo in materia di sviluppo», gli Stati membri hanno adottato un «Pacchetto sull'efficacia dell'aiuto», vale a dire un programma che spiega come fare di più e come spendere meglio. Il primo impegno – «fare di più» – costruito sulle basi del processo di Monterrey e di Barcellona, punta a raggiungere lo 0,56 per cento del PIL entro il 2010 attraverso varie tappe. Nella prima, quella del 2006, l'Unione europea aveva l'obiettivo dello 0,46 per cento, che collettivamente è stato raggiunto e superato. All'interno naturalmente vi sono delle divergenze. Alcuni Stati hanno già superato l'1 per cento, altri sono molto al di sotto della soglia. Purtroppo l'Italia è uno di questi, anche se attualmente la volontà e il *trend* sono positivi.

Questo è il modo di lavorare dell'Unione europea. Lo spirito di famiglia dell'Unione deve essere più importante di quello dei membri della Comunità. È fondamentale che l'Unione continui ad essere il più grande donatore. Nel pacchetto sull'efficacia dell'aiuto non si parla soltanto di una maggiore quantità di denaro, ma anche del modo in cui spenderlo meglio. Si sprecano molti soldi e quindi è necessario migliorarne l'impatto.

Abbiamo cercato pertanto di affrontare un problema tipico, la sovrapposizione della concorrenza tra donatori, che molto spesso uccide i nostri *partner*. Quando un paese come la Tanzania deve supportare 300 missioni di donatori l'anno nel solo settore della salute pubblica, è inevitabile che si occupi di noi e non più dei suoi problemi sanitari. Quando in altri paesi, in materia di educazione, sono presenti un milione di progetti di importo inferiore ai 5.000 euro, ciò è espressione di tanta buona volontà ma non incide sui veri problemi che quei paesi devono affrontare.

Per affrontare tali problemi ed approntare degli strumenti idonei per rendere concreta un'azione più efficace abbiamo elaborato una serie di proposte, che sono state tutte adottate in sede di Consiglio. In primo luogo, abbiamo elaborato un codice di condotta sulla divisione del lavoro, una sorta di «dieci comandamenti» per organizzare il lavoro comune attri-

buendo ad ognuno vari settori come l'educazione, la salute, le strade e via dicendo.

In secondo luogo, abbiamo ideato uno schema per evitare di avere una pluralità di documenti di analisi di un paese e disporne soltanto di uno, un quadro comune di riferimento, quanto meno tra Stati europei, considerato che le analisi convergono. In alcuni paesi ci siamo già riusciti: in Sudafrica, ad esempio, tutti gli Stati membri della Commissione hanno un solo documento di strategia da usare come base.

In terzo luogo, stiamo cercando di programmare l'assistenza finanziaria, in modo che nella programmazione comune si possa dare prevedibilità ai nostri *partner* circa le fonti finanziarie che permetteranno di implementare le loro politiche.

Queste sono le proposte, tutte adottate, che concernono il ruolo di federatore politico della Commissione nell'obiettivo non solo di un maggiore coordinamento, ma anche di mettere a profitto il fatto che l'Unione europea sia il maggiore donatore al mondo. Per concretizzare tali proposte, abbiamo stabilito, anche a livello dell'Unione europea, delle strategie regionali, ad esempio in Africa, definendo chiaramente gli argomenti su cui ci siamo messi d'accordo. Per la prima volta quella fissata a Lisbona è una strategia comune: non si tratta di una strategia europea per l'Africa, bensì di una strategia euroafricana sugli obiettivi da realizzare insieme. Questo è il modo con cui abbiamo cercato di portare avanti tale agenda.

Un secondo profilo riguarda la Commissione in quanto attore. La Commissione, quindi l'istituzione cui è stata affidata la programmazione di una spesa che ammonta a quasi il 20 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'insieme dell'Unione europea, lavora attraverso vari livelli. È stata realizzata una rete di circa 120 delegazioni (forse la più grande rete diplomatica al mondo); quindi abbiamo una presenza in tutto il mondo. La Commissione è virtualmente presente in ogni paese con una sua struttura di dialogo politico e di implementazione dell'assistenza finanziaria. Nelle delegazioni lavorano circa 3.000 funzionari europei o personale a contratto, sostenute da una struttura a Bruxelles di circa 2.500 persone.

La struttura di Bruxelles ha un compito preciso, ossia formulare il cosiddetto *policy mix* per individuare l'insieme degli strumenti e dei mezzi finanziari da mettere a disposizione di un paese per sostenere i nostri obiettivi comuni. Tale sistema vede la cosiddetta programmazione dell'aiuto e del dialogo in due direzioni generali (quella per lo sviluppo e quella per le relazioni esterne), che formulano le linee di *policy*, programmano su base quinquennale gli importi assegnati ad ognuno dei nostri *partner* ed in tale contesto il settore su cui si intende concentrarsi. In applicazione del consenso ci concentriamo solitamente su due settori, in modo da armonizzarci con gli altri *partner* e definiamo gli obiettivi da raggiungere.

Una volta concluso il ciclo che riguarda la programmazione, l'*implementation*, ossia la messa in opera, è affidata al sistema delle delegazioni e ad una Direzione generale che potremmo – usando un linguaggio spurio

ma che rende l'idea – definire un'agenzia, poiché ha il compito esclusivo di occuparsi proprio dell'implementazione. Essa riceve, ad esempio, un ordine di servizio in Zambia sulla base dell'obiettivo di sostenere gli sforzi del Governo alla lotta contro la povertà di investire nell'educazione alla salute. Il 50 per cento dell'APS viene concesso sotto forma di sostegno al bilancio; il restante 50 per cento sarà destinato a sviluppare interventi quali le infrastrutture di collegamento: strade e telecomunicazioni.

Una volta fissato l'importo e definito il quadro, tocca all'organo esecutivo, ossia alle nostre delegazioni, coordinate dalla Direzione generale *EuropeAid Co-operation Office* (AIDCO). Vi è ad ogni modo una separazione tra la parte di *policy* e di programmazione e quella di *implementation* e di individuazione dei programmi.

Queste sono le modalità con le quali lavoriamo. Abbiamo cercato di mettere in opera quanto vi ho detto, purtroppo non sempre riuscendovi. Comunque abbiamo cercato di dare alcune indicazioni. Ad esempio, il nostro aiuto in ogni paese si limita tendenzialmente a due settori, in modo da permettere un maggiore coordinamento con gli altri donatori presenti. In secondo luogo, sosteniamo fortemente un coordinamento sotto la guida del paese *partner*, non pilotato dalle capitali, ma quanto più vicino al beneficiario stesso.

In questo quadro, abbiamo cercato di proporre alcune iniziative abbastanza innovatrici. Una di esse è la cosiddetta *African peace facility*, con lo scopo di promuovere la pace in Africa; si tratta di un esperimento contestato da alcuni perché, per la prima volta, si sono usati dei fondi di aiuto allo sviluppo per sostenere delle truppe africane al fine di mantenere la pace e la stabilità. Forse non è a tutti noto, ma da due anni le truppe dell'Unione africana, che tentano di mantenere la situazione sotto controllo nel Darfur, sono per il 90 per cento finanziate dal Fondo europeo di sviluppo, attraverso la *peace facility*. Si tratta sicuramente di una scommessa. Sono stati messi in evidenza alcuni aspetti critici (si è sostenuto che in questo modo si inquinano gli aiuti), ma anche alcuni aspetti molto positivi: in definitiva, se non c'è pace e stabilità, non c'è sviluppo.

Inoltre, abbiamo cercato di essere innovativi creando un Fondo per la promozione della *good governance* nei paesi in via di sviluppo, che non implica necessariamente e immediatamente una democrazia. Abbiamo cercato di spiegare che il processo verso la democrazia di molti paesi in via di sviluppo passa per la costruzione dello Stato, la creazione di istituzioni legittime agli occhi dei cittadini, che siano credibili perché capaci di fornire servizi come, ad esempio, la giustizia e il funzionamento di amministrazioni locali più vicine ai cittadini. Abbiamo dedicato 3 miliardi di euro solo per l'Africa sub-sahariana a sostegno dell'iniziativa di *good governance*. Stiamo cercando di arrivare a un patto con i nostri *partner* offrendo, in cambio di un piano di riforma delle istituzioni, un aiuto che vada al di là delle classiche forme di cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un modo per affrontare il problema della democrazia e dei diritti dell'uomo, tenendo conto però anche delle rigidità che i nostri *partner* ci

espongono. Non è facile realizzare determinati obiettivi, quando non esiste uno Stato.

Abbiamo altresì scommesso sullo strumento del sostegno al bilancio come il mezzo più importante per responsabilizzare i nostri *partner*. Anziché promuovere dei progetti, tendenzialmente si investe sui programmi e sul sostegno ai bilanci pubblici, nel quadro di indicatori di *performance* e di parametri per lo sviluppo di politiche settoriali stabiliti insieme in anticipo. Si è partiti dalla constatazione che se si vuole sviluppare, ad esempio, una politica della salute pubblica che sia durevole, non basta finanziare l'acquisto immediato di medicine, fornire un dottore o anche un'organizzazione non governativa: occorre invece sostenere il paese affinché possa investire e costituire una politica settoriale di salute pubblica, fornendogli i mezzi. L'aiuto al bilancio è particolarmente importante perché è il solo strumento che permette, ad esempio, di reclutare i medici e gli infermieri e di pagare il loro stipendio, coprendo quindi i costi correnti, che sono una componente importante in tali settori.

Vi sono altre iniziative che abbiamo cercato di offrire per mostrare come possa essere affrontata questa complessità. Ne ricordo una che credo sia di interesse per l'Italia, ed è quella di costituire dei centri di immigrazione assistita nei paesi in cui si manifesta maggiormente l'immigrazione illegale. In un paese come il Mali, ad esempio, stiamo costruendo con alcuni Stati membri dell'Unione europea (la mia speranza è che l'Italia sia parte di questo esperimento molto presto) dei centri in cui la migrazione sia oggetto prima di tutto di informazione, al fine di tagliare i canali dell'immigrazione illegale, e in secondo luogo di formazione, per rispondere a una domanda che è precisa e non generica. Il fine è quello di spingere il paese di accoglienza a pianificare flussi di immigrazione legale.

Ripeto, è in fase di realizzazione un centro di immigrazione assistita in collaborazione con il Governo del Mali; analogo interesse a partecipare a tale iniziativa è stato manifestato anche da parte del Governo del Senegal ed a seguire di quello della Mauritania. Stiamo quindi cercando di offrire delle soluzioni abbastanza innovative attraverso le quali affrontare in un modo un po' diverso i grandi problemi che abbiamo di fronte.

Dal punto di vista degli strumenti, si sta cercando di dare la possibilità di usufruire di fondi comuni europei al fine di massimizzare le economie di scala. Tanto per fare un esempio, per affrontare il problema delle infrastrutture in Africa, abbiamo lanciato un *trust fund* con la Banca europea per gli investimenti (BEI) onde poter mettere insieme le risorse della Commissione, quelle della BEI ed i contributi bilaterali degli Stati membri e quindi cercare di agire congiuntamente. Lavorare insieme è molto importante; tenete presente che ovviamente anche l'Italia, che partecipa a questo Fondo con un importo abbastanza ridotto di 5-10 milioni di euro, in virtù di tale contribuzione ha però titolo a sedersi nel *board* e quindi a partecipare alla definizione di investimenti dell'ordine di numerose decine di miliardi di euro. Si tratta quindi di uno strumento finalizzato a creare sempre maggiore coordinamento e impatto di massa critica.

Quanto brevemente descritto rappresenta quindi parte delle iniziative e delle modalità con cui la Commissione interviene in questo ambito come attore.

Vorrei concludere il mio intervento soffermandomi rapidamente su alcune considerazioni che mi sono state stimolate proprio dalla lettura del testo unificato proposto dal relatore Tonini.

In primo luogo mi sembra opportuno sottolineare che, considerato quanto l'Italia ha dato e ricevuto dall'Europa, l'approccio primario a questo tema dovrebbe privilegiare il «fare attraverso l'Europa» piuttosto che pensare di poter procedere da soli. Considerato il livello in cui si trova oggi l'Italia in materia di cooperazione allo sviluppo, nonostante l'obiettivo sia lodevole – e come italiano ed europeo non posso che augurarmi che l'Italia diventi in questo settore più forte e più grande del Regno Unito, della Francia e quindi dei grandi attori – e che c'è un percorso ancora da costruire, può risultare più agevole ed incisivo se si investe maggiormente sulla dimensione europea; ciò in primo luogo per contare di più rispetto all'utilizzo di masse critiche finanziarie e di strumenti che sono già a disposizione e, se possibile, anche per dare impulso all'azione dell'Unione europea in questo ambito.

Ripeto, è forse meglio cercare di dotarsi di strumenti capaci di orientare questo 20 per cento del totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo degli Stati membri, pari a 48 miliardi di euro, piuttosto che investire soltanto su quello che è attualmente il contributo italiano alla cooperazione allo sviluppo che è una componente relativamente ridotta. Le due ipotesi ovviamente non si escludono, anche se torno a ribadire che a mio avviso la seconda ha minori possibilità di successo.

Pertanto, mi ha molto sorpreso, leggendo il testo unificato, che la dimensione europea fosse praticamente assente anche perché ritengo che l'adesione al citato documento «Consenso europeo in materia di sviluppo» – sottoscritto anche dall'Italia – rappresenti per il nostro Paese uno strumento importante non tanto perché ne fa un «bravo allievo», ma in quanto gli permette di chiedere agli altri conto della loro azione. Nel testo in esame non trovo alcun riferimento in tal senso, laddove forse sarebbe stato utile farne cenno all'articolo 1, per poi, all'articolo 2 evidenziare l'esigenza di essere attori e protagonisti del processo di divisione del lavoro, di questo *aid effective*, di questo spendere meglio qualsiasi importo disponibile, sollecitando in tal senso l'Unione europea. Questo è infatti l'obiettivo: come ho già detto l'Italia non è tenuta ad essere un buon allievo, ma sarebbe importante che fosse l'attore che fa procedere tutto il gruppo nella direzione migliore.

Questo è a mio avviso un aspetto essenziale che suggerirei di esplicitare nel testo in esame proprio perché potrebbe rappresentare per l'Italia la credenziale migliore, oltre a garantire al nostro Paese la possibilità di lavorare giocando un ruolo più forte con i *partner* europei.

Inoltre, considerato che le *best practice* in materia di sviluppo prevedono, da una parte, l'individuazione chiara degli obiettivi di *policy* e di programmazione dell'aiuto e, dall'altra, il massimo dell'efficacia di esecu-

zione, credo allora che il rapporto tra il *policy planning* e l'*implementation* – che nel testo in esame vede il Ministero degli affari esteri come centro di pianificazione e sull'altro versante l'Agenzia – potrebbe essere risolto in maniera semplice e serena. Mi riferisco cioè alla possibilità di prevedere, da un lato, un ruolo di indirizzo, di *policy* e di definizione completa del quadro politico e, dall'altro, una eventuale Agenzia, nel merito della quale non spetta a me fare considerazioni di sorta, anche se si tratta di uno strumento perfettamente legittimo e già in uso in Europa.

Detto questo, ritengo anche che sarebbe utile chiarire più approfonditamente i rapporti tra le due dimensioni, ovvero tra quella della politica che deve rimanere dominante e quella dell'esecuzione che deve assicurare efficacia all'azione. È difficile che per essere efficace tale azione possa essere centralizzata. Inevitabilmente, quindi, bisogna fare in modo che l'Agenzia abbia dei terminali nei vari paesi, posto che, nell'ambito dell'azione di *implementation,* sia il dialogo con le autorità e con gli altri donatori che si coordinano sul posto, sia l'identificazione delle componenti tecniche diventano di difficile realizzazione se si ritiene di farlo restando nelle diverse capitali.

Pertanto, rispetto ad alcuni passaggi del testo che non mi sembrano del tutto chiari, se mi è consentito un suggerimento, direi che questa dovrebbe essere la direzione da seguire, una direzione da sostenere con flessibilità. Del resto, se posso fare un esempio, è estremamente semplice il rapporto che intercorre tra la Direzione generale di cui sono a capo, che ha un carattere politico ed a cui spetta la definizione delle *policy,* degli stanziamenti da assegnare ai paesi, della iniziative e degli strumenti necessari, e la citata Direzione generale che si occupa di *implementation, EuropeAid:* la prima decide quello che si deve fare e l'altra affronta il problema delle gare e degli aspetti più tecnici, individua cioè la parte di strada che ha un rilievo maggiore in termini economici. Credo quindi che sia necessaria una certa flessibilità per permettere di essere presenti sul territorio.

Inoltre, porto ad esempio le proposte avanzate dalla Commissione – che generalmente coincidono anche con quelle dell'Unione europea – su come avere più sinergia con i mezzi limitati a disposizione. Mi riferisco alle forme di cofinanziamento e a quelle di compartecipazione a fondi europei. Ne è un esempio il *trust fund* sulle infrastrutture in Africa, ma anche la nostra proposta di creare un Fondo europeo finalizzato a sostenere la lotta contro i cambiamenti climatici e quindi a realizzare attività di *adaptation* agli effetti del *climate change.*

Sottolineo che si tratta di attività che hanno efficacia solo se l'Unione europea agisce congiuntamente, sia nelle sedi dove si stabiliscono le regole, come è avvenuto nelle Conferenze di Bali e Potsdam, sia nell'utilizzo degli strumenti predisposti a sostenere tali iniziative. Quindi la questione delle modalità con cui partecipare alle iniziative europee e di come – perché no – guidarle è un ulteriore aspetto che nell'ambito del testo unificato andrebbe meglio chiarito.

In vista di un approccio più *output oriented,* ovvero maggiormente indirizzato a valutare i risultati e meno il processo, sarebbe forse bene sottolineare anche l'esigenza di una forte volontà di lavorare per indicatori comuni di *performance* a livello europeo ed altresì per un sistema di valutazione comune. Posso formalmente assicurare che se l'Italia effettuasse un'operazione di questo genere, ovvero si facesse promotrice di un sistema armonizzato di valutazione di impatto, offrirebbe alla Commissione europea un grande contributo, posto che oltre a stimolarci a fare sempre meglio, si porrebbe all'avanguardia in questo ambito nel quale ancora oggi si parla molto in termini di *input* e la consapevolezza della misura dell'*output,* ovvero dei risultati, rimane tuttora estremamente limitata.

Da questo punto di vista il dibattito è ancora aperto e quindi credo che sarebbe utile poter essere al riguardo più precisi anche nell'ambito del testo unificato, in tal senso effettuando una chiara apertura ad un approccio *result oriented.*

L'ultima questione che desidero sottolineare è quella degli attori. Ritengo che per un lungo periodo, ivi comprese le fasi in cui sul piano finanziario l'impegno del nostro Paese è stato limitato, o quelle in cui il dibattito sulle politiche di sviluppo è sembrato essere meno centrale, l'Italia ha comunque svolto un ruolo rilevante grazie alla sua società civile che si è sempre mostrata attivissima, protagonista e ricca di idee di partecipazione. Per società civile in senso lato è da intendersi la società civile in quanto tale, le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e gli enti locali, posto che la percentuale di aiuto e di attività che attraverso di essi viene svolta è estremamente importante. Credo che, da questo punto di vista, l'Italia detenga il primato in Europa, in una dimensione che è sempre più rilevante anche per altri *partner.*

Per quanto riguarda il sistema delle imprese, a mio avviso, esso potrebbe assumere un maggiore rilievo nel testo unificato proposto del relatore. Questo insieme di attori, anche se ad un'ulteriore rilettura del testo è presente, potrebbe forse avere un ruolo ancora più attivo tanto nella formazione della volontà, quanto nell'implementazione; quindi bisogna tener presente non semplicemente l'affidamento del singolo progetto, ma soprattutto come si forma un certo obiettivo e come si può essere *partner* nella sua implementazione.

Mi sono limitato agli aspetti del testo unificato su cui volevo porre l'attenzione, tralasciando invece tutte le parti positive. Credo infatti che l'obiettivo, per il quale siamo a disposizione per offrire eventuali contributi, è di approvare in fretta questo provvedimento e fare in modo che possa entrare in vigore rapidamente; d'altra parte l'orientamento di base, la volontà che viene definita nel testo e gli strumenti che si vogliono introdurre vanno, a nostro avviso, tutti in una direzione positiva. Mi sono perciò soffermato sugli aspetti più problematici al fine di coordinarli con il lavoro della Commissione europea.

Signor Presidente, concludo così il mio intervento; ho dato un quadro su alcuni punti e sono ovviamente a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Manservisi per la sua illustrazione estremamente interessante e penetrante, che ha riguardato tutti gli aspetti della cooperazione allo sviluppo così come condotta dall'Unione europea, i riflessi che possono esserci con la nostra cooperazione e le sinergie che possono essere sviluppate più adeguatamente.

Mi pare che le considerazioni siano molte; vi è stata una ricca relazione e, personalmente, mi riservo di intervenire successivamente, dopo le osservazioni dei colleghi.

LIVI BACCI *(PD-Ulivo)*. Signor Presidente, rivolgo un ringraziamento al dottor Manservisi per la sua relazione così ampia e ben strutturata. Avrei però qualche curiosità e delle domande.

La prima questione riguarda quella che chiamerei la retorica dei *Millennium Development Goals*, che rappresentano una misura importante, dei *benchmark* significativi, ma sono circoscritti ed estremamente disuguali nel loro significato. Vorrei portare un solo esempio sul quale sono abbastanza sensibile: non ci sono *goals* che riguardano lo sviluppo e l'incremento demografico. Poiché il nostro interesse per il 90 per cento si concentra sull'Africa, continente che registrerà praticamente i due terzi dell'incremento demografico mondiale dei prossimi 40 anni, è chiaro che si tratta di un grosso problema, un macigno sulla strada del raggiungimento degli altri obiettivi del millennio, a cominciare dalla salute, dalla mortalità infantile, dall'ambiente e via dicendo.

Il fatto che non si parli pudicamente di popolazione è una specie di convenzione ormai internazionale. Nei consessi internazionali viene considerata una questione che è bene non approfondire troppo e, tuttavia, i problemi della salute riproduttiva e dell'alta fecondità, del controllo delle nascite, della salute dei bambini e delle madri sono rilevanti problemi.

Mi domando pertanto se non vi siano delle carenze; in particolare, vorrei sapere la posizione europea in tema di salute, mortalità e salute riproduttiva (credo che si parli soprattutto di mortalità infantile e non di salute riproduttiva). Ritengo che questa sia un'area delle più delicate, dove gli investimenti rendono; anche quando i sistemi di salute sono arretrati, interventi mirati e ben organizzati nel campo della salute hanno effetti sia immediati, nel ridurre problemi di malattia e di mortalità, sia differiti, in termini di sviluppo. Non c'è sviluppo se è precaria la sopravvivenza; questo è un elemento di base. Mi sembra che si tratti di un'area che dovrebbe attirare crescenti ed adeguate risorse. È un primo punto su cui vorrei conoscere la sua opinione.

Vorrei poi sapere – in merito ad una questione che mi sembra importante e che lei ha toccato parlando del coordinamento – relativamente al problema della pluralità degli interventi in termini di efficacia, efficienza ed organizzazione, se lei condivide il consiglio – che abbiamo ascoltato in molte audizioni – di concentrare gli interventi su pochi e qualificati paesi, e come si possa arrivare ad un'ideale ripartizione di responsabilità tra i 27 paesi dell'Unione europea. Sembra essere uno degli aspetti più difficili politicamente e anche dal punto di vista organizzativo. Condivide l'idea che

la cooperazione dei vari paesi, quella che non passa attraverso l'Unione europea, dovrebbe ridurre il ventaglio delle aree geografiche ed essere più concentrata?

Un terzo punto che mi lascia molto perplesso e mi preoccupa è quello che i fondi destinati allo sviluppo vengano incanalati verso le *peace facility*. È un argomento molto delicato e mi domando se l'Unione europea abbia imboccato decisamente questa strada, oppure se si tratti di prime sperimentazioni pronte a prevedere delle revisioni in sede politica quando ci si scotti le dita in questa delicatissima area.

Infine, vorrei sapere dal dottor Manservisi se ha qualche consiglio sul problema della valutazione d'impatto dell'aiuto pubblico allo sviluppo (nella nostra legge, per ora, mi pare di capire che non si parli di valutazione e, forse, sarebbe bene che questo aspetto fosse previsto), come essa debba essere fatta, se deve riguardare cioè unità esterne indipendenti o, in qualche modo, del circuito dell'istituzione. Qual è, a suo avviso, la via migliore per avere una valutazione efficiente?

Naturalmente vi sono dei problemi; ci sono infatti interventi che implicano una valutazione sull'efficienza dell'intervento stesso, ma l'impatto poi lo si conosce a distanza di tempo. Mi chiedo perciò come ovviare a questa necessità di seguire e realizzare una valutazione continua, che tenga però conto che la valutazione d'impatto si fa a distanza di uno, due o cinque anni; un investimento sulla salute, ad esempio, ripaga non sul momento, ma dopo un certo numeri di anni.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, ringrazio il dottor Manservisi che da tempo aspettavamo per questo scambio proficuo di opinioni.

Condivido innanzitutto la parte dell'intervento nella quale ci ha suggerito una serie di modalità per mantenere chiaro il ruolo di indirizzo, di strategia politica e di implementazione e ci ha spiegato il fatto che un'Agenzia concepita in questo quadro potrebbe essere uno degli strumenti.

Fermo restando che il tema è stato toccato anche da Richard Manning, Presidente dell'OCSE/DAC, appare fondamentale il riconoscimento del principio della *ownership*, un principio universalmente riconosciuto che prevede una vicinanza ai luoghi in cui si interviene. Su questo punto credo che sono stati ottenuti ulteriori ed importanti elementi di approfondimento.

Vorrei fare ora una serie di riflessioni. La prima riguarda una sorta di elemento di mitigazione degli impatti della globalizzazione, ovvero una rete di sicurezza sociale, ambientale, di *social safety net*, giacché si dà per scontato che i processi di globalizzazione ormai siano irreversibili. A me risulta, da un'osservazione più attenta delle politiche e delle strategie dell'Unione europea, soprattutto in campo commerciale, che questo processo è alimentato dalla stessa Unione europea. Basti guardare agli Accordi di *partnership* economica Economic partnership agreements *(Economic Partnership Agreements* – EPAs), al negoziato WTO o alle finalità della Banca europea degli investimenti per rendersene conto.

Mi chiedo quindi come sia possibile risolvere questa dicotomia secondo la quale una mano contribuisce a creare il problema e l'altra cerca di risolverlo. È un problema che anche noi ci troviamo a dover affrontare e sul quale dobbiamo riflettere per capire come garantire la coerenza degli interventi di aiuto. Pertanto, vorrei capire quali sono le modalità che cercate di mettere in campo per garantire una coerenza nel rapporto – che Peter Mandelson, attuale Commissario dell'Unione europea per il commercio estero, affronta in termini di liberalizzazione degli scambi commerciali – tra *trade* e *aid*. Ad oggi, infatti, mi sembra che tale rapporto non abbia funzionato granché.

La Banca europea degli investimenti, in un modo o nell'altro, è uno sportello di lotta alla povertà avendo infrastrutture che incidono nel quadro generale di fuoriuscita dall'indigenza o di rilancio delle attività economiche dei paesi. Che tipo di valutazioni avete fatto, in particolare nei paesi ACP (Africa-Caraibi-Pacifico), per comprendere le ricadute di sviluppo della BEI, che oggi è uno sportello finanziario, e che quindi, in assenza di protocolli ben chiari, rischia di contrastare gli obiettivi di lotta alla povertà?

Inoltre, mi sembra di capire che l'Unione europea abbia un protocollo, molto interessante, per la valutazione delle ricadute della cooperazione in termini di prevenzione dei conflitti, ovverosia uno strumento per capire se la cooperazione può o meno alimentare o depotenziare possibili conflitti. Personalmente vedo un rapporto stretto tra sicurezza, prevenzione e cooperazione, ma non tanto, come ha detto il collega Livi Bacci, nell'intervenire e sostenere operazioni di *peace keeping*, quanto di *conflict prevention*, cosa ben diversa e che riguarda gli strumenti civili di prevenzione e non certamente quelli militari, anche se la «dottrina Solana» può essere interpretata in vario modo.

Ultimo, ma non da meno, il tema del *budget support*. Ad oggi, avete svolto una valutazione della ricaduta in termini positivi di lotta alla povertà del *budget support* e se lo stesso, a livello di Stato centrale piuttosto che delle autonomie locali, non rischia di tagliar fuori quella componente della società civile che in buona parte deve essere centrale nella programmazione dell'aiuto?

Infine, poiché la Commissione ha strategie di assistenza per il singolo paese, vorrei sapere come queste si relazionano con le strategie di lotta alla povertà della Banca mondiale, le *Poverty reduction strategy papers* (PRSP), viste come il quadro di riferimento concettuale accettato da tutti.

PIANETTA *(DCA-PRI-MPA)*. Desidero ringraziare il dottor Manservisi per la ricca relazione ed anche perché in qualche modo ha sollecitato l'Italia a svolgere un ruolo più pregnante sia per quanto riguarda i rapporti con la Commissione, al fine di un miglior coordinamento degli stessi, sia per quanto riguarda la capacità di diventare elemento di *input* per la valutazione. Mi aggancio proprio a questo secondo punto perché lei ha affermato che per fare qualcosa nell'ambito del quadro generale della politica allo sviluppo, che coinvolge tutti i grandi temi della globalizzazione, ci

vuole un momento di decisione politica. Questo mi pare l'elemento qualificante.

È la decisione politica infatti che qualifica, definisce e dà forza alla cooperazione. Al tempo stesso però sottolinea l'esigenza indispensabile, da cui nasce la necessità della valutazione dell'intervento, che vi sia un'esecuzione efficace. Infatti, se l'esecuzione non raggiunge un adeguato livello di efficacia si disperdono energie, quando sappiamo che le risorse economiche della cooperazione sono sempre insufficienti.

La domanda, che sottintende una mia preoccupazione, concerne il rapporto tra il Ministero degli affari esteri, quindi il momento politico-decisionale, e il momento dell'esecuzione. Infatti, se non c'è chiarezza nell'ambito di questo rapporto si vanifica il tutto e si arriva ad una commistione, ad un rapporto conflittuale che innesca processi di inefficacia.

Nutro la preoccupazione che l'Agenzia non sia chiaramente definita e abbia ancora una dimensione eccessiva in ragione della decisione politica. Volevo conoscere la sua posizione riguardo a questo che è un problema di natura tecnico-gestionale. Se riusciamo a chiarire bene il rapporto, creiamo condizioni di maggiore efficacia e semplificazione. Insisto sempre sulla necessità che la cooperazione allo sviluppo si doti di procedure semplici, perché se non lo sono rischia di diventare inefficace e dispersiva.

Personalmente sono addirittura propenso a non istituire l'Agenzia, per la possibilità di avere a disposizione tanti soggetti capaci di dare esecuzione ai progetti medesimi. Lei ha citato il coinvolgimento della società civile, ma ci sono anche le imprese, non soltanto le organizzazioni non governative. In fin dei conti si tratta di soggetti che possono realizzare, dal punto di vista esecutivo, l'insieme delle iniziative, a condizione che vi sia la capacità di effettuare una valutazione adeguata. Questo è il nodo fondamentale: fatto politico, esecuzione dei progetti, capacità di seguire coerentemente l'efficacia degli interventi.

Volevo conoscere la sua posizione in merito all'utilità dell'Agenzia per capire se è davvero indispensabile.

MANTICA *(AN)*. Vorrei ringraziare il dottor Manservisi sottolineando che non si tratta di un ringraziamento di prammatica. Le audizioni che stiamo svolgendo – lei, Richard Manning, Presidente del OCSE/DAC, Eduardo Abbot, consulente esterno dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale – dimostrano che esistono due livelli di dibattito, uno interno, tutto italiano, ed un altro di carattere internazionale molto diverso. Lo ribadisco perché molti dei problemi che lei ha sollevato non sono così presenti nel dibattito italiano sulla riforma alla cooperazione.

Per usare un'espressione un po' *tranchant*, che corrisponde abbastanza alla realtà italiana, che credo lei conosca, quando in Italia ogni anno si stabilisce il Fondo di bilancio e di extra bilancio da assegnare all'Unione europea si fa un assegno, lo si destina all'Unione europea e il problema finisce lì.

Vorrei ricordare ai colleghi che per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri ben due direzioni generali si occupano dei rapporti con l'U-

nione europea e quindi anche dei fondi a *EuropeAid* e non sempre le relative decisioni appartengono alla Direzione generale per la cooperazione. Dottor Manservisi, faccio questa considerazione perché nello schema di testo unificato vi è uno sforzo che riteniamo molto importante, diretto ad individuare in Italia un soggetto responsabile della politica di cooperazione, che sia in grado di essere presente in tutte le sedi internazionali. Da qui anche una ricerca quasi maniacale per individuare un ministro degli affari esteri o un vice ministro degli affari esteri. Sono ancora convinto che in una prima fase occorrerà ribadire come è nominato il vice ministro degli affari esteri; egli infatti non è solo un sottosegretario col titolo di ministro, bensì un vice ministro che riceve la delega direttamente dal Presidente del Consiglio.

Tutto ciò è diretto a rafforzare l'immagine di una cooperazione, che è in primo luogo un insieme di decisioni e scelte di carattere strategico e politico, e la necessità di coordinare tutte le attività che in questo settore vengono sviluppate in Italia. Da questo punto di vista, accolgo la sua osservazione critica a proposito dell'assenza di un chiaro riferimento al rapporto tra il soggetto responsabile della politica italiana nel settore della cooperazione e l'Unione europea, e quindi la politica del consenso che si svolge a livello di Unione europea. Credo che alla luce dell'audizione odierna tale aspetto debba essere recepito nella nostra impostazione. Questo discorso – lo ripeto – si regge nella misura in cui individuiamo tale soggetto. Ricordo tale questione a me stesso e ai colleghi perché, pur avendo ascoltato in questa Commissione il sottosegretario per l'economia e le finanze Cento, molto attento a questo problema, l'obiettivo principale dell'audizione era il tentativo di recuperare spazi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, perché evidentemente vi sono molti problemi.

Fin quando non lavoreremo in stretto contatto con l'Unione europea, non solo formalmente ma in maniera concreta, credo che molte delle sue osservazioni, dottor Manservisi, si perpetueranno. Vi è una visione molto specifica rispetto all'Unione europea. Lei parla, ad esempio, di aiuto al bilancio di cui, peraltro, si parla già da qualche anno a livello internazionale. Il collega Martone individua giustamente il problema, ma a mio parere la questione è più ampia. In tutta la struttura della cooperazione italiana il sostegno al bilancio è qualcosa che sfugge ai consulenti, ai tecnici, ai sociologi, agli antropologi, ai professori e ai filosofi che fanno cooperazione allo sviluppo in Italia.

Per quanto riguarda gli aiuti dell'Unione europea all'Unione africana e alle strutture sovranazionali dell'Africa – che auspico siano sempre maggiori – credo che l'Africa abbia bisogno di politica. Quando si parla di prevenzione dei conflitti civili, o comunque di una capacità di assicurare maggiore stabilità in un paese, è chiaro che significa consentire, aiutando le organizzazioni sovranazionali, almeno l'istituzione di tavoli in cui si possa discutere e ragionare di alcuni problemi. Fu l'allora presidente della Commissione europea Prodi ad annunciare all'Assemblea dell'Unione africana a Maputo il primo contributo di *peace facility* dell'Unione europea.

Ciò avvenne durante la presidenza italiana e il primo intervento fu sulla questione liberiana e sul rafforzamento della presidenza liberiana. Si tratta di un tema molto difficile e capisco le ragioni delle perplessità. Bisogna però avere il coraggio di affrontare l'argomento dell'aiuto alle truppe africane; vi sono alcuni paesi nordeuropei molto sensibili a questo ragionamento.

È inutile, secondo me, invocare il Darfur o, peggio, la Somalia ed altre realtà se poi le truppe africane o le truppe di pace non si mettono in condizione di operare, in maniera attiva, con gli strumenti idonei. Nel caso del Darfur sono i canadesi a fornire elicotteri ed aerei alle truppe africane perché queste ultime non sono in grado di muoversi sul territorio. È chiaro che questo è un tema da affrontare e da discutere. Tutto ciò evidentemente ci porta a dedicare, nell'elaborazione del nostro progetto di legge, una maggiore attenzione al rapporto con l'Unione europea e, tema ancora da discutere in maniera più definita, a un quadro strategico condiviso e sempre più di riferimento con l'Unione europea.

Vi è inoltre un tema molto particolare, che concerne i rapporti tra chi deve decidere le politiche e chi deve operare, che per quanto ci riguarda concerne il tema dei limiti dell'autonomia dell'Agenzia. A tale proposito, il rischio è di fare un dibattito virtuale all'interno del nostro sistema. Insisto nel dire che bisognerebbe cercare di uscire dall'equivoco ponendosi delle domande sostanziali. Da lei, ad esempio, vorrei sapere se un sostegno al bilancio di un paese africano verrà deciso dalla sua Direzione generale o da *EuropeAid*. Questo è un tema sul quale ci scontriamo e sul quale si potrebbe elaborare una casistica per apprendere dall'esperienza dell'Unione europea quali sono le decisioni prese dalla sua Direzione generale e quali quelle adottate da *EuropeAid*, e considerare quest'ultima come l'Agenzia che stiamo ipotizzando.

Un ulteriore tema che vorrei porre è un problema sul quale, me ne rendo conto, la nostra proposta apre una vertenza. Siamo di fronte a una delocalizzazione molto spinta della struttura europea sul territorio e – mi passi una battuta – si tratta di una delocalizzazione importante dell'Unione europea, se facciamo il conto dei funzionari dell'Unione europea che ci sono nei singoli paesi. Lei stesso ha precisato che Bruxelles è la sede di decisioni strategiche di ripartizione dei fondi per i singoli paesi, ma che poi è nei singoli paesi che l'Unione europea discute con i vari *partner* le politiche locali. È chiaro che se noi italiani non siamo presenti nelle varie realtà con strutture in grado di dialogare, rischiamo, come spesso accade, di essere tagliati fuori. Evitare ciò presuppone la presenza di strutture adeguate.

A tale proposito si è sviluppato un dibattito. Noi abbiamo ipotizzato una presenza temporanea, ossia la presenza di responsabili di progetto sul territorio per la realizzazione di un singolo progetto e non necessariamente l'apertura di uffici collegati alle ambasciate o comunque con ruoli analoghi a quelli delle ambasciate. Questo è un tema molto spinoso, perché implica strutture e un raffronto tra costi fissi e costi variabili, e pone anche un problema di *status* dei soggetti, consulenti o dipendenti.

Lei, dottor Manservisi, essendo italiano, conosce vizi, pregi e difetti della pubblica amministrazione italiana e della contabilità dello Stato. Francamente condivido la proposta del relatore su una presenza temporanea, che lei invece ha criticato. Su questo tema vorrei che ci desse un contributo, perché lo ritengo molto importante. La sua osservazione è certamente pregnante; peraltro, da noi tale questione solleva ancora una serie di problemi riguardo a un tema molto sensibile e delicato.

ANDREOTTI (*Misto*). Dottor Manservisi, vorrei ringraziarla per la sua efficace relazione. Desidero chiederle soltanto dei chiarimenti circa il rapporto tra le spese di organizzazione e i servizi erogati nell'ambito della cooperazione.

TONINI *(Aut)*. Mi associo ai ringraziamenti che i colleghi che mi hanno preceduto hanno già rivolto al dottor Manservisi per l'ampia e puntuale relazione. Considero quella odierna un'audizione molto utile ed interessante, a conferma – come andiamo ripetendo ormai da qualche tempo – dell'efficacia del metodo fin qui seguito, che ha visto lo svolgimento di una serie di audizioni a partire da un testo base predisposto e condiviso – sia pur provvisoriamente – nei mesi scorsi da un Comitato ristretto, il che ha consentito di confrontarci non in astratto, ma concretamente su una bozza di proposta.

L'approccio sotteso alla predisposizione del suddetto testo è stato quello di una ricerca del consenso da concentrare attorno ad una proposta normativa che fosse quanto più possibile condivisa, evitando così il classico metodo parlamentare di confronto tra maggioranza ed opposizione. Ciò è dovuto sostanzialmente a due ragioni: la prima, che di per sé sarebbe già sufficiente a giustificare la nostra scelta, si richiama ad una valutazione dei rapporti di forza politica in Senato che allo stato non consentono di intraprendere strade differenti; l'altra, più forte e di principio, attiene al fatto che per questa Commissione, grazie anche all'impulso in tal senso esercitato dal presidente Dini, la politica estera rappresenta l'interesse italiano nel mondo, e come tale dovrebbe poter superare i cicli dell'alternanza politica.

La riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo presenta in qualche modo aspetti di natura istituzionale, posto che va ad incidere su una parte importante del nostro sistema e che quindi quanto più è condivisa tanto maggiori sono le possibilità che duri nel tempo. Date anche le vicende politiche che stanno accompagnando la giornata odierna, che prefigurano anche l'eventualità di una fine anticipata della legislatura, giungo anche a dire che tale condivisione costituisce forse l'unica condizione per non perdere del tutto il lavoro fin qui svolto e quindi per poterlo opportunamente utilizzare nell'ambito di una prossima legislatura.

Ciò premesso, arrivo subito alla seconda questione che intendo affrontare e che forse è quella più cruciale dell'intervento del dottor Manservisi ad avviso del quale nel testo unificato vi sarebbe «poca Europa»,

osservazione che trovo del tutto condivisibile. Sono quindi d'accordo con il collega Mantica quando afferma che una volta concluse le audizioni, in fase di revisione della proposta di legge, prima in sede di Comitato ristretto e poi in Commissione, dovrà essere nostra cura provvedere ad ampliare la dimensione europea nell'ambito del testo unificato.

Quanto abbiamo ascoltato oggi è quindi molto utile proprio perché può aiutarci a vedere le cose da un'altra prospettiva per noi molto preziosa. Vorrei aggiungere anche che, al di là delle esplicitazioni e dei chiarimenti che introdurremo nel testo, la condizione fondamentale per ampliare la dimensione europea nella politica della cooperazione italiana, è che in tale ambito ci sia soprattutto «più Italia», nel senso di un più efficace sistema Paese.

Il punto dal quale siamo partiti e che costituisce anche l'elemento unificante e maggiormente condiviso nella nostra discussione, al di là dei tanti elementi di dettaglio pure importanti che ci vedono divisi, è che se oggi lo sforzo del Paese – certamente insufficiente rispetto agli impegni internazionali, ma comunque significativo nel suo insieme soprattutto se al di là della dimensione nazionale statale si considera anche quella decentrata rappresentata dalla forte società civile italiana e dai 10, 100, 1.000 campanili della nostra realtà territoriale che se a volte rendono frammentato il nostro Paese, per altri versi costituiscono anche la nostra ricchezza – non viene ricondotto a sistema, non si riuscirà neanche ad apparire in Europa. Quindi diventerà difficile anche utilizzare e spendere tale impegno in ambito internazionale, a cominciare proprio dalla dimensione europea.

Il nostro obiettivo fondamentale è quindi che ci sia «più Italia» e ciò richiede un maggior coordinamento, il che per altro verso è anche garanzia di maggiore trasparenza.

Oggi il Paese non conosce esattamente le iniziative italiane che hanno luogo nel mondo, ove per Paese intendo non solo l'opinione pubblica, ma anche il Parlamento e lo stesso Ministero degli affari esteri. In questo caso credo che si possa tranquillamente affermare che la mano destra non sa che cosa fa la sinistra e che si incontrano difficoltà di coordinamento persino in seno al Governo tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri e gli altri Ministeri che sono attori a vario titolo di iniziative di cooperazione allo sviluppo. Basta pensare a quelle in capo ai Dicasteri dell'ambiente e tutela del territorio e del mare e per i beni e le attività culturali o addirittura – come abbiamo avuto modo di rilevare - ad un alto ufficiale dei carabinieri che per l'appunto si occupa di cooperazione allo sviluppo.

Ebbene, tutto questo va in qualche modo ricondotto ad unità, senza utopie o illusioni dirigistiche, ma quanto meno dando vita ad un lavoro di messa in rete. È in tal senso che va quindi intesa l'idea di definire un programma triennale di cooperazione, attraverso un meccanismo che deve considerare il Governo nella sua collegialità, nel cui ambito vi è però un *dominus* che non può che essere il Ministro degli affari esteri. Tuttavia, nella fase ascendente della formazione di questo programma,

che pur essendo triennale va annualmente aggiornato sulla base della legge finanziaria, è necessario prevedere anche il coinvolgimento della società civile nelle sue diverse dimensioni; mi riferisco in particolare al sistema delle autonomie territoriali che oggi rappresentano un attore imprescindibile di questo scenario.

Attorno a queste ipotesi mi sembra che si sia manifestato un consenso molto forte e maturo; resta però ancora aperta la discussione in ordine alla scelta dello strumento organizzativo. Sotto questo profilo le domande poste dai colleghi ci aiutano a capire le possibili soluzioni atte a superare le tre principali obiezioni avanzate rispetto all'idea di istituire un'Agenzia.

La prima obiezione è implicita nella domanda posta poco fa dal senatore Andreotti, il quale ha chiesto quale sia il costo della strumentazione rispetto alle risorse disponibili. Il timore manifestato da alcuni colleghi, in particolare dal senatore Pianetta, è infatti quello di dotarsi di un sistema che finisca poi per costare di più di quanto è in grado di attivare sul piano degli aiuti e, al riguardo, un confronto con l'Europa credo possa risultare assai prezioso.

La seconda obiezione pone una questione di carattere politico. In che misura è possibile riuscire ad evitare il verificarsi di uno spostamento della regia politica dal Ministero degli affari esteri (e quindi dal luogo deputato alla regia politica) ad uno improprio? In sostanza come si può evitare che l'Agenzia finisca per fare politica? Per scongiurare il rischio che tale organo possa diventare un luogo di dibattito politico abbiamo ritenuto opportuno non prevedere numerosi organi collegiali, condizione che in Italia spesso ha finito per diventare occasione di lottizzazioni e di rappresentanza politica impropria. Si rischiava di ricreare una sorta di duplicazione del Governo se non addirittura delle Commissioni parlamentari in seno all'Agenzia nell'ambito della quale magari sarebbero stati approvati a seconda delle paternità politiche degli uni o degli altri.

È chiaro invece che un'Agenzia con un'autorità monocratica, quindi con a capo un direttore o un segretario generale, addetto alla esecuzione di un piano stabilito in sede politica, eviterebbe duplicazioni, posto che in tale schema sarebbe il livello politico a discutere delle finalità e degli obiettivi, mentre l'Agenzia sarebbe chiamata a concentrarsi sulla parte esecutiva.

Infine la terza obiezione altrettanto delicata è quella della presenza dell'Agenzia in giro per il mondo. A tale riguardo, mostriamo una preoccupazione che non è solo corporativa, ma trova un suo fondamento da parte della diplomazia: come evitare cioè che l'Agenzia diventi, soprattutto in alcuni paesi, nei suoi terminali periferici, più forte, potente ed importante nel rapporto bilaterale rispetto all'ambasciata e alla figura dell'ambasciatore. Pertanto il problema di come mantenere in capo a chi indossa la feluca, non dico l'esclusiva, ma il primato, la funzione di coordinamento nel rapporto con il paese nostro interlocutore, è un tema assolutamente importante e significativo.

Allora, l'ipotesi di risolvere il problema attraverso l'esclusione di strutture permanenti, non significa che non debba essere presente personale dell'Agenzia nei paesi con i quali l'Italia stabilisce relazioni bilaterali di cooperazione allo sviluppo, ma che si deve finalizzare tale presenza soltanto all'espletamento del lavoro necessario a portare avanti i progetti per il tempo che essi durano e nell'ambito di un coordinamento alle dipendenze – chiaramente – dell'ambasciata.

Su tutte e tre tali questioni è interessante approfondire l'esperienza europea. Naturalmente l'Europa non è uno Stato, ma un «super Stato» che funziona in maniera diversa; per analogia però ci può aiutare nella definizione della nostra disciplina.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Tonini, relatore sui disegni di legge in materia di cooperazione allo sviluppo. Dottor Manservisi, gli ultimi due aspetti sottolineati prima dal senatore Mantica e ora dal senatore Tonini, riguardano effettivamente la questione del decentramento; lei ha detto che per essere efficace la gestione non può essere centralizzata. Naturalmente l'Italia non è l'Unione europea; l'Italia ha gli ambasciatori nel mondo e non rappresentanti: visto il volume di risorse che gestite in tutti i paesi, si tratta non di diplomatici, ma di persone competenti che possono istruire i progetti, portarli avanti e, poi, evidentemente darvi esecuzione. Non siamo, come Paese, in queste condizioni.

Del resto, fin dagli anni Novanta, nel momento in cui l'Italia ha pensato ad una revisione della propria legge sulla cooperazione allo sviluppo, ci si è concentrati proprio su come separare la funzione politica e diplomatica, in questo caso del nostro Ministero degli affari esteri, dalla preparazione e dall'esecuzione dei progetti. Questo era l'obiettivo fondamentale, al fine di avere delle persone responsabili che si occupassero della gestione dei fondi.

La nostra ottica, come diceva il senatore Tonini, anche al fine di ottenere *ownership* dei progetti, è che i settori di intervento o eventuali progetti settoriali in un determinato paese vangano definiti dalla struttura diplomatica – il Ministero degli esteri o l'ambasciatore – con le autorità del paese. Se, ad esempio, si determina che la priorità di un paese nel campo dell'agricoltura è un determinato tipo di intervento, allora sarà questo, l'organo politico, che decide gli interventi che devono essere realizzati.

La preparazione del progetto e la sua esecuzione abbiamo pensato di destinarla ad un organismo esterno. Si tratta di un organo separato, l'Agenzia – alla quale è stato pensato a più riprese – che rappresenterebbe però un organo di preparazione ed esecuzione dei progetti e anche di gestione, che dovrà rendere conto in quanto utilizza fondi pubblici.

A tale riguardo, è questa la domanda che vorrei rivolgerle: l'Unione europea come garantisce il monitoraggio e il controllo sull'utilizzo dei fondi, sulla realizzazione dei progetti, visto che siete così decentralizzati? Voi affermate che ciò vi dà tanta efficacia, ma come garantite tale controllo? Mi pare che in un sistema maggiormente accentrato, con un solo organo, ciò potrebbe essere meglio garantito.

L'altra osservazione, relativa ad uno degli strumenti di cooperazione allo sviluppo, concerne il *budget support*. Naturalmente, anche l'Italia realizza direttamente o indirettamente *budget support*, ma lei ha detto che il sostegno al bilancio serve a responsabilizzare i *partner*. Questo è giusto in una certa misura, ma può essere anche lo strumento dove vi può essere un maggior spreco nell'utilizzo delle risorse se non si ha il controllo, o se ne ha poco, nel momento in cui si fa *cash disbursement* per determinati obiettivi. Allora, lei ha parlato di *results-oriented approach*, di come misurare i risultati, e io ho sottolineato, in particolare, l'aspetto del monitoraggio, del controllo sull'utilizzo dei fondi nell'ambito del *budget support*.

Queste sono le osservazioni che desideravo aggiungere a quelle dei colleghi, prima di cederle la parola.

MANSERVISI. Ringrazio lei, Presidente, e tutti i senatori per le osservazioni e le questioni poste, alle quali spero di essere in grado di rispondere in maniera esaustiva. Cercherò di rispondere alle domande nell'ordine in cui sono state poste.

In primo luogo, per quanto riguarda la domanda del senatore Livi Bacci sulla questione del ruolo degli MDG e del loro carattere incompleto, devo dire che essi hanno un'importanza simbolica: è la magia della definizione che attira attività e risultato. Hanno rappresentato un momento di grande consenso e di rilancio di un'azione per la lotta contro la povertà, che è risultata dalla Dichiarazione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 2000, e hanno individuato il massimo consenso attorno a quelli che sono degli obiettivi misurabili. Quindi, essendovi un consenso a livello onusiano, tutti gli altri grandi problemi, come quello della questione del controllo delle nascite e quello demografico, vengono evitati per il semplice motivo che non ricevono consenso a livello ONU.

In secondo luogo, si è trovato il consenso sugli obiettivi che erano maggiormente perseguiti a livello di politiche nazionali e sono stati solennemente formalizzati, come il dimezzamento della povertà assoluta al 2015 (data che costituisce il momento massimo dell'impegno a livello finanziario, per la verità, fin dagli anni Settanta), la lotta per la riduzione della mortalità infantile, natale e prenatale, e via dicendo. Sono d'accordo con il senatore Livi Bacci che ci sono delle carenze e che la questione demografica è un aspetto centrale, che non è sufficientemente considerato negli MDG, ma non c'erano elementi per questo consenso. Ciò non vuol dire però che dal punto di vista europeo non si lavori intensamente su tale problematica.

Per quanto riguarda la questione demografica, vi è consapevolezza che già oggi una buona parte delle società povere sono giovani; se si prende in considerazione l'Africa subsahariana, siamo a circa il 50 per cento della popolazione che è al di sotto dei 20 anni. Questo *trend* continua ad aumentare. Se consideriamo la situazione dell'Africa australe, dove le infezioni da AIDS hanno tagliato fuori statisticamente intere generazioni, è ovvio che la questione demografica fa parte delle nostre priorità.

Su tale fronte interveniamo con tre tipologie di strumenti. In primo luogo, attraverso il sostegno alle iniziative globali. Il Fondo globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la polio è fondamentale. Siamo stati tra i fondatori di questo Fondo e ho constatato con piacere che l'Italia ha ripreso i versamenti. Credo che questo sia il modo migliore per creare un «effetto massa» in relazione alle politiche di prevenzione e di terapia.

In secondo luogo, interveniamo attraverso progetti individuali in singoli paesi: la salute pubblica è un settore in cui si concentra il nostro aiuto. In altri paesi non siamo presenti semplicemente perché intervengono altri attori. Comunque i progetti specifici più rilevanti sono quelli dell'Africa australe, dove la questione dell'AIDS gioca un ruolo decisivo.

In terzo luogo, siamo presenti sistematicamente laddove realizziamo interventi di sostegno al bilancio. Uno strumento su cui stiamo lavorando attualmente, nell'ambito del *Millennium Development Goals*, consente di contrattualizzare sul lungo periodo l'impegno del *partner* a porre in essere politiche settoriali e strutturali e quindi a prevedere risorse in cambio di una sicurezza di accesso a finanziamenti di sostegno alla politica settoriale da parte dei donatori. Questi sono i tre strumenti attraverso i quali interveniamo.

Sul tema della concentrazione degli interventi in pochi, selezionati paesi, ritengo che forse sia peggio fare un po' di tutto e ovunque perché in tal modo non si dà alcuna forma di certezza. Nelle politiche di aiuto allo sviluppo la questione fondamentale è poter avere un arco di tempo nel corso del quale investire su sfide di lungo periodo. La concentrazione su pochi paesi è un obiettivo del consenso europeo e «come farlo» è un obiettivo del pacchetto sull'efficacia dell'aiuto: si tratta del cosiddetto codice di condotta sulla divisione del lavoro.

La questione dei «pochi e selezionati» merita però un commento. Nell'esperienza attuale i pochi, selezionati paesi, al mondo finiscono con l'essere sempre gli stessi, vale a dire quelli capaci di spendere bene i finanziamenti. Si sono creati i *donor darling* in cui ritroviamo un po' tutti: il Mozambico, il Ghana, il Vietnam, la Tanzania, il Nicaragua, paesi diventati molto abili ad assorbire queste risorse, a dialogare e a mettere in piedi queste politiche. I risultati cominciano a vedersi. La tendenza di molte agenzie e donatori è di concentrarsi solo su questi paesi creando in tal modo una quantità incredibile di «paesi orfani», dove non interviene nessuno perché è particolarmente difficile. La selezione naturale dei beneficiari fa sì che il rischio di non riuscire sia molto alto.

Quindi la concentrazione va anche bene, ma se questo tipo di decisione fosse presa a livello europeo si potrebbe fare in modo che non tutti vadano in Ghana, ma qualcuno vada anche in Liberia, o che non tutti intervengano a favore della salute pubblica in Tanzania per andare magari in Eritrea. Lavorare insieme permette di dividersi i ruoli. Naturalmente ogni *partner*, ogni Stato membro può decidere sulla base di altri criteri, interessi, possibilità di conoscenze. Tuttavia se questi criteri vengono resi noti, alla fine se da un lato c'è concentrazione, dall'altro non vi sono «paesi orfani». Per la Commissione europea ciò è molto importante perché

la nostra utilità nasce dal fatto che per statuto gli Stati membri ci hanno chiesto di essere ovunque. Per noi orfani non ve ne sono. Noi siamo anche a Timor Est, siamo ovunque. Constatiamo però che nei paesi difficili alla fine ci si ritrova sempre in uno o due, l'UNDP e qualche volta l'ex potenza coloniale. Pertanto, sarebbe opportuno un allargamento che mi sembra possibile proprio a livello di Unione europea.

Per quanto concerne le perplessità sull'*African peace facility*, alla domanda se si tratta di una scelta o di una sperimentazione, la risposta è che ci troviamo di fronte ad una scelta sperimentale. Nello scorso IX Fondo europeo di sviluppo (FES) avevamo stanziato circa 300 milioni di euro che sono stati assorbiti da operazioni effettuate in vari paesi (Centro Africa, Darfur, Burundi, Isole Comore). L'idea era di rendersi conto che nell'opera di sostegno alla capacità africana di affrontare i conflitti, e se possibile di prevenirli, mancava uno strumento panafricano. Quindi abbiamo investito in questa forma di sperimentazione.

La lezione che ne abbiamo tratto è che per il X FES prevediamo di impegnare 600 milioni di euro – ovvero 100 milioni di euro all'anno – per affermare, in primo luogo, che questo strumento è indispensabile per permettere di affrontare una parte di situazioni di fragilità. Quindi, prevenzione di conflitti, «demobilizzazione» o creazione di condizioni di vita civile normale, sostegno alle forze africane, non solo militari, per poter intervenire a stabilizzare la situazione. Si tratta in sostanza di creare un'architettura panafricana di sicurezza e di prevenzione dei conflitti su cui gli africani si stanno impegnando e ci chiedono un appoggio.

Tutte le valutazioni ci dicono che si è trattato di un'esperienza positiva. D'altra parte, ad inizio febbraio, dovrò recarmi ad Addis Abeba a tirare le somme di questa iniziativa con l'Unione africana per vedere cosa fare meglio. Abbiamo comunque constatato che questa esperienza è stata fortemente caratterizzata dall'emergenza in Darfur. In buona sostanza, di circa 350 milioni di euro dedicati a questi interventi, quasi 300 sono andati in Darfur perché lì c'era l'emergenza e questi erano gli unici fondi disponibili.

L'insegnamento che ne abbiamo tratto è che se deve esistere un Fondo europeo per sostenere le capacità africane nell'ambito dell'architettura panafricana di prevenzione, questo non può essere riportato alla sola Commissione ma che occorre disporre di uno strumento europeo. Del resto, più di tanto non possiamo fare per limiti di competenze e conoscenze. Ad esempio, in ambito militare gli Stati membri hanno una pienezza di poteri e sovranità che la Commissione non possiede. Occorre quindi completare lo strumento in modo che la componente militare poggi principalmente sul bilaterale e non sul comunitario e inserirlo non già come un *peace keeping instrument* ma come una sorta di utensile del *tool box* per affrontare situazioni di fragilità nel momento in cui si manifestano (rischio di collasso di un paese o di alcune istituzioni): per evitare un conflitto, una guerra civile o per dare un po' di stabilità al Paese.

In altri termini non si tratta di uno strumento focalizzato unicamente sull'aspetto militare, ma di un mezzo fondamentale per affrontare situa-

zioni di fragilità. Stiamo lavorando per aggiustare il tiro. Ho visto che un certo numero di Stati membri ha deciso di intervenire in modo proprio sia cofinanziando il progetto europeo sia disponendo fondi, come ha deciso di fare l'Italia con una mini *peace facility*. Questo permette all'Unione europea di agire meglio.

Circa la valutazione d'impatto, si tratta di mettersi d'accordo sui criteri di misura. L'impatto della lotta contro la povertà per il raggiungimento dell'MDG nel 2015 richiede un'operazione finalizzata a misurare la solidità del percorso, il più impossibile inquadrato per arrivare a quell'obiettivo. L'unico strumento possibile per raggiungere la conoscenza necessaria è uno strumento di valutazione esterna. Non è possibile che la stessa amministrazione o gli stessi attori che realizzano l'intervento facciano anche la valutazione.

Nel sistema europeo abbiamo un'Unità *ad hoc* trasversale rispetto alle direzioni generali, ma indipendente, collegata direttamente al commissario competente, che si incarica di ciò. In realtà, non si tratta di un'esperienza particolarmente brillante; le nostre valutazioni non sono particolarmente straordinarie. Tuttavia, devo rilevare che ogni volta che in ambito europeo, ma anche internazionale, si discute di tale questione, anche con le banche di sviluppo e con altre banche, si giunge alla stessa conclusione: tutti d'accordo sull'esternalità di queste valutazioni, sulla necessità di avere criteri che siano di misura, di percorso e di costo del processo e che i nostri strumenti debbano essere armonizzati.

La necessità di avere degli indicatori e una fonte di valutazione più autorevole, che sia espressione condivisa a livello europeo o internazionale, è un tema attualmente in discussione.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Martone circa la distinzione tra i compiti di natura politica e quelli di competenza dell'Agenzia, vorrei fare una considerazione spiegando la nostra esperienza. Alla domanda su chi decide il *budget support* in un determinato paese, se la mia direzione generale per i paesi di mia competenza o *Europe Aid*, la risposta è molto semplice: decide la mia direzione generale. Non è ammissibile né concepibile che lo strumento di esecuzione decida se utilizzare o meno uno strumento come il sostegno al bilancio, che ha un impatto politico evidente. A meno che, nel momento in cui si formuli un *policy mix* per un certo paese, si sia deliberatamente stabilito di studiare se agire tramite progetti o con il sostegno al bilancio. Se però ci sono le condizioni per intervenire attraverso il sostegno al bilancio, tale decisione spetta alla sfera della politica; non c'è nessun dubbio in proposito. Ad ogni modo, tornerò su questo aspetto.

Vorrei ora soffermarmi sull'idea della cooperazione allo sviluppo come *safety net* per i disastri causati da altri e da noi stessi con altre politiche. Non credo che oggi la sfida della cooperazione allo sviluppo sia quella di un *safety net*. Penso che vi sia un ruolo di anticipazione. Non si tratta di sostenere che vi è una specie di *welfare* internazionale, di aiuto ai più poveri, in considerazione del fatto che la globalizzazione crea a volte dei disastri. Credo invece che la politica di sviluppo sia uno stru-

mento per fare in modo che un'economia globale possa creare più ricchezza condivisa e meglio distribuita. Non è una sfida facile, ma noi la stiamo affrontando.

Se non mi ponessi tale obiettivo, nell'esempio del Burkina Faso, a cui ho fatto riferimento, potrei anche non pormi il problema del livello che raggiungerà tale Stato tra 15 anni. Sulla base dei dati che ho a disposizione, potrei concludere che il Burkina Faso, se continua su questa strada, fra 15 anni continuerà ad avere la stessa buona assistenza che riceve in questo momento, considerato che la possibilità per il Burkina Faso di essere attore di un qualsiasi processo internazionalizzato è nulla.

La nostra concezione è diversa. Per aiutare il Burkina Faso non andremo a cercare una soluzione nell'astratta teoria dello sviluppo, bensì nella nostra storia. Tale Stato dovrà pertanto creare un mercato comune regionale insieme agli altri *partner* dell'Africa occidentale, avviando un percorso basato sul mercato e sulla liberalizzazione locale a livello regionale, che è stata un po' la nostra storia.

In fin dei conti, la storia dell'Unione europea è consistita nel creare la pace, la stabilità e dei meccanismi di ricchezza condivisa attraverso un mercato comune. È chiaro che i paesi di cui parliamo si sono allontanati molto dal treno dello sviluppo e il discorso è molto più complesso. Tuttavia, poiché l'Africa cresce al 4-6 per cento, poiché vi è una domanda africana che si struttura perché il denaro circola e poiché vi sono delle capacità, occorre creare dei mercati regionali e un'integrazione regionale.

In definitiva, nei confronti del Burkina Faso e di tutta la regione dell'Africa occidentale non ci si deve limitare ad assicurare un'assistenza futura; se una *chance* esiste, essa consiste nel mettersi in rete. Il Burkina ha infatti una produzione agricola abbastanza competitiva; tutti i paesi dell'area hanno del cotone che sono capaci di valorizzare e vi sono almeno tre porti che potrebbero essere competitivi. Si possono creare inoltre delle strade che assicurino una maggiore integrazione. Questa è la via attraverso cui si potrebbe creare ricchezza per assicurare, in primo luogo, un po' di *food security*.

In questo senso preferisco parlare non di *safety net* ma di strumenti per creare le condizioni di una crescita generata localmente, che produce dei risultati a livello locale e che, allo stesso tempo, darà una possibilità a un gruppo di paesi. Questa é un po' la storia.

Adesso affronto la seconda parte della domanda sull'accesso al mercato comunitario. Quanto alle preferenze, non c'è mercato al mondo più aperto di quello dell'Unione europea: in pratica, il cento per cento delle sue merci non subiscono dazi. Per avere accesso a un mercato, è necessario avere qualcosa da vendere in modo competitivo. L'Africa non ha più quasi nulla da vendere in modo competitivo se non le materie prime o le *commodities*.

Il ragionamento che abbiamo fatto col Commissario europeo Mandelson (anche se poi gli accenti sono diversi perché la divisione dei ruoli è differente) non è stato quello di forzare gli africani a un'apertura di libero scambio in termini generici. Il nostro messaggio è stato il seguente: raffor-

ziamo l'integrazione regionale mediante la costruzione di mercati regionali, ma facciamo in modo che i suddetti mercati, attraverso gli accordi di partenariato economico, siano aperti sul commercio mondiale. Occorre che essi non siano mercati chiusi, ma aperti in modo progressivo, asimmetrico e fortemente protetti da noi.

Se tali paesi facessero accordi di libero scambio con gli Stati Uniti, vi sarebbe un'apertura totale fin dal primo giorno. Con l'Unione europea invece abbiamo cercato di spiegare, raggiungendo purtroppo risultati parziali, che un'apertura del genere è realizzabile in 15 o 20 anni e non comincerà da subito. Per chi lo desidera, essa può avviarsi progressivamente. Inoltre, tale apertura è asimmetrica. Quindi una serie di prodotti, ad esempio una buona parte dei prodotti agricoli, possono essere esclusi. Da ultimo, questo processo sarà assistito da fondi per la cooperazione allo sviluppo, che serviranno anche a compensare le perdite doganali e a realizzare investimenti nelle infrastrutture.

Non sono molto d'accordo sulla considerazione che da un lato abbiamo assestato un colpo e dall'altro lato cerchiamo di ripararlo. Ritengo invece che abbiamo compiuto una grande mole di lavoro, inclusa la valutazione sull'impatto delle iniziative. Bisogna invece concordare sul fatto che molti africani pensano di vivere in una sorta di recinto protetto, nel quale l'aiuto allo sviluppo è garantito a prescindere per i prossimi cinquant'anni, così come è da sottolineare la responsabilità internazionale delle classi dirigenti, che spesso intascano le risorse degli aiuti. Se aggiungiamo a ciò il fatto che l'accesso al mercato riguarda sempre altri Stati, perché gli africani ne sono esclusi per definizione, otteniamo un'immagine dell'Africa e dei paesi in via di sviluppo detestabile e non rispecchia la realtà. Accolgo allora la critica e non la rifiuto perché essa contiene una parte di verità, ma sono questi gli obiettivi che stiamo cercando di perseguire.

Quanto alla questione della sicurezza, che tocca da vicino il tema della *peace facility*, il discorso è molto simile al precedente. Intanto devo precisare che gli interventi in materia di prevenzione, di demobilizzazione o di disarmo li portiamo avanti non soltanto con la *peace facility*, ma con un insieme di strumenti. La maggior parte delle volte agiamo in partenariato con l'UNDP *(United nations development programme)* nelle situazioni di crisi, precrisi e postcrisi. Disponiamo inoltre degli strumenti dell'aiuto umanitario, dell'aiuto d'urgenza e di emergenza. Sono quindi perfettamente d'accordo che la *conflict prevention* vada bene.

Devo dire che già nella realizzazione di interventi di *peace facility,* ad esempio in Darfur, abbiamo garantito all'Unione africana i mezzi necessari a stabilizzare la situazione nell'ambito di una operazione che somiglia al *peace keeping,* ma che tecnicamente si avvale di altri strumenti. Inoltre, attraverso la (FOMUC) *Force multinationale en Centrafrique* un'istituzione similare a quella dell'Unione africana, ma organizzata dai paesi del Centro Africa, abbiamo dato vita ad una iniziativa di *conflict prevention,* aiutando i governi dei paesi centroafricani a controllare e a contenere i focolai di crisi.

Quanto ai programmi di *budget support* tutte le valutazioni portano ad affermare che l'adozione di questo strumento abbia permesso lo sviluppo di politiche settoriali di lungo periodo, consentendo anche una rilevante efficacia nell'erogazione dell'aiuto. Al riguardo alcuni hanno sottolineato il fatto che ovviamente quanto più il paese incassa direttamente, tanto più si riduce l'esigenza di intermediazione, compresa quella delle nostre ONG. Ora per alcuni questo può rappresentare un bene per altri un male. Personalmente credo che sia opportuno che i fondi arrivino soprattutto ai beneficiari. D'altro canto, è altrettanto vero che la società civile gioca in questo ambito un ruolo importante. In proposito ho avuto modo di discutere con la piattaforma delle rappresentanze delle ONG italiane alle quali ho anche proposto di agire congiuntamente in una serie di paesi. Nel merito la mia opinione è che anche per questi soggetti dovrebbe cambiare il punto di riferimento, e quindi più che rivolgersi alla fonte madre dei finanziamenti (Commissione europea, fondi nazionali o quant'altro) sarebbe bene che si impegnassero a lavorare sul posto con il Governo e con gli altri attori della società civile, magari accettando un coordinamento della loro azione. Alla fine questi fondi debbono essere spesi sulla base di procedure trasparenti, in caso contrario il Paese non è eleggibile a supporti di bilancio.

Si tratta di un'operazione complessa dal momento che le realtà della società civile, ONG in testa, abituate al contratto diretto rischiano di essere tagliate fuori, anche se a mio avviso potrebbero opportunamente essere reinserite nel processo anche se per altra via.

Ripeto, si tratta di una questione delicata, tanto che sul tema abbiamo aperto una discussione con le ONG italiane.

Tengo a sottolineare che le «strategie paese» hanno luogo nel quadro del Programma per lo sviluppo della politica commerciale (PSPC), ed è anche evidente che effettuare operazioni di sostegno al bilancio significa mettersi attorno ad un tavolo e prendere in mano il piano di sviluppo e di lotta contro la povertà che il paese interessato predispone in collaborazione con la Banca mondiale, con il Fondo monetario internazionale o con la stessa Commissione europea. È quel piano ad essere finanziato, anche perché da parte nostra non vengono previsti finanziamenti per operazioni al di fuori dei piani di sviluppo nazionale. Quindi in questo ambito esiste un'identità perfetta.

In risposta al senatore Pianetta posso dire che reputo che le varie realtà della società civile, le imprese e via dicendo possano costituire un'alternativa all'Agenzia o ad altri soggetti simili, concretamente ipotizzabile solo in paesi, come la Lituania, dove la cooperazione allo sviluppo muove un milione e mezzo di euro, e dove operano non più di due o tre ONG che sono in grado di portare ed acquisire esperienza. Invece, per una realtà come l'Italia, o la stessa Commissione europea, e quindi per tutti i grandi attori chiamati a gestire importi di decine di milioni, o esiste un'intermediazione tecnica che permette di istruire progetti e di assicurare una certa trasparenza, oppure appare difficile che possa porsi una alternativa tra società civile e Agenzia, posto anche che alla fine l'Agenzia o qual-

siasi organo intermedio per l'implementazione deve pur ricorrere alle imprese, alla società civile ed ai vari attori istituzionali.

D'altra parte, ritengo che la fase tecnica dell'istruzione dei progetti o quella dell'individuazione delle iniziative da intraprendere, così come le attività necessarie a garantire la trasparenza, possano essere sostenute adeguatamente da un'Agenzia che funzioni in modo trasparente e responsabile, in particolar modo quando ci si riferisce ad importi di un certo tipo.

Vi è poi un altro aspetto da ricordare, contemplato anche nel testo unificato; mi riferisco al fatto che l'obbligo è quello di un aiuto slegato, e questo perché non ci si sta riferendo ad un impegno preso in sede OCSE, ma ad un obbligo giuridico stabilito a livello comunitario. Ne consegue evidentemente che l'idea che i fondi italiani debbano necessariamente andare alle imprese italiane è illegale e quindi vi è anche la necessità di definire queste forme di intermediazione. Alla luce di quanto detto credo quindi che l'Agenzia possa svolgere un ruolo significativo a condizione però di una chiara distinzione di compiti tra Ministero degli affari esteri e parte esecutiva.

A titolo di esempio posso segnalare quanto accade a livello europeo. La nostra organizzazione, pur essendo molto complessa e non certo la più efficace, considerati i suoi problemi di frammentazione – abbiamo un collegio di 27 commissari ciascuno dei quali ha la sua competenza, i suoi servizi amministrativi ed il suo prodotto – vanta però una divisione dei ruoli abbastanza chiara. Ci strutturiamo infatti in due direzioni generali, ovvero la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e la Direzione generale per le relazioni esterne. A questi soggetti spetta il compito, secondo aree geografiche e specialità proprie, di definire i paesi da sostenere – che per noi sono tutti – le priorità, gli importi e le modalità. Si tratta di decisioni politiche che vengono prese in partenariato e dialogo con i paesi beneficiari e che si traducono nelle cosiddette missioni di programmazione che vengono dirette dai miei servizi o da altri a seconda che rientrino o meno nell'area geografica di mia pertinenza. Una volta definite le iniziative da prendere, il sottoscritto provvede a predisporre un ordine di servizio la cui traduzione tecnica viene affidata al collega competente; ne consegue che se in tale ordine di servizio è prevista la creazione di strade in Zambia in *budget support,* questo è esattamente quanto verrà realizzato, non altro. Non sarebbe quindi male potersi avvalere di un'Agenzia specializzata o, come nel nostro caso, di una Direzione generale che possa garantire anche una certa flessibilità – cosa per noi impossibile visto che siamo tutti sottoposti allo stesso regolamento finanziario – e che abbia una propria *accountability,* una propria responsabilità gestionale. In tal modo si avrebbe il vantaggio di purificare da un lato la politica, che si limiterebbe a svolgere il suo ruolo ed in maniera trasparente e, dall'altro, la funzione di gestione, che avrebbe caratteristiche prettamente tecniche, e conseguentemente la responsabilità sia del modo con cui vengono erogati i finanziamenti, sia della loro efficacia pur se in termini prettamente tecnici e non di risultati raggiunti (la cui responsabilità spetta ad altri soggetti).

Questo tipo di suddivisione dei ruoli esiste ed è fattibile, ferma restando l'esigenza di un polo politico forte ed in grado di arbitrare, il che non è sempre facile da realizzare, neanche per quanto ci riguarda.

Per quanto ci compete abbiamo basato l'organizzazione su quello che è risultato essere il sistema migliore, peraltro in applicazione degli impegni presi a Parigi nel 2005 dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea. Il modo per essere più efficace è quello di decentrare i nostri servizi presso i paesi in cui interveniamo, inquadrandoli nelle nostre 120 delegazioni, o «ambasciate» che dir si voglia, distribuite in tutti paesi in via di sviluppo, il cui personale tecnico risponde al capo delegazione, cioè all'ambasciatore.

Naturalmente sta al Parlamento scegliere il modello cui fare riferimento, fermo restando che sulla base della nostra esperienza sento di poter dire che garantire la presenza di una componente tecnica sul posto e quindi nei paesi in cui l'Italia decide di attivare il proprio intervento – seguendo se possibile il processo comunitario, e cioè divisione del lavoro, analisi comune e via dicendo – di una componente che lavori in collaborazione con la nostra per seguire tutta l'operazione di *implementation,* risulta sicuramente utile, oltre a garantire un maggiore inquadramento della stessa nel sistema. Del resto per noi non sarebbero concepibili degli uffici separati dalle nostre delegazioni, considerato anche che ciò consente da parte dei nostri Capi delegazione il controllo del rispetto dell'indirizzo politico ed anche una presa di responsabilità riguardo a quanto succede.

Aggiungo anche che per un paese chiamato ad operare certe scelte è opportuno considerare l'importanza della flessibilità, tenuto conto che può accadere che dopo essere stati due anni magari in Ghana ci si trovi a dover spostare il proprio intervento in Liberia. Ora in assenza di tale flessibilità inquadrata diventa difficile agire tenendo conto dell'armonizzazione degli indicatori, delle pratiche e via dicendo.

In sostanza, ci stiamo riferendo a forme di organizzazione fattibili, a condizione però che vi sia una suddivisione chiara tra i ruoli affidati alla politica e quelli che competono all'esecuzione tecnica e al riguardo non ritengo impossibile individuare un punto di compromesso che porti anche ad una certa decentralizzazione. Non vedo altrimenti l'alternativa. È ormai dimostrato che pensare di concepire tutto a Roma (i dettagli di un progetto o il lancio di una gara), alla fine, crea costi di intermediazione colossali e allontana qualsiasi forma di appropriazione e di *ownership*. Non si può al tempo stesso parlare di partenariato, *ownership* e dialogo e, poi, essere lontani dal paese benificiario. È un'equazione la cui soluzione non è facile, però mi pare difficile uscire da questa strada.

La questione dell'aiuto al bilancio è una componente di questo aspetto. Ho già descritto chi e come decide e ciò che si fa nell'ambito dei PRSP, dei piani di sviluppo e lotta contro la povertà; non l'ho detto, ma è ovvio, che si agisce se ci sono le condizioni macroeconomiche e di trasparenza della gestione pubblica, perché non si può intervenire laddove non c'è neanche un bilancio.

Tuttavia, la questione del sostegno al bilancio è meno opzionale di quello che il dibattito può lasciar pensare. Faccio infatti presente che a Parigi, nell'aprile del 2005, nell'ambito della Conferenza sull'efficacia dell'aiuto (i cui risultati si valuteranno ad Accra, nel settembre di quest'anno), è stato preso dai paesi europei e, quindi, anche dall'Italia, l'impegno preciso di lavorare per aumentare il sostegno, da governo a governo, e di farlo arrivare al 50 per cento.

Come Commissione, dal momento che abbiamo non solo una massa finanziaria, ma anche un quadro che ci permette di avere un dialogo politico ovunque con questi paesi e quindi di seguire ciò che fanno, dobbiamo aprire la strada e condividere le esperienze che facciamo. Tuttavia, il sostegno al bilancio è molto meno opzionale di quello che si pensa. Si farà insieme una valutazione, però è un impegno che è stato preso sotto la stessa etichetta: aumentare l'*ownership* e l'efficacia. È un po' la storia dei Fondi strutturali in Europa, che negli anni Sessanta, quando non si chiamavano così, ma erano simili, erano gestiti dalla Commissione europea, che decideva le strade e i progetti da realizzare. Adesso, qualsiasi forma di sostegno moderno si fa in cofinanziamento e si erogano i fondi: nessuno penserebbe più di lanciare delle gare per la costruzione di strade in un paese membro da Bruxelles. È necessario, ovviamente, tener conto delle differenze, ma più si è vicino e più si responsabilizza il *partner*.

Pertanto – ed è una questione che è stata sollevata – come evitare che ci siano sprechi? Abbiamo degli indicatori di *performance*: il sostegno al bilancio non è cioè un assegno che si fa a gennaio, un altro che si fa a febbraio e, poi, due anni dopo, si scopre che non è stato realizzato nulla. Se a un paese diamo 50 o 150 milioni di sostegno al bilancio per aiutare, ad esempio, le politiche settoriali della salute, all'inizio del periodo si versano 50 milioni (che è una specie di anticipo), si stabiliscono in seguito degli indicatori di *performance* e di percorso (ad esempio, quante scuole sono state fatte, quanti professori sono stati reclutati e quanto sono pagati, quanti bambini e bambine vanno a scuola, il tasso di successo o di insuccesso) e sulla base di questi elementi si provvede all'esborso delle altre *tranche*; non si paga tutto e poi non si segue il percorso.

C'è un sistema fondato sul dialogo, per cui se questi indicatori sono completamente deviati perché il paese sta andando sull'orlo della bancarotta, ha speso troppo per realizzare altri progetti, oppure sul piano democratico sembra subire un'involuzione, il pagamento viene sospeso. È un rischio che i nostri *partner* devono calcolare all'inizio. È successo infatti in Etiopia, dopo le elezioni, quando si è verificato il grosso problema sulla legittimità del processo elettorale. In quel caso abbiamo sospeso un sostegno al bilancio, che era ancora aperto, di 250 milioni di euro. In primo luogo, ciò ci ha dato un certo titolo per discutere con il Governo etiope; capite bene, infatti, che con la chiusura di un rubinetto di 250 milioni di euro, da un giorno all'altro, anche un Governo forte come quello etiope è venuto a sedersi al tavolo. In secondo luogo, vi è il rischio di perderli perché non si riconvertono facilmente 250 milioni di euro in progetti, se si

vuole spenderli. Quindi è uno strumento complesso, però non si perde il controllo; abbiamo gli strumenti di monitoraggio.

Per quanto concerne la domanda del senatore Andreotti sulla questione del rapporto tra spese di funzionamento e spese per interventi, poiché l'organico del nostro personale è stabilito dal Parlamento europeo in sede di approvazione del bilancio (ovvero in sede di approvazione della quota parte dei conti extrabilancio relativi al FES), esso si situa attorno al 4 per cento; questo è più o meno il costo della gestione del nostro aiuto.

Per quanto riguarda gli indicatori di rischio, abbiamo un rapporto di circa 4,3 unità di personale per ogni 10 milioni di aiuto; in realtà, non sono tutti dipendenti di ruolo, ma anche personale a contratto ed agenti locali. Abbiamo un indicatore di spesa, che è quello che il Parlamento definisce in sede di approvazione della spesa per il personale, e un rapporto di rischio per ciò che riguarda la gestione dei fondi. È un coefficiente che tendenzialmente è più basso della media delle Nazioni Unite, dove i costi di gestione dei progetti sono molto più elevati e dove anche il coefficiente di rischio è diverso.

MANTICA *(AN)*. Non facciamo confronti con il sistema dell'ONU.

MANSERVISI. No, infatti, perché il costo del sistema dell'ONU si differenzia di oltre il dieci per cento. È un sistema diverso perché in realtà esso è finanziato sul progetto, il che rende difficilmente riformabile il sistema delle Nazioni Unite in quanto è una forma di *promotion* permanente, nel senso che, ad esempio, più l'UNICEF – peraltro *partner* fondamentale – realizza progetti più acquisisce finanziamenti. Quindi, è un sistema che prevede costi più alti, ma anche l'approccio è diverso e ciò spiega perché nel sistema delle Nazioni Unite ci sono più specializzazioni e capacità tecniche. Nel nostro c'è una maggiore capacità di gestione, ma meno *expertise* nel fare il progetto; nell'ambito delle Nazioni Unite invece ci sono dei livelli molto superiori.

Arrivo ora alla domanda del senatore Tonini, che sul piano personale ringrazio, come italiano che lavora per la Commissione, ma anche come sensibilità, per tutto l'impegno dedicato all'elaborazione del testo unificato. Sul piano europeo tutti guardano alla riforma della disciplina sulla cooperazione affinché possa ridare all'Italia la possibilità di essere un giocatore forte. Sono d'accordo e ritengo giusto che più c'è Italia e più c'è Europa, non solo nel testo, ma anche nell'agire. È un concetto che avevo affermato all'inizio; il fatto che l'Italia investa di più, e sia più visibile (prendo atto delle cose dette) in ambito europeo, non significa soltanto che l'Italia debba esser brava, ma che ci guadagna l'Europa.

Credo che la spinta a fare meglio in una certa direzione verrà più da paesi come l'Italia – per dirlo in modo esplicito – che da paesi a cultura diversa, come tutti i paesi nordici, che guardano molto più alla cooperazione in ambito ONU e Banca mondiale che non in sede europea. Quindi, per tale ragione, sono convinto che un contributo italiano è rilevante: spinge avanti tutta l'agenda di integrazione europea. Secondo me, tale

agenda spesso è stata lasciata da parte, perché si parlava di altre questioni, ma sono convinto che è una delle più importanti e che parla ai cittadini più delle «alchimie» istituzionali, della Commissione, del Consiglio; si può perciò vedere anche qualche risultato.

Il fatto di far sistema mi pare un dato lodevole e che va sostenuto: il mio solo auspicio è quello che ciò venga fatto senza complicare troppo le procedure. È chiaro infatti che non ci può essere un sistema policentrico di decisione strategica, ma deve essercene uno. Questo centro deve essere nutrito il più possibile da *input* settoriali perché il Ministero degli affari esteri non ha determinate capacità. Conosco, ad esempio, il Ministero dell'ambiente, che ha le capacità per integrare le politiche di sostenibilità e di lotta ai cambiamenti climatici nella cooperazione allo sviluppo (questione che credo fondamentale), capacità che il Ministero degli affari esteri non ha. Quindi sarà meglio andare a cercare tale capacità in altri settori. Non credo però che il Ministero dell'ambiente debba poter agire per conto proprio. Sarebbe disastroso. Quanto costano gli strumenti, *l'output*? L'Agenzia può realizzare politiche proprie, ma si può trovare il modo di mettersi d'accordo.

La presenza dell'Agenzia per me è fondamentale, ma deve rimanere inquadrata esattamente nel modo in cui il *policy making* identifica il progetto.

Il presidente Dini ha fatto cenno alla questione del decentramento. In base alla nostra esperienza sarebbe inconcepibile, anche alla luce degli impegni internazionali, pensare di gestire il tutto da Bruxelles, in maniera centralizzata. Comunque, per evitare che ogni paese investa eccessivamente in strutture decentrate, che hanno un costo, come abbiamo scritto in diversi documenti, occorre ricordare che la Commissione è al servizio di tutti quanti, non rappresenta un'alternativa agli Stati membri. Il fatto che la Commissione sia in tutti i paesi può offrire anche ai paesi che in maniera temporanea vogliono essere presenti in una realtà, la possibilità di distaccare personale o di utilizzare strutture della Commissione.

Ciò non è solo fattibile, ma già accade. Tanti paesi lo fanno. Gli spagnoli, ad esempio, nelle delegazioni che abbiamo in Africa occidentale hanno introdotto del proprio personale per aiutarci nella definizione di attività di lotta contro la migrazione illegale. Quindi le strutture europee della Commissione sono al servizio degli Stati membri e si possono utilizzare per determinate operazioni. Attualmente siamo nel Pacifico, dove anche l'Italia è tornata di recente, almeno stando all'incontro che ho avuto con il sottosegretario Vernetti a Tonga. Si tratta di una zona molto lontana in cui siamo presenti e, in base alla Convenzione di Lomè, siamo chiamati a dare mezzo miliardo di euro. A questo punto però abbiamo bisogno di strutture. Pertanto, se si vuole porre in essere un'azione dell'Unione europea sul Pacifico, anziché aprire ambasciate o uffici tecnici mi chiedo perché non investire nelle sei strutture che la Commissione già possiede nella zona. Ciò non solo consentirebbe di fare *expertise*, ma rafforzerebbe la presenza europea. In tal modo si potrebbe cercare di migliorare l'impatto dell'aiuto senza sovrainvestire nelle strutture.

Quanto al monitoraggio dei fondi sull'aiuto al bilancio, non diamo più un assegno ma stabiliamo degli obiettivi, degli indicatori di percorso. I pagamenti sono legati alla realizzazione dei progetti. Non stabiliamo condizioni *ex ante*, come faceva la Banca mondiale negli anni '90, ma definiamo insieme obiettivi, percorsi e valutazioni. Se vi sono insolvenze si apre un dialogo che può portare anche alla possibilità di sospendere il pagamento. Abbiamo decine di esempi di questo tipo.

Chiedo scusa per le risposte che non ho fornito, ma spero di avere contribuito utilmente al dibattito.

PRESIDENTE. Dottor Manservisi, la ringraziamo sentitamente per aver portato nella nostra Commissione la sua notevole esperienza e competenza spiegando con grande chiarezza la razionalità del sistema degli aiuti allo sviluppo dell'Unione europea, un sistema che, attraverso gli anni, appare oggi ben rodato e organizzato, chiaro negli obiettivi e negli strumenti.

Lei è stato ampiamente generoso con il suo tempo, avendo risposto in dettaglio a tutte le domande che le sono state rivolte. La ringrazio nuovamente, ringrazio i senatori intervenuti nel dibattito e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,50.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 10

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

103ª seduta: mercoledì 13 febbraio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Documento conclusivo
(Esame e rinvio)

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 225, 227, 229 e *passim*
* FRUSCIO *(LNP)* 232
MANTICA *(AN)* 228, 229, 230
MARTONE *(RC-SE)* 231, 234
MICHELONI *(PD-Ulivo)* 232, 234
PIANETTA *(DC-PRI-MPA)* 231
TONINI *(Aut)*, *relatore* 225, 228, 230

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati visti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Alia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

I lavori hanno inizio alle ore 11,25.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo
(Esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta del 22 gennaio scorso.

A mio giudizio – e invito i membri della Commissione a pronunciarsi su questa mia proposta – dobbiamo lasciare agli atti un documento dettagliato, che contenga non solo un'illustrazione di tutto il lavoro svolto, ma anche lo schema di testo unificato proposto dal relatore Tonini, anche se non è stato approvato. Penso che questo sarebbe un riconoscimento per il grande lavoro che è stato compiuto.

Invito il relatore Tonini ad illustrare lo schema di documento conclusivo che sarà allegato al resoconto della seduta odierna.

TONINI, *relatore*. Signor Presidente, credo che il suo suggerimento sia utile per valorizzare il lavoro svolto da noi tutti e soprattutto per mettere in condizione chi verrà nella prossima legislatura di partire da uno stadio dell'istruttoria e dei lavori più avanzato, considerato che sin dall'inizio abbiamo scelto di procedere ricercando il consenso, attraverso un confronto ravvicinato e costruttivo tra gli schieramenti della maggioranza e dell'opposizione di questa legislatura che si sta concludendo.

Penso che questo metodo di lavoro possa e debba essere ereditato dai colleghi della prossima legislatura, durante la quale ci auguriamo sia completato il lavoro per dare finalmente al nostro Paese la nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo, attesa ormai da tanto tempo.

Propongo alla vostra attenzione una sintesi di tipo politico sui contenuti del lavoro fatto e una scheda riassuntiva delle audizioni svolte realizzata dal Servizio studi. Si tratta, nel complesso, di una documentazione relativamente sintetica, che contiene anche i contributi offerti dai nostri interlocutori all'esterno del Parlamento.

Il tema di una riforma della legge n. 49 del 1987 è molto sentito e purtroppo non ancora risolto nei lavori parlamentari del nostro Paese. Come è noto, si tratta di una riforma attesa da molti anni. La legge n. 49 del 1987 è certamente una buona legge (questo è il giudizio quasi unanime che abbiamo espresso nel corso dei nostri lavori), che però mostra indubbiamente i segni del tempo. Molte iniziative parlamentari, sia nella XIII che nella XIV legislatura, non sono riuscite ad arrivare in porto.

In questa legislatura, che volge al suo termine anticipato, si è riscontrato un fatto nuovo, politicamente molto rilevante, che ha consentito di fare un significativo passo avanti nella discussione e nella riflessione. Per la prima volta, il Governo ha avanzato una sua proposta. La presenza di un disegno di legge d'iniziativa governativa è stato un fatto molto significativo, dato che in precedenza l'Esecutivo si era invece tenuto fuori dalla fase propositiva e di discussione parlamentare, con il risultato che le contraddizioni interne alle coalizioni di maggioranza e le difficoltà fra i ministeri e le amministrazioni interessate, in passato, hanno impedito di arrivare ad un punto di vista comune.

Questa volta il Governo ha fatto delle scelte e ciò ha consentito al confronto di instradarsi su un percorso più intenso e costruttivo. Il Governo naturalmente ha consentito alla richiesta dell'opposizione di collocare il suo disegno di legge alla pari, nel confronto, con gli altri disegni di legge d'iniziativa parlamentare. A sua volta, l'opposizione ha accettato di proporre un approccio costruttivo e positivo sull'argomento. Questa duplice disponibilità ha consentito di dare vita ad un Comitato ristretto, nel quale i Gruppi parlamentari e il Governo hanno lavorato assieme per arrivare ad un testo unificato, proposto nella fase finale dal relatore.

Apprezzando il lavoro del Governo, si è proceduto nel Comitato ristretto non assumendo il disegno di legge delega come testo base, ma procedendo con un disegno di legge di iniziativa parlamentare che unificasse i diversi testi presentati, tra i quali in primo luogo quello del Governo, e si muovesse nella logica di un disegno di legge ordinario, eventualmente contenente alcune deleghe su punti specifici, come ad esempio l'istituzione dell'Agenzia.

Il Comitato ristretto, costituito il 30 maggio 2007, ha tenuto circa 30 riunioni, alla luce dei cui risultati il relatore ha ritenuto di presentare alla Commissione, nella seduta del 5 dicembre 2007, un testo unificato per i vari disegni di legge in materia – incluso quello del Governo – presentati al Senato. Da queste date, si comprende che il lavoro è stato intenso e relativamente circoscritto nel tempo: in sostanza, in sette mesi circa abbiamo compiuto un lavoro che, se la legislatura fosse proseguita, avrebbe probabilmente consentito di arrivare fino in fondo.

Si è lavorato in Commissione cercando di valorizzare il più possibile quello che nel linguaggio diplomatico è conosciuto come il «metodo per consenso». L'approccio sotteso alla predisposizione del testo è stato quello di una ricerca del consenso da concentrare attorno ad una proposta normativa che fosse quanto più possibile condivisa, evitando di comune accordo il classico metodo parlamentare di confronto tra maggioranza e opposizione, basato sostanzialmente sul conteggio dei voti.

Ciò è dovuto sostanzialmente a due ragioni. La prima è data da una valutazione dei rapporti di forza in Senato che non consentivano di intraprendere strade differenti. L'altra, più forte e di principio, attiene al fatto che, per la Commissione, la politica estera rappresenta l'interesse italiano nel mondo, e come tale dovrebbe poter superare i cicli dell'alternanza politica.

La riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo presenta aspetti di natura istituzionale (e questo è un ulteriore motivo che rafforza l'esigenza di scegliere il cosiddetto metodo per consenso), posto che va ad incidere su una parte importante del nostro sistema e che quindi, quanto più è condivisa, tanto maggiori sono le possibilità che duri nel tempo. Quindi, a maggior ragione, è importante che sulla struttura fondamentale di una parte così importante della politica estera del nostro Paese, sulle regole che devono governarla, ci sia un consenso di fondo del Parlamento italiano, a prescindere da chi *pro tempore* in quel momento ha responsabilità di Governo. Tale condivisione costituisce forse l'unica condizione per non perdere del tutto il lavoro fin qui svolto e fare in modo che possa essere opportunamente utilizzato, nell'ambito della prossima legislatura, da chiunque sarà investito dai cittadini dell'alto compito di governare.

Il testo fin qui elaborato non è ancora risolutivo di tutte le diverse esigenze ed osservazioni e non ha sciolto ancora tutti i nodi, alcuni dei quali ancora persistono nel confronto parlamentare: riscontrando come sia emerso un generale consenso su ampia parte di questo testo, si rileva tuttavia che allo stato risultano permanere riserve da parte di taluni componenti del Comitato ristretto, con riferimento, ad esempio, all'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione e ad altri punti minori.

Tuttavia è stato possibile procedere e concludere la prima fase di elaborazione in sede di Comitato ristretto tornando in Commissione con un testo base proposto dal relatore, sul quale la Commissione ha stabilito di incentrare l'indagine conoscitiva, già deliberata il 17 gennaio 2007, con le audizioni di organismi istituzionali e di Governo (a cominciare dai principali ministeri interessati alla cooperazione e allo sviluppo), di organismi internazionali multilaterali (l'Unione europea, l'OCSE-DAC, alcune agenzie dell'ONU), delle forze sociali ed economiche interessate e presenti nel nostro Paese.

La Commissione ha infatti ritenuto che solo se collocata a questo punto dei lavori la fase delle audizioni poteva avere un impatto operativo. Del resto, l'argomento non è nuovo; quindi, la letteratura in proposito è ampia e abbondante. Si voleva invece – mi pare ci si sia riusciti – che le audizioni si svolgessero su un testo da poter anche criticare e migliorare con l'aiuto degli interlocutori auditi.

PRESIDENTE. Nel testo che lei ha predisposto, senatore Tonini, e che è stato distribuito, nel secondo paragrafo si illustrano le audizioni svolte, di cui siamo a conoscenza. La inviterei pertanto a sottolineare i punti fondamentali dello schema di documento che ci ha presentato, che però non possiamo approvare perché non siamo in numero sufficiente.

In ogni caso, il testo del documento è a disposizione di tutti e, prima di approvarlo, eventualmente avremo modo di sottoporlo ad un esame dettagliato. Mi riservo di esprimere successivamente alcuni suggerimenti.

TONINI, *relatore*. In sostanza, la restante parte del documento riguarda i punti fondamentali del testo unificato e del dibattito che ne ha accompagnato l'elaborazione.

Il terzo paragrafo riguarda gli obiettivi e i principi generali della riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo. Si è svolta tra noi un'ampia discussione su come si dovesse aggiornare il paradigma della cooperazione allo sviluppo; abbiamo riflettuto molto proprio sul tema sviluppo, sul se e come dovesse ancora figurare come elemento fondamentale di tipo teorico, prim'ancora che pratico, nel dibattito sulla cooperazione. Abbiamo rilevato i limiti della riproposizione del tema dello sviluppo quale richiamo di una stagione certamente ormai passata e conclusa in cui i paesi si dividevano tra sviluppati e sottosviluppati o in via di sviluppo. La situazione a livello internazionale e mondiale è certamente molto cambiata; tuttavia, alla fine si è addivenuti a una convergenza sul fatto che il tema dello sviluppo, sia pure in termini assolutamente rinnovati, dovesse essere mantenuto come nodo cruciale e obiettivo strategico fondamentale.

Il quarto paragrafo del documento riguarda, invece, il quadro istituzionale e il «ciclo della cooperazione» – così come lo abbiamo definito – e illustra come deve funzionare questo sistema, a partire dalla scelta di una forte unitarietà della responsabilità e della regia politica della cooperazione allo sviluppo che abbiamo di comune accordo voluto individuare nel Ministro degli affari esteri. Se la cooperazione allo sviluppo è parte integrante, qualificante ed essenziale della politica estera, è evidente che deve avere nel Ministro degli esteri la figura fondamentale. Da tale scelta fondamentale discendono anche questo quadro istituzionale e questo ciclo della cooperazione allo sviluppo che naturalmente presenta, nel lavoro fatto fin qui, ancora elementi problematici come la collocazione del Fondo unico e, in particolare, il nodo dell'Agenzia che nel documento è citato come l'aspetto più delicato e ancora non pienamente maturato all'interno della Commissione perché siamo partiti da visioni molto diverse.

Il tentativo di ricerca di un punto di equilibrio del relatore è apparso per un verso ancora non sufficientemente accettabile, o accettabile in modo problematico da parte, in particolare, di alcuni colleghi del centro-destra...

MANTICA *(AN)*. La sua proposta è a vocazione maggioritaria.

TONINI, *relatore*. È naturalmente a vocazione maggioritaria e guarda al centro. Altri Gruppi del centro-sinistra, invece, hanno valutato la proposta come problematica in quanto rischia di ridurre in maniera eccessiva il ruolo e la funzione dell'Agenzia.

L'altro aspetto problematico affrontato è quello della cooperazione decentrata sul quale si è, anche in questo caso, cercato un punto di equilibrio non facile tra una regia del sistema che deve diventare il più possibile unitaria – evitando, quindi, la logica dei 100 fiori che non si parlano tra loro, delle 100 politiche estere e delle 100 delegazioni italiane che

vanno in paesi diversi e offrono dell'Italia un'immagine certamente multicolore, ma anche un po' confusa, poco organizzata, poco capace di fare sistema – e i vincoli di carattere costituzionale che, con la riforma del Titolo V, hanno incluso, fra le competenze delle Regioni, i rapporti internazionali, sia pure distinti – anche se in modo non sempre chiaro – dalla politica estera.

Infine, abbiamo ragionato, per la verità in modo ancora iniziale, e in qualche modo superficiale, sul coinvolgimento della società civile, sul problema della disciplina dei volontari e sul problema degli strumenti per il coinvolgimento delle organizzazioni non governative.

A me non resta che concludere ringraziando tutti i colleghi per il lavoro fatto, il Presidente per la fiducia accordatami con l'assegnazione dell'incarico di relatore e il Governo per aver concorso in maniera fattiva a questo lavoro. Mi auguro che il nostro lavoro possa produrre frutti nella prossima legislatura per mano di chi prenderà il nostro posto.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Tonini, al quale vorrei dare innanzitutto due suggerimenti. In primo luogo, quando nella prima pagina del documento si parla del Comitato ristretto costituito il 30 maggio 2007, credo che sia giusto indicarne i componenti. Sarebbe, quindi, opportuno scrivere che il Comitato ristretto, costituito il 30 maggio 2007, è composto dal senatore Tonini, in qualità di relatore, e dagli altri colleghi che hanno partecipato ai lavori del Comitato stesso.

Oltre al documento politico del relatore, è stata anche predisposta, e distribuita a tutti i colleghi, la sintesi delle audizioni svolte. In questo documento è riproposto quello che ci hanno detto gli auditi, le cui dichiarazioni sono agli atti e possono essere prese in considerazione.

Vi chiedo poi se non sarebbe opportuno inserire, in allegato al documento conclusivo, gli articoli del testo unificato proposto dal relatore Tonini, specificando, ovviamente, che si tratta di una proposta del relatore. Vedo che l'amico e collega Martone scuote la testa. Inserire nel documento finale anche l'articolato, secondo me, dimostra in che fase avanzata fosse il nostro lavoro. Non vorrei che il lavoro fatto per arrivare alla definizione di quegli articoli andasse perso.

MANTICA *(AN)*. Avanzo una proposta di mediazione perché anche io sono molto combattuto tra l'inserire o meno, in allegato al documento finale, l'articolato del testo unificato proposto dal relatore.

Penso che potremmo allegare al documento conclusivo dell'indagine il testo unificato nella sua attuale formulazione, a condizione, però, che accanto a ciascun articolo siano inserite le principali osservazioni espresse dalle diverse parti politiche. Ad esempio, il centro-destra potrà scrivere di non volere l'Agenzia, a differenza del centro-sinistra. Si consentirebbe in tal modo a ciascuno di noi di esprimere in modo più diretto il proprio parere. Quello che reputo perfetto, e da non modificare, è il documento del senatore Tonini che però, giustamente, cerca di dare conto delle istanze di tutti. In sostanza, sarebbe a mio avviso opportuno lasciare una testimo-

nianza sulle opinioni di ciascun Gruppo rispetto al testo unificato che ci era stato proposto da relatore.

Prendo spunto da alcuni rilievi fatti dal senatore Tonini per dire che questa Commissione ha compiuto un rilevante lavoro: anche alla luce degli avvenimenti delle ultime ore, abbiamo lavorato con uno spirito molto diverso da quello che vi era nel Palazzo, e questo in qualche modo deve essere sottolineato.

TONINI, *relatore*. Abbiamo anticipato i tempi.

MANTICA *(AN)*. È proprio quello che volevo dire. È maturata rispetto alla riforma della cooperazione allo sviluppo la convinzione che cambiare sia estremamente difficile e che non lo si possa fare a maggioranza, perché in questo Paese non è facile fare le riforme. Lo sforzo di dar luogo a un confronto con tutte le forze politiche, nessuna esclusa, è stato un elemento davvero positivo.

Sono convinto che con il metodo adottato saremmo arrivati ad una definizione della riforma della cooperazione allo sviluppo, se solo avessimo avuto ancora qualche mese di lavoro a nostra disposizione.

Non dobbiamo perdere la testimonianza del lavoro compiuto. Dobbiamo far capire che tutti, pur con le proprie specificità e diversità, abbiamo dato una mano alla costruzione non dico del testo unificato, ma dell'architettura del disegno di legge di riforma. L'augurio è che chiunque andrà al Governo e chiunque farà opposizione possa ripartire da questo testo unificato, naturalmente implementandolo ed apportandovi integrazioni. Non deve però andare perduto – ripeto – un lavoro che reputo molto innovativo. Voglio ricordare che, prima del nostro tentativo, vi era stato il famoso progetto Serri – allora era Ministro degli esteri proprio il presidente Dini che lo ricorderà bene – che dopo cinque anni di accanite battaglie all'interno del Parlamento non sortì assolutamente alcun risultato. Anche questo è un messaggio forte da dare.

Tutti sanno che in un primo momento nutrivo forti dubbi nei confronti dell'Agenzia, ma mi sono sforzato di riconoscere le ragioni degli altri o quantomeno di capirle. Ricordo che il direttore Manservisi, nel corso della sua audizione –fondamentali, secondo me, sono state due audizioni, ossia quella di cui sto parlando e quella del presidente Manning – ci ha spiegato il ruolo della Direzione generale per lo sviluppo, di cui lui è a capo, nei confronti dell'Agenzia dell'Unione europea (è un aspetto che meriterebbe di essere approfondito). Questo tipo di impostazione – si tratta di un modello europeo – potrebbe essere la base del compromesso sulla quale potranno ragionare sia i fautori che gli oppositori – come del resto lo ero io stesso – di un certo tipo di Agenzia e del suo ruolo.

Se la Commissione concorderà su quel tipo di documento che ho suggerito, si potrebbe indicare, in relazione all'Agenzia, che vi è l'esigenza di approfondire alcuni aspetti (quali, ad esempio, le funzioni della citata Direzione generale per lo sviluppo), cosa che peraltro non è impossibile fare anche in periodo di scioglimento delle Camere.

Per spiegare che cosa intendo quando parlo delle nostre osservazioni rispetto all'architettura proposta dal senatore Tonini, vorrei chiarire che personalmente non accetto l'impostazione del relatore, ma dico che su questa base si potrebbe ragionare. In tal modo si accoglie anche l'invito rivoltoci dal Presidente.

Pertanto, sono favorevole a non modificare i documenti presentati dal senatore Tonini, perché è giusto premiare lo sforzo del relatore, ai quali si potrebbe aggiungere un ulteriore documento nel quale appaiano le opinioni, gli auspici, i suggerimenti e i commenti dei singoli Gruppi su tutti quegli argomenti del testo unificato proposto dal relatore Tonini non condivisi.

MARTONE *(RC-SE)*. Premesso che avrò modo di leggere in modo più dettagliato il documento presentato dal relatore (che in verità contiene alcuni punti che non mi convincono affatto), mi soffermerò ora in modo rapido su alcune questioni per approfondirle in un secondo momento.

Non sono del tutto contrario che si debba fare tesoro del lavoro sinora compiuto. Anzi, devo dare atto a tutti i colleghi di aver offerto il proprio contributo in maniera molto costruttiva ed obiettiva, come del resto ho cercato io stesso di fare. Francamente, però, mi sembra singolare accludere a un documento conclusivo di una indagine conoscitiva uno schema di testo unificato, sottoponendo di fatto entrambi ad approvazione.

Propongo invece di approvare il documento finale dell'indagine conoscitiva e prendere atto dei punti sollevati nel corso della discussione svolta nel Comitato ristretto. L'idea avanzata dal collega Mantica di elaborare uno schema riassuntivo delle varie posizioni mi sembra utile e importante, e potrebbe rappresentare uno strumento di studio per la prossima Commissione. Potremo poi raccogliere in un fascicolo i vari atti del lavoro svolto, nel quale inserire anche la bozza del testo unificato e lo schema in questione, che però non verrà sottoposto all'approvazione della Commissione. Noi dovremmo approvare solo il documento elaborato dal senatore Tonini e inserire tutti gli altri atti in una specie di *folder* che assumerebbe la veste di un *dossier* conclusivo.

PIANETTA *(DC-PRI-MPA)*. Innanzitutto, concordo e convengo con il documento che il relatore Tonini ha voluto illustrare alla nostra Commissione. Per quanto riguarda l'approvazione e il trasferimento del testo alla prossima Commissione, mi limito a sottolineare il seguente aspetto. Ricordo che, ad esclusione del presidente Andreotti, tutti i senatori componenti della Commissione esteri potrebbero non farne più parte nella prossima legislatura. Quindi, la sovranità della futura Commissione esteri è assoluta.

Al di là della buona volontà espressa anche in ragione del consenso e di quanto avvenuto nei mesi passati, non possiamo dar conto di altro se non di questo clima di lavoro. Altrimenti si tratterrebbe, a mio modo di vedere, non dico di una interferenza, ma di un atteggiamento che impropriamente non tiene conto di un fatto ovvio: tutti i documenti rimangono

agli atti e, come tali, possono essere consultati e valutati anche in seguito da chi farà parte di questa Commissione e continuerà il nostro lavoro.

Mi auguro che questa atmosfera di cui abbiamo voluto rendere testimonianza – questo sì – possa essere sempre presente in futuro ed illuminare i lavori per arrivare – come il collega Tonini ha voluto auspicare – ad una conclusione dopo circa vent'anni dalla legge n. 49 del 1987.

Le finalità che noi abbiamo inteso esprimere possono costituire un punto di partenza per superare – questo è l'auspicio – quelle differenze che hanno contraddistinto e continuano a caratterizzare le diverse parti politiche rispetto al testo unificato presentato dal relatore Tonini.

Mi auguro inoltre che la grande luce dei diritti umani possa costituire un importante punto di riferimento per il lavoro della cooperazione. A tale riguardo, durante i miei ultimi interventi ho ricordato una pagina molto negativa rappresentato dalla mancata costituzione, nel corso della presente legislatura, della Commissione per i diritti umani. È una mancanza che tendo a sottolineare perché questo non ha certo contribuito a favorire un clima positivo che mi auguro possa invece caratterizzare la prossima legislatura.

MICHELONI *(PD-Ulivo)*. Ritengo che l'unico documento che possiamo approvare è quello presentato dal relatore Tonini (anche se per chi ha lavorato molto all'interno del Comitato ristretto molte cose sono ovvie).

Sono dell'avviso che un documento tecnico contenente le posizioni rappresentate da tutte le parti politiche sul lavoro fatto possa essere utile per chi farà parte di questa Commissione nella prossima legislatura. Concordo pertanto sulla proposta avanzata dal senatore Mantica, posta l'opportunità che il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva dia pienamente conto delle posizioni espresse da tutti i Gruppi.

FRUSCIO *(LNP)*. Signor Presidente, anche io prendo spunto dalle considerazioni svolte dal collega Pianetta per rappresentare la mia profonda delusione rispetto al divario esistente fra quello che a volte si indica come comportamento necessario (sia rispetto alle istituzioni sia ai colleghi che ne fanno parte) e il modo concreto di operare. Sono convinto che sia opportuno mettere da parte l'atteggiamento del dire e non dire e smetterla di voler apparire quasi ecumenici, agendo poi in modo difforme.

Mi associo quindi anche io all'espressione di un forte rammarico per la mancata costituzione della Commissione dei diritti umani e per le correlate promesse inutilmente dilatorie.

Quanto all'indicazione del presidente Dini, premesso che sono pronto a convergere su qualsiasi soluzione condivisa, sono d'accordo anche con la proposta del collega Mantica di accompagnare il documento con un allegato che dia conto delle posizioni individuali espresse nel Comitato ristretto. Noi tutti auspichiamo per il prossimo futuro un'intensa collaborazione e un tranquillo confronto fra la maggioranza e l'opposizione: in funzione di ciò ritengo che non dovremmo lasciare indicazioni di tipo poli-

tico. Ritengo infatti che se lasciassi al collega che verrà dopo di me in rappresentanza della Lega (se ci sarà e se sarà diverso da me) una precisa e dettagliata posizione, rischierei di trasmettergli un vincolo di tipo quasi ideologico. Penso invece sia opportuno evitare di tramandare a chi verrà dopo di noi questa sorta di vincolo.

Lo schema di documento conclusivo proposto dal senatore Tonini illustra per grandi linee i punti su cui c'è accordo e quelli sui quali tale accordo non c'è ancora; esso è quindi sufficiente a rappresentare per grandi linee le posizioni assunte da ciascuno di noi su questa tematica. La mia opinione è pertanto quella di accompagnare il documento conclusivo dell'indagine con due allegati contenenti, rispettivamente, gli atti parlamentari concernenti l'indagine conoscitiva e il testo unificato proposto dal relatore Tonini allo stato cui essi sono pervenuti. Ritengo che tutto ciò vada fatto in funzione di memoria storica. Dalla sintesi del collega Tonini risulta infatti che su una parte vi era consenso, dovendosi invece su altri aspetti ancora pervenire a posizioni condivise.

Ripeto in conclusione, per chiarezza, che non sono ad ogni modo contrario ad aderire anche a proposte diverse, considerato che stiamo discutendo di questioni delicate.

PRESIDENTE. Colleghi, benché siano state fatte osservazioni estremamente pertinenti, resto dell'idea che far morire, senza lasciar traccia, il lavoro svolto dalla Commissione, recuperabile solo attraverso la lettura di fascicoli e documenti sparsi, rappresenti una grave perdita.

Pertanto, sono dell'opinione di raccogliere gli atti e i documenti parlamentari relativi alla nostra indagine conoscitiva in una pubblicazione che comprenda, oltre al documento conclusivo, ove approvato dalla Commissione, ai resoconti relativi all'indagine conoscitiva, contenenti le posizioni espresse da ciascun membro della Commissione, e alla documentazione acquisita nel corso delle audizioni, i resoconti relativi all'esame in sede referente dei disegni di legge in materia di cooperazione allo sviluppo, confluiti successivamente nel testo unificato proposto dal relatore Tonini.

Senatore Fruscio, non credo debba avere scrupoli nei riguardi di un futuro membro di questa Commissione proveniente dal suo partito. Aver fatto certe affermazioni in un determinato momento e in un particolare contesto non costituisce un vincolo, ed è bene che si sappia. Il collega che eventualmente le subentrerà si troverà in un altro contesto, potrà riprendere e confermare le sue posizioni o esprimerne altre che potranno andare oltre le considerazioni da lei svolte.

Penso che potremmo procedere nel seguente modo: approvare lo schema di documento conclusivo del relatore, raccogliendo in un'unica pubblicazione i resoconti stenografici delle audizioni relative all'indagine conoscitiva, insieme ai dibattiti svolti in Commissione durante l'esame in sede referente dei disegni di legge in materia di cooperazione allo sviluppo. In questo modo rendiamo giustizia al lavoro svolto dalla Commissione; coloro che hanno lavorato più intensamente nel Comitato ristretto possono andare orgogliosi di quanto è stato fatto. La nostra Commissione

è stata particolarmente attiva e sulla base dei suoi lavori il Servizio studi ha elaborato un documento di sintesi che molti hanno apprezzato.

Ritengo doveroso lasciare traccia di questo lavoro perché ciò rende giustizia all'attività della Commissione. Credo che così facendo potremo ottenere anche l'apprezzamento di coloro che non fanno parte della nostra Commissione.

MARTONE *(RC-SE)*. Vorrei sapere se abbiamo ottenuto i commenti scritti degli enti locali e delle organizzazioni non governative. Apprezzo senz'altro la proposta di pubblicazione di un fascicolo contenente, oltre al documento conclusivo, tutti gli atti relativi all'indagine conoscitiva.

PRESIDENTE. I commenti degli enti locali e delle ONG sono pervenuti e verranno allegati al documento conclusivo insieme al resto.

MICHELONI *(PD-Ulivo)*. Personalmente sono favorevole alla proposta avanzata dal collega Mantica. In una pubblicazione di questo genere non reputo inutile inserire le considerazioni dei Gruppi sul lavoro svolto, e non allo scopo di esprimere un indirizzo, ma per facilitare la comprensione dello stesso testo unificato proposto dal relatore, che peraltro non deve essere approvato. Ripeto, mi dispiace scartare la proposta del senatore Mantica, anche se trovo soddisfacente anche quella avanzata dal Presidente.

PRESIDENTE. In conclusione, propongo di rinviare l'esame del documento illustrato dal relatore alla prossima seduta, convocata per mercoledì, 20 febbraio, alle ore 11. Invito quindi tutti i membri della Commissione a garantire la presenza in modo da raggiungere il *quorum* necessario per approvare lo schema di documento conclusivo.

Ringrazio i senatori presenti per aver partecipato alla seduta in periodo di scioglimento delle Camere.

Rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,10.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 11

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

104ª seduta: mercoledì 20 febbraio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 237, 238, 239 e *passim*
MANTICA *(AN)* 239, 241
MARTONE *(RC-SE)* 237, 239
MICHELONI *(PD-Ulivo)* 238, 241
PIANETTA *(DC-PRI-MPA)* 240
TIBALDI *(IU-Verdi-Com)* 240
TONINI *(Aut)*, *relatore* 238, 241

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV;Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

I lavori hanno inizio alle ore 11,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospeso nella seduta del 13 febbraio scorso.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, ho avuto occasione di leggere accuratamente il documento in esame e vorrei rappresentare una serie di preoccupazioni in relazione ad alcuni punti e al fatto che esso possa essere considerato un documento conclusivo. Ricordo che non abbiamo terminato l'indagine conoscitiva innanzitutto perché vi erano ancora alcune audizioni da fare. Alcuni soggetti hanno presentato una documentazione che però non è stata recepita nel documento finale. Mi riferisco, ad esempio, all'ultimo capitolo del documento, quello relativo al ruolo della società civile, nel quale si lascia a chi verrà dopo di noi un messaggio, a mio parere, abbastanza soggettivo, secondo il quale l'unico ruolo della società civile nella cooperazione risulta essere quello delle imprese o del partenariato pubblico e privato.

Vorrei avere la possibilità di presentare qualche proposta di modifica al testo, altrimenti anticipo la nostra grande difficoltà ad approvarlo. Le mie proposte riguarderebbero soprattutto alcune questioni relative all'Agenzia o alcuni punti affrontati in maniera troppo ambigua. Ad esempio, a proposito del ruolo del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), il presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE Manning – intervenuto in audizione dinanzi alla Commissione – ha sostenuto che il CICS non può svolgere attività di *micromanagement*, non può cioè approvare i progetti; ciò nel documento non è ben specificato. Inoltre, nel corso della citata audizione e di quella del direttore della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo della Commissione europea Manservisi, é emerso che, per il principio del rispetto della *ownership*, l'Agenzia dovrebbe avere delle rappresentanze *in loco*. Nel nostro documento si afferma il contrario, o comunque non vi sono affermazioni sufficientemente esplicite al riguardo.

Poiché abbiamo deciso di elaborare un documento che fotografa soltanto alcune delle posizioni emerse, ma non trae conclusioni rispetto ad esse, penso che il documento possa essere rivisto in alcuni punti. Fra l'altro, nel documento proposto dal relatore Tonini si parla sempre di «testo

unificato»: ora, da ciò si potrebbe dedurre che esso sia un testo unificato non del relatore ma del Comitato ristretto, cosa che assolutamente – lo vorrei ricordare – non abbiamo mai concordato.

Pertanto, il mio suggerimento è di dare del tempo aggiuntivo perché si possano presentare alcune proposte di modifica al documento del relatore che non definirei «documento finale», perché l'indagine conoscitiva – lo ripeto – non è stata conclusa. Tale documento, a mio parere, dovrebbe limitarsi a riassumere le posizioni emerse nel corso degli incontri e delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva. Questi sono i punti sui quali vorrei richiamare l'attenzione della Commissione. Se lei, Presidente, ci chiedesse oggi di votare tale documento, devo dirle che noi non lo approveremmo.

PRESIDENTE. Senatore Martone, proposte di modifica si possono certamente presentare su un documento conclusivo, non su un documento che non è tale. Poiché la nostra Commissione dovrà riunirsi ancora la prossima settimana in relazione al decreto sulle missioni internazionali, se lei, senatore Martone, intende avanzare delle osservazioni di cui anche il relatore tenga conto, potrà farlo in modo tale che la prossima settimana si possa approvare questo documento che è conclusivo, nel senso che esso che esso dà conto dei risultati dell'indagine conoscitiva, nei limiti del tempo che avevamo a disposizione.

Sappiamo bene che non abbiamo mandato in Assemblea una proposta definitiva di riforma della legge sulla cooperazione, ma è importante definire un documento che raccolga il lavoro che è stato compiuto, tenendo conto anche delle osservazioni e delle proposte che il senatore Martone presenterà. Ricordo infatti che avevamo concordato, in considerazione dell'immenso lavoro compiuto, sull'opportunità di lasciare alla prossima legislatura la documentazione di tutto il lavoro realizzato, compresi i resoconti delle audizioni, come è stato fatto in altre occasioni.

TONINI, *relatore*. Se il Presidente ritiene di accogliere la richiesta del senatore Martone, non vi sono problemi. Naturalmente bisogna valutare se le proposte siano accettabili non solo da me, ma dalla Commissione nel suo insieme.

MICHELONI *(PD-Ulivo)*. Signor Presidente, abbiamo tutti concordato sull'importanza di un documento conclusivo, per evitare di perdere tutto l'importante lavoro svolto dal Comitato ristretto. Proprio per l'importanza di tale lavoro, credo che bisognerebbe evitare, nella misura del possibile, di andare ad un voto su questo documento con posizioni discordanti. Personalmente penso che la richiesta del senatore Martone sia da accogliere, in modo da poter arrivare a un documento che raccolga il consenso generale della Commissione.

PRESIDENTE. Se ci sono dei distinguo o, in particolare, elementi da aggiungere, come quelli proposti dal senatore Martone, ritengo che non ci

siano motivi per non valutarli, se questi incontrano il consenso della Commissione.

MANTICA *(AN)*. Signor Presidente, temo che in tal modo finiremo per avventurarci su una strada lunga e pericolosa, perché le proposte che presenterà il senatore Martone dovranno essere discusse; inoltre, ad esse potrei aggiungere le mie personali. In tal caso tornerei su una proposta che avevo abbandonato, perché mi sembrava che questo documento fosse definitivo.

Il documento è riassuntivo dei lavori, ma lascia a ciascuno di noi le proprie posizioni e le proprie identità su alcuni argomenti. Se vogliamo lasciare un documento in cui ciascuno, sui punti che ritiene maggiormente sensibili, lasci la testimonianza di una posizione che non è condivisa, credo che ognuno di noi abbia il diritto di farlo. Ma se si pensa, nelle ultime ventiquattr'ore di tempo, di riuscire a trovare una soluzione sul concetto di Agenzia, che ci ha diviso per molto tempo, è inutile farlo. Presidente, lo dichiaro onestamente perché si aprirebbe una vicenda che non finirebbe più.

PRESIDENTE. Senatore Mantica, non mi pare che sia questo il senso dell'intervento del senatore Martone. Egli, se ho capito bene, ha chiesto di chiarire alcuni punti con riferimento ai quali non è stato portato a termine, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, il relativo dibattito. Il senatore Martone ha inoltre fatto riferimento all'ultima parte, che riguarda la società civile, e al fatto che non abbiamo completato le audizioni.

MANTICA *(AN)*. Il collega Martone ha parlato anche delle sedi all'estero dell'Agenzia. Faccio queste osservazioni soltanto perché abbiamo lavorato con grande lealtà; altrimenti avrebbe ragione il senatore Tonini: votiamo il documento così com'è.

MARTONE *(RC-SE)*. Poiché il documento deve riportare ciò che abbiamo ascoltato durante le audizioni, vorrei solo precisare che il DAC dell'OCSE e la Commissione europea ci hanno detto che, proprio per il rispetto del principio della *ownership*, l'Agenzia dovrebbe avere delle sedi all'estero. Questo significa fotografare ciò che gli auditi ci hanno riferito, non fare una valutazione di merito.

PRESIDENTE. Senatore Martone, noi però avevamo anche contestato al rappresentante della UE che l'Italia non è l'Unione Europea, e quindi non ha bisogno di avere rappresentanti in tutti i paesi, perché abbiamo già le nostre ambasciate. Ritenevamo, per esigenze di snellezza e per non aggravare i costi amministrativi (poiché i paesi in cui l'Italia fa cooperazione sono tanti), che la presenza continua di un rappresentante non fosse necessaria. L'Agenzia, perlomeno nella nostra concezione, sarebbe esecutiva dei progetti; potrebbe essere sufficiente che rappresentanti dell'Agenzia facessero visite periodiche per verificare se i progetti che

vengono approvati siano eseguiti secondo quanto convenuto in termini di rispetto delle regole, di aspetti tecnici e così via.

PIANETTA *(DCA-PRI-MPA)*. Signor Presidente, mi sembra che il documento conclusivo sia stato caricato di una valenza eccessiva. Io avevo accolto con grande favore la proposta avanzata nella scorsa seduta dal Presidente di compendiare in un volume tutta la documentazione relativa. al lavoro svolto sia in Comitato ristretto sia in Commissione. In questo modo, chi volesse fare valutazioni, approfondimenti o quant'altro, avrà la possibilità di leggere i resoconti relativi all'indagine conoscitiva, con la documentazione acquisita nel corso delle audizioni, e all'esame in sede referente dei disegni di legge presentati in materia di riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, insieme al testo unificato proposto dal relatore, con l'espressione dettagliata delle differenti posizioni.

Dopo di che, sempre nell'ambito di questo volume, volendo fornire anche una sintesi del lavoro, si era deciso di redigere un documento conclusivo che illustrasse sinteticamente le varie posizioni, almeno per grandi linee.

Tra l'altro, vorrei sottolineare che l'elaborazione del testo unificato sui disegni di legge in materia di riforma della cooperazione allo sviluppo è del relatore (questo mi pare sia stato chiarito ampiamente) e non del Comitato ristretto, che si era espresso in maniera più composita e non convergente sul testo stesso.

Ritengo che sia volontà di questa Commissione terminare i lavori su questo argomento così importante senza minimamente voler impedire, cosa che ho detto anche in un'altra circostanza, al futuro Parlamento e alla futura Commissione esteri del Senato di valutare come meglio riterrà il prosieguo delle attività relativamente a questo argomento, se vorrà affrontarlo o approfondirlo. Noi possiamo esprimere i nostri auspici, ma il prossimo Parlamento sarà sovrano come in tutte le legislature passate, dunque il nostro può essere solo un contributo e una fotografia del lavoro svolto.

TIBALDI *(IU-Verdi-Com)*. Signor Presidente, vorrei associarmi alla richiesta del senatore Martone, nel senso che ritengo opportuno concedere un lasso di tempo sufficiente affinché le osservazioni del senatore Martone, che condivido, possano essere eventualmente recepite dal relatore.

Diversamente, rischieremmo di trovarci in una situazione per cui una parte, magari piccola, dei componenti di questa Commissione non vota il documento finale.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il problema dei rappresentanti dell'Agenzia, il documento, al secondo paragrafo, afferma: «l'ipotesi di risolvere il problema attraverso l'esclusione di strutture permanenti» – si parla quindi di ipotesi – «non significa che non debba essere presente personale dell'Agenzia nei paesi con i quali l'Italia stabilisce relazioni bilaterali di cooperazione allo sviluppo (...)». Ora, se a questo punto si vuole

apportare qualche modifica, ritengo lo si possa fare. Dunque non dovremmo essere lontani dal rispondere alla preoccupazione del senatore Martone a questo proposito, anche se poi nel documento che riguarda i temi relativi alla cooperazione e la sintesi delle audizioni troveremo quanto dichiarato dal dottor Manservisi relativamente all'esperienza dell'Unione europea.

Quindi inviterei il senatore Martone, che ha sempre fornito un'ottima collaborazione, con un ruolo importante, alla Commissione, a limitarsi al minimo nei cambiamenti da sottoporre al relatore in modo da poter licenziare questo documento nel tempo più breve possibile.

Vorrei aggiungere che lasciamo agli atti della prossima legislatura una documentazione estremamente importante, un progetto avanzato, anche se rimangono certamente alcune decisioni da prendere. Per certi aspetti è stato veramente un peccato che la legislatura si sia chiusa ora perché tra poco tempo avremmo mandato in Assemblea un progetto di iniziativa parlamentare, tenendo conto del disegno di legge presentato dal Governo.

MANTICA *(AN)*. Signor Presidente, vorrei fare una proposta conclusiva. Direi di lasciare alla responsabilità del relatore Tonini la possibilità di apportare alcune variazioni che tengano conto delle osservazioni avanzate dal senatore Martone. Credo che, nello spirito con cui abbiamo lavorato, ciò si possa tranquillamente fare.

Non possiamo correre il rischio di non approvare più questo documento e questo credo, anche il senatore Martone se ne renderà conto, sarebbe un danno maggiore che non aggiungere o meno alcune parole. Questa è una proposta di massima responsabilità da parte nostra.

PRESIDENTE. Mi appello non soltanto al senso di responsabilità ma anche ai rapporti estremamente cordiali e costruttivi che abbiamo avuto in questa Commissione sia con il senatore Martone che con il senatore Micheloni, e chiedo loro se sono disponibili ad accettare la proposta del senatore Mantica.

MICHELONI *(PD-Ulivo)*. Sarebbe a mio avviso utile che il relatore, senatore Tonini, e il senatore Martone si coordinassero tra di loro per valutare gli aggiustamenti necessari.

In ogni caso proporrei di adoperarci su un testo quanto più largamente condiviso da parte dei componenti della Commissione.

TONINI, *relatore*. Ringrazio il collega, senatore Mantica, per il suo intervento costruttivo e per la fiducia dimostratami, fiducia che ricambio pienamente. Nel merito della sua proposta, riterrei opportuno che proprio nello spirito collaborativo che ha sempre caratterizzato l'attività della Commissione, anche il collega Mantica potesse partecipare, insieme al senatore Martone, al lavoro di modifica del testo in esame, riservandomi

quindi di presentare un nuovo schema di documento conclusivo da sottoporre alla Commissione in altra seduta.

PRESIDENTE. Colleghi, alla luce di delle considerazioni emerse nel dibattito, propongo di conferire mandato al relatore a formulare delle modifiche allo schema di documento conclusivo già illustrato, in relazione alle osservazioni svolte nel corso del dibattito e di rinviarne l'esame. Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio quindi il seguito dell'esame del documento conclusivo in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12.

Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 12

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

105ª seduta: martedì 26 febbraio 2008

Presidenza del vice presidente TONINI

I N D I C E

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 8)

PRESIDENTE, *relatore* . . . . . *Pag.* 245, 248, 250
COSSUTTA *(IU-Verdi-Com)* 249
DEL ROIO *(RC-SE)* 250
FRUSCIO *(LNP)* 249
MANTICA *(AN)* 248
MARTONE *(RC-SE)* 245, 250
MELE *(SDSE)* 248
MICHELONI *(PD-Ulivo)* 249
PIANETTA *(DCA-PRI-MPA)* 249

ALLEGATO (contiene i testi di seduta) 251

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento Civico Federativo Popolare: Misto MCFP; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

I lavori hanno inizio alle ore 13,25.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 8)

PRESIDENTE, *relatore*. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospeso nella seduta del 20 febbraio scorso. Riprendiamo l'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo.

Colleghi, come sapete, nel dibattito svoltosi nella precedente seduta è emersa l'esigenza di apportare alcune modifiche allo schema di documento conclusivo da me illustrato lo scorso 13 febbraio. Invito il senatore Martone ad illustrare alla Commissione le proposte di riformulazione che ci aveva preannunciato.

MARTONE *(RC-SE)*. Signor Presidente, la ringrazio per la sua disponibilità a considerare l'esigenza di riformulare in alcuni punti lo schema di documento che lei ci ha presentato. Avanzo questa proposta in primo luogo perché non si tratta di un documento propriamente conclusivo, in quanto, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, non si è potuto concludere il programma delle audizioni dell'indagine conoscitiva.

Le proposte di riformulazione, come ho già preannunciato, sono solo testuali, nel senso che non è nostra intenzione – non sarebbe corretto e giusto nei confronti dei membri della Commissione – aprire questioni politiche e di merito che restano sospese e sulle quali ci riserviamo di esprimere una nostra posizione.

L'intenzione di queste proposte di riformulazione – che, se volete, illustrerò singolarmente – è quella di cercare di ristabilire in parte un equilibrio fra la sintesi delle discussioni svoltesi in Commissione, nel Comitato ristretto e, in particolare, in sede di indagine conoscitiva, che si sono parzialmente sovrapposte all'esame nel merito del testo unificato del disegno di legge predisposto dal relatore.

Con le mie proposte di modifica, si cerca semplicemente di limare alcuni punti sui quali, a nostro parere, si rischia un'accelerazione rispetto ad alcune soluzioni ed ipotesi – si parlava, ad esempio, dell'Agenzia – che non hanno trovato pieno consenso nella Commissione. Nel primo paragrafo, sarebbe utile specificare che il Governo ha presentato un disegno di legge delega anche per manifestare la sua volontà politica di mettere mano alla riforma della cooperazione.

Al terzo paragrafo, quando si parla dei principi generali della riforma, sarebbe opportuno inserire un riferimento alla tutela dei beni comuni e dell'ambiente globale; anche questo, infatti, era un punto che poteva rientrare tra le finalità dell'articolo 1 del testo unificato proposto dal relatore Tonini.

Sui temi relativi all'unitarietà degli indirizzi, al Piano strategico triennale e al ruolo di Vice ministro, c'è stato un accordo unanime; quindi, credo che il testo possa rimanere nella formulazione attuale.

Per quanto riguarda invece il CICS (Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo), suggerirei di usare una forma verbale ipotetica. Poiché non si è conclusa la discussione sull'Agenzia, non avendo neppure definito se questa debba essere un organo monocratico o se debba avere un consiglio d'amministrazione, e poiché si sono registrate posizioni diverse anche sull'esistenza o su un eventuale ruolo del CICS, per le parti relative al CICS userei, ripeto, una forma verbale ipotetica. Proporrei, quindi, di modificare il penultimo rigo del terzo paragrafo dello schema di documento conclusivo come segue: «(CICS), che costituirebbe la principale differenza (...)». Suggerisco, in altre parole, di usare il condizionale perché non abbiamo approvato il testo unificato del relatore.

Per quanto riguarda il Fondo unico, invece, riformulerei l'inizio dell'ultimo capoverso del quinto paragrafo, in modo che si legga: «Il Fondo unico verrebbe gestito nei suoi indirizzi fondamentali dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) con funzioni decisionali particolarmente stringenti rispetto ai progetti oppure, in alternativa, dall'Agenzia.».

Nello schema di documento si parla anche delle raccomandazioni dell'OCSE/DAC. In proposito, vorrei ricordare che l'OCSE/DAC, in particolare nella persona di Richard Manning, ma anche alcune delle ONG puntavano il dito sul fatto che il CICS non dovrebbe essere investito di operazione di *micromanagement*, ovverosia non dovrebbe approvare i progetti uno per uno. Allora, forse, sarebbe opportuno che, dove si fa riferimento ai rilievi svolti dall'OCSE/DAC sul CICS, si specificasse che hanno osservato come non sia opportuno che il CICS operi come un *board* e approvi i progetti. Su questo sarebbe altresì utile precisare che sia il Governo sia alcuni membri della Commissione hanno sollevato alcune perplessità.

Nel paragrafo sesto, in cui si parla dell'Agenzia, alla fine del terzo capoverso, si dice: «Molte di queste obiezioni sono assolutamente fondate e trovano consensi nel mondo politico e parlamentare, ma anche nella società civile (...)». L'espressione «assolutamente fondate» contiene una valutazione di merito sulla quale non concordiamo; inoltre la società civile che non abbiamo ascoltato, ma di cui conosciamo le posizioni, certamente non condivide queste obiezioni rispetto all'Agenzia. Mi pare, pertanto, opportuno specificare che i consensi li riceve solo da una parte della società civile. Peraltro, secondo me non si può dire che le obiezioni siano assolutamente fondate proprio perché c'è ancora da discuterne.

Inoltre, sull'Agenzia con autorità monocratica, visto che non abbiamo sciolto il nodo se la stessa debba essere o meno un soggetto esecutore o attuatore, proporrei di inserire, sempre al paragrafo sesto, quinto capoverso, dopo le parole «con a capo un direttore o un segretario generale» la seguente espressione: «addetto all'esecuzione e/o attuazione di un piano stabilito», perché si tratta di un punto ancora sospeso sul quale bisognerà assolutamente fare chiarezza.

Per quanto riguarda poi la presenza dell'Agenzia nel mondo, lo schema di documento finale mi sembra abbastanza sbilanciato perché, di fatto, dà l'impressione che oramai l'unica opzione è quella di un'agenzia leggera che implementa un progetto sul posto ma poi torna a casa. Su questo, almeno per dovere di cronaca, sarebbe opportuno specificare che sia il Governo sia molti di noi nel Comitato ristretto, ma anche l'OCSE/DAC e l'Unione europea, hanno sottolineato la necessità di garantire una presenza *in loco,* in particolare per rispettare il principio internazionalmente riconosciuto dell'*ownership* dei progetti di cooperazione. Quindi, la proposta di un'agenzia snella con una capacità d'intervento rapida, ovvero di una *task force* che implementa un progetto e poi rientra in sede, rischia di pregiudicare il criterio fondamentale dell'*ownership*, che è proprio dell'OCSE/DAC, ma anche della comunità internazionale che lo ha adottato per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo.

L'ultimo punto riguarda il ruolo della società civile. È un po' singolare che l'unico paragrafo sulla società civile faccia riferimento solo all'iniziativa privata, al partenariato con soggetti privati e alla presenza del mondo delle imprese all'interno della Consulta per la cooperazione allo sviluppo. Anche in questo caso, il rischio è quello di trasmettere un'immagine della partecipazione di enti non statuali alla cooperazione quasi esclusivamente centrata sul ruolo dell'impresa. Sarebbe opportuno, a nostro parere, richiamare nel documento conclusivo i contributi delle ONG, ancorché riportati integralmente nella pubblicazione relativa agli atti dell'indagine conoscitiva, e fare un riferimento anche al ruolo delle organizzazioni non governative, della cooperazione *people to people*, della cooperazione decentrata e degli altri soggetti che fanno cooperazione dai tempi della legge n. 49 del 1987 ad oggi e che non abbiamo potuto audire, per approfondire temi che, oltre all'architettura istituzionale possibile, riguardano le filosofie di fondo, le culture e le pratiche che dovremmo essere in grado di interpretare e sostenere con il nostro lavoro legislativo.

Resta quindi un nostro dubbio rispetto all'impianto politico, non tanto nel merito, perché si tratta di una valutazione dell'esito finale di questo esercizio al quale abbiamo voluto contribuire in maniera costruttiva e continuativa. Proprio in virtù di queste perplessità di fondo sul piano politico, pur nel massimo rispetto del contributo che tutti i colleghi hanno offerto al comune lavoro che – mi piace ricordarlo a conclusione della presente legislatura – è stato sempre improntato alla massima correttezza e trasparenza, anche qualora le proposte modificative da me avanzate siano accolte, non potrò esprimere un voto favorevole sul documento conclusivo.

PRESIDENTE, *relatore*. Sulle proposte da lei avanzate, il mio parere è favorevole; eviterei semplicemente i riferimenti al Governo perché è opportuno che questi li facesse l'Esecutivo, se lo ritiene opportuno. Per il resto, mi sembra si tratti di chiarimenti che precisano o sfumano alcuni passaggi.

Alla luce delle sue proposte, senatore Martone, e anche di quanto è emerso nel dibattito, propongo una riformulazione dello schema di documento conclusivo, che sarà pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna, ricordando, peraltro, che l'interruzione anticipata della legislatura non ha consentito di acquisire formalmente l'avviso del Governo sullo schema di testo unificato che, in qualità di relatore, ho proposto alla Commissione.

Sarebbe però importante, senatore Martone, che il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva fosse approvato, proprio per quello spirito costruttivo e di piena collaborazione fra tutti i componenti della Commissione che ha caratterizzato il nostro lavoro, e che anche lei ha riconosciuto, con il pieno assenso di tutti.

Dichiaro chiusa la discussione.

Passiamo alle dichiarazioni di voto finali sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo (*Doc.* XVII, n. 8).

MANTICA *(AN).* Comprendo le ragioni del senatore Martone, al quale vorrei però rivolgere, come ha già fatto il Presidente, un invito. Tutto il lavoro svolto dalla Commissione cui egli stesso ha partecipato e anche l'accoglimento delle proposte di riformulazione da lui avanzate costituiscono le fondamenta, seppur molto discutibili, di un'architettura normativa in parte condivisa che auspichiamo il prossimo Governo in carica, qualunque esso sia, e il prossimo Parlamento possano utilizzare come base per una riforma della cooperazione. Sotto questo profilo, la mancata espressione di un orientamento favorevole da parte del collega Martone, pur non togliendo valore al nostro lavoro, ne attenua comunque il significato.

Pertanto, dal momento che quello al nostro esame è un testo tutto sommato condiviso, e stante l'accoglimento delle osservazioni avanzate dal collega Martone, lo inviterei a rivedere la sua posizione affinché la Commissione possa esprimersi in senso unanime sullo schema di documento conclusivo proposto dal relatore.

MELE *(SDSE).* Personalmente ritengo di poter condividere quanto affermato dal senatore Mantica circa l'opportunità di arrivare ad un voto condiviso sullo schema di documento conclusivo così come riformulato dal senatore Tonini. Una mancata condivisione di questo documento non corrisponderebbe alla filosofia che ha ispirato il nostro lavoro che, pur nelle diversità delle opinioni, ha comunque portato alla redazione di un testo che, pur se passibile di critiche, rappresenta tuttavia le nostre posizioni. Sulla base di questo documento noi auspichiamo che nella prossima legislatura si possa lavorare proficuamente.

Pertanto, nonostante permangano alcune riserve, proprio nella piena considerazione del lavoro comune svolto dalla Commissione attorno a questa materia, ritengo di poter esprimere un voto favorevole sullo schema di documento conclusivo così come riformulato dal senatore Tonini.

MICHELONI *(PD-Ulivo).* Desidero esprimere pieno apprezzamento per l'intenso lavoro svolto dai componenti del Comitato ristretto che li ha visti impegnati lungamente. Come ho avuto modo di sottolineare già nella scorsa seduta, sarebbe importante addivenire all'approvazione unanime del documento al nostro esame, considerato anche il recepimento delle osservazioni espresse dal senatore Martone, al quale mi permetto anch'io di rivolgere un invito affinché possa superare le sue perplessità, proprio per il rispetto dell'impegno da tutti profuso e nell'auspicio che il lavoro già svolto non vada perso nella prossima legislatura.

COSSUTTA *(IU-Verdi-Com).* Signor Presidente, intervengo per preannunciare il mio voto favorevole.

PIANETTA *(DCA-PRI-MPA).* Desidero anch'io esprimere il mio voto favorevole allo schema di documento conclusivo così come riformulato dal relatore, documento che a mio avviso costituisce la fotografia, ossia la fedele riproduzione dell'andamento e dei contenuti del lavoro svolto sia dal Comitato ristretto sia dalla Commissione nel corso delle numerose audizioni effettuate.

Naturalmente, tale documento può essere oggetto di diverse considerazioni; tuttavia, lo spirito che personalmente ho individuato è quello di un'ampia e documentata cronistoria del lavoro che potrà costituire un'utile e proficua base da utilizzare nella futura legislatura al fine di rivisitare in modo positivo la legge n. 49 del 1987 e quindi accentuare e migliorare ulteriormente l'iniziativa italiana nell'ambito della cooperazione internazionale.

FRUSCIO *(LNP).* Forse, non avendo avuto modo di partecipare ad alcune sedute svolte dalla Commissione su questa materia, mi è sfuggito il senso dell'obiettivo che si aveva in animo di perseguire. Personalmente mi era sembrato di comprendere, considerati anche i rinvii che vi sono stati prima di arrivare alla definizione dello schema di documento conclusivo, che vi fosse unanime consapevolezza circa l'opportunità di lasciare agli atti un documento che, oltre a riassumere il lavoro svolto, potesse anche costituire una traccia, pur se non unanimemente condivisa, per la ripresa del dibattito sulla riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo nella prossima legislatura.

Ricordo anche che nella scorsa seduta il collega Martone aveva segnalato la necessità di inserire alcune precisazioni nello schema di documento finale. Si è quindi dato luogo ad una serie di rinvii fino alla seduta odierna in cui sono state recepite le proposte di riformulazione del collega Martone proprio allo scopo di convergere su un documento condiviso, pur

con tutte le riserve che ognuno di noi ha avuto modo di esplicitare nel corso dei nostri lavori e che comunque rimangono agli atti. Credo pertanto che la mancata adesione preannunciata dal collega Martone rischierebbe di vanificare gli sforzi fin qui prodotti, tanto più che – tengo a ribadirlo – il relatore ha recepito le sue proposte di riformulazione. Sotto questo profilo, quindi, votare a favore del documento al nostro esame, pur non essendo da ritenersi un atto dovuto, sarebbe tuttavia un atto conseguenziale.

In conclusione, ritengo che proprio in ossequio a quella logica conseguenziale cui ho fatto cenno e a cui abbiamo sempre il dovere di improntare i nostri atti, sarebbe opportuno addivenire ad un'unanime approvazione del documento in esame, così come riformulato.

MARTONE *(RC-SE)*. Pur permanendo una diversità di posizione, emersa anche nel dibattito, tuttavia, per le ragioni da tutti condivise e per il rispetto che si deve al lavoro unanimemente svolto, preannuncio il nostro voto favorevole.

Ciò premesso, mi sembra però opportuno che resti agli atti un documento che espliciti la nostra posizione anche rispetto ad alcuni elementi di contrarietà, nell'auspicio che nella prossima legislatura chi farà parte di questa Commissione possa continuare a lavorare su questa importante materia.

DEL ROIO *(RC-SE)*. Signor Presidente, mi associo alle considerazioni espresse dal senatore Martone. Benché permangano significative riserve in ordine a taluni profili di merito, esprimo un voto favorevole in omaggio al grande lavoro svolto dalla Commissione.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

PRESIDENTE, *relatore.* Metto ai voti lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo come da me riformulato.

È approvato *(all'unanimità).*

Propongo poi di provvedere alla pubblicazione degli atti relativi all'indagine in titolo.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Alla fine del nostro lavoro, desidero ringraziare tutti i colleghi per il lavoro svolto che ha portato all'approvazione unanime del documento conclusivo dell'indagine. Penso che questo sia un segnale positivo che trasmettiamo alla legislatura che seguirà.

La seduta termina alle ore 13,50.

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

1. Premessa

Il tema di una riforma della legge n. 49 del 1987 è molto sentito e purtroppo non ancora risolto nei lavori parlamentari nel nostro Paese. Come è noto, si tratta di una riforma attesa da molti anni: la legge n. 49 del 1987 è certamente una buona legge, ma mostra i segni del tempo. Molte iniziative parlamentari, sia nella XIII che nella XIV legislatura, purtroppo non sono riuscite ad arrivare in porto.

In questa legislatura si è riscontrato un fatto nuovo, politicamente molto rilevante, rappresentato dalla presenza di un disegno di legge di iniziativa governativa: quindi, per la prima volta, il Governo ha avanzato una sua proposta. Questo è apparso un elemento molto significativo, perché invece in precedenza l'Esecutivo si era tenuto fuori dalla fase propositiva, con il risultato che le contraddizioni interne alla maggioranza e le difficoltà fra i Ministeri e le diverse amministrazioni avevano fatto impantanare la discussione. Questa volta il Governo ha fatto delle scelte. Tale fatto, politicamente rilevante, ha consentito al confronto di instradarsi su un percorso probabilmente più intenso. Il Governo naturalmente ha consentito alla richiesta dell'opposizione di mettere il suo disegno di legge alla pari, nel confronto, con gli altri disegni di legge di iniziativa parlamentare. D'altro canto, l'opposizione ha accettato di avere un approccio costruttivo e positivo sull'argomento. Questa duplice disponibilità ha consentito di dare vita ad un Comitato ristretto (composto dal senatore Tonini, relatore dei disegni di legge in materia di riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, nonché dai senatori Andreotti, Antonione, Baccini, Cossutta, Fruscio, Martone, Mele, Mantica, Pianetta e Micheloni), nel quale i Gruppi parlamentari ed il Governo hanno lavorato assieme per arrivare ad un testo unificato al quale ha lavorato il relatore.

Così si è proceduto nel Comitato ristretto, apprezzando il lavoro del Governo, non assumendo il disegno di legge delega come testo base ma procedendo con un disegno di legge di iniziativa parlamentare che unificasse i diversi testi presentati, tra i quali in primo luogo quello del Governo, e si muovesse nella logica di disegno di legge ordinario, eventualmente con alcune deleghe su punti specifici, come ad esempio l'istituzione

dell'Agenzia. Il Comitato ristretto, costituito il 30 maggio 2007 ha tenuto circa 30 riunioni, alla luce dei cui risultati il relatore ha ritenuto di presentare alla Commissione, nella seduta del 5 dicembre 2007, un testo unificato per i vari disegni di legge in materia, incluso quello del Governo, presentati al Senato.

Si è lavorato in Commissione cercando di valorizzare il più possibile quello che, nel linguaggio diplomatico, è conosciuto come il «metodo per consenso». L'approccio sotteso alla predisposizione del suddetto testo è stato quello di una ricerca del consenso da concentrare attorno ad una proposta normativa che fosse quanto più possibile condivisa, evitando così il classico metodo parlamentare di confronto tra maggioranza ed opposizione. Ciò è dovuto sostanzialmente a due ragioni: la prima, si richiama ad una valutazione dei rapporti di forza politica in Senato che allo stato non consentivano di intraprendere strade differenti; l'altra, più forte e di principio, attiene al fatto che per la Commissione, la politica estera rappresenta l'interesse italiano nel mondo, e come tale dovrebbe poter superare i cicli dell'alternanza politica.

La riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo presenta in qualche modo aspetti di natura istituzionale, posto che va ad incidere su una parte importante del nostro sistema e che quindi quanto più è condivisa tanto maggiori sono le possibilità che duri nel tempo. Quindi, a maggior ragione è importante che, sulla struttura fondamentale di una parte così importante della politica estera del nostro Paese, sulle regole che devono governarla, ci sia un consenso di fondo del Parlamento italiano, a prescindere da chi *pro tempore* in quel momento ha responsabilità di Governo. Tale condivisione costituisce forse l'unica condizione per non perdere del tutto il lavoro fin qui svolto e quindi per poterlo opportunamente utilizzare nell'ambito di una prossima legislatura.

Tale testo non è ancora risolutivo di tutte le diverse accentuazioni, di tutti i nodi, alcuni dei quali ancora persistono nel confronto parlamentare: riscontrando come sia emerso un generale consenso su ampia parte dello stesso, si rileva tuttavia che risultano in atto permanere delle riserve da parte di taluni componenti del Comitato ristretto con riferimento, ad esempio, all'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione e ad altri punti. Tuttavia è stato possibile procedere e concludere la prima fase di elaborazione in sede di Comitato ristretto tornando in Commissione con un testo base proposto dal relatore, sul quale la Commissione ha stabilito di incentrare l'indagine conoscitiva già deliberata il 17 gennaio 2007, con le audizioni di organismi istituzionali e di Governo (a cominciare dai principali Ministeri interessati alla cooperazione allo sviluppo), di organismi internazionali multilaterali (l'Unione europea, l'OCSE-DAC, alcune agenzie dell'ONU), delle forze sociali ed economiche interessate presenti nel nostro Paese.

La Commissione ha infatti ritenuto che solo se collocate a questo punto dei lavori le audizioni potevano avere un impatto operativo. Del resto, l'argomento non è nuovo, quindi la letteratura in proposito è ampia e

abbondante. Si voleva invece che le audizioni si svolgessero su un testo da poter anche criticare e migliorare con l'aiuto dei soggetti auditi.

2. I lavori dell'indagine conoscitiva

I lavori dell'indagine conoscitiva, deliberata il 17 gennaio 2007, si sono aperti il 15 marzo 2007 con l'intervento del Vice Ministro degli affari esteri, Patrizia Sentinelli, e sono proseguiti con dieci audizioni, fino al 22 gennaio 2008. Nel corso di tali sedute la Commissione ha quindi ascoltato anche il consulente esterno dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale, dottor Edoardo Abbot; l'ingegnere Giandomenico Ghella, presidente del Comitato lavori all'estero dell'ANCE; il dottor Vincenzo Mannino, segretario generale della Confcooperative; il dottor Giorgio Bertinelli, vice presidente della Lega delle Cooperative; il ministro plenipotenziario Enrico Granara, Presidente del Sindacato Nazionale Dipendenti del Ministero degli affari esteri (SNDMAE); il ministro plenipotenziario Alain Giorgio Maria Economides, Direttore generale della Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri; il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Cento; il dottor Richard Manning, Presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE; il dottor Giacomo Barbieri, Coordinatore del Dipartimento internazionale CGIL; il dottor Luigi Cal, responsabile dell'Ufficio internazionale della CISL; dottor Roberto Bonvicini, Coordinatore della Direzione nazionale del progetto Sud-UIL; il dottor Stefano Manservisi, Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea.

L'interruzione della legislatura non ha consentito di completare il programma delle audizioni con l'incontro dei rappresentanti delle organizzazioni non governative, degli enti locali (ANCI e UPI) e delle regioni, cui è stato tuttavia richiesto di fornire dei contributi scritti, nonché di altri Ministeri interessati alla problematica in argomento.

3. Obiettivi e principi generali della riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo

In effetti, in questi anni la cooperazione allo sviluppo a livello internazionale sta cambiando radicalmente. Nel ragionamento svolto in Commissione, si è cercato di muovere proprio da questo punto e, probabilmente, ancora non si è arrivati ad una soluzione del tutto soddisfacente. Il punto dal quale è partita la Commissione, infatti, è proprio l'idea che la cooperazione non possa più essere considerata come un dono dei paesi ricchi nei confronti dei paesi poveri. Impostare il tema della cooperazione allo sviluppo in termini di rapporto tra paesi ricchi che devono donare qualcosa ai paesi poveri significa avere una visione sbagliata e arcaica della cooperazione. Oggi, infatti, lo stesso concetto di paese in via di sviluppo è del tutto approssimativo e inadeguato.

Del resto, vi è ormai una presenza fortissima, in qualche caso formidabile, di paesi che qualche anno fa avremmo definito in via di sviluppo e che ora stanno diventando *partner* fondamentali allo sviluppo di alcune aree del mondo: si pensi alla presenza crescente della Cina e dell'India in Africa, che sta diventando una realtà di assoluta e straordinaria rilevanza. Spesso, il nodo cruciale e il tema di confronto sono proprio le infrastrutture. Molti sono gli esempi di accordi bilaterali tra la Cina e singoli Stati africani con concessioni per lo sfruttamento di materie prime da parte della Cina in cambio della costruzione di infrastrutture.

Questo tema è diventato molto importante e, naturalmente, in Occidente e in Europa si scontra spesso con un'altra esigenza, molto avvertita e molto forte nei nostri paesi: quella di coniugare lo sviluppo con la crescita sociale, democratica e civile di questi paesi e di evitare che, appunto, lo sviluppo economico in assenza di questo tipo di contesto diventi uno sviluppo che ignora la questione dei diritti umani (quale, appunto, la crescita democratica di questi paesi). Vero è che la sfida, nel momento storico presente, è proprio riuscire a coniugare questi due aspetti nella consapevolezza che l'Europa oggi ha un concorrente. Forse il concetto di Occidente è più incerto ma, certamente, l'Europa ha dei competitori che non si fanno scrupoli, concludendo affari e basta. Naturalmente è questo un tema rispetto al quale non si possono non fare i conti.

Il punto focale su cui si è costruita questa convergenza, che è peraltro tutt'altro che definita, è quello della unitarietà dell'indirizzo politico nella cooperazione allo sviluppo. Tale unitarietà muove da un'affermazione solennemente proposta già nei primissimi articoli del testo del disegno di legge, ossia la collocazione della cooperazione allo sviluppo come parte qualificante ed integrante della politica estera.

Ciò premesso, nel corso delle audizioni, in particolare quella del dottor Manservisi della Commissione europea, è emerso che nel testo unificato sembra esservi «poca Europa», osservazione che è apparsa condivisibile. Dovrà quindi essere cura del Parlamento provvedere ad ampliare la dimensione europea nell'ambito del testo unificato qualora lo stesso dovesse essere preso a base di futuri lavori.

Ma la condizione fondamentale per ampliare la dimensione europea nella politica della cooperazione italiana, è che in tale ambito ci sia soprattutto «più Italia», nel senso di un più efficace sistema Paese.

Il punto dal quale si è partiti e che ha costituito anche l'elemento unificante e maggiormente condiviso nella discussione, al di là dei tanti elementi di dettaglio pure importanti su cui sono emerse divisioni, è che se oggi lo sforzo del Paese – certamente insufficiente rispetto agli impegni internazionali, ma comunque significativo nel suo insieme soprattutto se al di là della dimensione nazionale statale si considera anche quella decentrata rappresentata dalla forte società civile italiana e della nostra realtà territoriale che se a volte rendono frammentato il nostro Paese, per altri versi costituiscono anche la nostra ricchezza – non viene ricondotto a sistema, non si riuscirà neanche ad apparire in Europa. Quindi diventerà dif-

ficile anche utilizzare e spendere tale impegno in ambito internazionale, a cominciare proprio dalla dimensione europea.

Il nostro obiettivo fondamentale è quindi che ci sia «più Italia» e ciò richiede un maggior coordinamento, il che per altro verso è anche garanzia di maggiore trasparenza.

Oggi il Paese non conosce esattamente le iniziative italiane che hanno luogo nel mondo, ove per Paese si intende non solo l'opinione pubblica, ma anche il Parlamento e lo stesso Ministero degli affari esteri. In questo caso si può affermare che si incontrano difficoltà di coordinamento persino in seno al Governo tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri e gli altri Ministeri che sono attori a vario titolo di iniziative di cooperazione allo sviluppo, come i Dicasteri dell'ambiente e tutela del territorio e del mare e per i beni e le attività culturali.

Ebbene, tutto questo va in qualche modo ricondotto ad unità, senza utopie o illusioni dirigistiche, ma quanto meno dando vita ad un lavoro di messa in rete. E' in tal senso che va quindi intesa l'idea di definire un programma triennale di cooperazione, attraverso un meccanismo che deve considerare il Governo nella sua collegialità, nel cui ambito vi è però un *dominus* che non può che essere il Ministro degli affari esteri. Tuttavia, nella fase ascendente della formazione di questo programma, che pur essendo triennale va annualmente aggiornato sulla base della legge finanziaria, è necessario prevedere anche il coinvolgimento della società civile nelle sue diverse dimensioni; si tratta, in particolare, del sistema delle autonomie territoriali, che oggi rappresentano un attore imprescindibile di questo scenario. Attorno a queste ipotesi sembra che si sia manifestato un consenso molto forte e maturo.

Al riguardo, nel Capo I del testo unificato si è cercato di delineare i principi fondamentali e le finalità della cooperazione allo sviluppo, tenendo conto dell'evoluzione che si è verificata nell'ambito dell'ordinamento e delle relazioni internazionali successivamente all'adozione della legge n. 49 del 1987, che attualmente disciplina la materia, sancendo, da un lato, il carattere solidaristico della cooperazione, volta alla costruzione di relazioni fondate sui principi di indipendenza e di partenariato e, dall'altro, che essa costituisce parte integrante della politica estera.

4. Quadro istituzionale e «ciclo» della cooperazione

Il cuore del disegno di legge, dal punto di vista della configurazione istituzionale, è il programma triennale aggiornato annualmente, che viene definito ed approvato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli esteri, con il parere delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato, della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali e della Consulta per la cooperazione.

Il punto focale su cui si è costruita questa convergenza, tutt'altro che definita, è quello della unitarietà dell'indirizzo politico nella cooperazione allo sviluppo. Tale unitarietà muove da un'affermazione solennemente

proposta già nei primissimi articoli del testo del disegno di legge, ossia la collocazione della cooperazione allo sviluppo come parte qualificante ed integrante della politica estera. È a partire da questo che si è costruito un sistema che vede nel Ministero degli affari esteri il protagonista principale, così da garantire una unitarietà dell'indirizzo di fondo che è giusto la cooperazione abbia e che l'attuale sistema invece non assicura, con gravi costi in termini di consapevolezza degli sforzi che pure il nostro Paese compie.

Una cooperazione frammentata in mille rivoli sfugge infatti perfino alla consapevolezza da parte dello stesso Paese che la realizza. Ci sono azioni straordinarie che il nostro Paese intraprende e che il Paese stesso non conosce. C'è inoltre anche un problema di trasparenza democratica e quindi di discussione pubblica sugli indirizzi e sugli obiettivi fondamentali. Basti pensare che allo stesso Parlamento, e in particolare alla Commissione esteri, sfuggono parti importanti della cooperazione allo sviluppo perché queste hanno oggi una sede di verifica parlamentare presso altre sedi o altre Commissioni che sono ovviamente meno interessate al merito della questione. La 3ª Commissione ha inteso pertanto affermare con vigore questo elemento di forte unitarietà, in vista del confronto con il Governo e con l'auspicio del consenso dell'intero Parlamento.

Il principio dell'unitarietà di fondo dell'indirizzo politico trova la sua prima concretizzazione nel programma triennale che viene aggiornato annualmente. Vanno registrati positivamente l'attenzione e l'interesse del Ministero dell'economia e delle finanze sulla proposta di collocarlo temporalmente a monte anziché a valle della manovra finanziaria. Questo tema è da approfondire in quanto si intravedono nella proposta del Ministero dell'economia e delle finanze notevoli punti di interesse: su di esso il confronto e l'approfondimento andranno quindi avanti.

In primo luogo, vi è dunque un documento triennale di programmazione e indirizzo, che viene aggiornato ogni anno dal Consiglio dei ministri. È stato previsto quindi un Fondo unico, che contiene alcune eccezioni, ma questo è frutto della mediazione – in questo caso interna al Governo – tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri. Il primo ha accettato di essere dentro al programma triennale, ma non dentro al Fondo unico. Si possono anche immaginare soluzioni diverse e più radicali, anche se, nell'ambito dell'audizione del Presidente dell'OCSE/DAC, Richard Manning, è stato spiegato che in diversi paesi del mondo esiste un problema di coordinamento tra ministero degli esteri e ministero dell'economia e delle finanze, posto che quest'ultimo gestisce i rapporti con le istituzioni finanziarie multilaterali. Nel Comitato ristretto si è comunque trovato un punto di equilibrio che consente di fare un passo avanti, un salto di qualità, nel senso di riportare la parte economica e finanziaria all'interno di una programmazione generale sotto la regia del Ministero degli affari esteri.

Il Capo II delinea quindi l'indirizzo, il governo e il controllo della cooperazione precisando che la responsabilità politica aspetta al Ministro degli affari esteri prevedendo, l'elaborazione di un documento triennale di

programmazione e di indirizzo, aggiornato annualmente, approvato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro degli affari esteri attraverso un procedimento che prevede il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata Stato – Regioni ed Enti locali e della Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, rappresentativa dei soggetti della società civile. Il Capo II reca inoltre disposizioni volte ad assicurare un migliore raccordo fra il Ministero degli affari esteri ed il Ministero delle finanze, la cui necessità è stata sovente riscontrata dalla Commissione, formalizza l'istituzione di un Vice Ministro competente ad hoc nonché di un fondo unico cui dovrebbero confluire tutte le risorse destinate attualmente ad iniziative di cooperazione, salvo quelle di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché di un Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), che costituisce la principale differenza rispetto all'impianto del disegno di legge di iniziativa governativa.

4. Il Fondo unico

Il secondo aspetto fondamentale attiene al Fondo unico, dal quale il testo unificato esclude per la verità la parte di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. Immediatamente dopo aver affermato questa unitarietà, che deve trovare nel documento triennale la sua complessiva razionalizzazione (e quindi anche un'unica relazione a consuntivo da presentare annualmente in Commissione affari esteri), è del tutto evidente che il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni finanziarie multilaterali, non può non veder riconosciuta autonomia nella gestione concreta delle risorse. Tale autonomia, del resto, era riconosciuta già nel testo del Governo, il quale introduceva un elemento innovativo che è stato recepito con il consenso generalizzato: si tratta di un meccanismo di intese molto chiaro e molto trasparente tra il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Al riguardo è emersa l'esigenza di un approfondimento rispetto all'istituto della contabilità speciale. La Commissione si è infatti riproposta di verificare ulteriormente, anche a seguito delle sollecitazioni emerse con l'audizione del sottosegretario Cento, in che misura possiamo spingere tale contabilità in direzione della snellezza e della rapidità degli interventi, elemento cruciale per il successo della politica di cooperazione allo sviluppo. Anche quando non si tratti di emergenze, sono comunque interventi che hanno bisogno di tempi certi di erogazione proprio per la credibilità del nostro Paese, che certamente si gioca nelle istituzioni multilaterali, ma anche, allo stesso livello, nei rapporti bilaterali, quando bisogna intervenire su progetti a volte anche molto complessi.

Il Fondo unico viene gestito nei suoi indirizzi fondamentali dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) con funzioni decisionali particolarmente stringenti rispetto ai progetti oppure, in alternativa, dall'Agenzia. Al riguardo si segnalano le sollecitazioni venute

dai rappresentanti dell'OCSE e della Commissione europea nel senso di un'auspicabile precisazione delle funzioni del CICS.

6. L'Agenzia

Il nodo più delicato, e che non è stato ancora pienamente maturato all'interno della Commissione, è quello della strumentazione operativa. Il disegno di legge del Governo prevedeva una simmetria piena tra la programmazione governativa del Consiglio dei ministri e l'istituenda Agenzia, che sarebbe diventata il luogo nel quale amministrare il Fondo unico. Tale soluzione non ha trovato la maggioranza dei consensi in Commissione. Sono state quindi esplorate soluzioni più leggere, che si fondano su un'Agenzia con una struttura la più snella possibile, in modo da venire incontro a preoccupazioni come quelle di chi ha raccomandato di non sovraccaricare, da un punto di vista procedurale e organizzativo, la cooperazione allo sviluppo di una macchina autoreferenziale che finisca con il costare più delle risorse che si riescono ad erogare, in uno strano processo di entropia che purtroppo non è raro nella nostra amministrazione pubblica.

Si tratta quindi di adottare uno strumento operativo, che pure è necessario per portare fuori dall'amministrazione la parte gestionale. In sostanza, si vuole evitare di costituire un'Agenzia per esigenze di tipo gestionale che finisca per diventare una sede politica impropria, con il risultato di generare un possibile dualismo politico.

Se si vuole seguire la strada di un'Agenzia che sia struttura operativa e non decisionale, è evidente infatti che bisogna collocare altrove il momento decisionale. Questo è un altro punto di equilibrio provvisorio. Sulle soluzioni delineate nel testo unificato proposto dal relatore non vi è un consenso unanime, ma è un punto di equilibrio rispetto ad una resistenza piuttosto ferma da parte di taluni componenti della Commissione, che hanno espresso in linea di principio la loro contrarietà a un ruolo decisionale dell'Agenzia. Temono infatti che si possa determinare un appesantimento burocratico e una confusione tra livello politico e livello gestionale e che possa diventare un luogo di sovrapposizione e di non efficace relazione con la struttura diplomatica. Molte di queste obiezioni sono assolutamente fondate e trovano consensi nel mondo politico e parlamentare, ma anche nella società civile e nelle diverse articolazioni della diplomazia.

Per scongiurare il rischio che tale organo possa diventare un luogo di dibattito politico si è ritenuto opportuno non prevedere numerosi organi collegiali, condizione che in Italia spesso ha finito per diventare occasione di lottizzazioni e di rappresentanza politica impropria. Si rischiava di ricreare una sorta di duplicazione del Governo se non addirittura delle Commissioni parlamentari in seno all'Agenzia nell'ambito della quale magari sarebbero stati approvati a seconda delle paternità politiche degli uni o degli altri.

È chiaro invece che un'Agenzia con un'autorità monocratica, quindi con a capo un direttore o un segretario generale, addetto alla esecuzione di

un piano stabilito in sede politica, eviterebbe duplicazioni, posto che in tale schema sarebbe il livello politico a discutere delle finalità e degli obiettivi, mentre l'Agenzia sarebbe chiamata a concentrarsi sulla parte esecutiva.

Infine un ulteriore ordine di rilievi altrettanto delicati è quello della presenza dell'Agenzia nel mondo. A tale riguardo, è emersa una preoccupazione che non è solo corporativa, ma trova un suo fondamento da parte della diplomazia: come evitare cioè che l'Agenzia diventi, soprattutto in alcuni paesi, nei suoi terminali periferici, più forte, potente ed importante nel rapporto bilaterale rispetto all'ambasciata e alla figura dell'ambasciatore. Pertanto il problema di come mantenere in capo al rappresentante diplomatico dell'Italia il primato, la funzione di coordinamento nel rapporto con il paese nostro interlocutore, è un tema assolutamente importante e significativo.

Allora, l'ipotesi di risolvere il problema attraverso l'esclusione di strutture permanenti, non significa che non debba essere presente personale dell'Agenzia nei paesi con i quali l'Italia stabilisce relazioni bilaterali di cooperazione allo sviluppo, ma che si deve finalizzare tale presenza soltanto all'espletamento del lavoro necessario a portare avanti i progetti per il tempo che essi durano e nell'ambito di un coordinamento alle dipendenze – chiaramente – dell'ambasciata.

Si evidenzia quindi come il Capo IV, relativo all'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione e la solidarietà internazionale, costituisca la parte più controversa del testo in esame in quanto proprio sul ruolo e sulla fisionomia della istituenda Agenzia sono emerse delle opinioni divergenti. Al riguardo si precisa che l'articolo 14 del testo unificato si basa sull'impianto di massima del disegno di legge di iniziativa governativa da cui si differenzia, tuttavia, in quanto viene accentuato il carattere esecutivo dell'Agenzia stessa snellendone la struttura (imperniata sulla figura del direttore e sopprimendo organi collegiali previsti dal disegno di legge n. 1537 come il Comitato direttivo) e venendo rimossi quegli elementi che ne avrebbero potuto configurare un ruolo politico, che spetta invece al Ministro e al CICS.

Occorre pertanto lavorare sul raccordo tra il CICS e l'Agenzia, in modo da non ridurre il ruolo del CICS a quello di un mero ufficiale pagatore (come nella relazione del Sottosegretario si propone) che si occupa di questioni minute, ma senza neppure consegnare all'Agenzia un fondo aperto che possa essere poi gestito con un margine di discrezionalità politica eccessivo.

7. Altri aspetti operativi, la cooperazione decentrata e il ruolo delle autonomie territoriali

Il Capo III definisce gli ambiti di applicazione con riferimento ai contributi multilaterali, alle relazioni bilaterali, alle iniziative di carattere multibilaterale, all'emergenza umanitaria e alla più complessa questione

della cooperazione decentrata e del coordinamento, in tale materia, tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

Un altro aspetto da considerare, meno centrale e tuttavia ugualmente rilevante, è quello della cooperazione decentrata. Questo tema è un elemento di novità rispetto alla legge n. 49 del 1987, perché nel frattempo l'Italia è cambiata: oggi si può forse dire che la cooperazione, almeno quella fatta sui progetti, è prevalentemente decentrata, almeno dal punto di vista della quantità di progetti, visto che c'è un fiorire, a volte disordinato, di iniziative. Si è posto quindi il problema di come mettere ordine senza mortificare l'autonomia. Tra l'altro, in un paese come l'Italia, sarebbe perfino velleitario immaginare una grida manzoniana che riporti all'ordine, provocando soltanto ulteriore disordine.

Il relatore ha dunque proposto, nel testo unificato, una procedura consensuale, fondata sull'assunzione di responsabilità pubblica da parte di tutti i soggetti, che forse è l'unica strada per arrivare a una regolazione condivisa di questo comparto. È previsto un passaggio impegnativo e forte (del resto, questa è una scelta del Governo, dato che questa norma è presente nel disegno di legge delega d'iniziativa governativa), cioè la concertazione del programma triennale con la Conferenza unificata. L'unico parere vincolante previsto è quello della Conferenza unificata, perché negli altri casi si tratta di pareri obbligatori ma non vincolanti, come quello delle Commissioni parlamentari e quello della Consulta per la cooperazione, quindi delle ONG, degli attori della cooperazione.

L'unico parere davvero vincolante è quello della Conferenza unificata, naturalmente sulla base di un patto e, quindi, di un *do ut des*: lo Stato, come Governo, la valorizza al punto da consegnarle una doppia chiave, senza la quale non vi può essere il testo che il Ministro degli esteri porta al Consiglio dei Ministri, quindi le dà una corresponsabilità molto rilevante; in cambio, naturalmente, le chiede coerenza rispetto alle linee che ha concorso a determinare. L'obiezione che viene mossa più volte è che per l'eventuale mancata coerenza non vi è sanzione. In effetti, con l'attuale contesto costituzionale è difficile immaginare una sanzione.

Vi sono, tuttavia, due strumenti: uno è quello di cui all'articolo 12 del testo unificato, sulla cooperazione decentrata, in cui vengono definite le modalità con le quali devono essere realizzate le leggi provinciali e regionali in questa materia, in modo da chiarire qual è l'aspetto di principio che in questa potestà concorrente le Regioni e le Province autonome devono osservare e rispettare. Per altro verso, c'è l'obbligo di creare una banca dati, cioè di far conoscere a livello centrale, attraverso l'Agenzia, tutte le iniziative realizzate a livello decentrato. Può apparire un elemento minimale, tuttavia è importante, innanzitutto perché oggi non sappiamo quali e quante sono le iniziative. Non esiste alcun elemento di conoscenza e sappiamo che il primo fondamento del potere è la conoscenza. Che il Ministero conosca ciò che si fa è il primo elemento per poter regolare questa materia e, ovviamente con uno strumento di pressione politica e istituzionale, per poter in qualche modo orientarla.

Questo aspetto presenta anche una rilevanza di tipo finanziario, perché venire a conoscere la quantità di risorse che a livello decentrato vengono destinate a questo scopo tra l'altro serve ad avere una visione più realistica della percentuale di Prodotto interno lordo che l'Italia destina a questo scopo. Non vogliamo ovviamente con questo attenuare i nostri impegni, ma forse l'immagine dell'Italia, prendendo a base di calcolo soltanto la cooperazione internazionale, è distorta in negativo, perché ignora quest'altro filone, che probabilmente in nessun altro paese come nel nostro è così fiorente e così vivo.

Al riguardo, la proposta contenuta nel documento presentato dal sottosegretario Cento è di cautela e ha invitato la Commissione a riconsiderare la scelta del metodo della concertazione con la Conferenza unificata come troppo forte, proponendo modalità di rapporto più leggere e meno impegnative. La Commissione tiene conto che la concertazione è la modalità più impegnativa che esista, in quanto impone una sorta di doppia chiave per poter arrivare all'approvazione del programma triennale. Si osserva tuttavia che la proposta del relatore si inserisce nel filone già scelto dal Governo. Tale aspetto avrebbe dovuto essere oggetto di ulteriore approfondimento in rapporto con l'altro soggetto interessato, ossia la Conferenza unificata Stato-Regioni- Città e le rappresentanze delle Regioni e degli enti locali.

9. Il ruolo della società civile

I Capi V e VI del testo unificato sottoposto alla Commissione sono rispettivamente dedicati alla partecipazione della società civile e alle norme transitorie e finali. Al riguardo si segnala che un altro elemento che caratterizza il testo proposto rispetto al disegno di legge-delega presentata dal Governo è che il conferimento della delega, nel testo unificato, viene circoscritto alla disciplina della istituenda Agenzia di cui all'articolo 14 e del servizio civile del volontariato internazionale di cui all'articolo 16, restando gli altri profili regolati da norme di legge ordinaria.

Nel corso delle audizioni è emersa l'esigenza che il disegno di legge dovesse essere potenziato e arricchito dal punto di vista di un maggiore e migliore approfondimento della presenza e della iniziativa privata, del mondo delle imprese che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo. Alcuni elementi indicativi di questa attenzione esistono già nel testo, tuttavia, perché, ad esempio, il punto è già presente negli articoli relativi all'impostazione, al tema del partenariato e all'idea di dover oggi impostare la cooperazione in termini paritari e non più paternalistici, come in qualche modo era immaginabile in passato. Evidentemente, partenariato bilaterale significa, in sostanza, non occuparsi soltanto di microcredito ma anche di grandi temi quali i programmi infrastrutturali o educativi.

Il secondo aspetto, più circoscritto ma ugualmente importante, è contenuto nella norma sull'Agenzia, in cui si afferma esplicitamente che que-

sta promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione e che può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3. Ora, l'espressione «finanziate da soggetti privati» rinvia ad iniziative di tipo umanitario e filantropico, ed è immaginabile si tratti di fondazioni. Parlando invece di partenariato per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione in tale ambito si fa riferimento in maniera diversa agli investimenti su infrastrutture.

Comunque, questo punto dovrà essere approfondito, come anche il tema della presenza del mondo delle imprese all'interno della Consulta per la cooperazione allo sviluppo. Nell'ambito della costellazione degli strumenti istituzionali volti a definire programmi di cooperazione, è questo lo strumento nel quale lo Stato si apre all'apporto dell'iniziativa privato-sociale e a quella privata d'impresa. Naturalmente c'è anche un lavoro di tipo culturale da fare per definire in maniera soddisfacente ed equilibrata il rapporto tra cooperazione *profit* e *no profit*: è un punto cruciale, è anche piuttosto delicato. Indubbiamente questo è un tema molto delicato, perché bisogna evitare che i fondi già modesti della cooperazione allo sviluppo siano utilizzati per iniziative che si possono ben finanziare sul mercato. Bisogna, quindi, tutelare i fondi della cooperazione da incursioni che possono diventare improprie. Tuttavia, è anche vero che ci può e ci deve essere una forma di incentivazione per iniziative anche di tipo economico. Nel corso delle audizioni la Commissione ha ascoltato anche i rappresentanti dell'ANCE e delle cooperative, che naturalmente hanno fatto osservare questa incongruenza. Non è facilissimo, anche in questo caso, individuare una norma che salvi un ruolo senza renderlo improprio.

Da ultimo, è opportuno tener conto che il testo del Capo V, dal punto di vista redazionale deve essere ancora approfondito, considerato che l'attenzione del Comitato ristretto si è concentrata invece sui nodi politici più rilevanti, mentre si segnala come nel corso delle audizioni, in particolare di quella del rappresentante dell'OCSE, dottor Manning, è emersa l'esigenza di sviluppare ulteriormente il tema dei controlli sia dal punto di vista dell'individuazione di idonee forme di *auditing* indipendente sull'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi definiti e alle risorse assegnate, sia, più in generale, in termini di sostegno allo sviluppo, a tutti i livelli, di una cultura della responsabilità e della verifica dei risultati.

3. DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA AD INTEGRAZIONE DELLE AUDIZIONI O ELABORATA PER L'INDAGINE CONOSCITIVA

3.1. *INSPECTION PANEL* DELLA *WORLD BANK*

THE INSPECTION PANEL

ANNUAL REPORT

July 1, 2006, to June 30, 2007

The Inspection Panel

THE INSPECTION PANEL

ANNUAL REPORT*

July 1, 2006, to June 30, 2007

The Inspection Panel

* *Il presente rapporto è pubblicato su cortese autorizzazione della World Bank.*

© 2007 The International Bank for Reconstruction and Development /
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Telephone 202-473-1000
Internet www.worldbank.org
E-mail feedback@worldbank.org

All rights reserved.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, www.copyright.com.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

A FREE PUBLICATION

TABLE OF CONTENTS

Abbreviations and Acronyms

Letter of Transmittal

The Panel

Message from the Panel

The Inspection Panel

Requests Received in Fiscal Year 2007

Request No. 41, Brazil
Paraná Biodiversity Project

Requests Nos. 42 and 43, Argentina
Santa Fe Road Infrastructure Project

Request No. 44, Uganda
Private Power Generation Project

Request No. 45, India
Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project

Request No. 46, Albania
Power Sector Generation and Restructuring Project

Investigations Completed

Request No. 34, Pakistan
National Drainage Program Project

Request No. 38, Honduras
Land Administration Project

Investigations in Process

Request No. 37, Democratic Republic of Congo
Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation (TSERO)
and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP)

Request No. 40, Nigeria
West African Gas Pipeline Project

Request No. 44, Uganda
Private Power Generation Project

Actions on Earlier Requests and Investigations

Request No. 31, Colombia
Cartagena Water Supply, Sewerage, and Environmental Management Project

Requests Nos. 32 and 33, India
Mumbai Urban Transport Project

Request No. 36, Cambodia
Forest Concession Management and Control Pilot Project

Request No. 39, Romania
Mine Closure and Social Mitigation Project

Outreach and Other Activities

ANNEXES

Annex 1 Panel Members' and Executive Secretary's Biographies
Annex 2 Joint Statement on the Use of Country Systems
Annex 3 Resolution No. IBRD 93-10/Resolution No. IDA 93-6, The World Bank Inspection Panel
Annex 4 Review of the Resolution Establishing the Inspection Panel 1996 Clarification of Certain Aspects of the Resolution
Annex 5 1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel
Annex 6 Operating Procedures
Annex 7 The Inspection Panel Budget

PROJECT INFORMATION BOXES

Box 1 Brazil Project Information at a Glance
Box 2 Argentina Project Information at a Glance
Box 3 Uganda Project Information at a Glance
Box 4 India Project Information at a Glance
Box 5 Albania Project Information at a Glance
Box 6 Pakistan Project Information at a Glance
Box 7 Honduras Project Information at a Glance
Box 8 Congo Project Information at a Glance
Box 9 Nigeria Project Information at a Glance
Box 10 Uganda Project Information at a Glance
Box 11 Colombia Project Information at a Glance
Box 12 India Mumbai Information at a Glance

Box 13 Cambodia Project Information at a Glance
Box 14 Romania Project Information at a Glance

TABLES

Table 1 Summary of Requests for Inspection, June 30, 2007
Table 2 Alleged Violations of Policies and Procedures per Request, June 30, 2007

FIGURES

Figure 1 Inspection Panel Process
Figure 2 Policies Most Often Raised in Requests, as of June 30, 2007
Figure 3 Financing for Projects Subject to Requests, June 30, 2007
Figure 4 Percentage of Requests Received per Region, June 30, 2007
Figure 5 Panel's Request Record, as of June 30, 2007

MAP

Geographical Distribution of Requests for Inspection

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

ACUACAR	Aguas de Cartagena, S.A. E.S.P.
APRAP	Assessment of Past Resettlement Activities and Action Plan
BEL	Bujagali Energy Ltd.
CAPBV	Civic Alliance for the Protection of the Bay of Vlora
CDAP	Community Development Action Plans
DNV	National Road Directorate
DRC	Democratic Republic of Congo
DSP	Dam Safety Panel
EA	Environmental Assessment
EESRSP	Emergency Economic and Social Reunification Support Project
EIA	Environmental Impact Assessment
ELPS	Escravos-Lagos Pipeline System
ESMP	Environmental and Social Management Plan
FCMCPP	Forest Concession Management and Control Pilot Project
FoE–Ghana	Friends of the Earth–Ghana
GEF	Global Environmental Facility
GPs	Gram Panchayats
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
IPDP	Indigenous Peoples Development Plan
KPOD	Kadhan Pateji Outfall Drain
LBOD	Left Bank Outfall Drain
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MMRDA	Mumbai Metropolitan Regional Development Authority
NAPE	National Association of Professional Environmentalists
NDP	National Drainage Program
NGO	nongovernmental organization
NRM	Natural Resources Management
NSDS	National Surface Drainage System
OFRANEH	Organización Fraternal Negra Honduras
PAD	Project Appraisal Document
PAPs	Project-Affected People
PIC	Project Information Center
PATH	Programa de Administración de Tierras de Honduras
PIU	Project Implementation Unit
PPA	Power Purchase Agreement

PSF	Province of Santa Fe
RAP	Resettlement Action Plan
ROW	Right of Way
TSERO	Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation
USOA	United Shop Owners Association

LETTER OF TRANSMITTAL

The Annual Report of the Inspection Panel for the period July 1, 2006, to June 30, 2007, has been prepared for the International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association in accordance with the 1993 Resolution establishing the Panel. It is being circulated to the President and to the Executive Directors of these institutions.

The Panel wishes to thank the Executive Directors for their steadfast support for the Panel. The Panel also thanks Mr. Paul Wolfowitz, the President of the World Bank Group, and Senior Management for their continued support of the Panel as an essential element in ensuring accountability and transparency by the World Bank. The Panel is also grateful for the continued support of civil society and for their efforts in promoting accountability and transparency.

Edith Brown Weiss
Chairperson
June 30, 2007

THE PANEL

The Inspection Panel consists of three members who are appointed by the Board for non-renewable periods of five years. As provided for in the Resolution that established the Panel, members are selected on the basis of their ability to deal thoroughly and fairly with the Requests brought to them, their integrity, their independence from Bank Management, and their exposure to developmental issues and to living conditions in developing countries. A Panel member is disqualified from participating in the investigation of any Request related to a matter in which he or she has a personal interest or had significant involvement in any capacity. Panel members may be removed from office for cause, only by decision of the Executive Directors.

The Panel's structure and operations further safeguard its independence. It is functionally independent of Bank Management, and reports solely to the Board. In addition, Panel members are prohibited from ever working for the Bank after their term ends.

Current Members. The members of the Panel are Edith Brown Weiss (member since September 2002), Tongroj Onchan (member since September 2003), and Werner Kiene (member since November 2004). Panel members are required to select their chairperson annually. The present chairperson is Ms. Edith Brown Weiss. The chairperson of the Panel works full time, while the two other Panel members work on a part-time basis as the need arises.

Former Members. Richard Bissell (1994–97), Alvaro Umaña (1994–98), Ernst-Günther Bröder (1994–99), Jim MacNeill (1997–02), Edward Ayensu (1998–03), and Maartje van Putten (1999–04).

Secretariat. The Panel has a permanent Secretariat, headed by Executive Secretary Peter L. Lallas, replacing Eduardo Abbott who retired in December 2006. The office also consists of Deputy Executive Secretary Dilek Barlas, who assumed her position in April 2007; Assistant Executive Secretary Anna S. Herken; Operations Officers Serge Selwan and Tatiana Tassoni; Senior Executive Assistant Francine Coscolluela; and Program Assistant Luis Schunk. The Secretariat provides administrative and operational support to the Chairperson and Panel members, and assists the Panel in the processing of Requests, in conducting investigations, as well as in responding to queries from potential Requesters. The Secretariat also organizes and participates in outreach activities, seminars, and other events; disseminates information about the Panel and its activities; and provides general research and logistical support to the members of the Panel.

MESSAGE FROM THE PANEL

The Inspection Panel, established in 1993, hears the voices of the poor communities affected by World Bank–financed projects or programs. The Panel provides a forum to which affected people can complain if they believe they have suffered or may suffer harm, because the World Bank has not followed its policies and procedures. It functions as a fact-finding body. Although the Panel is part of the World Bank, it is independent from Management and reports directly to the Board of Executive Directors.

In fiscal year 2007, the Global Accountability Report of One World Trust, which has links to the United Kingdom's Parliament, ranked the World Bank with its Inspection Panel the highest among the 30 organizations studied for accountability policies on the dimension of complaint and response mechanisms. The multiyear study looked at international intergovernmental organizations, multinational corporations, and international nongovernmental organizations (NGOs). The Report specifically cites the Inspection Panel as "Good Practice."

Once again, this fiscal year has been the busiest since the Inspection Panel was established in 1993. During the past year, the Panel registered six new Requests for Inspection, completed two investigations, and has been conducting three other investigations, one of which is nearly complete.

NEW REQUESTS AND ELIGIBILITY REPORTS

The six new Requests for Inspection concerned the Brazil Paraná Biodiversity Project; the proposed Santa Fe Road Infrastructure Project in Argentina (two Requests); the Private Power General Project in Uganda; the Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project in India; and the Albania Power Sector Generation and Restructuring Project. The Panel submitted Eligibility Reports to the Board of Executive Directors on the first five of these, and the Board approved the Panel's recommendations on a nonobjection basis. The Panel's report on the last project in Albania was in process at the end of the fiscal year. In addition, the Panel submitted its Final Eligibility Report concerning the Request from Nigeria relating to the West African Gas Pipeline Project and its Final Eligibility Report concerning the Romania Mine Closure and Social Mitigation Project. All Reports are publicly available on the Panel's Web site.

The Panel recommendations in its eligibility reports were as follows, in chronological order:

- Romania: Mine Closure and Social Mitigation Project—In its Final Eligibility Report, the Panel informed the Board of Executive Directors that the Requesters sent a letter indicating that they were satisfied with the Bank's response to their complaint and did not wish to pursue an investigation.
- Argentina: Santa Fe Road Infrastructure Project—The Panel found that the Requesters had not tried to resolve the issues with Bank Management before coming to the Panel and refrained from making a recommendation regarding an investigation at this time.
- West African Gas Pipeline Project (Request from Nigeria)—The Panel recommended an investigation in its Final Eligibility Report. It had deferred making a recommendation in the previous fiscal year. The Board of Executive Directors approved the Panel's recommendation.
- Brazil: Paraná Biodiversity Project—The Panel declined to recommend an investigation because Management had taken sufficient steps after the complaint was filed to ensure compliance with its policies and procedures.
- Uganda: Private Power Generation Project—The Panel recommended an investigation, which the Board of Executive Directors approved.
- India: Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project—The Panel declined to make a recommendation at this time because the Requesters had not adequately tried to resolve the issues with Bank Management before coming to the Panel and the Bank Country Director was engaged with the Requesters in addressing their concerns.

INVESTIGATIONS

During the past year, the Panel has been engaged in the following five investigations:

- Pakistan: National Drainage Program Project (Sindh province)
- Honduras: Land Administration Project
- Democratic Republic of Congo: forestry component in the Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation and the Emergency Economic and Social Reunification Support Project
- West African Gas Pipeline Project (Request from Nigeria)
- Uganda: Private Power Generation Project

Of these five investigations, the Panel completed two this year: that in Sindh province in Pakistan, and that in Honduras. The Panel's Investigation Report on the forest components in Congo DRC will be delivered to the Board early in the new fiscal year. The status of the completed reports follows.

In the Panel's Report on the National Drainage Program Project in southern Sindh, which carried forward the earlier Left Bank Outfall Drain Project, the Panel found, for example, that the Bank had not adequately considered the risk to people living at the end

of the drainage system or to the coastal environment, and it highlighted the need to take a holistic view of water and drainage systems. In response to the Panel's findings in its Investigation Report, the Bank developed an Action Plan of immediate and short-term actions, medium-term actions, and long-term outcomes. At the Board meeting, the Board requested that Management provide a progress report within 12 months. As is customary, the Panel returned to Pakistan to convey the results of the Panel's investigation to the Requesters, concerned officials, and other interested parties. The Panel's report has been translated and made available in Sindhi and Urdu.

The Panel's Investigation Report for the Land Administration Project in Honduras is before the Board of Executive Directors. The Report concerns a Request from Garífuna people regarding the Project's impact on collective land titles. After the Board receives Management's Response and Action Plan, it will schedule a meeting to consider the Panel's Report and Management's Response and Action Plan.

During fiscal year 2007, the Panel also reviewed, at the Board's request, Management's Progress report on its Action Plan in response to the Panel's Investigation Report on the Mumbai Urban Transport Project. The Request to the Panel addressed the road and resettlement components of the Project. The Panel's Report and Management's Progress Report are available on the Panel's Web site.

OUTREACH ACTIVITIES

The Panel has continued its outreach efforts to civil society and to communities affected by World Bank–financed projects. In May 2007, the Panel organized a seminar at the CIVICUS World Assembly meeting of NGOs in Glasgow, Scotland, and set up a booth to distribute its publications and answer questions. The Panel also held regular meetings with civil society in various locations, and Panel members and Secretariat staff spoke at universities in Africa, Europe, and North America about accountability and the Inspection Panel. The Panel has continued to update its Web site, to facilitate inquiries in multiple languages, and to make the site easier to use. The Panel's brochures, which provide a succinct introduction to the Panel, have been published in 12 languages and distributed broadly.

In May 2007, the European Bank for Reconstruction and Development hosted in London the fourth annual informal meeting of the accountability and recourse bodies at international financial and related institutions. The Inspection Panel hosted the inaugural meeting of this group at the World Bank in May 2004; the Asian Development Bank hosted the second meeting in Manila, Philippines; and the North American Commission on Environment and Development hosted the third meeting in 2006. At the London meeting, principals from all of the bodies at international financial institutions participated, including the African Development Bank, the Asian Development Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the Inter-American Development Bank, the European Investment Bank, and the International Finance Corporation. Principals from national export agencies having similar mechanisms in Canada, Japan, and the United States also joined in the meeting.

APPRECIATION

The Panel is grateful for the strong support of the Board during this past year. Since 1999, the Board has approved all of the Panel recommendations regarding the eligibility of a Request for Inspection for an investigation. The Board has consistently supported the Panel in its investigations and follow-up activities.

The Panel also appreciates the cooperation it has received from Management and staff during Panel eligibility reports and Panel investigations. The country offices deserve special thanks for facilitating Panel field visits.

In all of the Panel activities, the staff members of the Panel's small Secretariat have played a critical role. We are grateful for their superb skills, excellent support, and outstanding dedication to the Panel's activities, including field visits. The Panel particularly appreciates the fine team work among Panel members, Panel experts, and Secretariat staff in the various investigations this last year.

We express special appreciation to Eduardo Abbott, the Executive Secretary of the Inspection Panel from its inception through December 31, 2006, for his important and formative contributions to the Panel, his insights, and his dedication to the Panel's work.

The Panel is especially grateful to members of civil society for their support of the Panel, for the information that they provide to the Panel, and for the concerns that they bring to the Panel. We continue to express our deep appreciation to the people affected by World Bank–financed projects who entrust the Panel with their complaints. We hope that our work will contribute to ensuring sustainable and equitable development, an important goal of the World Bank.

Edith Brown Weiss, Chairperson
Tongroj Onchan
Werner Kiene
June 30, 2007

THE INSPECTION PANEL

The World Bank created the Inspection Panel in 1993, on the eve of its 50th anniversary, to serve as an independent mechanism to ensure accountability in Bank operations with respect to its policies and procedures.[1] It was an unprecedented act in the history of international financial institutions. Since its inception, the Panel has provided people affected by Bank-financed Projects with direct access to an international forum where their complaints can be addressed. After almost five years of the Panel's operation, in April 1999, the Board confirmed "the importance of the Panel's function, its independence and integrity."[2]

Subject to Board approval, the three-member Panel is empowered to investigate problems that are alleged to have arisen as a result of the Bank having failed to comply with its own operating policies and procedures. As directed by the Resolution that established the Panel, the Executive Directors reviewed the Panel's experience after two years of operations. The review was concluded on October 17, 1996, with the approval of certain Clarifications of the Resolution. In March 1998, the Board launched a second review of the Panel's operations, which ended in April 1999 with the approval of the second Clarifications of the Resolution (see annexes 3, 4, and 5, respectively, for the full texts of the Resolution and the 1996 and 1999 Clarifications).

PANEL PROCESS

The Panel's process is straightforward. Any two or more individuals or groups of individuals who believe that they or their interests have been or are likely to be harmed by a Bank-financed Project can request that the Panel investigate their complaints. After the Panel receives a Request for Inspection, it is processed as follows:

- The Panel determines whether the Request is barred from Panel consideration.
- If not, the Panel registers the Request—an administrative procedure.

---

[1] See Resolution No. IBRD 93-10; Resolution No. IDA 93-6, establishing "The World Bank Inspection Panel." The Panel's 1994 "Operating Procedures" provide detail to the Resolutions. For the purposes of the Inspection Panel, the World Bank comprises both the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Association (IDA).

[2] *Conclusions of the Board's Second Review of the Inspection Panel* (hereinafter "1999 Clarifications"), IBRD and IDA Board of Executive Directors, April 20, 1999, at paragraph 1.

- The Panel promptly notifies the members of the Board that a Request has been received and sends the Request to them and to Bank Management.
- Bank Management has 21 working days to respond to the allegations of the Requesters.
- Upon receipt of Management's Response, the Panel conducts a review in 21 working days to determine the eligibility of the Requesters and the Request for an Investigation.
- The Panel delivers its Eligibility Report and any recommendation on an Investigation to the Board for its approval on a no-objection basis.
- If the Panel does not recommend an investigation, the Board of Executive Directors may still instruct the Panel to conduct an investigation if warranted.
- After the Board's approval of the Panel's recommendation, the Requesters are notified.
- Shortly after the Board decides whether an investigation should be carried out, the Panel's Report (including the Request for Inspection and Management's Response) is publicly available at the Bank's InfoShop and the respective Bank Country Office, as well as on the Panel's Web site (http://www.inspectionpanel.org).
- If the Board approves the Panel's recommendation for an investigation,[3] the Panel undertakes an investigation. The investigation is not time bound.
- When the Panel completes an investigation, it sends its findings on the matters alleged in the Request for Inspection to the Board and to Bank Management for its response to the Panel findings.
- Bank Management then has six weeks to submit its recommendations to the Board on what, if any, actions the Bank intends to take in response to the Panel's findings.
- The Board then takes the final decision on what should be done based on the Panel's findings and Bank Management's recommendations.
- Shortly after the Board's decision, the Panel's Report and Management's Recommendation are publicly available through the Inspection Panel's Web site and Secretariat, the Bank's InfoShop, and the respective Country Office.
- The Panel's Report, Management's Response, and the press release concerning the Board's decision are posted on the Panel's Web site (http://www.inspectionpanel.org).

Who may submit a Request for Inspection?

- Any two or more persons directly affected by a Bank-supported Project.
- Local representatives on behalf of directly affected persons with proper proof of authorization.

---

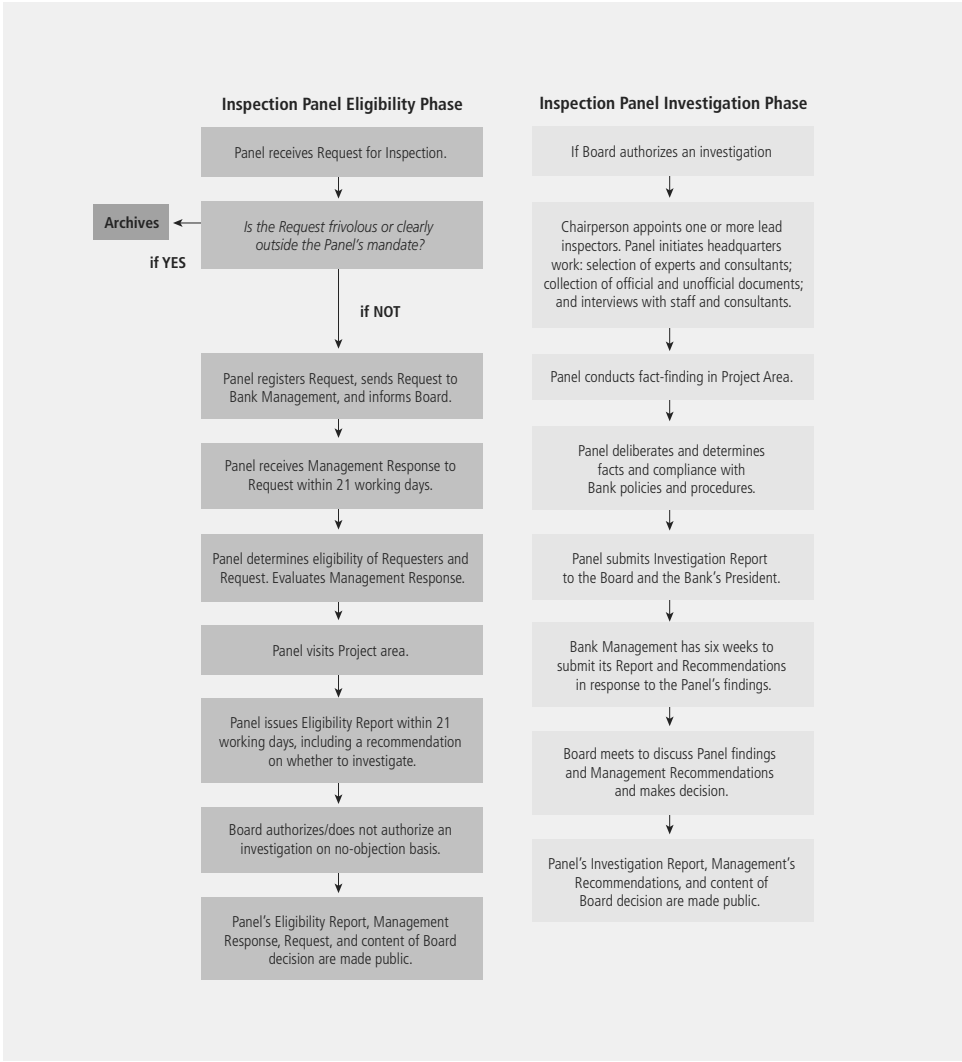
[3] See Conclusions of the Board's Second Review of the Inspection Panel, paragraph 9: "If the Panel so recommends, the Board will authorize an investigation without making judgment on the merits of the claimant's request…" See, 1999 Clarification, available at the Inspection Panel's homepage (http://www.inspectionpanel.org) and included in annex 5 of this report.

- Subject to Board approval, a non-local representative (in exceptional circumstances where local representation is not available) may file a claim on behalf of locally affected persons.
- An Executive Director.

What are the criteria for recommending an Investigation?

- The affected party consists of any two or more persons in the borrower's territory who have common interests or concerns.
- The Request asserts that a serious violation by the Bank of its operational policies and procedures has, or is likely to have, a material adverse effect on the Requester.
- The Request asserts that its subject matter has been brought to Management's attention and that, in the Requester's view, Management has failed to respond adequately in demonstrating that it has followed or is taking steps to follow the Bank's policies and procedures.
- The matter is not related to procurement.
- The related loan has not been closed or more than 95 percent disbursed.
- The Panel has not previously made a recommendation on the subject matter or, if it has, the Request asserts that there is new evidence or circumstances not known at the time of the previous Request.

FIGURE 1
INSPECTION PANEL PROCESS



REQUESTS RECEIVED IN FISCAL YEAR 2007

BRAZIL

REQUEST NO. 41

Paraná Biodiversity Project

(GEF TF 051007)

BOX 1. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Brazil: Paraná Biodiversity Project
Region:	Latin America and Caribbean
Sector:	Natural Resources Management
Environmental Category:	B
GEF Financing:	SDR 6.5 million, approximately US$8 million (equivalent)
Board Approval Date:	May 21, 2002
Effective Date:	August 27, 2002
Closing Date:	January 31, 2009

THE REQUEST

The Inspection Panel received a Request for Inspection (the "Request"), dated June 23, 2006, related to the Brazil: Paraná Biodiversity Project (PBP) (the "Project") on July 10, 2006. The Request was submitted by a nongovernmental organization (NGO) based in the State of Paraná, Brazil, which asked that its name and the names of its members be kept confidential. The Panel registered the Request on July 11, 2006.

The Project is financed under the Global Environmental Facility (GEF Trust Fund 051007) and aims at supporting biodiversity conservation and sustainable natural resource management in the Biodiversity Corridors (the largest planning and administrative units in a targeted ecoregion) in the State of Paraná, Brazil, to protect two highly threatened ecoregions: the Araucária Forest in the State of Paraná and the Inland Atlantic Rainforest.

The Requesters originally supported the Project and its objectives, but later filed a complaint with the Panel because they claimed that, during Project implementation, the activities that were planned under the Project to prevent further destruction of the Araucária Forest were not being implemented, thus deviating from the original Project objectives. According to the Requesters, a review of the Project's current activities against the performance indicators established during Project preparation would reveal these changes in Project implementation.

In the Requesters' view, the Project was focusing on restoring degraded areas primarily by planting seedlings on properties no longer containing natural formations and representative biodiversity. This restoration work, they added, would not guarantee that these recovered areas will have significant biodiversity. Meanwhile, by deviating from its

original focus and misdirecting its implementation, the Project may miss the opportunity to reverse or minimize the serious loss of biodiversity rapidly occurring in these ecoregions. The Requesters claimed that these changes in the Project worsened the conditions of the Araucária Forest, thereby intensifying the destruction of its biodiversity.

The Requesters also argued that the Project should work directly with the owners of areas that are crucially important for the conservation of biodiversity. To do otherwise, they claimed, would lead the landowners to seek alternative uses for their properties, which in turn may result in the destruction of the lands and may not achieve the conservation objectives for the biome.

In their correspondence with the Bank, the claimants requested the World Bank to conduct a technical audit to assess the results of the Project with respect to its original objectives. They then submitted a Request to initiate the Panel process to ensure that the Project achieves its original objectives.

The Panel noted, in its Notice of Registration of the Request, that the Request's claims may constitute noncompliance by the Bank with various provisions of the following operational policies and procedures: OP/BP 4.01(Environmental Assessment); OP/BP 4.04 (Natural Habitats); OP/BP 4.36 (Forests); and OP/BP 13.05 (Project Supervision).

MANAGEMENT RESPONSE

Management submitted its Response to the Request on August 10, 2006. Management stated that the activities being implemented under the Project were consistent with the Project plan. It acknowledged that Project implementation started with some delays due to procurement issues, but claimed that at the time of the filing of the Request, implementation was reaching the target performance indicators described in the Project Appraisal Document. Management, however, stated that it commissioned a technical audit to evaluate the impacts of the Project on conservation of biodiversity in the Project's targeted ecoregions and the Project's institutional and management arrangements, as also proposed by the Requesters.

Management stated that Project implementation in the corridors created in the Atlantic forest was proceeding according to plan. No complaints were registered and the stakeholder feedback indicated satisfaction with progress toward the project objectives. The Araucária Forest, however, presented a different situation because its protected areas are limited and there is a high level of fragmentation of forest remnants. Thus, Management claimed that the Project worked with landowners, farmers in particular, within microcatchments (basic corridor planning units of roughly 3,000 hectares each comprising a drainage area and generally one or more water-courses in the area) and trained a high number of farmers in biodiversity issues. Management Response also claimed that the State of Paraná was identifying in the Araucária Forest small- and medium-sized properties to help the landowners establish privately owned protected areas under the federal legal framework.

In its Response, Management proposed "next steps" to address the Requesters' concerns, including the above-mentioned technical audit, intensive supervision, and assistance to the state for improving project implementation and for identifying mechanisms for biodiversity conservation in productive areas.

Araucária trees

(FIRST) PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

The Panel submitted its Eligibility Report to the Board of Executive Directors on September 11, 2006. To determine the eligibility of the Request and Requesters, the Panel visited Brazil from August 26 to September 2, 2006. During its visit, the Panel met with the Requesters; with federal government officials in Brasilia; with state and local government officials in Curitiba, Sao Jorge do Patrocinio, and other municipalities in the State of Paraná; and with Bank staff in the Bank office in Brasilia. The Panel also met with other experts and interested persons, including representatives of local NGOs in the State of Paraná, farmers, landowners, and other affected individuals.

The Panel found that the Requesters' concerns about Project implementation activities having shifted their original focus had merit. It noted that it is critical to preserve and protect the last mostly undisturbed remnants of a unique forest ecosystem and that other actions may be irrelevant if the remaining old-growth core is not protected. However, the Panel also noted Management's efforts to try to address the Requesters' concerns by proposing to conduct a technical audit of the Project. In addition, the Panel noted that officials of the state government of Paraná prepared a draft proposal calling for increased focus on actions to conserve the remaining remnants of Araucária forests, to re-

orient strategic directions and activities under the Project. The Panel observed that this draft proposal generated a constructive and potentially fruitful dialogue among government authorities, the Requesters, and Bank staff regarding possible steps to change the direction of Project implementation in a manner that addressed the issues and concerns raised by the Request.

The Panel therefore recommended deferring the decision as to whether to recommend an investigation until further time elapsed, to determine if the issues and concerns raised by the Request can be addressed by the dialogue among the Requesters, government authorities, the Bank, and other interested parties. The Panel expected to be able to make a determination in February 2007 as to whether an investigation was merited.

On October 3, 2006, the Board approved the Panel's recommendation to defer the decision on whether an investigation was warranted.

FINAL ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

On March 1, 2007, the Panel submitted to the Board its Final Report and Recommendation in which it determined the eligibility of the Request and whether the issues raised in the Request merited an investigation. For this purpose, the Panel visited Brazil a second time, from January 21 to 26, 2007. During this visit, the Panel met with the Requesters, Project officials, national and state government officials, Bank staff in Brasilia, NGOs, and members of civil society. The Panel also had the opportunity to visit areas that the Project Implementation Unit (PIU) deemed relevant to the Project.

The Panel noted that the submission of the Request for Inspection led Bank staff and state authorities to pay close attention to the issues raised in the Request for Inspection and, as a result, to agree on changes to the Project design and implementation and on new actions, to help ensure that the Project could meet its development objectives. The Panel noted that the proposed technical audit had been conducted and the Bank undertook two supervision missions to the Project area to discuss the conclusions and the recommendations of this audit. In addition, as a result of the audit's findings, the government prepared an Action Plan providing for, among other things, the development of additional mechanisms to finance biodiversity conservation. In light of this, the Project Grant Agreement was also amended on February 2, 2007.

The Panel observed that the Requesters did not consider the above-mentioned measures sufficient to attain the original objectives of the Grant. The Requesters also indicated that the activities being carried out under the Project were not harmful in themselves to biodiversity but argued that these actions may not enable the Project to achieve its original objectives.

While the Panel appreciated the continuing concerns of the Requesters, it noted the concrete steps and the amendment to the Grant Agreement taken to ensure that the Project complied with Bank policies and procedures and to further the objectives of the Grant related to the conservation of biodiversity. The Panel therefore did not recommend an investigation.

The Board concurred with the Panel's conclusion on March 14, 2007.

ARGENTINA

REQUESTS NOS. 42 AND 43

Santa Fe Road Infrastructure Project

(IBRD LOAN NO. 7429-AR)

BOX 2. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Argentina: Santa Fe Road Infrastructure Project
Region:	Latin America and Caribbean
Sector:	Roads and Highways, General Public Administration
Environmental Category:	B
IBRD Loan Amount:	US$126.7 million
Board Approval Date:	February 13, 2007
Expected Effective Date:	September 10, 2007
Closing Date:	June 30, 2012

THE REQUESTS

The Inspection Panel received two Requests for Inspection raising issues about the Argentina: Santa Fe Road Infrastructure Project ("the Project"), which was still under preparation and not yet appraised at the time the Requests were filed (August and September 2006).

The Panel received the first Request (the "First Request") on August 28, 2006. The Request was submitted by residents of the location known as Chateaux Blanc, district of San Agústin, Province of Santa Fe (PSF) in Argentina. They represented residents and users and owners of shops in Chateaux Blanc. The Panel registered this first Request on September 11, 2007. On September 21, 2006, the Panel received a second Request for Inspection (the "Second Request"), dated September 21, 2006, related to the above-mentioned Project. This Request was submitted by residents of San Jerónimo del Sauce, on their own behalf and on behalf of other people living in San Jerónimo del Sauce, in the Department of Las Colonias, Province of Santa Fe, Argentina. The Panel registered the Second Request on September 27, 2006.

Because both Requests referred to the same Project and issues, the Panel decided to process the two Requests jointly for reasons of economy and efficiency.

The Project, financing for which was approved by the Bank's Board of Executive Directors on February 13, 2007,[4] aims at improving transport conditions along a strategic

[4] February 13, 2007, refers to the IBRD Executive Director's approval of financing for the Project. The loan agreement between the Bank and the Province of Santa Fe was signed on June 12, 2007. To date, this agreement is not yet effective.

road corridor in the PSF by upgrading 130 kilometers of National Road No. 19 between the cities of Santo Tome in PSF and San Francisco in the province of Cordoba. The National Road Directorate (DNV) will fund the upgrading of five additional kilometers. Under the Project's Component 1, Road 19 will be widened from the existing two lanes to four lanes (motorway or *autovía*)—two lanes in each direction. These works are planned to be the first stage of a program aimed at eventually converting Road 19 into a limited-access high speed freeway (*autopista*).

The First Requesters stated that they are likely to suffer damages and be prejudiced as a consequence of the deficiencies or omissions of the World Bank in the design and eventual implementation of the Project. The alleged damages and prejudices included loss of jobs and sources of employment, excessive expropriations of agricultural fields and low productivity on the remaining fields, noise and visual pollution, impact on the landscape, lack of communications, dangers from traffic hazards including heavy transport and increased accident-related mortalities, and lack of police protection. According to the Requesters, the Project was designed without consulting the affected people.

The First Requesters complained about an overpass that they claimed was contemplated under the Project. They suggested that a roundabout be constructed instead, because this would allow for expropriating less land, and would thus preserve shops and services. They complained about what they considered excessive expropriations and proposed that only 20 meters be expropriated, while the remaining 70 meters slated to be expropriated under the current design be acquired in the future when the freeway is actually built. In this way farmers would be able to farm their land until construction of the freeway begins. In addition, according to the Requesters, the 70 meters of land needed for the ultimate road design should be expropriated equally from the northern and southern sides of the road.

Similarly, the Second Requesters claimed that the Project is likely to cause significant losses from excessive expropriation of agricultural lands; from diagonal division of dairy farms, making it practically impossible to continue pursuing this activity; and from reduced productivity. The Second Requesters noted that the Project is building on a 40-year-old project that provided for the construction of a provincial motorway parallel to Road 19, in order to improve the area's intercommunication. However, they argued that realities and needs changed in the intervening years and that these factors were not considered in the design and preparation of the proposed Project.

Meeting with community representative on the side of Santa Fe Road

The Second Requesters claimed that more land than the actual 1,000 hectares to be expropriated would be affected by the Project, because additional land could not be used for productive activities. In their view, some fields would be broken

Santa Fe Road

up thereby hindering dairy production activities, and others would end up isolated with no access to the highway.

Both the First and Second Requesters list letters and faxes they sent to the Bank to express their concerns about the Project design.

The Panel noted in its Notice of Registration of the Request that the Request's claims may constitute noncompliance by the Bank with various provisions of the following operational policies and procedures: OP/BP 4.01 (Environmental Assessment); OP/BP 4.12 (Involuntary Resettlement); and World Bank Policy on Disclosure of Information.

MANAGEMENT RESPONSE

On October 18, 2006, Management submitted its Response to the two Requests for Inspection. The Response referred to both the First and the Second Request. Management initially questioned the eligibility of the Requests on the ground that it did not have adequate time to respond to the concerns of the Requesters before the Requests were submitted to the Panel. Management stated that the First Requesters expressed their concerns to the Bank only five days before submitting the Request, while the Second Requesters brought their concerns to the Bank's attention on the same day they filed the Request.

Management also stated that the consultation process was still ongoing and the design evolving because the Project was still in the preparation phase. It indicated that the relevant Project documents, the Environmental and Social Management Plan (ESMP) and the Resettlement Action Plan (RAP), were presented and discussed with the communities, along with key issues such as the amount of land to be expropriated and the expropriation process. According to Management, some of the Requesters participated in meetings open to the public at large. As to the overpass issue raised by the First Requesters, the Response stated that the problem was already resolved because no overpass would be built, as the Requesters had asked, and that the intersection between National Road 19 and Provincial Road 6 would have a ground-level interchange.

Management claimed that, in order to address the Requesters' concerns regarding land acquisition and resettlement, it asked the PSF to study alternative options to reduce the amount of land to be expropriated. The PSF confirmed that, as planned, it will expropriate lands now to reach the planned 120-meter Right of Way (ROW) for constructing an *autopista* northwards to reduce construction costs in the long term, to avoid potential negative environmental externalities, and to allow for constructing frequent returns to the highway.

With respect to resettlement of residents and businesses, the Response stated that the PSF was preparing a Resettlement Action Plan in accordance with OP 4.12 and that

most of the properties would be only partially affected. According to Management, expropriated land would be compensated in cash, with the amount corresponding to replacement cost at market price. Compensation is to be provided before land acquisition is undertaken.

THE PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

On November 16, 2006, the Panel submitted its Eligibility Report to the Board of Executive Directors. During the eligibility phase, the Panel visited Argentina from November 2 to 10, 2006. During its visit, the Panel met with signatories of both Requests for Inspection and with other affected people in the area near Santa Fe. The Panel also met with national and provincial government officials, local authorities in Santa Fe, the Project Implementation Unit in Santa Fe, and Bank staff in Buenos Aires and Washington.

In its determination of the eligibility of the Request and the Requesters, the Panel found that the Requesters had legitimate concerns as to whether the Project could cause them harm as a result of the Bank's possible noncompliance with its policies and procedures, particularly if the current road design was maintained. The Panel also noted Management's statement in its Response that the proposed Project had caused no harm yet given that it was under preparation and thus did not satisfy the criteria for an investigation. The Panel observed that paragraph 12 of the Resolution establishing the Panel provides that *"the affected party must demonstrate that its rights or interests have been or are likely to be directly affected by an action or omission of the Bank…."* The concept that Requesters may raise their concerns with the Panel about actual and potential harm possibly deriving from a Bank-financed project is restated in the 1999 Clarifications to the Resolution at paragraph 9(b).

The Panel also expressed concern about Management's position that the Panel should determine that the Requests were ineligible because *"Management did not have adequate time to address the concerns raised by the Requesters before the Requests were filed."* Management's statement was based on the timing of the receipt by the Bank of a formal written complaint and the filing of a complaint with the Inspection Panel. The Panel noted that the Resolution and subsequent Clarifications do not require that potential Requesters/affected people submit a formal written complaint to the Bank in order to meet the criteria for eligibility of the Request. Rather, they require that Requesters have made the Bank aware of their problems and concerns so that the Bank may try to address them and demonstrate that it has complied with Bank policies and procedures.

Management further claimed that the registration of the Requests prevented the Bank from demonstrating that the Project design and appraisal phases were proceeding in a Requester-responsive, policy-compliant manner. The Panel emphasized that the submission of a Request for Inspection does not prevent Management from engaging in a constructive dialogue with the Requesters to try to address their concerns.

The Panel noted that the Requesters and other affected people made several attempts to make their concerns about the Project known, but no one from the Bank approached them. The Panel observed that it was difficult for the Requesters to know about the possibility of bringing their problems to the attention of the Bank and how to do it. However, the Panel found no evidence that Bank staff or their consultants had any contact

with the Requesters and other people contacting the Panel, prior to receiving the formal letters from the Requesters. For this reason, the Panel concluded that while the Requesters were otherwise eligible to submit a Request for Inspection, they did not meet the procedural criterion set forth in paragraph 9(c) of the 1999 Clarifications that *"the subject matter has been brought to Management's attention."* The Panel stated that it was therefore not in a position to make a recommendation as to whether an investigation of the matters alleged in the Requests should be carried out.

The Board concurred with the Panel's conclusion on December 5, 2006.

UGANDA

REQUEST NO. 44

Private Power Generation Project

THE REQUEST

The Inspection Panel (the "Panel") received a Request for Inspection (the "Request") related to the Uganda: Private Power Generation Project (the "Project") on March 5, 2007. The Ugandan National Association of Professional Environmentalists (NAPE) and other local organizations and individuals (the "Requesters") submitted this Request to the Panel.

BOX 3. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Uganda: Private Power Generation Project
Region:	Africa
Sector:	Power
Environmental Category:	A
IDA Guarantee:	US$115 million
Board Approval Date:	April 26, 2007

The Project is commonly known as the Bujagali Hydropower Project, and it provides for the construction of the Bujagali hydropower plant, with an installed capacity of 250 megawatts, on Dumbbell Island on the Nile River, about 8 kilometers downstream from the existing Nalubaale and Kiira Hydropower Plants. Bujagali Energy Ltd. (BEL) is responsible for financing, constructing, and operating the power plant. The total Project cost is estimated to be around US$750 million. The World Bank Group supports the Project with an International Development Association (IDA) Guarantee of up to US$115 million for payment of interest and repayment of the principal amount of a loan to BEL; an International Finance Corporation (IFC) loan; and a Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) Guarantee. At the time the Request was filed, the Board of Executive Directors had not yet approved the proposed Guarantee. Board approval was given on April 26, 2007.

The Requesters raised various concerns related to the Project: hydrological risks; climate change affecting river flows and Lake Victoria; cumulative impact assessment; Kalagala Falls "offsets"; fisheries; the Project's economic analysis, options, and affordability assessment; information disclosure, transparency, and openness regarding the Project; dam safety; indigenous peoples; cultural and spiritual issues; and compensation, resettlement, and consultations. They claim that the Bank has not complied with a number of its operational policies and procedures and, as a result of these policies' violations, the Project will cause harm to the people of Uganda and to the environment.

The "living Bujagali" and wife at Bujagali Falls

The Requesters argue that the Project is based on flawed assumptions and data that have little or no bearing to the current situation. They claim that the Social and Environmental Assessments that BEL prepared do not adequately address the hydrological risks at the Nalubaale, Kiira, and the proposed Bujagali dams and the long-term health of Lake Victoria. The Requesters also claim that the assessments did not address climate change impacts on power production, which may cause lower lake levels and lower downstream river flows, and that the studies are based on outdated data, especially with respect to water quality, climate, and airborne particulate. The Request further argues that the commitment of the government of Uganda (GoU) to establish the Kalagala Falls as an offset for the development of the Bujagali Falls is not binding and thus there is no guarantee that the falls will never be developed for hydropower.

The Requesters state that a comprehensive economic analysis of the Project is lacking and that the economic analysis does not adequately assess alternative energy options to Bujagali. They further argue that the Project is economically risky, especially in view of the changing hydrology. They note that the Project costs have considerably increased

since the original estimate, and the citizens' ability to afford the power has become a contentious issue. According to the Requesters, the Bank refuses to make public the information on the Nile's and Lake Victoria's hydrological conditions. They call for more transparency and openness from the Bank. The Requesters complain that the Power Purchase Agreement (PPA), which is a key Project document, was only recently released and is not readily and easily available.

The Request alleges that the design of the Bujagali dam does not consider the safety issues regarding the Nalubaale dam at Owen Falls upstream and that the proposal to form a dam safety panel is not sufficient. The Request also claims that dam safety should have been addressed as an integral part of the Project design.

With respect to the social issues, the Requesters state that the Basoga people living in the Project area are not considered as indigenous peoples in the Social and Environmental Assessments, which contradicts the fact that they are considered indigenous peoples under the constitution of Uganda. They also believe that the existing compensation and resettlement framework is outdated and does not reflect the current economic conditions. In their view, the social costs and benefits of the compensation and resettlement program should be reassessed in line with current and future realities.

In its Notice of Registration of the Request, the Panel noted that the above claims may constitute noncompliance by the Bank with various provisions of its operational policies and procedures, including the following: OP/BP 4.01 (Environmental Assessment); OP/BP 4.02 (Environmental Action Plans); OP/BP 4.04 (Natural Habitats); OP 4.07 (Water Resource Management); OP/BP 4.10 (Indigenous Peoples); OP/BP 4.11 (Physical Cultural Resources); OP/BP 4.12 (Involuntary Resettlement); OP/BP 4.37 (Safety of Dams); OP/BP 7.50 (Project on International Waterways); OP/BP 10.04 (Economic Evaluations of Investment Operations); OP 1.00 (Poverty Reduction); and World Bank Policy on Disclosure of Information.

This is the second Request concerning the Bujagali power plant received by the Panel. In December 2001, the Board of Executive Directors approved an IDA Guarantee to support an earlier proposal for the Bujagali Hydropower Project, involving the construction of the Bujagali power plant. Before Board approval, in July 2001, NAPE had submitted a Request for Inspection to the Panel in relation to this previous Bujagali project. The Panel conducted an investigation of the issues raised in the 2001 Request. The Bank subsequently cancelled the IDA Guarantee, and Uganda dropped the Project for a number of reasons, including allegations relating to AES Nile Power Limited (AESNP), the private company that was to develop the Project.

MANAGEMENT RESPONSE

On April 5, 2007, Management submitted its Response to the Request for Inspection. The Response states that in the past three years Uganda has been suffering severe power shortages. As a result, the proposed Project is being developed to provide the needed capacity in a *"least-cost and environmentally and socially sustainable manner."*

In its Response, Management refers to a previously developed Bujagali Hydropower Project, which was subsequently dropped by the government of Uganda. According to Management, if the Bujagali plant had been constructed and operated in

Panel meeting with affected people

the first attempt, the reduction in Lake Victoria water levels due to over-abstraction may not have occurred.

Management states that the GoU has learned "valuable lessons" from the previous experience, which have shaped "the current proposed project." Management believes that *"the economic, financial, safeguard, technical, governance, and other required analyses to date are compliant with relevant World Bank Group policies and were undertaken to high professional standards."* Management claims that the Project preparation followed best practice and took into account the findings of the Inspection Panel investigation of the issues raised in the Request for Inspection submitted to the Panel in 2001. Management believes that environmental and social work carried out thus far have appropriately considered both those issues that emerged in the earlier Bujagali Project and new issues, through, among other things, a new Social and Environmental Assessment, assessment of the status of the resettlement actions, assessment of the cumulative impacts of multiple dams on the River Nile, and consultations with affected communities.

The Response also argues that the Project analyses considered a wide range of supply options and a wide range of demand scenarios based on the most recent data on the Ugandan economy and the electricity subsector and assessed the impacts of both low and high hydrology scenarios.

With respect to the Kalagala Falls, Management claims that the GoU *"has reiterated the commitment to the Kalagala offset"* made under the earlier Bujagali project and that this commitment will be included as a government obligation in the Project's IDA Indemnity Agreement. However, as the agreement will be binding *"throughout the life of the Indemnity,"* the Indemnity Agreement also includes a provision that prior to termination, the Bank and the GoU will discuss mechanisms or instruments for the continuation of the GoU obligation.

According to the Response, a Dam Safety Panel (DSP) has been created to provide advice on the design, construction, initial filling, and start-up of the dam, to ensure consistency of the Project with Bank policies.

Management acknowledges the Requesters' concerns that past resettlement was not completed. In this regard, the Assessment of Past Resettlement Activities and Action Plan (APRAP) and Community Development Action Plans (CDAP) assess the current conditions. In response to the claim that the Basoga people should be considered indigenous peoples under OP/BP 4.10, there is a *"clear demarcation line"* between the Basoga and other African ethnic groups that the Bank has defined as indigenous peoples, and

considering the Basoga as indigenous *"would defeat the intended objectives of OP 4.10."*

Among the Project benefits, Management notes that providing reliable least-cost power is expected to increase the number of connections of residential users to the national grid, including in rural areas, and will allow industrial and commercial users to increase output, efficiency, and thus profits. Management adds that the proposed Project will also have environmental benefits. Since the Bujagali dam will use the same water already released through the Nalubaale/Kiira dams, the pressure to over-extract water from Lake Victoria will be reduced. According to Management, this will help preserve the lake.

ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

On May 3, 2007, the Panel submitted to the Board of Executive Directors its Report and Recommendation regarding the eligibility of the Request. To determine the eligibility of the Request and the Requesters, the Panel visited Uganda from April 18 to 25, 2007. During their visit, the Panel team met with the Requesters, other members of civil society and locally affected communities, Bank staff, national and local authorities, Project authorities, members of Parliament, and others. The Panel found that the Request and Requesters met the eligibility criteria set forth in the Resolution establishing the Panel. It also noted that the conflicting claims and assertions noted above merited independent review and investigation and recommended that an investigation be carried out.

On May 18, 2007, the Board of Directors approved the Panel's recommendation. The Panel's investigation of the issues raised in Request is in process.

INDIA

REQUEST NO. 45

Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project

(IDA CREDIT NO. 3907 IN)

BOX 4. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	India: Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project
Region:	South Asia
Sector:	General Agriculture, Fishing and Forestry, Crops, Animal Production
Environmental Category:	B
IDA Credit Amount:	SDR 47.40 million, US$69.92 million (equivalent)
Board Approval Date:	May 20, 2004
Effective Date:	September 10, 2004
Closing Date:	March 31, 2012

THE REQUEST

On March 7, 2007, the Inspection Panel received a Request for Inspection related to the Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project ("the Project"). The Request was submitted by the President of "Sarvodya," a nongovernmental organization (NGO), on behalf of the "representatives of Sarvodya." On March 9, 2007, the Panel received a second letter containing the names and signatures of five persons who are part of the Request and who claim to be from communities in Uttaranchal affected by the Project. The Request also refers to other "*social workers, community members*" from different districts of Uttaranchal.

The Requesters stated that they are likely to suffer as a result of World Bank omissions in the Project. They were concerned with the "*monitoring and management*" of the Project, and believed that "*poverty alleviation is not monitored properly.*" The Requesters stated that the actual improvement was not taking place in enhancing livelihood opportunities. The Requesters claimed that water-harvesting measures, rejuvenation and development of water sources, treatment of catchment area through watershed treatments, and village development were not taking place per the monitoring plan. The Requesters asserted that the Project's participatory watershed development and management component is not being implemented as per the original appraisal plans. They claimed that the people in the community are not getting any benefit from the project and "*are likely to suffer.*"

Furthermore, the Requesters alleged that the poorest and vulnerable groups were not allowed to participate in the decision making for development of the watershed plans. According to the Requesters, the watercourses that were constructed only a year ago were damaged because of leakages and cracks. In addition, the Requesters stated that there was no maintenance of watercourses resulting in accumulation of stones and clay.

The Requesters indicated that (i) works relating to water-harvesting structures did not have appropriate irrigation channels, leading to soil erosion; (ii) pipes laid down for transporting water from water tanks were of substandard quality; (iii) construction of water tanks had denied free movement of livestock; (iv) there was little progress on the ground to improve living standards of the people; and (v) Project officials did not visit the field. The Requesters further asserted that access to water channels was not provided on an equitable basis to all the stakeholders. The Requesters stated that there was confusion and lack of information among the local communities regarding the Project and the areas covered under the Project. The Requesters claimed that the selection of watercourses was done on a discriminatory basis.

MANAGEMENT RESPONSE

On April 23, 2007, Management submitted its Response to the Request. In its Response, Management questioned the eligibility of the Request on the following grounds. First, Management claimed that the Request's subject matter was not brought to Management's attention before the Request was filed. Management stated that it received the Panel's Notice of Registration on March 23, 2007, without having prior knowledge of the complaint raised. Management indicated that they did not have an opportunity to understand or address possible concerns.

Second, Management stated that the Request did not refer explicitly to violations of operational policies and procedures by the Bank. According to Management, the Request did not provide information on villages or individuals that may have been adversely affected by the Project, nor did it provide evidence of harm or wrongdoing that had or was likely to have a material adverse effect on the Requesters. Further, Management asserted that none of the five signatories in the Request resided in the Project area and that it was not clear how they were affected by the Project.

In response to the Requesters' claim that the participatory watershed development and management component were not being implemented in accordance with the original appraisal plans, Management stated that the Project adopted principles of community-driven development. Management added that the Project was being implemented through Gram Panchayats (GPs), which had less experience in implementing such activities. Management indicated that, at present, the Project was working with 340 GPs (three-quarters of the target) and that plans had been completed for 227 of these. Management claimed that concerns about the slow pace of the Project and lack of concrete results on the ground were due to the community-driven development approach used in the Project and to implementing agencies (GPs/communities) that had less experience and required investment in social mobilization and substantial capacity building.

On the monitoring and management issues raised in the Request, the Management Response stated that the Project routinely produced high-quality Project status reports based on regular and detailed field monitoring. Management also questioned the Requesters' claim that the Project had led to a material adverse effect on the Project beneficiaries. Management stated that in May 2006, an independent consultant assessed elements of the planning process of the Project. According to Management, the overall findings were positive in terms of the technical quality of the plans, while some recommendations were made to strengthen the participation of women and the poorest households; these recommendations were received positively by the Watershed Management Directorate and are being acted upon. Management stated that while many communities under the Project might not (yet) be better off, they were no worse off as a result of the Project.

THE PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

The Panel submitted its Report and Recommendation to the Board on May 22, 2007. In its Report, the Panel noted that although the Request satisfies the eligibility criteria for an Inspection, it had certain concerns regarding the eligibility criterion stated in paragraph 9(c) of the 1999 Clarifications that the Request *"does assert that the subject matter has been brought to Management's attention and that, in the Requesters' view, Management has failed to respond adequately demonstrating that it has followed or is taking steps to follow the Bank's policies and procedures."*

The Panel noted that the Request for Inspection was received by the Panel on March 7, 2007. The Requesters contacted the Bank on March 9, 2007, by copying the Country Director on their second communication to the Inspection Panel. On March 17, 2007, the Requesters sent an e-mail to the Country Director requesting a meeting. The Requesters received automated out-of-office responses to both the March 9 and the March 17, 2007, communications. The Panel in its Report noted that Management initiated steps to contact the Requesters following the Registration of the Request for Inspection to try to address their concerns. The Panel indicated that it had been particularly impressed with the constructive way in which the Country Director and the Requesters are communicating on the issues raised in the Request.

The Panel noted the Country Director's observations of the difficulty that a regular citizen might have in bringing a complaint to the Project authorities and of confusion among villagers with respect to the Project areas because they are defined based on water-catchment areas. Issues relating to communication about the Project and the handling of complaints were also noted. In its Report, the Panel emphasized the importance of making information available and accessible to local communities regarding the Project and the means by which they may raise their concerns.

In its Report, the Panel noted that although the Requesters originally did not fully satisfy the procedural criterion of paragraph 9(c) of the 1999 Clarifications, the Requesters and Management were engaged in a constructive dialogue about how to deal with the potential negative effects of the Project. The Panel concluded that it did not take a position on whether the Request merited an investigation. In this context, the Panel

recommended to the Board of Executive Directors in its Report that the Panel refrain from issuing a recommendation, at that time, on whether an investigation was warranted in this case, but rather await further developments on the matters raised in the Request for Inspection. On June 5, 2007, the Board of Executive Directors concurred with the Panel's conclusion.

ALBANIA

REQUEST NO. 46

Power Sector Generation and Restructuring Project

(IDA CREDIT NO. 3872 ALB)

BOX 5. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Albania: Power Sector Generation and Restructuring Project
Region:	Europe and Central Asia
Sector:	Power
Environmental Category:	A
IDA Credit Amount:	US$25 million (equivalent)
Board Approval Date:	March 16, 2004
Effective Date:	January 25, 2005
Closing Date:	January 31, 2008

THE REQUEST

On April 30, 2007, the Panel received a Request for Inspection related to the Albania Power Sector Generation and Restructuring Project (the "Project"). The Request was submitted by the Civic Alliance for the Protection of the Bay of Vlora (CAPBV), a nongovernmental organization (NGO). On May 2, 2007, the Panel received a second document from eight persons who live in the city of Vlora and who claim to be affected by the Project.

According to the Request, *"if built, the Vlora Thermal Power Plant will destroy environment, tourism, safe fisheries, natural habitat, ecosystem, coral colonies as well as the unique historical and cultural significance of the entire Vlora Bay and Narta Lagoon."* The Requesters have expressed serious concerns about the adequacy of Management's consideration of other sites than Vlora. Some of the concerns expressed by the Requesters relate to the potential harm to be caused by the thermal power plant emissions both in the water and air which, because of prevailing winds and currents, will affect the enclosed Vlora Bay and contaminate the Vlora city air. They stated that these effects will have a negative impact not only on local population and fishing but also on the tourism industry, which is an important source of employment and income in the area. The Requesters stated that the prospect of economic growth of the area is mostly based precisely on the activities to be harmed by the Project, namely tourism and fishing.

The Requesters claimed that the Environmental Assessment (EA) misrepresents the Project site. They stated their objection to the representation of the site in the EA as a

"green field site…relatively barren coastal area with little vegetation or wildlife." The Requesters noted the proximity of the Project site to the Narta Lagoon, which is a protected area composed of beaches, sand dunes, forests, and wetlands and is home to a number of endangered species. The Requesters asserted that the area is sanctuary to important animals, plants, and coral colonies, which might be significantly harmed by the Project. They alleged that this was not considered during the preparation of the EA. The Requesters further asserted that the Project site is located only 746 meters from the Narta Lagoon, which is a protected area, rather than the 2 kilometers as indicated in the Project documents. The Requesters claimed that the Project will have significant negative impacts on the protected area.

The Requesters also asserted that the Bank failed to take into account the future cumulative environment impact of one or more additional thermal power plants that would raise generation capacity at the selected Vlora site to as much as 300 megawatts and the other investments already approved by the government in the vicinity of the Project site. They claimed that the Environmental Impact Assessment for the Project referred to only one thermal power plant of 100 megawatts, while in the decision of the government—which the Bank is or should have been aware of—it is explicitly written that it is agreed to reach a capacity of 300 megawatts in the next phases. The Request further indicated that the government approved a concessional agreement to build a large oil storage deposit in the Vlora Bay, just 1 kilometer from Vlora Thermal Power Plant.

Furthermore, the Requesters claimed that the Bank has failed to ensure public participation and consultation in decision making regarding the Project. According to the

Bird's-eye view of Vlora and Project site

Meeting with civil society

Request, *"The procedures concerning the Vlora Thermal Power Plant were already found in violation of Article 6 of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation and Access to Justice, as determined by the Aarhus Convention Compliance Committee in its Draft Finding and Recommendations of March 23, 2007."*

The Requesters also indicated that the Project site has important archeological and historical significance. The Requesters stated that the Project site is near an ancient Mediterranean port city, Treport Cape/Aulona, that has archeological significance. The Requesters also stated that the Project site has historical significance; Sephardic Jews escaping from Spain in 1492 landed and settled in Vlora. The Requesters expressed strong concern that if the thermal power plant is built, it will destroy the unique historical and cultural significance of the area.

MANAGEMENT RESPONSE AND ELIGIBILITY REPORT

Management submitted its response on July 1, 2007. The Panel team visited Albania and the Project site from June 24 to 30, 2007. The Panel submitted the Eligibility Report to the Board on July 2, 2007 for its consideration (at the time this Report was going to publication). The Report and the decision of the Board will be made public following the Board decision.

INVESTIGATIONS COMPLETED

PAKISTAN

REQUEST NO. 34

National Drainage Program Project

(CREDIT NO. 2999-PAK)

BOX 6. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Pakistan: National Drainage Program Project
Region:	South Asia
Sector:	Irrigation and Drainage, Central Government Administration, Subnational Government Administration
Environmental Category:	B
IDA Credit Amount:	US$285 million
Board Approval Date:	November 4, 1997
Effective Date:	February 25, 1998
Closing Date:	December 31, 2004

THE REQUEST

On September 10, 2004, the Inspection Panel received a Request for Inspection related to the Pakistan: National Drainage Program (NDP) Project, which was partly financed by the International Development Association (IDA). The Request was submitted by Khadim Talpur, Mohammad Ali Shah, Mustafa Talpur, Munawar Hassan Memon, Iqbal Hyder, Mir Mohammad Buledi, and Najma Junejo on their own behalf and on behalf of *"others who live in the area known as district Badin, Sindh, Pakistan"* in the Indus River Basin. On September 17, 2004, the Panel registered the Request for Inspection.

The Request raised issues related to the NDP and, in particular, to the disposal of saline effluent and the proposed construction of the National Surface Drainage System (NSDS), a northward extension of the existing Left Bank Outfall Drain (LBOD) system in Sindh Province. On December 13, 1984, IDA approved the LBOD Project to address flooding and salinity problems. By December 31, 1997, the closing date of the LBOD Project, some work was yet to be completed and was transferred to the NDP. The IDA approved the NDP on November 4, 1997.

According to the Requesters, the northward extension of drains under the NDP and the use of the disposal system through a tidal link were not sustainable. The Requesters noted that the *"alternate project options or disposal systems, which are historical natural disposal systems, have been ignored."* The Requesters asserted that more than 50 villages in the district of Badin, Sindh Province, would suffer a permanent threat of flood-

ing from the disposal of upstream saline effluents. They claimed that the *"overflowing, breaches and sea intrusion during [the] 2003 rains"* had already caused 30 people to die, damaged thousands of houses, and destroyed thousands of acres of agricultural crops. The Requesters further alleged that the Project would cause the destruction of two dhands (coastal wetlands)—the Narreri and Jubho lagoons, which they claimed were protected by the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, to which Pakistan is party—and that, hence, the Project disregarded Pakistan's *"requirements under international environmental treaties and agreements."*

The Requesters also considered that the majority of the coastal communities are Mallahs, a community they classify as *"indigenous people."* The Requesters stated that these people, who live in more than 60 villages and reach 25,000 in number, will be adversely affected by the Project. The Requesters claimed that the Project is affecting cultural sites such as *"the monuments of saint Shaikh Kirhiyo Bhandari [and] the historical site of Roopa Mari and thari."* The Requesters feared that, as a result of the Project, remaining portions of important historical sites *"will be destroyed."* The Requesters finally alleged that the Project's planning process *"remained non-transparent and hence failed to obtain informed consent or meaningful participation since the inception."*

The Requesters' allegations of Bank actions and omissions in the design, appraisal, and implementation of the Project may have constituted violations of various provisions of Bank policies and procedures, including the following: OD 4.01 (Environmental Assessment); OP 4.04 (Natural Habitats); OD 4.20 (Indigenous Peoples); OD 4.30 (Involuntary Resettlement); OPN 11.03 (Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects); OD/OP/BP 13.05 (Project Supervision); and BP 17.50 (Disclosure of Information).

MANAGEMENT RESPONSE

On October 19, 2004, Management submitted its Response to the Request. Management stated that the NDP Project was driven by the thought that the lack of an effective drainage system was a threat to the sustainability of agriculture in the Indus River Basin. Management added that the NDP Project, *"which marked a new concept in project design, was deliberately 'frontloaded' with an institutional and policy reform agenda and 'backloaded' with an investment program."* Also, according to Management, the investment program's subprojects *"are focused on rehabilitation, construction and improvement of on- and off-farm drainage; rehabilitation and modernization of irrigation systems; and operation and maintenance through performance-based contracts awarded to the private sector, including completion of some carryover projects from LBOD Stage I."*

Management stated that it believed that the NDP Project is in compliance with many of the requirements for OD 4.01 (Environmental Assessment). Nevertheless, Management acknowledged that the Project failed to comply with the disclosure requirements for BP 17.50 (Disclosure of Operational Information) *"since the DSEA [Drainage Sector Environmental Assessment] was not disclosed prior to appraisal at the InfoShop and no records of disclosure in country could be located."* Management further stated that

OP 4.04 (Natural Habitats), OD 4.20 (Indigenous Peoples), and OPN 11.03 (Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects) are not applicable to the Project, adding that because of disagreement with the government of Pakistan (GoP) over the resettlement policy, the IDA did not finance any subprojects involving resettlement and therefore OD 4.30 (Involuntary Resettlement) is not applicable.

Management added that a Bank-fielded Panel of Experts reviewed the 2001–02 prefeasibility study of the NSDS and recommended its deferral. The Bank and the GoP endorsed these recommendations. Management also added in its response that the Bank will take three specific actions regarding the Project: (i) assemble a Panel of Experts to review ecological, hydrological, and water quality monitoring data in the LBOD outfall area and propose a course of action; (ii) conduct a diagnostic study of livelihood improvements in the area to determine the losses suffered and formulate an assistance program; and (iii) assist the GoP with a Country Water Resources Assistance Strategy and a Strategic Country Environmental Assessment.

THE PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

The Panel submitted its Report and Recommendation to the Board on November 17, 2004. In this Report, the Panel stated that *"the Request and the Requesters meet the eligibility criteria set forth in the Resolution that established the Inspection Panel and the 1999 Clarifications."* The Panel also stated that *"the contradictions in the assertions of the Requesters and Management are substantial and bear close relation to the sources and extent of the harm alleged by the Requesters."* On December 8, 2004, the Board approved on a no-objection basis the Panel's recommendation to conduct an investigation into claims made by the Requesters. The Request, Management's Response, and the Panel's Eligibility Report were made public a few days later and are available on the Inspection Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org.

THE PANEL'S INVESTIGATION REPORT

As part of its investigation, the Panel reviewed relevant Project documents and other materials from the Requesters, Bank staff, the national and local authorities of Pakistan, individuals and communities living in the areas affected by the Project, nongovernmental organizations (NGOs), and other sources. The Panel has interviewed Bank staff in Washington, DC, and in the Bank office in Islamabad. In May 2005, the Panel visited the areas affected by the Project. During its visits, the Panel met with Requesters and other individuals and communities; national, provincial, and local authorities; representatives of NGOs; relevant experts; and other stakeholders. The Panel also gathered considerable data with which to evaluate the Requesters' claims. On July 6, 2006, the Panel submitted its Investigation Report to the Board of Executive Directors for their consideration. During its investigation the Panel retained four expert consultants specializing respectively in integrated water resources management, tropical ecology, social and cultural aspects of development in South and Southeast Asia, and water management, agricultural water use, and hydraulic construction.

As a result of its investigation, the Panel found that the design of the LBOD project underestimated prevailing conditions and the risk of extreme meteorological events and that the main drain should have been designed with a higher safety margin. According to the Panel, this failure contributed to the breakdown of the LBOD outfall system and the suffering of local people in lower Badin district, and to significant adverse impacts to important fisheries and the dhands. Although the LBOD project had closed in 1997, the Panel found that the NDP included the task of completing the LBOD system and had advanced proposals to expand it significantly. This work depended on the functioning of the LBOD tidal link. As a result, the Panel found that the NDP inherited the task of responding to the environmental and social implications of breakdowns in the tidal link that have occurred during the course of the Project. Concerning the expansion of the LBOD, the Panel found that the NDP Project did not extend the LBOD spinal drain any farther north, and understood that such expansion was no longer planned.

In its investigation Report, the Panel noted Management's acknowledgment that a "Category A" designation of the Project would have been more appropriate than the "Category B" assigned under OD 4.01. The Panel noted a noncompliance with OD 4.01 in that respect. The Panel found the same noncompliance in regards to the Drainage Master Plan, which is likely to have major environmental and social implications for a long time. In regards to the dhands and the Ramsar sites, the Panel found that the Project paid little attention to impacts on, or means to rehabilitate, dhands as a habitat and ecosystem. This was not consistent with OP 4.04. The Panel also found that negative effects on dhands amounted to a *"significant conversion or degradation"* within meaning of OP 4.04. Although it is difficult to separate the impacts of the LBOD system from the NDP Project, evidence indicates that the two, in combination, had contributed to significant adverse impacts on internationally recognized sites.

Concerning claims of the presence of indigenous peoples, the Panel found that the Mallah seem to fit some of the criteria of OD 4.20, and that Management did not initiate a process to determine whether the NDP Project would affect any group of people who would qualify as indigenous peoples under OD 4.20. The Panel considered that the failure to do so does not comply with OD 4.20.

The Panel was not able to substantiate claims of Requesters that the Project has affected cultural property. However, the Panel considered that by not undertaking even a brief reconnaissance survey of cultural heritage in areas potentially affected by the Project, and by assuming no important cultural sites would be adversely affected by the Project, Management did not comply with the requirements of the policy on Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects, OPN 11.03.

The Panel observed that the Bank, at appraisal, failed to identify emerging risks that LBOD/tidal link problems could lead to significant harms and even displacement of local people, even though the Project had plans to complete and expand LBOD. The Panel found no evidence, however, of planning for protective resettlement. The Panel found that Management failed to take the necessary actions under OD 4.30 to identify and prepare for the possibility of such displacement and to assess the extent to which it has occurred.

The Panel noted that Management made efforts during NDP Project preparation to try to consult with and solicit the participation of a wide range of stakeholders. The

Meeting with community at Kadham town

Panel identified, however, serious problems with consultation and participation for the people living downstream of LBOD. The Panel found that while the Bank complied with policy provisions on consultation and participation with regard to the direct irrigation beneficiaries under the NDP, it did not comply with the provisions with regard to those adversely affected by the drainage systems investments under the LBOD and the NDP.

Regarding project supervision, the Panel found that the lack of response to the failure of the tidal link did not comply with OD 13.05. Management was slow to visit the site of the tidal link failure and did not have a consistent approach to interacting with the local population to understand and address social and environmental implications of this failure.

MANAGEMENT'S REPORT AND RECOMMENDATIONS IN RESPONSE TO THE PANEL'S FINDINGS

The Panel received Management's Report and Recommendation on September 21, 2006. Management stated in its Report that it was diligent in the application of its policies and

procedures during NDP implementation. It also stated that it endeavored to assist the Borrower in addressing two distinct problems with specific inherent complexities: the technical challenges of an outfall system in southern Sindh presented by LBOD, and the challenges of the national reform process taken up by NDP. Management considered that it had responded to the concerns of the Requesters by incorporating them into its dialogue with the government of Sindh and by formulating a comprehensive Action Plan, which incorporates a set of short-, medium-, and long-term actions.

Management's short-term actions included (i) implementing an US$18 million program, through the Pakistan poverty alleviation fund, to strengthen livelihoods in the highly vulnerable coastal talukas (local administrative divisions) of Badin and Thatta; (ii) preparing a specific flood management plan for the area of concern to the Requesters; and (iii) conducting a socioeconomic and environmental diagnostic study of the dhands.

As for its medium-term actions, Management proposed to undertake a *"comprehensive flood management master plan for the left bank of the Indus River"* and a *"coastal and Indus Delta development program."* Management stated that it had prepared a background and strategy note for that development program and that particular attention would be given to developing a strategy that would recognize the environmental importance of the region and its considerable economic potential.

Concerning its long-term actions, Management proposed to strengthen and deepen its partnership with Pakistan in the water sector. Management considers that at the heart of many of the issues are poor governance and lack of accountability and transparency in water management organizations and water entitlements, and lack of farmer empowerment. According to Management, reforms will be strengthened and deepened under the ongoing Development Policy Loan in Punjab, and the Sindh Water Sector Improvement Project. Management also states that its long-term partnership with Pakistan in the water sector has recently been strengthened, with the preparation of a Country Water Resources Assistance Strategy.

However, Management raised in its report a set of risks associated with the implementation of the Action Plan. According to Management, the flood management plan for the left bank of the Indus River runs the risk of delays because of the failure to reach consensus and to build sufficient capacity in the planning, design, operations, and management of the plan. Concerning the coastal and Indus Delta development program, Management stated that it would require that downstream release of water below Kotri Barrage meet the environmental flow requirements in the Indus Delta, and that the government of Sindh would be able to decide on a satisfactory plan to utilize the flow. Thirdly, according to Management, the poverty reduction program will present important challenges, since options to alleviate poverty and improve livelihoods are limited.

Management in its Report presented some lessons learned. These lessons included the need for projects to be focused and scaled to fit the capacity of the implementing agency in terms of scope, pace of implementation, and capacity to cope with risks. Governance reforms often take longer than planned. Hence, a realistic assessment of technical and political implementation challenges needs to be reflected in project design, which should exhibit a strong bias toward simplicity.

On October 30, 2006, Management issued its Elaboration of the Short-Term Action Plan. The elaborated short-term plan stated that the Sindh coastal areas development

program, which will target all areas potentially affected by the LBOD, will be implemented through NGOs with extensive rural and community development experience. In its supervision of the Action Plan, Management will monitor and report on the program implementation. Management also stated that the Socioeconomic and Environmental Assessment of the dhands will determine the extent and severity of the adverse impacts on people's livelihoods and the present physical and ecological condition of the dhands. The study will formulate immediate actions to be undertaken. Management further stated that the rapid assessment of existing local government systems for managing flood risk will identify gaps in the systems and formulate a program to fill those gaps with plans, systems, facilities, and equipment as appropriate. According to Management this study will be completed by July 2007.

Concerning the strengthening of the right bank of the LBOD spinal drain and KPOD (Kadhan Pateji Outfall Drain), Management stated that a detailed review of the right embankment of the spinal drain and KPOD will be undertaken to identify vulnerable sections and measures that may be needed to repair breaches and eliminate weaknesses in the embankment. Additionally, a detailed maintenance plan will be prepared by May 2007. As for the processing of the Sindh Water Sector Improvement Project and establishment of the flood management planning program, Management stated that they will include options to improve LBOD and options to meet storm and agricultural drainage needs on the broad flat plain stretching from the Indus River to Badin and the coastal zone. The focus will be on evaluating alternative integrated plans that include both structural and nonstructural options.

BOARD MEETING

On October 31, 2006, the Bank's Executive Directors met to discuss the Panel's Investigation Report and Management Report and Recommendations. The Board thanked the Inspection Panel for its thorough report. It also emphasized the importance of the World Bank's remaining engaged in Pakistan's challenging water sector and managing the risks associated with large, complex projects. The Board endorsed Management's Action Plan and Elaboration of the Short-Term Action Plan. It was also agreed that Management would submit an update to the Board by June 2007 and a Progress Report within 12 months concerning implementation of the plans. The Panel's Investigation Report and Management's Report and Recommendations, including its Action Plan and Elaboration of the Short-Term Action Plan, were made public and are available on the Inspection Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org, along with a press release about the discussions held at the Board meeting.

Between November 27 and December 1, 2006, a three-person Panel team returned to Islamabad and Karachi, Pakistan, to hold meetings with representatives of the Requesters and provincial and federal government officials. The purpose of the meeting was to convey the results of the Panel investigation and the related meeting of the Board of Executive Directors of the Bank.

MANAGEMENT PROGRESS REPORT

On July 6, 2007, Management submitted its first Progress Report to the Board and to the Panel. While this Annual Report was being drafted, the Panel had just received Management's Progress Report and was still reviewing it.

HONDURAS

REQUEST NO. 38

Land Administration Project

(IDA CREDIT NO. 3858-HO)

BOX 7. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Honduras: Land Administration Project
Region:	Latin America and Caribbean
Sector:	Rural Development
Environmental Category:	B
IDA Credit Amount:	US$25 million
Board Approval Date:	February 26, 2004
Effective Date:	December 2, 2004
Closing Date:	April 30, 2008

THE REQUEST

On January 3, 2006, the Inspection Panel received a Request for Inspection ("the Request") related to the Honduras: Land Administration Project ("the Project"; in Spanish, Programa de Administración de Tierras de Honduras, PATH).[5] The Request claimed that the Project, as a result of violations of Bank policies and procedures, is harming the Garífuna people and their claims to land and endangering their survival. The Organización Fraternal Negra Honduras (OFRANEH) submitted the Request on behalf of the indigenous Garífuna population of Honduras. OFRANEH stated that it is a federation whose members are elected every three years by the Garífuna communities as their representatives. The Panel registered the Request on January 10, 2006.

The Request presented an overview of the history of the Garífuna people, which the Requesters believed was useful to understand the magnitude of the damage that the PATH implementation may cause them. The Requesters noted that under the PATH Project, ancestral lands are to be regularized in favor of indigenous and Afro-Honduran populations by recognizing communal or individual land rights, based on the preference of each community, and by registering such rights in the land registry. They also observed that properties and possessions supported by ancestral title or certification can be registered as private property with full ownership rights.

[5] The Project aims to develop a policy framework and a strengthened institutional basis to create and operate a National Property Administration System for the regularization, titling, and registration of lands, including in areas inhabited and claimed by Garífuna communities of Honduras. The Project includes surveys of urban and rural areas to demarcate property boundaries and property rights. It also calls for pilot actions and monitoring and evaluation activities.

The Requesters did not oppose actions to recognize collective rights to their lands. The Requesters feared, however, that the land titling and procedures provided under the Project will ultimately cause the loss of their ancestral lands and the demise of collective property in favor of individual property, which is contrary to the land tenure system they prefer. They also feared that this could give their land, which they consider as their functional habitat, to people outside the Garífuna communities. They worried that the new titling program under the Bank-financed project will cause a *"severe damage to the Garífuna people and a serious violation of their rights"* because these arrangements do not reflect the special legal situation of the Garífuna people or their preferred land tenure options.

The Requesters claimed that in designing and implementing the Project, the Bank did not take into account the rights and interests of the Garífuna communities and, as a result, violated a number of its policies and procedures, such as OD 4.20 (Indigenous People), OP/BP 4.01 (Environmental Assessment), and OP/BP 4.04 (Natural Habitats). The Request also referred to the International Labour Organization (ILO) Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries Convention C169. The Request stated that the convention, ratified by Honduras in 1994, recognized the rights of the peoples with respect to the ownership and tenure of the lands they traditionally occupy, as well as the special protection of the natural resources of these lands.

The Requesters claimed that the Garífuna communities were not properly informed and consulted in the design and planning of PATH, including in the development of the Indigenous Peoples Development Plan (IPDP) and in the selection of the pilot communities where the Project would be implemented first.

The Requesters stated that the conflict resolution method provided for in the IPDP arbitration is not only unconstitutional but also different from the one called for in the Property Law. In any event, the Requesters claimed that both sets of procedures are inadequate because they do not respond to their social and political reality.

The Requesters feared that under the Project, their collective rights would not be recognized. They claimed that, in preparing the IPDP, the Bank did not consider the legal status of the indigenous populations as well as the procedures to issue collective legal titles, as defined in the country's constitution and legislation. The Requesters also claimed that the IPDP provides for the issuance of regulations to delimit and demarcate indigenous peoples' lands, but that these regulations were never issued.

The Requesters indicated that the Project led to or supported the creation of the Mesa Regional, which is an institution not recognized by OFRANEH because it *"has been created in spite of the disagreement of the communities, was not elected by the communities, [and] is not an organization that represents them."* The Requesters believed that the Mesa is composed of people who cannot be considered *"other Garífuna representatives"* as claimed by the Bank and is alien to their own institutions. In their view, conflicts that are decades old cannot be solved through mechanisms such as the Mesa Regional, or conciliation, settlement, and mediation procedures *"where the disparities of the interests represented, power elites on the one hand and indigenous peoples on the other, cannot but lead to completely unfavorable decisions for the indigenous peoples."* They contend that using the Mesa as the consultation mechanism during implementation has by-passed the existing structures of the Garífuna people and created divisions among the people.

Garifuna Community Guadaloupe

MANAGEMENT RESPONSE

On February 9, 2006, Management submitted its Response to the Request. Management claimed that, as of the date of the Response, no implementation activities involving surveying, demarcation, conflict resolution, or titling have taken place in any Garífuna lands. Management added that, in any event, when these activities occur, appropriate safeguards are built into the Project to protect indigenous peoples' lands.

Management maintained that *"community participation in the Project is voluntary and broad participatory mechanisms are operational."* The Management Response stated that the Project complied with national legislation, including the 2004 Property Law, as well as with Bank policies. Management also claimed that it has responded to the Requesters' concerns and *"remains committed to ongoing meaningful consultations that include all interested Garífuna stakeholders."*

The Management Response presented an overview of the history, socioeconomic conditions, representative organizations, and issues involving the Garífuna people. Management stated that the *"Garífuna communities currently face multiple and long-standing unresolved land conflicts"* among community members, with third parties, and with national and local authorities, because, according to Management, different types of ownership coexist in the region and the titling programs that the National Agrarian Institute carried out in the past decades have not been satisfactory to the Garífuna people.

The Response also stated that the Bank has supported research in land issues of indigenous and Afro-Honduran people, including a land tenure study that mapped the territorial claims of 25 communities and which is used by *"many Garífuna organizations…as one of the empirical sources for their land claims."* In addition, the Response stated that the Bank has supported institution building of Afro-descendant people, including Garífuna, in Latin America and a specific study on indigenous and Afro-Honduran people in Honduras.

Management also emphasized that community participation in the Project is voluntary and thus land demarcation and titling will occur only in those communities willing to participate in the Project. According to Management, the Mesa Regional is a consultation board that *"includes a broad range of Garífuna stakeholders."* This Mesa was formed in 2005 following invitations sent by the government to *"representatives of a wide range of Garífuna communities and organizations, including OFRANEH, to participate in a meeting to establish an inter-institutional commission to organize the Mesa Regional."* Management claims that there is *"broad support for the Project,"* although there is also *"diversity of opinions among various Garífuna stakeholders regarding the role of the Project in addressing their land claims."*

Management emphasized that the government passed the Property Law after the Bank's Board of Directors had approved the Project. However, Management stated that, although the law is not discussed in the Project documents because at the time of Project appraisal and approval it was still uncertain whether the law would be passed, the Project design took it into consideration and provided *"mechanisms for the continuous flexible adaptation of the Project to the new law."*

In response to the claim that the Project's conflict resolution method, arbitration, is against the new Property Law and generates confusion, Management stated that the arbitration procedures included in the IPDP are consistent with national law in force at the time of Project preparation and are in compliance with OD 4.20. In addition, the Response noted that the Mesa Regional was established as a *"participatory consultation framework"* to *"discuss and provide inputs into the development of land regularization procedures and conflict resolution mechanisms under the Project."*

The Response stated that the Project was assigned environmental Category B, and the Environmental Assessment identified among the potential impacts *"the possible overlap between existing communities (both indigenous and non-indigenous) and protected areas."* As a result, communities may be restricted access to resources in demarcated areas. For this reason a Process Framework and Environmental Management Plan was developed. According to Management, to protect indigenous peoples and in compliance with OP 4.04 on Natural Habitats and OD 4.20, the Project establishes that only legally established protected areas are eligible for demarcation; no Project field activities will take place in or near a proposed protected area; and procedures to protect the interests of the people must be in place before demarcation or titling may occur on lands adjacent to ethnic lands.

Management believed that it *"took action to address the Project-specific concerns expressed by the Requesters and notified OFRANEH of these promptly,"* for example with respect to the agreement reached with the government that the communities themselves must decide whether to be part of the Project.

THE PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

The Panel conducted an on-site visit in Honduras to assess the eligibility of the Request for an investigation. In its Eligibility Report, submitted to the Board of Directors on March 20, 2006, the Panel noted that there is disagreement on whether the consultation process established under the Project is bypassing the structures developed over time by the Garífuna communities to represent the interests of their people. Of particular concern to the Inspection Panel is the Requesters' assertion that the Project has a high potential to undermine their claims to ancestral lands before national and international bodies. The Panel also noted that the Requesters claimed that the arbitration proposed as dispute settlement procedures for indigenous peoples' land disputes conflicts with the constitution and laws of Honduras and therefore lacks legitimacy.

Management, as indicated in its Response, believed that the consultation process was open and conducted in accordance with Bank policies. It also contended that the dispute settlement mechanisms envisaged under the Project are consistent with local legislation and enable proper consideration of the views of the Garífuna people.

The Panel found that the Request met the relevant eligibility requirements for an investigation set forth in paragraph 9 of the 1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel. The Panel noted the need for factual inquiry into the Requesters' claims that the Bank violated its own operational policies and procedures.

THE INVESTIGATION PROCESS

As authorized by the Board, the Panel carried out an investigation into the matters alleged in the Requests. The Panel conducted a two-part investigation. The first part involved detailed research into Bank records related to the Project, interviews with Bank Staff, and a review of relevant documents and scholarly literature. The second part took the form of two in-country fact-finding visits, in June and October 2006. During its visits, the Panel met with Requesters and other individuals and communities, local and national authorities, representatives of nongovernmental organizations, relevant experts, and others. The Panel visited a number of Garífuna villages and communities along the northern coast of Honduras.

Panel with Requesters

The Panel submitted its Investigation Report to the Board of Executive Directors on June 12, 2007. Within six weeks after receiving the Panel's Investigation Report, Management is obligated to prepare a Report and Recommendations, including an Action Plan, that addresses the issues identified by the Panel during its investigation. Management is currently preparing its Report. The Board of Executive Directors will then meet to discuss both the Panel's and Management's reports and decide on how to proceed with the Project.

The Panel's Investigation Report, Management's Report and Recommendations, and the Board's decision will be available (in English and Spanish) shortly after the above-mentioned Board meeting.

INVESTIGATIONS IN PROCESS

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

REQUEST NO. 37

Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation (TSERO) (IDA Grant No. H 192-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP)

(IDA CREDIT NO. 3824-DRC AND IDA GRANT NO. H 064-DRC)

BOX 8. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Democratic Republic of Congo: Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation (TSERO)/Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP)	
	TSERO	**EESRSP**
Region:	Africa	Africa
Sector:	General Finance	Central Government Administration
Environmental Category:	Not Categorized	B
IDA Credit Amount:	US$90 million (equivalent)	US$214 million (equivalent)
Board Approval Date:	December 8, 2005	September 11, 2003
Effective Date:	December 27, 2005	December 5, 2003
Closing Date:	December 31, 2006	September 30, 2008

THE REQUEST

The Panel received a Request for Inspection on the above-mentioned TSERO and EESRSP Projects on November 19, 2005. The Request, dated October 30, 2005, was submitted by the Organisations Autochtones Pygmées et Accompagnant les Autochtones Pygmées en République Démocratique du Congo (Indigenous Pygmy Organizations and Pygmy Support Organizations in DRC) on their own behalf and on behalf of affected local communities living in the Democratic Republic of Congo (DRC). Representatives of local communities of Kisangani in the Orientale Province, of Béni and Butembo in the Nord-Kivu Province, of Kinshasa/Mbandaka and Lokolama in the Equateur Province, of Inongo in the Bandundu Province, of Kindu in the Maniema Province, and of Bukavu in the Sud-Kivu Province were signatories to the Request.

The Panel received the Request in French and registered it on December 1, 2005. The Requesters claimed that they have been harmed and will be harmed by the forestry-sector reforms supported by the TSERO and EESRSP Projects. They were concerned mainly with the implementation of a new commercial forest concession system and the approach to preparation of a forest zoning plan for the forests of the Equateur and Ori-

entale Provinces, where the Pygmies have lived for generations. They claimed that if the Projects and these activities are implemented without consulting the indigenous peoples and considering their interests, the Projects may cause irreversible harm and lead to violations of their rights to occupy their ancestral lands, to maintain the integrity of their lands, to access existing resources, to manage their forests and resources according to traditional knowledge and practices, and to protect their cultural and spiritual values. They claimed this would lead to the destruction of their natural living environment and means of subsistence, impose or force change in their way of life, and cause serious social conflict. According to the Requesters, the EESRSP was based on a Forest Code that fails to take their interests into account.

The Requesters contended that, because of the sensitive impacts of the policies to be implemented under the EESRSP on indigenous people and on forests, the Project was erroneously classified as Category B under OP 4.01 (Environmental Assessment) and should have been classified as Category A. The Requesters noted that the Environmental Assessment was still not available. The Requesters stated that the Bank ignored the application of OD 4.20 (Indigenous Peoples) despite the presence of indigenous people in the Project implementation area, noting that the Pygmies were the first inhabitants of the region and have lived and traveled in the forests of the Equateur and the Orientale Provinces for centuries, even millennia. The Requesters alleged that the Bank prepared terms of reference for a pilot zoning plan covering the axis Maringa-Lopori-Wamba and that these terms of reference recognized the presence of Pygmies' indigenous communities in these forests.

The Requesters further stated that Bank activities pertaining to the forestry sector in the DRC are not consistent with OP 4.36 (Forests). According to the Requesters, the EESRSP is based on the Forest Code, which was adopted without the participation of civil society or the involvement of the indigenous population and without implementation of any safeguards. They claimed that activities are being implemented without adequate consultation and do not respond to indigenous peoples' concerns or to the requirements for sustainable management of the Congolese forests and the development of their inhabitants.

The Requesters feared that the EESRSP would lead to the lifting of the moratorium on granting titles for forest exploitation and the granting of new forest concessions, although the zoning plan would not have been prepared. They noted that no regulation related to the rights and interests of local communities or to environmental protection has been adopted. The Requesters argued that the type of lending instrument used resulted in the Bank's bypassing its safeguard policies and procedures related to environment, forestry, and indigenous peoples. The Requesters also expressed concerns about the TSERO, which includes a component on forestry-sector governance.

The Requesters' claims describe actions or omissions that may constitute violations by the Bank of various provisions of the following operational policies and procedures: OP/BP 4.01 (Environmental Assessment), OP 4.12 (Involuntary Resettlement), OD 4.15 (Poverty Reduction), OD 4.20 (Indigenous Peoples), OP/BP 4.36 (Forestry), OP/BP 8.50 (Emergency Recovery Assistance), OPN 11.03 (Cultural Property), OP/BP 13.05 (Project Supervision), and BP 17.50 (Disclosure of Information).

MANAGEMENT RESPONSE

On January 13, 2005, Management submitted its Response to the Request for Inspection. Management stated in its Response that it believed that the Bank made every effort to apply its policies and procedures. With regard to the environmental categorization of the Project, Management asserted that the EESRSP was classified correctly as Category B and that the "Institutional Strengthening" component of the Project could have been classified as Category C, because it was a technical assistance operation for institutional strengthening. Management stated that Category A would not have been appropriate for this component.

Management challenged the Requesters' claims regarding the lending instrument (OP 8.50 on Emergency Recovery Assistance) and the direct effect of the delay in implementing OP 4.01 on Environmental Assessment. Management explained that the policy allows the Bank to exempt the Project from its requirements when compliance with any of its provisions would prevent the effective and timely achievement of the objectives of an emergency recovery project. Management emphasized that it did not decide not to implement safeguard policies and that completion of the Environmental Assessment and Environmental and Social Management Framework was delayed because of procurement issues. Management admitted that in this respect it did not comply with OP 4.01 but stated that it intends to be in compliance by February 2006.

Management further explained that OD 4.20 was not triggered because the design of the Project as reviewed at concept stage did not reveal the existence of Pygmy communities in project-affected areas. However, with respect to the EESRSP, Management rec-

Sawmill at concession

ognized that it was not in full compliance with certain processing provisions of OP 4.01, and that OD 4.20 should have been triggered during Project preparation when the pilot forest zoning plan was added (even if the zoning element was subsequently dropped from the Project). Management underscored the fact that the pilot forest zoning plan was dropped from the EESRSP in July 2005.

With regard to the infrastructure component of the Project, Management confirmed the existence of Pygmies in the affected area and stated that an Indigenous Peoples Development Plan will be prepared. Management also noted that the moratorium on allocating new concessions was established to avoid having concessions allocated too quickly and in an inappropriate way. Management claimed that the Bank is trying to introduce good governance in a system that has suffered from corruption and where the majority of the production forests were under some form of logging contract.

Management claimed that its efforts have led to an unprecedented decrease of the areas that are under concessions. Management believes that the Forest Code, which introduces innovations such as traditional users' rights, serves as a good basis for improving forest management.

Management was mainly concerned with the government's capacity to develop and enforce the implementing regulations and stated that many of these regulations are still lacking. Management asserted that the pilot zoning plan does not threaten physical cultural property, that four or five forest technical missions have taken place annually since 2002, and that these missions have focused on deepening the Bank's understanding of forest management in the DRC. With regard to outreach to indigenous peoples, Management claimed that it understood the importance of reaching out to Pygmy groups but stated that its efforts were restricted to policy dialogue and to contacts with stakeholders in Kinshasa because the forest areas were still inaccessible.

According to Management, Bank efforts were hampered by the difficulty in eliciting a unified response from the various interlocutors who claimed to represent the Pygmies. Management stated that it will consider activities to strengthen institutions for other Bank-supported forest activities in the DRC. It will establish a proactive forest information and outreach program and direct lines of communication with indigenous communities, including the Pygmies, ensuring that in future Bank operations they receive social and economic benefits that are culturally appropriate. Additionally, it will ensure that future Bank lending in the forest sector and other initiatives such as the zoning plan include measures that strengthen legal and customary rights and preserve the cultural heritage of indigenous communities, including the Pygmies.

THE PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

The Panel submitted its Report and Recommendation to the Board on February 16, 2006. In this Report, the Panel states that the *"Requesters and the Request meet the eligibility criteria set forth in the Resolution that established the Inspection Panel and the 1999 Clarifications."* The Panel adds that the *"Request and Management Response contain conflicting assertions and interpretations about the issues, the facts, and compliance with Bank policies and procedures."* During the Panel's visit, Requesters and other affected people highlighted their great concern regarding the destruction of their liveli-

Village in forest, DRC

hoods, which depend on the forests. Most Requesters claim to be indigenous people with centuries-old ties to the forests. They fear that the Project will destroy their culture and way of life, which rely on the forests.

The Panel noted the importance of the forestry sector for economic development in the DRC. The Panel also noted the importance and difficulties of providing financing for activities in a postconflict reconstruction context. During its visit, the Panel was impressed that the Requesters welcomed World Bank involvement in the forest sector. However, the Requesters were very concerned about the issues raised in the Request and the Bank's compliance with relevant policies and procedures.

The Board approved the Panel's recommendation to conduct an investigation into claims made by the Requesters on a no-objection basis on February 28, 2006. The Request, Management's Response, and the Panel's Eligibility Report were made public and are available on the Inspection Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org.

THE INVESTIGATION PROCESS

As authorized by the Board, the Panel is in the process of investigating the matters alleged in the Requests. The Panel's investigation visit was delayed twice due to issues and restrictions relating to security and logistics. As of the end of June 2007, the Inspection Panel was finalizing the Investigation Report.

NIGERIA

REQUEST NO. 40

West African Gas Pipeline Project

(IDA GUARANTEE NO. B-006-0-GH)

THE REQUEST

BOX 9. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Nigeria: West African Gas Pipeline Project
Region:	Africa
Sector:	Oil and Gas
Environmental Category:	A
IDA Credit Amount:	US$50 million
Board Approval Date:	November 23, 2004
Effective Date:	December 31, 2004
Closing Date:	June 30, 2009

On April 27, 2006, the Panel received a Request for Inspection related to the Ghana: West African Gas Pipeline Project (the "Project"). The Project covers four countries, Benin, Ghana, Nigeria, and Togo. However, the Request was submitted by the Ifesowapo Host Communities Forum of the West African Gas Pipeline Project through their representatives from the Olorunda Local Government Area of Lagos State, Nigeria. The Request was submitted on behalf of 12 communities that will be affected by the Project around the Badagry axis, in Lagos State, southwest Nigeria. These communities are Ajido, Imeke Agemowo, Araromi Ale, Idaghe Iyesi, Ilogbo Eremi and Igbesa, Okoomi, Itori, Oloya/Abiola, Arobieye, Igboliye, and Egushi Benja. The Request included four annexes, including 44 signatures, and two letters of consent from families who support the Request.

On June 9, 2006, the Panel received a letter from Friends of the Earth–Ghana (FoE–Ghana) expressing its support for the above Request and asking to be added to the Request for Inspection. The Requesters believed that the Project, as it now stands, would cause irreparable damage to their land and destroy the livelihoods of their communities. According to the Requesters, the Bank failed to follow its policies and procedures in the preparation of the Environmental Impact Assessment (EIA). They stated that although West African Gas Pipeline Company (WAPCo) periodically consulted landowners, other *"stakeholders"* were wrongly excluded and *"the overwhelming majority of our people were not consulted during the preparation of the Environmental Impact Assessment."* The Requesters also asserted that they could not comment on the EIA because it

Inspection Panel at the right of way (ROW)

was not available. They added that *"it would have been helpful if relevant portions of the large documents [including the EIA and Resettlement Action Plan (RAP)] had been reproduced in Yoruba…and distributed to impacted communities."*

The Requesters claimed that the scope of the EIA was too narrow and should have included the existing Escravos-Lagos Pipeline to which the West African Gas Pipeline will be linked. They considered the pipeline to be unsafe because of its history of poor maintenance and accidents. In addition, they stated that they were unaware of the content and adequacy of the emergency response and contingency plan.

The Requesters also claimed that the Bank has not complied with its policy on involuntary resettlement (OP/BP 4.12). They believed that the Project would negatively impact their livelihoods and provide inadequate compensation, despite repeated complaints to the government, WAPCo, and the Bank. They claimed that *"when the compensations were eventually paid, the rates were in most cases less than 4% of the market rate."* The Requesters indicated that there were no *"binding contractual relations between individual landowners and WAPCo."* They asserted that the payment of compensation was left to the discretion of the Project sponsors, resulting in compensation paid only for the actual crops on the affected land and not for the land or loss of future profits from their activities on the land. The Requesters feared not only that they would lose their lands, which are their only means of livelihood, but also that they would have no prospect of alternative long-term employment, only temporary employment during pipeline construction.

The Requesters claimed that many of the stakeholders did not have access to information about the Project and that the members of the communities could not understand the information that was provided. The Requesters believed that relevant information was withheld deliberately to garner community support for the Project. They indicated that the Project and the insufficient information about the amount of compensation paid caused serious social conflicts within families.

The Requesters also questioned the economic evaluation of the Project and asserted that while the Project proponents claim that associated gas (which is normally being flared) will be the source for the pipeline, they have obtained information demonstrating that this assertion is false. The Requesters claimed that without assurance that the Project will use only associated (otherwise flared) gas, rather than less costly nonassociated gas, the Bank will *"set a precedent of looking solely at profit margins, rather than the best development interest of the people of this country."*

Moreover, the Requesters claimed that Management failed to comply with the Bank's policies on supervision. They stated that they *"consider the problems with the project sponsors…a result of the World Bank's failure to adequately supervise the project's preparation and implementation."* The Requesters asserted that the Bank did not comply with a number of its policies and procedures, including OP/BP 4.12 (Involuntary Resettlement), OP/BP 4.01 (Environmental Assessment), OP/BP 10.04 (Economic Evaluation of Investment Operations), OP/BP 13.05 (Project Supervision), OP/BP 4.15 (Poverty Reduction), and the World Bank Policy on Disclosure of Information.

The FoE–Ghana Submission supports the original Request for Inspection and raises concerns about consultation, safety, and adverse livelihood consequences for fishermen in Ghana as a result of the construction and operation of the pipeline. One of FoE–Ghana's main concerns is the Project's *"lack of transparency."* The Submission states that Ghana's Energy Commission has raised concerns about the Project's long-term economic benefit to Ghana and that FoE–Ghana believes that these concerns have not been taken into account in the consultation process, nor will they be adequately addressed in the future. According to the Submission, although this was initially promised, the economic and financial analysis of the Project was never disclosed.

FoE–Ghana stresses that *"fishing is a critical source of livelihood for a significant proportion of Ghana's population."* Recognizing that the planned route of the pipeline does not pass sensitive fisheries ecosystems, FoE–Ghana believes that the Project sponsors should assess the pipeline's impacts on fisheries and livelihoods, adding that the Bank should ensure that continued impact assessments are conducted to avoid negative Project impacts on fisheries.

MANAGEMENT RESPONSE

Management submitted its Response on June 6, 2006, addressing the issues raised by the Ifesowapo Host Communities Forum only, and on June 22, 2006, Management submitted its Clarifications to the Panel on the concerns raised by FoE–Ghana. Management, in its initial Response, stated that it has made significant efforts to apply its policies and procedures. It also stated that the Project is well prepared and meets the Bank's safeguards requirements, adding that further work will be needed on safeguards supervision.

According to Management, the Environmental Assessment (EA) concluded that the Project would cause no major impacts in Nigeria and that impacts would be limited to the Project's immediate vicinity. Management also claimed that the EA covers pipeline safety issues but did not include the Escravos-Lagos Pipeline System (ELPS) because it was not determined to be part of the Project's area of influence. Management added that

the ELPS has been in operation since the early 1990s, would not be subject to changes as a result of the implementation of the Project, and is not owned by WAPCo. Management claimed that the environmental audit, which WAPCo conducted in the form of an ELPS Integrity Study and concluded that the ELPS was in overall good condition, is a more appropriate instrument to assess the existing facility.

Management noted in its Response that the Project will acquire small portions of land from 1,557 private landowners and 928 tenants of the total holdings that they own or cultivate. Management stated that estate surveyors contracted by the Project as well as independent surveyors hired by affected people have contacted all affected people. Management also indicated that the principle for compensation agreed upon and applied is the *"replacement value"* for land and assets, considering all future production as required under Bank policies. As for future profits from immovable assets and improvements, Management stated that compensation must take them into account as part of future income. Management indicated its readiness to correct cases where the principle for compensation *"has been applied inconsistently."* On the valuation methods, Management stated that WAPCo used *"estate valuers"* and that compensation payments had to also consider asset improvements. Furthermore, Management stated that WAPCo did not base compensation rates only on government compensation schedule rates, but instead agreed to different rate increases for land, crops, and buildings. Nevertheless, Management confirmed that it is reviewing the actual payments to ensure that regardless of any markups agreed, *"the principle of replacement value for lost assets was met."*

Regarding the employment of the local labor force, Management claimed that most landowners have lost only small parts of their land and do not need alternative employment but stated that the EA describes several activities as temporary employment with a few permanent employments for a much smaller group of residents. Furthermore, Management emphasized in its response that WAPCo has instituted community development programs that include new water systems, schools, and health centers.

In its Response, Management did not agree with the Requesters' claim that consultations about compensation were inadequate. Regarding disclosure of information, Management acknowledged initial difficulties accessing the first draft of the EA for Nigeria in Badagry but claimed that the situation was corrected immediately. Management also indicated that the final drafts of the EA and the RAP were properly disclosed and that the Environmental and Social Management Plan (ESMP) is available on WAPCo's Web site. Management acknowledged that this disclosure should have been supplemented with translations of summaries of the RAP and ESMP in the local language, Yoruba.

Management claimed that it performed its own economic analysis for the Project and also engaged a consulting firm to perform additional analysis. It believed that the economic analysis considered all alternatives, including the "no project" alternative, and adequately evaluated the sustainability of the Project. Management believed that the Project was by far the most attractive investment and expected that the Project would generate significant economic benefits to participating countries. Management also believed the Project Appraisal Document (PAD) draws a realistic picture of the Project's contribution to the reduction of gas flaring. Management indicated that gas-flaring reductions are not explicitly mentioned as one of the objectives in the PAD.

With regard to the additional problem of pollution and loss of fisheries in the Badagry area, Management *"sought WAPCo's cooperation in undertaking an urgent preliminary*

investigation into the matter," which according to Management concluded that it was unlikely that the harm related to WAPCo's operations. Management also responded to the letter from FoE–Ghana, stating that the results of the economic analysis were disclosed in an open forum in Accra. It also asserts that Bank staff *"conducted a round of consultations in all four countries"* to evaluate WAPCo's public participation program, and meetings with the communities were held for the preparation of the environmental and social impact assessment. With respect to the emergency response system, Management stated that WAPCo held public meetings with all affected communities to discuss the response plans and to clearly describe the actions that all parties need to take in case of accidents.

MANAGEMENT-PROPOSED STEPS

Realizing that some issues still needed to be addressed, Management introduced a set of proposed steps or "Action Plan" to resolve the situation. These include the facilitation of community development programs and measures to increase transparency and accountability by conducting two supervision missions per year until Project completion. Additionally, Management states that WAPCo will disseminate nontechnical translations of RAP and ESMP summaries, including explanations of the grievance and monitoring mechanisms.

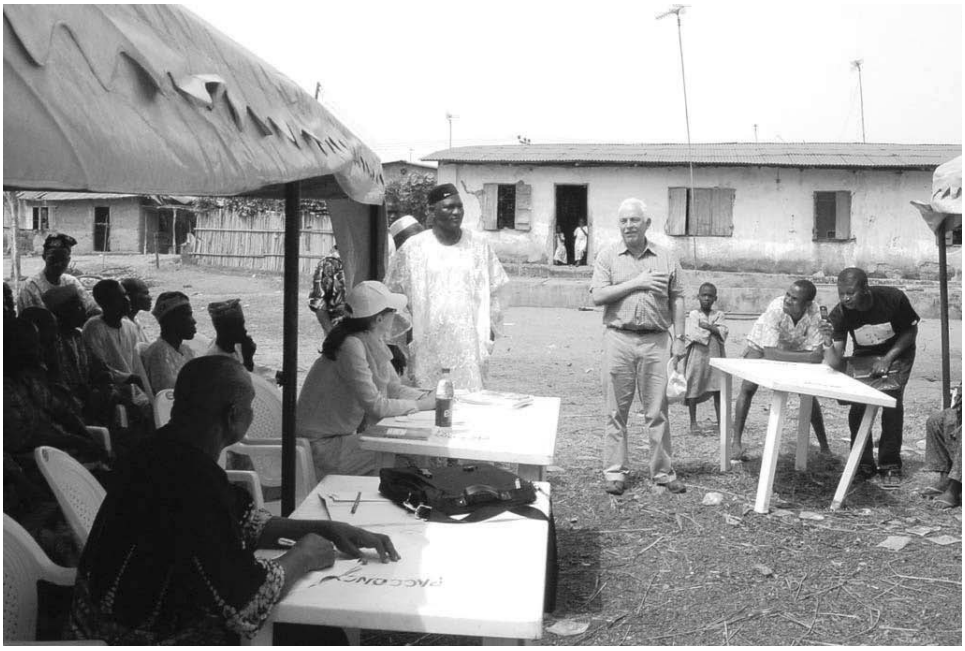
Moreover, Management expects the appointment of an expert panel to, among other things, review social and environmental issues and assess effectiveness of the grievance procedures. Management also states that it will assess whether compensation rates are sufficient to replace acquired assets and whether the grievance redress process is effective in correcting problems. Additionally, WAPCo will conduct professional surveys based on actual field measurements and ratings to assess the current values of each type of lost asset.

Management also expects that systemwide emergency response plans will be disclosed and detailed site plans developed. Further, a resettlement audit will review the adequacy of compensation to replace lost assets and the status of income restoration.

THE PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

The Panel submitted its Report and Recommendation to the Board on July 10, 2006. In this Report, the Panel establishes that the Requesters and the Request meet the eligibility criteria set forth in the Resolution establishing the Inspection Panel and the 1999 Clarifications. The Panel adds that *"this Request has special circumstances which affect the Panel's consideration of whether an Investigation is merited at this time."* The Panel notes that Management's Response contains a series of proposed steps to address issues raised. Furthermore, when consulted about these, Requesters with whom the Panel met indicated that they did not want to press for an investigation at this time but rather await further developments and Bank actions regarding their concerns.

In its Report, the Panel states that *"[i]n light of Articles 4 and 5 of the 1999 Clarifications and consistent with prior similar recommendations approved by the Board, the Panel recommends to defer the decision on whether to recommend an investigation or not, until the review of compensation and other actions included in Management's*



Panel meeting with community Ajido

Action Plan have been initiated and to see whether the concerns of the Requesters have been met. This will also include that environmental monitoring is in place and that further adequate response to the above-mentioned fishery issue is provided." Therefore, the Panel recommended to the Board of Executive Directors that it approve the proposal to refrain from issuing a recommendation on whether an investigation is warranted in this case, but rather await further developments on the matters raised in the Request for Inspection. The Panel expected to be able to make a determination by end of 2006 as to whether to recommend an investigation.

The Board approved the Panel's recommendation to defer its recommendation on whether an investigation into claims made by the Requesters is warranted, on a no-objection basis on July 27, 2006. The Request, Management's Response, and the Panel's Report and Recommendation were made public and are available on the Inspection Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org.

FINAL ELIGIBILITY REPORT AND RECOMMENDATION AND BOARD DECISION

In order to ascertain the need for an investigation, the Panel followed up on the status of the Requesters' concerns and the status of Management's progress in addressing them.

The Panel met with Bank staff and consultants responsible for the Project and asked for Management's elaboration on certain issues related to the Requesters' concerns. January 24–30, 2007, the Panel made a follow-up field visit to Nigeria to observe firsthand developments relating to the Requesters' concerns and Management's actions before making its recommendation.

During the visit, the Panel met with WAPCo officials, who provided updated information and noted, however, that they had not been adequately informed by Bank Management regarding the content of the Management's Response and the extent to which it required actions on their part. The Panel also observed that there seemed to be a lack of information regarding the compensation issues raised and apparent disagreement regarding the situation of the fishermen and the cause of pollution. The Panel further noted that affected people repeatedly stated that their situation had remained the same in the past six months and they seemed not to have been informed or consulted about actions set forth in the Management Response.

Furthermore, during this visit, a group of persons from the Escravos area of the western Niger Delta submitted a letter to the Panel to express their support for the Request and to ask that their names be added to it. On February 13, 2007, the Panel informed Management of the letter and requested comments. By the time the Panel issued its Final Eligibility Report and Recommendation, Management had not responded to the letter, although the Panel has been informed that comments will be forthcoming.

The Panel submitted its Final Eligibility Report and Recommendation to the Board on March 1, 2007. The Panel states in the Report that it *"finds conflicting assertions of the Requesters and Management about the interpretation of issues, facts, and the compliance with Bank policies and procedures."* The Panel adds that the important questions regarding the Management's alleged failure to comply with Bank policies and procedures and the possible harm to the Requesters can only be addressed in the context of an investigation. In light of the foregoing and the facts related to the matters of concern to the Requesters, the Panel *"recommends to the Board of Executive Directors that an investigation be conducted."*

The Board approved, on a no-objection basis, the Panel's recommendation to conduct an investigation into claims made by the Requesters on March 13, 2007. The Final Eligibility Report and Recommendation is available on the Inspection Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org.

THE INVESTIGATION PROCESS

As authorized by the Board, the Panel started to investigate the matters alleged in the Requests. At the time this Report was drafted, the Panel had hired a social and an environmental specialist, interviewed Bank staff, reviewed part of the Project's documentation, and was preparing for a field visit.

UGANDA

REQUEST NO. 44

Private Power Generation Project

BOX 10. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Uganda: Private Power Generation Project (proposed)
Region:	Africa
Sector:	Power
Environmental Category:	A
IDA Guarantee:	US$115 million
Board Approval Date:	April 26, 2007

THE REQUEST

As described elsewhere in this Report, the Inspection Panel received a Request for Inspection related to the Uganda: Private Power Generation Project, also known as the Bujagali Project, on March 5, 2007. The Ugandan National Association of Professional Environmentalists (NAPE) and other local organizations and individuals submitted this Request to the Panel. The Requesters raised various sets of concerns related to the Project's hydrological risks, cumulative impact assessment, and climate change; Kalagala Falls "offsets"; the Project's economic analysis, options, and affordability assessment; information disclosure, transparency, and openness regarding the Project; dam safety; indigenous peoples, cultural, and spiritual issues; compensation, resettlement, and consultations; and terrestrial and aquatic fauna. On May 3, 2007, the Panel submitted to the Board of Executive Directors its Report and Recommendation regarding the eligibility of the Request.

On May 18, 2007, the Board approved the Panel's recommendation to conduct an investigation of the issues raised in the Request for Inspection. The Panel's Eligibility Report, the Request for Inspection, and Management Response to the Request are publicly available on the Inspection Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org. The Panel's investigation is currently ongoing.

ACTIONS ON EARLIER REQUESTS AND INVESTIGATIONS

COLOMBIA

REQUEST NO. 31

Cartagena Water Supply, Sewerage, and Environmental Management Project

(LOAN NO. 4507-CO)

BOX 11. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Colombia: Cartagena Water Supply, Sewerage and Environmental Management Project
Region:	Latin America and Caribbean
Sector:	Sewerage, Sanitation, Water Supply, Subnational Government Administration
Environmental Category:	A
IBRD Loan Amount:	US$85 million
Board Approval Date:	July 20, 1999
Effective Date:	January 19, 2000
Closing Date:	June 29, 2007

BACKGROUND

On April 20, 2004, the Inspection Panel received a Request for Inspection dated April 19, 2004, from members of a Colombian nongovernmental organization (NGO), Corporación Cartagena Honesta. The Request was filed on behalf of residents of the communities Punta Canoa, Arroyo de Piedra, and Manzanillo del Mar living in the North Zone of Cartagena, some 20 kilometers north of the city. The Panel registered the Request on April 22, 2004. Management submitted its Response to the Request on May 21, 2004, and the Panel presented to the Board of Executive Directors its Eligibility Report on June 22, 2004. On July 13, 2004, the Board of Directors approved on a no-objection basis the Panel's recommendation to conduct an investigation into the claims made by the Requesters.

The Panel conducted an investigation into the issues concerning the design and implementation of the Project, which were raised in the Request for Inspection. The Project involved the upgrading and expansion of Cartagena's water and sewerage system, including construction of a 23.85-kilometer pipeline and submarine outfall that would carry the untreated wastewater from the city and discharge it into the Caribbean Sea at a point about 2.85 kilometers from the coastal fishing villages of Punta Canoa, Arroyo de Piedra, and Manzanillo. The Requesters raised concerns about the impact of the Project on their culture and way of life, as well as the impact of pollution on their health. They claimed that the Bank failed to identify affected communities as indigenous and to

safeguard their livelihood, which relied on fishing and farming for a subsistence living. The Request further raised concerns about the Project's Environmental Assessment and the Bank's consultation of locally affected people; about the Bank's scrutiny of the economic investment; and about the Bank's supervision of the Project.

In its Investigation Report, the Panel noted the urgent need for Cartagena to have in place a sustainable system for disposing of its wastes and considered the very significant efforts by Management and staff in the preparation and initial supervision of the Project. With respect to the selected option, the submarine outfall, the Panel noted that it is proven technology offering an acceptable method of disposal of human wastes and that the location chosen for the outfall, Punta Canoa, could be a suitable site for an outfall if necessary precautionary measures are taken. However, in the Panel's judgment, the two-dimensional model on which the outfall design was based to assess the risk of contamination did not address the influence of the wind on near-surface currents in a stratified water column. The Panel also found that the analysis of Project alternatives was not a systematic comparative study of all the alternatives as required by the Bank policy on Environmental Assessment. With respect to diapirism, the Panel found that the potential for the pipeline to be ruptured or otherwise significantly disturbed by diapirism appears to be low, but noted that a scan sonar survey of the area would reduce remaining uncertainty. The Panel also found that the Requesters, Afro-Colombian people, could be regarded as indigenous peoples under the applicable Bank policy, and because of this, the Bank would have been well advised to require an Indigenous Peoples Development Plan (IPDP) providing mitigation measures for risks and potential harm. The Panel found that the full Social Impact Assessment did not adequately address the issue of compensation for the affected Afro-Colombian communities in the North Zone for bearing most of the risk of negative impacts from the sewerage component of the Project. The Panel analyzed the economic evaluation of alternatives and found that the Bank should have recalculated the costs of the alternative and reviewed the economic analysis in light of a new licensing requirement providing for primary treatment of wastes, rather than preliminary treatment provided for under the original Project design, in ten years. In addition, in the Panel's judgment, the analysis in the Project's feasibility study should have provided a clear justification for the land prices used in estimating the cost of the project alternatives.

On July 29, 2005, Management submitted its Report and Recommendations in response to the Panel's Investigation Report, which included an Action Plan. According to this Action Plan, the Bank requested that its expert prepare a second two-dimensional validation model and rerun the model to incorporate the influence of wind patterns. The Action Plan also included a request that the agency implementing the Project, Aguas de Cartagena, S.A. E.S.P. (ACUACAR), hire an international expert to provide a third and independent opinion on the two-dimensional models contracted under the Project. Management also recommended that ACUACAR undertake a side sonar scan survey to strengthen the assessment of risk of diapirism. Other actions to which the Bank committed included updating the results of the economic analysis to take into account the additional investments required by the environmental license that would need to be operational in 2015, and adjusting land values used for the study of alternatives. Management further stated that piped water would be delivered to the North Zone community

in the last quarter of 2005, and in-house sanitation and a community center would be delivered in Punta Canoa by April 2006. The Action Plan also provided for improvement of the communication and outreach programs.

On November 8, 2005, the World Bank Board of Executive Directors discussed the findings of the Panel investigation and Management Report and Action Plan. The Executive Directors approved Management's Action Plan but with the caveat that Management and the Panel meet to discuss the modeling approach for assessing the risks of the submarine outfall and to guarantee that the most appropriate project design is considered. It was also agreed that within six months Management would submit a Progress Report to the Board on the execution of the Project and Action Plan.

The Panel's Eligibility and Investigation Reports, the Request for Inspection, Management Response, and Management Report and Recommendations (with Action Plan) in response to the Panel's findings are available in the Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org.

MANAGEMENT PROGRESS REPORT

On November 15, 2006, Management submitted its Report on progress in the implementation of the Action Plan. According to the Progress Report, a two-dimensional model was rerun to incorporate the wind patterns. This analysis showed that the wind patterns had a minimal effect and that the original modeling results were valid. Also, the international experts hired by ACUACAR confirmed that the work done was well conceptualized and executed. Management also stated that following a meeting of the Panel, the Project team, and representatives of ACUACAR, it was agreed to conduct a three-dimensional model of the outfall discharge. Management added that a team was assembled, and the model was run as agreed. This effort took five months longer than expected, but its results confirmed the results of the original two-dimensional models and thus the original Project design providing for an outfall to be located 2.85 kilometers off the coast of Punta Canoa.

The Progress Report goes on to state that ACUACAR conducted a side scan sonar survey of the risk of diapirism in the area. Management indicated that as a result of the survey and other consultations, ACUACAR decided to change the route of the outfall to further reduce the risk of diapirism. In addition, the emergency plan for the overall pipeline was updated and posted on ACUACAR's Web site. Public meetings were also held with communities to explain this plan.

The Progress Report states that ACUACAR supported a program to strengthen fishing activities in the communities of the North Zone. In Punta Canoa an association of fishermen was formed, its members received training, and ACUACAR purchased equipment for the association, such as fishing boats, boat motors, and fishing nets. The water supply system for the communities in the North Zone was completed, and these communities have received potable water every day, 24 hours a day, since August 2006. In-house connections in Punta Canoa were provided for free. In-house sanitation units connected to septic tanks were also installed in most houses, and those who originally did not want them changed their minds. Management also stated that the community

center in Manzanillo del Mar was completed, while the one in Punta Canoa was expected to be completed in the first part of 2007. In Punta Canoa a plant nursery was also established and 10 women, united in a cooperative, are running the nursery as a business. According to the Progress Report, ACUACAR also hired two additional social workers who spend their time in the North Zone communities to provide the people with information about the Project, including its implementation progress and its benefits for the communities.

Management stated that it updated the economic analysis of the Project to take into consideration the additional investment required by the environmental license. It stated that even with the additional investment, but considering the decreasing land values, the outfall remains the lowest-cost alternative for Cartagena.

INDIA

REQUESTS NOS. 32 AND 33

Mumbai Urban Transport Project

(LOAN NO. 4665-IN; CREDIT NO. 3662-IN)

BOX 12. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	India: Mumbai Urban Transport Project
Region:	South Asia
Sector:	Railways, Roads and Highways, Other Social Services
Environmental Category:	A
IBRD Loan Amount:	US$463 million
IDA Credit Amount:	US$79 million
Board Approval Date:	June 18, 2002
Effective Date:	November 6, 2002
Closing Date:	June 30, 2008

BACKGROUND

On April 28, 2005, the Inspection Panel received the first of four successive Requests for Inspection related to the India: Mumbai Urban Transport Project. For reasons of economy and efficiency, the Inspection Panel processed all four Requests jointly. Upon the Executive Directors' authorization, the Panel issued its Investigation Report on December 21, 2005.[6] On February 27, 2006, Management submitted to the Board its Report and Action Plan in Response to the Panel's findings.[7]

The Bank suspended disbursement of the road and resettlement component of the Project on March 1, 2006, and the State of Maharashtra agreed to a 10-condition strategy for lifting the suspension of disbursements.

On March 28, 2006, the Board of Executive Directors discussed the Inspection Panel Investigation Report and Management's Report and Recommendation in response to the Inspection Panel Investigation Report. During the Board meeting, the Executive Directors approved both Reports and endorsed the Management Action Plan. It was agreed that Management would submit a Progress Report to the Board within six months and that the Panel would report on progress to the Board.

[6] Investigation Report, India: Mumbai Urban Transport Project (IBRD Loan No. 4665-IN; IDA Credit No. 3662-IN), December 21, 2005, INSP/R2005-0005.

[7] Inspection Panel, India: Mumbai Urban Transport Project, Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report, dated March 7, 2006, INSP/R2005-0005/4.

On June 29, 2006, the Bank lifted the suspension of disbursement based on the fact that the State of Maharashtra had substantially met the conditions set by IBRD/IDA for lifting the suspension.

NEW DEVELOPMENTS

On March 1, 2007, Management submitted its Progress Report to the Board of Executive Directors.[8] In its Report, Management stated that progress had been made on many of the actions contained in the Action Plan and that implementation of rehabilitation and resettlement had improved. Management specified that improvements had been made with regard to the institutional capacity of the Mumbai Metropolitan Regional Development Authority (MMRDA) as well as in services for resettled Project-Affected People (PAPs), such as water supply, issuance of building manuals, transfers of interests, and common facilities to the initial housing cooperatives. Management considered that good progress had also been made on consultation and the grievance process. However, Management acknowledged that progress had been slower than anticipated in several areas and that some challenges remain. For example, negotiations with the shopkeepers had been proceeding slowly, and Management also stated that the central issue of income restoration for medium-sized and large shopkeepers still needed to be resolved. Other challenges that Management named were the coordination between civil works and timely implementation of land acquisition, relocation of affected religious and community structures, and the registration process for the housing societies.

In its progress review, the Panel acknowledged Management's efforts since March 2006. However, while the Panel observed that the overall situation at the resettlement sites seemed to have improved, it noted that a number of issues still needed to be resolved and that many of the target dates listed in Management's Action Plan had not been met. More specifically, the Panel noted that the case of the United Shop Owners Association had still not been resolved and that acceptable solutions had not been found for many of the other shopkeepers. While noting certain improvements in MMRDA's institutional capacity, the panel remained concerned that too little capacity was available for important post-resettlement activities. Another issue of major concern that the Panel raised was the lack of an adequate database as a basis for resettlement.

The Panel observed the important role of the Independent Monitoring Panel, which had helped to address a large number of important resettlement issues, and also noted improvements with regard to the grievance redress mechanism. However, it noted PAPs' complaints about the high number of pending grievances and the slow pace of the process.

With regard to income restoration, the Panel observed that PAPs' spending capacity had decreased because of additional costs at the resettlement sites. The Panel expressed concern about the timely transfers of the interest on the maintenance funds, transports costs, and so on.

---

[8] India: Mumbai Urban Transport Project (Loan No. 4665-IN; Credit No. 3662-IN); Follow-Up to the Meeting of the Executive Directors of the World Bank (March 28, 2006) on the Inspection Panel Investigation Report No. 34725 and Management Report and Recommendation; Progress Report on Implementation of the Action Plan, dated March 1, 2007.

Despite an overall improvement and several actions taken by Management and MMRDA with regard to post-resettlement, the Panel noted that there was still need for further follow-up action regarding post-resettlement activities to ensure compliance with OD 4.30. The Panel noted the central and crucial role of the housing societies in addressing post-resettlement needs and expressed concerns that the process of registering these societies had been delayed significantly. While the Panel noted that water supply had improved significantly at certain sites, it believed that follow-up activities were needed. Also, the Panel stated that activities with regard to waste management and social services had started.

Meeting with Requesters

CAMBODIA

REQUEST NO. 36

Forest Concession Management and Control Pilot Project

(CREDIT NO. 3365-KH)

BACKGROUND

BOX 13. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Cambodia: Forest Concession Management and Control Pilot Project
Region:	East Asia and Pacific
Sector:	Forestry, Central Government Administration
Environmental Category:	B
IDA Credit Amount:	US$4.8 million
Board Approval Date:	June 5, 2000
Effective Date:	October 20, 2000
Closing Date:	December 31, 2005

On January 28, 2005, the Inspection Panel received a Request for Inspection concerning the Cambodia: Forest Concession Management and Control Pilot Project (FCMCPP) (the "Project"). The NGO Forum on Cambodia submitted the Request on behalf of affected local communities. Management responded to the Request on March 8, 2005, and the Panel submitted its Eligibility Report to the Board on April 4, 2005. On April 14, 2005, the World Bank's Board of Directors approved on a no-objection basis the Panel's recommendation to conduct an investigation into the claims made by the Requesters.

The Panel conducted an investigation into the issues concerning the design and implementation of the Project, which were raised in the Request for Inspection. The Project was a technical assistance operation aimed at demonstrating and improving the effectiveness of a comprehensive set of forest management and operational guidelines and control procedures in forest concession areas, and establishing an effective forest crime monitoring and prevention capability. The Request mainly claimed that through this Project the Bank was supporting and promoting a flawed and corrupt forest concession system and the interests of logging concessionaires with track records of illegal logging and human rights abuses. In its Investigation Report, submitted to the Board on March 30, 2006, the Panel noted that the World Bank's willingness to become involved in the forestry sector in Cambodia, at a time when others would not, was commendable. However, the Panel found that, in Project design, the Bank focused nearly exclusively on reforming forestry concessions, while it put reduced emphasis on compliance with safe-

Cleared forest area

guard policies. The Panel found that the Bank did not comply with various provisions of the applicable Bank policies, including the safeguard policies pertaining to the protection of indigenous peoples and the environment in the preparation and implementation of the Project. By choosing to give primary emphasis to the technical and financial aspects of concession reform at the expense of environmental and social aspects, the Bank failed to address the key objective of utilizing forestry resources to reduce poverty.

Management's Action Plan in response to the Panel's investigation findings proposed two sets of actions to be implemented across the Bank and across the East Asia and Pacific Region, and a Natural Resource Management Framework as a way forward to find strategies and options for more sustainable management of forests and other natural resources in Cambodia. As the Credit financing the Project was already closed at the time of the Board meeting held on June 29, 2006, the discussion at the meeting focused on the way forward for sustainable and socially responsible natural resource management. The Executive Directors welcomed the Panel's and Management's reports and approved Management's Action Plan. They also supported the Bank's continued engagement in the Cambodia forestry sector. It was further agreed during the meeting that Management was to report back in six months on progress in the implementation of the Action Plan.

On September 25–27, 2006, a three-person Panel team returned to Cambodia to convey to the Requesters, and to others, the results of the Panel investigation and the related meeting of the Board of Executive Directors of the Bank. The Panel team also met with government officials.

The Panel's Eligibility and Investigation Reports, the Request for Inspection, Management Response, and Management Report and Recommendations (with Action Plan) in response to the Panel's findings are available on the Panel's Web site at http://www.inspectionpanel.org.

MANAGEMENT PROGRESS REPORT

The Management Progress Report notes that three types of actions were devised in the Action Plan: measures to be taken across the Bank, measures for the East Asia and Pacific Region, and an "Approach Moving Forward" based on a Natural Resources Management (NRM) Framework.

With respect to actions to be implemented across the Bank, Management states that the "Guidelines for Environmental Screening and Classification" were updated to give further guidance on the environmental classification of a project and to provide appropriate methods to carry out environmental and social safeguard-related actions in technical assistance projects for natural resources management. In this regard, the Report also highlights the Bank's commitment to promote the use of the Strategic Environmental Assessment tool so as to integrate better environmental concerns into the planning and decision-making process of a Project. In addition, a Bank-wide review on safeguards

implementation is being carried out for forest operations, and its results will be part of the Forest Sector Strategy Implementation Update to be presented to the Board of Executive Directors in 2007. As to actions for the East Asia and Pacific Region, Cambodia in particular, Management indicates that with respect to community consultation, the Bank staff have been following up on this issue with the government, have engaged with NGOs, and have consulted field staff of the Forest Administration. In addition, national consultations were carried out based on the "Community Consultation Guidelines" prepared under FCMCPP and a draft *Policy on Registration and Right to Use of Indigenous Communal Land in Cambodia* has been prepared.

As part of the approach for moving forward, the Bank prepared a draft document entitled "NRM Strategic Partnership Framework" in coordination with other partners. This draft framework addresses important issues such as improving public access to information on land and natural resource concessions, increasing tenure security for poor and landless households, and improving interagency coordination on issues related to land management and land allocation. In general, with respect to this forward-looking approach, Management states that progress has been made in the implementation of the Action Plan, but additional work and dialogue are necessary to achieve consensus on the NRM framework as a whole and on other specific aspects concerning the forestry sector. The Progress Report adds that Cambodia's situation is challenging, but emphasizes the Bank's commitment to remain engaged with the government and other stakeholders to address the issues noted above and to promote greater public participation in the NRM planning, monitoring, and decision making.

Meeting with villagers

ROMANIA

REQUEST NO. 39

Mine Closure and Social Mitigation Project

(IBRD LOAN NO. 4509-RO)

BOX 14. PROJECT INFORMATION AT A GLANCE

Project Name:	Romania: Mine Closure and Social Mitigation Project
Region:	Europe Central Asia (ECA)
Sector:	Energy and Mining
Environmental Category:	B
IBRD Loan Amount:	US$44.5 million
Board Approval Date:	August 31, 1999
Effective Date:	January 27, 2000
Closing Date:	October 31, 2006

THE REQUEST

On January 6, 2006, the Inspection Panel received a Request for Inspection related to the Romania: Mine Closure and Social Mitigation Project (the "Project"). The company SC Ergio Prod SRL (Ergio Prod) submitted the Request on its own behalf and on behalf of 30 inhabitants who live in the area known as Vermesti, Comanesti City in Bacau County, Romania. In their Request, the Requesters claimed that they had been harmed by the Project. They stated that the works related to the environmental reconstruction of the Vermesti Mine area failed to protect adequately the land surrounding the mine area. They identified two major issues: the flooding of their land and problems related to the Vermesti Mine road.

The Requesters claimed that their land had been filled with water because of insufficient provisions for water drainage channels and that as a consequence of failures related to the closure of the Vermesti Mine their land had been flooded. According to the Requesters, the water from the waste dump of the Vermesti Mine had reached their area and damaged the production machines and timber needed for production. They feared that the company would have to close and dismiss its 105 employees. The Requesters believed that the situation caused by the mine closure operations had put them under great risk of being flooded again.

The Requesters also claimed that the flooding had made it impossible for people to cultivate their land. Further, the Requesters claimed that the mine closure operations, in particular massive ground transportation by heavy cars and trucks used for Project works, severely damaged the Vermesti Mines road used by the Requesters. This required

them to repair the road at their own cost. They added that their own cars have suffered damage from the deteriorated condition of the road.

The Panel stated that the claims describe actions or omissions that may constitute violations by the Bank of various provisions of the following operational policies and procedures: OD 4.01 (Environmental Assessment), OD/OP/BP 13.05 (Project Supervision), and the World Bank Policy on Disclosure of Information.

MANAGEMENT RESPONSE

On February 14, 2006, Management submitted its Response to the Request. Management believed that it had complied with Bank policies and that the Requesters' rights or interests had not been harmed. The Response acknowledged that with regard to the Vermesti Mine, Management was aware of problems arising from instability of the waste dump, sewage disposal, a collapsed shaft, and a gas leak, but it claimed that the Bank followed up on these problems appropriately.

However, Management claimed that it had complied with OD 4.01 and stated that the Project had been assigned Category B correctly, because Management expected that overall the Project would have a positive impact on the environment. Management acknowledged that mining activities had changed the hydrology of the area but claimed that the mine closure activities had not aggravated the situation. Management explained that the Ergio Prod factory is situated in a low-lying area with restricted drainage and had experienced several floodings in the past that were not related to mine closure activities. Management indicated that rainfall in the years 2004 and 2005 had occurred on an unprecedented scale, resulting in floods. Management confirmed that runoff from the mine site entered the flood waters but stated that the runoff came primarily from watersheds outside the site. Moreover, Management believed that in this regard the drainage channels prevented failure of the waste dump and thus worked appropriately.

With regard to the stretch of the Vrânceanu brook between the mine site and the railroad, Management stated that Project management had decided to remove sediment from this area and to reprofile the channel. According to Management, this work was carried out in December 2005, and in a meeting with the stakeholders on December 21, 2005, all parties noted that the sediment had already been removed from this part of the Vrânceanu brook and that additional work was envisaged.

Management said that after the Request was registered by the Panel, another stakeholder meeting was held on January 26, 2006, at which the December 21 agreement was extended to also include the removal of sediment from the remaining course of the Vrânceanu brook to its confluence with the Trotus River and the reprofiling of the channel. Management asserted that Ergio Prod agreed to the actions and that the new course of action was then formalized in an action plan approved by the Ministry of Economy and Commerce on February 1, 2006. Management noted that in the future the Municipality would be responsible for the maintenance of the channel. In response to the Requesters' statements regarding the deterioration of the mine site's access road, Management claimed that the road had already deteriorated in 2002 but believed the road to be in a reasonable condition. Further, Management believed that any deterioration of the road was caused not only by mine closure traffic but also by heavy logging traffic from

trucks to the Ergio Prod factory. Management stated that upon completion of the mine closure works, the contractor was required by law to return the road to at least the condition in which it was when the works started.

Regarding disclosure of information, Management claimed that it had complied with Bank policies. Management also stated that consultations had been held. As to supervision, Management believed that it had supervised the Project consistent with Bank policies.

THE PANEL'S ELIGIBILITY REPORT AND BOARD DECISION

In February-March 2006, the Panel visited Romania and met with the signatories of the Request for Inspection; national, regional, and local government officials; technical experts; and World Bank staff. The Panel visited Bucharest, Bacau, Comanesti, and the area of the Vermesti Mine.

The Panel submitted its report and recommendation to the Board on March 15, 2006. In its Report and Recommendation the Panel recommended to the Board of Executive Directors that it approve the Panel's proposal to refrain from issuing a recommendation on whether an investigation would be warranted, and rather await further developments on the matters raised in the Request for Inspection, as explained below. The Panel noted that since it was not making a recommendation on this issue, the Requesters would still have recourse to the Panel later if they believed that there were serious violations of Bank policies and procedures causing them material adverse effect. The Board approved the Panel recommendation on April 3, 2006, on a nonobjection basis.

The unusual Panel recommendation was based on special circumstances that emerged during the eligibility phase. In a meeting on January 26, 2006, the Requesters; the Bank; and national, local, and Project authorities agreed to undertake a series of actions to address the Requesters' concerns, such as the construction and financing under the Project of new drainage works to address the problems raised in the Request for Inspection and the restoration of the area's mine access road. According to Management, the agreed actions were formalized in an action plan approved by the Ministry of Economy and Commerce on February 1, 2006.

In addition, on March 8, 2006, the Panel received a letter from the Requesters in which they indicated that, in their view, the measures set forth in the minutes of the January 26 meeting would address their concerns in a satisfactory manner. They therefore asked the Panel *"not to initiate a recommendation regarding our request for inspection for a period of 6 months."* They also stated that *"if these works will not be made in this period of time, however, the harm that we fear may become real and then the Panel Inspection [sic] should initiate an investigation regarding this problem."*

On June 20, 2006, the representative of the Requesters sent a "letter of contentment" to the Panel in which they expressed their satisfaction with the Bank's efforts to implement the agreed actions. They stated that *"[E]ven though there have been some delays from the initial schedule…we are confident that all works mentioned in the January 26 minutes will be completed properly."* However, in response to an inquiry from the Panel, the Requesters at that time indicated that they would prefer that the Panel await further developments before closing the Panel's proceeding. The six-month period has now

elapsed. The Panel wrote to the Requesters informing them of the Panel's intention to close the Request. In response, the Requesters indicated that the problems had been satisfactorily resolved. They stated that this was possible due to *"the help of World Bank Management and the professionalism and reliability of the Project Management Unit from Ministry of Economy and Trade for all the duration of work execution."*

In light of the elapse of the six-month period and the Requesters' contentment with the works in progress, the Panel decided not to proceed to an investigation and informed the Requesters and Management on September 29, 2006.

The Request, Management's Response, and the Panel's Eligibility Report are available on the Inspection Panel's Web site: http://www.inspectionpanel.org.

OUTREACH AND OTHER ACTIVITIES

OUTREACH TO WORLD BANK EXECUTIVE DIRECTORS, MANAGEMENT, AND STAFF

World Bank Executive Directors' Induction Program, Virginia

On November 30, 2006, Panel Chairperson Edith Brown Weiss was invited to participate in the "Executive Directors' Induction Program 2006" held in Lansdowne Resort, Virginia, from November 29 to December 1. One of the objectives of the Induction Program was to provide an inventory of tools available to the Bank's Executive Directors for them to be effective in the performance of their role. Ms. Brown Weiss was requested to speak on the session covering the Board's Fiduciary and Oversight Responsibilities. Ms. Brown Weiss gave a brief historical overview of the Panel's genesis and operation. She highlighted the importance of the safeguards provided by the Panel process in the context of the Board's fiduciary and oversight responsibilities and described the key elements of the Panel process and the Board's role in this process.

Informal Meeting with Advisors to Executive Directors, Washington, DC

On January 19, 2007, the Inspection Panel invited all Advisors to the Executive Directors to an informal tea to discuss how the Inspection Panel works and an opportunity for any questions in this regard. Executive Directors and alternates were also invited to attend. The informal tea was held at the Executive Directors' Lounge in the World Bank.

Meeting with World Bank Country Office, Brasilia, Brazil

On January 20, 2007, a Panel delegation met with staff of the World Bank office in Brasilia, Brazil. The team was headed by Panel Chairperson Edith Brown Weiss, who gave a presentation containing an overview of what the Panel is and how it works. She was accompanied by Tongroj Onchan, Panel Member, Eduardo Abbott, former Panel Executive Secretary and current expert consultant, and Ralph Schmidt, consultant. After the presentation, the Panel delegation took questions from the floor and responded to concerns of the staff. Panel materials were also distributed.

Meeting with Staff from Poverty Reduction and Economic Management Network from the Latin American Region

Panel Operations Officer Tatiana Tassoni introduced the Inspection Panel, its role within the Bank, its process, and examples of Requests for Inspection and Investigations, at the Lunch with Substance Series held on May 23, 2007, periodically organized by a group of Bank staff in the Latin American Region. Staff showed great interest in the Inspection Panel work and asked several questions about procedural and substantive issues concerning the Panel's role in the Bank, as an accountability body but also as a vehicle for people who feel affected by Bank-financed projects to have their voices heard.

ACCOUNTABILITY INSTITUTIONS MEETING

Fourth Meeting of Accountability Institutions, London, United Kingdom

On June 21–22, 2007, the Inspection Panel participated in the Fourth Meeting of Principals of Independent Accountability Mechanisms in IFIs and Related Institutions hosted by the European Bank for Reconstruction and Development at its headquarters in London. Edith Brown Weiss, Panel Chairperson, delivered the opening remarks to participants from the African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter-American Development Bank, International Financial Corporation, Japan Bank for International Cooperation, Export Development Canada, Nippon Export and Investment Insurance, North American Commission for Environmental Cooperation, and the U.S. Overseas Private Investment Corporation. The Panel was also represented by Panel Members Tongroj Onchan and Werner Kiene, and Executive Secretary Peter Lallas. Mr. Onchan chaired one of the sessions and Mr. Kiene spoke about the Panel's activities during the past year. The annual event gathers principals of accountability mechanisms of IFIs and related institutions for an informal exchange of views on matters of mutual interest. The Inspection Panel hosted the first meeting in 2004. The next meeting is scheduled for mid-2008.

OUTREACH MEETINGS

Bank-Fund Annual Meetings, Singapore

On September 19, 2006, the Inspection Panel conducted a special seminar on "Accountability, Compliance and International Financial Institutions" during the World Bank–International Monetary Fund Annual Meetings Program of Seminars in Singapore. Dr. Emil Salim, Chair of the Extractive Industries Review and former Minister for Development Supervision and Environment of Indonesia, delivered the keynote presentation. Panel Member Tongroj Onchan moderated the seminar, which was in a roundtable format, while Panel Member Werner Kiene and Executive Secretary Eduardo Abbott provided commentary.

German National Merit Foundation, Koppelsberg
Presentation at the Institute for the World Economy, Kiel, Germany

From September 18 to 22, 2006, Assistant Executive Secretary Anna Sophie Herken taught a workshop on "The World Bank and the Inspection Panel" at the Management Academy of the German National Merit Foundation in Koppelsberg, Germany. She also gave a presentation about the Inspection Panel and the Mumbai Urban Transport Project at the Institute for the World Economy in Kiel, Germany.

United Nations University Conference, Tokyo, Japan

On October 17, 2006, Panel Chairperson Edith Brown Weiss was invited to speak at a conference on the UN Governance System sponsored by the United Nations University (UNU) in Tokyo, Japan. Ms. Brown Weiss delivered a presentation on the Panel's role and operations to the conference participants by videoconference. Ms. Brown Weiss, Executive Secretary Peter Lallas, and Assistant Executive Secretary Anna Herken wrote an article on "The World Bank Inspection Panel: Participation and Accountability," which will form part of a book to be published on the UNU Governance Conference.

2006 Global Accountability Report Panel Discussion, Washington, DC

On January 10, 2007, Panel Executive Secretary Peter Lallas joined a panel discussion on the "2006 Global Accountability Report: Holding Power to Account" organized by the World Bank's InfoShop and Civil Society Team, in conjunction with the UK-based CSO One World Trust. The 2006 Global Accountability Report presented the findings of a survey on the accountability policies of 30 global organizations, including the World Bank. The Report considered four dimensions of accountability and described the Inspection Panel as best practice on the dimension of complaint and response mechanism. The panel discussion was chaired by Carolyn Reynolds, Head of the Bank's Civil Society Team. In addition to Mr. Lallas, the other panelists were Monica Blagescu of One World Trust and Manish Bapna, Director of the Bank Information Center. The event was held at the World Bank headquarters.

Nigerian Network of NGOs (NNNGO), Lagos, Nigeria

During an eligibility mission to Nigeria, Panel Member Werner Kiene was invited by the Nigerian Network of NGOs to give a presentation about the Inspection Panel. The meeting took place in Lagos on January 29, 2007, with 40 representatives of Nigerian organizations in attendance. The discussion concentrated on various issues of accountability and on possibilities to strengthen compliance in the development process.

University of Ibadan, Ibadan, Nigeria

Panel Member Werner Kiene presented the work of the Inspection Panel at the University of Ibadan. On January 30, 2007, faculty members and graduate students of various departments were present. The lecture and the discussion dealt with the conceptual foundations of compliance and Panel practices in the field. The questions manifested a particular interest in the fact that the Panel is a truly independent body that achieves its impact through fact finding.

Basel Institute on Governance, Basel, Switzerland

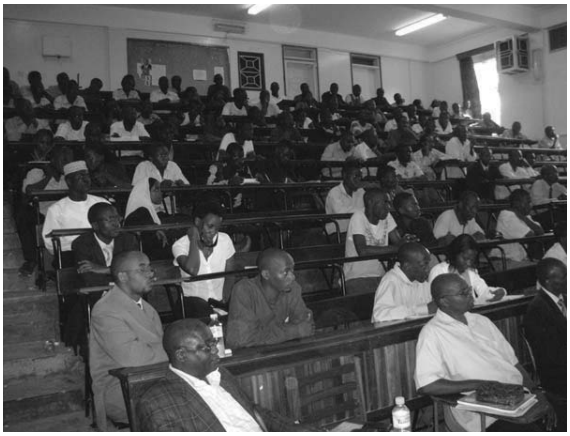
On February 8, 2007, Panel Chairperson Edith Brown Weiss delivered a keynote address to a conference entitled "Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide" sponsored by the Basel Institute on Governance. Speakers included prominent representatives of academia, civil society, and government officials from various countries. The conference attracted a large number of diverse participants from various governments, business organizations, universities, and civil society organizations, including many participants from Africa and South Asia.

Belfer Center, Harvard University

On March 13, 2007, the Belfer Center for Science and International Affairs of the John F. Kennedy School of Government of Harvard University invited Panel Chairperson Edith Brown Weiss to lecture on "Accountability and International Financial Institutions." Ms. Brown Weiss met with the Belfer Center Board and made two presentations, one to the Board and another to faculty and students of Harvard and other universities in the area.

WBAT/ASIL Colloquium, Washington, DC

On March 27, 2007, Panel Chairperson Edith Brown Weiss, along with World Bank Administrative Tribunal President Jan Paulsson, provided the concluding remarks at a high-level colloquium on international administrative tribunals and the rule of law. The colloquium was organized by the World Bank Administrative Tribunal in conjunction with the American Society of International Law. During the colloquium, top members of international administrative tribunals, international organizations, and the global international administrative bar addressed various international law issues. The colloquium was held at the World Bank's headquarters in Washington, DC.



Makerere University Conference, Kampala, Uganda

On April 20, 2007, Edith Brown Weiss, Inspection Panel Chairperson, participated in a conference sponsored by the Makerere University in Kampala, Uganda. Ms. Brown Weiss was invited to make a presentation on "Accountability and Financial Institutions." Her presentation was well attended by scholars and the academic community of Kampala.

CIVICUS World Assembly, Glasgow, Scotland

On May 23–27, 2007, the Inspection Panel participated in the CIVICUS World Assembly in Glasgow, Scotland. The team was headed by Chairperson Edith Brown Weiss and assisted by Operations Officer Serge Selwan. On May 24, 2007, the Panel, together with the International Finance Corporation's Compliance Advisor Ombudsman (CAO) and the Center for International Environmental Law (CIEL), hosted a workshop on "Increasing Accountability at International Financial Institutions: Giving Affected People a Voice." Presentations were made by Ms. Brown Weiss; Meg Taylor, CAO's Compliance Advisor/Ombudsman; and Daniel Magraw, CIEL Executive Director. Questions relevant to the Panel ranged from procedural matters to the effectiveness of the Panel. The issues of Panel involvement with youth groups and academia and of Panel efforts to build capacity for accountability were also raised. The Panel had the chance to meet with representatives of NGOs from over 60 countries and with a number of individuals and organizations from the six Bank regions. The Panel also maintained a booth to distribute information concerning the Panel.

Meeting with the American University Academy on Human Rights and Humanitarian Law, Washington, DC

On June 5 and 14, 2007, the Panel met with a total of 70 international students from the American University Academy on Human Rights and Humanitarian Law. Panel Operations Officers Serge Selwan and Tatiana Tassoni introduced the Panel, its role, operations, procedures, and experience with respect to Requests for Inspection raising human rights issues in World Bank operations. Following the presentation, several students asked questions, in particular about the Panel's effectiveness and impact on people who resort to the Panel when they feel harmed by a Bank-funded project, and on the Bank's operations in general.

Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, Canada

From June 23 to 27, 2006, Dalhousie University's Faculty of Science and the Elizabeth May Chair in Sustainability and Environmental Health partnered with the Global Ecological Integrity Group to present the Ecological Integrity and a Sustainable Society Conference. The Inspection Panel was invited to give a presentation, and on Tuesday, June 26, Operations Officer Serge Selwan presented "Accountability and Participation—the World Bank Inspection Panel." The conference, which focused on the role that ecological integrity plays in achieving health, global justice, and a sustainable society, brought together some 80 delegates from across North America and around the world. Participants were scholars and researchers from a diversity of disciplines, including ecology, biology, epidemiology, public health, economics, philosophy, and international law.

OUTREACH MATERIAL

The Inspection Panel's Web Site

The Panel's Web site contains information about the Requests for Inspection that the Panel has received since 1994. It also contains the Resolution establishing the Panel and its subsequent Clarifications, as well as the Panel's operating procedures. A copy of the Panel's outreach brochure, available in 12 languages, describing its work and a suggested format for a Request for Inspection, as well as other publications such as "Accountability at the World Bank: The Inspection Panel 10 Years On" in English, French, Spanish, and Portuguese can be found at the Web site. Also available on the site are the Panel's Annual Reports from 1996 to the present. The Panel's Web site address is http://www.inspectionpanel.org.

ANNEXES

ANNEX 1

PANEL MEMBERS' AND EXECUTIVE SECRETARY'S BIOGRAPHIES

Ms. Edith Brown Weiss was appointed to the Panel in September 2002. She has taught and published widely on issues of international law and global policies, including environmental and compliance issues. She is the Francis Cabell Brown Professor of International Law at Georgetown University Law Center, where she has been on the faculty since 1978 and has directed international multidisciplinary research projects. Before Georgetown, she was a professor at Princeton University. Ms. Brown Weiss has won many prizes for her work, including the Elizabeth Haub prize from the Free University of Brussels and the International Union for the Conservation of Nature (IUCN) for international environmental law, and the 2003 American Bar Association Award in recognition of distinguished achievements in environmental law and policy. She has also received many awards for her books and articles. She served as president of the American Society of International Law and as associate general counsel for the U.S. Environmental Protection Agency, where she established the Division of International Law. Ms. Brown Weiss is a member of 10 editorial boards, including those of the *American Journal of International Law* and the *Journal of International Economic Law.* She has been a board member, trustee, or advisor for the Japanese Institute for Global Environmental Strategies, the Cousteau Society, the Center for International Environmental Law, and the National Center for Atmospheric Research, among others. Ms. Brown Weiss has been a special legal advisor to the North American Commission on Environmental Cooperation. She has been a member of the U.S. National Academy of Sciences' Commission on Geosciences, Environment, and Resources; the Water Science and Technology Board; and the Committee on Sustainable Water Supplies in the Middle East. She is an elected member of the American Law Institute, the Council on Foreign Relations, and the IUCN Commission on Environmental Law. Ms. Brown Weiss received a bachelor of arts degree from Stanford University with Great Distinction, an LL.B. (J.D.) from Harvard Law School, a Ph.D. in political science from the University of California at Berkeley, and an Honorary Doctor of Laws from Chicago-Kent College of Law.

Mr. Tongroj Onchan was appointed to the Panel in September 2003. He has a Ph.D. in agricultural economics from the University of Illinois. Professor Onchan taught in the Faculty of Economics at Kasetsart University in Thailand for 26 years, including a term as dean. He later served as vice president of Huachiew Chalermprakiat University; then joined the Thailand Environment Institute (TEI) as vice president. In 1998, Mr. Onchan

was appointed president of TEI. He helped establish and was appointed president of the Mekong Environment and Resource Institute (MERI) in 2000. He has served as advisor to the Prime Minister and to the Minister of Science, Technology, and Environment; as member of the National Environmental Board; chairman of the National EIA Committee; chairman of the Committee on the Preparation of the State of the Environment Report for Thailand; member of the National Audit Committee; and member of the National Research Council for economics. Mr. Onchan was on many editorial boards, among them the *Asian Journal of Agricultural Economics* and the *International Review for Environmental Strategies*. He has consulted for a number of international organizations, including the Asian Productivity Organization, the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), the World Bank, the Asian Development Bank, the Food and Agriculture Organization, the International Labour Organization, USAID, and the Ford Foundation. He has been project director of many research projects and author or coauthor of numerous technical and research papers on rural development, natural resources, and environmental management. Currently, he serves in several capacities: chairman of the Board of Directors of the MERI, and a director of the Institute for Global Environmental Strategies (IGES) based in Japan. In 2002, Mr. Onchan was appointed as eminent person to serve as a member of the Asia and Pacific Forum for Environment and Development (APFED), where he continues to serve.

Mr. Werner Kiene was appointed to the Panel in November 2004. He holds a master of science degree and a Ph.D. in agricultural economics from Michigan State University. He has held leadership positions with the Ford Foundation and German Development Assistance. In 1994, Mr. Kiene became the founding director of the Office of Evaluation of the United Nations World Food Programme (UN WFP). He was the World Food Programme country director for Bangladesh from 1998 through 2000 and also served as UN resident coordinator during this period. From 2000 to 2004 he was a representative of the UN WFP in Washington, DC. Mr. Kiene's focus has been on the design, implementation, and assessment of sustainable development initiatives. His professional writings have dealt with issues of rural poverty and social services delivery; food security, agricultural, and regional development; emergency support and humanitarian assistance; international trade; and international relations. Mr. Kiene is involved in professional organizations such as the American Evaluation Association; the Society for International Development; the American Association for the Advancement of Science; and the International Agriculture Economics Association.

Mr. Peter Louis Lallas became the Inspection Panel's Executive Secretary on January 1, 2007, following the retirement of the Panel's long-time Executive Secretary Mr. Eduardo Abbott. Mr. Lallas has nearly two decades of experience in the fields of international cooperation and law, working in a variety of institutions, settings, and countries. He has worked as advisor on international law and organizations in the United Nations Food

and Agriculture Organization (FAO) in Rome; as director of the International Environmental Law Office of the U.S. Environmental Protection Agency in Washington, DC; in the Commission of the European Communities in Brussels; and in an active Brussels law practice in international law, trade law, and European Community law. Mr. Lallas served as the Inspection Panel's Deputy Executive Secretary prior to becoming Executive Secretary. He holds a J.D. from Harvard University Law School (1986) and a B.A. in economics with Distinction and Honors from Stanford University (1981). Over the years, Mr. Lallas has taught on international law and policy issues, including as adjunct professor on international environmental policy in the Masters of Science Program of Georgetown University. He has authored and coauthored a number of publications on topics of international law, cooperation, and sustainable development and has been honored many times for his work.

Mr. Eduardo G. Abbott, a Chilean national, served as the Inspection Panel's Executive Secretary from April 4, 1994, until his retirement on December 31, 2006. Pursuant to paragraph 11 of the Resolution, the World Bank's President appointed him as Executive Secretary to the Panel on April 4, 1994, after consultation with the Executive Directors. Being head of the Secretariat since the Panel's establishment, Mr. Abbott has been instrumental in the development of the Panel as an institution. He has chaired several conferences related to the Panel's work and has served as an advisor to other institutions during the establishment and review of similar inspection functions. Preceding his assignment with the Inspection Panel, he was Senior Counsel Operational Policy, a position that was redesignated as Principal Counsel, Operational Policy, in 1993. In this position, Mr. Abbott collaborated with the Central Operations Department (now Operational Policy and Country Services Department) in preparing new Operational Directives and in revising older Policy Statements. In addition to his Operational Policy responsibilities, Mr. Abbott has also worked in the Latin America, and Europe and Central Asia divisions of the World Bank's Legal Department. Mr. Abbott joined the Bank in July 1978 as Assistant Counsel and was assigned to the division in charge of Latin America, the Caribbean, and West Africa. A year later, he was promoted to counsel, and in the following year to senior counsel. Prior to his career at the World Bank, Mr. Abbott worked at the U.S. Library of Congress as legal specialist in foreign law. In Chile, he had an active legal practice providing legal advice to a number of trade unions, as well as to industrial and financial institutions. He was assistant professor in the Law School of the University of Chile in Valparaiso; Mr. Abbott also served as a lecturer in the School of Social work of the Catholic University of Valparaiso, Chile, from where he earlier graduated from the law school. After leaving Chile, he pursued his graduate studies at the University of Wisconsin at Madison, where he obtained his master of science degree in legal institutions.

ANNEX 2

JOINT STATEMENT ON THE USE OF COUNTRY SYSTEMS

Mexico Decentralized Infrastructure Reform and Development Project
(R2004-0077, 0077/3)

CHAIRPERSON OF THE INSPECTION PANEL
AND
SENIOR VICE PRESIDENT AND GENERAL COUNSEL

We are in agreement that the country systems strategy would not change the role of the Inspection Panel as set forth in the 1993 Resolutions establishing the Panel. The Inspection Panel will continue to investigate whether Management is in compliance with its policies and procedures in the design, appraisal, and implementation of projects and programs. This means that if a request were filed with the Inspection Panel in the context of the Mexico Decentralized Infrastructure Reform and Development Loan Project, the Inspection Panel could, with regard to the issues raised, examine Management's assessment of the equivalence of the relevant Bank policies and procedures with the country system (and any additional measures agreed upon to achieve equivalence) in materially achieving the objectives of Bank policies and procedures, as well as Management's supervision of the project. The operational framework for the specific project or program agreed upon with the borrower would be the frame of reference for the borrower's performance and the Bank's supervision.[9]

Edith Brown Weiss
Chairperson
The Inspection Panel

Roberto Danino
Senior Vice President and General Counsel
The World Bank

June 8, 2004

[9] The Bank would continue to be bound by OP/BP 13.05 on Supervision, and the Inspection Panel would review Bank compliance with OP/BP 13.05. The Borrower will be supervised by the Bank, based on its implementation of the contractual arrangements reflected in the legal agreements.

ANNEX 3

September 22, 1993

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION

Resolution No. IBRD 93-10
Resolution No. IDA 93-6

"THE WORLD BANK INSPECTION PANEL"

The Executive Directors:
Hereby resolve:

1. There is established an independent Inspection Panel (hereinafter called the Panel), which shall have the powers and shall function as stated in this resolution.

COMPOSITION OF THE PANEL

2. The Panel shall consist of three members of different nationalities from Bank member countries. The President, after consultation with the Executive Directors, shall nominate the members of the Panel to be appointed by the Executive Directors.
3. The first members of the Panel shall be appointed as follows: one for three years, one for four years, and one for five years. Each vacancy thereafter shall be filled for a period of five years, provided that no member may serve for more than one term. The term of appointment of each member of the Panel shall be subject to the continuity of the inspection function established by this Resolution.
4. Members of the Panel shall be selected on the basis of their ability to deal thoroughly and fairly with the requests brought to them, their integrity and their independence from the Bank's Management, and their exposure to developmental issues and to living conditions in developing countries. Knowledge and experience of the Bank's operations will also be desirable.

5. Executive Directors, Alternates, Advisors, and staff members of the Bank Group may not serve on the Panel until two years have elapsed since the end of their service in the Bank Group. For purposes of this Resolution, the term "staff" shall mean all persons holding Bank Group appointments as defined in Staff Rule 4.01, including persons holding consultant and local consultant appointments.

6. A Panel member shall be disqualified from participation in the hearing and investigation of any request related to a matter in which he/she has a personal interest or had significant involvement in any capacity.

7. The Panel member initially appointed for five years shall be the first Chairperson of the Panel, and shall hold such office for one year. Thereafter, the members of the Panel shall elect a Chairperson for a period of one year.

8. Members of the Panel may be removed from office only by decision of the Executive Directors, for cause.

9. With the exception of the Chairperson who shall work on a full-time basis at Bank headquarters, members of the Panel shall be expected to work on a full-time basis only when their workload justifies such an arrangement, as will be decided by the Executive Directors on the recommendation of the Panel.

10. In the performance of their functions, members of the Panel shall be officials of the Bank enjoying the privileges and immunities accorded to Bank officials, and shall be subject to the requirements of the Bank's Articles of Agreement concerning their exclusive loyalty to the Bank and to the obligations of subparagraphs (c) and (d) of paragraph 3.1 and paragraph 3.2 of the Principles of Staff Employment concerning their conduct as officials of the Bank. Once they begin to work on a full-time basis, they shall receive remuneration at a level to be determined by the Executive Directors upon a recommendation of the President, plus normal benefits available to Bank fixed-term staff. Prior to that time, they shall be remunerated on a *per diem* basis and shall be reimbursed for their expenses on the same basis as the members of the Bank's Administrative Tribunal. Members of the Panel may not be employed by the Bank Group, following the end of their service on the Panel.

11. The President, after consultation with the Executive Directors, shall assign a staff member to the Panel as Executive Secretary, who need not act on a full-time basis until the workload so justifies. The Panel shall be given such budgetary resources as shall be sufficient to carry out its activities.

POWERS OF THE PANEL

12. The Panel shall receive requests for inspection presented to it by an affected party in the territory of the borrower which is not a single individual (i.e., a community of persons such as an organization, association, society, or other grouping of individuals), or by the local representative of such party or by another representative in the exceptional cases where the party submitting the request contends that appropriate representation is not locally available and the Executive Directors so agree at the

time they consider the request for inspection. Any such representative shall present to the Panel written evidence that he is acting as agent of the party on behalf of which the request is made. The affected party must demonstrate that its rights or interests have been or are likely to be directly affected by an action or omission of the Bank as a result of a failure of the Bank to follow its operational policies and procedures with respect to the design, appraisal, and/or implementation of a project financed by the Bank (including situations where the Bank is alleged to have failed in its follow-up on the borrower's obligations under loan agreements with respect to such policies and procedures) provided in all cases that such failure has had, or threatens to have, a material adverse effect. In view of the institutional responsibilities of Executive Directors in the observance by the Bank of its operational policies and procedures, an Executive Director may in special cases of serious alleged violations of such policies and procedures ask the Panel for an investigation, subject to the requirements of paragraphs 13 and 14 below. The Executive Directors, acting as a Board, may at any time instruct the Panel to conduct an investigation. For purposes of this Resolution, "operational policies and procedures" consist of the Bank's Operational Policies, Bank Procedures and Operational Directives, and similar documents issued before these series were started, and does not include Guidelines and Best Practices and similar documents or statements.

13. The Panel shall satisfy itself before a request for inspection is heard that the subject matter of the request has been dealt with by the Management of the Bank and Management has failed to demonstrate that it has followed, or is taking adequate steps to follow, the Bank's policies and procedures. The Panel shall also satisfy itself that the alleged violation of the Bank's policies and procedures is of a serious character.

14. In considering requests under paragraph 12 above, the following requests shall not be heard by the Panel:

    (a) Complaints with respect to actions which are the responsibility of other parties, such as a borrower, or potential borrower, and which do not involve any action or omission on the part of the Bank.

    (b) Complaints against procurement decisions by Bank borrowers from suppliers of goods and services financed or expected to be financed by the Bank under a loan agreement, or from losing tenderers for the supply of any such goods and services, which will continue to be addressed by staff under existing procedures.

    (c) Requests filed after the Closing Date of the loan financing the project with respect to which the request is filed or after the loan financing the project has been substantially disbursed.[10]

    (d) Requests related to a particular matter or matters over which the Panel has already made its recommendation upon having received a prior request, unless justified by new evidence or circumstances not known at the time of the prior request.

[10] This will be deemed to be the case when at least 95 percent of the loan proceeds have been disbursed.

15. The Panel shall seek the advice of the Bank's Legal Department on matters related to the Bank's rights and obligations with respect to the request under consideration.

PROCEDURES

16. Requests for inspection shall be in writing and shall state all relevant facts, including, in the case of a request by an affected party, the harm suffered by or threatened to such party or parties by the alleged action or omission of the Bank. All requests shall explain the steps already taken to deal with the issue, as well as the nature of the alleged actions or omissions and shall specify the actions taken to bring the issue to the attention of Management, and Management's response to such action.

17. The Chairperson of the Panel shall inform the Executive Directors and the President of the Bank promptly upon receiving a request for inspection.

18. Within 21 days of being notified of a request for inspection, the Management of the Bank shall provide the Panel with evidence that it has complied or intends to comply with the Bank's relevant policies and procedures.

19. Within 21 days of receiving the response of the Management as provided in the preceding paragraph, the Panel shall determine whether the request meets the eligibility criteria set out in paragraphs 12 to 14 above and shall make a recommendation to the Executive Directors as to whether the matter should be investigated. The recommendation of the Panel shall be circulated to the Executive Directors for decision within the normal distribution period. In case the request was initiated by an affected party, such party shall be informed of the decision of the Executive Directors within two weeks of the date of such decision.

20. If a decision is made by the Executive Directors to investigate the request, the Chairperson of the Panel shall designate one or more of the Panel's members (Inspectors) who shall have primary responsibility for conducting the inspection. The Inspector(s) shall report his/her (their) findings to the Panel within a period to be determined by the Panel taking into account the nature of each request.

21. In the discharge of their functions, the members of the Panel shall have access to all staff who may contribute information and to all pertinent Bank records and shall consult as needed with the Director General, Operations Evaluation Department, and the Internal Auditor. The borrower and the Executive Director representing the borrowing (or guaranteeing) country shall be consulted on the subject matter both before the Panel's recommendation on whether to proceed with the investigation and during the investigation. Inspection in the territory of such country shall be carried out with its prior consent.

22. The Panel shall submit its report to the Executive Directors and the President. The report of the Panel shall consider all relevant facts, and shall conclude with the Panel's findings on whether the Bank has complied with all relevant Bank policies and procedures.

23. Within six weeks from receiving the Panel's findings, Management will submit to the Executive Directors for their consideration a report indicating its recommendations in response to such findings. The findings of the Panel and the actions completed during project preparation also will be discussed in the Staff Appraisal Report when the project is submitted to the Executive Directors for financing. In all cases of a request made by an affected party, the Bank shall, within two weeks of the Executive Directors' consideration of the matter, inform such party of the results of the investigation and the action taken in its respect, if any.

DECISIONS OF THE PANEL

24. All decisions of the Panel on procedural matters, its recommendations to the Executive Directors on whether to proceed with the investigation of a request, and its reports pursuant to paragraph 22, shall be reached by consensus and, in the absence of a consensus, the majority and minority views shall be stated.

REPORTS

25. After the Executive Directors have considered a request for an inspection as set out in paragraph 19, the Bank shall make such request publicly available together with the recommendation of the Panel on whether to proceed with the inspection and the decision of the Executive Directors in this respect. The Bank shall make publicly available the report submitted by the Panel pursuant to paragraph 22 and the Bank's response thereon within two weeks after consideration by the Executive Directors of the report.

26. In addition to the material referred to in paragraph 25, the Panel shall furnish an annual report to the President and the Executive Directors concerning its activities. The annual report shall be published by the Bank.

REVIEW

27. The Executive Directors shall review the experience of the inspection function established by this Resolution after two years from the date of the appointment of the first members of the Panel.

APPLICATION TO IDA PROJECTS

28. In this resolution, references to the Bank and to loans include references to the Association and to development credits.

ANNEX 4

REVIEW OF THE RESOLUTION ESTABLISHING THE INSPECTION PANEL 1996 CLARIFICATION OF CERTAIN ASPECTS OF THE RESOLUTION

The Resolution establishing the Inspection Panel calls for a review after two years from the date of appointment of the first panel members. On October 17, 1996, the Executive Directors of the Bank and IDA completed the review process (except for the question of inspection of World Bank Group private sector projects) by considering and endorsing the clarifications recommended by Management on the basis of the discussions of the Executive Directors' Committee on Development Effectiveness (CODE). The Inspection Panel and Management are requested by the Executive Directors to observe the clarifications in their application of the Resolution. The clarifications are set out below.

THE PANEL'S FUNCTION

Since the Resolution limits the first phase of the inspection process to ascertaining the eligibility of the request, this phase should normally be completed within the 21 days stated in the Resolution. However, in cases where the Inspection Panel believes that it would be appropriate to undertake a "preliminary assessment" of the damages alleged by the requester (in particular when such preliminary assessment could lead to a resolution of the matter without the need for a full investigation), the Panel may undertake the preliminary assessment and indicate to the Board the date on which it would present its findings and recommendations as to the need, if any, for a full investigation. If such a date is expected by the Panel to exceed eight weeks from the date of receipt of Management's comments, the Panel should seek Board approval for the extension, possibly on a "no-objection" basis. What is needed at this preliminary stage is not to establish that a serious violation of the Bank's policy has actually resulted in damages suffered by the affected party, but rather to establish whether the complaint is prima facie justified and warrants a full investigation because it is eligible under the Resolution. Panel investigations will continue to result in "findings" and the Board will continue to act on investigations on the basis of recommendations of Management with respect to such remedial action as may be needed.

ELIGIBILITY AND ACCESS

It is understood that the "affected party" which the Resolution describes as "a community of persons such as an organization, association, society or other grouping of individuals" includes any two or more persons who share some common interests or concerns.

The word "project" as used in the Resolution has the same meaning as it generally has in the Bank's practice, and includes projects under consideration by Bank management as well as projects already approved by the Executive Directors.

The Panel's mandate does not extend to reviewing the consistency of the Bank's practice with *any* of its policies and procedures, but, as stated in the Resolution, is limited to cases of alleged failure by the Bank to follow its operational policies and procedures *with respect to the design, appraisal, and/or implementation of projects,* including cases of alleged failure by the bank to follow up on the borrowers' obligations under loan agreements, with respect to such policies and procedures.

No procurement action is subject to inspection by the Panel, whether taken by the Bank or by a borrower. A separate mechanism is available for addressing procurement-related complaints.

OUTREACH

Management will make its response to requests for inspection available to the public within three days after the Board has decided on whether to authorize the inspection. Management will also make available to the public opinions of the General Counsel related to Inspection Panel matters promptly after the Executive Directors have dealt with the issues involved, unless the Board decides otherwise in a specific case.

Management will make significant efforts to make the Inspection Panel better known in borrowing countries, but will not provide technical assistance or funding to potential requesters.

COMPOSITION OF THE PANEL

No change in the composition of the Panel is being made at this time.

ROLE OF THE BOARD

The Board will continue to have authority to (i) interpret the Resolution; and (ii) authorize inspections. In applying the Resolution to specific cases, the Panel will apply it as it understands it, subject to the Board's review. As stated in the Resolution, "[t]he Panel shall seek the advice of the Bank's Legal Department on matters related to the Bank's rights and obligations with respect to the request under consideration."

October 17, 1996

ANNEX 5

1999 CLARIFICATION OF THE BOARD'S SECOND REVIEW OF THE INSPECTION PANEL

The Executive Directors approved today, April 20, 1999, with immediate effect, the report of the Working Group on the Second Review of the Inspection Panel, as revised in light of the extensive consultations that took place after the report was first circulated.

The report confirms the soundness of the Resolution establishing the Inspection Panel (IBRD Resolution No. 93-10, IDA Resolution No. 93-6 of September 22, 1993, hereinafter "the Resolution") and provides clarifications for its application. These clarifications supplement the clarifications issued by the Board on October 17, 1996, and prevail over them in case of conflict. The report's recommendations approved by the Board are as follows:

1. The Board reaffirms the Resolution, the importance of the Panel's function, its independence and integrity.
2. Management will follow the Resolution. It will not communicate with the Board on matters associated with the request for inspection, except as provided for in the Resolution. It will thus direct its response to the request, including any steps it intends to take to address its failures, if any, to the Panel. Management will report to the Board any recommendations it may have, after the Panel completes its inspection and submits its findings, as envisaged in paragraph 23 of the Resolution.
3. In its initial response to the request for inspection, Management will provide evidence that
   i. it has complied with the relevant Bank operational policies and procedures; or that
   ii. there are serious failures attributable exclusively to its own actions or omissions in complying, but that it intends to comply with the relevant policies and procedures; or that
   iii. the serious failures that may exist are exclusively attributable to the borrower or to other factors external to the Bank; or that
   iv. the serious failures that may exist are attributable both to the Bank's noncompliance with the relevant operational policies and procedures and to the borrower or other external factors.

The Inspection Panel may independently agree or disagree, totally or partially, with Management's position and will proceed accordingly.

4. When Management responds, admitting serious failures that are attributable exclusively or partly to the Bank, it will provide evidence that it has complied or intends to comply with the relevant operating policies and procedures. This response will contain only those actions that the Bank has implemented or can implement by itself.

5. The Inspection Panel will satisfy itself as to whether the Bank's compliance or evidence of intention to comply is adequate, and reflect this assessment in its reporting to the Board.

6. The Panel will determine the eligibility of a request for inspection independently of any views that may be expressed by Management. With respect to matters relating to the Bank's rights and obligations with respect to the request under consideration, the Panel will seek the advice of the Bank's Legal Department as required by the Resolution.

7. For its recommendation on whether an investigation should be carried out, the Panel will satisfy itself that all the eligibility criteria provided for in the Resolution have been met. It will base its recommendation on the information presented in the request, in the Management response, and on other documentary evidence. The Panel may decide to visit the project country if it believes that this is necessary to establish the eligibility of the request. In respect of such field visits, the Panel will not report on the Bank's failure to comply with its policies and procedures or its resulting material adverse effect; any definitive assessment of a serious failure of the Bank that has caused material adverse effect will be done after the Panel has completed its investigation.

8. The original time limit, set forth in the Resolution for both Management's response to the request and the Panel's recommendation, will be strictly observed except for reasons of force majeure, i.e., reasons that are clearly beyond Management's or the Panel's control, respectively, as may be approved by the Board on a no-objection basis.

9. If the Panel so recommends, the Board will authorize an investigation without making a judgment on the merits of the claimants' request, and without discussion except with respect to the following technical eligibility criteria:

    a. The affected party consists of any two or more persons with common interests or concerns and who are in the borrower's territory (Resolution para. 12).

    b. The request does assert in substance that a serious violation by the Bank of its operational policies and procedures has or is likely to have a material adverse effect on the requester (Resolution paras. 12 and 14a).

    c. The request does assert that its subject matter has been brought to Management's attention and that, in the requester's view, Management has failed to respond adequately demonstrating that it has followed or is taking steps to follow the Bank's policies and procedures (Resolution para. 13).

d. The matter is not related to procurement (Resolution para. 14b).

e. The related loan has not been closed or substantially disbursed (Resolution para. 14c).

f. The Panel has not previously made a recommendation on the subject matter or, if it has, that the request does assert that there is new evidence or circumstances not known at the time of the prior request (Resolution para. 14d).

10. Issues of interpretation of the Resolution will be cleared with the Board.

11. The "preliminary assessment" concept, as described in the October 1996 Clarification, is no longer needed. The paragraph entitled "The Panel's Function" in the October 1996 "Clarifications" is thus deleted.

12. The profile of Panel activities, in-country, during the course of an investigation, should be kept as low as possible in keeping with its role as a fact-finding body on behalf of the Board. The Panel's methods of investigation should not create the impression that it is investigating the borrower's performance. However, the Board, acknowledging the important role of the Panel in contacting the requesters and in fact-finding on behalf of the Board, welcomes the Panel's efforts to gather information through consultations with affected people. Given the need to conduct such work in an independent and low-profile manner, the Panel—and Management—should decline media contacts while an investigation is pending or under way. Under those circumstances in which, in the judgment of the Panel or Management, it is necessary to respond to the media, comments should be limited to the process. They will make it clear that the Panel's role is to investigate the Bank and not the borrower.

13. As required by the Resolution, the Panel's report to the Board will focus on whether there is a serious Bank failure to observe its operational policies and procedures with respect to project design, appraisal, and/or implementation. The report will include all relevant facts that are needed to understand fully the context and basis for the panel's findings and conclusions. The Panel will discuss in its written report only those material adverse effects, alleged in the request, that have totally or partially resulted from serious Bank failure of compliance with its policies and procedures. If the request alleges a material adverse effect and the Panel finds that it is not totally or partially caused by Bank failure, the Panel's report will so state without entering into analysis of the material adverse effect itself or its causes.

14. For assessing material adverse effect, the without-project situation should be used as the base case for comparison, taking into account what baseline information may be available. Non-accomplishments and unfulfilled expectations that do not generate a material deterioration compared to the without-project situation will not be considered as a material adverse effect for this purpose. As the assessment of material adverse effect in the context of the complex reality of a specific project can be difficult, the Panel will have to exercise carefully its judgment on these matters, and be guided by Bank policies and procedures where relevant.

15. A distinction has to be made between Management's report to the Board (Resolution para. 23), which addresses Bank failure and possible Bank remedial efforts, and "action plans," agreed between the borrower and the Bank, in consultation with the requesters, that seek to improve project implementation. The latter "action plans" are outside the purview of the Resolution, its 1996 clarification, and these clarifications. In the event of agreement by the Bank and borrower on an action plan for the project, Management will communicate to the Panel the nature and outcomes of consultations with affected parties on the action plan. Such an action plan, if warranted, will normally be considered by the Board in conjunction with the Management's report, submitted under Resolution para. 23.

16. The Panel may submit to the Executive Directors for their consideration a report on their view of the adequacy of consultations with affected parties in the preparation of the action plans. The Board should not ask the Panel for its view on other aspects of the action plans nor would it ask the Panel to monitor the implementation of the action plans. The Panel's view on consultation with affected parties will be based on the information available to it by all means, but additional country visits will take place only by government invitation.

17. The Board underlines the need for Management to make significant efforts to make the Inspection Panel better known in borrowing countries, as specified in the 1996 "Clarifications."

18. The Board emphasizes the importance of prompt disclosure of information to claimants and the public, as stipulated in the Resolution (paras. 23 and 25) and in its 1996 Clarifications. The Board requires that such information be provided by Management to claimants in their language, to the extent possible.

19. The Board recognizes that enhancing the effectiveness of the Inspection Panel process through the above clarifications assumes adherence to them by all parties in good faith. It also assumes the borrowers' consent for field visits envisaged in the Resolution. If these assumptions prove to be incorrect, the Board will revisit the above conclusions.

ANNEX 6

OPERATING PROCEDURES

AS ADOPTED BY THE PANEL ON AUGUST 19, 1994

CONTENTS

INTRODUCTION

Composition
Purpose
Functions
Participants
Administration

SUBJECT MATTER OF REQUESTS

Scope
Limitations

PREPARATION OF A REQUEST

A. Who Can File a Request
B. Contents of a Request
C. Form of a Request
  Written
  Format
  Language
  Representatives
  Documents
D. Delivery of Request
E. Advice on Preparation

PROCEDURES ON RECEIPT OF A REQUEST

A. Register
  Contents of Notice
B. Request Additional Information
C. Outside Scope
  Records
D. Need for Review
E. Revised Request

MANAGEMENT'S RESPONSE

Clarification

PANEL RECOMMENDATION

A. Basis
B. Required Criteria
Criteria for Satisfactory Response
Preliminary Review
Initial Study
C. Contents
D. Submission

BOARD DECISION AND PUBLIC RELEASE

Notification
Public Information

AN INVESTIGATION

A. Initial Procedures
B. Methods of Investigation
Consent Required
C. Participation of Requester
D. Participation of Third Parties

PANEL REPORT

Contents
Submission

MANAGEMENT'S RECOMMENDATIONS

BOARD DECISION AND PUBLIC RELEASE

GENERAL

Business Days
Copies
Consultations
Access to Bank Staff and Information
Legal Advice
Confidentiality
Information to Requester and Public

GUIDANCE ON HOW TO PREPARE A REQUEST FOR INSPECTION

Model Form

INTRODUCTION

The Inspection Panel (the "Panel") is an independent forum established by the Executive Directors of the International Bank for Reconstruction and Development ("IBRD") and the International Development Association ("IDA") by IBRD Resolution No. 93-10 and the identical IDA Resolution No. 93-6 both adopted by the Executive Directors of the respective institutions on September 22, 1993 (collectively the "Resolution"). The text of the Resolution is in Annex 1. References in these procedures to the "Bank" include the IBRD and IDA.

The Panel's authority is dictated by the Resolution: within that framework, these Operating Procedures are adopted by the Panel to provide detail to the operational provisions. The text is based on the Resolution and takes into account suggestions from outside sources.

In view of the unprecedented nature of the new inspection function the current procedures are provisional: the Panel will review them within 12 months and, in light of experience and comments received, will revise them if necessary; and will recommend to the Executive Directors ("Executive Directors") amendments to the Resolution that would allow a more effective role for the Panel.

Composition

The Panel consists of three Inspectors. At the outset, one Inspector, the Chairperson, will work on a full-time basis: the other two will work part-time. This arrangement is provisional. The Panel's workload will be dictated by the number and nature of requests received. If necessary, the Panel will recommend alternative arrangements to the Executive Directors.

Purpose

The Panel has been established for the purpose of providing people directly and adversely affected by a Bank-financed project with an independent forum through which they can request the Bank to act in accordance with its own policies and procedures. It follows that this forum is available when adversely affected people believe the Bank itself has failed, or has failed to require others, to comply with its policies and procedures, and only after efforts have been made to ask the Bank Management ("Management") itself to deal with the problem.

Functions

The role of the Panel is to carry out independent investigations. Its function, which will be triggered when it receives a request for inspection, is to inquire and recommend: it will make a preliminary review of a request for inspection and the response of Management, independently assess the information and then recommend to the Board of Executive Directors whether or not the matters complained of should be investigated. If the Board decides that a request shall be investigated, the Panel will collect information and provide its findings, independent assessment and conclusions to the Board. On the basis of the Panel's findings and Management's recommendations, the Executive Directors will consider the actions, if any, to be taken by the Bank.

Participants

During the preliminary review period—up to the time the Panel makes a recommendation to the Board on whether or not the matter should be investigated—the Panel will accept statements or evidence from (a) the Requester, i.e., either the affected people and/or their duly appointed representative, or an Executive Director; (b) Management; and, (c) any other individual or entity invited by the Panel to present information or comments.

During an investigation, any person who is either a party to the investigation or who provides the designated Inspector(s) with satisfactory evidence that he/she has an interest, apart from any interest in common with the public, will be entitled to submit information or evidence relevant to the investigation.

Administration

The Panel has approved separate Administrative Procedures which are available from the Office of The Inspection Panel.

Please note that all headings are for ease of reference only. They do not form part of these procedures and do not constitute an interpretation thereof.

SUBJECT MATTER OF REQUESTS

Scope

1. The Panel is authorized to accept requests for inspection ("Request(s)") which claim that an actual or threatened material adverse effect on the affected party's rights or interests arises directly out of an action or omission of the Bank as a result of a failure by the Bank to follow its own operational policies and procedures during the design, appraisal and/or implementation of a Bank-financed project. Before submitting a Request steps must have already been taken (or efforts made) to bring the matter to the attention of Management with a result unsatisfactory to the Requester.

Limitations

2. The Panel is not authorized to deal with the following:
   (a) complaints with respect to actions which are the responsibility of other parties, such as the borrower, or potential borrower, and which do not involve any action or omission on the part of the Bank;
   (b) complaints against procurement decisions by Bank borrowers from suppliers of goods and services financed or expected to be financed by the Bank under a loan/credit agreement, or from losing tenderers for the supply of any such goods and services, which will continue to be addressed by Bank staff under existing procedures;
   (c) Requests filed after the Closing Date of the loan/credit financing the project with respect to which the Request is filed or when 95% or more of the loan/credit proceeds have been disbursed; or

(d) Requests related to a particular matter or matters over which the Panel has already made its recommendation after having received a prior Request, unless justified by new evidence or circumstances not known at the time of the prior Request.

PREPARATION OF A REQUEST

3. The Panel's operational proceedings begin when a Request is received. This section of the procedures is primarily designed to give further guidance to potential Requesters on what facts and explanations they should provide.

A. Who Can File a Request

4. The Panel has authority to receive Requests which complain of a violation of the Bank's policies and procedures from the following people or entities:

(a) any group of two or more people in the country where the Bank-financed project is located who believe that as a result of the Bank's violation their rights or interests have been, or are likely to be adversely affected in a direct and material way. They may be an organization, association, society or other grouping of individuals; or

(b) a duly appointed local representative acting on explicit instructions as the agent of adversely affected people; or

(c) in exceptional cases, referred to in paragraph 11 below, a foreign representative acting as agent of adversely affected people; or

(d) an Executive Director of the Bank in special cases of serious alleged violations of the Bank's policies and procedures.

B. Contents of a Request

5. In accordance with the Resolution, Requests should contain the following information:

(a) a description of the project, stating all the relevant facts including the harm suffered by or threatened to the affected party;

(b) an explanation of how Bank policies, procedures or contractual documents were seriously violated;

(c) a description of how the act or omission on the part of the Bank has led or may lead to a violation of the specific provision;

(d) a description of how the party was, or is likely to be, materially and adversely affected by the Bank's act or omission and what rights or interests of the claimant were directly affected;

(e) a description of the steps taken by the affected party to resolve the violations with Bank staff, and explanation of why the Bank's response was inadequate;

(f) in Requests relating to matters previously submitted to the Panel, a statement specifying what new evidence or changed circumstances justify the Panel revisiting the issue; and

(g) if some of the information cannot be provided, an explanation should be included.

C. Form of Request

Written

6. All Requests must be submitted in writing, dated and signed by the Requester, and contain his/her name and contact address.

Format

7. No specific form is necessary: a letter will suffice. A Requester may wish to refer to the guidance and use the model form specifying required information. (Included at the end of this annex, "Guidance on How to Prepare a Request for Inspection.")

Language

8. The working language of the Panel is English. Requests submitted directly by affected people themselves may be in their local language if they are unable to obtain a translation. If requests are not in English, the time needed to translate and ensure an accurate and agreed translation may delay acceptance and consideration by the Panel.

Representatives

9. If the Requester is a directly affected person or entity representing affected people, written signed proof that the representative has authority to act on their behalf must be attached.

10. If the Request is submitted by a non-affected representative, he/she must provide evidence of representational authority and the names and contact address of the party must be provided. Proof of representational authority, which shall consist of the original signed copy of the affected party's explicit instructions and authorization, must be attached.

11. In addition, in the cases of non-local representation, the Panel will require clear evidence that there is no adequate or appropriate representation in the country where the project is located.

Documents

12. The following documents should be attached:

    (a) all correspondence with Bank staff;

    (b) notes of meetings with Bank staff;

    (c) a map or diagram, if relevant, showing the location of the affected party or area affected by the project; and

    (d) any other evidence supporting the complaint.

13. If all the information listed cannot be provided an explanation should be included.

D. Delivery of Request

14. Requests must be sent by registered or certified mail or delivered by hand in a sealed envelope against receipt to the Office of The Inspection Panel at 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A. or to the Bank's resident representative in the country where the project is located. In the latter case, the resident representative

shall, after issuing a receipt to the Requester, forward the Request to the Panel through the next pouch.

E. Advice on Preparation

15. People or entities seeking advice on how to prepare and submit a Request may contact the Office of The Inspection Panel, which will provide information or may meet and discuss the requirements with potential requesters.

PROCEDURES ON RECEIPT OF A REQUEST

16. When the Panel receives a Request the Chairperson, on the basis of the information contained in the Request, shall either promptly register the Request, or ask for additional information, or find the Request outside the Panel's mandate.

A. Register

17. If the request, appears to contain sufficient required information the chairperson shall register the Request in the Panel Register; promptly notify the Requester, the Executive Directors and the Bank President ("President") of the registration; and transmit to the President a copy of the Request with the accompanying documentation, if any.

Contents of Notice

18. The notice of registration shall:

    (a) record that the Request is registered and indicate the date of the registration and dispatch of that notice;

    (b) the notice will include the name of the project, the country where the project is located, the name of the Requester unless anonymity is requested, and a brief description of the Request;

    (c) notify the Requester that all communications in connection with the Request will be sent to the address stated in the Request, unless another address is indicated to the Panel Secretariat; and

    (d) request Management to provide the Panel, within 21 days after receipt of the notice and Request, with written evidence that it has complied, or intends to comply with the Bank's relevant policies and procedures. The notice shall specify the due date of the response.

B. Request Additional Information

19. If the chairperson finds the contents of the Request or documentation on representation insufficient, he/she may ask the Requester to supply further information.

20. Upon receipt of a Request, the chairperson shall send a written acknowledgement to the Requester, and will specify what additional information is required.

21. The Chairperson may refuse to register a Request until all necessary information and documentation is filed.

C. Outside Scope

22. If the chairperson finds, that the matter is without doubt manifestly outside the Panel's mandate, he/she will notify the Requesters, of his/her refusal to register the Request and of the reasons therefore; this will include but not be limited to the following types of communications:

    (a) Requests which are clearly outside the Panel's mandate including those listed above at paragraph 2;

    (b) Requests which do not show the steps taken or effort made to resolve the matter with Management;

    (c) Requests from an individual or from a non-authorized representative of an affected party;

    (d) any correspondence, including but not limited to letters, memoranda, opinions, submissions or requests on any matter within the Panel's mandate which are not requests for an inspection; and

    (e) Requests that are manifestly frivolous, absurd or anonymous.

Records

23. The number of such Requests and communications received shall be noted in the Register on a quarterly basis and the yearly total included in the Annual Report.

D. Need for Review

24. In cases where additional information is required, or where it is not clear whether a Request is manifestly outside the Panel's mandate, the Chairperson shall designate a Panel member to review the Request.

E. Revised Request

25. If the Requester receives significant new evidence or information at any time after the initial Request was submitted, he/she may consider whether or not it is serious enough to justify the submission of a revised Request.

26. If a revised Request is submitted, the time periods for Management's response and the Panel recommendation will begin again from the time such Request is registered.

MANAGEMENT'S RESPONSE

27. Within 21 days after being notified of a Request, Management shall provide the Panel with evidence that it has complied, or intends to comply with the Bank's relevant policies and procedures. After the Panel receives Management's response, it shall promptly enter the date of receipt in the Panel Register.

28. If there is no response from Management within 21 days, the Panel shall notify the President and the Executive Directors and send a copy to the Requester.

Clarification

29. In order to make an informed recommendation, the Panel may request clarification from Management; in the light of Management's response, request more information from the Requester; and provide relevant portions of Management's response for comment. A time limit for receipt of the information requested shall be specified; and

(a) whether or not such clarification or information is received within the time limit, make its recommendation to the Executive Directors within 21 days after receipt of Management's response; or

(b) in the event it is not possible for the Requester to provide the information quickly, the Panel may advise the Requester to submit an amended Request; the Executive Directors and Bank management will be notified that the process will begin again when the amended Request is received.

PANEL RECOMMENDATION

30. Within 21 days after receiving Management's response, the Panel shall make a recommendation to the Executive Directors as to whether the matter should be investigated.

A. Basis

31. The Panel shall prepare its recommendation to the Board on the basis of the information contained in:

(a) the Request;

(b) Management's response;

(c) any further information the Panel may have requested and received from the Requester and/or Management and/or third parties; and

(d) any findings of the Panel during this stage.

B. Required Criteria

32. If, on the basis of the information contained in the Request, it has not already been established that the Request meets the following three conditions required by the Resolution, the Chairperson, in consultation with the other Panel members may, if necessary, designate a Panel member to conduct a preliminary review to determine whether the Request:

(a) was filed by an eligible party;

(b) is not timebarred; and

(c) relates to a matter falling within the Panel's mandate.

Criteria for Satisfactory Response

33. The Panel may proceed to recommend that there should not be an investigation, if, on the basis of the information contained in the Request and Management's response, the Panel is satisfied that Management has done the following:

(a) dealt appropriately with the subject matter of the Request; and

(b) demonstrated clearly that it has followed the required policies and procedures; or

(c) admitted that it has failed to follow the required policies and procedures but has provided a statement of specific remedial actions and a timetable for implementing them, which will, in the judgment of the Panel, adequately correct the failure and any adverse effects such failure has already caused.

Preliminary Review

34. If, on the basis of the information contained in Management's response and any clarifications provided, the Panel is satisfied that Management has failed to demonstrate that it has followed, or is taking adequate steps to follow the Bank's policies and procedures, the Panel will conduct a preliminary review in order to determine whether conditions required by provisions of the Resolution exist.

35. Although it may not investigate Management's actions in depth at this stage, it will determine whether Management's failure to comply with the Bank's policies and procedures meets the following three conditions:

(a) whether such failure has had, or threatens to have, a material adverse effect;

(b) whether, the alleged violation of the Bank's policies and procedures are, in the judgment of the Panel, of a serious character; and

(c) whether remedial actions proposed by Management do not appear adequate to meet the concerns of the Requester as to the application of the Bank's policies and procedures.

Initial Study

36. If the Chairperson considers, after the preliminary review and consultation with the other Panel members, that more factual data not already provided by the Requester, Management or any other source is required to make an informed recommendation to the Executive Directors, he/she may designate a Panel member to undertake a preliminary study. The study may include, but need not be limited to, a desk study and/or a visit to the project site.

C. Contents

37. On the basis of the review, the Panel shall make its recommendation to the Board as to whether the matter should be investigated. Every recommendation shall include a clear explanation setting forth reasons for the recommendation and be accompanied by:

(a) the text of the Request and, where applicable, any other relevant information provided by the Requester;

(b) the text of Management's response and, where applicable, any clarifications provided;

(c) the text of any advice received from the Bank's Legal Department;

(d) any other relevant documents or information received; and

(e) statements of the majority and minority views in the absence of a consensus by the Panel.

D. Submission

38. The recommendation shall be circulated by the Executive Secretary of the Panel to the Executive Directors for decision. The Panel will notify the Requester that a recommendation has been sent to the Executive Directors.

BOARD DECISION AND PUBLIC RELEASE

39. The Board decides whether or not to accept or reject the Panel's recommendation; and, if the Requester is a nonlocal representative, whether exceptional circumstances exist and suitable local representation is not available.

Notification

40. The Panel shall promptly inform the Requester of the Board's decision on whether or not to investigate the Request and shall send the Requester a copy of the Panel's recommendation.

Public Information

41. After the Executive Directors have considered a Request the Bank shall make such Request publicly available together with the Panel's recommendation on whether to proceed with the inspection and the decision of the Executive Directors in this respect.

AN INVESTIGATION

A. Initial Procedures

42. When a decision to investigate a Request is made by the Board, or the Board itself requests an investigation, the Chairperson shall promptly:

(a) designate one or more of the Panel's members (Inspector(s)) to take primary responsibility for the investigation;

(b) arrange for the Panel members to consult, taking into account the nature of the particular Request, on:

(i) the methods of investigation that at the outset appear the most appropriate;

(ii) an initial schedule for the conduct of the investigation;

(iii) when the Inspector(s) shall report his/her (their) findings to the Panel, including any interim findings; and

(iv) any additional procedures for the conduct of the investigation.

43. The designated Inspector(s) shall, as needed, arrange for a meeting with the Requester and schedule discussions with directly affected people.

44. The name of the Inspector(s) and an initial work plan shall be made public as soon as possible.

B. Methods of Investigation

45. The Panel may, taking into account the nature of the particular Request, use a variety of investigatory methods, including but not limited to:

(a) meetings with the Requester, affected people, Bank staff, government officials and project authorities of the country where the project is located, representatives of local and international non-governmental organizations;

(b) holding public hearings in the project area;

(c) visiting project sites;

(d) requesting written or oral submissions on specific issues from the Requester, affected people, independent experts, government or project officials, Bank staff, or local or international non-governmental organizations;

(e) hiring independent consultants to research specific issues relating to a Request;

(f) researching Bank files; and

(g) any other reasonable methods the Inspector(s) consider appropriate to the specific investigation.

Consent Required

46. In accordance with the Resolution, physical inspection in the country where the project is located will be carried out with prior consent. The Chairperson shall request the Executive Director representing such country to provide written consent.

C. Participation of Requester

47. During the course of the investigation, in addition to any information requested by the Inspector(s), the Requester (and affected people if the Requester is a non-affected Representative or an Executive Director) or Bank staff may provide the Inspector(s) either directly or through the Executive Secretary with supplemental information that they believe is relevant to evaluating the Request.

48. The Inspector(s) may notify the Requester of any new material facts provided by Bank staff or by the Executive Director for, or authorities in the country where the project is located.

49. To facilitate understanding of specific points, the Panel may discuss its preliminary findings of fact with the Requester.

D. Participation of Third Parties

50. During the course of the investigation, in addition to any information requested by the Inspector(s), any member of the public may provide the Inspector(s), either directly or through the Executive Secretary, with supplemental information that they believe is relevant to evaluating the Request.

51. Information should not exceed ten pages and include a one-page summary. Supporting documentation may be listed and attached. The Inspector(s) may request more details if necessary.

PANEL REPORT

Contents

52. The report of the Panel (the "Report") shall include the following:

(a) a summary discussion of the relevant facts and of the steps taken to conduct the investigation;

(b) a conclusion showing the Panel's findings on whether the Bank has complied with relevant Bank policies and procedures;

(c) a list of supporting documents which will be available on request from the Office of The Inspection Panel; and

(d) statements of the majority and minority views in the absence of a consensus by the Panel.

Submission

53. Upon completion of the Report, the Panel shall submit it to:

(a) the Executive Directors: accompanied by notification that the Report is being submitted to the President on the same date; and

(b) the President: accompanied by a notice against receipt that within 6 weeks of receipt of the Report, Management must submit to the Executive Directors for their consideration a report indicating Management's recommendations in response to the Panel's findings.

MANAGEMENT'S RECOMMENDATIONS

54. Within 6 weeks after receiving the Panel's findings, Management will submit to the Executive Directors for their consideration a report indicating its recommendations in response to the Panel's findings. Upon receipt of a copy of the report, the Panel will notify the Requester.

BOARD DECISION AND PUBLIC RELEASE

55. Within 2 weeks after the Executive Directors consider the Panel's Report and the Management's response, the Bank shall inform the Requester of the results of the investigation and the action decided by the Board, if any.

56. After the Bank has informed the Requester, the Bank shall make publicly available:

(a) the Panel's Report;

(b) Management's recommendations; and

(c) the Board's decision.

These documents will also be available at the Office of The Inspection Panel.

57. The Panel will seek to enhance public awareness of the results of investigations through all available information sources.

GENERAL

Business Days

58. "Days" under these procedures means days on which the Bank is open for business in Washington, D.C.

Copies

59. Consideration of Requests and other documents submitted throughout the process will be expedited if an original and two copies are filed. When any document contains extensive supporting documentation the Panel may ask for additional copies.

Consultations

60. The borrower and the Executive Director representing the borrowing (or guaranteeing) country shall be consulted on the subject matter before the Panel's recommendation and during an investigation.

Access to Bank Staff and Information

61. Pursuant to the Resolution and in discharge of their functions, the members of the Panel shall have access to all Bank staff who may contribute information and to all pertinent Bank records and shall consult as needed with the Director General, Operations Evaluation Department, and the Internal Auditor.

Legal Advice

62. The Panel shall seek, through the Vice President and General Counsel of the Bank, the written advice of the Bank's Legal Department on matters related to the Bank's rights and obligations with respect to the Request under consideration. Any such advice will be included as an attachment to the Panel's recommendation and/or Report to the Executive Directors.

Confidentiality

63. Documents, or portions of documents of a confidential nature will not be released by the Panel without the express written consent of the party concerned.

Information to Requester and Public

64. The Executive Secretary shall record in the Register all actions taken in connection with the processing of the Request, the dates thereof, and the dates on which any document or notification under these procedures is received in or sent from the Office of The Inspection Panel. The Requester shall be informed promptly. The Register will be publicly available.

65. A notice that a Request has been registered and all other notices or documents issued by the Panel will be available to the public through the Bank's PIC in Washington, D.C.; at the Bank's Resident Mission in the country where the project is located or at the relevant regional office; at the Bank's Paris, London, and Tokyo offices; or on request from the Executive Secretary of the Panel.

GUIDANCE ON HOW TO PREPARE A REQUEST FOR INSPECTION

The Inspection Panel needs some basic information in order to process a Request for Inspection:

1. Name, contact address, and telephone number of the group or people making the request.
2. Name and description of the Bank-financed project.
3. Adverse effects of the Bank project.
4. If you are a representative of affected people attach explicit written instructions from them authorizing you to act on their behalf.

These key questions must be answered:

1. Can you elaborate on the nature and importance of the damage caused by the project to you or those you represent?
2. What aspect of the project has or may affect you adversely? How did you determine this?
3. Are you familiar with Bank policies and procedures that apply to this type of project? How do you believe the Bank may have violated them?
4. Have you contacted or attempted to contact Bank staff about the project? Please provide information about all contacts, and the responses, if any, you received from the Bank. You must have done this *before* you can file a request.
5. Have you tried to resolve your problem through any other means?
6. If you know that the Panel has dealt with this matter before, do you have new facts or evidence to submit?

Please provide a summary of the information in no more than a few pages. Attach as much other information as you think necessary as separate documents. Please note and identify attachments in your summary.

You may wish to use the accompanying model form.

MODEL FORM:
REQUEST FOR INSPECTION

To: Executive Secretary, The Inspection Panel
1818 H Street NW, MSN 10-1007, Washington, DC 20433, USA
Fax No. 202-522-0916;
or c/o the appropriate World Bank Country Office

1. We [**insert names**] live and/or represent others who live in the area known as [**insert name of area**]. Our addresses are attached.
2. We have suffered, or are likely to suffer, harm as a result of the World Bank's failures or omissions in the [**insert name and/or brief description of the project or program**] located in [**insert location/country**].
3. [**Describe the damage or harm you are suffering or are likely to suffer from the project or program**]

4. [**List (if known) the World Bank's operational polices you believe have not been observed**]

5. We have complained to World Bank staff on the following occasions [**list dates**] by [**explain how the complaint was made**]. We have received no response, [**or**] we have received a response and we are not satisfied that the explanations and answers solve our problems for the following reasons:

6. We request the Inspection Panel recommend to the World Bank's Executive Directors that an investigation of these matters be carried out.

Signatures:
Date:
Contact address, telephone number, fax number, and email address:

List of attachments

We [**do/do not**] authorize you to disclose our identities

TABLE 1

SUMMARY OF REQUESTS FOR INSPECTION[1]

JUNE 30, 2007

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
1.	**Nepal:** Arun III Proposed Hydroelectric Project and Restructuring of IDA Credit	October 24, 1994	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
2.	**Ethiopia:** Compensation for Expropriation and Extension of IDA Credits to Ethiopia	May 2, 1995	No	—	—	—
3.	**Tanzania:** Power VI Project	May 16, 1995	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
4.	**Brazil:** Rondônia Natural Resources Management Project	June 16, 1995	Yes	Investigation	No	Eligibility Report, Additional Review report, and Review of Progress in Implementation
5.	**Chile:** Financing of Hydroelectric Dams in the Bío-Bío River	November 17, 1995	No	—	—	—
6.	**Bangladesh:** Jamuna Multipurpose Bridge Project	August 23, 1996	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report, and Report on Progress on Implementation of Action Plan
7.	**Argentina/Paraguay:** Yacyretá Hydroelectric Project (1996)	September 30, 1996	Yes	Investigation	No	Eligibility Report and Review of Present Project Problems and Assessment of Action Plans
8.	**Bangladesh:** Jute Sector Adjustment Credit	November 13, 1996	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report

continued

[1] Normally, the Panel advises the Executive Directors and the President when it receives a Request for Inspection that it cannot process (as it did in the Requests regarding Chile: Bio-Bio River, India: NTPC, Second Request, Cameroon: Pipeline Project, Second Request and Burundi: Public Works and Employment Creation Project). The Inspection Panel received a letter, dated August 27, 1999, also addressed to the President and the Executive Directors of the World Bank, requesting for the second time the "installation of an Inspection Panel" to investigate the Itaparica Resettlement and Irrigation Project in Brazil. Since the Bank's loans for this project were then long closed, the Panel was precluded from processing this Request. Furthermore, as the Request had been already addressed to the President and Executive Directors, no action on the part of the Panel was necessary. However, some regard this extemporaneous request as a formal Request for Inspection that should be added to the Panel's records.

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
9.	**Brazil:** Itaparica Resettlement and Irrigation Project	March 12, 1997	Yes	Investigation	No	Eligibility Report and ActionPlan review
10.	**India:** NTPC Power Generation Project	May 1, 1997	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Report on Desk Investigation
11.	**India:** Ecodevelopment Project	April 2, 1998	Yes	Investigation	No	Eligibility Report
12.	**Lesotho/South Africa:** Phase 1B of Lesotho Highlands Water Project (1998)	May 6, 1998	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
13.	**Nigeria:** Lagos Drainage and Sanitation Project	June 17, 1998	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
14.	**Brazil:** Land Reform Poverty Alleviation Project	December 14, 1998	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
15.	**Lesotho:** Highlands Water Project (1999)	April 26, 1999	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
16.	**China:** Western Poverty Reduction Project	June 18, 1999	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
17.	**Argentina:** Special Structural Adjustment Loan	July 26, 1999	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
18.	**Brazil:** Land Reform Poverty Alleviation Project, Second Request	September 14, 1999	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
19.	**Kenya:** Lake Victoria Environmental Management Project	October 12, 1999	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
20.	**Ecuador:** Mining Development and Environmental Control Technical Assistance Project	December 13, 1999	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
21.	**India:** NTPC Power Generation Project, Second Request	November 27, 2000	No	—	—	—
22.	**Chad:** Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity-Building Project	March 22, 2001	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report

continued

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
23.	**India:** Coal Sector Environmental and Social Mitigation Project and Coal Sector Rehabilitation Project	June 21, 2001	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
24.	**Uganda:** Third Power Project, Fourth Power Project, and proposed Bujagali Hydropower Project	July 27, 2001	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
25.	**Papua New Guinea:** Governance Promotion Adjustment Loan	December 6, 2001	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
26.	**Paraguay/Argentina:** Reform Project for the Water and Telecommunication Sectors, SEGBA V Power Distribution Project (Yacyretá 2002)	May 17, 2002	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
27.	**Cameroon:** Petroleum Development and Pipeline Project, and Petroleum Environment Capacity Enhancement Project	September 25, 2002	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
28.	**Philippines:** Manila Second Sewerage Project (MSSP)	September 26, 2003	Yes	No recommendation, as the Requesters failed to satisfy a procedural criterion, that the Requesters had brought the subject matter to Management's attention and that, in the Requester's view, Management failed to respond adequately.	Yes	Eligibility Report
29.	**Cameroon:** Petroleum Development and Pipeline Project (not registered)	November 26, 2003	No	—	—	—
30.	**Mexico:** Indigenous and Community Biodiversity Project (COINBIO)	January 26, 2004	Yes	In fairness to all parties concerned, the Panel could not take a position on whether the Request merits an investigation and awaits further developments.	Yes	Eligibility Report

continued

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
31.	**Colombia:** Cartagena Water Supply, Sewerage, and Environmental Management Project	April 20, 2004	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
32. & 33.	**India:** Mumbai Urban Transport Project	April 28, 2004	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
	India: Mumbai Urban Transport Project—Gazi Nagar	June 29, 2004	Yes			
34.	**Pakistan:** National Drainage Program Project	September 10, 2004	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
35.	**Burundi:** Public Works and Employment Creation Project	September 17, 2004	No	—	—	—
36.	**Cambodia:** Forest Concession Management and Control Pilot Project	January 28, 2005	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
37.	**Democratic Republic of Congo:** Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation (TSERO) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP)	November 19, 2005	Yes	Investigation	Yes	Investigation Ongoing
38.	**Honduras:** Land Administration Project	January 3, 2006	Yes	Investigation	Yes	Investigation Report
39.	**Romania:** Mine Closure and Social Mitigation Project	January 6, 2006	Yes	In fairness to all parties concerned, the Panel could not take a position on whether the Request merits an investigation and awaits further developments.	Yes	Eligibility Report
40.	**Nigeria:** West African Gas Pipeline Project	April 27, 2006	Yes	Investigation	Yes	(First) Eligibility Report and Final Eligibility Report; Investigation Ongoing
41.	**Brazil:** Paraná Biodiversity Project	July 10, 2006	Yes	No investigation	Yes	(First) Eligibility Report and Final Eligibility Report
42. & 43.	**Argentina:** Santa Fe Infrastructure Project and Provincial Road Infrastructure Project	August 28, 2006	Yes	No recommendation, as the Requesters failed to satisfy a procedural criterion, that the Requesters had brought the subject matter to Management's attention and that, in the Requester's view, Management failed to respond adequately.	Yes	Eligibility Report
		September 21, 2006	Yes			

continued

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
44.	**Uganda:** Private Power Generation Project	March 5, 2007	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report; Investigation Ongoing
45.	**India:** Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project	March 7, 2007	Yes	In fairness to all parties concerned, the Panel could not take a position on whether the Request merits an investigation and awaits further developments.	Yes	Eligibility Report
46.	**Albania:** Power Sector Generation and Restructuring Project	April 30, 2007	Yes			

TABLE 2

ALLEGED VIOLATIONS OF POLICIES AND PROCEDURES PER REQUEST

JUNE 30, 2007

	DATE REQUEST RECEIVED	REQUEST	POLICIES AND PROCEDURES RAISED IN THE REQUEST FOR INSPECTION
1.	10/24/1994	**Nepal:** Arun III Proposed Hydroelectric Project and Restructuring of IDA Credit	Economic evaluation of investment operations (OP/BP 10.04) Disclosure of operational information (BP 17.50) Outline for a project information document (BP 10.00, Annex A) Environmental assessment (OD 4.01) Involuntary resettlement (OD 4.30) Indigenous peoples (OD 4.20)
2.	5/2/1995	**Ethiopia:** Compensation for Expropriation and Extension of IDA Credits to Ethiopia (not registered)	Dispute over defaults on external debt, expropriation, and breach of contract (OMS 1.28)
3.	5/16/1995	**Tanzania:** Power VI Project	Article V Section 1(c), IDA Articles of Agreement Article V Section 1(d), IDA Articles of Agreement Article V Section 1(g), IDA Articles of Agreement Environmental aspects of Bank work (OMS 236) Environmental assessment (OD 4.01)
4.	6/16/1995	**Brazil:** Rondônia Natural Resources Management Project	Project supervision (OD 13.05) Forestry policy (OP 4.36) Wildlands policy (OP 11.02) Indigenous peoples (OD 4.20) Involvement of NGOs in Bank-supported activities (OD 14.70) Project monitoring and evaluation (OD 10.70) Investment lending—identification to the Board presentation (BP 10.00) Suspension of disbursements (OD 13.40) Accounting, financial reporting, and auditing (OD 10.60) Procurement (OD 11.00) Use of consultants (OD 11.10) Borrower compliance with audit covenants (OD 13.10)
5.	11/17/1995	**Chile:** Financing of Hydroelectric Dams in the Bío-Bío River (not registered)	Environmental policy for dam and reservoir project, Annex B (OD 4.00) Indigenous peoples (OD 4.20) Wildlands (OPN 11.02) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03) Involuntary resettlement (OD 4.30) Project supervision (OD 13.05)

continued

	DATE REQUEST RECEIVED	REQUEST	POLICIES AND PROCEDURES RAISED IN THE REQUEST FOR INSPECTION
6.	8/23/1996	**Bangladesh:** Jamuna Multipurpose Bridge Project	Environmental assessment (OD 4.01) Involuntary resettlement (OD 4.30) Involvement of NGOs in Bank-supported activities (OD 14.70)
7.	9/30/1996	**Argentina/Paraguay:** Yacyretá Hydroelectric Project	Environmental policy for dam and reservoir projects (OD 4.00, Annex B) Environmental assessment (OD 4.01) Indigenous peoples (OD 4.20) Involuntary resettlement (OD 4.30) Project monitoring and evaluation (OD 10.70) Project supervision (OD 13.05) Wildlands (OPN 11.02) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03) Environmental aspects of Bank work (OMS 2.36) Suspension of disbursements (OD 13.40)
8.	11/13/1996	**Bangladesh:** Jute Sector Adjustment Credit	Adjustment lending policy (OD 8.60) Project supervision (OP 13.05) Suspension of disbursements (OP 13.40)
9.	3/12/1997	Brazil: Itaparica Resettlement and Irrigation Project	Environmental policy for dam and reservoir projects (OD 4.00, Annex B) Environmental assessment (OD 4.01) Involuntary resettlement (OD 4.30) Indigenous peoples (OD 4.20) Project supervision (OD 13.05)
10.	5/1/1997	**India:** NTPC Power Generation Project	Economic evaluation of investment operations (OD 10.04) Environmental assessment (OD 4.01) Involuntary resettlement (OD 4.30) Indigenous peoples (OD 4.20) Project supervision (OD 13.05)
11.	4/2/1998	**India:** Ecodevelopment Project	Indigenous peoples (OD 4.20) Involuntary resettlement (OD 4.30) Forestry (OP 4.36)
12.	5/6/1998	**Lesotho/South Africa:** Phase 1B of Lesotho Highlands Water Project	Environmental policy for dam and reservoir projects (OD 4.00, Annex B) Economic evaluation of investment operations (OD 10.04) Poverty alleviation (OD 4.15) Water resources and management (OP 4.07)
13.	6/17/1998	**Nigeria:** Lagos Drainage and Sanitation Project	Involuntary resettlement (OD 4.30) Poverty alleviation (OD 4.15) Gender dimensions of development (OD 4.20) Project monitoring and evaluation (OD 10.70) Economic evaluation of investment operations (OP/BP 10.04) Article V, Section 1(g), IDA Articles of Agreement
14.	12/14/1998	**Brazil:** Land Reform Poverty Alleviation Project	Poverty alleviation (OD 4.15) Disclosure of operational information (BP 17.50) Environmental assessment (OD 4.01) Involving NGOs in Bank operations (GP 14.70)
15.	4/26/1999	**Lesotho:** Highlands Water Project	Disputes over defaults on external debt, expropriation, and breach of contract (OP/BP 7.40) Disclosure of operational information (BP 17.50)

continued

	DATE REQUEST RECEIVED	REQUEST	POLICIES AND PROCEDURES RAISED IN THE REQUEST FOR INSPECTION
16.	6/18/1999	**China:** Western Poverty Reduction Project	Disclosure of operational information (BP 17.50) Involuntary resettlement (OD 4.30) Environmental assessment (OD 4.01) Indigenous peoples (OD 4.20) Pest management (OP 4.09) Safety dams (OP/BP 4.37) Retroactive financing (OD 12.10) Investment lending (OD 10.00)
17.	7/26/1999	**Argentina:** Special Structural Adjustment Loan	Project supervision (OD 13.05) Poverty alleviation (OD 4.15) Project monitoring and evaluation (OP/BP 10.70) Suspension of disbursements (OP/BP 13.40) Disclosure of operational information (BP 17.50)
18.	9/14/1999	**Brazil:** Land Reform Poverty Alleviation Project, Second Request	Poverty alleviation (OD 4.15) Project supervision (OD 13.50) Disclosure of operational information (BP 17.50)
19.	10/12/1999	**Kenya:** Lake Victoria Environmental Management Project	Environmental assessment (OD 4.01) Poverty alleviation (OD 4.15) Economic evaluation of investment projects (OP 10.04) Project supervision (OD 13.05)
20.	12/13/1999	**Ecuador:** Mining Development and Environmental Control Technical Assistance Project	Environmental assessment (OD 4.01) Wildlands (OPN 11.02) Indigenous peoples (OD 4.20) Project supervision (OD 13.05)
21.	11/27/2000	**India:** NTPC Power Generation Project, Second Request (not registered)	Involuntary resettlement (OD 4.30) Project supervision (OD 13.05) Environmental assessment (OD 4.01)
22.	3/22/2001	**Chad:** Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity-Building Project	Environmental assessment (OD 4.01) Natural habitats (OP/BP 4.04) Pest management (OP 4.09) Poverty alleviation (OD 4.15) Indigenous peoples (OD 4.20) Forestry (OP 4.36) Disclosure of operational information (BP 17.50) Economic evaluation of investment operations (OP 10.04) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03) Project supervision (OD 13.05)
23.	6/21/2001	**India:** Coal Sector Environmental and Social Mitigation Project and Coal Sector Rehabilitation Project	Environmental assessment (OD 4.01) Indigenous peoples (OD 4.20) Involuntary resettlement (OD 4.30) Disclosure of operational information (BP 17.50) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03) Project supervision (OD 13.05)

continued

	DATE REQUEST RECEIVED	REQUEST	POLICIES AND PROCEDURES RAISED IN THE REQUEST FOR INSPECTION
24.	7/27/2001	**Uganda:** Third Power Project, Fourth Power Project, and proposed Bujagali Hydropower Project	Environmental assessment (OD/OP 4.01) Natural habitats (OP 4.04) Indigenous peoples (OD 4.20) Involuntary resettlement (OD 4.30) Safety of dams (OP 4.37) Management of cultural property of Bank- financed projects (OPN 11.03) Economic evaluation of investment operations (OP 10.04) Poverty alleviation (OD 4.15) Disclosure of operational information (BP 17.50) Project monitoring and evaluation (OD 10.70) Project supervision (OD 13.05)
25.	12/6/2001	**Papua New Guinea:** Governance Promotion Adjustment Loan	Forestry (OP 4.36) Adjustment lending policy (OD 8.60) Project supervision (OD/OP/BP 13.05)
26.	5/17/2002	**Paraguay:** Reform Project for the Water and Telecommunication Sectors **Argentina:** SEGBA V Power Distribution Project	Environmental policy for dam and reservoir projects (OD 4.00, Annex B) Environmental assessment (OD 4.01) Involuntary resettlement (OD 4.30) Project supervision (OD/OP/BP 13.05) Project monitoring and evaluation (OD 10.70) Suspension of disbursements (OD 13.40)
27.	9/25/2002	**Cameroon:** Petroleum Development and Pipeline Project, and Petroleum Environment Capacity Enhancement Project	Environmental assessment (OD 4.01) Natural habitat (OP/BP 4.04) Poverty reduction (OD 4.15) Indigenous people (OD 4.20) Involuntary resettlement (OD 4.30) Disclosure of operational information (BP 17.50) Project supervision (OD 13.05)
28.	9/26/2003	**Philippines:** Manila Second Sewerage Project	Environmental assessment (OD 4.01) Economic evaluation of investment operations (OP 10.04) Disclosure of operational information (BP 17.50) Project supervision (OD 13.05)
29.	11/26/2003	**Cameroon:** Petroleum Development and Pipeline Project (not registered)	Involuntary resettlement (OD 4.30)
30.	01/26/2004	**Mexico:** Indigenous and Community Biodiversity Project (COINBIO)	Indigenous people (OD 4.20) Project supervision (OD/OP/BP 13.05)
31.	04/20/2004	**Colombia:** Cartagena Water Supply, Sewerage, and Environmental Management Project	Environmental assessment (OD 4.01) Natural habitat (OP/BP 4.04) Water resources management (OD 4.07) Poverty reduction (OD 4.15) Indigenous people (OD 4.20) Financial management (OD 10.02) Economic evaluation of investment operations (OP 10.04) Project supervision (OD/OP/BP 13.05)
32.	04/28/2004	**India:** Mumbai Urban Transport Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Involuntary resettlement (OD 4.30) Disclosure of information (January 2002) Project supervision (OP/BP 13.05)

continued

	DATE REQUEST RECEIVED	REQUEST	POLICIES AND PROCEDURES RAISED IN THE REQUEST FOR INSPECTION
33.	06/29/2004	**India:** Mumbai Urban Transport Project—Gazi Nagar	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Involuntary resettlement (OD 4.30) Disclosure of information (January 2002) Project supervision (OP/BP 13.05)
34.	09/10/2004	**Pakistan:** National Drainage Program Project	Environmental assessment (OD 4.01) Natural habitats (OP 4.04) Indigenous people (OD 4.20) Involuntary resettlement (OD 4.30) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03)
35.	09/17/2004	**Burundi:** Public Works and Employment Creation Project (not registered)	Project supervision (OP/BP 13.05) Procurement (OP/BP 11.00)
36.	01/28/2005	**Cambodia:** Forest Concession Management and Control Pilot Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Natural habitats (OP/BP 4.04) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03) Indigenous people (OD 4.20) Forestry (OP/BP 4.36) Technical assistance (OP/BP 8.40) Project supervision (OP/BP 13.05) Disclosure of operational information (BP 17.50)
37.	11/19/2005	**Democratic Republic of Congo:** Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation and Emergency Economic and Social Reunification Support Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Poverty reduction (OD 4.15) Indigenous people (OD 4.20) Forestry (OP/BP 4.36) Emergency recovery assistance (OP/BP 8.50) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03) Project supervision (OP/BP 13.05) Disclosure of information (January 2002)
38.	01/03/2006	**Honduras:** Land Administration Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Natural habitats (OP/BP 4.04) Tribal people in Bank-financed projects (OMS 2.34) Indigenous people (OD 4.20) Indigenous people (OP/BP 4.10) Disclosure of operational information (BP 17.50)
39.	01/06/2006	**Romania:** Mine Closure and Social Mitigation Project	Environmental assessment (OD 4.01) Project supervision (OD/OP/BP 13.05) Disclosure of information (January 2002)
40.	04/27/2006	**Nigeria:** West African Gas Pipeline Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Involuntary resettlement (OP/BP 4.12) Poverty reduction (OD 4.15) Economic evaluation of investment operations (OP/BP 10.04) Project supervision (OP/BP 13.05) Disclosure of information (January 2002)
41.	07/10/2006	**Brazil:** Paraná Biodiversity Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Natural habitats (OP/BP 4.04) Forestry (1993) (OP/BP 4.36) Project supervision (OP/BP 13.05)

continued

	DATE REQUEST RECEIVED	REQUEST	POLICIES AND PROCEDURES RAISED IN THE REQUEST FOR INSPECTION
42.	08/28/2006	**Argentina:** Santa Fe Infrastructure Project and Provincial Road Infrastructure Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Involuntary resettlement (OP/BP 4.12) Disclosure of information (January 2002)
&			
43.	09/21/2006		Environmental assessment (OP/BP 4.01) Involuntary resettlement (OP/BP 4.12)
44.	03/05/2007	**Uganda:** Private Power Generation Project (proposed)	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Natural habitats (OP/BP 4.04) Environmental action plans (OP 4.02) Water resource management (OP 4.07) Indigenous people (OP/BP 4.10) Physical cultural resources (OP/BP 4.11) Involuntary resettlement (OP/BP 4.12) Safety of dams (OP 4.37) Projects on international waterways (OP/BP 7.50) Economic evaluation of investment operations (OP/BP 10.04) Poverty reduction (OP 1.00) World Bank Policy on disclosure of information
45.	03/07/2007	**India:** Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project	Environmental assessment (OP/BP 4.01) Natural habitats (OP/BP 4.04) Poverty reduction (OD 4.15) Forests (OP/BP 4.36) Project supervision (OP/BP 13.05)
46.	04/30/2007	**Albania:** Power Sector Generation and Restructuring Project	Project appraisal (OMS 2.20) Environmental assessment (OP/BP 4.01) Natural habitats (OP/BP 4.04) Involuntary resettlement (OP/BP 4.12) Economic evaluation of investment operations (OP/BP 10.04) Management of cultural property in Bank-financed projects (OPN 11.03) Project supervision (OP/BP 13.05)

Source: Inspection Panel

Note: BP = Bank Procedure; OD = Operational Directive; OMS = Operational Manual Statement; OP = Operational Policy; OPN = Operational Policy Note.

FIGURE 2

POLICIES MOST OFTEN RAISED IN REQUESTS AS OF JUNE 30, 2007

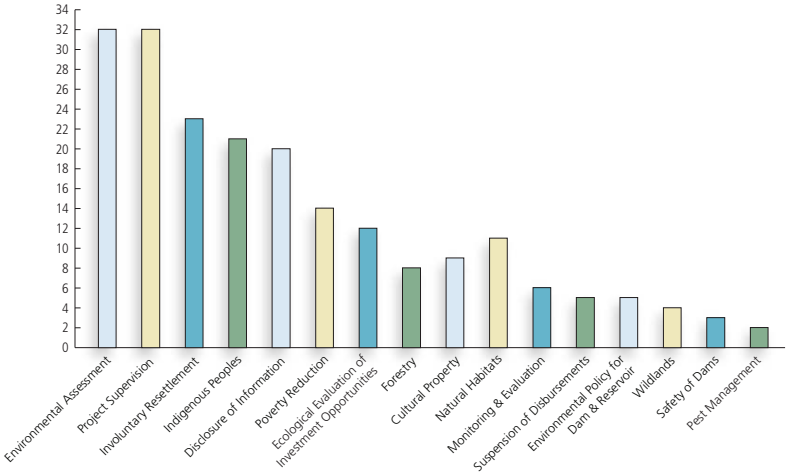
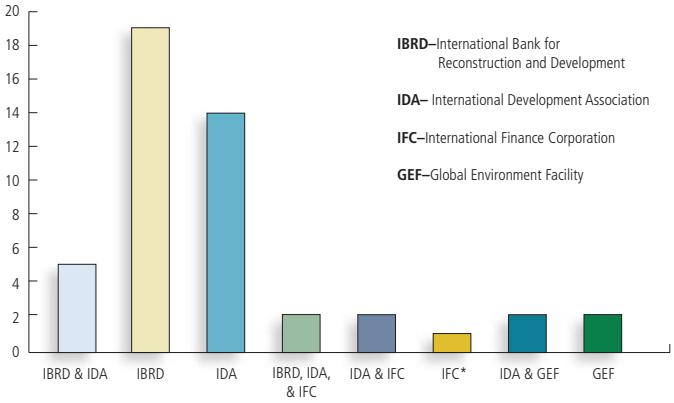


FIGURE 3

FINANCING FOR PROJECTS SUBJECT TO REQUESTS JUNE 30, 2007



* The Panel's mandate does not cover IFC. However, in November 1995, the Panel received a Request regarding a project financed by IFC, and it forwarded the Request to the Bank's president. Thereafter, in 1999, the Bank established IFC's Compliance Advisor Ombudsman.

FIGURE 4
PERCENTAGE OF REQUESTS RECEIVED PER REGION
JUNE 30, 2007

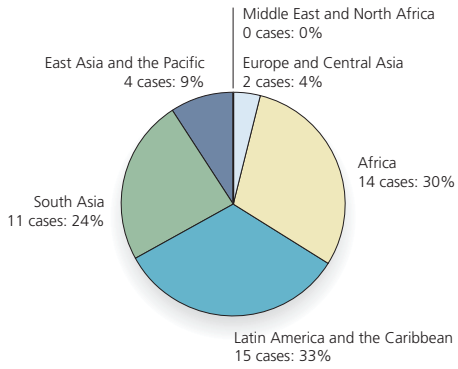
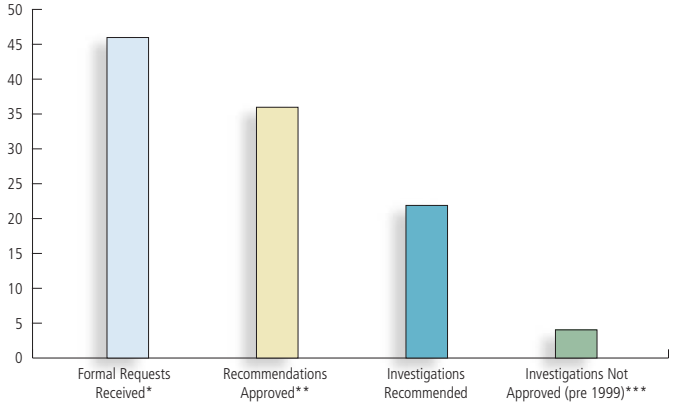


FIGURE 5
PANEL'S REQUEST RECORD
AS OF JUNE 30, 2007



* Includes the Request received concerning the Albania: Power Sector Generation and Restructuring Project, which was still being processed at the time of draft of the Annual Report.

** Includes several single Recommendations relating to different Requests concerning one same Project and processed simultaneously. Also includes several Recommendations relating to a single Request.

*** Since the 1999 Board Clarifications of the Resolution establishing the Panel, all recommendations for investigations have been approved.

GEOGRAPHICAL DISTRIBUTION OF REQUESTS FOR INSPECTION

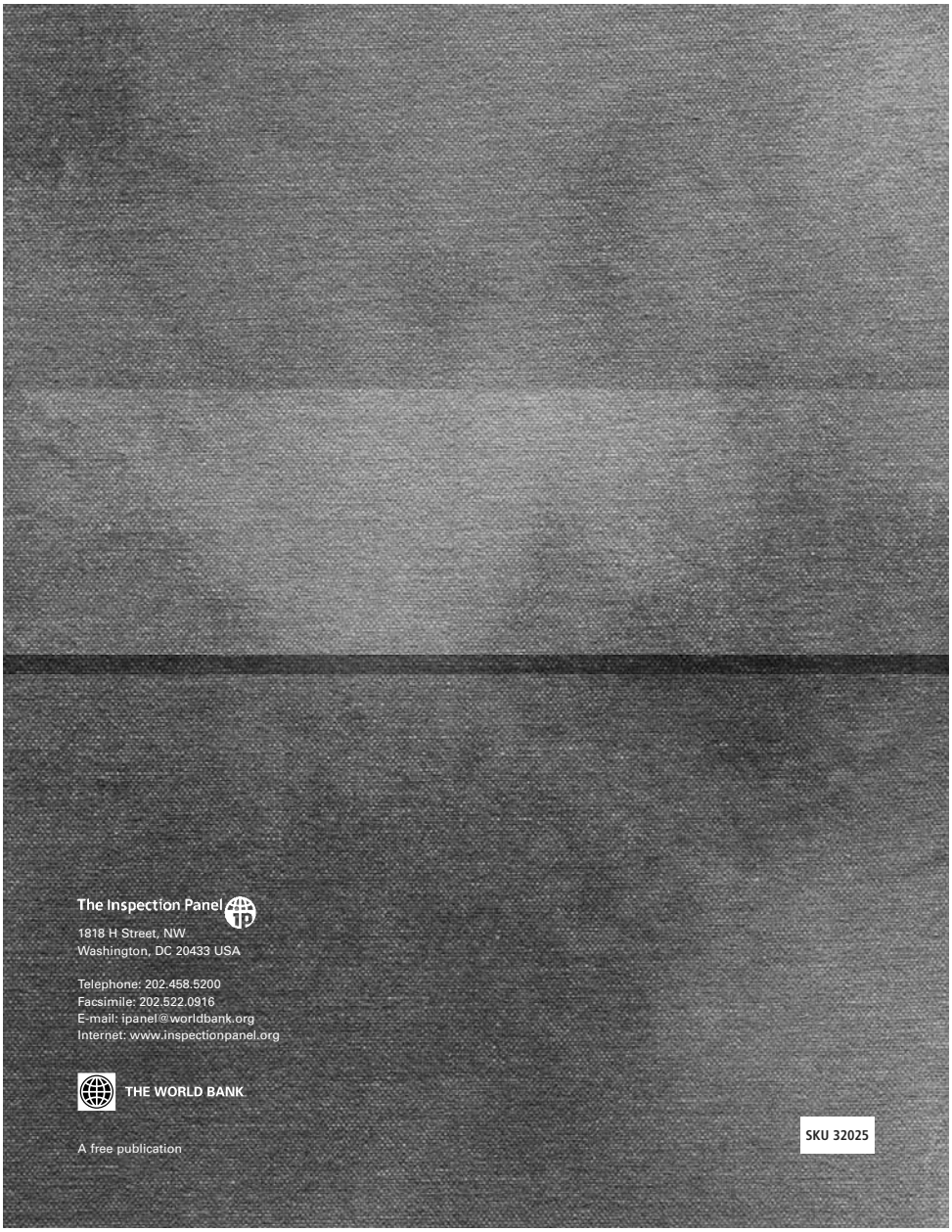
1 Romania
Albania 1
China 1
Pakistan 1
Nepal 1
Bangladesh 2
India 7
Chad 1
Ethiopia 1
Uganda 2
Kenya 1
Burundi 1
Tanzania 1
Cambodia 1
Philippines 1
Papua New Guinea 1
Lesotho 1
South Africa
1 Request concerned the territory of both Lesotho and South Africa.
IBRD 32336R11

ANNEX 7

THE INSPECTION PANEL BUDGET
JULY 1, 2006–JUNE 30, 2007

	(THOUSANDS OF U.S. DOLLARS)
Consultants*	673.9
Salaries**	999.2
Temporaries	40.4
Publications	49.7
Travel	477.0
Benefits	497.7
Communications & IT Services	105.1
Equipment & Building Services	6.9
Representation & Hospitality	15.8
Contractual Services	27.9
Other Expenses	7.6
Office Occupancy	167.0
Total Expenses	**3,068.2**
Current Budget	**3,083.8**

Note: Numbers may not add to totals because of rounding.
* Includes Panel Members' fees.
** Includes Chairperson's salary.



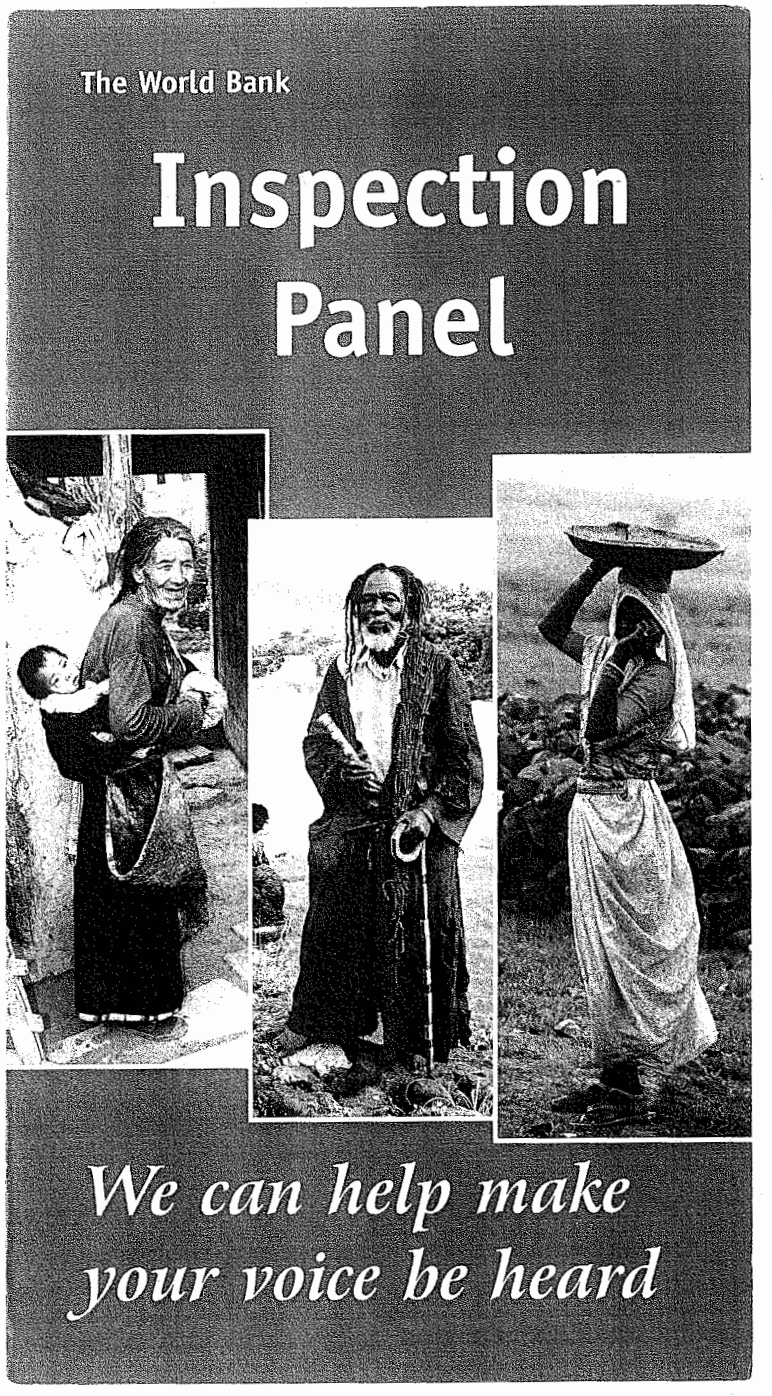
The Inspection Panel
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA

Telephone: 202.458.5200
Facsimile: 202.522.0916
E-mail: ipanel@worldbank.org
Internet: www.inspectionpanel.org

THE WORLD BANK

A free publication

SKU 32025


The World Bank
Inspection Panel
We can help make your voice be heard

The Inspection Panel Process

Requests for Inspection

If you and at least one other member of your community believe that you are suffering, or may suffer, harm caused by a World Bank-funded project, that the World Bank may have violated its operational policies or procedures, and that this violation is causing the harm, you may submit a Request for Inspection (Request) to the World Bank's independent Inspection Panel. The World Bank's policies and procedures are intended to ensure that the projects and programs it finances provide social and economic benefits, and avoid harming people and the environment.

You may submit a Request in any language. A local non-governmental organization (NGO), or another person who represents you, can also submit a Request on your behalf. In exceptional circumstances, or if you have no local representation, a foreign NGO or group may represent you. You may ask for your name to be kept confidential by the Panel.

What Requests are eligible?

In order to submit a Request you need to have already raised your concerns with World Bank staff. To do so, contact the World Bank office in your country or the nearest World Bank office. You may also contact the Inspection Panel to let them know of your communication with the World Bank.

If you are not satisfied by the response from the World Bank, you may immediately submit a Request for Inspection to:

The Inspection Panel
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

You can submit a Request to the Panel even before the World Bank has approved financing for the project or program. Requests are not eligible when the loan and/or credit funding the project is closed, or if more than 95 percent of the funding has been disbursed.

What happens to a Request?

When the Panel receives a Request, it registers it and sends it to World Bank management for a response. The Panel decides whether to recommend an investigation to the World Bank's Board of Executive Directors (Board), and the Board then decides whether to approve the Panel's recommendation. The Panel informs the Requesters of the Board's decision. The Request for Inspection, the Panel's eligibility report, World Bank management's response, and the content of the Board's decision are released to the public and posted on the Panel's website.

If the Board approves an investigation, the Panel reviews relevant documents, interviews World Bank staff, and normally visits the project site to meet with the people who submitted the Request. The Panel then sends to the Board a written report on its findings.

Within six weeks, World Bank management must respond and indicate how it plans to address the Panel's findings. The Board makes a decision on the project based on the Panel's report and management's recommendations. The Panel's report, management's recommendations, and the content of the Board's decision are released to the public and posted on the Panel's website.

How do I prepare a Request?

Write a letter to the Inspection Panel:

- Provide the name and/or a brief description of the project or program
- Describe the damage and/or harm you have experienced, are experiencing, or may experience
- Describe the failures or omissions you believe the World Bank is responsible for. (If known, list the World Bank policies or procedures you believe have been violated.)
- Indicate when and how you have discussed your concerns with World Bank staff and why you are not satisfied with the explanations or promised actions by World Bank staff
- Attach any other information or documents you believe may be relevant to your Request

If you are representing an affected group, you need to attach proof of representation.

Suggested Format for a Request for Inspection

To: Executive Secretary, The Inspection Panel
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA
Fax No. 202-522-0916; or c/o the appropriate World Bank Country Office

1. We [**insert names**] live and/or represent others who live in the area known as [**insert name of area**]. Our addresses are attached.

2. We have suffered, or are likely to suffer, harm as a result of the World Bank's failures or omissions in the [**insert name and/or brief description of the project or program**] located in [**insert location/country**].

3. [**Describe the damage or harm you are suffering or are likely to suffer from the project or program**].____

   _____

4. [**List (if known) the World Bank's operational polices you believe have not been observed**]. _____

   _____

5. We have complained to World Bank staff on the following occasions [**list dates**] by [**explain how the complaint was made**]. We have received *no* response, [**or**] we have received a response *and* we are not satisfied that the explanations and answers solve our problems for the following reasons: _____

   _____

6. We request the Inspection Panel recommend to the World Bank's Executive Directors that an investigation of these matters be carried out.

Signatures:_____ Date:_____

_____

Contact address, telephone number, fax number and email address_____

_____

List of attachments

The Inspection Panel is an independent vehicle for people who believe that they have been, or are likely to be, harmed by a World Bank funded project. The Panel gives people affected by World Bank projects direct access to the World Bank's Board of Executive Directors.

The Panel is composed of three members of different nationalities who serve five-year terms. The Panel is a fact-finding body that acts independently and objectively to help bring World Bank lending operations into compliance with its own operational policies and procedures. The Panel's website and annual report provide information on Panel cases and activities.

The Panel's mandate covers any project or program financed at least in part by the International Development Association (IDA) or the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). The Panel has received Requests dealing with a wide variety of projects and programs, such as dams, pipelines, forestry, power generation, and structural adjustment lending. People from countries across the world, including Bangladesh, Brazil, Chad, China, Ecuador, India, Nepal, Paraguay, the Philippines and Uganda, have submitted Requests to the Panel.

The Inspection Panel

Independence
Impartiality
Integrity

"Accountability at the World Bank: The Inspection Panel 10 Years On" (Published 2003)

English, French, Portuguese, and Spanish versions of the Panel's book can be obtained at no cost by request to the Inspection Panel.

CONTACT INFORMATION

Inspection Panel
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

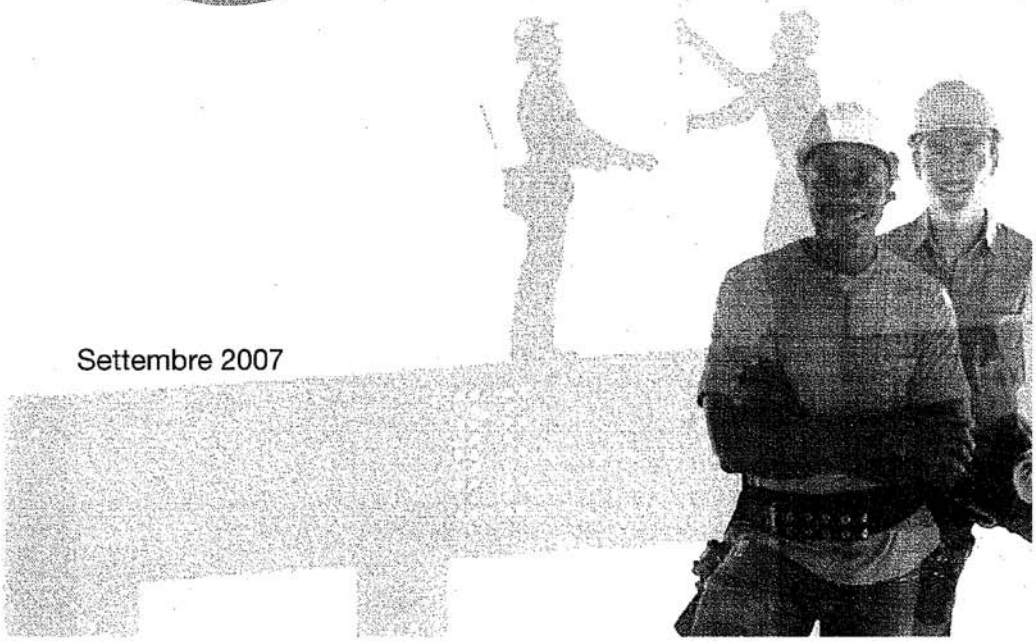
Telephone: (202) 458-5200
Fax: (202) 522-0916
Email: ipanel@worldbank.org
Internet: www.inspectionpanel.org

3.2. ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI (ANCE)

ANCE
ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi
Ufficio Lavori all'estero e Relazioni Internazionali

RAPPORTO SULLA PRESENZA DELLE IMPRESE DI COSTRUZIONI ITALIANE NEL MONDO - 2006



Settembre 2007

Il Rapporto sulla presenza delle imprese
di costruzioni italiane nel mondo nel 2006
è curato dalla Direzione Affari Economici
e Centro Studi e dall'Ufficio Lavori all'estero
e Relazioni Internazionali dell'ANCE:
Antonio Gennari (direttore), Giulio Guarracino,
Francesco Manni, Alessandra Ciulla,
Giulia Santaniello, Umberto Fadini.

affarieconomici@ance.it
estero@ance.it

Edilstampa srl - via Guattani 24
00161 Roma
Tel. 0684567320 - Fax 0644232981
edilstampa@ance.it
Roma, settembre 2007

Stampa: CSR Roma

INDICE

SINTESI DEI RISULTATI

CAPITOLO 1 - ANALISI DELL'ANDAMENTO DEL FATTURATO PRODOTTO ALL'ESTERO

1.1 - ANALISI DELLE DINAMICHE DI CRESCITA DELLE IMPRESE PER CLASSI DI FATTURATO

CAPITOLO 2 – ANALISI DELL'EVOLUZIONE DELLE COMMESSE ALL'ESTERO

2.1 - RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DEI LAVORI DI COSTRUZIONE
2.2 - RIPARTIZIONE DEI LAVORI DI COSTRUZIONI PER CLASSI D'IMPORTO
2.3 - ANALISI DEI LAVORI DI COSTRUZIONI PER TIPOLOGIA DI OPERE

ALLEGATO 1 – CLASSIFICA DELLE PRIME 30 IMPRESE ITALIANE ALL'ESTERO

ALLEGATO 2 – TABELLA RIEPILOGATIVA DELLE COMMESSE PER PAESE

ALLEGATO 3 – ANALISI A LIVELLO REGIONALE DELLE COMMESSE ALL'ESTERO

UNIONE EUROPEA
EXTRA U.E
AFRICA SUB - SAHARIANA
NORD AFRICA
ASIA - OCEANIA
MEDIO ORIENTE
NORD AMERICA
CENTRO AMERICA
SUD AMERICA

A cura di:

Direzione Affari Economici e Centro Studi

Ufficio Lavori all'Estero e Relazioni Internazionali

Sintesi dei risultati

Il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare l'attività delle imprese di costruzioni italiane all'estero. Per questa ragione, è stata effettuata un'indagine a cui hanno preso parte 40 imprese titolari di attività fuori dai confini nazionali nel periodo 2003-2006.

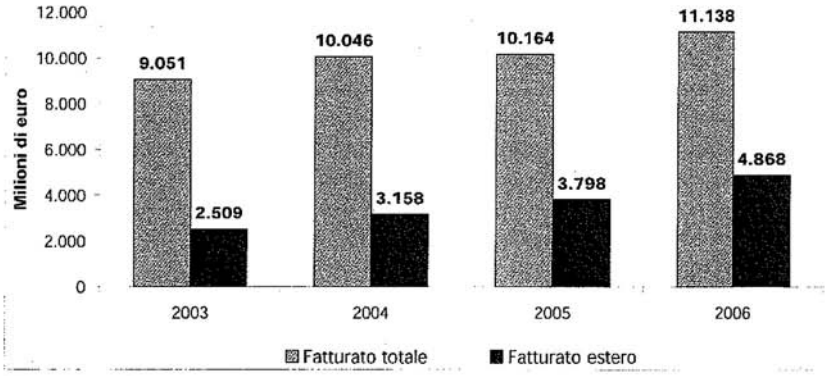
I risultati della ricerca fotografano una realtà imprenditoriale con una forte propensione ad investire all'estero e pronta a raccogliere le sfide dei mercati internazionali.

Le imprese del campione nel 2006 hanno fatturato all'estero 4.868 milioni di euro ed hanno dato occupazione a 45.000 addetti.

Una prova dell'impegno internazionale delle imprese di costruzione è costituito dalla **dinamica del fatturato estero** nel quadriennio 2003-2006.

Nel 2003, le imprese del campione realizzavano oltre confine il 28% del fatturato totale, pari a 2.509 milioni di euro. Alla fine del 2006, il fatturato realizzato all'estero ha raggiunto i 4.868 milioni di euro, ovvero il 44% circa del totale.

Fatturato delle imprese di costruzioni - *Anni 2003-2006*



Fonte: Ance - Indagine 2007

In soli tre anni, quindi, il fatturato estero delle imprese è raddoppiato (+94%), con un tasso di crescita medio annuo del 25%.

Se poi si analizzano i dati relativi alle commesse, riportati nel Capitolo 2, la crescita risulta ancora più marcata.

Dati riassuntivi della presenza italiana all'estero

	Cantieri	Importo contrattuale	Quota impresa	Quota impresa
	numero	*(mil. di euro)*	*(mil. di euro)*	(in %)
totale lavori (A1)	**478**	**27.711,2**	**22.558,7**	**81,4**
totale iniziative immobiliari (A2)	**15**	**201,5**	**163,1**	**80,9**
totale commesse (A = A1+A2)	**493**	**27.912,7**	**22.721,9**	**81,4**
totale concessioni (B)	**12**	**13.682,2**	**5.082,6**	**37,1**

Fonte: Ance - Indagine 2007

Le imprese italiane, infatti, **sono presenti in 75 Paesi con 493 cantieri, il cui importo contrattuale complessivo è pari a 27.913 milioni di euro.**

Solo nel 2006 le imprese italiane sono riuscite ad aggiudicarsi 209 nuovi contratti, per un controvalore di 9.000 milioni di euro, ed a penetrare in 19 nuovi mercati.

Anche i primi indicazioni riguardanti le commesse all'estero per il 2007 sembrano confermare il trend di crescita finora registrato.

Le **operazioni di sviluppo immobiliare** censite sono 15, per 200 milioni di euro. Questi ultimi valori sono da considerarsi provvisori, perché sottostimano la reale presenza delle imprese italiane nel settore immobiliare internazionale.

Infine, le imprese di costruzioni italiane sono titolari di 12 **contratti di concessione** che valgono circa 13.700 milioni di euro. La localizzazione di questi investimenti è più concentrata rispetto a quella dei lavori di costruzioni: le aree in cui sono attive concessioni sono l'Europa, l'Asia, il Centro ed il Sud America.

Un altro fenomeno che emerge dall'analisi è il **coinvolgimento di tutte le classi d'impresa nel processo di internazionalizzazione.** Non sono, infatti, solo le imprese di grandi dimensioni a lavorare fuori dall'Italia, ma ci si trova di fronte ad un sistema organico che coinvolge anche le medie e piccole aziende.

I risultati riportati nel Capitolo 1 testimoniano che recentemente le imprese di dimensioni più contenute si stanno aprendo con decisione agli investimenti internazionali, considerandoli come un'opportunità di crescita: nella fascia di fatturato medio-piccola, quella compresa tra i 25 ed i 100 milioni, sulle 10 imprese presenti, ben 6 hanno cominciato a lavorare con successo all'estero dal 2005[1].

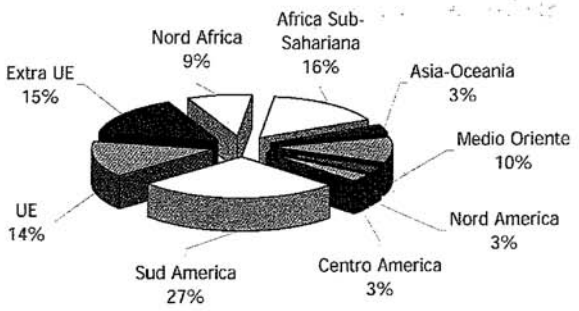
Ma la **dinamicità delle imprese è dimostrata anche dal numero crescente di imprese che diversificano gli investimenti su diversi mercati**. Se si analizzano i dati relativi alle nuove commesse aggiudicate nel 2006, su 24 imprese attive in Europa, 10 sono aziende che operano per la prima volta in quella zona. Nei Paesi europei Extra U.E. 5 commesse su 9 sono state acquisite da imprese *new comers*. E la stessa dinamicità si nota anche in Asia ed in Centro America.

Per quanto riguarda la **distribuzione geografica delle commesse**, i mercati più importanti risultano essere il Sud America e l'Africa.

---

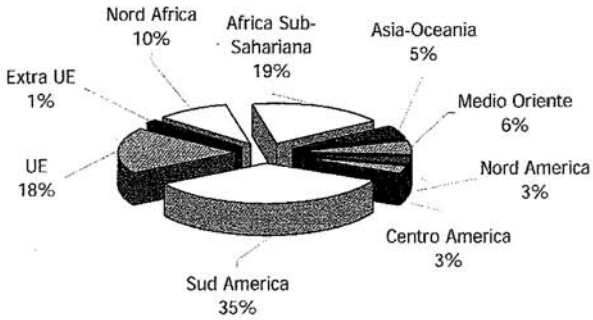
[1] *Alcune imprese del campione hanno intrapreso attività internazionali dopo il 2003. Il peso di queste imprese sul fatturato totale è limitato ed incide in maniera marginale sulla crescita del fatturato estero complessivo.*

Le commesse in corso delle imprese italiane all'estero
% su importo totale



Fonte: Ance - Indagine 2007

Le nuove commesse 2006 delle imprese italiane all'estero - *% su importo totale*



Fonte: Ance - Indagine 2007

I dati finora esposti provano come il settore delle costruzioni contribuisca all'affermazione del *made in Italy* nel Mondo, facendo sì che la credibilità del sistema delle costruzioni nazionale venga riconosciuta a livello internazionale.

E' bene però ricordare che **nonostante la forte crescita del fatturato estero dell'ultimo quadriennio, la quota di mercato delle imprese italiane è ancora limitata rispetto ai nostri competitori stranieri**: basti pensare che le imprese del campione complessivamente fatturano all'estero un quarto delle aziende francesi e di quelle tedesche, la metà di quelle spagnole, circa i due terzi delle inglesi.

***

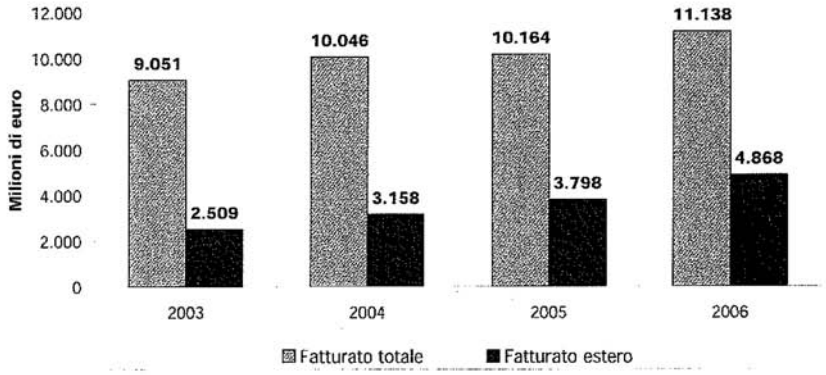
Seppure i dati evidenzino un incremento sostenuto dell'attività delle imprese italiane all'estero, permane la necessità di un impegno ancora più intenso da parte del Sistema Italia per favorire il processo di internazionalizzazione del settore delle costruzioni.

Capitolo 1 - Analisi dell'andamento del fatturato prodotto all'estero

Nel quadriennio 2003-2006 la presenza delle imprese di costruzioni italiane all'estero è aumentata considerevolmente.

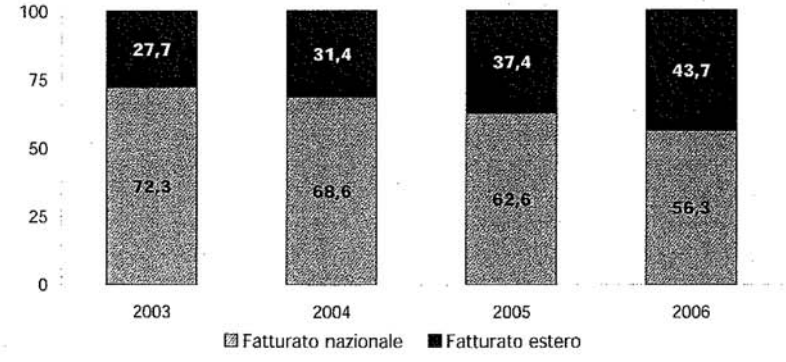
Dall'analisi dei questionari risulta che il campione di imprese nel 2003 realizzava oltre confine il 28% circa del fatturato totale, pari a 2.510 milioni di euro. **Alla fine del 2006, il peso dell'estero sul totale ha raggiunto il 44% circa, ovvero 4.868 milioni di euro.**

Fatturato delle imprese di costruzioni - *Anni 2003-2006*



Fonte: Ance - Indagine 2007

Evoluzione del fatturato nazionale ed estero; valori in %
Anni 2003-2006

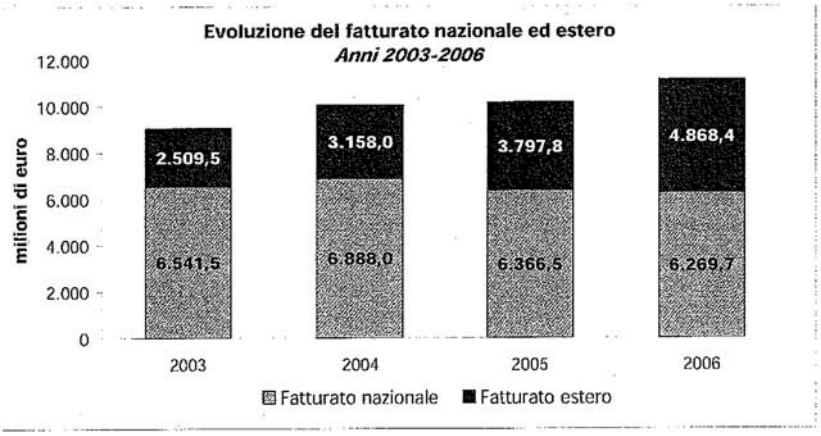


Fonte: Ance - Indagine 2007

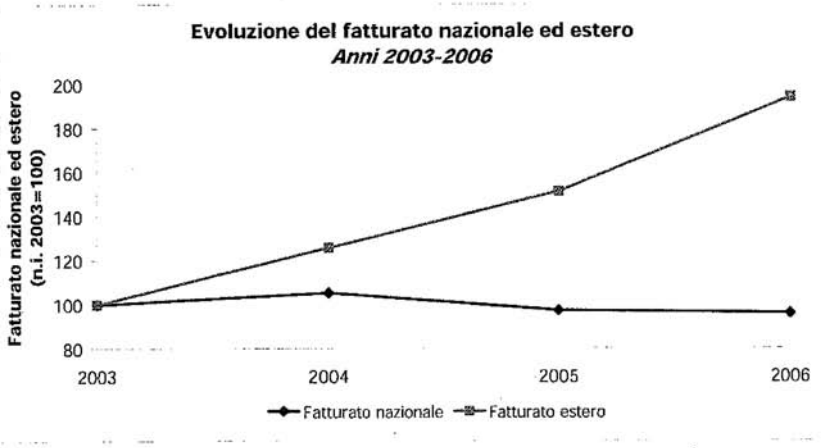
Nel periodo 2003-2006 le dinamiche di crescita hanno interessato tutte le imprese del campione benché le intensità siano differenti.

Come si evince dai grafici in basso, mentre l'andamento del fatturato nazionale nel quadriennio è praticamente piatto, se non addirittura decrescente, lo sviluppo delle attività estere è assai marcato.

In soli tre anni, infatti, il fatturato estero delle imprese del campione è praticamente raddoppiato (+94%), con una crescita media annua del 25% circa.



Fonte: Ance - Indagine 2007



Fonte: Ance - Indagine 2007

Nello stesso periodo il fatturato nazionale è diminuito del 4,2%[2], con una diminuzione media annua dell'1,4%.

---

[2] *Il calo del fatturato nazionale è da ascrivere soprattutto alle imprese di dimensione maggiore (vedere tabella a pag. 10)*

ANDAMENTO DEL FATTURATO NAZIONALE ED ESTERO

periodo 2003-2006

	2003	2006	Tasso di crescita *(in %)*	Tasso di crescita medio annuo *(in %)*
Fatturato nazionale	6.541,5	6.269,7	-4,2	-1,4
Fatturato estero	2.509,5	4.868,4	94,0	24,7

Fonte: Ance - Indagine 2007

1.1 - Analisi delle dinamiche di crescita delle imprese per classi di fatturato

La crescita degli ultimi anni ha interessato tutte le imprese del campione ma con una differente dinamica a seconda della dimensione aziendali.

Per questa ragione è stato compiuto un approfondimento, suddividendo le diverse imprese del campione in cinque classi. La variabile discriminante presa in considerazione è il fatturato prodotto nel 2006 da ognuna di esse.

Imprese suddivise per classi di valore della produzione globale 2006

(mil di euro)

Oltre 500	
1	IMPREGILO
2	ASTALDI
3	CONDOTTE
4	PIZZAROTTI
5	CMC

251-500	
6	ITINERA
7	SALINI
8	GHELLA
9	RIZZANI
10	GRANDI LAVORI FINCOSIT
11	TODINI
12	TREVI
13	BONATTI
14	TORNO
15	SOCOTHERM

101-250	
16	MALTAURO
17	BENTINI
18	VALDADIGE
19	TUBOSIDER
20	RENCO
21	COSSI
22	INSO
23	SELI

da 26 a 100	
24	SALINI LOCATELLI
25	SALCEF
26	GUERRINO PIVATO
27	SEAS
28	COGEIS
29	CIEMME
30	DEMOTER
31	CON.I.COS
32	TROIANI
33	SECOL

Fino a 25	
34	SAN PAOLO
35	IBI
36	FERRETTI
37	SCAMOTER
38	SETTIMO
39	CARTA
40	MONTICAVA

Lo sviluppo più rilevante del fatturato estero ha riguardato le imprese di dimensioni maggiori: per la classe 251-500 milioni si è passati da 1.001 milioni del 2003 ai 1.933 milioni dello scorso anno (+93,1%), mentre per quella oltre i 500 milioni in tre anni il fatturato estero è passato da 1.195 a 2.423 milioni, vale a dire +103%.

La classe dai 101 ai 250 milioni, invece, ha visto incrementare il fatturato estero del 50,6%, quella dai 26 ai 100 milioni del 372%[3].

L'unica classe che ha mostrato una evidente variabilità nel tempo del fatturato estero è quella fino a 25 milioni di euro. Benché il fatturato risulti stabile tra il 2003 ed 2006, la produzione estera ha avuto un andamento alterno. Questo fenomeno trova spiegazione nelle caratteristiche strutturali delle imprese considerate, che permette una gestione puntuale delle commesse. Questo modo di operare può provocare delle interruzioni nell'attività internazionale e determina, almeno in parte, la variabilità del fatturato estero.

Andamento del fatturato totale ed estero per classi d'impresa

Classi di fatturato	Fatturato totale	*di cui* Fatturato estero	Fatturato totale	*di cui* Fatturato estero	Fatturato totale	*di cui* Fatturato estero	Fatturato totale	*di cui* Fatturato estero
	2003		*2004*		*2005*		*2006*	
mil euro	*mil euro*	*mil euro*	*mil euro*	*mil euro*	*mil euro*	*mil euro*	*mil euro*	*mil euro*
fino a 25	91	9	94	7	98	12	101	9
26-100	376	14	389	16	422	23	492	67
101-250	790	289	943	328	1.065	349	1.135	436
251-500	2.224	1.001	2.720	1.176	3.216	1.603	3.687	1.933
oltre 500	5.571	1.195	5.900	1.631	5.362	1.810	5.722	2.423
	9.051	**2.509**	**10.046**	**3.158**	**10.164**	**3.798**	**11.138**	**4.868**

Fonte: Ance - Indagine 2007

I trend di crescita dell'estero per le imprese del campione sono notevoli, soprattutto se confrontati con la dinamica del fatturato realizzato in Italia.

Per tutte le classi di fatturato, la componente estera cresce in maniera maggiore rispetto a quella nazionale.

Per la fascia più alta, quella oltre i 500 milioni di euro, si assiste ad una diminuzione del 24,6% del fatturato prodotto in Italia nel quadriennio 2003-2006. Questa contrazione così elevata pesa molto anche sul totale generale, dal momento che il fatturato nazionale prodotto dalla classe più alta è pari al 53% del totale.

Nella tabella seguente è riportata l'incidenza della componente estera sul fatturato globale nel 2003 e nel 2006 ed il tasso di crescita media annuo.

Per le due classi più elevate il tasso di crescita medio annuo del fatturato estero nel quadriennio appena trascorso è stato del 25% circa.

---

[3] La spiegazione di un tasso di crescita così elevato per la seconda fascia di fatturato, quella da 26 a 100 milioni di euro, è riconducibile al fatto che su 10 imprese ben 6 hanno intrapreso attività internazionali a partire dal 2005. Il loro peso è comunque limitato rispetto al fatturato totale del campione e non si può considerare come un fattore determinante del suo trend di crescita.

Confronto tra le dinamiche di crescita del fatturato nazionale e estero - 2003-2006

Classi di fatturato	Variazione % fatturato totale	Variazione % fatturato nazionale	Variazione % fatturato estero	Tasso di variazione medio annuo fatt. estero
Mil. Euro	*%*	*%*	*%*	*%*
fno a 25	11,8	12,9	1,5	0,5
26 - 100	31,1	17,8	372,6	67,8
101-250	43,8	39,9	50,6	14,6
251-500	65,8	43,5	93,1	24,5
oltre 500	2,7	-24,6	102,7	26,6
Totale	**23,1**	**-4,2**	**94,0**	**24,7**

Fonte: Ance - Indagine 2007

La crescita media della classe centrale è del 14,6% annuo, mentre per la seconda fascia di imprese il dato 67,8% risente del fatto che più della metà delle imprese ha iniziato la propria esperienza internazionale recentemente, con risultati apprezzabili.

Infine, **uno dei segni più evidenti di questa crescita è l'aumento della componente estera sul fatturato totale.**

A livello aggregato, l'incidenza dell'estero nel 2003 era pari al 27,7%; solo tre anni dopo, tale peso è arrivato al 43,7% e per alcune classi di fatturato questo aumento è anche maggiore.

Ad esempio, nella fascia più alta di fatturato, quella oltre i 500 milioni, si è passati da un'incidenza del 21,5% del 2003 al 42,3% nel 2006. Nel quadriennio, per la classe da 251 a 500 milioni questo rapporto ha raggiunto il 52,4%, ovvero mediamente più della metà del fatturato è stato prodotto all'estero.

Per queste categorie di imprese i mercati esteri rappresentano una scelta di politica industriale, dettata anche dalla diminuzione delle opportunità di lavoro sul mercato interno nel settore delle opere pubbliche.

Per le medie imprese, invece, la percentuale di fatturato prodotta oltreconfine è del 38,4%, mentre per le imprese di dimensioni minori il peso dell'estero diminuisce, anche se rappresenta sempre una componente non indifferente, compresa tra il 10% ed il 13,5%.

Variazione del peso del fatturato estero sul totale per classi di fatturato

Classi di fatturato	Incid. % fatt. estero sul totale - 2003	Incid. % fatt. estero sul totale - 2006
milioni di euro		
fino a 25	10,2	9,3
26-100	3,8	13,5
101-250	36,7	38,4
251-500	45,0	52,4
oltre 500	21,5	42,3
Totale	**27,7**	**43,7**

Fonte: Ance - Indagine 2007

Capitolo 2 – Analisi dell'evoluzione delle commesse all'estero

Dall'analisi dell'attività delle imprese italiane di costruzione all'estero, è emerso che le aziende del campione sono presenti in 75 Paesi dei sei Continenti.

Dati riassuntivi della presenza italiana all'estero

	Cantieri	Importo contrattuale	Quota impresa	Quota impresa
	numero	*mil. di euro*	*mil. di euro*	*%*
lavori				
nuove commesse 2006	209	8.998,7	7.749,5	86,1
nuove commesse non specificate (*)	*n.d.*	*614,0*	*441,0*	*71,8*
lavori in corso preesistenti al 2006	269	17.564,4	13.871,3	79,0
lavori in corso non specificati (*)	*n.d.*	*534,0*	*497,0*	93,1
totale lavori (A1)	**478**	**27.711,2**	**22.558,7**	**81,4**
iniziative immobiliari				
nuove commesse 2006	12	105,5	79,8	75,6
lavori in corso preesistenti al 2006	3	96,0	83,3	86,8
totale iniziative immobiliari (A2)	**15**	**201,5**	**163,1**	**80,9**
totale commesse (A = A1+A2)	**493**	**27.912,7**	**22.721,9**	**81,4**
concessioni				
nuove concessioni 2006	2	477,8	164,6	34,5
concessioni in corso preesistenti al 2006	10	12.779,4	4.701,0	36,8
nuove concessioni non specificate (*)	n.d.	425,0	217,0	51,1
totale concessioni (B)	**12**	**13.682,2**	**5.082,6**	**37,1**

(*) commesse e concessioni riferibili a Impregilo
Fonte: Ance - Indagine 2007

Le imprese sono impegnate in 493 commesse per un valore complessivo di 27.913 milioni di euro[4].

Di queste, i cantieri relativi a lavori sono 478, pari a 27.711 milioni di euro[5].

All'inizio del 2006 i cantieri già operativi erano 269 per circa 18.200 milioni di euro.

---

[4] *Il valore complessivo di 27.913 milioni di euro fa riferimento all'importo totale contrattuale delle 493 commesse. Si deve tenere presente che alcuni lavori sono gestiti dalle imprese italiane in partnership con altri soci, italiani e stranieri. Il valore contrattuale effettivo appannaggio delle 40 imprese che hanno partecipato all'inchiesta è indicato nella terza colonna ("Quota impresa") ed è pari a 22.722 milioni di euro, ovvero l'81% del totale.*

[5] *Il totale dei lavori in corso alla fine del 2006 ammonta a 27.711 milioni di euro. Di questo importo, 1.148 milioni di euro fanno riferimento a commesse di Impregilo per le quali l'impresa non ha fornito dati di dettaglio. Per questa ragione,* ***nelle tabelle che seguono si farà riferimento come importo complessivo a 26.563 milioni di euro****, ottenuto come somma di 8.998,7 (nuove commesse 2006) e 17.564,4 (lavori in corso preesistenti al 2006).*

Giova sottolineare che il 45% del totale dei lavori è rappresentato da nuove commesse acquisite nel solo 2006. Il controvalore di questi 209 nuovi contratti è pari ad oltre 9.700 milioni di euro.

Nello stesso 2006 le aziende italiane hanno investito in 19 nuovi mercati, portando il numero complessivo della presenza italiana a 75 Paesi.

I 75 Paesi in cui sono presenti imprese italiane

UE		**Nord Africa**		**Asia**		**Nord America**	
Austria		Algeria		Armenia		Canada	
Belgio (*)		Libia		Azerbaijan		Stati Uniti	
Cipro (*)		Marocco		Cina		***Totale Nord America***	***2***
Francia [1]		Tunisia		India			
Germania (*)		***Totale Nord Africa***	***4***	Kazakistan			
Grecia				Pakistan (*)		**Centro America**	
Malta				Tagikistan		Costa Rica	
Polonia (*)		**Africa**		Taiwan (*)		Ecuador	
Regno Unito		Angola (*)		***Totale Asia***	***8***	El Salvador	
Romania		Capo Verde				Haiti	
Spagna		Repubblica del Congo				Honduras	
Svezia (*)		Rep. Dem. del Congo		**Medio Oriente**		Messico	
Totale UE	***12***	Etiopia		Arabia Saudita (*)		Nicaragua	
		Guinea Bissau (*)		Emirati Arabi Uniti		Rep. Dominicana	
		Kenia (*)		Giordania (*)			
		Malawi		Iran		***Totale Centro America***	***8***
Europa extra UE		Mozambico		Iraq			
Albania		Nigeria		Oman (*)		**Sud America**	
Croazia		Sierra Leone		Qatar		Argentina	
Islanda		Sud Africa (*)		Siria (*)		Brasile	
Principato di Monaco		Sudan		***Totale Medio Oriente***	***8***	Bolivia (*)	
Russia		Swaziland				Cile	
Svizzera		Tanzania				Colombia (*)	
Turchia		Uganda		**Oceania**		Perù (*)	
Ucraina (*)		Zimbabwe		Nuova Zelanda		Venezuela	
Totale Europa extra UE	***8***	***Totale Africa***	***17***	***Totale Oceania***	***1***	***Totale Sud America***	***7***

(*) Nuovi Paesi 2006
[1] comprensivo delle Antille Francesi
Fonte: Ance - Indagine 2007

Queste cifre rappresentano il segno più evidente della dinamicità sui mercati esteri delle imprese italiane, aziende che riescono ad affermarsi con successo nonostante l'elevata concorrenza delle imprese straniere.

Per quanto riguarda le **iniziative immobiliari**, ovvero le operazioni di sviluppo con prevalenza di edilizia residenziale nelle quali i costruttori sono anche promotori, le imprese hanno evidenziato 15 operazioni per complessivi 201,5 milioni di euro.

Si tratta della prima rilevazione di questa tipologia di interventi e le relative informazioni sono ancora ridotte tanto che è lecito pensare che i risultati siano inferiori alle reali dimensioni del fenomeno. Solo in futuro sarà possibile comprendere la sua reale portata, quando si avranno a disposizione una maggiore quantità di informazioni.

Ripartizione geografica delle commesse relative a iniziative immobiliari

	totale lavori in corso			*nuove commesse 2006*		
	cantieri *numero*	importo *milioni di euro*	quota impresa *milioni di euro*	cantieri *numero*	importo *milioni di euro*	quota impresa *milioni di euro*
Unione Europea	7	39	36	7	39	36
Extra UE	2	70	57	1	10	10
Africa Sub-Sahariana	1	2	2	1	2	2
Nord Africa	-	-	-	-	-	-
Asia	3	52	30	2	49	27
Medio Oriente	-	-	-	-	-	-
Nord America	1	33	33	-	-	-
Centro America	0	0	0	0	0	0
Sud America	1	6	6	1	6	6
Oceania	-	-	-	-	-	-
totale	**15**	**202**	**163,1**	**12**	**106**	**79,8**

Fonte: Ance - Indagine 2007

Infine, le imprese italiane sono titolari di 12 contratti di **concessione** che ammontano complessivamente a circa 13.700 milioni di euro.La localizzazione di questi investimenti è più concentrata rispetto a quella dei lavori di costruzioni: le aree in cui sono attive concessioni sono l'Europa, l'Asia, il Centro ed il Sud America.

Ripartizione geografica delle concessioni

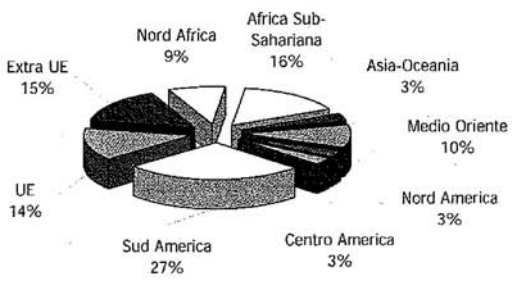
	totale concessioni in corso			*nuove concessioni 2006*		
	concessioni *numero*	importo *mil. euro*	quota impresa *%*	concessioni *numero*	importo *mil. euro*	quota impresa *%*
Unione Europea	1,0	1.229,0	491,0	0	0,0	0,0
Asia	1,0	492,0	246,0	0	0,0	0,0
Centro America	2,0	430,2	14,6	1	47,8	14,6
Sud America	8,0	11.106,0	4.114,0	1	430,0	150,0
totale	**12,0**	**13.257,2**	**4.865,6**	**2**	**477,8**	**164,6**

Fonte: Ance - Indagine 2007

2.1 - Ripartizione geografica dei lavori di costruzione

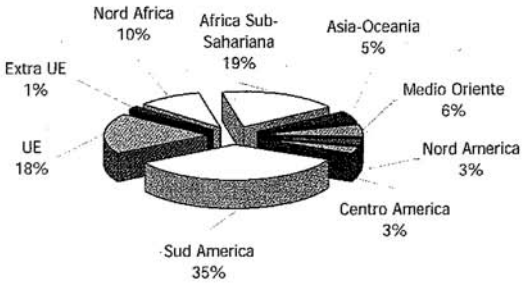
Per quanto riguarda la distribuzione geografica dei lavori di costruzione, analizzando il valore totale delle commesse in corso, emerge che **i mercati più importanti sono il Sud America** (grazie soprattutto ai contratti infrastrutturali del Venezuela), **il Nord Africa, l'Africa Sub-Sahariana, i Paesi europei** (sia quelli Membri dell'Unione che quelli Extra U.E.), **il Medio Oriente**.

Le commesse in corso delle imprese italiane all'estero
% su importo totale



Fonte: Ance - Indagine 2007

Le nuove commesse 2006 delle imprese italiane all'estero - *% su importo totale*



Fonte: Ance - Indagine 2007

Sempre dal punto di vista dell'importo contrattuale, la localizzazione delle nuove commesse evidenzia un ulteriore aumento del peso del Sud America e del continente africano, aree in cui le imprese italiane vantano una solida tradizione.

Se si considera l'importo medio, emerge che gli interventi di maggiore entità sono localizzati nei Paesi Extra U.E. e nel Sud America[6].

Ripartizione per aree geografiche dei lavori in corso *(importi in milioni di euro)*

	cantieri	*importo*	*Importo medio*	*% su totale dei cantieri*	*% su importo tot.*
Unione Europea	66	3.777	57,23	13,8	14,2
Extra UE	29	4.055	139,83	6,1	15,3
Africa Sub-Sahariana	90	4.228	46,98	18,8	15,9
Nord Africa	76	2.287	30,10	15,9	8,6
Asia	34	845	24,84	7,1	3,2
Medio Oriente	71	2.634	37,09	14,9	9,9
Nord America	41	775	18,91	8,6	2,9
Centro America	24	795	33,11	5,0	3,0
Sud America	46	7.161	155,67	9,6	27,0
Oceania	1	6	6,00	0,2	0,0
Totale	**478**	**26.563**	**55,6**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ance - Indagine 2007

Le aree in cui vi è la maggiore concentrazione di cantieri, invece, sono l'Unione Europea, l'Africa ed il Medio Oriente.

Di seguito è stato riportato, per area geografica, il numero dei Paesi in cui sono presenti gli imprenditori italiani, il numero di aziende operative ed i cantieri aperti.

I dati riportati fanno riferimento sia al totale delle commesse in corso, che ai nuovi lavori acquisiti nel 2006.

---

[6] *Sui valori dell'Area Extra U.E. influiscono in maniera determinante i lavori per il traforo del San Gottardo tra Svizzera ed Italia, mentre su quelli del Sud America incidono le opere ferroviarie del Venezuela.*

Dislocazione geografica delle imprese italiane all'estero

	Totale commesse in corso			Nuove commesse 2006			
Continente	*Paesi*	*Imprese*	*Cantieri*	*Paesi*	*Imprese*	*Cantieri*	***Nuove imprese 2006***
U.E.	11	24	66	10	12	27	***10***
Extra U.E.	8	10	29	4	5	9	***5***
Africa Sub-Saharia	17	10	90	12	9	45	***1***
Nord Africa	4	13	76	4	11	34	***2***
Asia	8	9	34	4	6	17	***3***
Medio Oriente	8	10	71	7	9	31	***1***
Nord America	2	5	41	1	4	14	-
Centro America	10	7	24	6	5	11	***2***
Sud America	4	7	46	4	6	21	***2***
Oceania	1	1	1	-	-	-	-
Totale	**73**	-	**478**	**52**	-	**209**	-

Fonte: Ance - Indagine 2007

Le imprese aggiudicatarie dei nuovi contratti 2006 per area

Mercati	*Totale imprese aggiudicatarie di nuovi contratti*	*Totale imprese attive dal 2006*
U.E.	12	10
Extra U.E.	5	5
Africa Sub-Sahariana	9	1
Nord Africa	11	2
Asia	6	3
Medio Oriente	9	1
Nord America	4	-
Centro America	5	2
Sud America	6	2
Oceania	-	-

Fonte: Ance - Indagine 2007

La tabella precedente riassume l'analisi delle aggiudicazioni dei nuovi contratti 2006. Nella prima colonna è riportato il numero delle imprese che hanno acquisito lavori lo scorso anno, mentre nella seconda vi è il numero di imprese che per la prima volta sono entrate in quel mercato.

Considerando l'Europa U.E., delle 12 imprese aggiudicatarie di lavori, 10 aziende non erano presenti fino all'anno precedente. Nell'Europa Extra U.E., le imprese che hanno acquisito commesse nel 2006 sono tutte *new comers* mentre in Asia su 6 aziende 3 sono nuove per quell'area geografica.

Questa evidenza è stata considerata come uno degli indicatori dell'apertura dei mercati e della dinamicità delle imprese.

Dal seguente schema che riepiloga, per classe di fatturato delle imprese, la presenza nei diversi continenti, si può facilmente desumere che al crescere della dimensione aziendale aumenta il numero di aree di investimento.

La prima classe, quella fino a 25 milioni di euro, è presente in soli due continenti, Europa e Sud America, mentre le imprese medio-piccole, comprese tra i 25 ed i 100 milioni, sono attive in 3 aree oltre all'Europa, comunque limitrofe al nostro continente (Nord Africa, Africa e Medio Oriente).

Le imprese di elevate dimensioni, quelle che possono avvalersi di un'organizzazione più complessa, mostrano una dinamicità maggiore. Si noti, infatti, che le ultime tre classi sono presenti in quasi tutte le aree geografiche.

La presenza delle imprese italiane per continente

Continente	Classe fatturato delle imprese (milioni di euro)				
	fino a 25	*da 25 a 100*	*da 100 a 250*	*da 250 a 500*	*oltre 500*
U.E	X	X	X	X	X
Extra U.E.			X	X	X
Africa		X	X	X	X
Nord Africa		X	X	X	X
Asia			X	X	X
Medio Oriente		X	X	X	X
Nord America				X	X
Centro America	X		X	X	X
Sud America			X	X	X
Oceania				X	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Tale evidenza si riflette inevitabilmente anche nelle quote di mercato delle diverse classi d'imprese.

Le quote di mercato delle imprese italiane all'estero per classi di fatturato

Classi di fatturato	Importo lavori per classe (*)	Quote di mercato
mil di euro	*mil di euro*	*% su importo totale*
fino a 25	27,6	0,1
da 25 a 100	283,5	1,3
da 101 a 250	1.128,6	5,0
da 251 a 500	9.166,0	40,6
oltre 500	11.953,1	53,0
Totale	**22.558,7**	**100,0**

(*) Gli importi si riferiscono solamente alle quote relative alle imprese del campione.

Fonte : Ance - Indagine 2007

Le ultime due classi, quella tra i 250 ed i 500 milioni e quella di oltre 500 milioni, insieme possiedono il 93,6% dell'importo dei contratti in corso.

Nell'analisi delle commesse, si evince che le imprese italiane tendono a consorziarsi tra loro in determinate aree: **la maggiore presenza di consorzi si riscontra in Sud America, nei Paesi dell'Unione Europea ed in quelli Extra U.E. ed è dovuta ad un numero più elevato di interventi complessi e di grandi dimensioni.**

Ripartizione geografica delle commesse relative ai lavori di costruzione

	totale lavori in corso			*nuove commesse 2006*		
	n. cantieri	importo *milioni di euro*	quota impresa *milioni di euro*	n. cantieri	importo *milioni di euro*	quota impresa *milioni di euro*
Unione Europea	66	3.777	2.041	27	1.660	1.011
Extra UE	29	4.055	2.167	9	129	78
Africa Sub-Sahariana	90	4.228	4.127	45	1.721	1.715
Nord Africa	76	2.287	1.558	34	901	453
Asia	34	845	841	17	441	441
Medio Oriente	71	2.634	2.555	31	505	426
Nord America	41	775	657	14	233	220
Centro America	24	795	742	11	277	277
Sud America	46	7.161	6.926	21	3.131	3.127
Oceania	1	6	6	0	0	0
totale	**478**	**26.563**	**21.620,7**	**209**	**8.999**	**7.749,4**

Fonte: Ance - Indagine 2007

Da segnalare che nel solo 2006, ben 27 nuovi cantieri sono stati aperti nell'Unione Europea, 45 nell'Africa sub-Sahariana, 34 nel Nord Africa, 31 nel Medio Oriente. Nel Sud America, le nuove commesse sono state 21, 17 per l'Asia. In questa zona di espansione i Paesi dove si è avuta maggiore dinamicità sono stati Kazakistan e Tajikistan.

Nella tabella che segue sono stati riportati i primi 5 mercati 2006 in ordine di importanza a seconda dell'importo contrattuale totale delle commesse .

Primi 5 mercati 2006

Paese	**Importo tot. contrattuale** *milioni euro*
1 Venezuela	3.052,8
2 Etiopia	1.397,0
3 Grecia	866,8
4 Algeria	778,6
5 Kazakistan	383,7

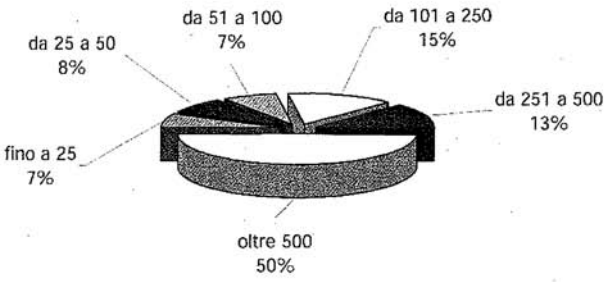
Fonte: Ance - Indagine 2007

Questi cinque Paesi rappresentano il 72% circa dell'importo contrattuale totale del 2006.

2.2 - Ripartizione dei lavori di costruzioni per classi d'importo

Analizzando le commesse delle imprese italiane all'estero per classi d'importo, si osserva che il 50% dell'importo complessivo delle opere, pari a circa 13.100 milioni di euro, riguarda interventi di valore superiore ai 500 milioni di euro.

Totale delle commesse in corso per classe d'importo delle opere - ***% sull'importo contrattuale totale***



Fonte: Ance - Indagine 2007

Il 28% è, invece, rappresentato da opere comprese tra i 100 ed i 500 milioni di euro, mentre le opere di taglio più ridotto, vale a dire sotto i 100 milioni di euro, costituiscono il 22% circa del totale.

Considerando la numerosità dei cantieri, nella prima classe d'importo sono concentrati 341 interventi, ovvero il 71% del totale, mentre le opere di taglio superiore ai 100 milioni ne rappresentano il 10%.

Commesse in corso all'estero: ripartizione per classi di importo

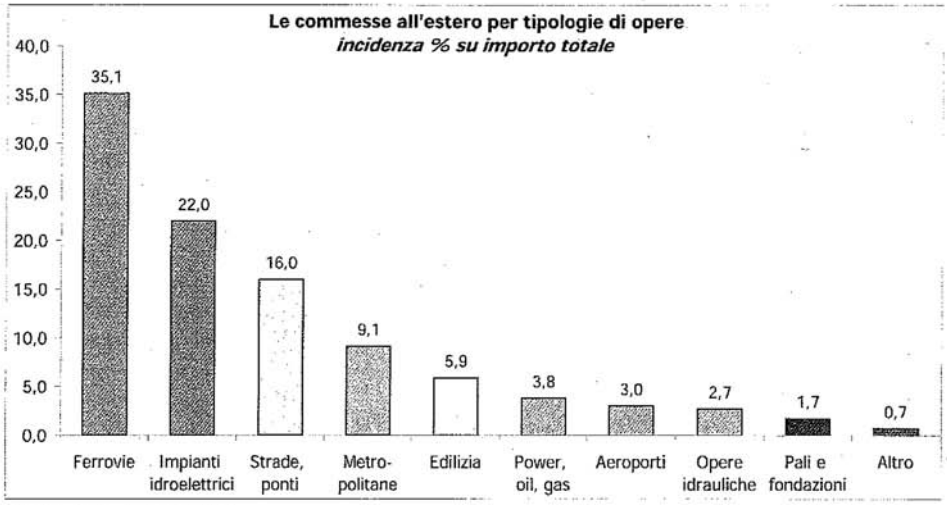
Classe di importo delle commesse (mil euro)	cantieri *numero*	importo contrattuale *milioni di euro*	importo medio *milioni di euro*	cantieri *% del totale*	importo contrattuale *% del totale*
Fino a 25	341	1.972	6	71,3	7,4
da 25 a 50	60	2.187	36	12,6	8,2
da 51 a 100	27	1.913	71	5,6	7,2
da 101 a 250	26	3.890	150	5,4	14,6
da 251 a 500	10	3.504	350	2,1	13,2
oltre 500	14	13.096	935	2,9	49,3
Totale	**478**	**26.563**	**56**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ance - Indagine 2007

2.3 - Analisi dei lavori di costruzioni per tipologia di opere

Un ulteriore approfondimento è stato compiuto ripartendo le commesse in essere a fine 2006 in base alle diverse tipologie di opere.

Le attività nelle quali le imprese sono maggiormente impegnate sono la realizzazione di ferrovie (35% del totale), la costruzione di impianti idroelettrici (22%) e di infrastrutture stradali e di ponti (16%).



Fonte: Ance - Indagine 2007

Su questo risultato senza dubbio influiscono le grandi commesse ferroviarie esistenti nel Sud America ed in Svizzera.

Per numerosità, si segnalano i 163 interventi di realizzazione di fondazioni, nonché i 92 relativi alla costruzione di strade ed i 62 al campo energetico. Anche l'edilizia, residenziale e non, costituisce un settore di punta delle imprese italiane. Da segnalare i dodici interventi nella costruzione di metropolitane, il cui importo medio è elevato.

Le commesse all'estero per tipologia di opere

Tipologie di opere	cantieri	Importo totale	Importo medio	% sul totale	
	num	*mil di euro*	*mil euro*	*num*	*Importo*
Aeroporti	3	800,8	266,9	0,6	3,0
Edilizia	55	1.564,1	28,4	11,5	5,9
Ferrovie	20	9.324,5	466,2	4,2	35,1
Impianti idroelettrici	28	5.831,3	208,3	5,9	22,0
Metropolitane	12	2.421,4	201,8	2,5	9,1
Opere idrauliche	29	725,5	25,0	6,1	2,7
Pali e fondazioni	163	460,3	2,8	34,1	1,7
Power, oil, gas	63	1.008,5	16,0	13,2	3,8
Strade, ponti	92	4.242,7	46,1	19,2	16,0
Altro	13	185,1	14,2	2,7	0,7
Totale	***478***	***26.564,2***	***55,6***	***100,0***	**100,0**

Infine, la ricerca si è conclusa con l'analisi dell'impegno delle diverse classi d'impresa per settori d'attività.

Dalla tabella si nota che, tranne che nei settori specialistici, ogni classe d'impresa è impegnata nella realizzazione delle diverse tipologie; ciò che differenzia è il grado di complessità delle opere.

La presenza delle imprese italiane per tipologia di opere

Tipologia di opere	Classe fatturato delle imprese (mil. Euro)				
	fino a 25	*da 25 a 100*	*da 100 a 250*	*da 250 a 500*	*oltre 500*
Aeroporti				X	
Edilizia	X	X	X	X	X
- Edilizia non residenziale	X	X	X	X	X
- Edilizia residenziale			X	X	X
Ferrovie		X	X	X	X
Impianti idroelettrici		X	X	X	X
Metropolitane			X	X	X
Opere idrauliche	X	X	X	X	X
Pali e fondazioni				X	
Power, oil, gas			X	X	X
Strade, ponti	X	X	X	X	X
Altro	X	X	X		X
- Porti		X			X
- Opere speciali	X		X		
- Altre tipologie			X		X

Fonte: Ance - Indagine 2007

Allegato 1 – classifica delle prime 30 imprese italiane all'estero

rank 2006	rank 2005	IMPRESA	FATTURATO TOTALE 2006	FATTURATO ESTERO 2006	VALORE NUOVI CONTRATTI ALL'ESTERO
			mil di euro	*mil di euro*	*mil di euro*
1	1	IMPREGILO	2.631,0	1.262,9	2.043,0
2	2	ASTALDI	1.072,0	643,2	1.423,6
3	7	SALINI	447,0	384,4	1.528,0
4	4	GHELLA	425,3	340,3	813,5
5	3	RIZZANI	401,0	300,8	394,3
6	5	TREVI	358,0	275,7	262,3
7	6	SOCOTHERM	277,5	235,8	205,5
8	8	CMC	632,9	227,8	90,4
9	9	BONATTI	303,0	181,8	98,8
10	15	PIZZAROTTI	672,9	129,2	171,6
11	10	TODINI	370,0	118,4	154,2
12	11	CONDOTTE	713,1	110,5	102,3
13	14	RENCO	132,5	110,0	123,6
14	12	BENTINI	165,7	101,1	108,4
15	13	SELI	121,6	97,3	71,5
16	16	TORNO	252,0	63,0	-
17	17	TUBOSIDER	140,4	47,5	7,0
18	19	INSO	126,2	30,3	224,7
19	-	SALCEF	90,7	29,0	29,0
20	20	MALTAURO	177,0	29,0	45,0
21	23	VALDADIGE	145,0	18,1	25,1
22	18	ITINERA	478,8	17,5	-
23	22	GRANDI LAVORI FINCOSIT	374,5	15,8	6,9
24	29	SEAS	48,4	9,1	16,6
25	21	SECOL	25,4	8,7	-
26	-	GUERRINO PIVATO	73,0	7,3	18,0
27	27	DEMOTER	28,7	3,5	13,3
28	25	FERRETTI	17,1	3,2	1,3
29	-	CIEMME	30,0	3,0	7,0
30	28	SALINI LOCATELLI	97,3	2,8	-

Fonte: Ance - Indagine 2007

Allegato 2 – Tabella riepilogativa delle commesse per Paese

Paesi	Nuove commesse 2006		Totale lavori in corso				
	cantieri numero	*importo milioni euro*	*cantieri numero*	*importo milioni euro*	*% n. cantieri sul tot contin.*	*% importo sul tot contin.*	*% importo sul totale compless.*
UE							
Austria	2	5,1	3	54,5	4,5	1,4	0,2
Belgio	1	63,0	1	63,0	1,5	1,7	0,2
Cipro	1	1,3	1	1,3	1,5	0,0	0,0
Francia			7	541,0	10,6	14,3	2,0
Germania	4	250,0	4	250,0	6,1	6,6	0,9
Grecia	2	866,8	10	1.579,0	15,2	41,8	5,7
Malta	1	34,9	3	109,0	4,5	2,9	0,4
Polonia	1	5,5	1	5,5	1,5	0,1	0,0
Romania	7	356,3	27	953,1	40,9	25,2	3,4
Spagna	7	31,3	8	175,0	12,1	4,6	0,6
Svezia	1	46,0	1	46,0	1,5	1,2	0,2
Totale UE	***27***	***1.660,2***	***66***	***3.777,3***	***100,0***	***100,0***	***13,6***
Europa extra UE							
Albania	1	12,4	2	30,0	6,9	0,7	0,1
Croazia			1	10,0	3,4	0,2	0,0
Islanda			1	600,0	3,4	14,8	2,2
Principato di Monaco			2	92,6	6,9	2,3	0,3
Russia	2	27,5	10	211,7	34,5	5,2	0,8
Svizzera	5	80,3	11	2.331,6	37,9	57,5	8,4
Turchia			1	770,3	3,4	19,0	2,8
Ucraina	1	9,0	1	9,0	3,4	0,2	0,0
Totale Europa extra UE	***9***	***129,2***	***29***	***4.055,2***	***100,0***	***100,0***	***14,6***
Nord Africa							
Algeria	17	778,6	45	1.893,3	59,2	82,8	6,8
Libia	13	90,4	25	224,1	32,9	9,8	0,8
Marocco	1	3,0	2	113,0	2,6	4,9	0,4
Tunisia	3	28,6	4	56,9	5,3	2,5	0,2
Totale Nord Africa	***34***	***900,6***	***76***	***2.287,4***	***100,0***	***100,0***	***8,3***
Africa			0	0,0	0,0	0,0	0,0
Angola	3	48,0	3	48,0	3,3	1,1	0,2
Capo Verde	1	7,0	2	31,8	2,2	0,8	0,1
Congo (Rep)	3	14,8	7	44,9	7,8	1,1	0,2
Congo (Rep Dem)			3	15,8	3,3	0,4	0,1
Etiopia	1	1.397,0	4	2.292,2	4,4	54,2	8,3
Guinea Bissau	1	4,4	1	4,4	1,1	0,1	0,0
Kenia	1	43,3	1	43,3	1,1	1,0	0,2
Malawi	1	1,0	2	31,0	2,2	0,7	0,1
Mozambico	3	19,5	7	118,3	7,8	2,8	0,4
Nigeria	27	132,3	48	1.167,3	53,3	27,6	4,2
Sierra Leone			2	77,0	2,2	1,8	0,3
Sud Africa	1	2,7	1	2,7	1,1	0,1	0,0
Sudan	1	1,1	2	97,1	2,2	2,3	0,4
Swaziland	2	50,0	3	162,0	3,3	3,8	0,6
Tanzania			2	17,3	2,2	0,4	0,1
Uganda			1	41,0	1,1	1,0	0,1
Zimbabwe			1	34,0	1,1	0,8	0,1
Totale Africa	***45***	***1.721,2***	***90***	***4.228,1***	***100,0***	***100,0***	***15,3***

%

%

Paesi	Nuove commesse 2006		Totale lavori in corso				
	cantieri numero	*importo* milioni euro	*cantieri* numero	*importo* milioni euro	*% n. cantieri* sul tot contin.	*% importo* sul tot contin.	*% importo* sul totale compless.
Asia							
Armenia	3	9,3	3	9,3	8,8	1,1	0,0
Azerbaijan			1	31,5	2,9	3,7	0,1
Cina			2	91,8	5,9	10,9	0,3
India			1	7,3	2,9	0,9	0,0
Kazakistan	12	383,7	20	572,1	58,8	67,7	2,1
Pakistan	1	15,0	1	15,0	2,9	1,8	0,1
Tajikistan			5	84,6	14,7	10,0	0,3
Taiwan	1	33,0	1	33,0	2,9	3,9	0,1
totale Asia	***17***	***441,0***	***34***	***844,6***	***100,0***	***100,0***	***3,0***
Medio Oriente							
Arabia Saudita	1	36,0	1	36,0	1,4	1,4	0,1
Emirati Arabi Uniti	15	297,8	51	1.421,8	71,8	54,0	5,1
Giordania	1	13,1	1	13,1	1,4	0,5	0,0
Iran	1	26,9	2	41,9	2,8	1,6	0,2
Iraq			1	20,0	1,4	0,8	0,1
Oman	2	5,2	2	5,2	2,8	0,2	0,0
Qatar	10	118,7	12	1.088,7	16,9	41,3	3,9
Siria	1	6,9	1	6,9	1,4	0,3	0,0
Totale Medio Oriente	***31***	***504,6***	***71***	***2.633,6***	***100,0***	***100,0***	***9,5***
Nord America							
Canada			2	220,0	4,9	28,4	0,8
Stati Uniti	14	233,4	39	555,2	95,1	71,6	2,0
Totale Nord America	***14***	***233,4***	***41***	***775,2***	***100,0***	***100,0***	***2,8***
Centro America							
Antille Francesi	1	90,5	1	90,5	4,2	11,4	0,3
Costa Rica	1	85,0	3	173,5	12,5	21,8	0,6
Ecuador			2	173,0	8,3	21,8	0,6
El Salvador	3	22,1	4	28,3	16,7	3,6	0,1
Haiti			1	55,5	4,2	7,0	0,2
Honduras			3	34,4	12,5	4,3	0,1
Messico	3	9,3	5	11,2	20,8	1,4	0,0
Nicaragua	2	20,5	3	22,4	12,5	2,8	0,1
Rep. Dominicana	1	50,0	2	206,0	8,3	25,9	0,7
Totale Centro America	***11***	***277,4***	***24***	***794,8***	***100,0***	***100,0***	***2,9***
Sud America							
Argentina	7	16,8	10	25,8	21,7	0,4	0,1
Bolivia	1	58,4	1	58,4	2,2	0,8	0,2
Cile			1	280,0	2,2	3,9	1,0
Perù	1	3,0	1	3,0	2,2	0,0	0,0
Venezuela	12	3.052,8	33	6.793,8	71,7	94,9	24,5
Totale Sud America	***21***	***3.131,0***	***46***	***7.161,0***	***100,0***	***100,0***	***25,8***
Oceania			0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nuova Zelanda			1	6,0	100,0	100,0	0,0
Totale Oceania			***1***	***6,0***	***100,0***	***100,0***	***0,0***
Totale	***209***	***8.998,6***	***478***	***26.563,2***			***95,9***
Impregilo (nuove commesse)		614		614,0			2,2
Impregilo (lavori in corso)				534,0			1,9
Totale Generale	***209***	***9.612,6***	***478***	***27.711,2***			***100,0***

Fonte: Ance – Indagine 2007

Allegato 3 – Analisi a livello regionale delle commesse all'estero

Unione Europea

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
U.E.		*numero*	*milioni euro*	*milioni euro*	
	edilizia non residenziale	6	145,2	24,2	6,9
	ferrovie	6	735,4	122,6	34,7
	impianti idroelettrici	2	186,4	93,2	8,8
	metropolitana	3	239,4	79,8	11,3
	opere idrauliche	1	11,3	11,3	0,5
	Power, oil, gas	2	52,4	26,2	2,5
	strade-ponti	18	737,6	41,0	34,8
	altro	1	9,3	9,3	0,4
Totale U.E.		***39***	***2.117,1***	***54,3***	**100,0**
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
U.E.					
	Edilizia non residenziale	1	34,9	34,9	2,1
	Ferrovie	3	176,9	59,0	10,7
	Impianti idroelettrici	1	4,1	4,1	0,2
	Metropolitane	2	866,8	433,4	52,2
	Opere idrauliche	1	7,2	7,2	0,4
	Power, oil, gas	11	306,1	27,8	18,4
	Strade-ponti	6	186,2	31,0	11,2
	Altro	2	78,0	39,0	4,7
Totale U.E.		***27***	***1.660,2***	***61,5***	***100,0***
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Extra U.E.

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Extra U.E.					
	edilizia non residenziale	6	145,7	24,3	3,7
	edilizia residenziale	4	132,0	33,0	3,4
	ferrovie	2	2.159,0	1.079,5	55,0
	impianti idroelettrici	2	620,5	310,3	15,8
	Power, oil, gas	1	9,2	9,2	0,2
	strade-ponti	5	859,7	171,9	21,9
Totale Extra U.E.		***20***	***3.926,1***	***196,3***	**100,0**
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Extra U.E.					
	Edilizia non residenziale	3	39,9	13,3	30,9
	Edilizia residenziale	1	9,0	9,0	7,0
	Ferrovie	1	33,9	33,9	26,2
	Strade-ponti	4	46,5	11,6	35,9
Totale Extra U.E.		***9***	***129,2***	***14,4***	***100,0***
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Africa Sub - Sahariana

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Africa Sub-Sahariana					
	edilizia non residenziale	2	432,0	216,0	17,2
	impianti idroelettrici	7	1.457,2	208,2	58,1
	opere idrauliche	1	13,3	13,3	0,5
	pali e fondazioni	18	31,0	1,7	1,2
	Porti	1	6,8	6,8	0,3
	Power, oil, gas	2	5,7	2,9	0,2
	strade-ponti	14	561,0	40,1	22,4
Totale Africa Sub-Sahariana		***45***	***2.507,0***	***55,7***	***100,0***
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Africa Sub-Sahariana					
	Impianti idroelettrici	1	1.397,0	1.397,0	81,2
	Opere idrauliche	4	64,2	16,1	3,7
	Pali e fondazioni	26	61,6	2,4	3,6
	Porti	1	0,2	0,2	0,0
	Power, oil, gas	7	130,5	18,6	7,6
	Strade-ponti	6	67,6	11,3	3,9
Totale Africa Sub-Sahariana		***45***	***1.721,2***	***38,2***	***100,0***
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Nord Africa

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Nord Africa					
	edilizia non residenziale	6	36,4	6,1	2,6
	impianti idroelettrici	2	294,4	147,2	21,2
	opere idrauliche	7	369,0	52,7	26,6
	pali e fondazioni	8	12,0	1,5	0,9
	Power, oil, gas	10	179,9	18,0	13,0
	strade-ponti	9	494,9	55,0	35,7
Totale Nord Africa		***42***	***1.386,6***	***33,0***	***100,0***
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Nord Africa					
	Edilizia non residenziale	2	8,6	4,3	1,0
	Edilizia residenziale	2	8,3	4,2	0,9
	Ferrovie	1	158,3	158,3	17,6
	Impianti idroelettrici	1	71,9	71,9	8,0
	Metropolitane	1	351,3	351,3	39,0
	Opere idrauliche	5	99,0	19,8	11,0
	Pali e fondazioni	4	6,4	1,6	0,7
	Porti	1	35,1	35,1	3,9
	Power, oil, gas	16	158,8	9,9	17,6
	Strade-ponti	1	3,0	3,0	0,3
Totale Nord Africa		***34***	***900,7***	26,5	**100,0**
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Asia - Oceania

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Asia					
	edilizia non residenziale	2	17,2	8,6	4,3
	edilizia residenziale	2	32,8	16,4	8,1
	impianti idroelettrici	1	7,3	7,3	1,8
	opere idrauliche	2	91,8	45,9	22,7
	opere speciali	1	2,6	2,6	0,6
	pali e fondazioni	1	3,0	3,0	0,7
	Power, oil, gas	2	13,2	6,6	3,3
	strade-ponti	5	232,7	46,5	57,7
	altro	1	3,0	3,0	0,7
Totale Asia		***17***	***403,6***	***23,7***	**100,0**
Oceania					
	pali e fondazioni	1	6,0	6,0	100,0
Totale Oceania		***1***	***6,0***	***6,0***	**100,0**
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Asia					
	Edilizia non residenziale	5	11,2	2,2	2,5
	Edilizia residenziale	5	303,8	60,8	68,9
	Power, oil, gas	4	43,0	10,8	9,8
	Strade-ponti	3	83,0	27,7	18,8
Totale Asia		***17***	***441,0***	***25,9***	***100,0***
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Medio Oriente

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Medio Oriente					
	aeroporto	1	768,0	768,0	36,1
	impianti idroelettrici	4	1.269,0	317,3	59,6
	pali e fondazioni	34	72,0	2,1	3,4
	Power, oil, gas	1	20,0	20,0	0,9
Totale Medio Oriente		***40***	***2.129,0***	***53,2***	**100,0**
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Medio Oriente					
	Aeroporti	1	25,9	25,9	5,1
	Edilizia non residenziale	3	25,1	8,4	5,0
	Impianti idroelettrici	1	131,0	131,0	26,0
	Metropolitane	1	114,0	114,0	22,6
	Pali e fondazioni	19	91,3	4,8	18,1
	Power, oil, gas	5	81,3	16,3	16,1
	Altro	1	36,0	36,0	7,1
Totale Medio Oriente		***31***	***504,6***	***16,3***	***100,0***
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Nord America

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Nord America					
	ferrovie	1	23,1	23,1	4,3
	metropolitana	1	209,0	209,0	38,6
	opere idrauliche	4	44,6	11,2	8,2
	pali e fondazioni	12	24,0	2,0	4,4
	strade-ponti	9	241,0	26,8	44,5
Totale Nord America		***27***	***541,8***	***20,1***	**100,0**
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Nord America					
	Aeroporti	1	6,9	6,9	3,0
	Pali e fondazioni	8	88,9	11,1	38,1
	Strade-ponti	5	137,6	27,5	59,0
Totale Nord America		***14***	***233,4***	16,7	**100,0**
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Centro America

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Centro America					
	edilizia non residenziale	1	1,5	1,5	0,3
	impianti idroelettrici	4	257,5	64,4	49,8
	opere idrauliche	3	14,1	4,7	2,7
	opere speciali	1	0,4	0,4	0,1
	strade-ponti	4	243,9	61,0	47,1
Totale Centro America		***13***	***517,4***	***39,8***	**100,0**
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Centro America					
	Edilizia non residenziale	3	100,2	33,4	36,1
	Impianti idroelettrici	2	135,1	67,6	48,7
	Opere idrauliche	1	11,1	11,1	4,0
	opere speciali	1	0,3	0,3	0,1
	Power, oil, gas	1	8,0	8,0	2,9
	Strade-ponti	1	9,5	9,5	3,4
	Altro	2	13,4	6,7	4,8
Totale Centro America		***11***	***277,5***	***25,2***	***100,0***
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Sud America

Dettaglio dei lavori in corso preesistenti al 2006 per tipologia di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Sud America					
	ferrovie	2	3.076,2	1.538,1	76,3
	metropolitana	4	640,8	160,2	15,9
	pali e fondazioni	18	33,0	1,8	0,8
	Strade-ponti	1	280,0	280,0	6,9
Totale Sud America		***25***	***4.030,0***	***161,2***	**100,0**
Totale lavori in corso		***269***	***17.564,5***	***65,3***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

Dettaglio delle nuove commesse 2006 per tipologie di opere

Continente	Tipologia di opere	cantieri	importo totale	importo medio	% sul totale
		numero	*milioni euro*	*milioni euro*	
Sud America					
	Edilizia non residenziale	1	80,0	80,0	2,6
	Ferrovie	4	2.961,5	740,4	94,6
	Pali e fondazioni	14	31,1	2,2	1,0
	Power, oil, gas	1	0,0	0,0	0,0
	Strade-ponti	1	58,4	58,4	1,9
Totale Sud America		***21***	***3.131,0***	***149,1***	***100,0***
Totale nuove commesse		***209***	***8.999***	***43,1***	

Fonte: Ance - Indagine 2007

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Audizione presso
la Commissione 3^
"Affari esteri, emigrazione"
del Senato della Repubblica

Riforma della disciplina sulla Cooperazione allo sviluppo

(Testo unificato proposto dal relatore per i disegni di legge nn. 83, 517, 1260, 1398, 1537, 1599 e 1641)

Roma, 13 dicembre 2007

A. Profilo della partecipazione delle imprese ANCE sui mercati esteri

La presenza delle imprese di costruzione italiane all'estero, secondo l'Indagine ANCE del 2007, conferma il ruolo rilevante svolto dalle nostre aziende sui mercati internazionali particolarmente competitivi e complessi.

Nel quadriennio 2003-2006, le imprese italiane hanno quasi raddoppiato il loro fatturato estero, passato dai 2,5 miliardi di euro nel 2003 ai quasi 5 miliardi di euro nel 2006, il che corrisponde ad una crescita media superiore al 25% annuo.

Le imprese italiane sono attualmente presenti in 75 Paesi per un importo contrattuale complessivo di circa 28 miliardi di euro, con 493 cantieri in cui sono impiegati circa 45.000 addetti.

Nel solo 2006, le imprese italiane hanno acquisito 209 nuovi contratti per un importo totale di circa 9 miliardi di euro ed hanno fatto registrare presenze in 19 nuovi mercati.

Il comparto ferroviario si conferma come il settore prioritario seguito dal settore idroelettrico, dal settore stradale e dalle metropolitane.

Il posizionamento geografico nel 2006 evidenzia come la maggior parte dei lavori all'estero sia concentrata in Sud America (27%) e Africa (25%), cui fanno seguito i Paesi extra UE (15%).

Anche in termini di nuove commesse, Sud America (35%) e Africa (29%) guidano le nuove acquisizioni, seguite dall'Unione Europea a 27 Stati (18%).

Le imprese italiane hanno un'alta propensione ad operare all'estero (dovuta, in parte, anche alle caratteristiche del mercato nazionale); tale valore è confermato dal fatto che il fatturato estero del campione esaminato rappresentava nel 2003 il 28% dell'intero fatturato, mentre nel 2006 ha raggiunto il 44%.

Rispetto ai competitors europei, nonostante la crescita incoraggiante degli ultimi anni, c'è ancora molto da fare: le imprese dell'indagine ANCE complessivamente fatturano all'estero un quarto delle aziende francesi e di quelle tedesche, la metà di quelle spagnole, circa i due terzi di quelle inglesi.

B. La politica di cooperazione allo sviluppo e le imprese di costruzioni

1. Sebbene le imprese del settore delle costruzioni abbiano rafforzato la loro presenza sui mercati esteri, a prescindere dai programmi della Cooperazione Italiana (che incidono ormai in maniera trascurabile sull'insieme delle commesse estere), l'ANCE ritiene che la cooperazione allo sviluppo debba utilizzare le imprese italiane come volano per lo sviluppo dei PVS.

   Di fatto, la cooperazione italiana è stata in passato un grande "attivatore di sistema" per le imprese nazionali. Ha permesso di operare in contesti difficili - quali quelli di molti PVS - all'interno di un quadro di regole certe e di supporto istituzionale, prima ancora che finanziario, spesso decisivo. Molte grandi opere in Africa, Mediterraneo, America Latina o Balcani sono state realizzate all'interno dei programmi di cooperazione allo sviluppo.

2. Negli ultimi anni, questa forza propulsiva è indubbiamente venuta meno. Per molteplici ragioni – dai mutamenti nelle priorità e modalità degli aiuti, alle conseguenze di Tangentopoli – oggi la cooperazione allo sviluppo sembra non prendere in considerazione gli interessi delle imprese italiane.

   I programmi d'infrastruttura, che ovviamente interessano le imprese ANCE, sono di fatto scomparsi dalle priorità della nostra cooperazione. Ciò accade in un momento in cui, invece, i principali *players* internazionali di sviluppo – Banca Mondiale e Commissione Europea in testa – tornano a concentrare le proprie priorità d'azione proprio sullo sviluppo delle infrastrutture di base (dopo oltre un decennio di marginalizzazione). Basti per ciò citare il recente "Piano per l'Africa", o le dichiarazioni che seguono il recente vertice Euro-Africano di Lisbona o i programmi infrastrutturali che si stanno avviando in America Latina o Medio Oriente, che coinvolgono Banche Multilaterali di Sviluppo, Organismi Internazionali, donatori e ricettori dell'aiuto. Lo stesso stanno facendo i principali competitors europei ad esempio Francia e Germania.

3. E' chiaro alle imprese ANCE che il ruolo della cooperazione allo sviluppo non deve essere condizionato dalle necessità di internazionalizzazione del sistema economico nazionale, ma da quelle dello sviluppo umano e sostenibile dei Paesi e popoli del Sud del mondo. Ma è altrettanto chiaro che il ruolo delle imprese ed il loro bagaglio di esperienze e buone pratiche è essenziale per appoggiare processi di sviluppo davvero sostenibili nei PVS. Perciò, le imprese - in particolare quelle delle costruzioni – si considerano partners naturali della cooperazione italiana.

   Oggi, tuttavia, la cooperazione sembra ignorare il sistema delle imprese. Innanzi tutto, per l'assenza di una programmazione chiara delle linee di intervento e per i procedimenti e tempi estremamente complessi ed incerti. A ciò si aggiunge la progressiva diminuzione degli stanziamenti di cooperazione negli ultimi anni. Questa tendenza, di fatto, si è invertita a partire dal 2007 (oltre 600 Meuro contro i 380 dell'anno precedente; 1 miliardo previsto per il 2008). Ma la macchina della cooperazione è così "ingessata" da non consentire significativi cambiamenti di rotta e rendere addirittura difficile la spesa (se non ricorrendo alle generose contribuzioni di fine anno agli organismi internazionali).

   Dunque una profonda revisione dei meccanismi e della filosofia operativa della cooperazione allo sviluppo – per l'appunto elemento essenziale della politica estera italiana – si impone. Le modalità e gli strumenti spettano ovviamente all'azione dei governi. Tuttavia l'ANCE ha elaborato alcune considerazioni di fondo circa la natura stessa della cooperazione allo sviluppo.

C. Proposta di riforma della normativa sulla Cooperazione: prospettive e limiti

1. Nonostante non sia stata invitata a discutere con il Governo le proposte di riforma della cooperazione allo sviluppo, l'ANCE ha avviato al suo interno (ed in ambito di Confindustria) una riflessione sulle prospettive della cooperazione italiana e sulla proposta di riforma in essere prima ancora che discutere degli strumenti di attuazione – Agenzia o Direzione Generale – crediamo sia necessario discutere l'impostazione generale, la visione di cooperazione che dovrebbe essere alla base della riforma.

2. La concezione dell'attuale proposta di riforma sembra riportare indietro nel tempo il dibattito sull'aiuto allo sviluppo. Mentre la comunità internazionale – su richiesta degli stessi PVS – è ormai decisa a promuovere una concezione di "partnership per lo sviluppo" tra PVS e Paesi industrializzati, ove solidarietà, sostenibilità e reciproco interesse coesistono in maniera trasparente ed armonica, in Italia sembra imporsi una concezione unidimensionale dei

processi di sviluppo, che privilegia soltanto le azioni "micro" (microcredito, microimpresa, sviluppo locale) e di carattere sociale.

Si tratta di componenti senz'altro rilevanti per i programmi di sviluppo, ma che da soli non sono sufficienti a generare veri e sostenibili processi di crescita nelle Sud del mondo (come insegna il successo di alcuni Paesi cosiddetti "emergenti"). Siamo convinti che senza un investimento sostenuto in educazione ed infrastruttura o una interazione costruttiva vera tra politiche macroeconomiche e politiche sociali, non ci possa essere uno sviluppo reale.

Nel caso della riforma in discussione, si tratta inoltre di una concezione che vede aprioristicamente la politica di cooperazione avulsa da qualsiasi legame con una logica di Sistema-paese. Come se uno dei temi determinanti della partnership per lo sviluppo non fosse proprio quello di mettere a disposizione dei PVS le migliori pratiche ed esperienze nazionali o quella di cercare soluzioni comuni ai problemi emergenti.

Forse è per questo che nel progetto di riforma (ma anche nella programmazione attuale) le infrastrutture brillano per la loro assenza nella cooperazione. E più in generale, le imprese ed il settore privato non sono neppure menzionati quali possibili partners per lo sviluppo (a differenza della società civile o delle istituzioni locali), se non nel senso di possibili apporti filantropici.

La riforma sembrerebbe quindi orientarsi verso un mutamento di prospettiva nella politica italiana di cooperazione allo sviluppo, che permetta di transitare definitivamente da una concezione di "aiuto allo sviluppo" alla visione di "sviluppo del partenariato", improntata al concetto di solidarietà e reciproco interesse.

3. Al contrario non va dimenticato che la politica di cooperazione allo sviluppo, per essere davvero efficace, non può essere avulsa dagli altri aspetti della politica internazionale, quali le politiche di internazionalizzazione e quelle del commercio internazionale: se non vi è coerenza nell'azione tra queste diverse componenti della politica estera, anche l'azione di cooperazione rischia di essere vanificata.

4. Al fine di far partecipare il mondo delle imprese alla programmazione delle iniziative di cooperazione, riteniamo opportuno una partecipazione delle sue maggiori Associazioni al costituendo Comitato di coordinamento (CICS), che potrebbe essere ridefinito Comitato Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

D. Gli strumenti della Cooperazione: la proposta di Agenzia

1. Fermo restando ciò che si è detto, ovvero che gli strumenti della cooperazione – bilaterale o multilaterale, credito o donazione, progetto o programma, agenzia o direzione – sono soltanto maniere tecnicamente distinte di declinare le impostazioni politiche che stanno a monte, in termini di politiche di cooperazione, la rilevanza del dibattito circa l'Agenzia ha meritato una riflessione interna dell'ANCE.

Vale segnalare che l'ANCE come Confindustria non è pregiudizialmente contraria ad un'ipotesi di Agenzia tecnica di cooperazione, che è la via scelta dalla maggior parte dei Donatori internazionali per sviluppare i propri programmi di cooperazione. Tuttavia, vi sono alcune condizioni che vanno poste con enfasi circa il suo mandato.

2. In primo luogo l'Agenzia non deve sovrapporsi al ruolo di indirizzo e programmazione che spetta, in primis, al Ministero degli Esteri quale ente coordinatore di tutti gli ambiti di politica estera.

   L'Agenzia deve essere un organismo snello che svolge un ruolo specifico di gestione ed organizzazione nell'identificare e realizzare gli interventi, che è in grado di sviluppare sinergie con le altre cooperazioni e con gli organismi internazionali, che è capace di effettuare un vero di monitoraggio dei programmi (con metodologie definite) e di sistematizzarne (e diffonderne) le esperienze.

   Nei confronti degli attori nazionali di cooperazione (ONG, imprese, società di consulenza, enti locali), l'Agenzia deve caratterizzarsi come un "attivatore di sistema", coordinando gli interventi e permettendo l'utilizzo nei progetti di cooperazione della buone pratiche nazionali. Ovvero: l'Agenzia non può essere un ente di implementazione diretta dei progetti, ma il canale per organizzare le capacità nazionali (ed europee e dei PVS) all'interno degli obiettivi dei programmi e progetti.

   Per fare ciò l'Agenzia deve poter utilizzare schemi chiari e trasparenti di procurement e contare su strumenti e metodi di lavoro condivisi a livello europeo (in modo da caratterizzarsi anche come interlocutore per l'implementazione di componenti della cooperazione Comunitaria, tema oggi in discussione).

3. E' pertanto necessario contare su tre fattori chiave per l'implementazione dell'Agenzia:

   a) Logica d'intervento: l'Agenzia deve essere chiaramente orientata (e valutata) secondo una logica di risultato e non di processo. Per questo è necessaria una struttura "leggera" e flessibile, in grado di utilizzare le migliori capacità nazionali con rapidità ed efficienza, dotata dei migliori strumenti tecnici e metodologici presenti nel sistema internazionale.
   b) Personale: il processo di recruitment del personale deve essere orientato a identificare le figure di "programme manager", ovvero di "gestori del ciclo di progetto, in grado di apportare alta professionalità, conoscenze rilevanti del sistema internazionale di cooperazione e di gestione dei programmi/progetti di cooperazione.
   c) Procurement: pur essendo l'Agenzia un Ente di diritto pubblico, le necessità di rapidità ed efficacia nell'identificazione ed esecuzione dei programmi/progetti devono prevedere che l'Agenzia possa utilizzare modalità di diritto privato nelle contrattazioni/ procurement. Ovviamente, con schemi e metodi di lavoro che permettano la completa trasparenza e accountability.

4. Infine ci sembra che la formulazione dell'articolo relativo all'istituzione del "Fondo unico" di cooperazione non sembra corrispondere ai suoi obiettivi, dato che non intacca la distribuzione tra i vari Ministeri – come attualmente – dei finanziamenti per gli interventi.

E. Conclusioni

In sostanza l'ANCE vede con favore una riforma mirata a dare piu' risorse alla nostra politica di cooperazione fino a raggiungere la media dei Paesi UE (0,35% del PIL), meta per noi ancora molto lontana, tanto che in sede DAC siamo superati da nazioni meno prospere quali Spagna, Grecia e Portogallo, pur facendo parte del G8.

Tuttavia la nuova politica della cooperazione allo sviluppo italiana deve guardare al futuro, ricalcando i modelli delle democrazie piu' avanzate del nord Europa, che presuppongono uno sforzo dei governi strettamente raccordato con altre componenti del Sistema Paese all'estero.

Noi crediamo che l'ANCE, presente con cantieri aperti in 75 Paesi abbia le carte in regola per partecipare, nell'interesse generale del Paese, a questo esercizio.

3.3. LEGA NAZIONALE DELLE COOPERATIVE E MUTUE (LEGACOOP)

United Nations A/62/154

General Assembly

Distr.: General
26 July 2007

Original: English

Sixty-second session
Item 64 (b) of the provisional agenda*
Social development: social development, including questions relating to the world social situation and to youth, ageing, disabled persons and the family

Cooperatives in social development

Report of the Secretary-General

Summary

The present report is submitted in response to General Assembly resolution 60/132, in which the Secretary-General was requested to submit a report to the Assembly at its sixty-second session, focusing on the role of cooperatives in promoting full and productive employment. Chapter I of the report provides an introduction and review of the role of cooperatives in promoting employment generation. Chapter II discusses how cooperatives, as business enterprises, contribute to employment creation in different sectors and for certain social groups. Chapter III identifies some emerging opportunities and some challenges that cooperatives face in relation to employment creation; and discusses the role of the different stakeholders towards that end. The report also presents the results of a survey of Member States regarding their views on the role of cooperatives in employment creation and offers recommendations for consideration by the Assembly.

* A/62/150.

07-44085 (E) 160807

Contents

		Paragraphs
I.	Introduction	1–9
II.	Cooperatives and the promotion of full and productive employment	10–44
	A. Cooperatives as business enterprises contributing to employment creation	10–14
	B. Cooperatives and employment in various sectors	15–34
	C. Cooperatives and employment creation among certain social groups	35–44
III.	Strengthening the role of cooperatives in employment generation	45–81
	A. Emerging opportunities and challenges	45–58
	B. Role of stakeholders	59–78
	C. Recommendations	79–81
Annex		
	List of Member States that responded to the survey	

I. Introduction

1. The present report examines the contribution of cooperatives in promoting full and productive employment and identifies opportunities and initiatives to scale up and broaden the potential of cooperatives in employment creation. The report incorporates the views expressed by 48 Member States in response to a survey carried out by the Secretariat and contributions by the International Labour Organization (ILO) and the Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). It also reflects issues discussed at the expert group meeting on cooperatives and employment organized by the Department of Economic and Social Affairs, ILO and the International Cooperative Association (ICA) and hosted by the All China Federation of Supply and Marketing Cooperatives, which was held in Shanghai, China, from 15 to 19 May 2006.

2. Since the holding of the World Summit for Social Development in Copenhagen in 1995, the United Nations has underscored the role of productive employment in reducing poverty and promoting social development. At the World Summit held at United Nations Headquarters in September 2005, world leaders made the commitment "... to make the goals of full and productive employment and decent work for all, including for women and young people, a central objective of relevant national and international policies ...".[1]

3. Today, more than a decade since the World Summit in Copenhagen, the number of unemployed is at an all time high of 195 million in 2006, even though more people are working globally. According to ILO estimates, unemployed young people account for 86 million, or more than 40 per cent of the total number of unemployed. Furthermore, the employment gap between men and women persists. Hence, the challenge of promoting and generating full and productive employment continues to confront policymakers everywhere.

4. As economic and social enterprises, cooperatives help generate employment in many areas worldwide. Employment creation is not, however, the primary goal of cooperatives, except for the worker-owned type.[2] Cooperatives are formed in order to meet the needs of their members and the employment generated is the product of meeting those objectives.

5. More broadly, cooperatives facilitate the economic and social progress of their members, through self-help efforts and help in the fight against poverty. The benefits and employment generated by cooperatives enable their members to achieve economic security and prevent millions from falling into poverty. By helping to sustain income and employment opportunities, especially in remote areas where public and other private sector initiatives tend to be weak or absent, cooperatives contribute to generating sustainable livelihoods and to the overall development of the local communities in which they operate.

6. Cooperatives have an impact in employment through the direct, indirect and induced employment they generate as a result of their economic activities. Direct employment refers to jobs generated within and directly paid for by cooperative organizations. Indirect employment refers to jobs generated by suppliers of inputs

---

[1] General Assembly resolution 60/1, para. 47.

[2] See Lindenthal, R., "Cooperatives and employment in developing countries", Enterprise and Cooperative Development Department, ILO, Geneva, 1994.

into cooperatives. For example, jobs in fertilizer manufacturing arising from the demand for fertilizers by agricultural cooperatives, are considered to be a form of indirect employment. Induced employment refers to jobs generated in the local economy as a result of spending wages and incomes earned from employment and membership in cooperatives.[3] However, comprehensive measurement of and reporting on the effects of cooperatives on employment at the national and global levels are hampered by the lack of data and by complexities in measurement.[4] Nevertheless, case studies and anecdotal evidence can be cited to indicate and suggest the effects of cooperatives on employment.

7. Various types of cooperatives facilitate employment generation in different sectors and segments of society. Financial cooperatives, which provide members with financial services, help finance new and small enterprises and thus promote job creation. Agricultural and consumer cooperatives, among others, generate jobs directly in production, marketing, sales, transportation and distribution and indirectly through multiplier effects. Worker cooperatives also promote employment by enabling skilled workers to organize and start businesses.

8. Cooperatives also help generate job opportunities for women, youth, indigenous peoples, persons with disabilities and older persons, who are often subject to discrimination and exclusion from employment opportunities. Experience has shown that properly designed and managed cooperative enterprises and microfinance schemes are particularly helpful in promoting the employment and empowerment of women. Cooperatives, as self-help organizations, are also relevant in providing livelihoods in post-conflict situations.

9. Given the role of cooperatives in generating employment and in fostering economic activity, without undermining their autonomy and independence, serious consideration should be given to scaling up the impact of cooperatives in their traditional areas of engagement and to promoting their engagement in new activities where the potential for employment exists.

II. Cooperatives and the promotion of full and productive employment

A. Cooperatives as business enterprises contributing to employment creation

10. The contribution of cooperatives to promoting full and productive employment is manifold. Firstly, they provide direct employment to their own employees. In addition, according to ICA, through their self-help enterprises and their commitment to members and their communities, they generate an estimated 100 million jobs worldwide. In Canada cooperatives and credit unions employ over 160,000 people; in France, 21,000 cooperatives provide jobs to 700,000 people; and in Germany

[3] Standard definitions used in impact analysis studies. See Joe Folsom, United States Department of Agriculture, "Measuring the Economic Impact of Cooperatives in Minnesota", Rural Business-Cooperative Service (RBS), research report No. 200.

[4] McKee, G., Kenkel, P. and Henehan, B., "Challenges in Measuring the Economic Impact of Cooperatives", paper prepared for presentation at the 194th annual meeting of NCERA, Minneapolis, 2-3 November 2006.

about 8,100 cooperatives provide jobs for 440,000 people. In Kenya, 250,000 people are employed by cooperatives, while in Slovakia the Cooperative Union's 700 cooperatives employ an estimated 75,000 individuals. In Colombia, the cooperative movement provides employment to 109,000 persons and to an additional 379,000 owner-workers in worker cooperatives.

11. Cooperatives also generate indirect and induced employment. Indirect employment arises in those businesses that provide inputs (whether goods and services) to cooperatives. Induced employment is the result of the increased demand on the economy created by the spending of wages and incomes by employees and members of cooperatives. While comprehensive national and global estimates of the indirect and induced employment effects of cooperatives are not available, some studies on cooperatives in the United States of America and on their economic activities suggest that indirect and induced employment effects could be about 70 per cent of the direct employment effects of cooperatives, suggesting that for every 10 cooperative jobs, 7 additional jobs are generated elsewhere.[5]

12. Cooperatives also promote employment by providing training and developing entrepreneurial abilities. They harness credit, other capital and other resources, thus enabling productive employment, which would not have been possible without the pooling of resources and abilities. Cooperatives that provide microfinance help generate self-employment and jobs in microenterprises. Cooperatives are particularly relevant for capacity-building and tapping productive potential within marginalized groups, including women, youth, people with disabilities and indigenous peoples, who often have limited access to education and training. Cooperatives in the dairy industry in India, which have been catalysts for local entrepreneurial growth among women, are particularly successful examples of such an impact.

13. As self-help enterprises, cooperatives generate much needed job opportunities in areas often least served by governments and other private business enterprises. In addition, they also serve as a helpful counter-cyclical measure in employment crises and create opportunities for alternative livelihoods. The growth of cooperatives to coincide with difficult economic and social conditions and periods of high unemployment.[6] The Mondragon cooperative, for example, was established primarily to provide meaningful employment in the depressed Basque region in Spain in the 1940s.

14. In addition to generating job opportunities, cooperatives subscribe to the principles of the decent work agenda advocated by ILO.[7] Since cooperatives unite business and social goals, they often provide strong mechanisms for encouraging social objectives among their members and within the wider community, including

---

[5] The Folsom study covered 311 cooperatives and 185 credit unions directly employing 45,922 people, with an estimated total employment effect of 79,363; Hodges, A., Mulkey, D., Philippakos, E. and Adams, C.; "Economic Impact of Florida's Commercial Fisheries and Aquaculture Industries", Department of Food and Resource Economics, Florida Cooperative Extension Service, Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida, Gainesville, June 2001.

[6] Dickstein, Carla, "The promise and problems of worker cooperatives", *Journal of Planning Literature*, vol. 6, No. 1 (August 1991).

[7] The ILO decent work agenda promotes opportunities to obtain decent and productive work based on the following four pillars: rights; employment; social protection; and social dialogue.

objectives related to the promotion of decent employment. Furthermore, social responsibility, a recent concern of corporations with the growing emphasis on corporate social responsibility, has long been at the core of the raison d'être of cooperatives.

B. Cooperatives and employment in various sectors

15. Cooperatives play an important role in agriculture and in rural communities where they remain an integral part of the social fabric. Cooperatives of agricultural producers enable individual farmers/members to be more competitive and efficient, leading to greater sustainability in farming employment. In addition, agricultural supply, marketing and service cooperatives impact the farm economy through the provision of services, including access to agricultural inputs and markets, direct employment, and support for the self-employment of millions of farmers. Agricultural cooperatives are particularly relevant since external public and private business investments are often lacking in rural areas and people have to rely on self-help initiatives to address their needs.[8]

16. In India, the value of cooperatives in promoting and providing employment in rural areas is clearly evident. Its agricultural cooperatives played a major role in its "green" and "white" (dairy) revolutions, supplying income and employment to tens of millions of the rural poor. There are over 150,000 primary agricultural and credit cooperatives in India, serving more than 157 million agricultural/rural producers.[9] The dairy cooperatives in India, which generate employment for around 12.4 million farm families,[10] have proven to be particularly effective mechanisms for employment generation and for improving the livelihoods of the poor. These dairy cooperatives remain economically viable especially in the informal milk markets, despite the lack of modern technology in handling highly perishable milk and dairy products.[11]

17. In developed countries, agricultural cooperatives and cooperatives in rural areas also contribute to employment generation. For example, in the United States, the farm supply and grain marketing cooperatives in Colorado and Indiana help generate direct and indirect employment and incomes.[12] Approximately 30 per cent of farmers' products in the United States are marketed through 3,400 farmer-owned cooperatives. In Japan, a society where the agricultural sector enjoys widespread public support, membership in agricultural cooperatives includes about 90 per cent

---

[8] Das, B., Palai, N. and Das, K., "Problems and Prospects of the cooperative movement in India under the Globalisation Regime", XIV International Economic History Congress, Helsinki 2006.

[9] Polman, W., "Presentation on Rural employment through agricultural/rural cooperative development: Lessons learned from FAO experience in Asia", FAO Regional Office for Asia and the Pacific, prepared for the Expert Group Meeting, Cooperatives and Employment, Shanghai, 15-19 May 2006.

[10] National Dairy Development Board, facts as of March 2006.

[11] FAO, Employment generation through small-scale dairy marketing and processing. Experiences from Kenya, Bangladesh and Ghana. A joint study by the International Livestock Research Institute market-oriented smallholder dairy project and FAO, Animal Production and Health Division, FAO 2004.

[12] McNamara, Fulton, and Hine, 2004, "Weighing in: study gauges impact of local agricultural cooperatives on rural economies of Great Plains, Eastern Cornbelt" (http://findarticles.com/p/articles/mi_m0KFU/is_2_71/ai_116525611/print).

of all Japanese farmers. In several European countries, including France, Germany and Italy, agricultural supply and marketing cooperatives are known to employ hundreds of thousands of workers.[13]

18. Given the work seasonality and informal labour market in most rural areas, agricultural cooperatives make a significant contribution to decent work. In agricultural cooperatives, staff members typically receive salaries above the minimum wage and enjoy comparatively higher job security. Despite the seasonality in agricultural activities, the majority of those working for agricultural cooperatives are retained under non-seasonal contracts that provide for year-round employment.

19. Another large group of cooperatives that help generate employment are consumer cooperatives. These cooperatives are formed in order to enable consumers to purchase goods economically, by reducing reliance on middle-men, by bulk-buying and through joint production. They also operate retail outlets. In carrying out these activities, consumer cooperatives employ sales clerks, managers and transportation workers.[14]

20. Consumer cooperatives can be significant players in their respective countries, as is the case in Europe. The Cooperative Group, the largest consumer cooperative in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, employs 68,000 in all its subsidiary undertakings, which include food stores, banking, insurance, funeral services, farming and pharmacy services. In Sweden, consumer cooperatives account for 17.5 per cent of the market. Migros, the largest cooperative supermarket chain in Switzerland, employs 79,000 people. In Hungary, consumer cooperatives account for 14.4 per cent of national food and general retail sales and in Denmark, they account for 37 per cent of the market.[13] In Asia, Japan has a very large and well-developed consumer cooperative movement, with over 14 million members, and in 2003, retail cooperatives alone had a combined turnover of 2.5 trillion yen or about 21 billion United States dollars.[15] In Singapore, consumer cooperatives get 55 per cent of supermarket revenues, while in Kuwait they handle about 80 per cent of national retail trade.

21. Other cooperatives of this type, including housing and building and utility cooperatives, also contribute to employment. Housing and building cooperatives directly create employment through the construction and maintenance of housing facilities. They also promote and facilitate the improvement and expansion of infrastructure (roads, water, and playgrounds), which generate more employment.

22. While the direct employment impact of utility cooperatives may not be large, since they are not as labour-intensive as service or production cooperatives, they nevertheless help promote employment by providing electricity in their localities. Utility cooperatives generate employment in both the farm and off-farm sectors and help reduce poverty, even among households without access to electricity.[16] They provide a stable, reliable and affordable supply of power in rural areas, thereby enhancing the standard of living of the rural population by expanding production-

---

[13] ICA website: http://www.ica.coop/coop/statistics.html.

[14] http://www.eurocoop.org/FAQS/en/default.asp.

[15] Japanese Consumers' Cooperate Union, 2003.

[16] Barkat, Abul, "Rural Electricity Cooperatives in Bangladesh: Impact on Employment Creation and Poverty Reduction", paper presented at the Expert Group Meeting on Cooperatives and Employment, Shanghai, 16-19 May 2006.

oriented and human development activities. In Bangladesh, rural electrification cooperatives, which serve as the nucleus of the Bangladesh rural electrification programme, had 4 million members in 67 cooperatives during the period from 1983 to 2004. In the United States, 900 electric cooperatives provide services to 37 million members in 47 States, and their focus on economic development helps to create new businesses and employment.

23. Financial cooperatives, including credit unions, contribute to direct employment by providing jobs for front line staff and managers. According to the World Council of Credit Unions, there are around 42,000 credit unions in some 92 countries, with a combined membership of 157 million. Statistics for 2004 indicate that 8,400 credit unions have a combined employment level of 230,000 people,[17] in the United States, suggesting that credit unions worldwide employ an estimated 1 million people. In Europe, 4,500 cooperative banks employ an estimated 700,000 employees,[18] with more than 56,000 branches playing a vital role in providing services to the continent, particularly to its inner cities and some of its most remote villages. The market share of cooperative banks in rural areas in Europe ranged from about 41 per cent in Germany to up to 85 per cent in France.[19]

24. The most significant impact of financial cooperatives on employment is through the enterprises they finance. By providing credit to businesses and entrepreneurs, cooperatives drive local economic growth and employment generation. The role of financial cooperatives is particularly meaningful since they finance business activities that would otherwise not receive support from larger corporate financial institutions. By providing microfinance, cooperatives also promote self-employment through microentrepreneurs, which are known to have a positive effect on households and to promote the empowerment of women. The World Council of Credit Unions estimates that, globally, self-employed entrepreneurs and a smaller number of self-employed farmers account for anywhere from 10 to 70 per cent of the total membership of credit unions.[20]

25. In providing consumer credit or instalment programmes, financial cooperatives stimulate local consumption spending, thus further stimulating demand for labour. Additionally, large financial cooperatives, such as Desjardin in Canada, create employment, not only in their countries of origin, but also in developing countries through their development assistance programmes and other cooperative-to-cooperative activities.

26. Among the different types of cooperatives, worker cooperatives are organized primarily for employment purposes. They are businesses that are owned and managed by their employees, who, as member-workers, have direct control over the labour-capital mix in the production process. They are typically formed by skilled artisans who unite into one enterprise, or by workers who organize to buy out businesses that are at risk of closure because of failure, relocation or owner retirement. By uniting under a cooperative enterprise rather than operating

---

[17] http://www.census.gov/epcd/susb/latest/us/US52213.HTM.

[18] European Association of Co-operative Banks http://www.eurocoopbanks.coop.

[19] Cooperatives and cooperatives banks, Rabobank, 2000, cited in "Corporate Social Responsibility: The Performance of Cooperative Banks", European Association of Cooperative Banks, 2005.

[20] See Ikeda, John, "Financial Cooperatives and Microfinance", paper presented at the Expert Group Meeting on Cooperatives and Employment, Shanghai, 15-19 May 2006.

individually, production workers and artisans increase their odds of success and improve their chances for sustainable employment.

27. Workers' cooperatives tend to create more jobs and require less capital per unit of output compared to other private enterprises. In addition, they are able to achieve wage flexibility and to lower the cost of capital through the mobilization of the savings of their members and hence are relevant in areas with surplus labour and limited capital.

28. Workers' cooperatives promote job retention in their local communities. There have been cases where workers in non-cooperative enterprises, faced with actual or threatened unemployment through lay-offs, closure or relocation, have formed worker-owned cooperatives instead.[21] In Argentina, which underwent severe economic adjustments in 2001, worker cooperatives took over about 100 shuttered factories and shops, preserving about 10,000 jobs.[22]

29. Despite their long history, however, workers' cooperatives have not generated large-scale employment. The absolute numbers of employed are not significant compared to the size of the labour force. In Japan, for example, their impact on employment relative to the size of the total labour force remains modest. The Women's Worker Cooperatives employ 12,000; the Japan Workers' Cooperatives Union has 9,000; and the Senior Cooperatives, a hybrid of consumer/worker cooperatives by and for those 55 years and older, has 15,000 workers.[23] In Colombia, there are an estimated 379,000 worker-owners in worker-owned cooperatives.[13] Other notable worker cooperatives are found in the following sectors: the manufacture of tile-making machines in Italy; the production of coir and beedi in India; the operation of taxi companies in Singapore, Jakarta, Toronto (Canada), Auckland and Dublin; forest-harvesting cooperatives of the province of Quebec (Canada); and plywood cooperatives in the United States.[24]

30. The number of worker cooperatives has increased in recent years. The International Organization of Industrial, Artisanal and Service Producers' Cooperatives reports that there are currently 85,000 worker cooperatives in Europe, with 1.5 million worker-owners employed, compared to 2,500 in 1980.[25] The growth in worker cooperatives is partly explained by a growing trend in combining small service-sector and community-based activities to meet increased demand for services,[26] and by an ageing population of business owners hitting retirement. In France, for example, the ageing of business owners is driving the conversion of businesses into worker-run cooperatives. It is estimated that as many as 10,000

---

[21] ILO, 2001, Promotion of cooperatives, report V(1), 89th session, 2001.

[22] Jeter, J., "For Argentine, a sweet resolve, cooperatives step in when factories fail", Washington Post Foreign Service, 24 February 2003.

[23] Marshall, B., "Japan's worker cooperative movement into the 21st century", 3 June 2006, (http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=10368).

[24] See MacPherson, Ian, "Cooperatives and Employment: from self-help and survival initiatives to the sustainable livelihoods of communities", paper presented at the Expert Group Meeting on Cooperatives and Employment, Shanghai, 15-19 May 2006.

[25] Livingston, J. and Nembhard, J. G., "U.S. Federation of Worker Co-ops and Democratic Workplaces", http://www.worldproutassembly.org/archives/2005/08/us_federation_o_1.html.

[26] Mischa Gaus, "Worker Coops", Z Magazine online, July-August 2003, vol. 16, No. 7/8 (http://zmagsite.zmag.org/Aug2003/gaus0803.html).

small and medium-sized enterprises could become worker cooperatives in France within the next 10 years.[27]

31. A study of workers' cooperatives in North America and Europe suggests that the rise in the number of workers' cooperatives is the result of supportive measures such as legislation in support of their creation, support for social economy enterprises or funding assistance and preferential tax rates in several countries, including Argentina, Colombia, France and Spain, as well as in the province of Quebec in Canada. On the other hand, in countries that lack government support for workers' cooperatives, their growth has slowed down.[28] In addition, the potential for a significant increase in the number of workers' cooperatives is inherently hampered by the fact that the profits are shared by a large number of workers, and by higher start-up and management costs.

32. The growth of the informal economy in rural and urban areas poses a challenge for employment generation and in ensuring decent work for many. Informal workers are usually unorganized, unprotected and vulnerable. In response, informal workers have formed associations, considered as informal cooperatives or "pre-cooperatives", to improve their working conditions and bargaining power. Examples include taxi driver associations in many cities in developing countries and loose associations of craft workers such as tailors, woodcarvers, silversmiths and furniture-makers.

33. Formally organized cooperatives operating in the informal economy offer an effective method for promoting and enhancing employment and decent work for informal workers.[29] Cooperatives and trade unions, through the ILO SYNDICOOP programme, help workers in the informal economy to organize into cooperatives or self-help organizations. In so doing, cooperatives help to ensure income through setting piece-work rates, overtime work rates, pay guarantee, and gender equality arrangements. They also promote decent work through the adoption of health and safety standards, including measures for the proper use of toxic materials, and by reducing accidents and health hazards. In Rwanda, the ILO SYNDICOOP programme helped motorbike transportation workers to formally organize themselves into a self-help organization that provides credit, training, crime protection and local government lobbying for its members.[30]

34. Cooperative organizations in the informal economy also provide informal workers with low-cost services such as basic life insurance coverage and credit schemes for health and medical expenses. In Dar es Salaam, the Mwanayamala Cooperative organizes market vendors, offers life and health insurance, providing its membership with affordable social protection. In San Salvador, vendors in the Central Municipal Market have a similar scheme. In Manila, informal workers also avail themselves of cooperative insurance schemes that provide lower and more

---

[27] International Organization of Industrial, Artisanal and Service Producers' Cooperatives, 2005.

[28] Craddock, T. and Kennedy, S., "Worker Cooperative Trends in North America and Europe", 2006 (http://www.geo.coop/InternationalTrendsinWorkerCoops.htm).

[29] Birchall, J., "Organizing in the informal sector: A strategy for trade union-cooperative action", Coop Working Paper 01-1, 2001.

[30] Smith, S. and Ross, C., "Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa", ILO, International Cooperative Alliance and the International Confederation of Free Trade Unions, 2006.

flexible payment terms. Finally, cooperatives, through their microfinance businesses, encourage the growth of microenterprises in the informal sector.

C. Cooperatives and employment creation among certain social groups

35. In addition to the employment impact in various economic sectors in urban and rural areas, cooperatives are also effective in opening up employment opportunities for certain social groups that tend to be marginalized from the labour market. By enabling marginalized members of society to pool their resources and skills in self-help enterprises, women, youth, older persons, persons with disabilities, indigenous peoples and migrants are able to obtain employment and exploit productive opportunities. Over time, some of these cooperatives have been able to raise output per worker substantially, in spite of the initial disadvantages of lack of labour skills and under-capitalization. Additionally, cooperatives provide social benefits and serve as effective means of government-assisted employment in lieu of welfare.[6]

36. Women find membership in cooperative enterprises an effective means of achieving economic empowerment and engaging in entrepreneurial activities and wage employment. In rural Andhra Pradesh province in India, for example, women's cooperatives that emphasize thrift even more than credit have been effective in enabling women to take part in productive employment, engaging in microenterprises such as vegetable vending, small retail shops and catering outlets.[31] The dairy cooperatives in India provide another example of how cooperatives have an impact on the lives of women. About 1.6 million women are members of dairy cooperatives in India, representing 18 per cent of the total dairy cooperative membership. There are also about 2,500 all-women dairy cooperatives operating in the country. These cooperatives, by providing post-milking facilities and marketing support, as well as training, cattle insurance and loans to purchase cattle, enable women to be actively engaged in the dairy industry.[32]

37. The impact of women's involvement in cooperatives extends beyond direct employment and entrepreneurship. Membership in health, childcare and consumer cooperatives have enabled women to significantly reduce their household burden, giving them the flexibility to work. Furthermore, cooperative membership by women has led to improvements in child health and education, thereby raising human capital, which has important long-term implications on labour productivity.

38. Today's youth are increasingly finding opportunities for entrepreneurial activities through the cooperative model. Employment opportunities and entrepreneurial livelihoods are particularly needed in developing countries with fast growing populations of young people. It is estimated that youth represent about half of the total of 192 million unemployed persons worldwide, a disproportionate share since they account for only 25 per cent of the world's population. Since capitalization is a major constraint to starting economic activities, cooperatives have provided young people with employment and income opportunities by pooling resources. While very small in size, these cooperatives enable young people to

---

[31] Ghosh, Jayati, 1998, http://www.twnside.org.sg/title/rural-cn.htm.

[32] http://www.indiatogether.org/2005/sep/wom-dairy.htm.

acquire the skills to enter the job market and to develop their entrepreneurial abilities.[33]

39. For older persons, cooperatives provide the means to set up mutual self-help programmes. Most cooperatives for older persons mainly provide services and generate employment directly for those providing the services. There are also hybrid cooperatives that provide older persons with employment, serving partly as workers' cooperatives and partly as consumers' cooperatives. These cooperatives enable retired persons to provide services to others based on their experience and skills. In Japan, for example, Koreikyo, a senior cooperative, helps able seniors to find work and provides services that allow frail older persons to live independently and remain in their homes.[23] In view of the rapidly growing population of older persons, such cooperatives enable older persons to remain productive members of society while, at the same time, catering to their own needs, providing an attractive option from both an economic and social point of view.

40. Worker-owned social cooperatives are especially relevant in helping meet social service needs and providing persons with disabilities with employment opportunities and a sense of productive well-being. Social cooperatives have been quite successful in Italy. With the downsizing of the welfare model in Italy in the 1970s, two basic forms of cooperatives have evolved: one providing social services in health care and education; and the other creating employment for certain disadvantaged groups such as those with severe disabilities, people with mental illness and recovering drug addicts and alcoholics.

41. In 2003, social cooperatives in Italy employed an estimated 193,000 workers, 50 per cent of whom, as required by law, were persons with disabilities. In addition, 70 per cent of managers and workers of social cooperatives in Italy are women.[34] In order to scale up the success of social cooperatives, social franchising was recently introduced. "Le Mat", an example of a social franchising network of social cooperatives in the hotel business in Italy, creates job opportunities with career prospects and promotes economic independence by developing the entrepreneurial abilities of people with disabilities.

42. Social cooperatives also help promote employment through their programmes to prevent disability and impairment and to advance occupational and consumer safety awareness and healthy living. In addition, together with some worker-owned cooperatives, they provide opportunities for reintegration for persons with disabilities through vocational rehabilitation. Examples of such cooperatives can be found in several countries in South-East Asia, particularly in the agricultural sector.

43. Cooperative business enterprises have been used by indigenous peoples to generate employment and sustain livelihoods. In the process, they have gained valuable lessons about economic empowerment that have enabled them to mobilize and utilize local resources and secure access to markets under fairer conditions. In the United Republic of Tanzania, modernization and the breakdown of traditional institutions have resulted in the erosion of traditional knowledge, education and means of sustenance of the Masai people. As a result, the traditional pastoral

---

[33] Smith, Puga, MacPherson, editors, "Youth Reinventing Cooperatives", British Columbia Institute for Cooperative Studies, 2005.

[34] Goergen, R., "Social Cooperatives in Italy", paper presented at the Expert Group Meeting on Cooperatives and Employment, Shanghai, 15-19 May 2006.

economy has been compromised. In response, through the ILO's Interregional Programme to Support Self-reliance of Indigenous and Tribal Communities through Cooperatives and other Self-help Organizations (INDISCO) project, a pastoralist cooperative society has been organized to provide alternative livelihoods and employment in farming and small-scale businesses.[35] In Orissa in India, the tribal cooperatives and self-help groups formed through INDISCO generated 2,330 jobs in traditional and in new enterprises, including a saal leaf collection business and horticulture.[36] These examples provide evidence to suggest that cooperatives by indigenous peoples can be instrumental in preserving and promoting indigenous knowledge and livelihoods while also providing training for new skills.

44. Finally, cooperatives also play a role in jump-starting employment activities in post-conflict or post-disaster areas. This role is particularly important when many private enterprises cannot yet justify making an investment in these areas owing to higher uncertainties in business outcomes, damaged or inexistent infrastructure and poor communications and transportation systems. A study on the role of cooperatives in post-conflict areas provides anecdotal evidence that cooperatives have been successful in creating jobs for returning minorities and ex-combatants, and are particularly effective in cases when markets are distant.[37] In East Timor, El Salvador and Bosnia, for example, the study found that cooperatives provide effective incentives for the return of ex-combatants and displaced persons to their homes and help restart businesses disrupted by conflict, while in Nepal, Rwanda and the Sudan, cooperatives have succeeded in creating market linkages between ethnic minority and majority populations.

III. Strengthening the role of cooperatives in employment generation

A. Emerging opportunities and challenges

45. Given the capacity of cooperatives to generate employment, especially in areas least reached by government or other private businesses, it is important for policymakers to understand the challenges and opportunities that cooperatives face in today's rapidly globalizing world. At issue is the long-term viability and growth of cooperatives, so that the employment opportunities they generate are sustainable, and the question of how to scale up cooperative enterprises in order to maximize their contribution to employment generation.

46. Globalization and rapid developments in the field of information and communications technology have both intensified business competition and opened up new markets. Demographic trends, such as ageing and rapid urbanization, and growing environmental concerns have also generated possibilities for growth and expansion into new activities. Another area that requires the attention of

[35] Bee, Diyamett, Towo, "Challenges to traditional livelihoods and newly emerging employment patterns of pastoralists in Tanzania", an ILO-INDISCO study in collaboration with Jobs for Africa, Geneva, June 2002.

[36] Mahanti, Dilnawaz, "Building Capacities Towards Sustainable Tribal Cooperative Enterprise in Mayurbhanj, Orissa", March 2006.

[37] Weihe, T., "Cooperatives in Conflict and Failed States", United States Overseas Cooperative Development Council, 25 May 2004.

policymakers is how to help the cooperative movement identify and promote new areas of cooperative involvement and to create additional employment opportunities in those fields.

Improving the economic performance of cooperatives for employment generation

47. The impact of cooperatives on employment largely rests on their economic viability. In developing countries, cooperatives have traditionally been dependent on government and international support. External support, in particular during the formative stages of new cooperatives, has proven to be critical to the sustainability of the enterprises. However, securing such external support has tended to be increasingly difficult in view of the global trends towards privatization and reduced government funding. Similarly, raising additional capital to finance the expansion of existing cooperatives has become increasingly challenging.

48. Improvements in internal governance and management are equally important for today's cooperative enterprises. Some cooperatives are faced with dormant memberships, while others fail to conduct elections or to improve their human resources capabilities and their professional standards in the workplace. On another hand, economically successful cooperatives should also be prepared to address potential pressures to convert to for-profit public companies.

49. With global trade growing, cooperatives should be encouraged to take advantage of new or niche markets for their products and to introduce innovations in the production, marketing and distribution of their products. Cooperatives that standardize and make quality improvements to their products are likely to achieve economies of scale, thus gaining additional bargaining power in sourcing inputs and marketing outputs. Cross-cooperative collaboration between agricultural and industrial cooperatives may lead to similar benefits through vertical integration.

New and emerging market opportunities for cooperative engagement and the promotion of decent work

50. Trends in globalization, demographics and environmental awareness pose opportunities for new cooperatives and open new options for existing ones. Fair trade is a recent development that is increasingly utilized by some agricultural cooperatives as a means of expanding their markets and ensuring their incomes of producers in response to increasing global competition. Under fair trade, agricultural cooperatives in developing countries partner with distribution and consumer cooperatives and groups in developed countries and are paid a fair price guaranteed to cover the full cost of production. In turn, producer cooperatives are expected to meet international labour standards and to adopt non-discriminatory practices. By ensuring the incomes of producers, this arrangement helps the sustainability of agricultural cooperatives. Fair trade arrangements have been used in the marketing of such products as coffee, tea and bananas in countries such as Ghana, Ethiopia and Mexico.

51. Another innovative concept is the "New generation cooperatives", which have evolved in North America, where niche markets are served by rural-based activities relying on improvements in technology and communications. Promoting ecotourism and expanding markets for traditional arts and crafts, they offer alternative models for rural cooperatives and cooperatives operated by indigenous peoples.

52. Other non-traditional areas for cooperative engagement include health-care and caregiving services. With the growing demand for elderly care and with the labour-intensive nature of their services, health-care cooperatives offer opportunities for employment generation. In China, the rebuilding of the rural cooperative medical system is generating employment in services in addition to addressing local health needs.[38]

53. The trend towards rapid urbanization offers increased opportunities for cooperative growth. As crowding and slums increase, consumer cooperatives can offer basic services such as water supply and sanitation. In Bolivia, SAGUAPAC is an urban water supply and sanitation cooperative that successfully operates in the city of Santa Cruz.[39]

54. With growing concern for the environment, cooperatives are increasingly engaged in environmentally related activities. Forest cooperatives, for example, while common in Nordic countries, especially Finland, are now being formed in the United States. In this arrangement, small groups of landowners form cooperatives to bring together the management of their woodlands. About 56,000 acres of woodlands are currently lined up for sustainable management, guided by forest landowner cooperatives.[40]

55. Developing countries could benefit from the lessons learned by developed countries in developing cooperative models for sustainable forestry management. An example of such an approach is the Tree Growers' Cooperative Project, carried out in India with assistance from the Canadian International Development Agency, which aims to address deforestation and to introduce a forestry and agricultural production system that generates employment and long-term sustainability of natural resources.[41]

Enlarging cooperatives networks

56. Cooperatives' existing social networks need to assess and adapt to new developments. The federated structures in most national cooperative movements may not be best suited to developing new cooperatives that are outside the specific economic activity and mandate of a federated structure.[24] The development needs of new cooperatives may require the support of wider networks of cooperatives and cooperative banks that span different federations. Lessons learned from failed cooperative marketing efforts due to fragmented approaches and a lack of coordination at the local, national and international levels suggest the benefits of exploring new arrangements and collaborations between cooperatives in different sectors. In addition to agricultural and consumer cooperative collaborations, agricultural cooperatives can also collaborate with financial cooperatives in farm production credit arrangements.

---

[38] Xinhua News Agency, "China to Promote Rural Cooperative Medical System", 11 August 2005, http://www.china.org.cn/english/features/poverty/138123.htm, accessed 30 May 2007.

[39] Ruiz-Mier and Van Ginneken, "Consumer Cooperatives: An Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services", World Bank Note No. 5, January 2006.

[40] Padgham, J., "Sustainable Forestry Cooperatives in the Midwest", University of Wisconsin, Center for Cooperatives, Bulletin No. 1, July 2002.

[41] Forestry Profiles, "India: Tree Grower's Cooperative" (http://www.rcfa-cfan.org/English/profile.7.html), accessed 4 May 2007.

57. Cooperatives also face the weakening of traditional bonds that have encouraged cooperative formation in the past, when people were less mobile. New bases and bonds are needed in order to build the trust among members that is essential for the growth and success of cooperatives. Cooperative formation in the informal economy, particularly in slums in many cities in developing countries and in pockets of illegal immigrants and refugees in developed countries, faces this difficulty.

58. Finally, despite recent developments, cooperatives in some countries continue to face legal restrictions on certain areas of engagement. These restrictions limit the ability and flexibility of cooperatives to expand or operate in new areas. Continued dialogue between cooperatives and government agencies as well as representation in legislative and regulatory bodies may be essential to enhance the growth and expansion of cooperatives.

B. Role of stakeholders

59. Given the opportunities and challenges cooperatives face in terms of sustainability, growth and scaling up of existing activities, expansion into new areas of activities and the changing social network they operate in, it is imperative that various stakeholders contribute and coordinate their efforts so that the impact of cooperatives, especially on employment, is maximized. National and international stakeholders and the cooperative movement itself have all taken steps, albeit not always aligned and coordinated, to promote, support and sustain cooperative enterprises.

National stakeholders

60. At the national level, Governments play a role in enabling cooperatives to act as instruments for employment generation and adherence to decent working standards by providing them with the legal basis to operate and, increasingly, with an enabling environment.

61. Responses to the recent survey of Member States indicate that governments recognize the contribution of cooperatives to employment generation. Of the 48 Member State respondents, 46 indicated that government policies promote the development of cooperatives in their respective countries. This is particularly evident in rural areas among agricultural farmers' cooperatives and credit cooperatives, including various consumer cooperatives that provide social services.

62. Governments also increasingly recognize the importance of providing an enabling environment for cooperatives. This includes providing the appropriate legal and institutional framework for the creation, functioning and sustainability of cooperatives by updating or amending regulatory practices and lifting barriers to their participation in certain economic activities. Governments typically support the growth of cooperatives through tax relief and by co-financing start-up cooperatives. In addition, certain countries still provide subsidies and interest-free loans, especially to new cooperatives. Nevertheless, cooperatives are increasingly under pressure to have their tax-exempt status removed. At issue, therefore, is how to identify appropriate and fair taxation that considers the specificities of different cooperatives.

63. Governmental programmes in support of cooperatives often include raising public awareness, promoting the growth of cooperatives and strengthening their capacity through technical training and workshops and the acquisition of modern technology. Of the 48 Member States that responded to the survey, 35 indicated that their Governments adhered to the United Nations guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives[42] and to ILO Recommendation No. 193 concerning the promotion of cooperatives.

64. In implementing the above-mentioned United Nations guidelines, Governments have been giving particular attention to the reform and development of institutional frameworks. This encompasses reorganizing and modernizing the legal framework for cooperatives, including updating or amending regulatory practices, removing barriers to the participation of cooperatives in economic activities and facilitating the provision of training and acquisition of modern technologies. Another priority lies in supporting cooperatives for disadvantaged groups and encouraging the participation of women, youth and groups who are often marginalized. Efforts have also been made to raise awareness and disseminate information and public recognition of cooperatives through the use of information and communication technologies and the media.

65. Thirty-five countries, from all regions, reported that various aspects of ILO Recommendation No. 193 had been implemented as part of their national legal framework, including: ensuring measures on the provision of decent work; improving corporate governance and promoting autonomy and self-management; and the provision of equal status to cooperatives vis-à-vis other enterprises and incentive schemes to promote gender equality. To varying degrees, Governments have adopted measures to allow cooperatives to expand into banking and insurance, where needed; amended laws on cooperatives; facilitated access of members to training and education; included cooperative courses in education curricula, disseminated information on cooperatives and promoted good practices among cooperatives. Overall, responding countries are working to develop policies and programmes aligned with the cooperative values and principles.

66. Governments have also taken measures that strengthen the role of cooperatives in promoting full and productive employment specific to their countries. Some countries, for example, have schemes to promote the growth of cooperatives in new areas, including insurance, health and savings and credit cooperatives, while other countries have encouraged cooperatives to become effective services providers in areas where market failures have resulted in poor provision of services such as rural water supply and rural electrification. Some countries focus on the creation and development of cooperatives in poor areas and incorporate cooperatives in their poverty reduction strategies. A number of Governments have also taken measures to educate youth about the cooperative model of business enterprise and employment, including by establishing links between colleges and the cooperative movement.

67. Overall, the main thrust of national stakeholders in promoting the role of cooperatives in employment generation is to ensure that cooperatives and their enterprises are sustainable while reaching out to areas and groups that have limited access to open-market resources.

---

[42] See General Assembly resolution 56/114 and A/56/73-E/2001/68, annex.

International stakeholders

68. International organizations help promote cooperatives, in recognition of their role in socio-economic development in general and in generating employment in particular. In General Assembly resolution 56/114, the attention of Member States was drawn to the United Nations guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives as a framework for developing or revising their national policies on cooperatives. In 2002, the ILO put forth Recommendation No. 193 on the promotion of cooperatives. FAO, for its part, has worked with agricultural cooperatives for many years.

69. The United Nations, through its intergovernmental processes, continues to encourage Governments to develop national policies conducive to the promotion of cooperatives, consistent with the United Nations guidelines. In particular, it has organized the International Day of Cooperatives and has arranged expert group meetings on cooperatives as a means of raising awareness and sharing good practices among Member States. It also promotes the continuing dialogue between cooperatives, the cooperative movement and Member States. Furthermore, the United Nations assesses the implementation of the guidelines among Member States, conducting surveys and reporting on developments and progress made.

70. The Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives is an ongoing partnership between representatives of the cooperative movement, farmers' organizations, cooperative development agencies and the United Nations and its agencies. Its members work together on equal terms to promote and coordinate sustainable cooperative development through policy dialogues, technical cooperation, information exchange and concrete collaborative activities.

71. For its part, based on its Recommendation No. 193, ILO has been involved in a number of policy and law reviews and has started to engage its constituents in a dialogue on adapting the wider policy and legal framework within which cooperatives have to operate. ILO provides technical assistance in drafting by-laws and in reviewing laws that indirectly have an impact on the performance of cooperatives, including tax legislation and accounting standards. In the five years since its adoption in 2002, ILO Recommendation No. 193 has served as the framework for the revision of policy and laws on cooperatives in an estimated 70 countries.

72. Aiming at promoting the implementation of its Recommendation No. 193 as a whole, ILO seeks to: enable cooperatives to operate in all sectors; allow legal entities to be members of primary cooperatives (so-called shared service cooperatives); promote equal access to financing; provide for cooperative-specific auditing of cooperatives; adopt competition legislation and labour laws supportive of cooperative activities; and promote the formation of cooperative unions and federations. ILO has also started to systematically advocate the inclusion of cooperatives in the general education curricula, as recommended by its Recommendation No. 193.

73. In addition, ILO has engaged in cooperative projects in areas as diverse as poverty reduction in Burkina Faso, Mali and Senegal, village development projects in Orissa, India, post-disaster reconstruction of cooperatives in Aceh, Indonesia, and youth employment projects in South Africa. It has also continued work on the joint

ICA/ILO "Cooperating Out of Poverty" campaign, including efforts to mobilize cooperatives in the fight against HIV/AIDS.

74. The United Nations guidelines, ILO Recommendation No. 193 and the ICA Statement on the Cooperative Identity are outcomes and triggers of the renewed interest in cooperatives worldwide and in the development of innovative forms of cooperatives such as multi-stakeholder cooperatives, car-sharing and basic health care.

75. Within the framework of its recent work with cooperatives, FAO has placed particular emphasis on the computerization of agricultural cooperatives. Computerization is seen as a way to improve cooperative business management, administration and governance. Together with international and local partners, FAO has developed an open-source licensed prototype system called CoopWorks (http://www.coopworks.org), which is capable of handling the management and member information needs of a range of agricultural cooperative businesses. The pilot programmes in Kenya showed that computerization of dairy cooperatives can lead to significant membership and business growth and significant full-time and part-time employment creation.

The cooperative movement

76. The cooperative movement, through ICA, its umbrella organization, unites, represents and serves 220 member organizations from 85 countries, representing 800 million individuals worldwide. Members of ICA are national and international cooperative organizations. The organization seeks to raise awareness about cooperatives; lobbies Governments and promotes policy environments conducive to cooperative activities and information-sharing among cooperatives. It also provides technical assistance and financial support to cooperatives, promotes capacity-building, facilitates job creation and supports poverty reduction and microfinance programmes around the world.

77. Through its directives, ICA promotes gender equality within the cooperative movement. It engages the youth in cooperatives through its youth conference and its Youth Network. It has also adopted strategies for cooperatives involved in the fight against HIV/AIDS. In addition, ICA is currently addressing concerns on the implications of International Accounting Standards, which will treat member shares in cooperatives as debt, rather than equity, for accounting purposes, thereby changing the basis of ownership in cooperative enterprises. The pressures for demutualization are also being addressed by ICA, which continues to promote the involvement of cooperatives in fair trade.

78. At the national level, cooperatives that share similar pursuits are organized in cooperative federations. Cooperative federations offer an organizational framework for mutual support and common services, provide a venue for dialogue and address common issues and concerns.

C. Recommendations

79. Cooperatives, as self-help and member-owned enterprises, have proven to be effective in generating employment opportunities and decent work in economic sectors and areas, and their activities complement government and other private sector initiatives for job creation. They also create employment opportunities for

marginalized people, who might otherwise remain unproductive and underserved by other businesses. By providing financial services such as microfinance, for example, financial cooperatives enable microentrepreneurs, mainly women, to be self-employed. More recently, through their participation in fair trade arrangements, cooperatives have enhanced employment and economic activities in local communities by tapping into niche global markets. Finally, cooperatives, consistent with their values and principles, have contributed to the long-term productive capacities of individuals through the training, education, health and other social services they provide.

80. In light of the positive impact of cooperatives on employment and on the productive capacities of individuals, policymakers at the local, national and international levels should incorporate programmes enabling existing cooperatives to scale up their impact in generating employment into their development agendas, and should promote the formation of cooperatives in new areas.

81. The General Assembly may wish to consider the following recommendations and invite Governments and international organizations, in partnership with cooperatives and cooperative organizations, to:

(a) **Promote the growth of cooperatives as business enterprises that can contribute to sustainable employment and livelihoods in various economic sectors in urban and rural areas; provide support for the creation of cooperatives in new and emerging areas; adopt policies that will broaden the reach of microfinance activities of financial cooperatives and credit unions;**

(b) **Promote and facilitate the formation of cooperatives among excluded groups for generating employment opportunities and harnessing the potential and productivity of marginalized groups and increase their efforts to facilitate the full participation of women, youth, persons with disabilities, older persons and indigenous peoples in cooperatives;**

(c) **Engage in policy dialogue with all stakeholders in reviewing and amending cooperative legislation to provide a level playing field for cooperatives vis-à-vis other business enterprises, including appropriate tax incentives, access to financial services and markets;**

(d) **Strengthen collaborative efforts to build capacity for cooperative development through training, especially in management, auditing and marketing skills and technical assistance; Governments could help provide resources to start up cooperatives while encouraging cooperative autonomy and independence;**

(e) **Encourage the formation of cooperative federations and apex organizations, which can pursue unified and coordinated strategies, such as marketing and purchasing, which benefit individual cooperatives, and encourage partnerships among cooperatives in order to enhance the success of cooperative enterprises;**

(f) **Raise public awareness of the contribution of cooperatives to employment generation and to socio-economic development and promote comprehensive research and statistical data-gathering on the activities, employment and overall socio-economic impact of cooperatives at the national and international levels in order to inform both policymaking and the public at large.**

Annex

List of Member States that responded to the survey

Albania
Armenia
Azerbaijan
Bahrain
Bangladesh
Benin
Cameroon
Canada
Chile
Costa Rica
Croatia
Cyprus
Czech Republic
Denmark
Ecuador
El Salvador
Finland
Georgia
Germany
Greece
Guyana
Honduras
Hungary
Iran (Islamic Republic of)
Jordan
Kazakhstan
Lebanon
Maldives
Mauritius
Moldova
Mongolia
Morocco
Mozambique
Palau
Panama
Poland
Portugal
Russian Federation
Saudi Arabia
Senegal
Slovenia
Spain
Sri Lanka
Saint Vincent and the Grenadines
Tunisia
United States of America
United Arab Emirates
Venezuela (Bolivarian Republic of)

R193 Raccomandazione sulla promozione delle cooperative, 2002

Raccomandazione relativa alla promozione delle cooperative
Raccomandazione : R193
Luogo : Ginevra
Sessione della Conferenza : 90
Data d'adozione : 20/06/2002

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro,

Convocata a Ginevra dal Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro e ivi riunitasi il 3 giugno 2002 nella sua novantesima sessione;

Riconoscendo l'importanza delle cooperative nel creare occupazione, mobilitare risorse, stimolare gli investimenti e contribuire all'economia;

Riconoscendo che le cooperative nelle loro varie forme promuovono un più completo coinvolgimento di tutta la popolazione nello sviluppo economico e sociale;

Riconoscendo che la globalizzazione rappresenta una fonte di nuovi e diversi problemi, pressioni, sfide ed opportunità, e che forme più incisive di solidarietà umana sono necessarie, sul piano nazionale come su quello internazionale, per favorire una più equa distribuzione dei benefici della globalizzazione;

Richiamando la Dichiarazione dell'OIL relativa ai principi e diritti fondamentali nel lavoro, adottata dalla Conferenza internazionale del Lavoro durante la sua ottantasettesima sessione (1998) ;

Richiamando i diritti e principi sanciti dalle convenzioni e raccomandazioni internazionali del lavoro, in particolare : la convenzione sul lavoro forzato, 1930 ; la convenzione sulla libertà sindacale e la tutela del diritto sindacale, 1948 ; la convenzione sul diritto di associazione e di contrattazione collettiva, 1949 ; la convenzione sulla parità di retribuzione, 1951 ; la convenzione sulla sicurezza sociale (norme minime), 1952 ; la convenzione sull'abolizione del lavoro forzato, 1957 ; la convenzione sulla discriminazione (impiego e professione), 1958 ; la convenzione sulla politica dell'impiego, 1964 ; la convenzione sull'età minima, 1973 ; la convenzione e la raccomandazione sulle organizzazioni dei lavoratori rurali, 1975 ; la convenzione e la raccomandazione sulla valorizzazione delle risorse umane, 1975 ; la raccomandazione sulla politica dell'impiego (provvedimenti complementari), 1984 ; la raccomandazione sulla creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese, 1998 ; la convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 ;

Richiamando il principio adottato dalla Dichiarazione di Filadelfia che riconosce espressamente che « il lavoro non è una merce »;

Ribadendo che il perseguimento di un lavoro dignitoso per i lavoratori in ogni parte del mondo è obiettivo primario dell'Organizzazione internazionale del Lavoro;

Avendo deciso di adottare varie proposte circa la promozione delle cooperative, questione che costituisce il quarto punto all'ordine del giorno della sessione;

Avendo deciso che tali proposte dovranno assumere la forma di una raccomandazione,

adotta, oggi venti giugno duemiladue, la seguente raccomandazione che sarà denominata Raccomandazione sulla promozione delle cooperative, 2002.

I – SFERA DI APPLICAZIONE, DEFINIZIONE E OBIETTIVI

1. Si riconosce che le cooperative operano in tutti i settori dell'economia. Questa raccomandazione si applica a tutte le categorie e forme di cooperative.

2. Ai fini di questa raccomandazione, il termine « cooperativa » indica un'associazione autonoma di persone che si uniscono volontariamente per soddisfare le proprie aspirazioni e necessità economiche, sociali e culturali attraverso un'impresa la cui proprietà è collettiva e nella quale il potere è esercitato democraticamente.

3. La promozione ed il rafforzamento dell'identità delle cooperative dovrebbero essere incentivati in base a:

a. valori cooperativi di mutua assistenza, responsabilità personale, democrazia, uguaglianza, equità e solidarietà, nonché un'etica basata sull'onestà, la trasparenza, la responsabilità sociale e l'attenzione verso gli altri ;
b. principi cooperativi sanciti dal movimento cooperativo internazionale e contenuti nell'allegato accluso al presente testo. Tali principi sono : adesione volontaria e aperta a tutti, controllo democratico esercitato dai soci, partecipazione economica dei soci, autonomia e indipendenza, educazione, formazione ed informazione, cooperazione fra cooperative, e impegno verso la collettività.

4. In tutti i Paesi, indipendentemente dal loro livello di sviluppo, dovrebbero essere adottate misure atte a promuovere il potenziale delle cooperative, onde aiutare queste ultime ed i loro soci a :

a. creare e sviluppare attività generatrici di reddito e posti di lavoro durevoli e dignitosi ;
b. valorizzare le risorse umane e sviluppare la conoscenza dei valori, dei vantaggi e dei benefici del movimento cooperativo mediante l'educazione e la formazione ;
c. sviluppare il proprio potenziale economico, comprese le capacità imprenditoriali e manageriali ;
d. rafforzare la propria competitività e accedere ai mercati e ai finanziamenti istituzionali ;
e. accrescere il risparmio e gli investimenti ;
f. migliorare il benessere sociale ed economico, tenendo presente la necessità di eliminare ogni forma di discriminazione ;
g. contribuire allo sviluppo umano sostenibile ;
h. creare ed espandere un settore ben definito dell'economia, vitale e dinamico, che includa le cooperative, in risposta ai bisogni sociali ed economici della comunità.

5. Occorre incoraggiare l'adozione di provvedimenti speciali che consentano alle cooperative, in quanto imprese e organizzazioni ispirate allo spirito di solidarietà, di rispondere ai bisogni dei loro soci e della società, nonché a quelli dei gruppi svantaggiati al fine di ottenerne l'inserimento sociale.

II – QUADRO POLITICO E RUOLO DEI GOVERNI

6. Una società equilibrata necessita dell'esistenza di un settore pubblico e di un settore privato forti, come pure di un forte settore cooperativo, mutualistico, e di altre organizzazioni sociali e non governative. In tale contesto, i governi dovrebbero porre in essere una politica e un quadro giuridico favorevoli, commisurati alla natura e alla funzione delle cooperative, ispirandosi ai valori e principi cooperativi elencati al paragrafo 3, al fine di :

a. creare un quadro istituzionale che consenta la registrazione delle cooperative nel modo più rapido, semplice, economico ed efficiente possibile ;
b. promuovere politiche volte a consentire la creazione di riserve adeguate, parte delle quali almeno potrebbe essere indivisibile, e di fondi di solidarietà in seno alle cooperative ;
c. prevedere l'adozione di misure per il controllo delle cooperative in termini appropriati alla loro natura e funzioni, che rispettino la loro autonomia e che siano conformi con le legislazioni e prassi nazionali e che non siano meno favorevoli di quelli applicabili ad altri tipi di imprese ed organizzazioni sociali ;
d. facilitare l'adesione delle cooperative a strutture cooperative rispondenti ai bisogni dei soci ;
e. favorire lo sviluppo di cooperative, in quanto imprese autonome e autogestite, particolarmente in aree in cui le cooperative abbiano un importante ruolo da svolgere, o offrano servizi che non sono forniti da altri soggetti.

7. (1) La promozione di cooperative fondate sui valori e i principi elencati al punto 3 dovrebbe essere considerata uno dei pilastri dello sviluppo economico e sociale nazionale ed internazionale :

(2) Le cooperative dovrebbero fruire di condizioni, conformi con le legislazioni e le prassi nazionali, non meno favorevoli di quelle concesse ad altre forme di impresa e di organizzazione sociale. All'occorrenza, i governi dovrebbero adottare provvedimenti a sostegno delle attività delle cooperative che perseguano alcuni obiettivi delle politiche sociali e pubbliche, quali la promozione dell'occupazione o l'attuazione di iniziative rivolte a gruppi o regioni svantaggiati. Tali provvedimenti potrebbero includere, eventualmente, sgravi fiscali, prestiti, finanziamenti a fondo perduto, accesso agevolato a programmi di opere pubbliche e norme speciali in materia di appalti pubblici.

(3) Particolare attenzione dovrebbe essere posta ad una maggior partecipazione delle donne a tutti i livelli del movimento cooperativo, e soprattutto a livello gestionale e direttivo.

8. (1) Le politiche nazionali, dovrebbero, in modo particolare :

a. promuovere le norme fondamentali del lavoro dell'OIL e la Dichiarazione relativa ai principi e diritti fondamentali nel lavoro per tutti i lavoratori delle cooperative, senza alcun tipo di distinzione;
b. far sì che le cooperative non siano create o strumentalizzate per sottrarsi alla legislazione del lavoro o per stabilire rapporti di lavoro fittizi, e combattere le pseudo-cooperative che violano i diritti dei lavoratori, accertandosi che il diritto del lavoro sia applicato in tutte le imprese ;
c. promuovere l'uguaglianza di genere nelle cooperative e nelle loro attività ;
d. promuovere misure atte a garantire che le cooperative applichino le migliori prassi in materia di lavoro, compreso l'accesso alle informazioni pertinenti ;
e. potenziare le qualifiche tecniche e professionali, le capacità imprenditoriali e di gestione, la conoscenza del potenziale economico e le competenze generiche dei soci, dei lavoratori e

dei dirigenti in materia di politica economica e sociale, e migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ;

f. promuovere l'educazione e la formazione sui principi e le prassi cooperative, a tutti i livelli appropriati dei sistemi educativi e formativi nazionali e presso la società nel suo insieme;
g. promuovere l'adozione di norme relative alla sicurezza e alla salute sul lavoro ;
h. offrire formazione e altre forme di assistenza per migliorare il livello di produttività e la competitività delle cooperative e la qualità dei beni e servizi che esse producono ;
i. facilitare l'accesso delle cooperative al credito ;
j. facilitare l'accesso delle cooperative ai mercati ;
k. promuovere la diffusione di informazioni sulle cooperative ;
l. cercare di migliorare le statistiche nazionali sulle cooperative, da utilizzare nella formulazione e nell'attuazione di politiche di sviluppo.

(2) Tali politiche dovrebbero :

a. decentrare a livello regionale e locale la formulazione e l'attuazione di politiche e normative riguardanti le cooperative ;
b. definire gli obblighi giuridici delle cooperative in materie quali la registrazione, la revisione finanziaria e societaria e il rilascio delle licenze ;
c. promuovere le prassi di buon governo dell'impresa nelle cooperative.

9. I governi dovrebbero promuovere l'importante ruolo delle cooperative nel trasformare attività spesso marginali di sopravvivenza (a volte definite come « economia informale ») in un lavoro tutelato sul piano giuridico e pienamente integrato nella vita economica.

III – ATTUAZIONE DI POLITICHE PUBBLICHE DI PROMOZIONE DELLE COOPERATIVE

10. (1) Gli Stati membri dovrebbero adottare specifiche legislazioni e norme sulle cooperative, basate sui valori e i principi cooperativi elencati al paragrafo 3 e rivedere tali legislazioni e norme ove necessario.

(2) I governi dovrebbero consultare le organizzazioni cooperative, come pure le organizzazioni di imprenditori e di lavoratori interessate, in merito all'elaborazione e alla revisione delle leggi, delle politiche e dei regolamenti applicabili alle cooperative.

11. (1) I governi dovrebbero facilitare l'accesso delle cooperative ai servizi di sostegno allo scopo di rafforzarle, e di migliorare la loro autonomia economica e la loro capacità di creare occupazione e reddito.

(2) Tali servizi dovrebbero includere, ove possibile :

a. programmi di sviluppo delle risorse umane ;
b. servizi di ricerca e di consulenza gestionale ;
c. accesso al finanziamento ed agli investimenti ;
d. servizi di contabilità e di revisione ;
e. informazione gestionale;
f. informazione e pubbliche relazioni ;
g. consulenza sulle tecnologie e l'innovazione ;
h. consulenza giuridica e fiscale ;
i. servizi di sostegno al marketing ;
j. altri servizi di supporto, all'occorrenza.

(3) I governi dovrebbero agevolare la creazione di tali servizi di sostegno. Le cooperative e le loro organizzazioni dovrebbero essere incoraggiate a partecipare all'organizzazione e alla gestione di tali servizi e, ove ciò sia possibile ed opportuno, a finanziarli.

(4) I governi dovrebbero riconoscere il ruolo delle cooperative e delle loro organizzazioni sviluppando strumenti appropriati onde creare e rafforzare le cooperative a livello nazionale e locale.

12. Eventualmente, i governi dovrebbero adottare misure per agevolare l'accesso delle cooperative al finanziamento dei loro investimenti e al credito. Tali misure dovrebbero, in particolar modo :

a. consentire l'accesso a prestiti e ad altre fonti di finanziamento ;
b. semplificare le procedure amministrative, porre rimedio alla scarsa capitalizzazione delle cooperative e ridurre il costo delle transazioni di credito ;
c. favorire un sistema autonomo di finanziamento delle cooperative, comprese quelle di risparmio e di credito, e le cooperative bancarie ed assicurative ;
d. prevedere disposizioni particolari per gruppi svantaggiati.

13. Per promuovere il movimento cooperativo, i governi dovrebbero incoraggiare condizioni che favoriscano lo sviluppo dei collegamenti tecnici, commerciali e finanziari tra tutte le forme di cooperative, onde agevolare lo scambio di esperienze e la condivisione dei rischi e dei benefici.

IV – RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI DI IMPRENDITORI E DI LAVORATORI E DELLE ORGANIZZAZIONI COOPERATIVE E RELAZIONI TRA QUESTI SOGGETTI

14. Le organizzazioni di imprenditori e di lavoratori, riconoscendo la rilevanza delle cooperative per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, dovrebbero ricercare insieme alle organizzazioni cooperative modi e mezzi di promozione delle cooperative.

15. Le organizzazioni di imprenditori dovrebbero considerare l'opportunità di estendere l'adesione alle cooperative che desiderino diventare membri e fornire loro servizi di sostegno a parità di condizioni con gli altri associati.

16. Le organizzazioni di lavoratori dovrebbero essere incoraggiate a :

a. consigliare e assistere i lavoratori delle cooperative nell'adesione alle organizzazioni di lavoratori ;
b. aiutare i propri iscritti a creare cooperative, anche allo scopo di agevolare l'accesso ai beni e servizi di prima necessità ;
c. partecipare a comitati e gruppi di lavoro, a livello locale, nazionale ed internazionale, in cui si affrontino questioni economiche e sociali che hanno un impatto sulle cooperative ;
d. fornire assistenza e partecipare alla creazione di nuove cooperative volte a creare o mantenere posti di lavoro, anche nei casi in cui si prospetti la chiusura di qualche impresa ;
e. contribuire e partecipare ai programmi destinati alle cooperative e volti a migliorare la loro produttività ;
f. promuovere le pari opportunità nelle cooperative ;
g. promuovere l'esercizio dei diritti dei lavoratori soci delle cooperative ;
h. intraprendere ogni altra attività per la promozione delle cooperative, comprese l'educazione e la formazione.
i.

17. Le cooperative e le loro organizzazioni rappresentative dovrebbero essere incoraggiate a :

a. stabilire un rapporto attivo con le organizzazioni di imprenditori e di lavoratori e con gli enti governativi e non governativi competenti, allo scopo di creare un clima favorevole allo sviluppo delle cooperative ;
b. gestire i propri servizi di supporto e contribuire al loro finanziamento ;
c. fornire servizi commerciali e finanziari alle cooperative affiliate ;
d. promuovere ed investire nello sviluppo delle risorse umane dei loro soci, lavoratori e dirigenti ;
e. promuovere lo sviluppo delle organizzazioni cooperative nazionali ed internazionali e l'adesione ad esse ;
f. rappresentare il movimento cooperativo nazionale a livello internazionale ;
g. intraprendere ogni altra attività per la promozione delle cooperative.

V – COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

18. La cooperazione internazionale dovrebbe essere facilitata mediante :

a. lo scambio di informazioni sulle politiche e i programmi che si siano rivelati efficaci nel creare occupazione e nel produrre reddito per i soci delle cooperative ;
b. l'incoraggiamento e la promozione delle relazioni tra istituzioni ed enti nazionali ed internazionali impegnati nello sviluppo delle cooperative, allo scopo di consentire :
    i. lo scambio di personale e di idee, di materiale educativo e formativo, di metodologie e di materiale di riferimento ;
    ii. la raccolta e l'impiego di materiale di ricerca e di altri dati sulle cooperative ed il loro sviluppo ;
    iii. la creazione di alleanze e di partnership internazionali fra cooperative ;
    iv. la promozione e la difesa dei valori e dei principi cooperativi ;
    v. la creazione di relazioni commerciali tra cooperative ;
c. l'accesso delle cooperative ai dati nazionali ed internazionali quali le informazioni sui mercati, le legislazioni, i metodi e le tecniche di formazione, le tecnologie e le norme relative ai prodotti ;
d. l'elaborazione, ove possibile e giustificato, in consultazione con le cooperative e le organizzazioni di imprenditori e di lavoratori, di direttive e legislazioni regionali ed internazionali comuni a favore delle cooperative.

VI – DISPOSIZIONI FINALI

19. Questa raccomandazione modifica e sostituisce la raccomandazione sulle cooperative (paesi in via di sviluppo), 1966

RISOLUZIONE ADOTTATA DALLA 56MA SESSIONE DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE

LE COOPERATIVE NELLO SVILUPPO SOCIALE

L'Assemblea Generale,

Richiamando le risoluzioni N.47/90 del 16 dicembre 1992, N. 49/155 del 23 dicembre 1994, N. 51/58 del 12 dicembre 1996 e la risoluzione N.54/123 del 17 dicembre 1999, in cui l'Assemblea richiedeva al Segretario Generale di ricercare l'opinione dei Governi sulla bozza di linee guida tendenti a creare un ambiente di sostegno per lo sviluppo delle cooperative come pure di fornire, se necessario, una versione riveduta di tali linee guida per la loro adozione,

Riconoscendo che le cooperative, nelle loro varie forme, promuovono la massima partecipazione possibile nello sviluppo economico e sociale di tutte le persone , incluso le donne, i giovani, gli anziani e i disabili, e che esse stanno diventando uno dei maggiori fattori di sviluppo economico e sociale,

Riconoscendo anche l'importante contributo ed il potenziale di tutte le forme di cooperative nello assicurare il follow up del Summit Mondiale per lo Sviluppo Sociale, tenuto a Copenhagen dal 6 al 12 Marzo 1995, della 4° Conferenza Mondiale sulle Donne, che si è svolta a Pechino dal 4 al 15 Settembre 1995; e della 2° Conferenza ONU sugli Insediamenti Abitativi (Habitat II), tenuta ad Istanbul dal 3 al 14 giugno 1996, e dei loro rispettivi riesami quinquennali, come pure del Summit Mondiale dell'Alimentazione , tenuto a Roma dal 13 al 17 novembre 1996;

1. *Recepisce* il rapporto del Segretario generale;

2. *Richiama* l'attenzione degli Stati Membri sulla bozza di linee guida tendenti a creare un ambiente di sostegno per lo sviluppo delle cooperative, affinché tali linee guida siano prese in considerazione nella fase di elaborazione o revisione delle politiche nazionali sulle cooperative;

3. *Incoraggia* i Governi a prendere in esame, laddove appropriato, una revisione delle norme giuridiche ed amministrative che regolano le attività delle cooperative, allo scopo di assicurare un ambiente di sostegno a queste imprese, come pure la tutela e la promozione del potenziale delle cooperative nell'aiutare i governi a raggiungere i propri obiettivi;

4. *Esorta* i Governi, le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate, in collaborazione con le organizzazioni cooperative nazionali ed internazionali, a dare la giusta considerazione al ruolo ed al contributo delle cooperative nell'implementazione ed nel proseguimento dei risultati del Summit Mondiale per lo Sviluppo Sociale, della 4° Conferenza Mondiale sulle Donne e della seconda Conferenza ONU sugli Insediamenti Abitativi (Habitat II) e dei rispettivi riesami quinquennali, come pure del Summit Mondiale dell'Alimentazione, attraverso, inter alia:

- a) l'utilizzo e lo sviluppo del pieno potenziale e del contributo delle cooperative per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sociale, in particolare lo sradicamento della povertà, la generazione di piena occupazione produttiva e la promozione dell'integrazione sociale;
- b) l'incoraggiamento e la facilitazione della creazione delle cooperative e del loro sviluppo, incluso l'assunzione di misure tendenti a permettere alle persone che vivono in povertà o appartenenti a gruppi vulnerabili di impegnarsi su base volontaria nella creazione e nello sviluppo delle cooperative;
- c) l'adozione di misure appropriate tendenti a creare un ambiente di sostegno e che favorisca lo sviluppo delle cooperative attraverso, inter alia, lo sviluppo di una partnership tra Governi e movimento cooperativo;

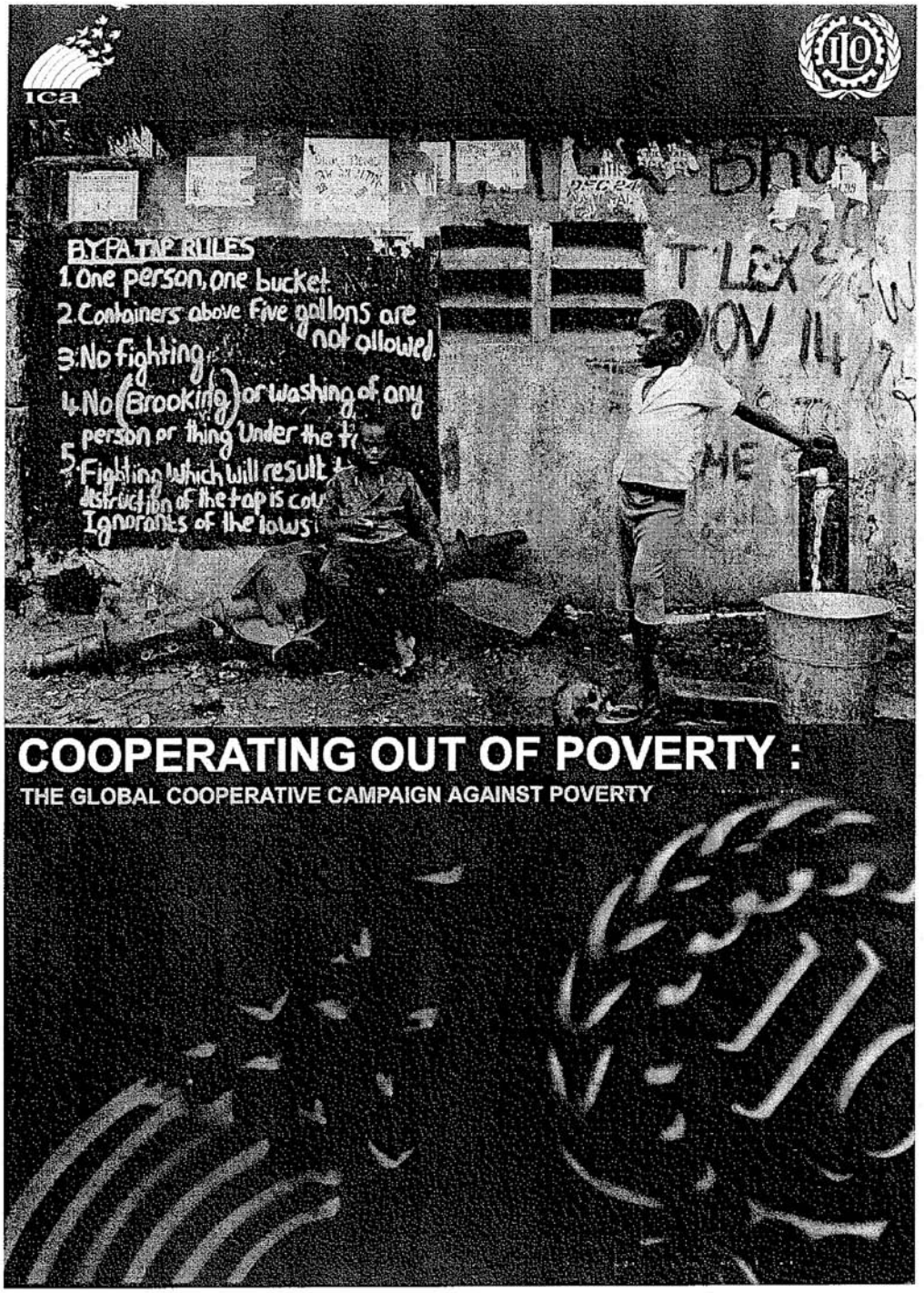
5. *Invita* i Governi, in collaborazione con il movimento cooperativo, a sviluppare programmi per promuovere e rafforzare la formazione dei soci, dei leaders eletti e del management professionale cooperativo, laddove appropriato, e a creare o migliorare i dati statistici sullo sviluppo delle cooperative e sul loro contributo alle economie nazionali;

6. *Invita* i Governi, le organizzazioni internazionali, le agenzie specializzate e le organizzazioni cooperative locali, nazionali, ed internazionali a continuare nell'osservanza annuale della Giornata Internazionale delle Cooperative, il primo sabato del mese di luglio, come proclamato dall'Assemblea Generale nella sua risoluzione n.47/90;

7. *Richiede* al Segretario Generale, in collaborazione con le relative organizzazioni del sistema ONU ed altre organizzazioni internazionali, di sostenere gli Stati membri, come appropriato, nei loro sforzi di creare un ambiente di sostegno e sviluppo delle cooperative e di promuovere uno scambio di esperienze e prassi migliori attraverso, inter alia, conferenze, seminari, workshops a livello nazionale e regionale;

8. *Richiede* inoltre al Segretario Generale di presentare un rapporto sull'implementazione della presente risoluzione alla 58° Sessione dell'Assemblea Generale

88ma Assemblea Plenaria delle Nazioni Unite
New York, 19 dicembre 2001


ica
ILO
BY PA TAP RULES
1. One person, one bucket
2. Containers above Five gallons are not allowed
3. No fighting
4. No (Brooking) or washing of any person or thing Under the t
5. Fighting which will result
destruction of the tap is cou
Ignorants of the laws
COOPERATING OUT OF POVERTY :
THE GLOBAL COOPERATIVE CAMPAIGN AGAINST POVERTY

La Campagna cooperativa globale contro la povertà

Cooperare per uscire dalla povertà

Indice

Presentazione della campagna globale

Perché occorre un programma globale contro la povertà condotto attraverso le cooperative? ..

Conoscere la povertà
Una risposta pluridimensionale ad un fenomeno pluridimensionale
La risposta cooperativa
La necessità di una campagna cooperativa globale contro la povertà

Che cos'è la campagna cooperativa globale?

Obiettivi della campagna cooperativa globale
La strategia della campagna
Il coordinamento della campagna

Come sarà strutturata la campagna?

Promuovere una migliore conoscenza delle cooperative ed un contesto favorevole allo sviluppo cooperativo
A livello micro
A livello intermedio
A livello macro
A livello internazionale o regionale
Dimostrare l'opportunità della risposta cooperativa attraverso progetti cooperativi ideati dalle competenti istituzioni locali in ciascun paese assistito...

Nuove prospettive

L'opportunità dei PRSP.
Il concetto del commercio equo e solidale e le cooperative..

Come procedere per il futuro.

Tabelle

Tabella 1. Cooperative e PRSP.

Figure

Figura 1: Il circolo vizioso della povertà
Figura 2: Cooperative e Obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs).
Figura 3: Povertà e cooperative
Figura 4: Il commercio equo e solidale in Europa nel 2001
Figura 5: Quadro riassuntivo

Presentazione della campagna globale

In ragione dell'ampiezza allarmante che il fenomeno della povertà ha assunto in tutto il mondo, si ravvisa la necessità di un Programma globale contro la povertà, segnatamente se si tien conto della complessità del fenomeno. L'impresa cooperativa è la sola forma di organizzazione capace di rispondere a pieno ai problemi di povertà, nella sua triplice accezione riassunta dalla Banca Mondiale: povertà, nel senso di mancanza di *opportunità*, di *potere* e di *sicurezza*. E' pertanto opportuna una campagna cooperativa globale contro la povertà, al fine di conseguire gli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs), in special modo quello di dimezzare la povertà entro il 2015. Facendo seguito al loro Protocollo di Intesa, l'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI) e l'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) hanno pertanto unito le proprie forze per consentire ai poveri di *cooperare per uscire dalla povertà*, attraverso una campagna cooperativa globale.

Destinatari della campagna sono gruppi svantaggiati a cui mancano le risorse necessarie per poter soddisfare i propri bisogni primari e quelle fasce di popolazione che si avvalgono delle cooperative e dell'organizzazione di tipo cooperativistico come mezzo per migliorare le proprie condizioni di vita. Inoltre, tutti i tipi di istituzioni (governative, ONG e parti sociali) interessate alle cooperative e alle organizzazioni cooperative vedranno rafforzato il proprio ruolo, grazie all'opera di sensibilizzazione della Campagna, la quale comporterà presumibilmente un maggior sostegno a programmi e progetti.

Il fine ultimo di questa campagna è di apportare un significativo contributo alla riduzione della povertà, potenziando il ruolo delle cooperative nel conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio,(MDGs), segnatamente quello di dimezzare la povertà entro il 2015.

A tale scopo, possono essere immediatamente distinti due principali obiettivi:

- Creare un ambiente favorevole allo sviluppo cooperativo, sensibilizzando tutti i gruppi di interesse sulle potenzialità delle cooperative e rafforzando le capacità delle relative organizzazioni.
- Dimostrare l'adeguatezza della risposta cooperativa attraverso progetti cooperativi ideati dalle pertinenti istituzioni locali di ciascun Paese assistito.

Perché occorre un programma globale contro la povertà condotto attraverso le cooperative?

L'eliminazione della povertà è senza dubbio alcuno la più grossa sfida sociale a cui siamo confrontati oggigiorno. Il problema della povertà è enorme, sia che lo si guardi attraverso gli occhi di una povera donna che lotta per riuscire a far mangiare la propria famiglia, o che lo si voglia guardare attraverso i dati statistici aggregati sulla povertà: su una popolazione mondiale di 6 miliardi di individui, 2,8 miliardi – ovvero quasi la metà – vive con meno di due dollari al giorno.[1] Dietro questa cifra enorme, si nascondono uomini e donne in tutto il mondo che non hanno risorse finanziarie sufficienti per poter soddisfare i propri bisogni alimentari, sanitari o di istruzione. Anzi, a dire il vero, i poveri vivono senza quelle libertà fondamentali di azione e di scelta che i più abbienti danno per scontate.[2]

Conoscere la povertà

La mancanza di una definizione universalmente riconosciuta e condivisa di povertà rappresenta incontestabilmente uno dei principali ostacoli per politiche e programmi finalizzati alla sua riduzione.[3] Invero, la definizione di povertà è soggetta a notevoli mutamenti, a seconda del lavoro di numerosi ricercatori e di studi su come gli stessi poveri vedono e percepiscono la povertà.

Inizialmente, la povertà è stata affrontata come una problematica meramente economica. L'idea soggiacente era che si potesse ridurre la povertà incrementando il reddito delle persone povere. Eppure, oggigiorno si riconosce che, di per sé, l'aumento del reddito delle famiglie non riesce a risolvere tutti i problemi. La scolarizzazione delle figlie, ad esempio, non è direttamente correlata con il reddito familiare.[4]

Le opere del Premio Nobel Amartya Sen hanno contribuito alla concettualizzazione di un altro aspetto della povertà, ovvero la sua dimensione non monetaria. L'essere esposti a rischi e a fluttuazioni di reddito sono due aspetti essenziali della povertà. Ne deriva essenzialmente per i poveri un senso di vulnerabilità alla povertà. Essere povero non è unicamente una condizione in cui si dispone solo di poche risorse (monetarie o non monetarie), ma è anche una condizione nella quale si è vulnerabili ed in cui si può perdere anche quel poco che si ha. La vulnerabilità alla povertà si caratterizza per due aspetti: all'esterno, si è esposti a contraccolpi, stress e rischi; e, all'interno, si è indifesi, mancano i mezzi per far fronte a perdite ancor più pregiudizievoli. Le fonti esterne di rischio vanno da piogge eccessive ed epidemie, fino alla criminalità e alla violenza, per non parlare della vulnerabilità strutturale di quei Paesi costantemente esposti al rischio di guerre civili. I poveri sono esposti al rischio perché mancano dei mezzi per proteggersi adeguatamente dal rischio, ed è questo che li rende vulnerabili. Se si verifica un imprevisto, i poveri dispongono di poche risorse per far fronte al problema e l'esaurirsi di tali esigui mezzi può farli ulteriormente precipitare nella povertà a lungo termine. Un altro problema per i poveri è che non è loro possibile ottenere fidi bancari per far fronte ai propri fabbisogni primari/di base. In Kenya, ad esempio, solo il 4% dei poveri

[1] D. Narayan e P. Petesch *: An Empowering Approach to Poverty Eradication.*
[2] A. Sen: *Development as Freedom* (New York, 1999).
[3] E' difficile combattere contro ciò che non si riesce neppure a definire.
[4] *Lutte contre la pauvreté: Savoir de quoi l'on parle*, L. Gagnebin (2001).

ha accesso al credito bancario, principalmente perché i requisiti patrimoniali previsti tendono ad escludere i poveri.[5]

Emarginati economicamente, i poveri finiscono per esserlo anche socialmente. Sono svantaggiati sia in termini di risorse che in termini di potere. La povertà si caratterizza anche, e forse soprattutto, per mancanza di rapporti interpersonali; essa rappresenta altresì uno stato sociale[6]. Così, la mancanza di tutele giuridiche e di diritti politici viene spesso vissuta dai poveri con un senso di impotenza, di qui il riemergere del concetto di capitale sociale nella lotta alla povertà. Per capitale sociale, si intendono le istituzioni, i rapporti e le norme che stanno alla base della qualità e della quantità delle interazioni sociali in una data società.[7] Recenti pubblicazioni della Banca Mondiale hanno sottolineato il ruolo precipuo svolto dal capitale sociale nella riduzione della povertà e nella promozione di uno sviluppo sostenibile sia sotto il profilo economico che sotto il profilo umano. E' pertanto essenziale tener conto del capitale sociale in ogni programma di sviluppo e vanno profusi sforzi tesi ad accrescere il capitale sociale dei poveri. Occorre mobilitare i diretti interessati, ove mai si vogliano apportare reali cambiamenti alle loro condizioni di vita, il che ovviamente implicherebbe la loro rappresentanza a livello politico o istituzionale. Consentendo ad un gran numero di poveri di prendere parte ai dibattiti politici si potrebbero perfino evitare i conflitti civili. Per tutte queste ragioni, è vitale, per i poveri e non solo, incrementare la formazione del capitale sociale tra i poveri.[8]

Infine, dagli studi e dalle ricerche sulla povertà emerge che si tratta di un fenomeno pluridimensionale e molto complesso. Ogni programma teso a sradicare la povertà dovrà imperativamente prenderne in considerazione tutte le dimensioni, affinché si possa auspicare di riuscire a infrangere il circolo vizioso della povertà[9].

> *Di conseguenza, è evidente che la povertà rappresenta una condizione in cui vengono a mancare risorse materiali soddisfacenti (di che mangiare, di che vestire, un riparo e un alloggio), ed è pertanto impossibile aver accesso ai servizi di base (sanità, istruzione, acqua e servizi igienici), limitata è pertanto la capacità di esercitare i propri diritti, di prender parte al potere e di far sentire la propria voce attraverso le istituzioni e i processi che hanno un impatto sul contesto sociale, economico e politico in cui si vive e si lavora.*[10]

Una risposta pluridimensionale ad un fenomeno pluridimensionale

La Banca Mondiale si batte per un'azione esercitata a tre diversi livelli e finalizzata a:[11]

---

[5] *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*, R. Kanbur and L. Squire (1999).
[6] *Stone-Age Economics*, Marshall Sahlins.
[7] Banca Mondiale.
[8] *Social Capital Formation as a Poverty Reducing Strategy*, E. Øyen, p14.
[9] La povertà comporta esigue risorse finanziarie, con l'impossibilità per i poveri di provvedere ai propri bisogni (in special modo quelli alimentari e di risparmio). Tuttavia, i poveri sono quelli maggiormente esposti al rischio, senza possibilità di proteggersi dal rischio stesso. Un tale fenomeno ne riduce la produttività, soprattutto al verificarsi dei rischi. Essi non sono pertanto in grado di raggiungere il proprio "reddito ottimale", diventando perciò sempre più poveri.
[10] *Poverty reduction through small enterprise development*, P. Vandenberg, pag. 12 (2004).
[11] *Attacking poverty: Opportunity, Empowerment and Security* in World Development, Rapporto 2000/2001, Banca Mondiale.

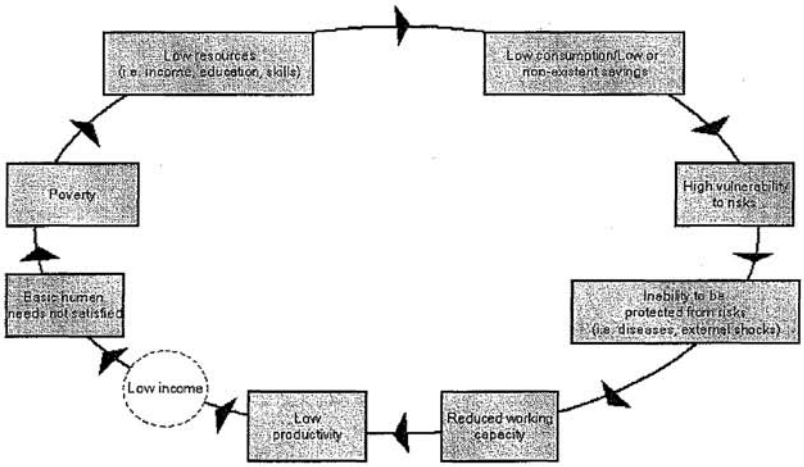
- promovere *opportunità,* perché, come si è visto, la povertà non si manifesta solo sotto il profilo monetario, ma comporta altresì una mancanza delle libertà fondamentali di azione e di scelta;
- favorire *l'empowerment*, in modo da rafforzare le capacità degli individui affinché possano soddisfare i propri bisogni primari;
- garantire maggiore *sicurezza,* perché chi vive in condizioni di profonda povertà è maggiormente vulnerabile ai rischi e, soprattutto alle loro conseguenze (ad esempio, perdita del posto di lavoro e quindi del reddito).

Il compito non è certo semplice, ma è imperativo agire. La povertà rappresenta un onere, ostacola la crescita e alimenta instabilità. Nei Paesi industrializzati, come in quelli in via di sviluppo (soprattutto nell'economia sommersa) i poveri rappresentano una miniera di inventiva, di creatività e di coraggio. Se ben utilizzata, essa potrebbe migliorare l'efficienza dei sistemi produttivi dei Paesi interessati dal fenomeno. Inoltre, i fondi stanziati a fini di tutela sociale, in particolare nei Paesi industrializzati, potrebbero essere destinati ad altre finalità, se si aiutassero i poveri a diventare autosufficienti.

Ampie fasce di popolazione rurale sono povere in numerose regioni, ecco perché la riduzione della povertà rappresenta più che mai una sfida nelle zone rurali.

A fronte di un quadro così preoccupante, la comunità internazionale non può rimanere indifferente. Nel Vertice sociale di Copenaghen del 1995, si è vista la comunità internazionale assumersi l'impegno e fissarsi come obiettivo globale quello di lottare per sradicare la povertà. Per la prima volta, 117 Capi di Stato e di Governo si impegnarono ufficialmente a combattere attivamente contro la povertà.

Figura 1: Il circolo vizioso della povertà



Nel 2000, il Vertice del Millennio ha confermato che si trattava di un impegno reale. In seguito al Vertice, le varie agenzie delle Nazioni Unite hanno individuato tutte insieme un gruppo ristretto di otto Obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs), ovvero: sradicare la povertà estrema e la fame; garantire a tutti l'istruzione primaria; promuovere la parità tra i sessi e sospingere le donne in posizioni di potere; ridurre la mortalità infantile; migliorare le cure per la madre e per il bambino; combattere HIV e AIDS, malaria ed altre malattie; garantire uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale e realizzare un partenariato

globale per lo sviluppo. Tali obiettivi sono diventati un importante strumento di cooperazione a sostegno delle politiche nazionali tese a ridurre e ad eliminare la povertà, ciò dicasi soprattutto per l'obiettivo di dimezzare la povertà estrema entro il 2015.

Uno studio, condotto congiuntamente dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, rivela purtroppo che, se perdurano le tendenze attuali, è fortemente probabile che non si riesca a conseguire gli MDGs.[12] Secondo questo studio, i governi ed altri attori stanno profondendo solo un terzo degli sforzi necessari per il conseguimento degli obiettivi prefissati. Lo studio individua altresì quelle che definisce "tendenze allarmanti": la percentuale di persone che patiscono la fame è destinata ad aumentare in Medio Oriente, Africa subsahariana e Asia meridionale. Lo studio sottolinea che 96 Paesi non sono nella direzione giusta per conseguire l'obiettivo di garantire l'istruzione primaria a tutti i bambini da qui al 2015.
Occorre pertanto intraprendere un'azione su vasta scala per interrompere ed invertire l'attuale tendenza e affinché si possa sperare di conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs).

La risposta cooperativa

Nel contempo, l'organizzazione di tipo cooperativistico gode di un rinnovato interesse. Nel 1996, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione che invitava a tenere in debito conto il ruolo, il contributo e le potenzialità delle cooperative nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo economico. Alla fine del 2001, le Nazioni Unite hanno adottato delle linee guida sul ruolo delle cooperative nello sviluppo sociale.[13] Nel 2000, i Ministri africani e i Capi delegazione responsabili per le cooperative hanno partecipato ad una tavola rotonda, nel quadro della XIII sessione della Conferenza delle Cooperative Pan-africane, adottando un Piano d'azione decennale teso ad attenuare la povertà avvalendosi dell'imprenditorialità cooperativa. Con questo Piano d'azione, i governi riconoscono che le cooperative sono organizzazioni di autopromozione che aiutano i soci a conseguire i propri obiettivi socio-economici. Essi manifestano altresì il proprio convincimento secondo cui la promozione dell'imprenditorialità cooperativa rappresenta un mezzo efficace per ridurre la povertà. Successivamente, nel 2002, la Conferenza Internazionale del Lavoro ha adottato una nuova Raccomandazione (la N. 193), relativa alla promozione delle cooperative, la quale va a sostituire la Raccomandazione N. 127, unicamente rivolta ai Paesi in via di sviluppo. La nuova raccomandazione intende promuovere un ambiente favorevole allo sviluppo cooperativo. Infine, l'Unione europea ha anch'essa manifestato il proprio apprezzamento per l'impresa cooperativa, elaborando e adottando nel 2003 lo statuto della cosiddetta società cooperativa europea. Un tale impegno è stato recentemente rafforzato con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, oltre che al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, adottata a Bruxelles a febbraio 2004. Negli ultimi quattro anni, pertanto, hanno visto la luce quattro importanti testi internazionali tesi alla promozione delle cooperative. Invero, le cooperative, con le loro svariate attività, in molti Paesi rappresentano importanti attori socio-economici per le economie nazionali, traducendo così in pratica non solo il concetto di sviluppo della persona, ma contribuendo altresì al benessere di intere popolazioni a livello nazionale.

In effetti, l'impresa cooperativa rappresenta un aspetto particolare di un concetto più ampio e datato: la cooperazione. La cooperazione è un processo sociale nel quale si lavora insieme per

---

[12] *Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes*, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale (2004).
[13] *Rediscovering the cooperative advantage*, J. Birchall (2003).

conseguire obiettivi comuni. Le cooperative sono organizzazioni ideate per consentire alle persone di cooperare in taluni ambiti della loro vita.[14] Secondo la Raccomandazione N. 193, *il termine "cooperativa" indica un'associazione autonoma di persone unitesi volontariamente per soddisfare le proprie comuni esigenze ed aspirazioni economiche, sociali e culturali, attraverso un'impresa di commune proprietà, controllata democraticamente.* Tuttavia, in molti sottovalutano ancora la portata e le dimensioni del cooperativismo e, pertanto, il peso che esso esercita sulle economie nazionali e sulla società in genere. 760 milioni sono i soci delle cooperative in tutto il mondo. In Kenya, i soci delle cooperative rappresentano il 20% della popolazione, mentre in Argentina oltre il 29%, il 33% in Norvegia ed il 40% in Canada e Stati Uniti. Inoltre, le cooperative offrono lavoro ad oltre 100 milioni di persone in tutto il mondo. In taluni Paesi e regioni del mondo, le cooperative rappresentano una delle principali fonti occupazionali, come nel caso della Colombia in cui una cooperativa nazionale di servizi sanitari è al secondo posto a livello nazionale per assunzione di lavoro dipendente. Le cooperative sanno altresì assumere posizioni di primo piano nei propri rispettivi ambiti di attività: in Benin, ad esempio, una federazione di istituti cooperativi di credito e risparmio nel 2002 ha concesso crediti agrari per 16 milioni di dollari USA e in Kuwait le cooperative gestiscono l'80% del settore del commercio al dettaglio.[15]

[14] *The Nature of Cooperation*, John G. Craig (1993).
[15] Messaggio dell'Alleanza Cooperativa Internazionale (2003).

Cosa possono offrire le cooperative

La teoria economica spiega il vantaggio comparativo che hanno le cooperative rispetto ad altri tipi di organizzazioni, in quanto esse:

- nel mobilitare l'iniziativa e le risorse dei propri soci, rappresentano un vantaggio in termini di costi di operazione;
- dimostrano un livello particolarmente elevato di flessibilità ed adattabilità alle mutevoli situazioni di mercato;
- grazie alle loro dimensioni più ridotte, possono con successo produrre o sviluppare la domanda per mercati di nicchia;
- possono costruirsi da sé le proprie risorse (ad esempio, il capitale indivisibile che, in caso di necessità, rappresenta una fonte di finanza più economica di qualunque altra), il che le rende effettivamente autonome, in grado di sopravvivere indipendentemente da aiuti esterni e di competere sui rispettivi mercati di loro interesse;
- possono diventare importanti enti di finanziamento locale, coniugando l'esigenza di custodia a livello locale con l'accesso imprenditoriale al credito;
- stimolano le imprese dei propri soci all'innovazione, alla diversificazione e alla specializzazione;
- creano sistemi federativi autofinanziati (ad esempio, cooperative regionali, ovvero unioni di cooperative a livello nazionale), a fini di consulenza, formazione, marketing e rappresentanza politica; e
- influenzano positivamente i modelli istituzionali e normativi sia a livello locale e nazionale che sui mercati internazionali.

E' inoltre comprovato il vantaggio comparativo delle cooperative sotto il profilo sociale, in quanto esse:

- contano tra i loro soci essenzialmente persone fisiche e sono pertanto generalmente molto radicate sul territorio, controllate, dirette e gestite a livello locale;
- sono le prime a far fronte alle esigenze della popolazione locale, sono responsabili (e tenute a rendere conto, si spera) alla popolazione locale e possono far leva sulla conoscenza delle circostanze locali, nonché sulle potenzialità di sviluppo locale, nel pianificare le proprie azioni. Sembra, questa, una delle ragioni principali che rendono le cooperative particolarmente idonee per i progetti di privatizzazione dei servizi pubblici e come soggetti erogatori di infrastrutture a livello locale;
- grazie ai loro obiettivi organizzativi, sono in grado di ispirare un forte senso di identità di gruppo;
- promuovono conoscenza a livello locale e comprensione dei processi democratici;
- evitano che tra i soci si crei la mentalità di ricezione passiva, con conseguente inattività da parte loro;
- sono istituzioni in grado di gestire proprietà comuni senza né accentuare il divario tra proprietà e diritti di controllo, né sperperare risorse preziose, ma con la semplice amministrazione di ciò che va saggiamente utilizzato, sia in termini di economia locale che sotto il profilo ecologico;
- non possono abbandonare il contesto locale e trasferirsi altrove per il sol fatto che altrove il capitale investito renderebbe di più, offrendo in tal modo ai cittadini un buon grado di certezza nella propria pianificazione economica;
- avvicinano il più possibile i soci alla realizzazione dei propri obiettivi, anche se, e soprattutto quando, le condizioni ambientali siano mutate a loro svantaggio.

A parte questi vantaggi diretti, si ritiene altresì che le cooperative abbiano degli effetti socio-economici indiretti e a lungo termine, che influiscono sugli atteggiamenti imprenditoriali e sulle condizioni ambientali. Invero, esse sono in grado di:

- avviare o supportare processi di gruppo che portano a sostituire al pensiero fisso della propria condizione e al malriposto timore di rappresaglie sociali la motivazione a voler fare e la fiducia nel singolo, entrambi presupposti essenziali per l'imprenditoria locale (e di particolare importanza nei Paesi in via di sviluppo e in transizione);
- sviluppare nuove strutture democratiche di controllo sociale nelle sedi primarie, integrando abitudini locali, sistemi valoriali, tradizioni, usi e costumi;
- limitare il rischio e moltiplicare gli utili derivanti da esperimenti locali; diffondere la cultura locale e consentire un uso efficiente dei fondi pubblici spesi per servizi di formazione e consulenza alle piccole imprese, alle aziende agricole, agli artigiani e alle donne.

Fonte: *Promotion of cooperatives*, Rapporto V(1), Conferenza internazionale sul lavoro, Ginevra (2001)

L'impresa cooperativa è la sola forma di organizzazione capace di rispondere a pieno ai problemi di povertà, nella sua triplice accezione riassunta dalla Banca Mondiale: povertà, nel senso di mancanza di *opportunità*, di *potere* e di *sicurezza*.

Opportunità: Le cooperative, grazie alla loro capacità di coinvolgere tutti i settori dell'economia, rappresentano un mezzo affinché i poveri individuino tali opportunità. Le cooperative, ad esempio, offrono ai coltivatori che non sono in grado di commercializzare i propri prodotti la possibilità di mettersi insieme e di realizzare economie di scala. In tal modo, esse riescono ad ottenere prodotti a prezzi abbordabili. A coloro che sono tagliati fuori dai sistemi finanziari classici, le cooperative danno l'opportunità di ottenere prestiti alle migliori condizioni e di assicurarsi dei risparmi. A coloro che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti per acquistare i prodotti alimentari di base, le cooperative consentono di procurarsi questi stessi prodotti ma a prezzo inferiore rispetto a quello di mercato, acquistando all'ingrosso, e via discorrendo. Le cooperative rappresentano inoltre importanti forme di organizzazione del capitale sociale, nella misura in cui aiutano le comunità ad organizzarsi per essere autosufficienti, rendendone in tal modo possibile lo sviluppo. Agendo attraverso le loro organizzazioni, piccoli produttori, lavoratori e poveri, soprattutto nelle zone rurali, hanno più facilmente accesso a beni, mercati e servizi pubblici, nel duplice obiettivo da un lato di migliorare il proprio tenore di vita e, dall'altro, di intraprendere altre azioni tese a rendere autosufficienti le comunità di appartenenza. A proposito del legame esistente tra capitale sociale e cooperative edilizie, Susan Saegert dice: *"I nostri studi etnografici indicano che le cooperative promuovono il capitale sociale, che funge da prima linea di difesa in tempi di crisi. In quasi tutte le cooperative che abbiamo analizzato da vicino, i condomini si aiutano e si invogliano reciprocamente a proseguire gli studi o a cercare opportunità di lavoro. E' anche abbastanza frequente che taluni inquilini di una cooperativa edilizia utilizzino le competenze acquisite nella gestione dell'immobile per migliorare sia il proprio livello di istruzione che la propria condizione lavorativa"*[16]

Le cooperative di credito e risparmio in Sri Lanka

Le cooperative di credito e risparmio sono tra quelle che riscuotono maggior successo nei Paesi in via di sviluppo, in larga parte in quanto riescono ad evitare i controlli governativi. In Sri Lanka, il movimento denominato SANASA, un'abbreviazione del nome in cingalese, si impegna da sempre a soddisfare le esigenze dei poveri delle zone rurali e a coinvolgere attivamente i soci.

Le cooperative aderenti a SANASA si trovano in tutto il Paese, ivi compresa nella regione del Tamil. Per incoraggiare la partecipazione democratica, ogni società cooperativa di nuova costituzione non deve inizialmente superare il numero di 600 soci. Ogni tre anni si svolge un congresso nazionale che vede la partecipazione di 150.000 – 200.000 soci e che è diventato un'importante occasione sociale di scambio.

Vari studi recenti hanno dimostrato che SANASA, coniugando i due aspetti del risparmio e del credito, risulta più sostenibile della ben più nota Grameen Bank of Bangladesh, la quale fa affidamento su finanziamenti esterni per lo svolgimento delle proprie attività creditizie. Impegnata nello sviluppo rurale, SANASA ha messo a punto per i propri soci servizi assicurativi ed ha finanche aperto uffici postali nelle zone più isolate del Paese che non avevano un servizio postale affidabile.

Ne consegue che SANASA sia diventato il più grosso movimento sociale in Sri Lanka ed uno dei movimenti cooperativi di base più forti a livello mondiale.

[16] Susan Saergert è la Direttrice del Center for Human Environments.

Potere: Le cooperative rappresentano un mezzo attraverso cui è possibile conferire potere ai gruppi svantaggiati. La loro organizzazione democratica, in base alla regola "una testa, un voto", e la partecipazione attiva dei soci danno a tutti la possibilità di difendere i propri interessi. Detti interessi sono, per definizione, convergenti se non comuni. Ciascun socio si dota dei mezzi per soddisfare le proprie esigenze, attraverso la partecipazione attiva alla vita della cooperativa.

Sicurezza: Le cooperative consentono di trasformare i rischi del singolo in rischi collettivi, mettendo insieme soci che vogliono proteggersi tutti dagli stessi rischi ad un costo abbordabile. A tale proposito, nei Paesi industrializzati (soprattutto in Europa, Nord America e Giappone), ma anche nei Paesi in via di sviluppo (segnatamente quelli di lingua francese) le società mutue di assicurazione hanno già saputo dimostrare la propria efficacia. Rischio e vulnerabilità contribuiscono direttamente alla povertà. Ne sono esempi l'erosione e il calo delle attività produttive a causa dei cataclismi climatici, ma anche la risposta immediata delle famiglie povere al rischio: si ritirano i bambini dalle scuole e ci si specializza in attività caratterizzate da bassa produttività (economia sommersa). Nell'affrontare le problematiche del rischio e della vulnerabilità, le cooperative offrono un contributo alla riduzione della povertà. Attraverso le cooperative, ad esempio, le popolazioni delle aree rurali eleggono i propri rappresentanti, mobilitano risorse proprie per migliorare il proprio tenore di vita e quello delle comunità cui appartengono ed apprendono il valore della cooperazione. Tutto ciò riduce il rischio di conflitti e contribuisce ad una migliore governabilità a livello locale e alla crescita di istituzioni democratiche più stabili, nell'interesse delle popolazioni rurali.

Le cooperative di consumo

In alcuni Paesi, le cooperative di consumo si sono sviluppate per compensare la mancanza di servizi pubblici, quali erogazione di acqua ed elettricità e servizi telefonici, che fossero affidabili e garantiti a prezzi ragionevoli.

In Bolivia, le prime aziende di servizio pubblico, organizzate in forma di cooperative, sono state create a Santa Cruz de la Sierra negli anni Sessanta. Oggigiorno, ci sono 83 cooperative per l'erogazione di elettricità e 16 cooperative per i servizi di telefonia, le quali coprono gran parte del territorio nazionale. Analogamente, in Cile, le cooperative di consumo garantiscono il servizio di erogazione dell'elettricità a circa il 25% di tutta la popolazione rurale. Sviluppi analoghi si sono cominciati a verificare in Brasile alla fine degli anni Settanta ed oggi esistono 202 cooperative di questo tipo che provvedono ai fabbisogni di 270.000 consumatori.

Negli Stati Uniti, le cooperative rurali di servizi elettrici gestiscono oltre il 50% delle linee elettriche, erogando elettricità ad oltre 25 milioni di persone in 46 Stati. In Argentina, le cooperative di elettrificazione cominciarono ad essere operative già negli anni Venti, per controbilanciare il potere ed il monopolio di operatori stranieri. Una volta consolidata la propria posizione, sovente precaria, cominciarono ad estendere il proprio portafoglio di attività all'erogazione idrica, alla costruzione delle linee telefoniche e all'erogazione di gas e altri servizi. Attualmente, esistono circa 500 aziende di servizio pubblico organizzate in cooperative, le quali coprono il 19% dell'erogazione di elettricità in tutto il Paese, raggiungendo circa un milione e 200 mila consumatori di 900 comunità locali, segnatamente nelle zone rurali. 130 sono le cooperative che si sono specializzate nella fornitura dei servizi di telefonia, mentre 320 si occupano unicamente dell'erogazione di acqua potabile.

Le cooperative sono pertanto dotate di tutte le armi necessarie a far fronte alla povertà, nelle sue molteplici dimensioni.

La necessità di una Campagna cooperativa globale contro la povertà

Il cooperativismo, sorto come risposta della società alle strutture economiche e sociali che sottendono ai problemi che immancabilmente si riscontrano oggi, non può e non potrebbe essere escluso dall'impellente necessità di analisi delle minacce che si pongono per la nostra specie e, men che meno, dalla formulazione delle soluzioni[17]. E' pertanto evidente che le cooperative rappresentano partner essenziali negli sforzi profusi a livello globale per conseguire uno sviluppo economico e sociale che sia ampiamente condiviso. Nell'aiutare la gente a rendersi autosufficiente e a fare essenzialmente assegnamento sulle proprie forze, l'impresa cooperativa rappresenta un mezzo efficace di lotta alla povertà e, per ciò stesso, un mezzo da non ignorare per riuscire a conseguire gli MDGs.

E' con questo convincimento che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha siglato un Protocollo di intesa con l'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI) in data 10 febbraio 2004, finalizzato all'attuazione di un "comune programma cooperativo", al fine di contribuire attivamente al conseguimento degli MDGs delle Nazioni Unite. Tale accordo rafforza la tradizionale collaborazione esistente tra le due organizzazioni ed il loro impegno nei confronti del movimento cooperativo.

Fondata nel 1895, l'Alleanza cooperativa internazionale (ACI) è un'associazione indipendente, non governativa, che unisce, rappresenta e si pone al servizio delle cooperative di tutto il mondo, con l'obiettivo di promuovere e rafforzare il ruolo di cooperative autonome e indipendenti a livello globale. Con 227 organizzazioni aderenti, provenienti grosso modo da 100 diversi Paesi, l'ACI, che rappresenta oltre 760 milioni di individui in tutto il mondo, costituisce un attore imprescindibile per tutte le iniziative finalizzate allo sviluppo cooperativo.

Istituita nel 1919, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) da tempo immemorabile si impegna a sostenere lo sviluppo cooperativistico, sin dall'istituzione nel 1920 di un servizio tecnico cooperativo, che riconosceva l'importanza delle cooperative per milioni di persone in tutto il mondo.[18] Attraverso la sua Divisione Cooperative, l'OIL offre una varietà di servizi ai suoi componenti, sotto forma di consulenza politica agli Stati membri, di cooperazione tecnica, documentazione e informazione, finalizzate a sensibilizzare il pubblico sul ruolo delle cooperative e a promuovere metodi e approcci cooperativi per risolvere tutta una serie di problematiche.

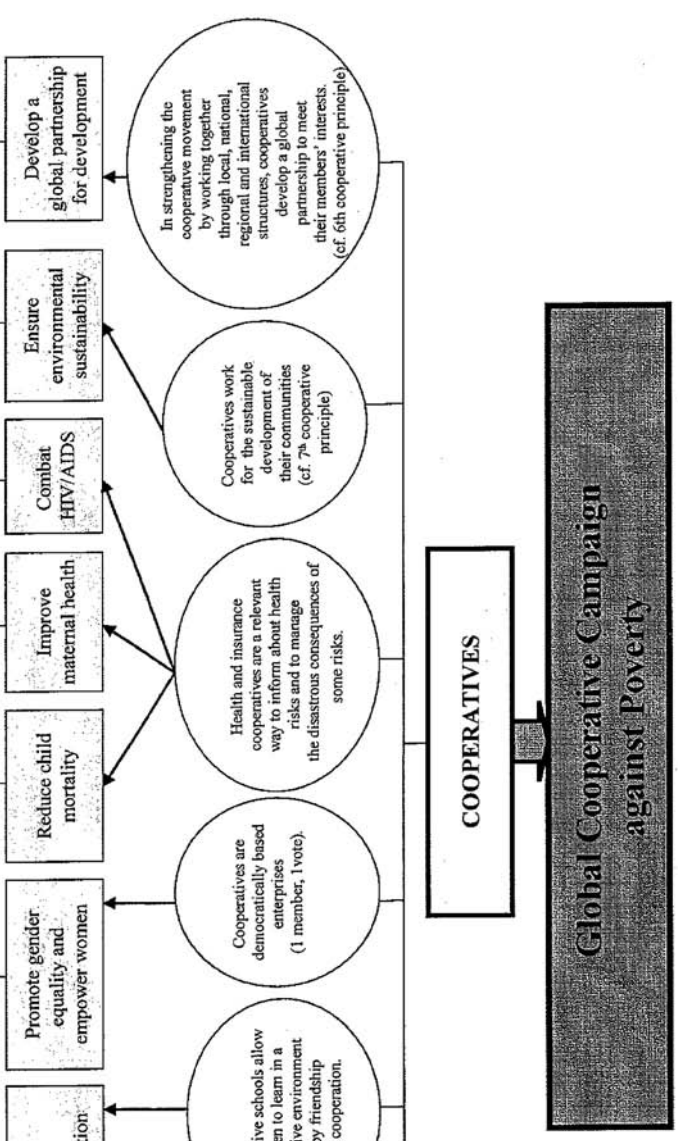
E' pertanto naturale che queste due organizzazioni uniscano le loro forze per lavorare insieme alla promozione delle cooperative a livello globale. Tuttavia, a fronte di una crescente domanda di sostegno da parte di milioni di persone che vivono nella povertà più profonda, l'Agenda di per sé non basta. Le cooperative hanno già dimostrato di essere in grado di sottrarre la gente alla povertà e all'esclusione e meritano, pertanto, un programma di vasta portata, quale può essere una ***Campagna cooperativa globale contro la povertà*** , che consenta loro di contribuire al conseguimento degli MDGs.

---

[17] *Cooperativismo y Medio Ambiente*, Naredo J-M.

[18] E' interessante notare che il primo Direttore generale dell'ILO , Albert Thomas, era membro del Comitato esecutivo dell'Alleanza cooperativa internazionale.

Figura 2: Cooperative e Obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs)



Che cos'è la Campagna cooperativa globale?

Due i principali risultati che si evincono dalla precedente analisi. In primo luogo, il problema della povertà è molto complesso. La sua puridimensionalità richiede un'azione che sia anch'essa pluridimensionale. Prima ancora di essere mancanza di risorse, la povertà è uno stato d'animo. Ne consegue che l'eliminazione della povertà non si ottiene col semplice trasferimento di risorse, ma solo con uno sviluppo integrato, costruendo e formando capacità, rendendo accessibili l'informazione, la conoscenza, le opportunità e i mercati. In secondo luogo, le cooperative hanno dimostrato di svolgere un ruolo importante e pertinente nella lotta alla povertà. Sebbene il loro contributo alla riduzione della povertà sia relativamente modesto rispetto alle enormi dimensioni del fenomeno a livello mondiale, si tratta comunque di un contributo significativo, non solo per il fatto che il cooperativismo mondiale, attraverso l'ACI, rappresenta la più grossa ONG, con 800 milioni di soci, ma anche perché le cooperative offrono un modello comprovato di come organizzarsi per raggiungere l'autosufficienza nella sfera economica e sociale, modello cui possono ispirarsi tutti gli interessati[19]. L'ideologia dell'approccio cooperativo, che si fonda sui principi della solidarietà, dell'aiuto reciproco, della partecipazione e dell'interesse nei confronti della comunità, denota e preannuncia implicitamente uno sviluppo che tiene conto delle generazioni future, ovvero uno sviluppo sostenibile.

Talvolta si sente dire che le cooperative non aiutano i più poveri. Al contrario, si tenga presente che, per definizione, le cooperative sono aperte a tutti, il che significa che non escludono affatto né i poveri né i più poveri, e che anzi i soggetti sociali più deboli vengono nella maggior parte dei casi motivati a riunirsi in cooperative. Esiste un modello cooperativo per quasi tutti i problemi sperimentati dai poveri o da chi versa in condizioni di estrema povertà e che non richiede necessariamente ingenti risorse finanziarie. Ma è pur vero che la maggior parte dei poveri non conoscono le opportunità che le cooperative offrono, di qui la necessità di un programma globale di lotta alla povertà, condotto attraverso le cooperative.

Consapevoli di una tale necessità, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e l'Alleanza Cooperativa Internazionale hanno deciso di dar vita ad una Campagna cooperativa globale contro la povertà.

Obiettivi della Campagna cooperativa globale

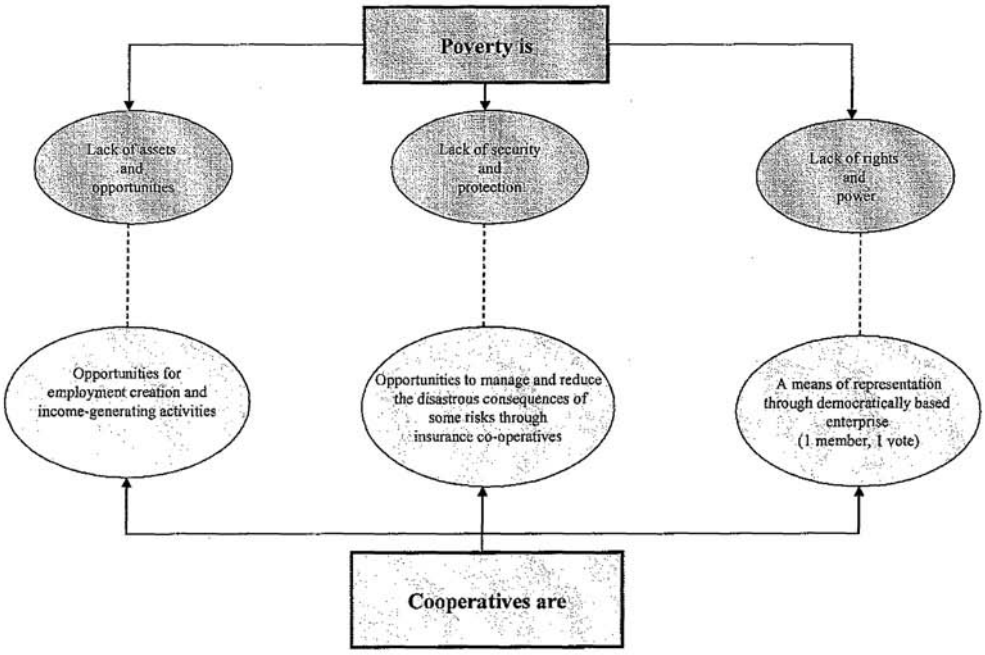
I *destinatari* della campagna sono gruppi svantaggiati a cui mancano le risorse necessarie per poter soddisfare i propri bisogni primari e quelle fasce di popolazione che si rivolgono alle cooperative e all'organizzazione di tipo cooperativistico come mezzo per migliorare le proprie condizioni di vita. Ne conseguirà, inoltre, che tutti i tipi di istituzioni (governi, ONG e parti sociali) interessati alle cooperative e alle organizzazioni cooperativistiche vedranno rafforzato il proprio operato, grazie all'azione di sensibilizzazione svolta dalla Campagna, che potrebbe altresì comportare un maggior sostegno a programmi e progetti.

Il fine ultimo di questa campagna è di contribuire in maniera significativa alla riduzione della povertà, facendo leva su tutto il potenziale delle cooperative per il conseguimento degli MDGs, in special modo l'obiettivo di dimezzare la povertà entro il 2015.

A tal fine, nell'immediato si possono distinguere due obiettivi principali:

- Creare un ambiente favorevole allo sviluppo cooperativo, sensibilizzando i portatori di interesse (stakeholder) alle potenzialità delle cooperative e rafforzando le capacità delle relative organizzazioni.
- Dimostrare l'opportunità della risposta cooperativa attraverso progetti cooperativi ideati e condotti dalle locali istituzioni competenti nel Paese interessato.

Figura 3: Povertà e cooperative



La strategia della campagna

Si tratta di obiettivi complementari. La sensibilizzazione di tutti gli attori circa le potenzialità delle cooperative è essenziale, vista la mancanza generalizzata di conoscenza delle cooperative, che non fa eccezione neanche per le autorità nazionali di quei Paesi che hanno al loro interno potenti cooperative. Il modello cooperativo di impresa continua ad essere scarsamente conosciuto e compreso ed il suo contributo all'eliminazione e all'attenuazione della povertà continua ad essere ignorato dai decisori politici responsabili dello sviluppo, senza eccezione di istituzioni quali la Banca Mondiale. E' di capitale importanza che il cooperativismo investa per promuovere l'immagine delle cooperative e per diffondere tale messaggio all'esterno. Le cooperative svolgono ruoli multifunzionali, non solo di natura economica, ma anche sociale e ambientale, i quali non si acquisiscono unicamente attraverso

l'interscambio.[20] Questa conoscenza e consapevolezza dei vantaggi delle cooperative rappresenta il primo passo per la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo cooperativo e promuovere partenariati tra organizzazioni internazionali e ONG.
Promuovere la conoscenza delle cooperative è condizione necessaria nella lotta alla povertà, soprattutto nel quadro di una Campagna cooperativa globale contro la povertà, ma non è sufficiente. Occorrono progetti concreti per dimostrare l'opportunità della risposta cooperativa. Nell'ambito della Campagna cooperativa globale, saranno ideati e condotti progetti dimostrativi in tutta una serie di Paesi e in varie regioni del mondo. La campagna potenzierà altresì le capacità dei progetti cooperativi in corso.

Per di più, il nuovo contesto internazionale in materia di sviluppo offre alle cooperative molte opportunità di ampliare la propria sfera di attività. I documenti sulla strategia per la riduzione della povertà (PRSP) ed il concetto di commercio equo e solidale rappresentano nuovi ambiti in cui le cooperative potrebbero svolgere e stanno già svolgendo un ruolo significativo.

41 dei 43 PRSP fanno riferimento alle cooperative o contengono una componente cooperativa. Si tratta di cose che vanno sfruttate. Perché, ad esempio, non sensibilizzare i Paesi che non hanno un PRSP ad inserire le cooperative nel proprio PRSP per il futuro, o non aiutare i Paesi che hanno inserito le cooperative nel proprio PRSP ad attuare progetti cooperativi?

L'emergere del concetto di Commercio equo e solidale rappresenta un'altra opportunità di sviluppo cooperativo. Il commercio equo e solidale implica un partenariato equanime e imparziale tra i venditori del Nord e i produttori di Asia, Africa, America Latina e altre parti del mondo. Si tratta di un movimento internazionale in crescita, che intende garantire ai produttori dei Paesi poveri di ottenere il giusto, ovvero un prezzo giusto per i loro prodotti (tale da coprire i costi di produzione e da garantire un reddito di sussistenza); contratti a lungo termine che diano una reale sicurezza; e per molti, supporto per acquisire le conoscenze e competenze di cui necessitano per sviluppare la propria impresa e incrementarne il fatturato. Il commercio equo e solidale porta i vantaggi del commercio nelle mani delle comunità locali, che sono quelle che ne hanno maggiormente bisogno. I produttori ricevono una giusta remunerazione se si corrisponde loro un prezzo giusto per i loro prodotti. Ciò significa che ai lavoratori va corrisposto almeno il salario minimo previsto dal Paese di appartenenza. Poiché il salario minimo spesso non basta a far fronte ai bisogni primari di sopravvivenza, laddove possibile, ai lavoratori viene corrisposto un salario di sussistenza, che consente loro di far fronte ai bisogni primari, ovvero alimentazione, alloggio, istruzione e assistenza sanitaria per sé e per la propria famiglia. Corrispondere un salario equo ai lavoratori, non implica necessariamente che i prodotti costeranno di più per i consumatori. Dal momento che le organizzazioni del commercio equo e solidale fanno a meno di intermediari che tendono a sfruttare la situazione, lavorando direttamente con i produttori, riescono ad abbattere i costi e a far in modo che una percentuale maggiore del prezzo di vendita dei beni al dettaglio ritorni nelle mani dei produttori. Si calcola che il fatturato generato dalle organizzazioni del commercio equo e solidale in Europa e negli Stati Uniti si attesti intorno ai 400 milioni di dollari USA[21]. Esiste uno stretto legame tra il commercio equo e solidale e le cooperative. I principi del commercio equo e solidale sono in buona parte compatibili con i principi cooperativi. Per entrambi, il fine ultimo è di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori. Ed è per questo che, nella gran parte dei casi, le organizzazioni di produttori che partecipano al commercio equo e solidale sono cooperative.

---

[20] Messaggio dell'ACI per la 76a Giornata internazionale delle cooperative (1998).
[21] *A Brief Look at Free Trade in the Global Economy*, J. Cavanagh.

Il movimento cooperativo e gli attori dello sviluppo dovrebbero sfruttare a pieno il potenziale del commercio equo e solidale, al fine di migliorare le condizioni di vita dei piccoli produttori e di creare attività che generano reddito.

Il coordinamento della campagna

L'ACI (l'organizzazione all'apice del movimento cooperativo internazionale) e l'OIL (l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, che vanta il più esteso programma di cooperazione tecnica in materia di cooperative all'interno di tutto il sistema delle Nazioni Unite) coordineranno la campagna, procurandosi il supporto di altre organizzazioni che elaboreranno azioni e condurranno attività di particolare importanza per la promozione delle cooperative, e individuando eventuali fonti di sostegno e risorse per l'estensione di programmi già esistenti e per lo sviluppo di nuovi programmi.

Inizialmente, saranno l'ACI e l'OIL a coordinare la campagna. Tuttavia, si prevede che in futuro saranno le altre organizzazioni partecipanti a definire come dovrà essere gestita la campagna. Tale campagna cooperativa globale contro la povertà va infatti vista come un "contenitore" all'interno del quale tutte le organizzazioni coinvolte nello sviluppo delle cooperative apporteranno il proprio contributo conferendo valore aggiunto. Ed è per questo che ciascuna di esse sarà coinvolta nella parte relativa al coordinamento, per garantire che la campagna globale consegua la sua finalità principale, ovvero *di apportare un contributo significativo alla riduzione della povertà.*

Come sarà strutturata la campagna?

Ciascuna organizzazione che parteciperà alla campagna definirà le attività che andrà a intraprendere per adempiere alle finalità della campagna. Ciònondimeno, ACI e OIL, in qualità di coordinatori, forniranno le informazioni di base sulla campagna e raccoglieranno i casi studio e le migliori prassi evidenziate delle organizzazioni partecipanti.
Segue una serie di attività che eventualmente le organizzazioni partecipanti alla campagna potrebbero intraprendere.

Promuovere una migliore conoscenza delle cooperative ed un contesto favorevole allo sviluppo cooperativo

Malgrado i milioni di posti di lavoro prodotti dal movimento cooperativo, l'impresa cooperativa è ancora scarsamente conosciuta e compresa dalla società civile, perfino dalle istituzioni di governo e da quelle deputate allo sviluppo. Questo è un fattore limitante per la creazione di partenariati di sviluppo e che rischia pertanto di vanificare sforzi che sarebbero invece utili nella lotta alla povertà. Va detto, inoltre, che le organizzazioni di cooperative non sempre hanno le capacità necessarie per sensibilizzare gli attori locali e per offrire servizi di consulenza alle singole imprese cooperative.

La campagna agirà pertanto a tutti i livelli, al fine di creare un contesto favorevole allo sviluppo delle cooperative, informando e sensibilizzando i vari portatori di interesse (stakeholder) sulle potenzialità delle cooperative e rafforzando le capacità delle relative organizzazioni competenti.

A livello micro

Constatazione

Purtroppo, il grande pubblico, ed in special modo i poveri, non sanno cosa sia o cosa faccia una cooperativa. Il termine stesso cooperativa può assumere per persone diverse significati diversi. Probabilmente si conoscono imprese come Crédit Agricole in Francia, Migros in Svizzera o Rabobank nei Paesi Bassi, sebbene molti non sanno neanche che si tratta di cooperative. Questo vuoto informativo appare ancor più sorprendente se lo si confronta con quella che è la situazione reale della società cooperativa oggi. Le cooperative occupano infatti un posto molto significativo nell'economia globale. Che si tratti di piccole imprese cooperative o di società cooperative con un fatturato di svariati milioni di dollari, presenti in tutto il mondo, si calcola che complessivamente le cooperative diano lavoro a oltre 100 milioni di lavoratori e di lavoratrici e contino più di 800 milioni di soci.[22]
Questo scollamento tra la realtà e la percezione che ne ha il pubblico deve rappresentare una delle maggiori preoccupazioni e sfide che il

[22] *Working out of Poverty*, Rapporto del Direttore Generale dell'OIL (Ginevra, 2003).

	cooperativismo è chiamato a raccogliere.
Risultato atteso	Che il grande pubblico, e soprattutto i poveri, possano trarre vantaggio da una conoscenza più approfondita delle opportunità, dei valori e dei principi del cooperativismo.
Metodologia	Al fine di sensibilizzare il pubblico ai vantaggi cooperativi, si terranno seminari per associazioni e gruppi appartenenti ai canali non ufficiali dell'economia (ai limiti del sommerso) e per le organizzazioni di lavoratori. A tal fine, saranno redatte ed utilizzate schede riassuntive delle *migliori prassi per lo sviluppo delle cooperative* nelle zone target, nonché manuali su ruoli e funzioni svolte dalle cooperative.[23] Prima dell'avvio di qualsiasi attività di promozione cooperativa, occorrerà definire i bisogni delle cooperative, tra le altre cose, con la realizzazione di studi. Saranno pertanto intraprese attività finalizzate all'individuazione delle esigenze delle imprese cooperative. Il capitolato per la realizzazione di tali studi sarà stilato dai partner locali, affinché si tenga pienamente conto delle realtà locali.

A livello intermedio

Constatazione	Analogamente ad altri tipi di impresa, le imprese cooperative necessitano di servizi di supporto, che ne rafforzino, facilitino e migliorino le attività. Tra i suddetti servizi di accompagnamento figurano le attività di formazione, addestramento e informazione per i soci, servizi di consulenza, servizi di auditing, attività di ricerca, ecc. Tuttavia, nei Paesi in via di sviluppo, dopo decenni di supervisione e controllo da parte dello Stato o dall'esterno, la maggior parte delle cooperative sono troppo deboli per mettere in piedi le proprie strutture di accompagnamento e continuano pertanto a dipendere da un sostegno proveniente dall'esterno, con la conseguente impossibilità da parte loro di sviluppare la mentalità e le competenze imprenditoriali richieste. La necessità più impellente è pertanto rappresentata da attività di formazione e addestramento per i soci, i rappresentanti eletti, gli amministratori e i lavoratori delle cooperative.
Risultato atteso	Rafforzare il "capacity building" dei soci delle relative strutture competenti, consentendo loro di offrire alle cooperative particolari servizi di accompagnamento.

[23] Ove necessario, si organizzeranno laboratori finalizzati all'eliminazione dell'analfabetismo.

Metodologia	Previa individuazione delle organizzazioni cooperative pertinenti[24], delle loro esigenze e delle loro debolezze, saranno organizzati seminari di formazione per i soci ad esse aderenti, avvalendosi del materiale già esistente nel quadro dei programmi ACOPAM e MATCOM dell'OIL[25].

A livello macro

Constatazione	E' quasi sconcertante la mancata conoscenza perfino da parte dei decisori politici della forma di impresa cooperativa. Veramente non sanno che cosa sia il vantaggio cooperativo, e non lo sanno nemmeno le istituzioni di governo di Paesi che hanno al loro interno cooperative influenti. E ciò è pregiudizievole allo sviluppo economico nazionale. Opportunamente sfruttato, il potenziale cooperativo ha dimostrato la propria capacità di "far emergere" il lavoro sommerso, conferendo a tali lavoratori un opportuno livello di tutela sociale, grazie, tra l'altro alle (micro) società mutue di assicurazione. *Le cooperative svolgono un ruolo importante nell'integrare i lavoratori non tutelati del sommerso nel regolare flusso della vita economica.* Vanno pertanto intraprese attività finalizzate a compensare tale mancanza di informazione sulle cooperative ed occorre che le attività siano ideate e progettate dagli organismi regionali, affinché si tenga conto del contesto locale (lingua, tasso di analfabetismo dei partecipanti, ecc.).
Risultato atteso	Che le istituzioni di governo e le organizzazioni competenti acquistino una conoscenza più approfondita dei vantaggi che le cooperative offrono in termini di tutela sociale dei lavoratori e di emersione del sommerso.
Metodologia	Si farà uso di specifiche schede e sillabi [26] sulle cooperative, allo scopo di informare e sensibilizzare i decisori politici nazionali e locali su *cos'è una cooperativa* e sui vantaggi che essa comporta per lo sviluppo nazionale, *(emersione del sommerso, estensione della tutela sociale, ecc.).* Saranno sensibilizzate anche le ONG a cui si spiegherà come lavorare con una cooperativa. Saranno organizzati seminari per le istituzioni di governo, al fine di sensibilizzarle alla Raccomandazione n. 193 dell'OIL, tesa alla

[24] Le organizzazioni cooperative di rappresentanza e le cooperative di secondo livello.
[25] Entrambi i programmi hanno prodotto una gran quantità di manuali e guide a sostegno delle organizzazioni di base, con attività connesse rispettivamente allo sviluppo dell'Africa e alla formazione per la gestione delle cooperative.
[26] Fogli notizie e sillabi saranno messi a punto dagli uffici regionali dell'OIL e dell'ACI, al fine di tenere conto del contesto locale (lingue parlate, ecc.).

promozione delle cooperative, ed al suo relativo contenuto.

A livello internazionale o regionale

Constatazione	Gli attori dello sviluppo sanno e capiscono poco del contributo che il modello di impresa cooperativa può apportare all'attenuazione e all'eliminazione della povertà. Anzi, per meglio dire, esso è ampiamente ignorato dai responsabili delle politiche in materia di sviluppo, senza eccezione alcuna nemmeno di istituzioni come la Banca Mondiale, sebbene molti PRSP abbiano una componente cooperativa.[27] Ciò impedisce l'istituzione di partenariati tra organizzazioni quali l'OIL o l'ACI e altri organismi attivi in materia di sviluppo, a fini di lotta alla povertà. Eppure, la lotta alla povertà richiede sinergia e collaborazione tra i vari stakeholder.
Risultato atteso	La creazione di partenariati tra OIL/ACI ed altre organizzazioni internazionali
Metodologia	Saranno preparati ed utilizzati schede e documenti tecnici relativi *all'impatto delle cooperative sulla riduzione della povertà,* al fine di sensibilizzare attori dello sviluppo, quali la Banca Mondiale, sulle potenzialità delle cooperative nella lotta alla povertà. Andrà parimenti presa in considerazione qualunque iniziativa di partenariato con tutte le organizzazioni competenti in materia di riduzione della povertà. Le organizzazioni che accettano di impegnarsi nella Campagna, non necessariamente sotto il profilo finanziario, potrebbero firmare un *Protocollo di Intesa,* il quale dovrebbe contenere una dichiarazione generale di sostegno ai principi della campagna, la formulazione del principio o dei principi prioritari e l'enunciazione dei meccanismi specifici per migliorare il livello di collaborazione.

Materiali di informazione e comunicazione

Per sensibilizzare alle attività, saranno redatti guide, manuali e fogli notizie. Tutte le guide o manuali saranno elaborati tenendo conto dei gruppi a cui saranno rivolti e del contesto locale. Le istituzioni di governo saranno pertanto sensibilizzate attraverso guide che spiegano cos'è una cooperativa, con dati relativi alle cooperative più importanti del Paese; per le ONG saranno messe a punto guide che spiegheranno quanto sarebbe più vantaggioso lavorare con una cooperativa; per le organizzazioni internazionali (segnatamente le agenzie delle Nazioni Unite) saranno redatte guide che dimostreranno l'utilità delle cooperative e dell'impatto che esse hanno sulla riduzione della povertà; e via discorrendo. A tutti i livelli, i documenti della Campagna globale saranno adattati dagli uffici regionali per rispondere alle specifiche esigenze di ogni Paese o regione.

Schede generiche e specifiche sulle cooperative e le problematiche di sviluppo

- Cooperative e settore sanitario;
- Cooperative e creazione di posti di lavoro;
- Cooperative e attenuazione della povertà
- Cooperative e parità tra i sessi;
- ecc.

Documentazione di natura tecnica sulle cooperative

- Casi studio;
- Storie di successo nello sviluppo di cooperative (progetti come ACOPAM, INDISCO, SYNDICOOP, ccc.);
- ecc.

Dimostrare l'opportunità della risposta cooperativa attraverso progetti cooperativi ideati dalle competenti istituzioni locali in ciascun Paese assistito

Constatazione	Per combattere la povertà, non basta promuovere una conoscenza più ravvicinata delle cooperative, ma sono necessari progetti concreti per dimostrare l'opportunità della risposta cooperativa e per concretizzare partenariati e sinergie.
Risultato atteso	Creazione di posti di lavoro e/o attività che generano reddito, attraverso l'attuazione di progetti cooperativi messi a punto da gruppi svantaggiati.
Metodologia	Si individueranno i gruppi svantaggiati di popolazione e si fornirà loro supporto tecnico per aiutarli a trovare il modello cooperativo più rispondente alle loro esigenze. Nel quadro della Campagna cooperativa globale saranno pertanto ideati e attuati progetti in collaborazione con/da parte dei partner della Campagna, ivi comprese le organizzazioni di lavoratori, quelle datoriali, ONG e agenzie per lo sviluppo. Sviluppo e riduzione della povertà attraverso le cooperative sono ambiti prioritari di interesse per OIL e ACI, pertanto sono già in corso molti progetti al riguardo. La Campagna potenzierà quindi le capacità dei progetti già in essere e, nel contempo, ne avvierà altri, previa consultazione con le competenti organizzazioni o istituzioni locali.

L'opportunità dei PRSP

Nel settembre del 1999, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale decisero di fondare tutta la loro politica di assistenza agevolata e di riduzione del debito nei confronti dei "paesi poveri fortemente indebitati" su un Documento strategico per la riduzione della povertà (PRSP[28]) per ciascun Paese. La Banca ed il Fondo idearono il PRSP per assicurare che i fondi derivanti dalla riduzione del debito fossero effettivamente destinati ad attenuare la povertà, e per rispondere agli evidenti punti di debolezza nei rapporti tra Paesi poveri ed istituzioni di Bretton Woods, segnatamente la mancata attenzione al problema della povertà e la mancata gestione dei processi di riforma da parte dei Paesi interessati. Per rimediare a questi problemi, si è previsto che il PRSP sia elaborato seguendo un *approccio partecipato,* in modo che sia "gestito a livello nazionale" e fissi un quadro e un programma politico per far fronte al problema della povertà.
Il PRSP è attualmente al centro del nuovo programma di lotta alla povertà della Banca Mondiale e del FMI.

Una breve analisi dei PRSP rivela che 41 dei 43 PRSP fanno espressamente riferimento alle cooperative o hanno una componente cooperativa,[29] abbastanza significativa. Per quanto riguarda l'Interim-Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP), ovvero il Documento strategico per la riduzione della povertà ad interim, anche in questo caso, le statistiche sono alquanto significative. Gli I-PRSP sono versioni più brevi e semplificate dei PRSP e possono essere elaborati in tempi più rapidi rispetto ai PRSP. Gli I-PRSP sono considerati una sorta di battistrada, per verificare quanto propongono i governi prima di mettere a punto un vero e proprio PRSP. In pratica, gran parte degli I-PRSP sono una sorta di bozza preliminare di PRSP. Su 13 I-PRSP, 11 fanno esplicito riferimento alle cooperative ovvero hanno una componente cooperativa. Questi elementi andrebbero utilizzati, ad esempio sensibilizzando quei Paesi che non hanno ancora una versione finale di PRSP sull'opportunità di inserire una componente cooperativa nel proprio PRSP, ovvero aiutando quei Paesi che hanno inserito le cooperative nel proprio PRSP ad attuare progetti cooperativi. Il funzionamento democratico delle cooperative, inoltre, e la loro capacità di essere presenti perfino in zone isolate può migliorare la rappresentanza dei PRPS, che è sovente una delle principali critiche che si muovono contro i PRSP, garantendo in tal modo la partecipazione di tutti i segmenti della popolazione al processo dei PRSP. Per di più, una stretta collaborazione tra PRSP e cooperativismo rafforzerà l'impatto di entrambi sul processo politico, offrendo un canale diretto di comunicazione tra economia sommersa e relativi gruppi sociali, da un lato, e strategie di riduzione della povertà dall'altro.

Va pertanto attivata una stretta collaborazione tra OIL/ACI, unitamente agli altri partner della campagna, da un lato, e Banca Mondiale, dall'altro, nel senso che occorre creare partenariati con organizzazioni internazionali attive nella lotta alla povertà, al fine di sfruttare a pieno le potenzialità cooperative per la riduzione della povertà. Non si può ignorare che i PRSP della

[28] **Nota del Traduttore (NdT):** Sigla derivante dal nome del documento in inglese: Poverty Reduction Strategy Paper.
[29] In realtà quelli che fanno espressamente riferimento alle "cooperative" sono 32 e, sebbene due non vi facciano riferimento, parlano però di "microcredito", il quale rientra nel discorso delle cooperative, perché praticato dalle società cooperative di credito.

Banca Mondiale sono un mezzo per conseguire l'obiettivo di dimezzare la povertà estrema entro il 2015, proprio come lo è la singolare capacità delle cooperative di consentire a chi vive

Africa sub-sahariana (AFR)

Paese	Settore per il quale nel PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
Benin	*
Burkina-Faso	Agricoltura
Camerun	Servizi finanziari
Capo Verde	*
Ciad	Settore sociale, Infrastrutture (erogazione di acqua ed elettricità)
Etiopia	Agricoltura, Servizi finanziari
Gambia	*
Ghana	Agricoltura, Occupazione
Guinea	Artigianato, Sanità, Turismo
Kenya	Agricoltura, Servizi finanziari
Madagascar	*
Malawi	Agricoltura
Mali	Lavoro, Servizi finanziari, Edilizia abitativa, Previdenza
Mauritania	Agricoltura, Elettricità, Lavoro
Mozambico	Agricoltura
Niger	Infrastrutture
Rwanda	In generale
Senegal	Cultura
Tanzania	Agricoltura, Servizi finanziari
Uganda	*
Zambia	Agricoltura
Burundi	Servizi finanziari, Sviluppo rurale
Repubblica Centrafricana	Servizi finanziari
Repubblica Democratica del Congo	Servizi finanziari
Repubblica del Congo	Servizi finanziari, Agricoltura
Costa d'Avorio	Servizi finanziari, Agricoltura
Guinea Bissau	Lavoro
Lesotho	In generale
Sao Tome e Principe	Sviluppo rurale, Iniziative per lo sviluppo di donne e giovani, Servizi finanziari
Sierra Leone	Industria estrattiva

in condizioni di profonda povertà di organizzarsi e di portare il potere della cooperazione all'interno delle proprie comunità.

Tabella 1. Cooperative e PRSP

Asia orientale e Pacifico (EAP)

Paese	Settore per il quale nel PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
Cambogia	*
Laos	*
Mongolia	Agricoltura, Servizi finanziari
Vietnam	Agricoltura, Infrastrutture

Paese	Settore per il quale nel I-PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
Indonesia	-

Banca Mondiale (2005)

"-" Non si fa riferimento alle cooperative nel PRSP.
"*" Non si fa specificamente riferimento alle cooperative nel PRSP, ma come per altri PRSP, si fa riferimento al micro-credito.

Europa e Asia centrale (ECA)

Paese	Settore per il quale nel PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
Albania	Servizi finanziari, Lavoro
Armenia	Agricoltura
Azerbaigian	Agricoltura, Servizi finanziari
Bosnia-Herzegovina	Agricoltura, Servizi finanziari
Georgia	*
Kirghistan	Agricoltura, Piccole e Medie Imprese (PMI)
Moldavia	Agricoltura
Serbia e Montenegro	Agricoltura, Lavoro

Paese	Settore per il quale nel I-PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
FYROM	*

Latino-America e Carabi (LAC)

Paese	Settore per il quale nel PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
Bolivia	Servizi finanziari
Guyana	-
Honduras	Servizi finanziari, Edilizia abitativa
Nicaragua	Servizi finanziari

Paese	Settore per il quale nel I-PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
Repubblica Dominicana	-

Medioriente e Nord-Africa (MENA)

Paese	Settore per il quale nel PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"
Gibuti	Agricoltura, Edilizia abitativa
Yemen	Agricoltura, Infrastrutture (erogazione idrica e servizi igienico-sanitari)

Asia meridionale (SA)

Paese	Settore per il quale nel PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"

Paese	Settore per il quale nel I-PRSP si fa riferimento alla "promozione cooperativa"

Bhutan	Agricoltura
Nepal	Esportazioni, Infrastrutture rurali
Pakistan	*
Sri Lanka	Servizi finanziari, Trasporti
Bangladesh	*

	PRSP				I-PRSP				
	Componente cooperativa	Componente microcredito	Nessuna	Totale parziale	Componente cooperativa	Componente microcredito	Nessuna	Totale parziale	Totale
AFR	16	4	1	21	9	0	0	9	30
EAP	3	1	0	4	0	0	1	1	5
ECA	7	1	0	8	0	1	0	1	9
LAC	3	0	1	4	0	0	1	1	5
MENA	2	0	0	2	0	0	0	0	2
SA	3	1	0	4	0	1	0	1	5
Totale	34	7	2	43	9	2	2	13	56

Banca Mondiale (2005)

"-" Non si fa riferimento alle cooperative nel PRSP.
"*": Non si fa specificamente riferimento alle cooperative nel PRSP, ma come per altri PRSP, si fa riferimento al micro-credito.

Il concetto del commercio equo e solidale e le cooperative

La globalizzazione ha accresciuto l'influenza delle forze di mercato, consentendo nel contempo di superare molti dei problemi inerenti alle distanze geografiche, grazie ai progressi realizzati nelle comunicazioni e nei trasporti. I costi delle telecomunicazioni in rapido calo potenziano l'integrazione finanziaria, aprono possibilità per nuovi tipi di interscambio internazionale e promuovono la diffusione delle idee[30]. Grazie alla liberalizzazione del commercio, si sono estesi i mercati per i produttori e dalla concorrenza derivano incrementi di produttività sia nel settore dell'export che per le industrie che competono in fatto di import.

I produttori delle cooperative non traggono vantaggio dalle nuove opportunità create dalla globalizzazione. Pochi i canali di commercializzazione esistenti per molte varietà ortofrutticole, per i prodotti di piccolo artigianato e per l'ampia gamma di prodotti innovativi che hanno da offrire i

[30] V Rapporto (1), *Promotion of cooperatives*

Caffè, cooperative e commercio equo e solidale

Da quando la coltivazione del caffè fu introdotta in Salvador oltre un secolo fa', la produzione ed esportazione sono sempre state appannaggio di un gruppo ristretto di ricchi proprietari terrieri che si accaparravano gran parte degli utili. A lavorare nelle piantagioni, braccianti senza terra, poveri e in condizioni di lavoro precarie, a cui era negato l'accesso all'istruzione e con poche prospettive di miglioramento della propria condizione. Nel 1980, il governo del Salvador ha varato un programma di riforma fondiaria per aiutare questi lavoratori, che allora hanno messo su organizzazioni cooperative per condividere costi e vantaggi della produzione di caffè. Gli utili comuni derivanti dalla produzione di caffè vengono utilizzati per finanziare una scuola locale e un punto vendita a Las Lajas. Una di queste cooperative ha sede a Las Lajas, nella parte occidentale del Salvador, nel comune di Coatepeque, Provincia di Santa Ana. La popolazione di questo villaggio di Coatepeque è di poco più di 3.000 abitanti, 245 dei quali aderenti alla cooperativa di Las Lajas (200 uomini e 45 donne). La Cooperativa Las Lajas è stata costituita nel 1980, aderendo successivamente a FESACORA* nel 1984.

Attualmente, la cooperativa copre una superficie di 843 ettari di terra, di cui 607 coltivati a caffè. La cooperativa Las Lajas esporta il proprio caffè tramite l'UCRAPROBEX (l'Unione di cooperative di produttori, trasformatori ed esportatori di caffè, nate a seguito della riforma agraria). Questa organizzazione fu costituita nel 1988 dalle cooperative salvadoregne, affinché fungesse da loro agente autorizzato per le esportazioni. Il 90% del caffè coltivato a Las Lajas viene esportato negli Stati Uniti, il rimanente 10% in Germania. La cooperativa Las Lajas ha consentito di dotare la comunità locale di molti servizi primari e continua ad effettuare investimenti sociali per migliorare la vita della popolazione locale, grazie in parte agli utili derivanti dagli accordi di commercio equo e solidale stipulati con Stati Uniti ed altri clienti europei. Tuttavia, poiché gran parte del caffè prodotto dalla cooperativa Las Lajas viene venduto sul mercato libero del caffè, il recente calo dei prezzi sta limitando gli utili e, conseguentemente, gli investimenti a vantaggio della comunità locale che la Cooperativa Las Lajas effettuerà quest'anno.

I coltivatori di caffè di Las Lajas traggono vantaggio dal commercio equo e solidale e da una forte organizzazione cooperativa, la quale ha migliorato il tenore di vita di tutta la comunità locale.

*FESACORA è la Federazione salvadoregna delle cooperative nate dalla riforma agraria, una rete di cooperative agricole. Conta 13.598 soci raggruppati in 118 cooperative a gestione democratica ripartite su tutto il territorio nazionale. La Federazione rappresenta gli interessi dei coltivatori e delle loro cooperative nella lotta per ottenere leggi maggiormente a favore dei piccoli coltivatori di caffè e di altri prodotti agricoli, ed offre altresì formazione ed altro tipo di assistenza al personale delle cooperative.

Paesi in via di sviluppo. Poiché i mercati nazionali sono limitati e quelli internazionali inaccessibili per il piccolo produttore, i livelli di produzione, reddito e occupazione rimangono bassi. Nel contempo, si sta però affermando il concetto di "commercio equo e solidale".

Il Commercio Equo e Solidale rappresenta un approccio alternativo rispetto al commercio internazionale convenzionale. Si tratta di un partenariato commerciale finalizzato allo sviluppo sostenibile per produttori esclusi o svantaggiati. Si prefigge di realizzare tale sviluppo sostenibile offrendo migliori condizioni di interscambio, con campagne ed azioni di sensibilizzazione.

Il commercio equo e solidale nasce dalla constatazione dell'esistenza di enormi disparità tra i profitti e la ricchezza degli effettivi produttori e la condizione degli acquirenti finali. Esso fissa nuovi standard sociali e ambientali per le multinazionali ed intende dimostrare che il commercio può invero essere un vettore dello sviluppo sostenibile. Un obiettivo del commercio equo e solidale è di favorire gli artigiani con cui si lavora, non di massimizzare gli utili. Ad esempio, riducendo il numero degli intermediari e minimizzando le spese generali, le organizzazioni del commercio equo e solidale sono in grado di far ritornare in capo al produttore il 40% del prezzo di vendita di un bene. Le cooperative rappresentano attori fondamentali del Commercio equo e solidale, in ragione dei loro valori e principi. Le organizzazioni del commercio equo e solidale lavorano con le cooperative di produzione che si fondano su principi democratici, per garantire condizioni di lavoro sicure e dignitose e per fare in modo che i produttori abbiano voce in capitolo sulle modalità di produzione e vendita dei loro prodotti.

Col commercio equo e solidale ogni individuo, uomo o donna, può cambiare le cose, semplicemente facendo ciò che fa di solito, bevendo un caffè o un bicchiere di vino, mangiando una banana o una barretta di cioccolata. E' per questo che il commercio equo e solidale è così popolare e sta crescendo così rapidamente.

Tali elementi dimostrano quanto sia opportuno per le cooperative raggiungere nuovi mercati. Forse è giunto il momento di avvalersi di tale esperienza e di aiutare i produttori delle cooperative del Sud del mondo a vendere i propri prodotti, nel contesto di affermazione del commercio equo e solidale.

A settembre 2003, nel suo discorso all'Assemblea generale dell'Alleanza Cooperativa Internazionale, il Direttore Generale dell'OIL si chiedeva se "non fosse un sogno pensare che in futuro ogni cooperativa dei Paesi sviluppati sarebbe in partenariato con una cooperativa dei Paesi in via di sviluppo". Ed aggiungeva: "Ciò creerebbe la più sorprendente rete globale di cooperazione da impresa a impresa! Ed imprimerebbe una grossa spinta al conseguimento degli obiettivi fissati dal Vertice ONU del Millennio, con particolare attenzione al dimezzamento della povertà estrema entro il 2015". Non si tratta di un sogno, come testimonia il progetto finanziato da MIGROS. Finanziato dalla Federazione di cooperative svizzere MIGROS, questo progetto di sviluppo cooperativo fornirà assistenza a 3.000 famiglie tribali in 30 villaggi di Orissa, in India. Il progetto è finalizzato alla creazione di posti di lavoro dignitosi e a rafforzare le organizzazioni costituite a livello di comunità locale. Il progetto è supervisionato dal Programma INDISCO della Divisione dell'OIL appositamente dedicata alle cooperative.

Il nuovo contesto creato dalla globalizzazione potrebbe essere utilizzato per progettare e attuare "iniziative di gemellaggio" tra le cooperative, o altra forma di impresa, del Nord e le cooperative del Sud, allo scopo di aiutare le organizzazioni di produttori del Sud ad istituire rapporti commerciali equi e di mutuo vantaggio con le organizzazioni omologhe del Nord del mondo. Il progetto verrebbe attuato in ben definite zone geografiche (Africa, Asia o Latino-America) al fine di ottimizzare l'uso delle risorse. Il progetto aiuterebbe altresì le cooperative o organizzazioni simili del Sud ad avvalersi delle opportunità offerte dalla golobalizzazione, dal commercio equo e solidale, ecc. per creare o allargare il proprio export.

Figura 4: Il commercio equo e solidale in Europa nel 2001

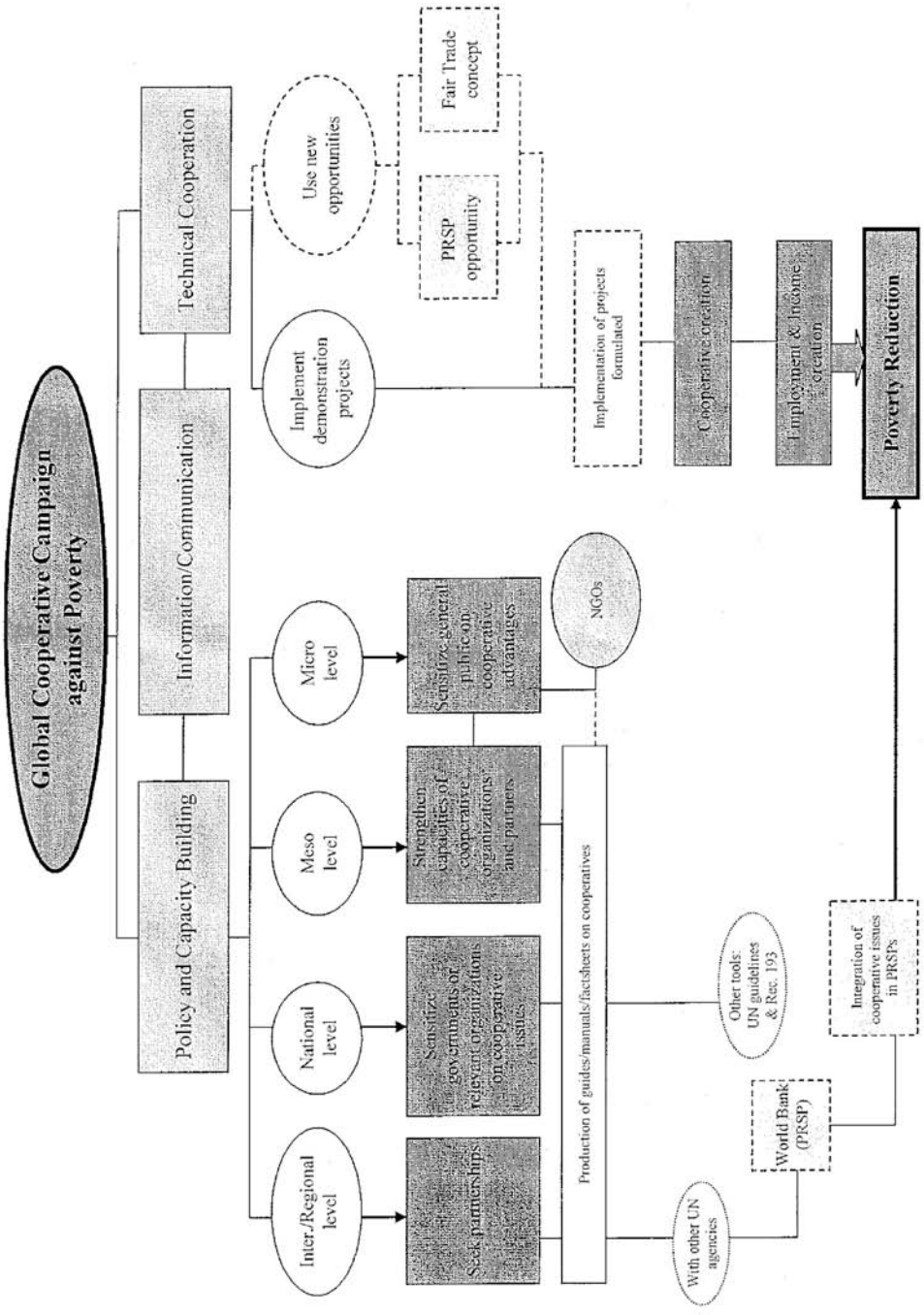
	Austria	Belgio	Danimarca	Francia	Germania	Italia	Paesi Bassi	Svizzera	Regno Unito
Organizzazioni importatrici[1]	7+	4+	3+	8+	5+	5+	27	6+	6+
Canali di vendita al dettaglio	68	250	15	88	700	374	400	300+	400+
Negozi internazionali	1 540	1 050	2 740	2 410+	19 300	2 620+	2 200	2 100+	3 100+
Supermercati	1 370+	400+	d.n.d	d.n.d	6 200+	230+	2 800	360+	4 770+
Altri	3 000+	1 700+	2 750+	2 500+	26 200+	3 200+	5 400	2 760+	8 270+
TOTALE punti vendita									
Fatturato in migliaia di Euro									
Org. importatrici	6 500+	8 100+	1 300+	3 100+	34 600+	9 400+	17 100+	10 100+	24 600+
Negozi internazionali	4 900	d.n.d.	400+	3 400	d.n.d.	d.n.d.	20 400	d.n.d.	8 400
Valore netto di vendita al dettaglio[2]	3 100	5 000	8 050	3 200	66 500	6 700	34 000	40 900	36 600
TOTALE fatturato	14 500+	13 100+	9 750+	9 700+	101 100+	16 100+	71 500+	51 000+	69 600+
Sensibilizzazione del pubblico al commercio equo e solidale									
Conoscenza dell'etichetta	30%	36%	36%	d.n.d.	91%	d.n.d.	74%	60%	16%
Quote di mercato in %	0,7	1,0	1,8	0,1	1,0	0,1	2,7	3,0	1,5
Caffè con etichetta	0,7	n.ap.	1,8	0,03	2,5	0,7	0,7	4,0	1,0
Tè con etichetta	n.ap.	0,6	2,0	n.ap.	1,0	1,2	4,2	15,0	1,0
Banane con etichetta									

Fonte: *Il commercio equo e solidale in Europa nel 2001*, Associazione europea per il commercio equo e solidale

N.B.:

Tutte le cifre seguite dal segno "+" sono cifre minime ben documentate. Poiché solo parte dell'informazione è disponibile, i dati reali sono superiori a quelli riportati in tabella.
Tutti i dati sono stati raccolti tra luglio e novembre 2000 e vengono indicate le cifre delle ultime rilevazioni disponibili..
[1]Il numero di organizzazioni importatrici presenti nel Paese.
[2]Il valore netto di vendita, presente sull'etichetta, dà una stima operata dall'organizzazione preposta all'etichettatura sul valore di tutti i prodotti venduti con la sua etichetta sul territorio nazionale.
d.n.d.: dato non disponibile; n. ap.: non applicabile.

Figura 5: Quadro riassuntivo



Come procedere per il futuro

Il dimezzamento della povertà estrema entro il 2015 è un'impresa titanica. Per conseguirla, non possiamo permetterci il lusso di sprecare tempo e risorse su strumenti e progetti di dubbia efficacia. L'impresa cooperativa è una forma di organizzazione che ha dimostrato la sua efficacia in campo occupazionale e nella lotta alla povertà. Rappresenta un mezzo attraverso cui i cittadini riescono a procurarsi un alloggio, servizi pubblici, infrastrutture e servizi socio-sanitari a condizioni adeguate e abbordabili.

Le cooperative aiutano i poveri ad acquisire quel peso economico attraverso cui far sentire la loro voce e il proprio parere. Solo con questi mezzi i poveri potranno esercitare una certa influenza sulle politiche nazionali in grado di modificare la loro condizione. E' per questa ragione che l'impresa cooperativa è uno dei pochi strumenti che riscuotono pieno appoggio da parte delle comunità internazionali per il tramite delle Nazioni Unite. Tale riconoscimento risulta ulteriormente confermato dai numerosi testi internazionali specifici per le cooperative e dalla pubblicazione biennale del rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulle cooperative.

Paradossalmente, però, il contributo dell'impresa cooperativa alla riduzione della povertà non è ancora riconosciuto da alcune istituzioni che operano per lo sviluppo, quali ad esempio la Banca Mondiale, e neppure dagli stessi poveri. Di qui la "ragion d'essere" della Campagna cooperativa globale.

Detta Campagna globale si fonda sul convincimento che non si sfrutta a pieno il potenziale del cooperativismo, per quanto attiene alla riduzione della povertà e al conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs). Grazie a questa Campagna, le cooperative saranno meglio conosciute ed utilizzate. La Campagna rafforzerà la capacità delle cooperative di apportare un contributo significativo al conseguimento degli MDGs, consentendo ai poveri di *cooperare per uscire dalla povertà.*

Per ulteriori informazioni, si invita a contattare:

ICA/ACI
Alleanza Cooperativa Internazionale
15, route des Morillons
1218 Grand-Saconnex
Ginevra - Svizzera
http://www.ica.coop
ica@ica.coop

ILO/COOP
Organizzazione Internazionale del Lavoro
Dipartimento Occupazione e Sviluppo d'impresa
Divisione Cooperative
4, route des Morillons
1211 Ginevra 22 – Svizzera
http://www.ilo.org/coop
coop@ilo.org

3.4. SINDACATO NAZIONALE DIPENDENTI MINISTERO AFFARI ESTERI (SNDMAE)

SNDMAE

Intervento all'audizione promosso dalla Commissione affari esteri del Senato (18.12.07)

Ringraziamo il presidente Dini e i senatori della III commissione che ci accolgono oggi in audizione, per averci dato l'opportunità di esprimere il punto di vista della maggiore associazione sindacale dei diplomatici italiani sull'importante tema della riforma della cooperazione allo sviluppo, con particolare riferimento al testo unificato proposto dal relatore Sen. Tonini. *[presentazione della delegazione Sndmae]*.

Per tutto il 2007 abbiamo cercato di seguire da vicino i lavori della commissione e del suo comitato ristretto e riteniamo perciò di poter esprimere una valutazione d'assieme sul testo unificato in questione. La nostra attenzione rimane appuntata essenzialmente sugli **aspetti di principio e sui criteri organizzativi generali** richiamati nel testo. Riteniamo infatti che da un sindacato come il nostro, possa pervenire alla Commissione un utile contributo di analisi e di valutazione di questi aspetti, oltre, eventualmente, a testimonianze tratte dall'esperienza dei diplomatici impegnati in questo vitale settore della proiezione internazionale dell'Italia.

Sull'opportunità di interventi migliorativi nel settore della cooperazione allo sviluppo rileviamo una sostanziale concordanza di opinioni all'interno della Farnesina. Noi stessi, come sindacato, abbiamo avuto un confronto di idee con gli esperti della cooperazione, oltre a scambi di vedute come nella riunione promossa dall'ANCI a maggio. Sulle specifiche ricette, dentro al Ministero così come nella società italiana, le visioni sono invece variegate. Il nostro contributo cercherà pertanto di fornire una visione legata all'esperienza concreta dei diplomatici e di altre categorie di personale del Ministero degli Affari Esteri impegnate nelle varie attività di cooperazione.

Partendo dall'esame dei principi, apprezziamo innanzitutto la definizione della politica di cooperazione allo sviluppo come "parte integrante della politica estera dell'Italia" (art 1, comma 1). Si tratta al contempo di una constatazione – del tutto evidente a chiunque abbia a che fare con la politica estera – ed una dichiarazione programmatica densa di implicazioni, di un'indicazione di come vada organizzato questo fondamentale aspetto dell'attività internazionale dell'Italia.

Troviamo del tutto coerente con tale enunciato, la nozione che spetti al Ministro degli Affari Esteri la responsabilità della cooperazione, al fine – come recita l'art. 3 - di "assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative (...)". Tale responsabilità si traduce – secondo il testo in esame - nello stabilimento degli indirizzi e nel controllo e vigilanza dell'attuazione (argomento su cui torneremo in prosieguo).

Il terzo importante tassello sta nel come esercitare le predette competenze. Anche su questo punto ci troviamo d'accordo con il testo (art.3 comma 6) allorché stabilisce che vengono esercitate "avvalendosi delle strutture del Ministero degli Affari Esteri e della rete diplomatica e consolare".

Sulla base di queste premesse, che possono essere condivise, si tratta di individuare i nodi da sciogliere per una rivisitazione dell'esperienza italiana nella cooperazione allo sviluppo.

L'impianto del **Capo II – Indirizzo politico, Governo e controllo della cooperazione allo sviluppo,** riflette una scelta politica che rispettiamo, ma che riteniamo debba essere meglio articolata, avendo bene in mente la realtà politico-istituzionale italiana e l'esperienza italiana di cooperazione di quest'ultimo quarto di secolo.

Se infatti la volontà del Parlamento fosse quella di perseguire il modello dell'Agenzia, per sua stessa natura fonte di diarchie e di conflitti, noi rimarremo impegnati a sollecitare la definizione più chiara e inequivocabile di come dovrebbe in concreto operare il **comma 8 dell'art.14.** Riteniamo cioè che se dovesse prevalere la volontà di istituire l'Agenzia, dovremo aver tutti chiara non soltanto la regolamentazione dei rapporti tra la futura Agenzia e la rete diplomatica, ma anche fare in modo che sia introdotto un **preciso riferimento alla struttura centrale del Ministero affari esteri** nelle sue varie articolazioni, geografiche e tematiche, come punto focale di raccordo, non solo per le attività di rilievo internazionale dell'Agenzia, ma anche di quelle che avvengono sul territorio nazionale. Crediamo che questo sia un punto cruciale.

Se vi sarà l'opportunità di approfondire questo aspetto già in questa sede, vorremmo cercare di delineare il senso di una possibile gestione unificata di tutte le attività di cooperazione internazionale, che comprenda, in una visione integrata e a tutto campo, tutte le forme di cooperazione finora praticate. Oggi, con un'incidenza sconosciuta rispetto all'epoca del varo della legge 49, le modalità di cooperazione spaziano dall'ambito economico e finanziario a quelle specifiche dello sviluppo, mentre assumono un peso sempre più preminente i temi trasversali evidenziati dall'innovazione scientifica e tecnologica. Ci si riferisce inoltre al settore della Cooperazione decentrata, in forte espansione in questi ultimi anni, che proprio per questa sua consolidata rilevanza richiede un più sistematico inserimento nel quadro della politica estera del Paese.

Sempre più numerose sono le tematiche che postulano un approccio integrato e trasversale: la cancellazione del debito, le politiche d'intervento ambientali e climatiche e le correlate strategie di prevenzione ed *early warning*, i temi della ricerca scientifica e la circolazione dei saperi, le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale ed archeologico la formazione, la riduzione del divario digitale, la lotta contro le pandemie e il sostegno alle politiche di genere, tanto per citare alcune delle più significative.

Per queste ragioni, riteniamo importante che nella riflessione interna avviata dal Ministro D'Alema a fine ottobre, si vada ad esplorare la possibilità di ricondurre la trattazione di tutte queste materie ad un assetto il più possibile unitario all'interno del Ministero degli Affari Esteri. Sono tematiche spesso divise tra due o più Direzioni Generali, che richiedono l'elaborazione di linee guida strategiche e la verifica della loro complementarità con i quadri multilaterali nei quali l'Italia è impegnata: Unione Europea, Sistema ONU e OCSE.

Si tratterebbe di pervenire ad uno strumento in grado di rispondere con maggior efficacia alle nuove sfide, e all'accresciuta complessità della politica estera, a partire dalle esigenze di internazionalizzazione e promozione del "Sistema Paese". I nuovi assetti istituzionali italiani impongono poi di avere una cura particolare per le modalità operative da condividere con i differenti attori della Società civile (enti territoriali, categorie produttive, Università, ONG, ecc.) in un ottica di 'multistakeholders'.

Tornando al punto specifico dell'Agenzia, l'opinione comune tra i diplomatici italiani è che se proprio Agenzia deve essere - che essa abbia una funzione puramente esecutiva e tecnica degli interventi decisi in ambito ministeriale. In altri termini, come lo era stato il Dip.Co nei suoi momenti più alti, essa dovrebbe essere il braccio operativo della Farnesina nella realizzazione dei programmi di aiuto pubblico allo sviluppo (e di co-sviluppo) e non già un concorrente nella formulazione delle strategie e linee di azione in materia.

Per questo ci auguriamo che lo sbocco finale del processo legislativo di riforma non sia quello di istituire un'Agenzia separata dal MAE. In quel caso, diventerebbe certo e ineluttabile, il latente dualismo che abbiamo già visto nel ***modus operandi*** di taluni esperti, a partire dai capi UTL, nei confronti dei rispettivi capi missione.

Se teniamo tutti veramente a conservare il principio dell'unitarietà dell'azione italiana nel mondo, l'Agenzia dovrebbe limitarsi ad operare sul piano della esecuzione dei progetti di cooperazione, ma non agire come interfaccia diretto, in prima persona, con le Autorità dei Paesi Partners o con i cosiddetti "multistakeholders" italiani del mondo dello sviluppo. Per tali compiti di rilievo esterno, all'estero come in Italia, una funzione nettamente prevalente dovrebbe continuare ad essere affidata al Ministero affari esteri, che a tal fine si è recentemente dotato di strumenti innovativi di intervento in un'ottica di **Sistema Italia**, come ad esempio il nuovo gruppo consultivo e di dialogo con la Società civile creato presso la Farnesina.

Certamente questo è un punto da esaminare in modo approfondito, perché incide proprio sulla rappresentatività esterna dell'Agenzia. Nella nostra esperienza abbiamo visto che GTZ ed altre agenzie europee negoziano direttamente con i Governi dei Paesi in transizione e partecipano direttamente a gare internazionali, ovviamente in conformità alle linee guide dei rispettivi ministeri. La presenza di diplomatici di grado adeguato nell'organico dell'Agenzia, potrebbe costituire una soluzione e una garanzia sotto il profilo dell'unitarietà dell'azione italiana.

Un altro punto che riteniamo debba essere chiarito è quello dell'elaborazione dello **schema del documento triennale di programmazione ed indirizzo**, un'elaborazione che – riteniamo – debba spettare al Ministero affari esteri. A tale riguardo, osserviamo che il documento triennale di programmazione ed indirizzo di cui all' **art.3** non sia uno strumento particolarmente adatto ad operare nel contesto internazionale della globalizzazione dove le priorità e gli indirizzi strategici tendono a mutare con sempre maggiore rapidità. Non è infatti molto chiaro, ad esempio, come **gli interventi destinati all'emergenza** possano, per la loro natura improvvisa ed occasionale, essere inseriti in una qualsivoglia forma di programmazione.

A nostro parere, è fortemente dubbio che la creazione del **Comitato Interministeriale per la programmazione allo Sviluppo** (CICS - art 6 bis), nonché l'istituzionalizzazione dei "Volontari Cooperanti" siano cose che possano avvenire a costo zero per l'erario, come recita **l'art.16**. Un dubbio che la Commissione non mancherà di dipanare nel prosieguo delle sue audizioni, nella certezza che il problema comune, tanto all'ipotesi di una 49 riveduta e corretta, quanto a quella di un'Agenzia, è quello delle risorse necessarie per l'attuazione della riforma.

Dobbiamo essere tutti consapevoli che il rafforzamento della struttura preposta alla cooperazione allo sviluppo, a prescindere dalla formula scelta, richiederà un impegno consistente perché vengano assicurate le necessarie risorse umane e finanziarie. Ci rendiamo

peraltro conto che un simile discorso, per quanto realistico e persino ovvio, possa risultare scomodo.

Un altro elemento importante consiste a nostro avviso nella possibilità di **adottare impegni di spesa su base per lo meno triennale**, cosa che era a suo tempo possibile con la gestione fuori bilancio e che fu modificata all'inizio degli anni novanta, introducendo ulteriori rigidità ad un sistema già lento e complicato

Ci pare infine di rilevare anche una contraddizione tra **l'art.14 comma 3 punto c**, in cui si afferma che l'Agenzia "promuove forme di Partenariato con soggetti privati" e il successivo **art. 15**, dove il settore privato non viene citato tra i soggetti di Cooperazione, con grave smacco per le **Public Private Partneships (PPS)** che costituiscono ormai una prassi consolidata nel mondo dello sviluppo. *[Nota in calce : il precedente del GFATM]*

E' nostra convinzione che la legge di riforma debba contenere tutte le previsioni utili a rapportare la futura azione italiana di cooperazione ai modelli globali più avanzati, sia in ambito europeo che in ambito multilaterale e G8. Per previsioni utili intendiamo la capacità di agire in un quadro reale di semplificazione amministrativa, di effettivo decentramento delle decisioni di spesa, necessarie a partecipare ai meccanismi di coordinamento attivati nei paesi d'intervento, allo scopo di salvaguardare la continuità degli interventi decisi d'intesa con i paesi interessati all'azione italiana di cooperazione. In una parola: non basta finanziare un Fondo come il GFATM se poi non ci dotiamo di un livello organizzativo minimo necessario ad accompagnare – quindi monitorare - gli interventi co-finanziati dall'Italia.

Il nostro appello è per una nuovo assetto operativo frutto della piena consapevolezza del legislatore che a produrre ritorni d'immagine importanti sono spesso più utili 100.000 euro spesi in loco con rapidità, su istanza e a beneficio delle controparti locali, che interventi 20-30 volte più costosi ma soggetti a procedure di erogazione sempre più lente, dall'esito spesso incerto, quando non forieri di contenzioso sul piano legale. (Basti qui pensare agli effetti delle misure annuali di contenimento della spesa messe in atto dagli organi di controllo).

L'esperienza italiana nel settore dei programmi di cooperazione sanitaria, e il ruolo in essi delle unità tecniche locali e del loro rapporto quotidiano con meccanismi multilaterali di coordinamento, sono un esempio da tener presente e da far evolvere in ogni futuro assetto riformato.

Questo ci porta a fare un breve, ma necessario riferimento al **ruolo degli esperti della cooperazione.** E' nostra convinzione che la cooperazione italiana, comunque organizzata, debba poter contare su di un corpo di esperti potenziato rispetto all'attuale, regolato nell'accesso da concorsi pubblici e organizzato su forme adeguate di progressione economica e di livello, all'interno del ruolo. In nessun caso si vorrebbe veder aggirare il dettato costituzionale del reclutamento del personale mediante concorso. Rischio che vediamo insito nel meccanismo dell'Agenzia.

Ricordiamo che uno dei motivi della crisi della cooperazione sta nella mancata previsione di un meccanismo di carriera per il decisivo ruolo degli esperti, basato su criteri meritocratici. A cui si aggiunge il prolungato blocco delle assunzioni. Non sorprende se l'UTC sia rimasta oggi con

sole 22 unità di personale (di cui 5 rimasti in servizio ben oltre i limiti dell'età pensionabile). *Vedi nota in calce (5 raccomandazioni).*

Al punto che se anche una riforma della cooperazione fosse rimandata in questa congiuntura, andrebbero pensate misure in tal senso, compatibili con l'attuale assetto normativo.

Crediamo infatti che, nonostante tutti i suoi limiti, la legge 49, se effettivamente e pienamente applicata, avrebbe potuto ottenere risultati assai più rilevanti. Come spesso succede nel nostro Paese, i punti di forza di una nuova legge possono restare mere enunciazioni di principio, come accadde per la 49 quando fu emanato un regolamento di attuazione che re-interpretò a suo modo gli aspetti ambigui insiti nel testo di legge. Ad esempio, la questione del riconoscimento dei presupposti di straordinarietà, che fu utilizzata in numerosi casi per evitare le procedure di gara per l'assegnazione degli interventi.

Per cercare di riepilogare tutto in una sintesi conclusiva, vi sono alcune questioni di principio e di merito, nella prospettiva di una riforma evolutiva della legge 49, che diplomatici italiani ritengono irrinunciabili e che il testo finale di riforma dovrebbe contemplare:

1. Per fare cooperazione occorre essere completamente trasparenti. Va mantenuta l'integrità di tutti i suoi soggetti, a tutti i livelli, di fronte alle lusinghe esterne, a partire da quelle legate agli interessi economici che gravitano attorno a questo importante filone di spesa pubblica.

2. La legge 49, replicando una grave lacuna della precedente legge 38, non aveva previsto un sistema di controllo interno. E' mancato per troppo tempo un **corpo ispettivo** sulle UTL e, in generale sugli interventi diretti e su quelli affidati a soggetti terzi (a cominciare dalle agenzie del sistema ONU e relativi Trust Funds). Si è cercato di porre rimedio a questa lacuna tardivamente e in modo non del tutto soddisfacente.

3. Nell'ipotesi di un'Agenzia concepita come stretto esecutore dell'indirizzo politico (una sorta di Dip.Co, incardinato nel MAE), il profilo del capo dell'Agenzia non potrà essere né troppo altro né troppo basso. Esso dovrà avere un bagaglio di competenze tecniche adeguate al ruolo, ma anche riconosciute capacità diplomatiche e di coordinamento sia all'interno sia nei confronti della struttura ministeriale di riferimento. Per adeguare quest'ultima alle nuove esigenze, il MAE dovrà provvedere ad integrare tutte le funzioni di cooperazione internazionale, ispirandosi anche all'importante precedente messo in atto al **Quai d'Orsay.** La rappresentatività dell'Agenzia in campo internazionale dovrebbe essere assicurata da diplomatici di rango adeguato, con compiti di ***liaison officers***, in uno schema che salvi la coerenza complessiva e l'unitarietà dell'azione italiana.

4. E' pertanto da prevedere una presenza della componente diplomatica a tutti i livelli del futuro assetto organizzativo della cooperazione: sicuramente ai gradi iniziali della carriera, per un percorso di formazione funzionale ai successivi adempimenti nei paesi d'intervento. Devono essere offerte opportunità anche ai diplomatici di grado superiore, con nuovi adeguati meccanismi di distacco, anche al fine di poter partecipare nel modo più proficuo ai programmi o progetti di assistenza, quali ad esempio quelli per il rafforzamento istituzionale finanziati dall'Unione Europea in favore dei Paesi candidati o potenzialmente tali (nel quadro dello strumento di assistenza pre-adesione, IPA), oppure in favore dei Paesi che beneficiano del nuovo strumento di partenariato e vicinato (ENPI). Tali esperienze professionali dovrebbero

essere accompagnate dall'offerta di incentivi alla specializzazione nell'ampio ventaglio delle materie dell'APS, e da un loro adeguato riconoscimento ai fini dello sviluppo della carriera professionale.

5. La legge di riforma deve prevedere senza lacune una fase di transizione ordinata dal sistema attuale di gestione a quello futuro, salvaguardando la continuità degli interventi in corso.

6. Non sarebbe corretto né proficuo impostare un certo tipo di politica italiana in un Paese o in un'area geografica e poi smentirsi adottando azioni di cooperazione che vadano in una diversa direzione o che seguano diversi presupposti. Pertanto, il messaggio centrale del SNDMAE, già emerso nel corso del convegno congiunto con le associazioni sindacali di magistrati e prefetti, tenutosi a Roma il 3 ottobre 2007, sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica è il seguente: spesso la Pubblica Amministrazione italiana è stata accusata di scarsa propensione al coordinamento: non pregiudichiamo uno dei casi in cui quest'ultimo è invece ancora presente, in una fase in cui il Ministero affari esteri è impegnato a riproporre la sua fondamentale funzione al servizio di una migliore e più efficace proiezione internazionale dell'Italia.

7. Circa l'**indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina**. Abbiamo esaminato la documentazione inviataci dalla Segreteria della Commissione e se ci è consentito, avremmo un'osservazione. Nell'ambito dell'indagine che codesta Commissione aveva stabilito di avviare all'inizio dell'anno erano stati previsti eventuali sopralluoghi per studiare la disciplina e l'esperienza realizzata in alcuni paesi dell'Unione europea (quali Regno Unito, Francia, Spagna, Germania e Svezia) e dei paesi maggiormente industrializzati (quali Usa, Canada e Giappone). A tale riguardo, ci permettiamo di osservare che non viene menzionata l'esperienza della **Norvegia**, paese non certo di secondo piano tra i donatori in ambito OCSE. Paese che nella cooperazione ha sempre visto un cardine della sua politica estera e, in definitiva, del suo modo di relazionarsi con il resto del mondo.

Non vorremmo infatti che l'assenza di riferimenti alla Norvegia riflettesse una scelta di esclusione *a priori*. Analoga omissione l'abbiamo notata nello studio comparativo svolto dal Tesoro a metà del 2007, impostato su una selezione – in questo caso sì - *a priori* del modello dell'Agenzia e dove ci si è limitati ad esaminare tre sole esperienze europee: Francia, Regno Unito e Germania, paesi che presentano similitudini rispetto all'esperienza italiana, ma anche significative e spesso profonde differenze sul piano delle rispettive vicende e prassi istituzionali. Noi riteniamo invece che l'approccio conoscitivo ad una questione così importante non debba riflettere delle scelte *a priori*, come se si dicesse : andiamo a conoscere soltanto quelle esperienze altrui mirate a corroborare una nostra scelta politica predeterminata. E' noto che la Norvegia sia passata attraverso l'esperienza dell'Agenzia (la NORAD) per poi rivedere radicalmente il suo modello, giungendo alla determinazione, già da alcuni anni, di ricondurre le attività di cooperazione al Ministero esteri, senza per questo sopprimere l'Agenzia, ma anzi lasciandole importanti compiti nel settore della formazione, nell'aggiornamento professionale e nella gestione del personale di cooperazione.

Pertanto, al fine di rendere l'indagine più completa ed obiettiva, la nostra raccomandazione alla Commissione è quella di includere un attento studio del caso norvegese, per comprendere le ragioni che hanno portato alla revisione del suo modello organizzativo e se queste ragioni

attengano unicamente al caso di Oslo ovvero siano comuni agli altri due maggiori donatori nordici: Svezia e Danimarca. Siamo convinti che così facendo ne sarebbe fortemente rafforzata la credibilità dell'indagine stessa.

Altre raccomandazioni specifiche :

1. **controllo a livello centrale** del MAE sull'Agenzia- attraverso una Direzione Generale per la Cooperazione a tutto campo (unificazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo e quelle della cooperazione economica multilaterale) che fissi le direttive strategiche e funga da reale contrappeso all'Agenzia. L'ipotesi del mantenimento dell'attuale configurazione organizzativa del MAE accompagnata dalla soppressione della DGCS comporterebbe evidenti rischi di perdita di controllo e supervisione su di un'Agenzia destinata comunque ad esercitare un importante ruolo dal momento che avrebbe il controllo delle risorse finanziarie;

2. **controllo a livello periferico** - i nostri Ambasciatori nei PVS devono comunque poter esercitare un potere di supervisione ed eventualmente di veto sui Direttori degli Uffici di Cooperazione all'estero. Esponenti dell'Agenzia britannica DFID e tedesca GTZ ci hanno avvertito che qualora non vi sia un buon rapporto con le Ambasciate il dualismo diventa inevitabile. Il fatto che all'art.14 comma 8 del nuovo disegno di legge si esclude l'istituzione di strutture permanenti dell'Agenzia all'estero lascia comunque ben sperare che non vi sia la volontà del legislatore di creare tali dualismi;

3. **valorizzazione degli esperti** - è essenziale prevedere una regolare progressione di carriera con criteri meritocratici degli esperti, che dovrebbero entrare nei ruoli dello Stato. Da rivedere la formula dell' attuale contratto di tipo privato: è incomprensibile tenuto conto che gli esperti hanno grandi responsabilità con la gestione di ingenti genti fondi pubblici;

4. **monito sulla realtà attuale dell'UTC**. Va sottolineata l'attuale drammatica carenza di organico degli esperti (22 esperti UTC a Roma e 25 Direttori delle UTL rispetto alle 120 unità previste dalla legge N.49) e la loro elevata età media (58 anni). A titolo di esempio ricordiamo che all'UTC sono completamente scoperti in alcuni settori, in particolare nelle discipline tecniche (un solo esperto in questioni ambientali, una sola economista, una sola esperta in scienze statistiche, un solo esperto specializzato nella valutazione dei programmi ONG promossi, una sola esperta che segue le gestioni di genere, ecc.).

5. che il previsto **concorso per l'assunzione di trenta nuovi esperti** si svolga in tempi rapidi e ciò a prescindere dai tempi di approvazione della riforma della Cooperazione. Vi è infatti il concreto rischio che la DGCS non sarà più in grado di dare seguito alla decisione del Governo di aumentare gli stanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo.

Nota di approfondimento sul precedente del GFATM in tema di Public Private Partnership

Un punto, questo, che (a chi vi parla) è parso molto chiaro, nel corso della sua passata esperienza di 'focal point' per la cooperazione italiana nel Consiglio d'Amministrazione del Fondo globale per la lotta alle malattie epidemiche (o pandemie). Per limitarci all'esempio del Board del GFATM, la presenza paritetica, a fianco ai Governi e agli organismi multilaterali, di soggetti privati dotati di grandi disponibilità finanziarie e di grande capacità autonoma di

intervento, rappresenta ormai una tendenza consolidata nelle attività di cooperazione prevalenti in questi ultimi 7-8 anni. Fa parte di un'evoluzione culturale di cui l'Italia farebbe bene a recepire, nel modo più opportuno e incentivante, in una ottica di aggiornata composizione della sua "constituency" di cooperazione a livello nazionale. Anche qui giova ricordare che l'esperienza dell'Italia come co-fondatore del Fondo Globale nel G8, ha costituito un valido precedente di partenariato tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore.

Esempi di approccio integrato alla cooperazione e di nuovi ruoli per i diplomatici italiani:

I programmi o progetti di institutional building, finanziati dall'Unione Europea. Particolarmente utili nel quadro dei gemellaggi amministrativi (twinnings) tra l'amministrazione pubblica italiana e quella dei Paesi candidati all'adesione all' UE (attualmente Croazia, Macedonia e Turchia) o dei Paesi potenzialmente tali (i restanti Paesi dei Balcani occidentali). Da citare anche i progetti dell'UE finanziati nell'ambito del nuovo strumento di vicinato e partenariato : ENPI (European Neighbourhood & Partnership Instrument) che si rivolge all'Ucraina, Bielorussia e Moldova e tutti i Paesi del NordAfrica e parte del Medio Oriente.

Sono da replicare le esperienze che alcuni nostri diplomatici hanno avuto come Consiglieri pre-adesione, come nel caso del Governo della Rep.Ceca (nel quadro di un twinning condotto dal Ministero dell'Economia italiano). Esempio dimostrativo delle potenzialità di un diplomatico con background giuridico-economico, messo in grado di offrire un valido ed efficace contributo alla positiva realizzazione di un "twinning". (Interessanti ricadute nel quadro delle relazioni bilaterali).

Resoconto della riunione congiunta SNDMAE - Esperti della DGCS/UTC, Roma 23 febbraio 2007.

Il 23 febbraio u.s. ha avuto luogo un primo incontro informale tra il Consiglio del SNDMAE e gli esperti della Cooperazione allo Sviluppo. L'iniziativa dell'incontro è stata assunta dal SNDMAE nell'interesse di promuovere uno scambio di valutazioni con gli esperti in servizio all'UTC e negli Uffici della DGCS sui progetti di riforma della cooperazione attualmente in esame, con particolare riferimento al progetto di delega, presentato al vertice governativo di Caserta, il 17 gennaio 2007.

Con riguardo a quest'ultimo, l'incontro ha fornito al SNDMAE l'opportunità di illustrare il suo punto di vista, partendo da un suo precedente comunicato che esprimeva contrarietà per il metodo adottato nell'elaborazione dello schema di disegno di legge delega, allorché si è voluto prescindere da una preventiva consultazione con le categorie di personale interessate ad una tematica così importante per i loro destini professionali.

Quanto al merito, il SNDMAE non ha mancato di cogliere l'importanza del riferimento del Ministro D'Alema alla competenza del Ministero degli affari esteri in materia di cooperazione (intervento al Senato, 21 u.s.). Il progetto di delega presentato a gennaio non era infatti così esplicito. Di questa competenza rimangono tuttavia da chiarire termini quali "indirizzo politico", che deve voler dire controllo effettivo dei fondi del contribuente destinati agli interventi di cooperazione. E il controllo effettivo, nell'interesse generale, lo può esercitare unicamente una struttura governativa che ha sempre dato prove di imparzialità nell'assolvere una funzione primaria dello Stato quale è la politica estera. Questa struttura, per il SNDMAE, non può che continuare ad essere il Ministero degli affari esteri.

Di conseguenza, l'eventuale realizzazione dell'agenzia per la cooperazione allo sviluppo prevista dalla riforma avrebbe un senso compiuto e coerente solo se fosse contemplato uno stretto nesso tra essa ed il Ministero affari esteri, sia a livello centrale (mediante presenza significativa nelle strutture direzionali e di controllo, chiari rapporti funzionali, procedure di collaborazione definite) che all'estero, ove è necessario che le strutture periferiche siano chiaramente collegate alle Rappresentanze diplomatiche e subordinate ai loro titolari.

Nell'avviare il dibattito, il collega (a.r.) Paolo Sannella, uno dei maggiori esperti italiani di politiche di cooperazione, ha espresso il timore che lo schema di delega governativo possa rivelarsi superato alla luce delle nuove esigenze che stanno emergendo nel mondo della cooperazione. La proposta governativa punta soprattutto ad una riforma della struttura, astenendosi però dall'indicare i veri e aggiornati obiettivi di una moderna cooperazione allo sviluppo. A tale fine, è invece necessario approfondire i temi imposti dalla nuova e spesso drammatica realtà prevalente nei paesi d'intervento - si pensi all'esplosione demografica in Africa e alle conseguenze sempre più incontrollabili derivanti dall'abbassamento dell'età media della popolazione nella maggior parte dei PVS - e di conseguenza chiarire sia le finalità della cooperazione italiana che la definizione delle responsabilità tra i diversi soggetti impegnati.

Comune ai vari successivi interventi è stata la preoccupazione di evitare l'errore di duplicare le strutture senza tracciarne con esattezza i limiti delle competenze, mentre si impone un chiarimento definitivo tra il momento di identificazione e quello di attuazione degli interventi di cooperazione[1]. Altrettanto condivisa è l'esigenza di una forte modernizzazione dell'approccio alla cooperazione internazionale, a partire dal Ministero affari esteri, soggetto di riferimento nello stesso ddl, a cui spetta mantenere la cooperazione allo sviluppo come parte integrante della politica estera, esercitando la responsabilità nella definizione, nella coerenza e nell'unitarietà degli interventi, come momento distinto dalla fase di attuazione tecnica dei medesimi[2].

Quanto ai rapporti tra i distinti soggetti a livello periferico è stata espressa analoga preoccupazione, sia pure con punti di vista differenziati. Se da un lato è stata riconosciuta l'esigenza di salvaguardare l'unitarietà dell'azione attraverso il ruolo primario delle Ambasciate, dall'altro viene indicato come indispensabile il potenziamento, al loro interno, della componente della cooperazione insieme ad un maggiore riconoscimento del ruolo degli esperti distinto da quello dei diplomatici e con una chiara definizione, in particolare, di quelli dei capi missione.

D'altra parte, più che di una riforma della cooperazione da più parti si è segnalata l'esigenza di una riforma organica del Ministero affari esteri, attraverso un riordino delle politiche e degli assetti funzionali alla cooperazione allo sviluppo, una radicale revisione della struttura operativa, nel riconoscimento del rinnovato rilievo e della specialità della cooperazione allo sviluppo[3]. Una seria riforma organica dovrà puntare sulla creazione di una categoria di diplomatici specializzati in materia gestionale e di cooperazione, valorizzando parallelamente tutte le altre figure professionali esistenti - a cominciare dagli esperti della cooperazione - attraverso adeguati meccanismi di reclutamento, di carriera e di trattamento economico[4].

Prioritaria in tale contesto la tempestiva convocazione di una pubblica selezione ad esami per la quale assumere i nuovi esperti dell'UTC in considerazione delle gravissime carenze degli attuali organici DGCS. Con specifico riguardo alla carriera diplomatica si tratta di riconoscere che l'esperienza professionale nella cooperazione, completata da percorsi di formazione,

---

[1] È esattamente il contrario di ciò che è avvenuto nei fatti. I circa 20 anni di immobilismo della DGCS e del MAE sulla materia, hanno in pratica consentito la proliferazione di strutture (italiane) che si occupano di cooperazione allo sviluppo, originando uno scavalcamento nei fatti della DGCS.

[2] Nei fatti ciò non avviene e la scelta degli interventi si è dimostrata un fattore di debolezza per il MAE. È infatti nel cortocircuito tra politica e decisione amministrativa che si sono creati i ben noti disservizi che, oltre a provocare le facilmente immaginabili conseguenze, hanno sempre più escluso la DGCS e la cooperazione italiana dal dialogo effettivo con i PVS nella definizione delle loro strategie di sviluppo.

[3] Tale riforma o riorganizzazione è ineluttabile, perché è necessario: (i) fare definitivamente chiarezza procedurale, (ii) arrivare ad una definizione chiara delle professionalità in cui si articola l'attività di cooperazione allo sviluppo, (iii) definire e rafforzare un reale dialogo con le strutture preposte dei PVS e con gli OOII presenti sul terreno nella definizione delle strategie di sviluppo del singolo Paese (prima ancora di arrivare alla selezione dei "progetti"); (iv) integrarsi finanziariamente e dal punto di vista procedurale con l'Unione Europea anche in questo settore: l'Italia infatti si caratterizza nell'attività di cooperazione per la molteplicità degli attori che operano sul terreno e per l'autoreferenzialità degli stessi che spesso risulta incomprensibile ai nostri interlocutori; la struttura della DGCS non può inoltre essere nominato Ente gestore dei Fondi UE per lo sviluppo che vengono gestiti invece dalle varie cooperazioni dei Paesi Membri (Francia, Inghilterra, Germania, Spagna, ecc.).

[4] questo tipo di analisi avrebbe dovuto essere sviluppato diverso tempo fa, ora tutte le categorie che operano nella DGCS di fatto sono penalizzate rispetto al trattamento che hanno quando operano nelle altre Direzioni Generali.

rappresenta un arricchimento professionale di assoluta rilevanza. Di conseguenza, ad esso deve accompagnarsi un ripensamento del sistema di specializzazione in vigore (commerciale e sociale) da tempo obsoleto[5].

Il SNDMAE ha quindi confermato il suo interesse a partecipare al necessario processo di modernizzazione delle strutture ministeriali, attraverso contributi di idee innovative provenienti da tutte le categorie professionali operanti alla Farnesina.

Attorno a questi punti si sono articolati gli ulteriori interventi degli esperti. Unanime la loro critica alla progressiva emarginazione della cooperazione attuate nell'ultimo decennio. Unanime la protesta per la mancanza di un soddisfacente inquadramento professionale della categoria degli esperti, oggi costretta a subire gli effetti di una crescente 'precarizzazione', all'interno di una struttura come la DGCS, di per se stessa caratterizzata da difetti strutturali rimasti per troppo tempo senza soluzione. Tale tendenza, unitamente all'assenza di vere prospettive di carriera per il personale di cooperazione - peraltro prodotto di scelte sindacali negli anni '70 - si riflettono sulla capacità stessa di elaborazione progettuale della struttura.

Ampiamente diffuso il parere secondo cui, non sussistendo oggi le condizioni per un normale funzionamento della struttura, appare preferibile l'affidamento delle attività di cooperazione del MAE ad un'agenzia esterna, percepita come soluzione di snellezza gestionale in grado di soddisfare le esigenze operative[6].

Secondo gli esperti, in tutti questi anni il Ministero non ha dato prova di una capacità gestionale adeguata al ruolo dell'Italia come paese donatore, finendo per accumulare un grave deficit culturale in materia di cooperazione. Per invertire una tendenza così fortemente negativa, si dovrebbe essere capaci di recuperare la forza che consentiva un tempo alla DGCS - e prima di essa al Dip.Co - di proporsi come centro propulsivo garante della continuità delle politiche di cooperazione, pur nel rispetto delle diverse direttive provenienti dai soggetti detentori dell'indirizzo politico.

E' stato infine ricordato che la DGCS controlla soltanto un terzo dei fondi destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps). Si rende pertanto necessario aprire un dialogo con il Ministero dell'Economia - che ne controlla circa la metà - e con gli altri soggetti pubblici, al fine di proporsi in modo nuovo anche sulla scena internazionale, per confrontarci con i soggetti erogatori dei fondi europei e multilaterali[7].

---

[5] La DGCS non è composta solo da Esperti e Diplomatici, ma vi sono altre categorie che vi operano in una "*sorta di precarietà istituzionalizzata*", da più di 20 anni. I cosiddetti "non esperti e non diplomatici" coprono competenze funzionali di vario tipo (legale, finanziaria, amministrativa, contabile), e non hanno sbocchi professionali di sorta. Nei fatti se vogliono fare una esperienza all'estero si rendono conto di essere pagati molto meno dei corrispondenti funzionari che operano nelle Ambasciate e nei Consolati. Questo provoca un continuo flusso di personale dalla Cooperazione alle altre Direzioni Generali. Un dato è stabile su tutti: la DGCS dispone di circa 500 persone, di queste la presenza di personale comandato si attesta stabilmente negli anni tra le 220 e le 240 unità.

[6] Una struttura operativa che stabilmente possa maturare delle professionalità ed abbia una gestione Autonoma, renderebbe l'Italia confrontabile con gli altri Paesi anche nella gestione dell'APS, e permetterebbe la standardizzazione delle procedure richiesta da vari anni dall'OCSE – DAC.

[7] Questa affermazione è la dimostrazione che il ruolo del MAE come concepito dalla Legge 49/87 è stato superato nei fatti. La proposta di DDL delega, rappresenta quindi un'occasione per il MAE per riappropriarsi di un ruolo di indirizzo politico che è stato perso (il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha di fatto

L'incontro tra SNDMAE ed esperti della DGCS si è concluso nel comune auspicio di poter approfondire le tematiche di un dialogo apparso a tutti come promettente e foriero del rilancio del Ministero, e di tutte le componenti che lo compongono, nel prioritario settore della cooperazione allo sviluppo.

maggior peso in alcuni aspetti dell'attività della cooperazione con le IFI, il Ministero dell'Ambiente gestisce propri Fondi di APS, le regioni operano senza disporre di alcun quadro di riferimento, ecc.).

COMMENTI SULLE COSE DA FARE NELL'ATTESA DELLA RIFORMA.

La discussione con il SINDMAE sulla riforma, rischia di far perdere di vista la necessità di agire su alcuni punti operativi ed organizzativi, che consentirebbero alla DGCS di operare in modo migliore e più efficace.

Non va infatti dimenticato che il processo di riforma – qualora dovesse finalizzarsi con una legge - prenderà almeno due anni di iter parlamentare, con in più altri due anni per rendere operative le nuove strutture. Abbiamo quindi un orizzonte di 4 anni in cui dovremmo operare con i mezzi di bordo, e ciò, in assenza di interventi decisi e tempestivi, rischia di provocare il collasso definitivo della struttura.

Si vogliono pertanto elencare – in ordine di importanza ma non i ordine di priorità temporale – 6 punti che possono essere facilmente riorganizzati con i mezzi di bordo (Decreti Ministeriali, Decreti Interministeriali, concorsi e delibere del Comitato Direzionale).

1) Occorre ritornare all'esercizio della PROGRAMMAZIONE delle attività di cooperazione (su base triennale a slittamento) in modo da consentire una chiara definizione del "carico di Lavoro della DGCS". Delibera del Comitato Direzionale.
2) Occorre definire chiaramente quali sono le PROCEDURE da adottare per le varie tipologie di aiuto (Aiuti a Programma, Aiuti a Progetto, Emergenza, Finanziamenti al bilancio, ecc.) mettendole in connessione con i meccanismi di finanziamento (doni e crediti di aiuto). Ciò per definire i compiti dei vari Uffici e le risorse umane a loro necessarie. Delibera del Comitato Direzionale.
3) Occorre rivedere l'ORGANIZZAZIONE dell'UTC, delle UTL e dei vari Uffici della DGCS, quindi definire le aree di competenza del personale che vi opera: esperti (ex art. 12), esperti (ex art. 16), personale non esperto (provenienza MAE e comandati). Occorre chiarire che esistono 5 aree di competenza professionale che sono necessarie alla cooperazione: competenze contabili, finanziarie, legali, amministrative, e di supporto tecnico. Tali competenze non trovano riscontro né a livello centrale, né nelle UTL. Decreto Ministeriale.
4) Per gli esperti (ex art. 12 e 16) occorre prevedere una DINAMICA PROFESSIONALE (scorrimento dei livelli). Decreto Interministeriale.
5) Occorre consentire l'accesso di nuovi esperti junior (art. 12 e 16). Concorso.
6) Si tratta inoltre di dotare di prospettive il personale della DGCS (esperti e non esperti) prevedendo per essi degli sbocchi all'estero con REMUNERAZIONE EQUIVALENTE a quelle in vigore nel resto del MAE (Decreti Lunghe Missioni). Decreto Interministeriale.

Intervento del Presidente Granara al Convegno congiunto SNDMAE-ANM-SINPREF, 3 ottobre 2007

Un altro settore che da molto tempo deve essere valorizzato è quello della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, che si esercita sia mediante l'azione, anche politica, sul piano multilaterale e bilaterale, sia attraverso i finanziamenti della cooperazione italiana.

Data la vastità dell'argomento ne parlerò in estrema sintesi. Vorrei solo dire che registriamo in questo caso con favore l'incremento dei fondi previsto dalla proposta di Legge finanziaria: si tratta di un fatto dovuto per venire incontro agli impegni, anche pregressi, dell'Italia.

Sul piano organizzativo della cooperazione, il SNDMAE concorda sul fatto che debbano essere apportati aggiornamenti alla Legge 49/87. Legge che, a vent'anni di distanza dalla sua adozione, risente del peso del tempo. Le più forti perplessità vanno invece ad ipotesi di modelli organizzativi basati sul modello di "Agenzia", strumento che ben si presta ad aggirare il dettato costituzionale del reclutamento del personale mediante concorso.

I sostenitori del modello di "Agenzia" ritengono che, con ciò, si avrebbe una semplificazione amministrativa, non dovendo sottostare ai dettami della contabilità di Stato. Su questo punto il SNDMAE non può non ricordare, in questo convegno, che furono proprio le inchieste giudiziarie dei primi anni 90 ad indurre la politica al ritorno della contabilità di Stato in questo settore. Francamente non vogliamo che la storia si ripeta con l'"Agenzia"!

Meglio invece agire al di fuori dello schema dell'"Agenzia" e nell'ambito della semplificazione amministrativa, di cui il SNDMAE è sostenitore. Si deve inoltre tener presente il modello della Norvegia, che proprio di recente ha chiuso la sua agenzia per ricondurre la cooperazione allo sviluppo nel suo Ministero degli Esteri, in una visione unitaria e non frantumata della componente solidaristica dell'azione internazionale del Paese. E' insomma fondamentale che la cooperazione allo sviluppo resti elemento di un insieme organico e che il Ministero degli Affari Esteri e le Ambasciate mantengano un indirizzo unitario e coerente dell'azione di politica estera in tutti i suoi aspetti, cooperazione compresa.

Non sarebbe corretto né proficuo impostare un certo tipo di politica italiana in un Paese o in un'area geografica e poi smentirsi adottando azioni di cooperazione che vadano in una diversa direzione o che seguano diversi presupposti.

Spesso la Pubblica Amministrazione italiana è stata accusata di scarsa propensione al coordinamento: non pregiudichiamo uno dei casi in cui quest'ultimo è invece ancora presente.

Questo è il messaggio che da questo convegno inviamo alla Commissione Esteri del Senato, all'interno della quale si è riunito un comitato ristretto avente il compito di operare una sintesi delle varie posizioni attorno al disegno di legge governativo di riforma della cooperazione.

Relazione all'Assemblea Generale dei Soci del SNDMAE, 22 marzo 2007

La riforma della Cooperazione

Il 23 febbraio il SNDMAE ha tenuto il suo primo incontro con gli esperti della cooperazione (UTC e Uffici DGCS). Nel resoconto finale, sostanzialmente condiviso da tutti, sono emersi dei punti importanti, che abbiamo fatto in modo di riprendere nell'ambito del convegno che l'ISPI ha tenuto a Milano il 19 corr., con la partecipazione della V.M. Sentinelli. Nei due incontri abbiamo potuto contare sul contributo del nostro collega (a.r.) Paolo Sannella, uno dei maggiori esperti italiani nelle politiche di cooperazione.
Si è parlato del ritardo culturale italiano nella visione di una moderna cooperazione, della fragilità istituzionale delle figure che vi operano, della deriva di competenze verso centri di decisione e controllo esterni e non raccordati tra loro con il MAE, fattori di pericolo a cui far fronte anche sul piano specifico del personale e delle strutture della cooperazione. Non si è mancato di rilevare che è sul piano più generale di una riforma del Ministero – quindi della DGCS - che ci stiamo giocando i prossimi dieci quindici anni della cooperazione come di tutto il resto.

Da parte del SNDMAE sono stati sottolineati due aspetti specifici:

1) Il ruolo della solidarietà internazionale quale componente essenziale della politica estera, sia in sede multilaterale che bilaterale. 2) La soluzione apparentemente più moderna, con la creazione di un'agenzia esterna, è la più pericolosa se avviene in un contesto, come quello attuale, di ambiguità nella definizione delle competenze e di debolezza dei controlli istituzionali. Il ricorso alle agenzie può apparire come una scorciatoia per tagliare i tempi amministrativi, ma non dà alcuna garanzia circa l'efficacia dell'azione o la rispondenza ai criteri e alle finalità dell'intervento pubblico.

Anzi, dalla lettura del testo di delega al Governo, nell'eventualità di dar corpo all'Agenzia, in un contesto istituzionale non adeguatamente riformato, il rischio è quello di creare un nuovo centro di iniziative che sarà difficile ricondurre ad unità.

Altro è il discorso se il MAE, attraverso una radicale riforma della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), diventa la testa politica e il centro di comando istituzionale di una struttura articolata in settori leggeri ad alta specializzazione tecnica e operativa, governati da regole trasparenti e operati anche da personale del MAE. Ma al momento attuale, il disequilibrio esistente tra vertice politico e struttura istituzionale (o tecno-struttura), sempre più debole, non promette nulla di buono.

Per invertire la tendenza occorre rafforzare il lato debole: servono specializzazione del personale, separazione delle competenze, meccanismi di controllo effettivi sul braccio operativo della rinnovata DGCS. Il reclutamento per esami, la qualificazione, la specializzazione del personale diplomatico e tecnico sono punti centrali. Però avere persone preparate non basta. Occorre che il MAE inteso come organo della politica estera, struttura diplomatica tecnica e amministrativa, sia in grado di difendere le proprie competenze e le proprie scelte.

Con specifico riferimento all'esperienza che gli altri paesi donatori, rapportabili al nostro, hanno dell'agenzia, può essere utile riflettere su quanto ci riferiscono i colleghi europei, attraverso i nostri soci nei vari paesi d'intervento della cooperazione:

I colleghi di **Germania e Gran Bretagna**, due paesi che tengono in gran conto il concetto di organizzazione, non perdono occasione, a quattr'occhi, per lamentarsi del danno che arreca alla loro funzione la separazione netta tra le ambasciate e le rispettive agenzie di cooperazione. Spesso i responsabili di queste ultime o addirittura il ministero di riferimento portano avanti una politica affatto separata se non divergente da quella dei due ambasciatori. Ci si rende conto che quando si parla di certi interventi di cooperazione da coordinare nel corso delle riunioni dei Capi Missione UE, il presidente di turno tedesco prende posizioni che vengono poi nei fatti smentite dalle successive azioni della sua agenzia, o addirittura non conosce alcuni dati che altri capi missione invece possiedono. I colleghi danesi sono soliti riferire che il loro sistema prevedeva fino al 1992 la separazione tra Ministero degli Affari Esteri e cooperazione, ma che in quell'anno si è deciso di riunire le due istituzioni, ovviamente all'interno del ministero e delle ambasciate. La Norvegia, uno dei primi Paesi a dotarsi di una agenzia separata, l'ha ora abolita. **Hanno insomma fatto un passo indietro, in direzione opposta al progetto di delega che il Consiglio dei Ministri ha presentato a Caserta in gennaio, dopo aver toccato con mano l'inefficienza e i danni della separazione.**

La Vice Ministra Sentinelli risulta essere fortemente contraria ad una visione "strumentale" della cooperazione. Sostiene cioè che sia sbagliato criticare l'agenzia con l'argomento dell'impossibilità di avere una visione d'insieme. Come se i sostenitori dell'unità tra MAE e Cooperazione intendessero avvalersi di quest'ultima per promuovere il sistema Paese inteso come ***Made in Italy***. E conclude che si fa cooperazione perché certe popolazioni hanno bisogno del nostro aiuto e della nostra solidarietà, punto e basta, e non per i nostri interessi.

A questo modo di impostare le cose noi replichiamo che a dover essere parte integrante della politica estera è la nozione stessa di solidarietà internazionale, sia nei rapporti bilaterali che multilaterali.

Ciò significa anche comprensione politica del paese nel quale si interviene, significa poter essere in grado di fare un'analisi coerente e compiuta della società beneficiaria, compresi gli aspetti culturali, dei diritti umani, e perché no, economici, e che ciò può avvenire solo rafforzando l'attuale sistema. Altrimenti si rischia addirittura di danneggiare gli interessi degli stessi beneficiari, cosa che avviene ogni volta che i paesi donatori impostano la loro analisi e la loro azione in modo non coerente e, diciamolo pure, strabico, ad esempio dissociando l'azione dell'aiuto bilaterale con la connessa azione in sedi multilaterali (es. ONU e diritti umani).

Domanda che il SNDMAE pone a Parlamento e Governo: se tedeschi e britannici non riescono o - nei casi danese e norvegese, non riuscivano - a gestire la doppia responsabilità, che cosa potremmo fare noi italiani, generosi, geniali, fantasiosi ma storicamente tendenti – per dirla in modo 'soft' – a non privilegiare il lavoro coordinato?

Intervento del Presidente Granara al Convegno congiunto SNDMAE-ANM-SINPREF, 3 ottobre 2007

Un altro settore che da molto tempo deve essere valorizzato è quello della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, che si esercita sia mediante l'azione, anche politica, sul piano multilaterale e bilaterale, sia attraverso i finanziamenti della cooperazione italiana.

Data la vastità dell'argomento ne parlerò in estrema sintesi. Vorrei solo dire che registriamo in questo caso con favore l'incremento dei fondi previsto dalla proposta di Legge finanziaria: si tratta di un fatto dovuto per venire incontro agli impegni, anche pregressi, dell'Italia.

Sul piano organizzativo della cooperazione, il SNDMAE concorda sul fatto che debbano essere apportati aggiornamenti alla Legge 49/87. Legge che, a vent'anni di distanza dalla sua adozione, risente del peso del tempo. Le più forti perplessità vanno invece ad ipotesi di modelli organizzativi basati sul modello di "Agenzia", strumento che ben si presta ad aggirare il dettato costituzionale del reclutamento del personale mediante concorso.

I sostenitori del modello di "Agenzia" ritengono che, con ciò, si avrebbe una semplificazione amministrativa, non dovendo sottostare ai dettami della contabilità di Stato. Su questo punto il SNDMAE non può non ricordare, in questo convegno, che furono proprio le inchieste giudiziarie dei primi anni 90 ad indurre la politica al ritorno della contabilità di Stato in questo settore. Francamente non vogliamo che la storia si ripeta con l'"Agenzia"!

Meglio invece agire al difuori dello schema dell'"Agenzia" e nell'ambito della semplificazione amministrativa, di cui il SNDMAE è sostenitore. Si deve inoltre tener presente il modello della Norvegia, che proprio di recente ha chiuso la sua agenzia per ricondurre la cooperazione allo sviluppo nel suo Ministero degli Esteri, in una visione unitaria e non frantumata della componente solidaristica dell'azione internazionale del Paese.

E' insomma fondamentale che la cooperazione allo sviluppo resti elemento di un insieme organico e che il Ministero degli Affari Esteri e le Ambasciate mantengano un indirizzo unitario e coerente dell'azione di politica estera in tutti i suoi aspetti, cooperazione compresa.

Non sarebbe corretto né proficuo impostare un certo tipo di politica italiana in un Paese o in un'area geografica e poi smentirsi adottando azioni di cooperazione che vadano in una diversa direzione o che seguano diversi presupposti.

Spesso la Pubblica Amministrazione italiana è stata accusata di scarsa propensione al coordinamento: non pregiudichiamo uno dei casi in cui quest'ultimo è invece ancora presente.

Questo è il messaggio che da questo convegno inviamo alla Commissione Esteri del Senato, all'interno della quale si è riunito un comitato ristretto avente il compito di

operare una sintesi delle varie posizioni attorno al disegno di legge governativo di riforma della cooperazione.

3.5. DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Ministero degli Affari Esteri
Direzione Generale per
la Cooperazione allo Sviluppo

MAE/Sede/330/P

Roma,

Desidero ringraziare il Presidente Dini ed i membri della Commissione per l'opportunità che mi è offerta di toccare alcuni importanti aspetti relativi al funzionamento della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo, una struttura relativamente atipica nel contesto dell'Amministrazione di appartenenza in quanto disciplinata da un'apposita legge, operante come una Direzione di spesa e con la facoltà di avvalersi di proprie unità all'estero.
Toccherò tre punti: la legislazione, le risorse, il personale e le strutture.

Legislazione

Per quanto concerne la legislazione, occorre ricordare qual è il punto di partenza ed i suoi elementi principali:
Con la legge n. 49, nel 1987, e il relativo regolamento di esecuzione (DPR n. 177/1988), veniva definita la "nuova disciplina della cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo" ed in particolare:

1. tracciato l'ambito di applicazione delle attività di cooperazione;
2. istituita, all'interno del Ministero degli Affari Esteri, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo;
3. conferita ad un'apposita Unità (UTL) la competenza di coadiuvare la Direzione Generale nello svolgimento dei compiti di natura tecnica relativi alle iniziative di cooperazione
4. regolamentato il riconoscimento delle ONG, dei volontari in servizio civile e dei cooperanti;
5. prevista la confluenza in un apposito "Fondo speciale", di tutti i mezzi finanziari destinati all'attuazione della legge, stabilendone la gestione in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità Generale dello Stato e conferita autonomia finanziaria alla Direzione Generale sotto il controllo di specifici uffici della Corte dei Conti e del Ministero del Tesoro.

Nel dicembre 1993, la legge 559, nel disciplinare la soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, disponeva, con

decorrenza gennaio 1995, l'iscrizione in apposita rubrica dello stato di previsione della spesa del Ministero degli Affari Esteri, dei mezzi finanziari già destinati al "Fondo speciale".

Cessava così la gestione fuori bilancio delle attività della cooperazione allo sviluppo. Seguiva, in applicazione della legge n. 20 del 1994 sulle funzioni della Corte dei Conti, la soppressione dell'apposito ufficio di controllo per poi giungere, con la riorganizzazione della Ragioneria dello Stato, anche alla chiusura dello specifico ufficio di Ragioneria.

000

Dal gennaio 1995, la Direzione Generale si è quindi trovata nella necessità di conciliare i vincoli della ordinaria gestione di bilancio con un'attività direttamente collegata a programmi, spesso di durata pluriennale, da realizzare in un contesto di norme e procedure proprie dei Paesi beneficiari.

Gli effetti dell'evoluzione normativa intervenuta con il Decreto Legislativo n. 29/93 e successive modifiche ed integrazioni – che ha introdotto la distinzione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, assieme all'adozione di numerosi interventi normativi e amministrativi tesi a superare specifiche difficoltà operative - hanno peraltro comportato il parziale stravolgimento dell'assetto normativo originario della legge 49/87 sia in ambito strutturale che gestionale.

In particolare vale ricordare;

- la legge 537/93 che ha attribuito al CIPE le competenze del soppresso Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS)
- la legge n. 426/96 che ha disciplinato la concessione di contributi e finanziamenti alle ONG e la legge n. 95/99 che ha introdotto nuove norme per lo snellimento delle procedure sempre a favore delle ONG nonché disposizioni specifiche per gli interventi di emergenza;
- la legge n.95/99 che ha abrogato il divieto di concessione di anticipi alle ONG ed alle Università:
- il D.M. n. 337/2004 che introduceva alcune semplificazioni delle procedure amministrative relative alle ONG in modo particolare per quanto concerne la rendicontazione;
- il DPR n. 554/99 che ha introdotto specifiche disposizioni nell'ambito della normativa sui LLPP per l'affidamento e l'esecuzione di lavori in attuazione della legge 49/87, a conferma delle difficoltà di osservare in materia contrattuale la normativa nazionale per attività svolte nel contesto giuridico amministrativo di Paesi stranieri.
- La legge 14 maggio 2005 n. 80, che ha consentito di adottare, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze provvedimenti indispensabili per la definizione di numerosi rendiconti, altrimenti non regolarizzabili,

relativi a somme accreditate all'estero per realizzare programmi di cooperazione con fondi " in loco"

- DPR n. 199/06 con il quale è stata estesa la possibilità di ricorrere alle spese in economia alle iniziative di cooperazione realizzate anche a carico dei fondi in loco
- Decreto Legge n.4 del 31 gennaio 2007 sulla proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali

Era, quest'ultima, una disposizione legislativa importante in quanto introduceva, allo scopo di migliorare la tempestività e l'efficacia degli interventi conseguenti al finanziamento previsto, alcune essenziali deroghe a precedenti disposizioni normative. In particolare, l'art. 1 comma 2 stabiliva che il Ministero degli Esteri veniva autorizzato, nei casi di necessità ed urgenza, a ricorrere ad acquisti e lavori da eseguire in economia anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato. In concreto, nel corso dell'anno di applicazione, la DGCS aveva facoltà di affidare, quando se ne fossero verificate le condizioni, l'esecuzione di servizi e opere, superando, se necessario, il limite di spesa previsto dalle norme ordinarie (200.000 Euro) e attraverso procedure semplificate.

Nel contesto d'applicazione del Decreto, il Ministero degli affari Esteri era inoltre autorizzato ad attribuire incarichi temporanei di consulenza anche ad enti ed organismi specializzati nonché a stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con personale estraneo alla pubblica amministrazione, in possesso di specifiche professionalità, in deroga al tetto di spesa (40% del valore 2004) stabilito dalla legge finanziaria del 2006.

Le due disposizioni offrivano la possibilità di superare, se necessario, con la tempestività richiesta dall'urgenza oggettiva degli interventi nonchè dall'ambito temporale e geografico di applicazione del DL, due delle principali difficoltà della cooperazione odierna: una legislazione complessa e una dotazione di personale insufficiente.

000

L'insieme delle disposizioni citate, che non esaurisce l'elenco dei provvedimenti che hanno inciso sullo svolgimento delle attività di Cooperazione allo Sviluppo, non ha tuttavia risolto le anomalie periodicamente oggetto di osservazione da parte dell'Ufficio Centrale di Bilancio, osservazioni per la maggior parte motivate dal disegno di ricondurre in bilancio una gestione che, per le esigenze di prontezza negli interventi operati per lo più in zone distanti e caratterizzate da disagi ambientali e difficoltà procedurali, non può essere efficacemente assicurata se non nel quadro di quella autonomia e specialità di gestione che aveva caratterizzato, agli inizi, l'impianto della legge n. 49/87. ("Autonomia Finanziaria", art.15 L.49)

Risorse

2. Per essere in grado di corrispondere alle richieste che vengono avanzate all'Italia, è essenziale che la cooperazione disponga delle risorse economiche necessarie. Un progresso importante in questo senso, con una marcata inversione di tendenza, accolta con generale compiacimento a livello internazionale, è stato realizzata nel 2007 con un aumento di circa il 50% dei fondi in tabella C del bilancio di previsione del Ministero degli Esteri*.

Nel calcolare i finanziamenti da destinare alla cooperazione allo sviluppo vanno tenuti presenti :

1) gli impegni pregressi e quelli derivanti dalla programmazione in atto nei settori bilaterale, multilaterale e delle ONG.
2) gli impegni puntuali assunti a livello politico nel corso di riunioni internazionali: alle Nazioni Unite (ad es. gli obiettivi del Millennio o le iniziative di riforma del funzionamento del sistema societario denominate "Delivering as One"); al G-8; all'Unione Europea (ad es. i nuovi accordi di partenariato europei –EPA- che potranno richiedere nuove risorse, non da ultimo per la parte "Aiuto al Commercio" - Aid for Trade).
3) gli impegni intesi ad assicurare un volume di aiuti crescente come ci viene sollecitato anche in sede OCSE. Il livello di risorse di cooperazione che l'Italia dovrebbe mettere in campo a quella data andrebbe triplicato per raggiungere lo 0.51% del PIL nel 2010 come richiesto dall'Unione Europea e quadruplicato per arrivare allo 0.7% fissato dalle Nazioni Unite per il 2015**

Va rilevato che una parte importante delle risorse destinate allo sviluppo viene reperita attraverso i crediti d'aiuto, un'opzione alternativa ai doni che andrà assumendo un'importanza ancora maggiore in futuro, in relazione alla crescita dei Paesi partners. I crediti d'aiuto, nelle loro varie applicazioni costituiscono anche uno strumento non secondario per la presenza del Sistema Italia all'estero. ***

Strutture e personale

Circa le strutture ed il personale, la cooperazione deve fare fronte a due elementi che impongono un cambio di passo e di modus operandi, in conseguenza di importanti innovazioni introdotte dalla Commissione Europea e dalle Nazioni Unite. La prima ha delegato ai suoi uffici all'estero compiti e funzioni in precedenza svolti a Bruxelles, in particolare circa la definizione delle priorità settoriali, l'elaborazione dei relativi programmi come anche l'inviduazione dell'ente realizzatore attraverso contratti o gare in loco.

*** 392 meuro nel 2006 - 647 meuro nel 2007 più 260 meuro di fondo globale, 70 milioni del decreto sulle missioni all'estero.**

**** 0.51% del PIL= 8.736;22 milioni di euro; 0.7% del PIL= 14.172,76 milioni di euro.**

*****liquidità:2.38miliardi di euro; impegni 1.043 miliardi di euro; rimanenza se attuati tutti gli impegnipolitici:8meuro**

Trattandosi di programmi rilevanti per il volume delle risorse impegnate e per i loro effetti in termini di sviluppo, è indispensabile che l'Italia al pari degli altri principali partners europei possa coordinarsi, laddove necessario, con le delegazioni della Commissione e contribuisca al processo decisionale, offrendo quando opportuno anche il punto di vista delle organizzazioni italiane di cooperazione in loco.
A questa decentralizzazione organizzativa, si è poi aggiunta una novità sostanziale: la concentrazione degli interventi attraverso la c.d "divisione del lavoro". In concreto, in ogni Paese destinatario di aiuti di sviluppo, lo Stato membro dell'UE più impegnato in un determinato settore assume il ruolo di interlocutore del governo locale. Verso di esso convergono le risorse e fanno capo i programmi degli altri partners europei.

Nello stesso senso, per quanto riguarda le Nazioni Unite, si indirizza la già citata iniziativa chiamata "Delivering as One" ("One UN"). Il rapporto consegnato nel novembre 2006 a Koffi Annan dal Panel incaricato di studiare soluzioni per rendere più efficace il sistema societario nelle sue attività di sviluppo, si sostanzia nella proposta di stabilire in ogni Paese "un responsabile, un programma, un bilancio ed un ufficio". Ad un'unica Agenzia presente in loco, normalmente l'UNDP, spetterà di coordinare le altre e di ripartirne le risorse.
Anche in questo caso, i finanziamenti e le iniziative italiane indirizzati allle Nazioni Unite, si troveranno ad essere definiti in dettaglio e poi gestiti in loco.
Se all'orientamento oramai consolidato di Unione Europea e Nazioni Unite di operare sempre più "sul campo", si aggiunge un generalizzato consenso tra donatori di ricorrere con sempre maggiore frequenza agli aiuti al bilancio, una scelta che richiede contatti e consultazioni diretti con i destinatari dei finanziamenti, si ha il quadro di una pressante necessità di strutture e di personale qualificato nei Paesi di cooperazione operative ed adeguate al crescente impegno richiesto.

Per far fronte a queste esigenze, la cooperazione conta attualmente 25 unità tecniche all'estero* cui sono addetti quasi altrettanti esperti Utc, 64 esperti a contratto locale e 51 esperti in lunga missione.

Dati che potrebbero sembrare complessivamente accettabili, se si dimenticasse che dal 1999, la Direzione Generale ha perso l'11% dei funzionari della carriera diplomatica, più del quarto dei dirigenti di ruolo, la metà degli esperti UTC, il 30% degli esperti reclutati presso le organizzazioni internazionali.
Per quanto concerne gli esperti ex art. 12 della legge 49, siamo in presenza di un sistema bloccato che di fatto impedisce nuove immissioni e quindi il rinovo del personale disponibile ed il rafforzamento della capacità operativa della DG.

***Afghanistan, Albania, Angola, Argentina, Bolivia, Bosnia, Cina, Costa d'Avorio, Egitto, Eritrea, Etiopia, Guatemala, Honduras, India, Kenya, Libano, Marocco, Mozambico, Senegal, Serbia, Sudan, Gerusalemme, Tunisia, Uganda, Vietnam.**

Non posso non sottolineare come vada a merito dell'impegno e della dedizione di quanti, appartenenti a tutte le categorie, operano in Italia e all'estero nel campo della cooperazione italiana, se i programmi bilaterali e multilaterali, i progetti delle ONG e la miriade di iniziative collaterali nel settore dello sviluppo promossi dal nostro Paese si svolgono regolarmente malgrado le difficoltà e la presenza della Cooperazione Italiana continua ad essere richiesta e apprezzata.

OooOOOOooo

Circa la riforma della cooperazione allo sviluppo, è evidente che quanti lavorano nella Direzione Generale, con le molteplici quotidiane difficoltà che ho in parte menzionato, auspicano vivamente che una nuova legislazione consenta di potere operare con efficacia e con gli strumenti normativi e operativi più adeguati.

Sulla forma, vale a dire sugli strumenti, il testo unificato proposto dal relatore sulla riforma della Cooperazione comprende, anche sotto il profilo decisionale e operativo, numerosi elementi ampiamente condivisibili. La stessa istituzione di un'Agenzia, prevista nel Testo Unificato e che aveva fatto oggetto di emendamento ad hoc al disegno di legge finanziaria 2008, non può essere ridotta a questione terminologica o di principio. E' palese che una struttura che si faccia interprete ed esegua le direttive che le vengono impartite dagli organi competenti deve esistere, che deve avere una sua autonomia organizzativa, che deve essere svincolata, sia pure con controlli stringenti, dalle norme di contabilità generale dello Stato. Una siffatta struttura avrebbe tra l'altro la possibilità di intrattenere rapporti operativi, oggi difficilmente realizzabili o comunque ristretti entro confini limitati, con entità, internazionali e non, come banche, fondi e altri organismi che svolgono attività nel settore dello sviluppo, come anche elaborare forme di collaborazione con soggetti privati.

Vorrei per la sostanza, ricordare alcuni elementi su cui esiste certamente un consenso e che lo stesso Ministro D'Alema ha più volte richiamato. Il perseguimento di relazioni di vero e proprio partenariato, cioè di rapporti alla pari e, direi, di pari dignità innanzitutto tra donatore e destinatario degli aiuti; il mantenimento di un rapporto equilibrato tra componente multilaterale e bilaterale dell'aiuto, tenendo conto delle particolari situazioni dei Paesi beneficiari; il proseguimento delle iniziative di cancellazione e riconversione del debito; l'intensificazione del coordinamento con la cooperazione decentrata, che va assumendo, giustamente, sempre maggiore importanza ; la valorizzazione dei rapporti con le comunità locali e la società civile dei Paesi partner.

In conclusione, sono convinto che il Parlamento dispone attraverso le proposte che gli sono state avanzate e degli elementi che potrà raccogliere dalle audizioni, di elementi sufficienti per valutare, nella sua sovranità, le soluzioni più adeguate nell'interesse del Paese e della cooperazione internazionale.

3.6. DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Legge n. 49/1987 artt. 14 e 15

Art. 14 (Fondo speciale)

Il Fondo speciale è stato soppresso a seguito dell'entrata in vigore della Legge n.559/1993. A decorrere dal 1° gennaio 1995 i mezzi finanziari già destinati al Fondo speciale sono iscritti in apposita rubrica dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri. L'art.14 della Legge n.49/1987 è sostituito dal seguente:

Art.14 (Disponibilità finanziarie)

1. I mezzi finanziari destinati all'attuazione della presente legge, fatti salvi quelli derivanti da specifiche disposizioni di legge, i crediti di aiuto e i fondi destinati alla partecipazione italiana al capitale di banche e fondi internazionali, nonché alla cooperazione svolta dalla Comunità europea, sono costituiti :
    a. dagli stanziamenti iscritti nell'apposita rubrica istituita nello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e determinati annualmente con le modalità di cui all'art.11 comma 3 lett.d) della Legge 5 agosto 1978 n.468, come sostituito dall'art.5 della Legge 23 agosto 1988 n.362;
    b. dagli eventuali apporti conferiti in qualsiasi valuta dagli stessi paesi in via di sviluppo e da altri paesi o enti e organismi internazionali per la cooperazione allo sviluppo;
    c. da fondi raccolti con iniziative promosse e coordinate dagli enti locali;
    d. da donazioni, lasciti, legati e liberalità, debitamente accettati;
    e. da qualsiasi altro provento derivante dall'esercizio delle attività della Direzione Generale, ivi comprese le eventuali restituzioni comunitarie.
2. Le somme di cui alle lettere b), c), d) ed e) del comma 1 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, con decreti del Ministro del Tesoro, ai pertinenti capitoli di bilancio.
3. Le operazioni effettuate nei confronti delle Amministrazioni dello Stato e di organizzazioni non governative riconosciute ai sensi della presente legge che provvedono, secondo modalità stabilite con decreti del Ministro delle Finanze, al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo, non sono soggette all'imposta sul valore aggiunto; analogo beneficio compete per le importazioni di beni destinati alle medesime finalità.

Art. 15 (Autonomia finanziaria della Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo)

1. Alla gestione delle attività dirette alla realizzazione delle finalità della presente legge si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti della presente legge (idem).
2. Presso la Direzione generale è costituito un apposito ufficio di ragioneria, alle dipendenze del Ministero del tesoro per l'esercizio delle funzioni proprie delle ragionerie centrali....(idem).
3. La Corte dei conti esercita il controllo di legittimità in via successiva sugli atti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo che è tenuta a inoltrarli contestualmente alla loro definizione.
4. A tal fine è costituito un apposito ufficio della Corte dei conti presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Tale ufficio è tenuto ad esercitare il controllo in via successiva entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento degli atti della Direzione generale. Entro il suddetto termine l'ufficio dovrà comunicare alla Direzione Generale l'avvenuto visto o le eventuali osservazioni sugli atti sottoposti al controllo (idem).
5. Per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione previsti dalla presente legge, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo può stipulare, previa delibera del Comitato direzionale, convenzioni e contratti con soggetti esterni all'amministrazione dello Stato.
6. (comma abrogato dall'art3 della Legge 30 dicembre 1991, n.412)
7. In ogni caso le delibere e i pareri del Comitato direzionale sulle singole iniziative di cooperazione dovranno essere obbligatoriamente corredate da specifica valutazione dell'Unità tecnica centrale di cui all'articolo 12. Nel caso di trattativa privata, il contratto e le relative valutazioni tecniche devono essere pubblicate nel bollettino di cui all'articolo 9, comma 5.
8. La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo può predisporre, su richiesta del Ministro degli affari esteri o del Comitato direzionale, l'effettuazione di particolari controlli, che siano riferiti a singoli progetti ed abbiano carattere temporaneo, da parte di organismi terzi e indipendenti, sugli studi, sulle progettazioni e sulle realizzazioni attuate ai sensi della presente legge.
9. Le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo. Il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro degli Affari esteri, può apportare variazioni compensative tra capitoli di spesa, in termini di competenza e cassa, iscritti nella rubrica dello stato di previsione del Ministero degli Affari esteri di cui all'art.14 comma 1 lett.a), cui affluiscono i mezzi finanziari già destinati al Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo (comma modificato dall'art.4 della Legge 23 dicembre 1993, n.559)
10. (comma abrogato dall'art.4 della Legge 23 dicembre 1993, n.559)

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 12 Aprile 1988, n.177
Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sulla disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo.

Titolo I
Disposizioni generali

Art. 1
(Definizioni)

1. Il presente regolamento disciplina le attività di cooperazione allo sviluppo in esecuzione della legge '26 febbraio 1987, n. 49.
2. Nel testo del presente regolamento:
a) il termine "legge" designa la legge 26 febbraio 1987, n. 49;
b) il termine "Comitato consultivo" designa il Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 8 della legge;
c) il termine "Comitato direzionale" designa il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 9 della legge;
d) i termini "Direzione generale" e "Direttore generale" designano la Direzione generale e il Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo;
e) il termine "Commissione" utilizzato nel titolo V designa la Commissione per le organizzazioni non governative di cui all'art. 8, comma 10, della legge.

Art. 2
(Sedute del Comitato consultivo)

1. Il Comitato consultivo è convocato dal Presidente almeno quattro volte l'anno, quando egli lo ritenga opportuno o quando la maggioranza dei componenti il Comitato ne faccia espressa richiesta scritta, specificando le materie da porre all'ordine del giorno.
2. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza di voti dei presenti. In caso di parità di voti prevale quello del Presidente.

Art. 3
(Commissione per le organizzazioni non governative)

1. La Commissione per le organizzazioni non governative di cui all'art. 8 della legge è presieduta dal Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo e in caso di sua assenza o impedimento dal Vice Direttore generale
2. Essa è convocata dal Presidente in relazione alle iniziative da sottoporre all'esame della Commissione stessa.
3. 3. Per la validità delle riunioni è necessaria la presenza di almeno quattro membri, oltre al Presidente.
4. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza di voti dei presenti. In caso di parità di voti prevale quello del Presidente.

Art. 4
(Unità tecniche di cooperazione)

1. Le unità tecniche di cooperazione di cui all'art. 13 della legge provvedono ai compiti di cui al predetto articolo nel quadro dell'attività di indirizzo e di coordinamento propria alle rappresentanze diplomatiche competenti, per il cui tramite vengono inviate le relazioni di cui ai punti a) e b) del comma 3.
2. Alle unità tecniche di cooperazione può essere attribuita una competenza limitata al paese in cui ha sede la rappresentanza diplomatica presso la quale sono istituite, oppure estesa anche ad altri paesi. In tali altri paesi possono essere istituite sezioni distaccate dell'Unità tecnica. Le unità tecniche competenti per più di un paese rispondono, per ciascuno di essi, alla competente rappresentanza diplomatica.
3. Le unità tecniche sono dotate dalla Direzione generale, ove necessario, di locali idonei come sede degli uffici; sono altresì dotate di veicoli, arredi d'ufficio e attrezzature professionali, secondo

le esigenze tecniche di servizio, anche in relazione alle esigenze del personale inviato in missione all'estero per compiti di cooperazione. I relativi acquisti possono essere effettuati anche nel paese d'impiego o in altri paesi.

Art. 5
(Banca dati)

1. L'accesso alla banca dati di cui all'art. 36, comma 1, della legge è dal pubblico interessato richiesto alla Direzione generale, che provvede a fornire la documentazione e le informazioni richieste nel più breve tempo possibile, nel rispetto della vigente legislazione.

Titolo II
Procedure per l'attuazione delle iniziative di cooperazione

Art. 6
(Principi generali per la stipula di convenzioni e contratti)

1. Nello stipulare convenzioni e contratti, anche in deroga, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge, alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, la Direzione generale si atterrà comunque ai princìpi generali dell'ordinamento relativi al divieto di subappalto, al divieto di stipulare interessi o provvigioni, alle condizioni per l'esonero della cauzione, all'accollo delle spese da parte del contraente e alla clausola di revisione dei prezzi.
2. Il Comitato direzionale può approvare convenzioni-tipo e contratti-tipo per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione, opportunamente diversificati secondo le principali tipologie delle iniziative e interventi stessi e secondo le più ricorrenti categorie di controparti.
3. I testi di cui al comma 2 sono pubblicati sul bollettino di cui all'art. 9, comma 5, della legge.

Art. 7
(Convenzioni)

1. La realizzazione di iniziative e interventi di cooperazione può essere affidata, mediante convenzione, che ne determina le modalità di esecuzione e di finanziamento delle spese sostenute, ad altre Amministrazioni dello Stato o enti pubblici, ivi compresi quelli di cui all'art. 2, comma 5, della legge, e piu generalmente a enti legalmente riconosciuti che non perseguano finalità di lucro, nonché, ai sensi dell'art. 29, comma 2, ultima parte, a organizzazioni non governative riconosciute idonee.

Art. 8
(Trattativa privata)

1. La Direzione generale può stipulare convenzioni e contratti con soggetti esterni all'Amministrazione dello Stato avvalendosi della procedura della trattativa privata nei seguenti casi:
a) quando sia consentito dalla normativa vigente in materia di amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato;
b) quando ricorrono le particolari esigenze previste dall'art. 15, comma 6, della legge. Nell'ipotesi in cui sulla base di tali esigenze il paese beneficiario ha designato un ente esecutore, la Direzione generale contratta con l'ente così designato, purché possieda i necessari requisiti di idoneità;
c) quando, nell'ambito dell'attuazione di iniziative e interventi di cooperazione, al di fuori della fattispecie di cui alla lettera b), risulti necessario od opportuno affidare l'esecuzione di specifici lavori o la fornitura di beni o scrvizi a enti esecutori non italiani aventi sede all'estero;
d) per l'organizzazione, la sistemazione logistica e il funzionamento della Direzione generale, della Segreteria del Cics, del Comitato consultivo o del Comitato direzionale, ai sensi dell'art. 37, comma 4, della legge e del successivo art. 23, nonché per la stipula delle convenzioni di cui all'art. 15, comma 10, della legge.
2. Il ricorso alla trattativa privata è previamente autorizzato dal Comitato direzionale, a meno che, essendo già intervenuta la delibera di approvazione ai sensi di legge del programma o dell'iniziativa, non si tratti di convenzioni o contratti per dare esecuzione in tutto o in parte a

iniziative promosse ai sensi dell'art. 11 della legge o, nei casi previsti dalle lettere a), c) e d) di cui al comma 1, di convenzioni o contratti di importo inferiore a 500 milioni di lire.

Art. 9
(Pubblici incanti, licitazione privata e appalto concorso)

1. Nell'approvare, ai sensi dell'art. 9, comma 4, lettera b), della legge, le iniziative di cooperazione il cui valore superi i due miliardi di lire, il Comitato direzionale, quando non ricorrano i casi di cui agli articoli 7 e 8, stabilisce se si debba procedere ai pubblici incanti, alla licitazione privata, all'appalto- concorso o alla procedura concorsuale di cui all'art. 10 e stabilisce eventualmente particolari disposizioni che, anche in deroga, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge, alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, la Direzione generale sara tenuta a osservare.
2. Il Comitato direzionale può approvare capitolati-tipo e disciplinari-tipo per le procedure di cui al presente articolo e all'art. 10.
3. Quando si ricorre all'appalto-concorso la Direzione generale procede alla scelta del progetto che ritiene preferibile, sentito il parere di una commissione all'uopo nominata con decreto del Ministro degli Affari Esteri e composta da un magistrato ordinario o amministrativo o da un funzionario dirigente della Direzione generale con funzioni di Presidente e da almeno due tecnici di elevata professionalità scelti tra il personale addetto alla Direzione generale o tratti dal settore pubblico o dalla libera professione.

Art. 10
(Procedura concorsuale)

1. Per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione di cui all'art. 11 della legge e di quelli per i quali si prevede una spesa inferiore ai due miliardi di lire, quando non ricorrano le ipotesi di cui agli articoli 7 e 8, o quando così disposto dal Comitato direzionale ai sensi dell'art. 9, la Direzione Generale può invitare con appropriate forme di pubblicità, ovvero direttamente nel numero minimo di tre, persone o ditte idonee, pubbliche e private, a presentare, in base alle norme predisposte dalla Direzione generale e nei termini, modi e forme che sono stabiliti nell'invito, i progetti tecnici e le condizioni alle quali sono disposte a eseguirli, o le offerte per la fornitura di beni o di servizi o per 1'esecuzione di opere, con l'indicazione dei prezzi e delle altre condizioni e modalità di esecuzione.
2. La Direzione generale procede alla scelta dell'offerta che ritiene preferibile, sentito il parere di una commissione all'uopo nominata dal Direttore generale e composta come specificato dall'art. 9, comma 3, la quale, seguendo i criteri di valutazione indicati nei documenti di gara, si pronuncia sulla validità tecnica ed economica delle offerte e sull'idoneità tecnico-finanziaria delle ditte offerenti, nonché sulla congruità dei prezzi.
3. Preliminarmente ai lavori della commissione, la valutazione tecnica delle offerte, ove necessario in relazione alla particolare complessità, può essere affidata a enti pubblici specializzati nel settore oggetto dell'iniziativa.
4. Alla ditta che ha presentato l'offerta ritenuta dalla commissione come la migliore la Direzione generale può chiedere ulteriori miglioramenti dell'offerta, sotto il profilo sia tecnico che economico.

Art. 11
(Controparti contrattuali)

1. Per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione possono essere controparti della Direzione generale nella trattativa privata e essere invitati a partecipare alle procedure concorsuali di cui agli articoli 9 e 10 anche società di consulenza, consorzi di imprese e associazioni temporanee di imprese appositamente costituite, nonché, con riserva di effettiva costituzione prima della stipula del contratto o convenzione, i promotori della costituzione di un consorzio o di un'associazione temporanea.
2. L'impresa invitata individualmente dalla Direzione generale ha facoltà di presentare offerta e di trattare per se e quale capogruppo di imprese associate o da associare.
3. Alle associazioni temporanee di imprese di cui al presente articolo si applicano gli articoli 22 e 23 della legge 8 agosto 1977, n. 584.

4. Non possono essere stipulati contratti o convenzioni per persone o enti da nominarsi o per società, consorzi o associazioni da costituirsi.

Art. 12
(Approvazione del Comitato direzionale)

1. Se l'importo della convenzione o contratto da stipulare è superiore a due miliardi di lire, l'esito delle procedure di cui agli articoli 8, 9 e 10 è comunicato al Comitato direzionale.

Art. 13
(Contratti di concessione)

1. La Direzione generale, per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione, puo stipulare, nell'osservanza delle procedure di cui agli articoli precedenti, contratti di concessione, affidando al concessionario la progettazione, 1'esecuzione ed eventualmente anche la manutenzione o gestione dell'opera.
2. Il concessionario procede all'esecuzione dei lavori sulla base del progetto, approvato dalla Direzione generale, realizzandolo in proprio o affidandolo ad altre imprese di sua scelta, approvate dalla Direzione Generale.

Art. 14
(Stipula di convenzioni e contratti)

1. Alla stipula delle convenzioni e dei contratti di importo superiore ai due miliardi di lire provvede il Direttore generale o altro funzionario della Direzione generale delegato dal Ministro degli Affari Esteri, il quale approva con decreto motivato la convenzione o contratto.

2. Alla stipula delle convenzioni e dei contratti di importo non superiore ai due miliardi di lire provvedono funzionari delegati dal Direttore generale, il quale approva con decreto motivato la convenzione o contratto.
3. La delega a stipulare di cui ai commi 1 e 2 può avere per oggetto singoli atti o categorie di atti.
4. Restano salve le competenze in materia dei dirigenti superiori e dei primi dirigenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 Giugno 1972, n. 748.

Art. 15
(Finanziamenti a governi o organismi internazionali)

1. Agli accordi e protocolli internazionali che comportino erogazioni finanziarie dirette a favore di governi o organizzazioni internazionali per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione preventivamente approvati dal Comitato direzionale ove l'importo del finanziamento sia superiore ai due miliardi di lire, è data esecuzione con decreto del Direttore generale.

Art. 16
(Rimborsi ad Amministrazioni statali)

1. Beni e servizi destinati ai paesi in via di sviluppo per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione previsti dalla legge possono anche essere forniti, in esecuzione di intese con il Ministero degli Affari Esteri, da altre Amministrazioni statali che ne dispongano, contro il rimborso del relativo importo. Il rimborso è disposto con decreto ed è versato ad apposito capitolo dell'entrata, per essere riassegnato con decreto del Ministro del Tesoro ai bilanci delle amministrazioni cedenti.
2. Si applica l'art. 159, secondo comma, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

Art. 17
(Iniziative affidate all'Istituto agronomico per l'oltremare)

1. Per affidare l'attuazione e la gestione di iniziative all'Istituto agronomico per l'oltremare di Firenze, con decreto del Ministro degli Affari Esteri se l'onere previsto è superiore a due miliardi di lire, altrimenti con decreto del Direttore generale, si provvede al finanziamento della spesa nelle sue specifiche componenti ivi comprese le spese per il trattamento economico del personale che

sarà dall'Istituto inviato in missione all'estero per la realizzazione di ciascuna iniziativa, nonché le spese di supporto all'attività di gestione da svolgere in Italia quali quelle per prestazioni professionali, per lavori di consulenza, amministrazione e segreteria, per viaggi e missioni sul territorio nazionale, comunicazioni, editing e altri lavori assimilabili.
2. Relativamente a ciascuna iniziativa, il provvedimento di concessione del finanziamento determina le modalità di attuazione e di controllo, stabilendo eventuali prescrizioni e obblighi circa il vincolo di destinazione degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione e gestione dell'iniziativa.
3. All'attuazione delle iniziative provvede il Direttore generale dell'Istituto avvalendosi delle strutture e del personale dell'Istituto stesso e, se necessario e previsto dal decreto di cui al comma 1, anche di collaborazioni esterne sia in Italia che all'estero. Sullo stato di avanzamento di ciascuna iniziativa l'Istituto fornisce periodicamente alla Direzione generale idonei elementi di informazione e valutazione.
4. Con il decreto di cui al comma 1 l'Istituto può essere autorizzato, per l'esecuzione delle iniziative di cui al presente articolo, a stipulare contratti con soggetti esterni all'Amministrazione dello Stato con l'osservanza delle procedure di cui agli articoli 8 o 10.
5. Alle missioni all'estero disposte dall'Istituto ai sensi del comma 1 si applica il trattamento economico e normativo stabilito dalla legge e dalle sue norme di attuazione.
6. I mezzi finanziari destinati alla realizzazione delle singole iniziative con il decreto di cui al comma 1 continuano a essere gestiti con autonomia contabile e amministrativa ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge. Essi sono accreditati su apposita contabilità speciale aperta presso la sezione della Tesoreria dello Stato di Firenze.
7. Le spese per la realizzazione delle singole iniziative devono essere giustificate dall'Istituto mediante presentazione di rendiconti semestrali alla ragioneria regionale dello Stato di Firenze, la quale, effettuato il controllo di competenza, li inoltra all'Ufficio della Corte dei conti di cui all'art. 15, comma 4, della legge, inviandone nel contempo copia alla Direzione generale.
8. Per le gestioni di cui ai commi 6 e 7 dovranno essere previsti nel bilancio dell'Istituto appositi capitoli per memoria.
9. Le convenzioni di cui all'art. 15, comma 10, della legge possono avere per oggetto anche le attività contabili e di erogazione dell'Istituto relative alla realizzazione delle iniziative di cui al presente articolo. Si osserva in tal caso, in quanto applicabile, l'art. 26. Gli ordinativi di pagamento sono disposti dal Direttore generale dell'Istituto e soggetti al controllo della ragioneria regionale dello Stato di Firenze.
10. I rapporti tra la Direzione generale e l'Istituto possono essere regolati anche sulla base delle procedure di cui agli articoli 7 e 15.

Art. 18
(Formazione)

1. La Direzione generale provvede alla realizzazione delle attività di cooperazione indicate dall'art. 2, comma 3, lettere d) e h), della legge:
a) promuovendo corsi di studio o seminari attraverso intese con altre amministrazioni dello Stato ai sensi degli articoli 7 e 16, nonché mediante la stipula di convenzioni o contratti con università, enti e organismi specializzati o mediante la concessione agli stessi, con decreto del Direttore generale, di appositi contributi. I finanziamenti così disposti possono coprire anche l'onere per la concessione di borse di studio o di tirocinio o altri sussidi e per il pagamento delle spese di viaggio in favore dei frequentatori dei corsi o seminari;
b) concedendo direttamente agli interessati, fuori dai casi previsti dalla lettera a), borse di studio o di tirocinio e altri sussidi nonché le spese di viaggio, in modo da favorire la frequenza agli studi in Italia, nel paese di appartenenza o in altro paese in via di sviluppo nel quale funzionino adeguate istituzioni;
c) concorrendo all'istituzione e al potenziamento, nei paesi in via di sviluppo, di facoltà di studi universitari, istituti, scuole e centri di formazione e di addestramento professionale attraverso gli strumenti appropriati tra quelli indicati al comma 3 dell'art. 2 della legge.
2. Per l'attuazione di quanto disposto alla lettera b) del comma 1, la Direzione generale può accreditare alle competenti rappresentanze italiane l'importo corrispondente al trattamento riservato ai frequentatori di corsi e seminari effettuati all'estero. Può altresì stipulare, ove necessario, apposite convenzioni con istituti bancari e assicurativi atte a facilitare l'erogazione agli

interessati delle borse di studio o di tirocinio o degli altri sussidi di cui al comma 1, nonchè ad assicurare ai frequentatori di corsi e seminari un idoneo trattamento assistenziale e assicurativo

Art. 19
(Contributi per attività di informazione)

1. A enti pubblici o privati o a organizzazioni non governative riconosciute ai sensi dell'art. 28 della legge possono essere concessi contributi a parziale finanziamento delle spese sostenute per l'organizzazione e la partecipazione italiana a congressi, convegni e conferenze in Italia e all'estero ovvero per pubblicazioni, studi, produzioni cinematografiche, audiovisive e radiotelevisive, qualora si tratti di iniziative che perseguano la promozione e l'approfondimento di temi della cooperazione allo sviluppo e che risultino di rilevante interesse per la Direzione generale.
2. Il contributo, in misura non superiore al 70% dell'importo dell'iniziativa programmata, è concesso con decreto del Direttore generale o, se di ammontare superiore ai due miliardi di lire, con decreto del Ministro degli Affari Esteri.

Art. 20
(Interventi straordinari)

1. Per l'attuazione degli interventi straordinari di cui all'art. 11 della legge, nei modi indicati agli articoli 25 e 26, può essere disposta l'istituzione di fondi presso le competenti rappresentanze italiane per il finanziamento delle attività necessarie al completo espletamento dei singoli programmi e interventi.
2. La Direzione generale può costituire, in Italia e all'estero, mediante opportune intese con altre amministrazioni o con organizzazioni internazionali, o mediante contratti con enti pubblici e privati, italiani e stranieri, depositi di derrate, di medicinali, di vestiario, di attrezzature e di ogni altro bene che ritenga necessario, in modo che ne sia possibile un pronto e rapido impiego nel quadro dell'attuazione degli interventi straordinari di cui all'art. 11.

Art. 21
(Controlli delle iniziative di cooperazione)

1. La Direzione generale può procedere al controllo sulla realizzazione delle iniziative e interventi di cooperazione, sia in corso di esecuzione che a ultimazione delle medesime, oltre che avvalendosi del proprio personale, di quello delle unità tecniche di cooperazione e di quello inviato in missione ai sensi del titolo IV, anche affidandone l'esecuzione ad altre Amministrazioni dello Stato o a enti pubblici specializzati nel settore, o ricorrendo alla nomina di una direzione dei lavori, all'istituzione di commissioni di collaudo, alle prestazioni di organismi terzi e indipendenti, eventualmente sulla base di convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera a), o ad altre forme appropriate di controllo.
2. Per lavori e forniture di importo fino a due miliardi di lire il certificato di collaudo e sostituito dal certificato di regolare esecuzione. Per le forniture non si applica il predetto limite di valore se l'amministrazione si è avvalsa della certificazione di idoneo ente o società specializzata.

Art. 22
(Commissioni)

1. Con decreto del Ministro degli Affari Esteri, di concerto con il Ministro del Tesoro, sono stabiliti i compensi e, se residenti fuori dalla sede di lavoro della commissione, il trattamento di missione da corrispondere:
a) ai componenti delle commissioni di cui agli articoli 9 e 10;
b) ai componenti delle commissioni di collaudo eventualmente nominate dalla Direzione generale nel quadro delle iniziative e interventi di cooperazione;
c) ai componenti delle commissioni eventualmente istituite per la selezione di personale da utilizzare per missioni nei paesi in via di sviluppo o negli Uffici centrali, in particolare per i reclutamenti di cui all'art. 12 della legge.
2. Il trattamento così stabilito si applicherà anche alle commissioni che hanno operato prima dell'entrata in vigore del presente regolamento.

Titolo III
Disposizioni amministrativo-contabili

Art. 23
(Spese di funzionamento)

1. Per l'organizzazione, la sistemazione logistica, il funzionamento della Direzione generale, della Segreteria del Cics, del Comitato consultivo e del Comitato direzionale ai sensi dell'art. 37, comma 4. della legge, e per la gestione dei relativi servizi la Direzione generale:
a) può avvalersi, a supporto delle attività di carattere tecnico, contrattuale e operativo di cui alla legge, di servizi di consulenza e ausiliari acquisiti contrattualmente da enti e società, pubblici e privati, da consorzi e cooperative;
b) può effettuare lavori, provviste, servizi, acquisti e quanto altro necessario, in particolare relativamente a:
1) funzionamento di comitati e commissioni, con eventuali compensi e altre indennità a favore dei componenti;
2) traduzioni, da liquidarsi su presentazione di fatture da parte di ditte, società commerciali o interpreti professionisti, sempreché la Direzione generale non possa provvedervi direttamente con il proprio personale;
3) studi, rilevazioni, analisi e consulenze per lavori e attività di carattere specialistico mediante contratti di ricerca e consulenza con università, istituti pubblici e privati di ricerca, con esperti del settore pubblico e privati;
4) iniziative di informazione attinenti alla cooperazione allo sviluppo e all'attività della Direzione generale, quali in particolare l'approntamento e la stampa di pubblicazioni anche a carattere periodico, di ricerche, documentazione, studi e rilevazioni, nonché 1'effettuazione di ricognizioni conoscitive;
5) redazione di articoli, servizi, notiziari, bollettini, e conferenze corrispondendo i relativi compensi e onorari e le eventuali spese;
6) spese per l'organizzazione e la partecipazione italiana a congressi, convegni, seminari e conferenze in Italia e all'estero in materia di cooperazione allo sviluppo;
7) locazione di immobili per la sistemazione logistica della Direzione generale, della Segreteria del Cics, del Comitato consultivo e del Comitato direzionale;
8) manutenzione ordinaria, lavori di ampliamento, adattamento e riparazione degli immobili e degli impianti;
9) acquisto, riparazione, manutenzione e custodia di automezzi; acquisto di pezzi di ricambio; immatricolazione; provviste di carburante, di lubrificante e di altro materiale di consumo; noleggio di automezzi;
10) acquisto, noleggio, manutenzione e riparazione di mobili, apparecchiature e arredi;
11) spese di dattilografia e riproduzione di documenti da liquidarsi su presentazione di fattura;
12) acquisto, noleggio e manutenzione di materiale fotografico, cinematografico e audiovisivo; spese per produzioni cinematografiche, audiovisive e radiotelevisive;
13) trasporto, spedizione, imballaggio e facchinaggio relativi a forniture;
14) acquisti di libri, riviste, giornali, periodici, notiziari e pubblicazioni varie, di documentari cinematografici, di audiovisivi, relativi abbonamenti e lavori di rilegatura, nonché spese di spedizione;
15) acquisto di generi di cartoleria, di litografia e fotografia, di fotoriproduttori, di macchine da stampa e mobili di sicurezza;
16) accertamenti sanitari nei confronti del personale comandato e aggiuntivo e di quello di cui al titolo IV;
17) spese postali, spese di allaccio e di utenza ai servizi telefonici, telegrafici e telex, nonché per il consumo di energia elettrica, gas, acqua e per analoghi servizi, consumi e utenze;
18) spese per l'organizzazione e l'effettuazione delle visite di cui all'art. 37, comma 4, della legge.
2. I lavori, provviste, servizi e acquisti di cui al comma 1, lettera b) possono essere effettuati in economia ai sensi dell'art. 8, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440. Si applicano in tal caso gli articoli da 2 a 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 1981, n. 346 concernente il regolamento per le spese in economia del Ministero degli Affari Esteri, in quanto compatibili con la legge 26 febbraio 1987, n. 49 e con il presente regolamento.
3. La Direzione generale fara gravare sul Fondo di cui all'art. 14 della legge le spese necessarie

per gli accertamenti diretti, di cui all'art. 9, quarto comma, della legge 25 novembre 1971, n. 1041, disposti dall'Ufficio della Corte dei conti presso la Direzione generale.

Art. 24
(Beni in uso alla Direzione generale)

1. Per la gestione, contabilizzazione e vigilanza dei beni mobili dello Stato in uso alla Direzione generale in quanto organo centrale del Ministero degli Affari Esteri si applicano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1979, n. 718.
2. Tutti i beni mobili e immobili, anche in dotazione alle sedi all'estero, provenienti dalle cessate gestioni del Dipartimento, di cui alla legge 29 febbraio 1979, n. 38, e del servizio speciale, di cui alla legge 8 marzo 1985, n. 73, unitamente ai beni mobili e immobili successivamente acquisiti, costituiscono il patrimonio della Direzione generale in quanto organo deputato allo svolgimento delle attività di cooperazione di cui all'art. 2 della legge, per la cui gestione si applica, per quanto compatibile l'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.
3. La rappresentazione delle risultanze finali dovrà essere analoga a quella del conto generale dello Stato.

Art. 25
(Finanziamenti alle rappresentanze)

1. Per la somministrazione di fondi alle rappresentanze diplomatiche da utilizzarsi per le finalità di cui alla legge e in particolare per l'amministrazione del personale inviato in missione ai sensi del titolo IV per il funzionamento delle unità tecniche di cooperazione, nonché per le spese relative alla realizzazione delle iniziative e interventi eseguiti in gestione diretta da parte della Direzione generale, il Ministro degli Affari Esteri, per importi superiori ai due miliardi di lire, e il Direttore generale, per importi inferiori, possono disporre ordini di rimessa aventi valore di ordine di accreditamento, ai sensi dell'art. 2 della legge 6 febbraio 1985, n. 15, da gestirsi con le modalità e procedure previste nella stessa legge, in quanto compatibili, e nel rispetto delle indicazioni operative della Direzione generale.
2. Il controllo è esercitato dagli uffici di cui all'art. 15, commi 2, 3 e 4, della legge.
3. Le somme di cui al comma 1 dovranno essere depositate, a cura di ciascuna rappresentanza, presso un unico istituto bancario.
4. I fondi accreditati a una rappresentanza italiana all'estero possono dalla Direzione generale essere trasferiti ad altre rappresentanze.
5. I fondi di cui all'art. 13, comma 5, della legge, accreditati alla rappresentanza diplomatica, sono da questa trasferiti all'Unità tecnica di cooperazione che li amministra e ne risponde al Capo della rappresentanza diplomatica competente.

Art. 26
(Finanziamenti e pagamenti a mezzo di istituti bancari)

1. La Direzione generale provvede periodicamente sulla base degli estratti conto rilasciati dagli istituti bancari ad alimentare i conti istituiti in applicazione dell'art. 15, comma 10, della legge mediante ordinativi di pagamento sulla contabilità speciale di cui all'art. 14 della legge, in modo da assicurare in modo permanente sui conti stessi una disponibilità adeguata a far fronte ai pagamenti.
2. Gli istituti di credito di cui al summenzionato art. 15, comma 10, effettueranno, sulla base di ordini di pagamento disposti dalla Direzione generale, le operazioni relative a:
a) pagamento delle spese relative al funzionamento della Direzione generale, della Segreteria del Cics, del Comitato consultivo e del Comitato direzionale;
b) pagamenti relativi all'attuazione delle iniziative e interventi di cooperazione di cui alla legge;
c) finanziamenti a governi e organismi internazionali;
d) somministrazione di fondi alle rappresentanze italiane all'estero per l'amministrazione del personale inviato in missione ai sensi del titolo IV, per il funzionamento delle unità tecniche di cooperazione, per la realizzazione delle iniziative e interventi eseguiti in gestione diretta da parte della Direzione generale e per ogni altra esigenza connessa all'attuazione della legge;
e) ogni altra erogazione a carico del Fondo speciale di cui all'art. 14 della legge.
3. Gli ordini di pagamento di cui al comma 2, emessi dal Direttore generale o da funzionari da lui

delegati, sono soggetti al controllo dell'Ufficio di ragioneria ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge.

Art. 27
(Anticipazioni)

3. Le convenzioni e contratti per l'esecuzione delle iniziative e interventi di cooperazione possono disporre anticipazioni nella misura piu conveniente in relazione al luogo, ai tempi e modalità di esecuzione delle prestazioni di servizi e delle forniture, e comunque in misura tra il 20 e il 50%, a fronte di garanzie bancarie o assicurative riscuotibili a semplice richiesta dell'amministrazione.

Art. 28
(Impegni di spesa)

3. I decreti di approvazione di convenzioni e contratti, quelli che danno esecuzione ad accordi e protocolli e quelli che dispongono contributi e finanziamenti indicano l'impegno di spesa globale e specificano quello previsto per l'anno in corso e per l'anno successivo sul Fondo di cooperazione di cui all'art. 14 della legge.

Art. 29
(Ordinativi di pagamento)

3. Con propri decreti il Ministro degli Affari Esteri e il Direttore generale possono delegare funzionari dirigenti a firmare gli ordinativi di pagamento di cui all'art. 14, commi 5 e 6, della legge quando si tratti di pagamenti dovuti in virtù di impegni di spesa regolarmente assunti e che non comportino valutazioni di discrezionalità.

Art. 30
(Riunioni del Comitato consultivo)

1. Con decreto del Ministro degli Affari Esteri, di concerto con il Ministro del Tesoro, e stabilito un gettone di presenza e, se residenti fuori Roma, il trattamento di missione spettanti ai membri del Comitato consultivo per la loro partecipazione alle riunioni del Comitato stesso, a quelle dei suoi gruppi di lavoro e della Commissione per le organizzazioni non governative, nonché per la partecipazione, ai sensi dell'art. 8, comma 8, della legge, alle riunioni del Comitato direzionale.
2. Le stesse disposizioni si applicheranno a coloro che saranno invitati a partecipare alle riunioni del Comitato consultivo e dei suoi gruppi di lavoro ai sensi dell'art. 8, comma 4, della legge.

Art. 31
(Entrate del Fondo speciale)

3. Le risorse provenienti al Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo di cui alle lettere b), c) e d), dell'art. 14, comma 3, della legge devono essere gestite nel rispetto del vincolo di destinazione, se esistente.

Titolo IV
Missioni di cooperazione

Art. 32
(Divieto di esercitare altre attività)

1. Al personale inviato in missione ai sensi degli articoli da 17 a 27 della legge è vietato ogni altro rapporto di lavoro o di impiego nel paese di destinazione, cosi come l'esercizio di qualsiasi professione, industria o commercio.

Art. 33
(Approvazione del Comitato direzionale)

1. Il Comitato direzionale approva i nominativi degli esperti inviati nei paesi in via di sviluppo per periodi superiori a quattro mesi, sulla base di una relazione dell'Unità tecnica centrale di cui

all'art. 12 della legge.
2. Detta relazione contiene una motivata valutazione dei titoli e capacità professionali dell'esperto in riferimento ai compiti che si intenderebbe affidargli, per i quali viene indicata la data sia pure approssimativa di inizio e la durata.
3. La richiesta viene trasmessa al Comitato direzionale con congruo anticipo, in modo che possa deliberare prima dell'inizio della missione. Qualora, per cause attinenti ai lavori del Comitato, o perché la missione riveste carattere d'urgenza, non sia stata possibile una delibera anteriore alla data prevista come inizio della missione, l'esperto può essere inviato in missione ai sensi dell'art. 17 della legge per la durata di quattro mesi, che possono essere prorogati soltanto se interviene l'approvazione del nominativo dell'esperto stesso da parte del Comitato direzionale.
4. Per prorogare, nei limiti consentiti dalla legge e dalle norme di applicazione, gli incarichi affidati a esperti il cui nominativo sia stato approvato dal Comitato direzionale ai sensi di commi precedenti, non occorre una nuova delibera del Comitato.

Art. 34
(Corsi preparatori)

1. La Direzione generale può svolgere direttamente o promuovere nei modi indicati nell'art. 18, comma 1, lettere a) e b), corsi preparatori di orientamento e di avviamento ai compiti di collaborazione tecnica per il personale da inviare in missione nei paesi in via di sviluppo.
2. Per la partecipazione ai corsi di cui al comma 1 i dipendenti di enti pubblici possono essere collocati in aspettativa in applicazione dell'art. 22 della legge.
3. La Direzione generale può disporre che, immediatamente prima della partenza, il personale da inviare nei paesi in via di sviluppo per missioni di lunga durata trascorra, per informazione e istruzione sull'iniziativa di cooperazione alla quale dovrà contribuire, un periodo non superiore a un mese nei propri uffici.

Art. 35
(Rapporti informativi e note di qualifica o informative)

1. Il Capo della rappresentanza diplomatica territorialmente competente, nell'esercizio delle potestà di cui all'art. 18, comma 2, della legge provvede:
a) nei confronti del personale di cui all'art. 17, lettera a), alla formulazione dei rapporti informativi e delle note di qualifica o informative eventualmente previsti dalla normativa di Stato a esso propria, che resta regolata, a ogni effetto giuridico, dagli ordinamenti delle amministrazioni di rispettiva competenza:
b) nei confronti di tutto il personale di cui all'art. 17, a trasmettere alla Direzione generale relazioni sul servizio prestato, contenenti la qualifica di "ottimo", "buono" o "insufficiente", al termine della missione e comunque dopo ogni anno di servizio.

Art. 36
(Missioni del personale statale e di enti pubblici)

1. Al personale messo a disposizione della Direzione generale ai sensi dell'art. 21 della legge gli incarichi ivi indicati sono conferiti con decreto della Direzione generale, che possono essere firmati, a nome del Direttore generale, da funzionari dirigenti da lui designati.

Art. 37
(Missioni di personale a contratto)

1. Il personale da assumere a contratto di diritto privato ai sensi dell'art. 17, lettera c), della legge deve possedere i seguenti requisiti:
a) cittadinanza italiana;
b) godimento dei diritti civili e politici;
c) assenza di precedenti penali e assenza di carichi pendenti;
d) non pendenza di obblighi di leva;
e) possesso di un documento di viaggio valido per l'espatrio;
f) qualificazione professionale corrispondente ai compiti da svolgere;
g) sufficiente grado di conoscenza della lingua necessaria allo svolgimento delle mansioni da

esercitare nel paese d'impiego;
h) idoneità fisica al servizio nel paese di destinazione.
2. La documentazione attestante il possesso dei requisiti di cui alle lettere a), b) e d) del comma 1 può essere sostituita da dichiarazione rilasciata dagli interessati ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni. Qualora le dichiarazioni sostitutive risultino mendaci, il rapporto contrattuale è risolto di diritto, fatta salva l'applicazione delle sanzioni di legge.
3. Il possesso dei requisiti di cui alle lettere f) e g) del comma 1 è attestato da una relazione dell'Unità tecnica centrale di cui all'art. 12 della legge, previa valutazione sulla base dell'esame dei titoli di studio e professionali e di ogni altro accertamento eventualmente ritenuto utile, ivi compresi colloqui e prove. La predetta relazione attesta anche in quale categoria il candidato debba conseguentemente essere inquadrato ai fini del trattamento economico.
4. Il possesso del requisito di cui alla lettera c) del comma 1 è attestato dal certificato del casellario giudiziario e dai certificati dei carichi pendenti presso la Procura della Repubblica e la Pretura.
5. Il possesso del requisito di cui alla lettera h) del comma 1 è attestato da certificazione delle autorità sanitarie italiane a ciò abilitate dalla legislazione vigente.

Art. 38
(Missioni inferiori a quattro mesi)

1. Per l'effettuazione delle missioni di cui all'art. 27 della legge, acquisito il consenso dell'amministrazione o ente di appartenenza per il personale di cui all'art. 17, lettera a), della legge, si provvede con decreto della Direzione generale.
2. Per l'invio di esperti quali componenti di missioni di soccorso e in ogni altro caso di urgenza la missione può essere disposta con il solo decreto della Direzione generale.
3. Il personale di cui all'art. 12, comma 3, della legge e gli altri esperti di cui all'art. 27, comma 1, della legge, sono designati e inviati in missione con decreto della Direzione generale.
4. I decreti di cui al presente articolo possono essere firmati, a nome del Direttore generale, da funzionari dirigenti da lui designati.
5. Le missioni di cui all'art. 27 della legge possono essere prorogate, prima della loro scadenza, per una o più volte, fino alla durata massima complessiva di quattro mesi.

Titolo V
Organizzazioni non governative e volontariato

Capo I
Organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo

Art. 39
(Riconoscimento di idoneità delle organizzazioni non governative)

1. Il riconoscimento di idoneità delle organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo può essere accordato per i seguenti settori di attività:
a) realizzazione di programmi a breve e medio periodo nei paesi in via di sviluppo. Tali programmi possono avere per oggetto: la progettazione, fornitura e costruzione di impianti e di infrastrutture; la fornitura di attrezzature e servizi; l'attuazione degli interventi previsti dagli articoli 1, comma 4 e 2, comma 3, lettere f), g) e i), della legge;
b) selezione, formazione e impiego di volontari in programmi di cui alle lettere a) o c), promossi dall'organizzazione;
c) realizzazione di programmi di formazione scolastica e professionale, ivi compresi stage di perfezionamento, in loco, in Italia o in altri paesi in via di sviluppo;
d) programmi o interventi di informazione e di comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia, di cooperazione e di sviluppo, da realizzarsi in Italia o nei paesi in via di sviluppo;
e) attività di promozione e realizzazione, in Italia, nei paesi in via di sviluppo e a livello comunitario di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico, e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia e i paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli tra i giovani.

Art. 40
(Documentazione per il riconoscimento di idoneità)

1. Il riconoscimento di idoneità delle organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione con i paesi in via di sviluppo può essere presentata dalle organizzazioni che siano state costituite almeno tre anni prima della data della domanda e deve essere corredata dalla seguente documentazione:
a) atto costitutivo e statuto;
b) atto da cui risultino i nomi e il domicilio dei legali rappresentanti;
c) bilanci analitici relativi all'ultimo triennio, accompagnati da relazione illustrativa dell'esperienza operativa acquisita nello stesso triennio nel campo della cooperazione con i paesi in via di sviluppo, nonchè documentazione da cui risulti la tenuta della contabilità.
d) Nella domanda di riconoscimento autenticata nelle forme di legge, il legale rappresentante dichiara la sussistenza delle condizioni previste dalle lettere c) e d) del comma 4 dell'art. 28 della legge e si impegna a nome dell'organizzazione a ottemperare agli obblighi previsti dalle lettere g) e i) dello stesso articolo.

Art. 41
(Procedure per il riconoscimento di idoneità)

1. La Direzione generale, ricevuta la domanda di cui all'art. 40 con la relativa documentazione:
a) verifica la completezza e la correttezza formali della stessa;
b) accerta, anche mediante ispezione presso l'organizzazione richiedente, la sussistenza dei requisiti per l'idoneità e redige una propria relazione in merito.
2. La domanda, corredata dalla documentazione di cui all'art. 40, e la relazione di cui alla lettera b) del comma 1 sono inoltrate alla commissione per il parere previsto dall'art. 28 comma 1, della legge.

Art. 42
(Revoca di idoneità)

1. La Direzione generale sottopone al parere della commissione proposta di revoca dell'idoneità nei seguenti casi:
a) irregolarità gestionali risultanti dai controlli;
b) mancata presentazione della relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi.
2. La revoca è disposta con decreto del Ministro degli Affari Esteri.
3. Con la stessa procedura di cui ai commi 1 e 2 viene constatata la decadenza dal riconoscimento di idoneità in caso di scioglimento dell'organizzazione o di perdita di uno o piu requisiti di cui all'art. 28, comma 4, della legge.
4. Ogni anno la Direzione generale presenta alla commissione una relazione di aggiornamento sulle organizzazioni non governative riconosciute idonee.

Capo II
Programmi e iniziative di cooperazione realizzate dalle organizzazioni non governative riconosciute idonee

Art. 43
(Conformità dei programmi e delle iniziative alle finalità della legge)

1. Ai fini della valutazione di conformità ai criteri stabiliti dalla legge per i programmi e le iniziative di cooperazione promossi dalle organizzazioni non governative, l'organizzazione interessata deve presentare, a mezzo dei propri legali rappresentanti, apposita domanda alla Direzione generale, con allegata documentazione, da cui risultino le finalità, il luogo e le modalità di realizzazione del programma e il relativo piano finanziario.
2. Per i programmi da realizzarsi nei paesi in via di sviluppo, dalla domanda deve altresì risultare:
a) il gradimento dell'autorità locale interessata al programma, salvo nei casi di cui all'art. 5, comma 3, della legge;
b) l'indicazione del personale volontario e dei cooperanti che eventualmente si prevede di impiegare;
c) le modalità di reclutamento, selezione e formazione dei volontari e dei cooperanti;

d) il trattamento economico, assistenziale, previdenziale e assicurativo riservato al predetto personale;
e) le previsioni circa le modalità del passaggio al personale locale delle iniziative da avviare nel corso del programma; passaggio che deve essere previsto al momento stesso della prima programmazione.
3. La Direzione generale, acquisiti i pareri espressi dalla commissione e per i programmi nei paesi in via di sviluppo, anche dalle rappresentanze italiane competenti, trasmette la domanda al Comitato direzionale.
4. La delibera assunta dal Comitato direzionale ai sensi dell'art. 29, comma 1, della legge viene comunicata agli interessati nonché alle rappresentanze italiane competenti.

Art. 44
(Concessione di contributi)

1. La commissione esprime il proprio parere sui contributi richiesti dalle organizzazioni non governative per i programmi nei paesi in via di sviluppo e per altre iniziative, contestualmente al parere sulla loro conformità ai requisiti di legge.
2. Il contributo che può essere concesso ai sensi dell'art. 29, comma 2, della legge viene calcolato sull'importo complessivo delle iniziative programmate, comprensivo dei costi di esercizio, logistica e organizzazione e al netto della remunerazione del personale italiano in servizio di cooperazione ai sensi degli articoli 31 e 32 della legge.
3. Eventuali residui di contributi concessi per la realizzazione di iniziative o programmi di cooperazione possono essere destinati, su conforme parere della commissione, ad altre attività di analoga natura affidate alla stessa organizzazione.
4. Le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi dell'art. 28 della legge sono tenute alla presentazione di rendicontazione annuale.
5. In caso di rateizzazione del contributo, la concessione della rata successiva è subordinata alla presentazione dello stato di avanzamento delle attività per le quali sono stati concessi i contributi.

Capo III
Personale impiegato dalle organizzazioni non governative

Art. 45
(Volontari in servizio civile)

1. Ai fini e per gli effetti della registrazione prevista nell'art. 31 della legge, l'organizzazione non governativa contraente deve presentare alla Direzione generale copia autentica del contratto di cooperazione corredata dai seguenti documenti:
a) certificato di cittadinanza italiana;
b) certificato penale del casellario giudiziale;
c) titolo di studio o attestato di qualificazione professionale o di mestiere e ogni altra documentazione attestante il possesso delle conoscenze tecniche e dell'esperienza professionale necessari per l'espletamento dei compiti affidatigli;
d) certificato di idoneità psicofisica alle particolari esigenze del servizio di volontariato civile, nei paesi d'impiego rilasciato da strutture all'uopo abilitate;
e) attestato di formazione rilasciato dall'organismo contraente, conforme alle modalità dell'art. 28, comma 1, della legge;
f) curriculum vitae corredato da eventuali altri titoli inerenti alla preparazione culturale e alla specializzazione professionale o di mestiere dell'aspirante.
2. Per gli aspiranti volontari dipendenti da amministrazioni statali o da enti pubblici dovrà inoltre essere allegata una domanda diretta all'amministrazione di appartenenza per ottenere il collocamento in aspettativa previsto dall'art. 33, comma 1, lettera a), della legge.
3. Le domande stesse, a cura della Direzione generale, saranno inoltrate alla competente amministrazione, previo accertamento della disponibilità degli appositi contingenti previsti dal citato art. 33.
4. Ove gli aspiranti volontari dipendenti da imprese private lo richiedano, la Direzione generale trasmette all'impresa stessa le domande degli interessati di collocamento in aspettativa senza assegni, accompagnate da copia registrata del contratto di cooperazione e da comunicazione sulla possibilità di assunzione a termine di personale sostitutivo ai sensi dell'art. 33, comma 2, della

legge.
5. In relazione al combinato disposto degli articoli 2, comma 3, lettera e), e 31 comma 2, della legge, la Direzione generale si farà carico del trattamento economico, previdenziale, assicurativo e assistenziale dei volontari inseriti in programmi di cooperazione delle organizzazioni non governative, riconosciuti conformi ai sensi dell'art. 29, comma 1.
6. Relativamente ai contratti con i volontari con precedente esperienza, l'organizzazione non governativa deve inoltre documentare:
a) la precedente esperienza professionale del candidato, di cui almeno 3 anni maturati nell'ambito della cooperazione;
b) la funzione assegnatagli nell'ambito del programma, che deve corrispondere al ruolo di coordinatore, anche a livello di settore, o ad altra funzione di rilevante responsabilità.

Art. 46
(Cooperanti delle organizzazioni non governative)

1. Ai fini e per gli effetti della registrazione prevista nell'art. 32 della legge, l'organizzazione non governativa contraente deve presentare alla Direzione generale copia autentica del contratto di cooperazione, corredata dai documenti di cui all'art. 45, comma 1, nonché da una descrizione dei compiti di rilevante responsabilità tecnica, gestionale o organizzativa che l'organizzazione intende affidargli nell'ambito del programma.
2. Per gli aspiranti cooperanti dipendenti da amministrazioni statali o da enti pubblici dovrà inoltre essere allegata una domanda diretta all'amministrazione di appartenenza per ottenere il collocamento in aspettativa previsto dall'art. 32, comma 2, della legge.
3. Le domande stesse, a cura della Direzione generale, saranno inoltrate alla competente amministrazione per il nulla osta di cui all'art. 32, comma 2, della legge.
4. Si applicano i commi 4 e 5 dell'art. 45.

Art. 47
(Registrazione)

1. La Direzione generale, verificata la sussistenza delle condizioni e dei requisiti previsti dagli articoli 31 e 32 della legge, nonché la conformità del contratto di cooperazione alle norme degli stessi articoli, trascrive il nominativo dell'aspirante e gli estremi del contratto in apposito registro e trasmette d'ufficio copia del contratto registrato alla rappresentanza italiana territorialmente competente per l'esercizio delle potestà di vigilanza di cui all'art. 34 della legge.
2. Nello stesso registro vengono inoltre annotati la data d'inizio e di cessazione del servizio, eventuali rinnovi o proroghe del contratto, il paese o i paesi d'impiego e ogni altra utile indicazione.

Art. 48
(Convalida)

1. Nel registro di cui all'art. 47 la Direzione generale, sulla base delle informative della competente rappresentanza italiana attestanti il regolare espletamento del servizio prestato e di ogni altro utile elemento risultante dagli atti, appone una dichiarazione finale di convalida della qualifica di volontario o di cooperante.
2. A tale dichiarazione di convalida è subordinata la definitiva acquisizione dei diritti e dei benefici previsti dalla legge.

Art. 49
(Certificazioni)

1. La Direzione generale, su richiesta degli interessati, certifica la loro qualifica di volontario in servizio civile o cooperante, nonché l'eventuale convalida di cui all'art. 48, per le finalità previste dalla legge e rilascia copia autentica del contratto di cooperazione depositato e debitamente registrato.

Art. 50
(Doveri d'informazione dei volontari e dei cooperanti)

1. Al loro arrivo nel paese d'impiego i volontari in servizio civile e i cooperanti devono presentarsi alla rappresentanza italiana territorialmente competente per sottoscrivere i verbali d'inizio del servizio stesso, comunicando gli elementi relativi alla località di destinazione e all'ente, istituto od organismo presso il quale prestano la loro attività, il proprio recapito personale e ogni altra indicazione atta a consentire e a facilitare 1'opera di assistenza, di tutela e di controllo da parte della stessa rappresentanza.
2. Se il volontario o cooperante si trova a operare in zone lontane da ogni rappresentanza italiana e sufficiente che i verbali di assunzione in servizio siano sottoscritti dall'ente, istituto o organismo presso il quale prestano la loro attività o dall'organismo con- traente e siano fatti pervenire alla rappresentanza italiana territorialmente competente, per il relativo controllo.
3. Analogo obbligo incombe ai volontari e ai cooperanti al momento della sospensione e ripresa del servizio, rispettivamente all'inizio e al termine di periodi di congedo ordinario o straordinario cui essi abbiano diritto, sia che ne godano in loco che in Italia, nonché all'atto della loro partenza, per qualsiasi ragione, dal paese d'impiego.
4. I volontari nel cui contratto di cooperazione sia previsto un periodo di formazione in Italia sottoscrivono verbale d'inizio di tale periodo, certificato dall'organismo presso il quale si svolge.

Art. 51
(Compiti della rappresentanza italiana)

1. La competente rappresentanza italiana vigila sull'osservanza da parte dei volontari e dei cooperanti dei doveri di servizio di cui all'art. 34 della legge, garantendo agli stessi ogni opportuna tutela e accertamento che il loro trattamento sia conforme alle consuetudini internazionali per il personale in servizio di cooperazione e alle clausole del contratto individuale.
2. Essa dà comunicazione alla Direzione generale dell'arrivo dei volontari e dei cooperanti nel posto d'impiego, degli eventuali cambiamenti di recapito, della loro partenza, della sospensione o ripresa del servizio in relazione al godimento di licenze ordinarie o straordinarie; redige il verbale di cessate funzioni al termine del servizio; rilascia le attestazioni relative alle attività svolte da volontari e cooperanti in conformità agli impegni assunti in contratto, ai fini del riconoscimento del servizio prestato, convalidando la documentazione delle autorita locali.
3. Le infrazioni previste all'art. 34, comma 3, della legge sono accertate previa contestazione dei fatti agli interessati e prefissione di un termine di quindici giorni per eventuali giustificazioni da parte dei medesimi.
4. Ai fini dell'applicazione della legge 10 1uglio 1960, n. 735, i documenti uniti alla domanda presentata dall'interessato devono essere vistati per conferma dalla rappresentanza territorialmente competente, al fine di certificare la loro effettiva provenienza dalla legittima autorità e il loro regolare rilascio.

Art. 52
(Licenze di volontari e cooperanti in servizio civile)

1. I periodi di licenza ordinaria e straordinaria fruiti dai volontari e dai cooperanti a norma di legge, di regolamento e di contratto sono considerati utili ai fini del computo del servizio prestato.
2. Il periodo di licenza ordinaria, da utilizzare frazionalmente o in una sola volta compatibilmente con le esigenze di servizio, e di trenta giorni all'anno considerati lavorativi nel paese di impiego.
3. Previa comunicazione alla competente rappresentanza, i volontari in servizio civile e i cooperanti possono trascorrere, anche fuori del paese d'impiego, licenze straordinarie per:
a) gravi motivi di salute;
b) matrimonio;
c) motivi di studio connessi con esami o concorsi;
d) esercizio dei diritti politici;
e) gravi motivi di famiglia.
4. Il periodo di licenza straordinaria complessiva fruito per motivi diversi da quelli di salute o di maternità non può superare il limite di 20 giorni l'anno.
5. Per i volontari in servizio civile alternativo agli obblighi di leva, i periodi di licenza straordinaria non possono superare nel biennio trenta giorni complessivi, salvo nel caso in cui la licenza straordinaria è concessa per motivi di salute debitamente accertati.

Art. 53
(Trasferte per motivi di servizio)

1. Il volontario o il cooperante può lasciare temporaneamente il paese d'impiego per effettuare brevi missioni per motivi di servizio su richiesta dell'organizzazione contraente e previa autorizzazione della rappresentanza diplomatica italiana territorialmente competente o della Direzione generale.
2. Tale richiesta dovrà essere accompagnata da:
a) motivazione e oggetto della missione;
b) data di partenza e di rientro;
c) nulla osta dell'ente, istituto od organismo presso cui il volontario o il cooperante presta servizio.

Art. 54
(Prosecuzione del servizio in sede diversa)

1. Nelle ipotesi previste dall'art. 34, comma 4, della legge, la Direzione generale puo, anziché disporre il rimpatrio, autorizzare, a domanda del volontario o cooperante ed entro trenta giorni dalla data dell'anticipata cessazione, la prosecuzione del servizio di cooperazione in altro paese, preferibilmente nell'ambito della medesima area geografica o linguistica.
2. La prosecuzione del servizio deve intervenire entro trenta giorni dalla comunicazione della Direzione generale.
3. La durata dell'interruzione non è computabile ai fini del compimento del periodo di servizio contrattualmente stabilito.

Titolo VI
Disposizioni finali

Art. 55
(Entrata in vigore)

1. Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale" della Repubblica italiana.
2. Sono fatti salvi le direttive e i provvedimenti adottati dal Comitato direzionale in applicazione dell'art. 38, comma 1, della legge, per assicurare 1'immediata operatività della legge stessa e per garantire la continuità delle iniziative in corso di attuazione alla data del 28 febbraio 1987.

Visto, il Ministro degli Affari Esteri
Giulio Andreotti

Note al regolamento

Avvertenza

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto ai sensi dell'art. 10; commi 2 e 3, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge modificate o alle quali e operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Nota all'art. 11
La legge 8 agosto 1977, n. 584, detta le norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Cee. L 'art. 22 di tale legge disciplina il contenuto del rapporto che si instaura tra più imprese e l'impresa mandataria capogruppo per la presentazione di offerte negli appalti di opere pubbliche; l'art. 23 regola gli effetti sul rapporto d'appalto del fallimento dell'impresa mandataria o di una delle imprese mandanti.

Nota all'art. 14
Il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, disciplina le funzioni dirigenziali nell'amministrazione dello Stato e, in particolare, gli articoli 5 e 6 stabiliscono le

competenze dei dirigenti superiori e dei primi dirigenti.

Nota all'art. 16
Il secondo comma dell'articolo 159 del regio decreto maggio 1924, n. 827, che ha approvato il regolamento alla legge di contabilità di Stato, è così formulato: "Quando occorra ad una Amministrazione di usare per i servizi ad essa affidati materie di magazzino, utensili, macchine e altri oggetti esistenti a consegna di un 'altra amministrazione, la prima ne paga l'ammontare, a carico del capitolo iscritto per tali acquisti, con titolo di spesa commutabile in quietanza d'entrata

Nota all'art. 23
Il primo comma dell'articolo 8 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, stabilisce che i servizi che per loro natura debbono farsi in economia sono determinati e retti da regolamenti speciali approvati previo parere del Consiglio di Stato. Gli art. da 2 a 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 1981, n. 346, concernente le spese in economia del Ministero degli Affari Esteri, sono cosi formulati:
Art. 2 - I servizi in economia presso l'amministrazione centrale saranno curati dal dirigente preposto al competente servizio. Presso gli uffici all'estero, i servizi in economia saranno curati dal funzionario incaricato di funzioni amministrativo-contabili, ai sensi dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.
Art. 3 - Ferme restando le facoltà previste per i dirigenti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, l'ordinazione delle spese sarà disposta direttamente dai funzionari autorizzati ad assumere impegni a carico dei singoli capitoli del bilancio. Art. 4 - Per l'esecuzione di lavori e forniture di importo superiore a L. 3. 600. 000 devono essere richiesti preventivi con offerte a maggior numero di persone o ditte, salvo che la specialità del lavoro o della provvista non sia tale da rendere necessario il ricorso a una determinata persona o ditta.
Art. 5 - I lavori e le forniture di cui ai paragrafi 13), 14) e 15) dell'articolo 1 dovranno, prima che se ne disponga il pagamento, essere collaudati secondo le norme vigenti. Per le spese da effettuarsi all'estero il collaudo sarà eseguito da persona esperta all'uopo designata dal Capo dell'ufficio. Per lavori e forniture di importo non superiore a L. 1.000.000, l'atto formale di collaudo sarà sostituito da un attestato di regolare esecuzione rilasciato da un impiegato nominato dal dirigente competente.
Art. 6 - In ogni caso le note di lavoro o di fornitura non potranno essere pagate se non siano provviste del nulla osta per il pagamento da parte del titolare dell'ufficio committente. Le note medesime dovranno essere esibite in duplice esemplare, di cui uno da allegare al titolo di spesa e l'altro da conservare agli atti. Per i nuovi acquisti sarà presentato altresì un atto del consegnatario delle cose mobili dal quale risulti di averne egli preso regolare carico nei registri d'inventario o negli appositi registri se trattasi di materiali di facile consumo.
Art. 7 - Al pagamento delle spese di cui al presente regolamento si provvede con ordinativi diretti ovvero, qualora l'esigenza dei servizi e l'interesse dell'amministrazione lo ri- chiedano, mediante aperture di credito a favore del cassiere, ai sensi degli articoli 6 e 7 del Regolamento per le gestioni dei cassieri e dei consegnatari delle Amministrazioni dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1979, n. 718, per le erogazioni da effettuarsi in Italia, e secondo le procedure previste dall 'art. 1 della legge 3 marzo 1951, n. 193, per i pagamenti in favore degli uffici all'estero. Per i rendiconti delle somme erogate sulle aperture di credito si applicano le disposizioni contenute negli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, negli articoli 333 e seguenti del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 nonché', per le spese da effettuarsi all'estero, nell'art. 1, secondo comma, del regio decreto 16 ottobre 1933, n. 4 della citata legge n. 193 del 1951.
Il quarto comma dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, sulle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato è riportato in nota al successivo art. 24.

Note all'art. 24
Il decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1979, n. 718, ha approvato il regolamento per le gestioni dei cassieri e dei consegnatari delle Amministrazioni dello Stato.
La legge 29 febbraio 1979, n. 38, dettava la disciplina della cooperazione con in paesi in via di sviluppo prima dell'entrata in vigore della legge n. 49 del 1987.

La legge 8 marzo 1985, n. 73, concerneva la realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o piu aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica o da alti tassi di mortalità.
L 'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, sulle gestioni fuori bilancio e così formulato.
Art. 9 - Tutte le gestioni fuori bilancio comunque denominate e organizzate, compresi i fondi di rotazione, regolate da leggi speciali sono condotte con le modalità stabilite dalle particolari disposizioni che le disciplinano, salvo quanto disposto in materia di controllo e di rendicontazione dai commi successivi.
Per le gestioni fuori bilancio di cui al comma precedente il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale e soggetto al controllo della competente ragioneria centrale e della Corte dei conti.
Per i Comitati, le Commissioni e gli altri organi in seno alle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, che, in base a particolari disposizioni di legge, gestiscono fondi anche in parte non stanziati nel bilancio dello Stato, il bilancio consuntivo e il rendiconto annuale della gestione è soggetto al controllo di cui al comma precedente.
La ragioneria centrale e la Corte dei conti hanno facoltà di disporre gli accertamenti diretti che riterranno necessari.
I rendiconti annuali saranno allegati al rendiconto generale dello Stato.
Per la gestione delle somme dovute a norma di legge a personale delle Amministrazioni statali per attività istituzionali esplicate per conto e nell'interesse di terzi o di altre Amministrazioni anche oltre l'orario normale di ufficio o fuori dei luoghi di ordinario svolgimento del servizio, devono essere presentati rendiconti trimestrali, da assoggettare al controllo di cui al secondo comma.
I rendiconti o i bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali e comunicati al Parlamento nel termine dell'anno finanziario successivo a quello cui si riferiscono. Detti rendiconti o bilanci sono riuniti in unico documento a cura della ragioneria generale dello Stato.
Il Ministero del Tesoro ha facoltà di disporre gli accertamenti che ritenga necessari, anche durante il corso della gestione.

Nota all'art. 37
La legge 4 gennaio 1968, n. 15, in materia di documentazione amministrativa e di legalizzazione e autenticazione delle firme, prevede i casi in cui determinati certificati possono essere sostituiti da dichiarazione dell'interessato.

Nota all'art. 51
La legge 10 luglio 1960, n. 735, disciplina il riconoscimento del servizio sanitario prestato dai medici italiani negli ospedali all'estero ai fini dell'ammissione ai concorsi a posti di sanitario presso enti locali e come titolo valutabile nei concorsi stessi.

La notifica all'OCSE dei dati sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo

1. Il Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) oltre a perseguire obiettivi quali la maggiore espansione possibile dell'economia dei Paesi membri e la promozione del commercio mondiale, contribuisce allo sviluppo dei Paesi non membri. L'OCSE, in particolare, definisce e coordina le politiche di cooperazione allo sviluppo servendosi di un organismo specializzato: il Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC).

2. La notifica dei dati sugli aiuti allo sviluppo

Al fine di soddisfare i bisogni dei *policy makers* nel campo della cooperazione allo sviluppo e di fornire uno strumento di valutazione comparata delle *performance* dei Paesi donatori, ogni anno tutti gli Stati membri del DAC[1] sono tenuti a compilare dettagliate tavole statistiche sugli aiuti ai Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

Si tratta di un complesso questionario (detto anche Memorandum) in cui i donatori riportano i loro dati seguendo criteri uniformi, secondo quanto stabilito dalle "*DAC Statistical Reporting Directives*"[2].

La notifica dei dati avviene in due momenti dell'anno solare:

- a metà marzo, attraverso la consegna del rapporto preliminare, contenente dati più generali e sintetici sull'aiuto ai Paesi in via di sviluppo nell'anno già trascorso;
- a metà luglio, con la presentazione del rapporto definitivo, comprendente la descrizione dettagliata delle quantità, delle modalità di erogazione e dei beneficiari degli aiuti.

[1] I membri di tale Comitato sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Commissione delle Comunità Europee.

Un utile strumento integrativo dei dati così rilevati è costituito dal *Creditor Reporting System* (*CRS*) sulle attività dell'aiuto, database che rileva i flussi finanziari di tutti i Paesi donatori e fornisce informazioni dettagliate sulle attività di cooperazione che integrano quelle raccolte a livello aggregato nelle statistiche DAC.

In Italia la notifica dei dati al DAC viene curata dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri (MAE), in stretta collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento del Tesoro), previa raccolta delle informazioni relative ai progetti di cooperazione finanziati e attuati da tutti i numerosi soggetti pubblici (altre Direzioni Generali del MAE, Ministeri, Regioni, Comuni, Province, Università, Istituti di Ricerca e infine ONG riconosciute idonee dalla Legge 49/87).

3. I beneficiari degli aiuti allo sviluppo

Nel compilare le tavole statistiche, occorre tener presente che il DAC suddivide i Paesi beneficiari degli aiuti secondo la seguente Lista:

DAC List of ODA Recipients
Effective from 2006 for reporting on flows in 2006 and 2007

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < $825 in 2004)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $826-$3 255 in 2004)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $3 256-$10 065 in 2004)
Afghanistan	Cameroon	Albania	▪ Anguilla
Angola	Congo, Rep.	Algeria	Antigua and Barbuda
Bangladesh	Côte d'Ivoire	Armenia	Argentina
Benin	Ghana	Azerbaijan	Barbados
Bhutan	India	Belarus	Belize
Burkina Faso	Kenya	Bolivia	Botswana
Burundi	Korea, Dem.Rep.	Bosnia and Herzegovina	Chile
Cambodia	Kyrgyz Rep.	Brazil	Cook Islands
Cape Verde	Moldova	China	Costa Rica
Central African Rep.	Mongolia	Colombia	Croatia
Chad	Nicaragua	Cuba	Dominica
Comoros	Nigeria	Dominican Republic	Gabon

[2] Cfr. Allegato A.

Congo, Dem. Rep.	Pakistan	Ecuador	Grenada
Djibouti	Papua New Guinea	Egypt	Lebanon
Equatorial Guinea	Tajikistan	El Salvador	Libya
Eritrea	Uzbekistan	Fiji	Malaysia
Ethiopia	Viet Nam	Georgia	Mauritius
Gambia	Zimbabwe	Guatemala	▪ Mayotte
Guinea		Guyana	Mexico
Guinea-Bissau		Honduras	▪ Montserrat
Haiti		Indonesia	Nauru
Kiribati		Iran	Oman
Laos		Iraq	Palau
Lesotho		Jamaica	Panama
Liberia		Jordan	Saudi Arabia (1)
Madagascar		Kazakhstan	Seychelles
Malawi		Macedonia, Former Yugoslav Republic of	South Africa
Maldives		Marshall Islands	▪ St. Helena
Mali		Micronesia, Fed. States	St. Kitts-Nevis
Mauritania		Montenegro	St. Lucia
Mozambique		Morocco	St. Vincent & Grenadines
Myanmar		Namibia	Trinidad & Tobago
Nepal		Niue	Turkey
Niger		Palestinian Adm. Areas	▪ Turks & Caicos Islands
Rwanda		Paraguay	Uruguay
Samoa		Peru	Venezuela
Sao Tome & Principe		Philippines	
Senegal		Serbia	
Sierra Leone		Sri Lanka	
Solomon Islands		Suriname	
Somalia		Swaziland	
Sudan		Syria	
Tanzania		Thailand	
Timor-Leste		▪ Tokelau	
Togo		Tonga	
Tuvalu		Tunisia	
Uganda		Turkmenistan	
Vanuatu		Ukraine	
Yemen		▪ Wallis & Futuna	
Zambia			

▪ Territory.
(1) Saudi Arabia passed the high income country threshold in 2004. In accordance with the DAC rules for revision of this List,
it will graduate from the List in 2008 if it remains a high income country in 2005
and 2006.
As of November 2006, the **Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs)** are : Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central
African Republic, Chad, Comoros, Congo (Dem. Rep.), Congo (Rep.), Côte d'Ivoire, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau,
Guyana, Haiti, Honduras, Kyrgyz Republic, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Rwanda,
São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda,
and Zambia.

Va considerato APS non solo l'aiuto connesso a transazioni bilaterali, intrattenute direttamente con il Paese beneficiario (aiuto bilaterale), ma anche

l'insieme dei contributi (volontari e obbligatori) al bilancio di enti, istituzioni e agenzie internazionali, di cui alla lista dell'OCSE/DAC[3], le cui attività sono rivolte alla promozione dello sviluppo dei PVS.

4. Le tavole statistiche del Memorandum[4]

4.1. Tabella DAC 1: erogazioni e impegni dei flussi pubblici e privati

La tabella DAC 1 riassume i dati generali sui flussi di risorse. Le colonne di questa tabella rilevano:

- le erogazioni[5] di APS e di altre risorse, bilaterali e multilaterali, al lordo e al netto dei rientri, ed il valore di detti rientri;
- gli impegni[6] di tali flussi finanziari.

Le righe illustrano il totale dei flussi pubblici e privati, suddiviso in sei voci:

1. Aiuto pubblico allo sviluppo, a sua volta ripartito per canale, bilaterale e multilaterale.

   L'APS bilaterale comprende le seguenti forme di assistenza: aiuti a progetto o a programma, cooperazione tecnica, aiuti alimentari, interventi di emergenza, cancellazione del debito, altre forme di riduzione del debito (quali la conversione), sostegno a ONG nazionali ed internazionali, contributi a partenariati tra settore pubblico e privato, costi amministrativi ed altro. Rientrano, infine, nella categoria degli aiuti bilaterali (non a dono) i crediti da

[3] Cfr. Allegato B.
[4] Cfr. Allegato C.
[5] Si ricorda che un'erogazione è la messa a disposizione di risorse a beneficio di un paese o di un'agenzia.
[6] Si ricorda che un impegno è l'assunzione di un obbligo scritto da parte di un governo o agenzia pubblica, accompagnata dall'imputazione finanziaria con messa a disposizione dei fondi necessari, per fornire risorse di uno specifico ammontare, sotto specifici termini e condizioni finanziarie e per uno specifico scopo, a beneficio di un dato Paese o agenzia multilaterale.

le banche regionali di sviluppo, nonché dai crediti agevolati ad agenzie multilaterali.

2. Altri flussi pubblici che includono, ad esempio, crediti all'esportazione a favore di Paesi in via di sviluppo, crediti a esportatori nazionali privati, crediti agli investitori privati, ecc.
3. Flussi privati, che consistono essenzialmente in investimenti diretti (investimento di nuovi capitali, utili reinvestiti, ecc).
4. Doni netti di ONG, ossia le spese delle ONG nazionali per assistenza allo sviluppo ed emergenza, cui si aggiungono tutti i contributi addizionali in natura, rivolti a Paesi in via di sviluppo, organizzazioni internazionali o ONG internazionali. I doni netti delle ONG, dunque, non includono l'ammontare del sostegno alle ONG da parte del settore pubblico che, essendo iscritto nel bilancio pubblico, viene riportato alla voce "Sostegno alle ONG nazionali" della prima sezione della tabella 1 (APS bilaterale).
5. Flussi marginali, come le partecipazioni ad operazioni di peacebuilding.
6. Flussi aggregati, ad es. reddito nazionale lordo, percentuale APS/PIL.

4.2. La destinazione geografica dei flussi nelle tabelle 2a, 2b, 3a e 4

Le tabelle DAC 2a, 2b, 3a e 4 riassumono i dati sulla destinazione geografica dei flussi, come segue:

- tabella DAC 2a – Destinazione geografica dell'APS, erogazioni;
- tabella DAC 2b – Destinazione geografica degli altri flussi pubblici, erogazioni;
- tabella DAC 3a – Destinazione geografica dell'APS, impegni;
- tabella DAC 4 – Destinazione geografica degli investimenti diretti e di altri capitali privati.

In tali tabelle vengono prima passati in rassegna i Paesi beneficiari e i contributi alle organizzazioni internazionali contabilizzabili come APS.

---

specifico ammontare, sotto specifici termini e condizioni finanziarie e per uno specifico scopo, a beneficio di un dato Paese o agenzia multilaterale.

- tabella DAC 4 – Destinazione geografica degli investimenti diretti e di altri capitali privati.

In tali tabelle vengono prima passati in rassegna i Paesi beneficiari e i contributi alle organizzazioni internazionali contabilizzabili come APS.

I Paesi beneficiari sono suddivisi per regioni: Europa, Africa (suddivisa in: Africa a nord del Sahara, Africa a sud del Sahara, Africa Non ripartibile), America (suddivisa in Nord America e America Centrale, America del Sud, America Non ripartibile), Asia (suddivisa in: Medio Oriente, Asia meridionale e centrale, Estremo Oriente, Asia Non ripartibile), Oceania. Sotto la voce "Non ripartibile" rientrano l'APS non destinato a una specifica area geografica e/o iniziative svolte in Italia, ma aventi come obiettivo la formazione di personale operante nei e per i PVS e la promozione e diffusione della cultura dell'aiuto allo sviluppo.

4.3. Aiuto per settore di intervento. La tabella DAC 5

La tabella DAC 5 rileva la ripartizione settoriale degli impegni dell'APS e degli altri flussi pubblici bilaterali. In particolare si indica attraverso quale tipo di aiuto ciascun settore ha beneficiato di determinate risorse.

Infatti, la tabella 5 oltre ad elencare i settori d'intervento distinguendo quattro categorie (1. Servizi e infrastrutture sociali 2.Infrastrutture e servizi economici; 3.Settori produttivi; 4.Multisettoriale), classifica i tipi di aiuto: per ogni settore è possibile distribuire risorse attraverso progetti di investimento, aiuti a programma, interventi di aggiustamento strutturale e altre forniture quali merci e/o assistenza tecnica.

La tabella DAC 5 è costituita anche da voci non ripartibili per settore:

- *Commodity aid* e assistenza generale a programmi, che include contributi per obiettivi generali di sviluppo non ripartibili per settore;
- Azioni relative alla cancellazione del debito, ossia conversione, *buy backs*, riscadenzamento, rifinanziamento oltre al semplice annullamento;

- Aiuto umanitario, diviso tra aiuto di emergenza, ricostruzione e prevenzione dei disastri;
- Costi amministrativi;
- Supporto alle ONG, cioè quei fondi pubblici versati ad ONG nazionali ed internazionali il cui utilizzo è lasciato a discrezione delle organizzazioni;
- Aiuto ai rifugiati nei paesi donatori.

La tavola 5 si chiude con la voce residuale sull'APS non ripartibile, che comprende le forme di aiuto che non possono essere collocate sotto altre voci.

4.4. Tabella DAC 6: flussi pubblici bilaterali e multilaterali per periodi di maturità, di grazia e tassi di interesse (impegni).

La tabella DAC 6 è utilizzata per riportare il valore, il tipo, i periodi di maturità, di grazia e i tassi di interesse di tutti gli impegni di credito bilaterale verso i PVS. Essa raggruppa separatamente i crediti di sviluppo, altri flussi pubblici e i crediti a organizzazioni multilaterali.

4.5. Tabella DAC 7b: aiuto legato

La tabella 7b è utilizzata per riportare lo status di aiuto legato degli impegni bilaterali di APS. A tal proposito si ricorda che per aiuto legato si intende quell'aiuto che impone al Paese beneficiario di reperire beni e servizi relativi al progetto, esclusivamente nel Paese donatore.

ALL. A

For Official Use **DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

02-Apr-2007

English - Or. English

DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE
DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE

DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL
For Official Use

Working Party on Statistics

DAC Statistical Reporting Directives

These Directives have been approved by the DAC under the written procedure. They supersede the instructions in DCD/DAC(2000)10.

Contact: Mr. Simon Scott - [simon.scott@oecd.org]; Ms. Valérie Gaveau - [valerie.gaveau@oecd.org]; Ms. Aimee Nichols - [aimee.nichols@oecd.org]

JT03224846

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

English - Or. English

TABLE OF CONTENTS

PURPOSE AND STRUCTURE

INTRODUCTION

COVERAGE

Types of Resource Flows Covered
List of ODA Recipients
Bilateral and Multilateral
Commitments
Disbursements
Basis of Measurement

KEY DEFINITIONS

Associated Financing (AF)
Direct Investment
Equity Investment
Export Credits
Grants
Grant Element
Interest
Loans
Net Flows and Net Transfers
Non-governmental Organisations (NGOs)
Official and Private
Official Development Assistance (ODA)
Official Development Finance (ODF)
Other Official Flows (OOF)
Security Expenditure
Technical Co-operation (TC)

OVERALL RESOURCE FLOW DATA

Table DAC 1 Disbursements and Commitments of Official and Private Flows

GEOGRAPHICAL RESOURCE FLOW DATA

Table DAC 2a Destination of Official Development Assistance - Disbursements
Table DAC 2b Destination of Other Official Flows - Disbursements
Table DAC 3a Destination of Official Development Assistance - Commitments
Table DAC 4 Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital

AID BY SECTOR

Table DAC 5 Official Bilateral Commitments (or Gross Disbursements) by Sector of Destination

TERMS

Table DAC 6 Bilateral and Multilateral Official Loans by Maturity Periods, Grace Periods and Interest Rates - Commitments

TYING STATUS

Table DAC 7b Tying Status of Bilateral Official Development Assistance - Commitments

ANNEX 1: DAC LIST OF ODA RECIPIENTS

ANNEX 2: LIST OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS

ANNEX 3: CONFORMITY OF DAC STATISTICS WITH BALANCE-OF-PAYMENTS CONCEPTS

ANNEX 4: CORRESPONDENCES BETWEEN THE DAC TABLES

Boxes

Box 4.1 Using CRS data to compile export credit figures in Table DAC4
Box 4.2 How to calculate net flows from stock data
Box 5.1 Distinguishing humanitarian from sector-allocable aid

DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL

DAC STATISTICAL REPORTING DIRECTIVES

PURPOSE AND STRUCTURE

Purpose

These directives are designed to help statistical correspondents complete the DAC Questionnaire.

Structure

The first three sections of these directives give background and contextual information. The *Introduction* briefly outlines the history and uses of DAC statistics. *Coverage* describes the scope of resource flows captured by the data. *Key Definitions* clarifies the basic concepts and categories used in the statistics.

The next sections give detailed, column-by-column and line-by-line instructions on how to collect and enter the required data in each Table[1]. Individual items are defined at their first appearance, usually in Table DAC 1.

The *Annexes* cover:

1. The DAC List of ODA Recipients, which shows the countries and territories that receive official development assistance (ODA);

2. The list of international organisations contributions to which may be reported as ODA;

3. Key elements of the relation between DAC statistics and the Balance of Payments, including some specific guidance on what may and may not be reported as ODA; and

4. The data correspondences required between the DAC tables. These links should be used to check data consistency between the tables.

Reporting of debt reorganisation on the DAC Questionnaire is treated separately in the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire* [DCD/DAC(2000)16].

1. For continuity, table numbers have remained the same even though several DAC Tables are no longer used.

INTRODUCTION

1. The collection of the statistics covered by these directives was initiated by the Development Assistance Group, which was set up in 1960 and transformed into the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD in 1961 when the OECD replaced the earlier OEEC. DAC statistics aim to meet the needs of policy makers in the field of development co-operation, and to provide a means of assessing the comparative performance of aid donors.

2. DAC statistics are used extensively in the Peer Reviews conducted for each DAC member every four to five years, and have a wide range of other applications. They are used to measure donors' compliance with various international recommendations in the field of development co-operation (terms, volume), and are indispensable for analysis of virtually every aspect of development and development co-operation. Most of the statistics are available to the public in regular publications, in particular the Statistical Annex to the annual *Development Co-operation Report* and the *Geographical Distribution of the Financial Flows to Developing Countries*. Since 1998, these statistics have also been available on-line on the internet[2].

3. The resources channelled by individual donors to a recipient country or a group of countries should be seen in the context of the countries' total resource receipts, and also in terms of the overall geographical distribution of aid and resource flows from all sources combined. The data collection therefore covers non-aid as well as aid resource flows from DAC countries, and resource flows from other sources. To the extent possible, the data from these other sources are compiled using the same definitions given in these directives.

4. Comparability is of the essence: the data should be reported on the same basis by all donor countries. Where possible the statistics conform with balance-of-payments norms and definitions (see Annex 3). But there is a need to go beyond these norms in certain cases to allow for certain special aspects of development co-operation (for example, the recording of technical co-operation outlays incurred in a donor country), and to capture new policy interests and changing forms of assistance (e.g. debt relief). As a result the directives have evolved over time to take account of new decisions on reporting techniques. Modifications must be approved by the DAC[3].

5. Annual reporting in the DAC tables is insufficiently detailed to produce all the data required for consideration of specific policy issues, so it is supplemented by reporting on individual transactions in the Creditor Reporting System [CRS – see Reporting Directives under DCD/DAC(2006)43]. The definitions used in both reporting systems are consistent.

---

2. See www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

3. Between full revisions of these Directives, the list of organisations contributions to which may be reported as ODA (Annex 2) is updated by the DAC Working Party on Statistics.

COVERAGE

Types of Resource Flows Covered

6. The flow of resources to developing countries covers the following transactions with countries and territories on the DAC List of ODA Recipients (see Annex 1) and the multilateral institutions listed in Annex 2:

i. grants, long-term (i.e., over one year maturity) capital transactions and specific development-related internal transactions made by governments or the official sector of DAC countries;

ii. private long-term capital transactions made by residents of DAC countries;

iii. grants by non-governmental organisations (NGOs) and other private sources based in DAC countries.

List of ODA Recipients

7. The DAC List of ODA Recipients (see Annex 1) shows developing countries and territories eligible to receive official development assistance (ODA). The List is designed for statistical purposes, not as guidance for aid or other preferential treatment. In particular, geographical aid allocations are national policy decisions and responsibilities.

Bilateral and Multilateral

8. Bilateral transactions are those undertaken by a donor country directly with a developing country. They also include transactions with national and international non-government organisations active in development and other internal development-related transactions such as interest subsidies, spending on promotion of development awareness, debt reorganisation and administrative costs.

9. Multilateral contributions are those made to a recipient institution which:

i. conducts all or part of its activities in favour of development;

ii. is an international agency, institution or organisation whose members are governments, or a fund managed autonomously by such an agency; and

iii. pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets.

10. If, however, the donor effectively controls the disposal of the funds by specifying the recipient or other aspects of the disbursement (e.g. purpose, terms, total amount, reuse of any repayments), then the contribution should be classified as bilateral and allocated to the appropriate recipient country.

Commitments

11. A commitment is a firm written obligation by a government or official agency, backed by the appropriation or availability of the necessary funds, to provide resources of a specified amount under specified financial terms and conditions and for specified purposes for the benefit of a recipient country or a multilateral agency. Members unable to comply with this definition should explain the definition that they use.

12. Commitments are considered to be made at the date a loan or grant agreement is signed or the obligation is otherwise made known to the recipient (e.g. in the case of budgetary allocations to overseas territories, the final vote of the budget should be taken as the date of commitment). For certain special expenditures, e.g. humanitarian aid, the date of disbursement may be taken as the date of commitment.

13. Bilateral commitments comprise new commitments and additions to earlier commitments, excluding any commitments cancelled during the same year. Cancellations and reductions in the year reported on of commitments made in earlier years are reported in the CRS, but not in the DAC questionnaire.

14. In contrast to bilateral commitments, commitments of capital subscriptions, grants and loans to multilateral agencies should show the sum of amounts which are expected to be disbursed before the end of the next year and amounts disbursed in the year reported on but not previously reported as a commitment. For capital subscriptions in the form of notes payable at sight, enter the expected amount of deposits of such notes as the amount committed.

Disbursements

15. A disbursement is the placement of resources at the disposal of a recipient country or agency, or in the case of internal development-related expenditures, the outlay of funds by the official sector. Disbursement may be measured in various ways at different stages of the transfer process:

16. For ***financial loans and grants,*** subject to the availability of the necessary records, preference should be given to the stage closest to balance-of-payments treatment, e.g.:

i. the payment by the source agency for goods to be shipped (or other payments to a third party on behalf of the recipient);

ii. in the case of contributions to multilateral agencies in the form of a note or similar instrument encashable unconditionally at sight at the discretion of the recipient, on issue or deposit of the note;

iii. the placement of funds at the recipient's disposal in an account in the donor country, in the recipient country or in a third country;

iv. the withdrawal of funds by the recipient or use on his instructions of funds in an account in the donor country, in the recipient country or in a third country.

17. However, where funds are transferred to an account in the recipient country but held by the donor for release to the recipient on production of relevant documents, the balance-of-payments effective transaction is the conversion of foreign exchange, and this should be recorded as a disbursement.

18. For ***provision of resources in kind,*** disbursement can be considered as occurring at the stages of purchase by the source agency of goods for shipment, receipt, or transfer of ownership. Preference should be given to the latter as the stage which is closest to balance-of-payments treatment. For ***development-related outlays within the donor country,*** disbursements are measured at the point of payment by the official sector.

Basis of Measurement

19. In DAC statistics, flows are as a rule measured on a cash basis, represented by disbursements. See Annex 3 for a discussion on the difference in coverage between DAC and balance-of-payments

statistics. For countries still reporting balance-of-payments data on a cash basis, DAC data should be reconcilable with balance-of-payments reporting, since, with the exceptions listed in Annex 3, the concepts and definitions of the two systems are similar. However, it should be noted that the *Fifth Edition* of the *Balance of Payments Manual* now recommends reporting on an accruals basis.

20. Aid in kind, including food aid, should where possible be valued at prevailing international or national market prices for the goods in question at the time of the transfer. Where this information is not available, the amount reported should be calculated on the basis of the price paid by the official sector for the purpose of acquiring the goods for shipment to the recipient country.

KEY DEFINITIONS

Associated Financing (AF)[4]

21. Associated financing associates in law or in fact two or more of the following, at least one of which is in effect tied or partially untied:

i. official development assistance;

ii. other official flows with a grant element of at least 25 per cent;

iii. officially supported export credits, other official flows or other funds with a grant element of less than 25 per cent.

22. In an associated financing package, the availability of concessional funds is conditional upon acceptance of the linked non-concessional component, due consideration being given to any informal understandings between the recipient and the donor authority, and to a donor's intention to use ODA to facilitate the acceptability of a financing package.

23. The grant element of any officially supported export credit in an associated financing package is taken as zero by convention. It is noted for information that in reporting an offer (as distinct from a commitment) of tied aid financing as defined in the OECD Arrangement, participants use the Berne Union starting point, rather than the commitment date, to calculate the offer's grant element.

Direct Investment

24. Investment made by a private entity resident in a reporting country to acquire or add to a lasting interest in an enterprise in a country on the DAC List of ODA Recipients. *Lasting interest* implies a long-term relationship where the direct investor has a significant influence on the management of the enterprise reflected by ownership of at least 10% of the shares, or equivalent voting power or other means of control.

Equity Investment

25. Investment in a country on the DAC List of ODA Recipients that is not made to acquire a lasting interest in an enterprise. Cf. Direct Investment.

---

4. See Annex 3 paragraph A3.5.iv)b) and *DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance, Development Co-operation Report*, OECD/DAC, 1987, pp. 177-181.

Export Credits

26. Official or private bilateral loans which are primarily export-facilitating in purpose. They are usually tied to a specific export from the extending country and not represented by a negotiable instrument. As they have a primarily commercial motive, official export credits are classified as OOF, not as ODA. Premia paid to insure export credits, and indemnities paid under such insurance, do not constitute flows and are not recorded in DAC statistics.

Grants

27. Grants are transfers in cash or in kind for which no legal debt is incurred by the recipient. For DAC reporting purposes, it also includes debt forgiveness, which does not entail new transfers; support to non-government organisations; certain costs undergone in the implementation of aid programmes; and "grant-like flows", i.e. loans for which the service payments are to be made into an account in the borrowing country and used in the borrowing country for its own benefit[5].

Grant Element

28. The grant element in the ODA definition is a mathematical assessment of the financial terms of a transaction or set of transactions[6]. It is the difference between the face value of a loan and the present value (calculated at a rate of discount of 10 per cent) of the service payments the borrower will make over the lifetime of the loan, expressed as a percentage of the face value. Three factors determine the grant element:

i. interest rate (per cent per annum);

ii. grace period, i.e. the interval from commitment date to the date of the first payment of amortisation;

iii. maturity, i.e. the interval from commitment date to the date of the last payment of amortisation.

Interest

29. Payments of interest by developing countries and multilateral agencies on official loans from DAC countries are recorded as memorandum items. These data, used to help compute debt service payments by developing countries, are not taken into account in net flows, which also exclude return flows of investment income (i.e. profits and dividends).

Loans

30. Loans are transfers in cash or in kind for which the recipient incurs a legal debt. Official loans are those with fixed maturities made by governments (central and local) or official (non-monetary) agencies, for which repayment is to be made by the recipient country. This includes loans repayable in the

---

5. Transactions in which the service payments are to be applied to the benefit of the donor country, even if they are to be held in the recipient country while awaiting use, are recorded as loans, and are classified as ODA or OOF, as appropriate.

6. See Reporting Directives for the Creditor Reporting System [DCD/DAC(2006)43] for the grant element formula and examples.

borrower's currency whether the lender intends to repatriate the repayments or to use them in the borrowing country. See Grant Element to determine if an official loan counts as ODA or OOF.

Net Flows and Net Transfers

31. DAC statistics measure flows resulting from decisions by residents of developed countries which place resources at the disposal of a developing country (whether directly or through a multilateral or private international organisation). Net flows equal total new flows (gross disbursements) minus amounts received (e.g. repayments of principal, offsetting entries for debt relief, repatriation of capital, and occasionally recoveries on grants or grant-like flows). Net transfers equal net flows minus returns on capital. Among these returns, only data on interest receipts are collected in DAC statistics. Data on profits and dividends are not collected.

Non-governmental Organisations (NGOs)

32. Private non-profit-making agencies, including co-operative societies and trade unions, which are active in development and national in the sense that their funds are fully or mainly obtained from sources in the donor economy[7]. Include organisations listed in the *Directory of Non-Governmental Development Organisations in OECD member Countries Active in Sustainable Development*, OECD Development Centre, 1996, or similar directories, or if not listed, those which would seem *prima facie* to be eligible for listing there. *Ad hoc* bodies set up to collect funds for a specific purpose, e.g. catastrophe or famine relief, which may disappear once the particular need has been dealt with, should also be included. The development and welfare expenditures of religious bodies or of private profit-making entities may also be included, provided such expenditures do not have a primarily religious or commercial motive.

Official and Private

33. *Official* transactions are those undertaken by central, state or local government agencies at their own risk and responsibility, regardless of whether these agencies have raised the funds through taxation or through borrowing from the private sector. *Private* transactions are those undertaken by firms and individuals resident in the reporting country from their own private funds. All grants are reported as flows from the sector providing the funds for development or relief purposes. Thus, official contributions to NGOs and other private bodies are recorded as official; private contributions to official appeals, etc., are recorded as private. In some associated financing transactions the official and private sectors supply funds jointly, each retaining responsibility for its portion. These portions should be reported separately under official and private flows. [**"Responsibility"** covers the choice of the purpose of expenditure, the decision as to the terms of a transaction, and the acceptance of the risk involved in undertaking the transaction (i.e. meeting the loss that occurs if the recipient fails to amortize or delays payment on a loan).]

34. Apart from tax incentives[8] (which are not taken into account), three types of official assistance to residents of the donor country directly increase private flows to developing countries. These are (i) loans to investors, (ii) subsidies to investors and (iii) loans to exporters. The totals for each of these categories are reported as OOF; to avoid double-counting they need to be subtracted from the private sector's

---

7. Agencies which are funded internationally are classified as international non-governmental organisations and are listed in Annex 2, Section II.

8. Tax incentives are deductions or rebates for private donations for development purposes. Hypothecated taxes, e.g. government contributions paid to NGOs at the direction of taxpayers, are not private donations and so should be included in reporting official flows at the point at which government spending takes place.

reported flows. No subtraction is made, however, in the case of interest subsidies to exporters, which only soften the terms of credits exporters may offer, without adding to the face value of the credits.

Official Development Assistance (ODA)

35. Official development assistance is defined as those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral development institutions which are:

i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and

ii. each transaction of which:

a) is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and

b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent[9] (calculated at a rate of discount of 10 per cent).

36. These directives give guidance on what can be reported as ODA. Annex 3 discusses where the ODA reporting of certain items diverges from or goes beyond balance-of-payments practice.

Official Development Finance (ODF)

37. Official development finance is measured only in relation to the total receipts of developing countries, not for individual donor countries. It is a broad measure of their official receipts for developmental purposes, and is calculated as the sum of bilateral ODA; items ii, iv and vi of OOF shown below; and all grants and loans by multilateral development institutions, irrespective of the grant element of the loans.

Other Official Flows (OOF)

38. Other official flows are official sector transactions which do not meet the ODA criteria, e.g.:

i. Grants to developing countries for representational or essentially commercial purposes.

ii. Official bilateral transactions intended to promote development but having a grant element of less than 25 per cent.

iii. Official bilateral transactions, whatever their grant element, that are primarily export-facilitating in purpose. This category includes by definition export credits extended directly to a developing country by an official agency or institution ("official direct export credits").

iv. The net acquisition by governments and central monetary institutions of securities issued by multilateral development banks at market terms.

v. Subsidies (grants) to the private sector to soften its credits to developing countries [see Annex 3, paragraph A3.5.iv)b)].

---

9. Except that capitalised interest included in reschedulings of ODA loans is recorded as ODA, regardless of the grant element of the rescheduling.

vi. Funds in support of private investment.

Security Expenditure

39. The DAC has agreed that certain conflict, peace building and security expenditures meet the development criteria of ODA. Reporting instructions are given below, in paragraph 44.i, paragraph 1.37 and Annex 3, paragraph A.3.4.i.

i. Management of security expenditure

Technical co-operation provided to government to improve civilian oversight and democratic control of budgeting, management, accountability and auditing of security expenditure, including military budgets, as part of a public expenditure management programme.

Note: As an example, providing technical co-operation to the army to introduce a new payroll system would not be eligible. But budgetary actions taken in order to improve democratic control of defence budgeting and as part of public expenditure management programmes would be eligible.

ii. Enhancing civil society's role in the security system

Assistance to civil society to enhance its competence and capacity to scrutinise the security system so that it is managed in accordance with democratic norms and principles of accountability, transparency and good governance.

Note: This includes support to NGOs and other Civil Society Organisations, the media, universities, and research institutions. It excludes training in military skills. Assistance to the defence ministry or the armed forces as they are part of government, not civil society, is excluded.

iii. Child soldiers

Technical co-operation provided to government – and assistance to civil society organisations – to support and apply legislation designed to prevent the recruitment of child soldiers. This excludes the costs of military operations against groups that may have recruited child soldiers.

Note: Assistance to improve educational or employment opportunities for children so as to discourage their recruitment as soldiers and build capacity (including advocacy) within civilian government and civil society to prevent children from becoming soldiers is eligible. Efforts to demobilise, disarm, reintegrate, repatriate and resettle (DDRRR) child soldiers are eligible. On the other hand, support to the armed forces themselves is not eligible. Assistance that contributes to the strengthening of the military or fighting capacity of the armed forces is excluded.

iv. Security System Reform

Technical co-operation provided to parliament, government ministries, law enforcement agencies and the judiciary to assist review and reform of the security system to improve democratic governance and civilian control. Eligible assistance is limited to non-military competence/capacity building and strategic planning activities that promote political, institutional and financial accountability, civilian oversight, and transparency. Furthermore, any such support to defence ministries must be part of a national security system reform strategy and be approved by the partner country ministry with overall responsibility for co-ordination of external assistance.

v. Civilian peace-building, conflict prevention and conflict resolution

Support for civilian activities related to peace-building, conflict prevention and resolution, including capacity building, monitoring, dialogue and information exchange. This excludes engagement in military strategy and defence co-operation.

***Note**: In the event that civilian peace-building activities supported include disclosure of military strategy, such assistance is eligible except where military staff or ministry of defence officials benefit from such funding. Direct assistance to the defence ministry or the armed forces is excluded. However, assistance can indirectly be used by civilian organisations/authorities, excluding the ministry of defence, for participation by defence ministry or armed forces staff in the above activities.*

vi. Small arms and light weapons (SALW)

Technical co-operation to control, prevent and/or reduce the proliferation of Small Arms and Light Weapons (SALW). SALW activities under this directive are defined as:

a) development of laws, regulations and administrative procedures for the control and reduction of weapons proliferation;

b) development of institutional structures for policy guidance, research and monitoring;

c) public awareness campaigns on SALW;

d) promotion of regional co-operation and information exchange on SALW programmes;

e) weapons collection and destruction. (Funding of action to seize arms by force is excluded. Engagement in weapons collection and destruction programmes by military personnel is excluded.)

Assistance that contributes to the strengthening of the military or fighting capacity of the armed forces is excluded.

Technical Co-operation (TC)

40. Technical co-operation is the provision of know-how in the form of personnel, training, research and associated costs.

41. Used without qualification, the term technical co-operation (sometimes referred to as technical assistance) is a generic term covering contributions to development primarily through the medium of education and training. There is, however, a distinction that is relevant to the compilation of statistical data, between free-standing TC (FTC) and investment-related TC (IRTC).

42. **Free-standing technical co-operation** comprises activities financed by a donor country whose primary purpose is to augment the level of knowledge, skills, technical know-how or productive aptitudes of the population of developing countries, i.e. increasing their stock of human intellectual capital, or their capacity for more effective use of their existing factor endowment. DAC statistical reporting under "technical co-operation" items includes only free-standing technical co-operation. This relates essentially to activities involving the supply of human resources (teachers, volunteers and experts: "technical co-operation personnel"), or action targeted on human resources (education, training, advice). Associated supplies are also classified as technical co-operation.

43. **Investment-related technical co-operation** is defined as the financing of services by a donor country with the primary purpose of contributing to the design and/or implementation of a project or programme aiming to increase the physical capital stock of the recipient country. These services include consulting services, technical support, the provision of know-how linked to the execution of an investment project, and the contribution of the donor's own personnel to the actual implementation of the project (managers, technicians, skilled labour, etc.). In DAC statistics, these expenditures are included indistinguishably with project and programme aid.

44. **FTC** expenditure includes financing of:

i. **Students and trainees** who are nationals of developing countries. Students are those registered for systematic instruction in private or public institutions of higher education, at both second and third (including postgraduate) levels. This includes students receiving bilateral grants to follow full-time studies or training courses, but not those attending schools financed by the donor but not receiving individual grants. Trainees are nationals of developing countries receiving mainly non-academic, practical or vocational training (including training at secondary vocational schools which do not provide courses qualifying for admission to higher education), or training through visiting tours and short-term resident training courses, or attendance at *ad hoc* non-academic courses and seminars. General subsidies to the education sector and the costs and numbers of "counterparts" receiving on-the-spot training while working with experts are excluded. Training of police in routine civil policing functions is reportable, but not training in counter-subversion methods, suppression of political dissidence, or intelligence-gathering on political activities.

ii. **Experts, teachers, and volunteers** and contributions to public and private bodies for sending experts to developing countries. Supplementation payments by the donor country to experts employed by developing countries or international aid agencies should also be included, as well as the cost to the reporting government of civil servants seconded to developing countries and territories. Volunteers are persons who work in a developing country under wholly or partly publicly financed or publicly controlled volunteer programmes, receiving a stipend in compensation for their services, i.e. subsistence allowances, daily support costs, and/or financial remuneration, either during the period of service, or on return home.

iii. **Equipment and materials** for training, demonstration and other technical co-operation purposes, such as teaching materials and equipment for schools and training centres; equipment and machinery for model installations, tools and equipment for surveys, pre-investment studies and other field work, equipment for research institutes and materials such as films, etc.

iv. **Other forms of TC**, mainly research, development-oriented social and cultural programmes, "technical support", contract services, and package-type projects whose ultimate product corresponds dominantly to a form of technical co-operation. It should include direct contributions by the reporting country's government and official agencies and contributions to public and private bodies acting as executing agencies undertaking technical co-operation activities. **Research** includes financing by the official sector, whether in the donor country or elsewhere, of research into the problems of developing countries. This may be either (i) undertaken by an agency or institution whose main purpose is to promote the economic growth or welfare of developing countries, or (ii) commissioned or approved, and financed or part-financed, by an official body from a general purpose institution with the specific aim of promoting the economic growth or welfare of developing countries. Research undertaken as part of the formulation of aid programmes in central or local government departments or aid agencies is considered as an administrative cost. **Development-oriented social and cultural programmes** provide basic facilities or training to enhance the social and cultural development of nationals of developing countries. The emphasis is on *to enhance*. Thus musical training would in general be eligible, but not a concert; language courses would be eligible, but a poetry reading not, and so on. More specifically, the expenditures reported should *exclude* finance for artistic, musical and sporting events, including tours, visits and the attendance of professional artists or sportsmen. As well as educational services, they will typically, but not exclusively, *include* finance for the provision of books, periodicals, the creation or operation of libraries, provision of prizes, and the running of seminars, philosophy and humanistic studies, the consolidation of a recipient country's cultural heritage (including archaeological projects), and the provision of recreational facilities and equipment. *Exclude* expenditures essentially intended to improve the image of a donor country in the country in which they are made, or incurred in connection with friendly or cultural exchange schemes.

OVERALL RESOURCE FLOW DATA

Table DAC 1

Disbursements and Commitments of Official and Private Flows

112	113	114	115
DISBURSEMENTS			COMMITMENTS
Amounts Extended	Amounts Received (-)	Net Amounts	Amounts Agreed

1.1 Table DAC 1 summarises gross, repayment and net (columns 112, 113 and 114 respectively) bilateral and multilateral disbursements of ODA and other resources by the reporting country, as well as commitments (column 115). Supporting detail is supplied in the other tables.

Line TOTAL OFFICIAL AND PRIVATE FLOWS (code 005)

1.2 The sum of the donor's resource flows to countries on the DAC List of ODA Recipients, comprising ODA (code 010), OOF (code 230), private flows at market terms (code 330) and net private grants (code 415).

Line I. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (code 010)

1.3 The sum of bilateral (code 015) and multilateral (code 180) ODA.

Line I.A Bilateral Official Development Assistance (code 015)

1.4 The sum of bilateral grants (code 020) and loans (code 110). Members should report their aid activities in the categories shown below. If an activity covers more than one category, report it according to the predominant type of aid.

Line I.A.1 Bilateral grants, total (code 020)

1.5 The sum of lines I.A.1.1 to I.A.1.14 listed below.

Line I.A.1.1 Project and programme aid (code 045)

1.6 The sum of investment project aid (code 046) and programme aid (code 047).

Line I.A.1.1.a) Investment project aid (code 046)

1.7 Investment project aid comprises activities primarily designed to augment the physical capital of recipient countries. It includes contributions for local and recurrent costs and investment-related technical co-operation. The costs of new capital works in the donor country that will remain the property of the donor are not reportable as ODA, even when they are to be used for development activities.

Line I.A.1.1.b) Programme aid (code 047)

1.8 Programme aid includes budget and balance-of-payments support, financing of capital goods and commodities, and sector programme assistance.

of which: Sector programme assistance (code 041)

1.9 Grants to support development plans in specific sectors.

Line I.A.1.2 Technical co-operation (code 050)

1.10 Grants for the provision of "free standing" technical co-operation in the form of personnel, training, research and associated costs.

of which: Imputed student costs (code 051)

1.11 Indirect ("imputed") costs of tuition in donor countries are eligible for inclusion in ODA in non-fee charging educational systems, or where fees do not cover the cost of tuition, and if the presence of students reflects the implementation of a conscious policy of development co-operation by the host country, that is, if as a minimum these costs are specifically recognised in official budgets, and there is an appropriate degree of involvement by the authorities responsible for ODA programmes in the formulation of policy on the intake and tuition of students, bearing special national factors in mind.

1.12 The demonstration of involvement should relate to such aspects as the role of the ODA authorities (whether central, state or local) in the specification of sectors and levels of education; the needs of the developing countries concerned for particular qualifications; the numbers and selection of the categories of students or trainees to be brought into the host country; the extent to which tuition can be tailored to the needs of developing country students; the conduct of discussions with developing countries on the co-ordination of the supply of places in the donor's educational system with each country's requirements; special measures against brain drain; and support for the reintegration of students into their home country.

1.13 The following specific principles apply as regards statistical quality and the technique for measuring imputed students' costs:

- The imputed costs to be reported are those borne by the official sector, including expenditures by central and state governments, net of fees paid by the students.
- The costs are calculated as the percentage of official expenditure on education that corresponds to the percentage of the student body that is accounted for by students from developing countries. The calculation should in principle cover both secondary and tertiary students.
- A separate computation should if possible be made for each faculty, since education in some disciplines is more costly to provide than in others. Faculties not directly related to development concerns and expenditures connected with research facilities should be excluded from the calculation.
- Capital costs should be excluded. However, expenditures for maintenance and short-life capital assets may be included.

Line I.A.1.3 ODA grants in associated financing packages (code 107)

1.14 The grant portion of associated financing packages, including those provided directly to the recipient country[10].

of which: Interest subsidies (code 108)

1.15 Subsidies paid to domestic lenders which meet the conditions in Annex 3 paragraph A3.5.iv)b) for inclusion in ODA.

Line I.A.1.4 Developmental food aid (code 060)

1.16 Supplies and transport of food, cash for food, and intermediate products (fertilisers, seeds, etc.) provided as part of a food aid programme[11]. Excludes emergency food aid.

Line I.A.1.5 Humanitarian aid (code 070)

1.17 Within the overall definition of official development assistance (ODA), humanitarian aid is assistance designed to save lives, alleviate suffering and maintain and protect human dignity during and in the aftermath of emergencies. To be classified as humanitarian, aid should be consistent with the humanitarian principles of humanity, impartiality, neutrality and independence.

1.18 Humanitarian aid includes: disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded. Includes aid to refugees in developing countries, but not to those in donor countries.

of which: Relief food aid (code 062)

1.19 Relief food aid comprises supplies of food, and associated costs, provided for humanitarian relief purposes.

Line I.A.1.6 Debt forgiveness, total (including forgiven interest) (code 075)

1.20 The sum of forgiven ODA claims (code 074), OOF claims (code 071) and private claims (code 072).

Line I.A.1.6.a) ODA claims (code 074)

Line I.A.1.6.b) OOF claims (code 071)

---

10. Once a commitment has been reported as ODA, record the subsequent disbursements as ODA, even if, following a later revision of the *DAC Guiding Principles on Associated Financing and Tied and Partially Untied ODA*, the commitment would no longer have been eligible for inclusion in ODA, or would have been one which the reporting country should have refrained from undertaking.

11. Report as multilateral: i) food aid by the EC financed out of its budget and allocated *pro rata* to EC member countries; and ii) core contributions to the World Food Programme.

Line I.A.1.6.c) Private claims (code 072)

Memo: - Grants for debt service reduction (code 097)

1.21 See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Line I.A.1.7 Other action on debt (code 094)

1.22 The sum of service payments to third parties (code 091), debt conversion (code 092), debt buybacks (code 096) and other (code 093).

Line I.A.1.7.a) Service payments to third parties (code 091)

Line I.A.1.7.b) Debt conversion (code 092)

Line I.A.1.7.c) Debt buybacks (code 096)

Line I.A.1.7.d) Other (code 093)

1.23 See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Line I.A.1.8 General (core) support to national NGOs and other private bodies (code 077)

1.24 Official sector contributions to national non-governmental organisations and other private bodies active in development co-operation, whose own spending is reported in Section IV of Table DAC 1[12].

Line I.A.1.9 General (core) support to international non-governmental organisations (code 076)

1.25 Official sector contributions to private sector agencies of another country or international non-governmental organisations active in development co-operation. The test outlined in paragraph 9 for multilateral organisations determines whether an institution is an international NGO, except that the members and decision makers are persons acting in a private capacity. For a list of international non-governmental organisations, see Annex 2, Section II. The Secretariat should be consulted as to the eligibility of a contribution to an organisation not named in this list.

Line I.A.1.10 General (core) support to public-private partnerships (code 083)

1.26 Public-private partnerships are collaborative arrangements between bilateral and multilateral agencies and private actors to address specified developmental issues. Their board or other governance structure includes a significant representation of both public officials and private individuals who have a joint decision making process.

Line I.A.1.11 Promotion of development awareness (code 079)

1.27 Spending by official sector bodies undertaking ODA activities designed to increase public support, i.e. awareness in the donor country of development co-operation efforts, needs and issues. Includes the funding of special lectures or curricula and provision of information about the national aid programme. Excludes country-specific or product-specific announcements and publicity or informational

12. This item **does not cover** ODA channelled through NGOs, i.e. administered by NGOs on behalf of the official sector. This should be included under project and programme aid (code 045) or technical co-operation (code 050) and be separately identified in the memorandum item (code 421) under Section IV.

expenditures for which enhanced public support for development is an incidental consequence, rather than a principal objective. Reporting should be net of income from sales of publications or other payments for services rendered.

Line I.A.1.12 Administrative costs not included elsewhere (code 820)

1.28 Administrative costs of development assistance programmes *not already included* under other ODA items as an integral part of the costs of delivering or implementing the aid provided. These should be calculated using the "institutional" approach, i.e. the *total current* budget outlays of institutions responsible for the formulation and implementation of members' aid programmes, or a *pro rata* allocation in the case of ODA activities financed out of other budgets.

1.29 The coverage of administrative costs comprises:

i. the administrative budget of the central aid agency or agencies, and of executing agencies wholly concerned with ODA delivery;

ii. that portion of the administrative costs of multi-purpose executing agencies represented by their aid disbursements as a proportion of their total gross disbursements;

iii. administrative costs related to the aid programme borne by overseas representatives and diplomatic missions.

Allowance should be made, where possible, for offsetting receipts.

1.30 The costs of diplomatic staff assigned to wholly aid-related duties in developing countries should be included in full. Where individual officers perform aid-related duties part-time, a ceiling applies of 50 per cent of the total costs incurred in respect of them, unless the actual costs can be ascertained in the form of a charge to the aid budget. The representation costs of delegations to international organisations may be included only if they are financed by an aid agency. The cost of receiving developing country dignitaries should be omitted.

1.31 The salaries component of administrative costs includes *either* i) pension payments made to retired staff whose salaries, had they remained at work, would have counted as administrative costs, *or* ii) the current cost (including estimated unfunded costs) of the future pensions to be paid to serving staff.

1.32 The costs of premises, computer and word-processing equipment and motor vehicles are measured *either* i) as provided for in the budget of the ministry or agency concerned as a direct cost, *or* ii) as an actual or imputed write-off for amortisation, but not as a combination of the two. In respect of premises in the donor country, only the costs of maintenance and upkeep of buildings currently used for development activities may be reported as ODA. All construction costs are excluded, unless the building concerned is to be donated to a developing country for development purposes.

Line I.A.1.13 Refugees in donor countries (code 105)

1.33 A refugee is a person who is outside his/her home country because of a well-founded fear of persecution on account of his race, religion, nationality, social group or political opinion. Assistance to persons who have fled from their homes because of civil war or severe unrest may also be counted under this item.

1.34 Under this item, record official sector expenditures for the sustenance of refugees in donor countries during the first twelve months of their stay[13]. This includes payments for refugees' transport to the host country and temporary sustenance (food, shelter and training); these expenditures should not be allocated geographically. However, this item also includes expenditures for voluntary resettlement of refugees in a developing country; these are allocated geographically according to the country of resettlement. Expenditures on deportation or other forcible measures to repatriate refugees should not be counted as ODA. Amounts spent to promote the integration of refugees into the economy of the donor country, or resettle them elsewhere than in a developing country, are also excluded.

Line I.A.1.14 Other (including recoveries) (code 080)

1.35 Items which do not fall under the headings I.A.1.1 to I.A.1.13, e.g. official transfer payments to or on behalf of governments of developing countries in connection with international agreements to finance specific obligations undertaken by the latter, e.g. to make pension payments. "Amounts received" (column 113) should be used to show recoveries on grants, the use for its own purposes by the donor country of balances held in the recipient country and denominated in the latter's currency[14], and taxes paid by an overseas territory to the donor country. All items included should be described in an explanatory note.

Memorandum item included in bilateral grants

1.36 This item provides additional topical information on items already included in the relevant bilateral grants under the codes in Section I.A.1.

Memo: - Post-conflict peacebuilding operations (code 208) [15]

1.37 The cost of a donor's bilateral participation in the activities listed below, when they are part of the post-conflict peacebuilding phase of a United Nations peace operation, net of any compensation received from the United Nations (the cost of bilateral activities is calculated as the excess over what the personnel and equipment would have cost to maintain had they not been assigned to take part in a peace operation):

- human rights;
- election monitoring;
- rehabilitation assistance to demobilised soldiers;
- rehabilitation of basic national infrastructure;
- monitoring or retraining of civil administrators and police forces;
- training in customs and border control procedures;
- advice or training in fiscal or macroeconomic stabilisation policy;
- repatriation and demobilisation of armed factions, and disposal of their weapons; and
- explosive mine removal.

---

13. Contributions by one donor to another donor to cover such expenditures should be recorded as ODA by the contributing country. The receiving country should reduce the expenditure reported under this item by the same amount.

14. Whether those balances are generated as the counterpart of sales of commodities against recipient currencies, or in some other way (e.g. amortisation on previous loans repayable in recipients' currencies).

15. As a general guideline, use CRS purpose code on post-conflict peacebuilding (UN) (code 15230) for reporting on this item.

Line I.A.2 Non-grant bilateral ODA (code 110)

1.38 The sum of all ODA lending activities, i.e. loans by government or official agencies (code 131), acquisition of equity (code 170), other lending (code 175) and offsetting entries for debt forgiveness (code 101). Actual principal repayments should be reported as "Amounts received" (column 113) against each category of development lending. Forgiveness of ODA principal should be reported in column 113 under offsetting entries for debt forgiveness (code 101). Actual interest receipts are not included here, but under the memorandum item for interest received (code 785).

Line I.A.2.1 Loans by government or official agencies (code 131)

1.39 The sum of food aid loans (code 135), rescheduling loans (code 140) and other lending (code 130).

Line I.A.2.1.a) Food aid loans (code 135)

1.40 Loans for food aid. See paragraph 1.16 for a definition of food aid.

Line I.A.2.1.b) Rescheduling, total (code 140)

1.41 The sum of rescheduled ODA claims (capitalised interest) (code 151) and OOF claims (code 152).

Line I.A.2.1.b)i. ODA claims (capitalised interest) (code 151)

Line I.A.2.1.b)ii. OOF claims (code 152)

1.42 See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire*.

Line I.A.2.1.c) Other lending (code 130)

1.43 All ODA loans other than food aid or rescheduling loans.

Line I.A.2.2 Acquisition of equity (code 170)

1.44 Direct or equity investment by official agencies which meets the tests for ODA given in paragraph 35.

of which: Participation in joint ventures with recipient countries (code 172)

1.45 Direct or equity investment by official agencies which qualifies as ODA as part of a joint venture with the recipient.

Line I.A.2.3 Other (code 175)

1.46 An explanation should be given in a covering note of any amounts reported here, which may include in particular the net acquisition by governments and central monetary institutions of securities, other than equity investment, issued by the official or private sector of developing countries, in circumstances such that the reporting country considers that classification as ODA is justified.

Line I.A.2.4 Offsetting entry for debt forgiveness (code 101)

1.47 The principal forgiven on ODA loans, offsetting the amount of principal included under grants for forgiveness of ODA debt (code 074). See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Memorandum items for bilateral loans

Memo: - Loans included in associated financing packages (code 177)

1.48 The loan portion of an associated financing package (see footnote 10). The amounts should also be included under other lending (code 130).

Memo: - Interest received (code 785)

1.49 The total of actual bilateral interest receipts from developing countries, including interest received on amounts rescheduled as ODA. These amounts are not included in other lines of Table DAC 1 but are of central importance for calculating debt service payments, i.e. amortisation receipts plus interest receipts, in order to analyse debt situations.

Memo: - Offsetting entry for forgiven interest (code 801)

1.50 Interest forgiven on ODA loans. These amounts should also be included under ODA claims (code 074) but should not be included under interest received (code 785). See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Line I.B Multilateral Official Development Assistance (code 180)

1.51 The sum of grants and capital subscriptions (code 186) and concessional lending (code 210) to multilateral agencies. The list of multilateral organisations, contributions to which are recorded in full or in part as ODA, is shown in Annex 2.

Line I.B.1 Grants and capital subscriptions, total (code 186)

1.52 The sum of lines I.B.1.1 to I.B.1.8 listed below.

Line I.B.1.1 UN agencies (code 190)

1.53 Grants and capital subscriptions to the UN bodies listed in Annex 2, Section I.1.

Line I.B.1.2 EC (code 195)

1.54 Includes the share of the EC development budget attributed to the reporting country; grants in cash or kind to the European Development Fund; interest subsidies provided by a donor to soften the terms of loans administered by the European Investment Bank; and grants to the European Community Humanitarian Office (ECHO). Capital subscriptions to the European Investment Bank are not reportable.

Line I.B.1.3 IDA (code 550)

Line I.B.1.4 Other World Bank (IBRD, IFC, MIGA) (code 545)

Line I.B.1.5 Regional development banks (code 561)

1.55 Grants and capital subscriptions to the agencies listed in Annex 2, Section I.3.2 (codes 550 and 545) and I.4 (code 561). Capital subscriptions to the World Bank and regional development banks made in the form of notes and similar instruments unconditionally encashable at sight by the recipient institution should be reported as disbursements as of their date of issue, whether or not they have been encashed.

Line I.B.1.6 Global Environment Facility (77%) (code 211)

1.56 77 per cent of the total value of contributions to the Global Environment Facility (GEF) of the World Bank.

Line I.B.1.7 Montreal Protocol (code 212)

1.57 The full value of contributions to the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer.

Line I.B.1.8 Other agencies (code 200)

1.58 Contributions to agencies not included in items I.B.1.1 to I.B.1.7, as listed in Annex 2, Section I.3.1, I.3.3 and I.5.

Line I.B.2 Concessional lending to multilateral agencies (code 210)

1.59 Loans at ODA terms to multilateral agencies listed in Annex 2.

Memorandum items for multilateral contributions

Memo: - Capital subscriptions on an encashment basis (code 206)

1.60 The total amount of capital subscriptions and similar payments calculated on an encashment basis, i.e. the total drawn down by multilateral institutions during the year reported on from notes lodged by the reporting country, whatever their date of issue. The value of notes issued during the year reported on (deposit basis) is recorded in lines I.B.1.1 to I.B.1.8.

Memo: - Interest received (code 790)

1.61 Interest received by the reporting country on its concessional loans to multilateral institutions. These amounts are not included in other lines of Table DAC 1, but are required to calculate net transfers.

Memo items covering both bilateral and multilateral contributions

Memo (bilateral + multilateral): - HIPC Initiative (code 791)

Memo (bilateral + multilateral): - IDA Debt Reduction Facility (code 792)

1.62 The total amount of contributions to the HIPC Initiative (including the Multilateral Debt Relief Initiative) or IDA Debt Reduction Facility. See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Line II. OTHER OFFICIAL FLOWS (code 230)

1.63 The sum of bilateral OOF (code 235) and multilateral OOF (code 325).

Line II.A Other Official Bilateral Flows (code 235)

1.64 The sum of export-related transactions (code 240), investment-related transactions (code 294), rescheduling (code 300), other bilateral securities and claims (code 295) and offsetting entries for debt relief (code 102). "Amounts received" (column 113) is used to report actual principal repayments in respect of each category of OOF. Forgiveness of OOF principal should be reported in column 113 under offsetting entries for debt forgiveness (code 102).

Line II.A.1 Export-related transactions (code 240)

1.65 The sum of official export credits to developing countries (code 265), loans to national private exporters (code 270) and interest subsidies to national private exporters (code 271).

Line II.A.1.1 Official export credits to developing countries (code 265)

1.66 Export credits from official export credit agencies to developing countries.

Line II.A.1.2 Loans to national private exporters (code 270)

1.67 Official loans to private exporters or private export credit agencies to partially finance export credits extended by them to developing countries.

Line II.A.1.3 Interest subsidies to national private exporters (code 271)

1.68 Subsidies to reduce the interest rate charged on private export credits.

Line II.A.2 Investment-related transactions (code 294)

1.69 The sum of transactions with developing countries (code 291) and with residents (code 287).

Line II.A.2.1 Investment-related transactions with developing countries (code 291)

of which: Joint ventures (code 292)

1.70 A loan or investment by an official agency which does not qualify as ODA and is part of a joint venture with the recipient.

of which: - Loans (code 293)

of which: - Acquisition of equity (code 280)

Line II.A.2.2 Investment-related transactions with residents (code 287)

1.71 The sum of loans to national private investors (code 285) and subsidies to national private investors (code 286).

Line II.A.2.2.a) Loans to national private investors (code 285)

Line II.A.2.2.b) Subsidies to national private investors (code 286)

1.72 Loans (code 285) and grants (code 286) by the official sector to a private company in the donor country to help finance a specified investment in a developing country. Support to the general investment programme of an enterprise should not be included, even though it may indirectly encourage investment in developing countries.

Line II.A.3 Rescheduling, total (code 300)

1.73 The sum of non-concessional rescheduling (code 301) and the OOF component of debt service reduction (code 303).

Line II.A.3.1 Non-concessional rescheduling (code 301)

Line II.A.3.1.a) OOF claims (capitalised interest) (code 302)

Line II.A.3.1.b) Private sector claims (code 310)

Line II.A.3.2 OOF component of debt service reduction (code 303)

1.74 See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire*.

Line II.A.4 Other bilateral securities and claims (code 295)

1.75 The sum of other acquisition of equity (code 299) and other claims and grants (code 298).

Line II.A.4.1 Other acquisition of equity (code 299)

1.76 Direct or equity investment by official agencies which does not qualify as ODA and is not part of a joint venture with the recipient.

Line II.A.4.2 Other claims and grants (code 298)

1.77 This includes:

i. The net acquisition by governments and central monetary institutions of securities issued by developing countries regarded as OOF.

ii. Grants or loans to developing countries which are regarded by the donor country as essentially for commercial, not developmental, purposes. For example, a grant included in an associated financing package for the primary purpose of matching a credit offer from another country and so not considered by the reporting country as satisfying the criteria for ODA.

iii. Official loans other than export credits, with a grant element below 25 per cent.

Line II.A.5 Offsetting entry for debt relief (code 102)

1.78 The principal of OOF loans which have been either forgiven or rescheduled as ODA, offsetting the principal included under codes 071 and 152. See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Line II.B Transactions with Multilateral Agencies at Market Terms (code 325)

1.79 The sum of the purchase of securities from issuing agencies (code 326) and other transactions (code 327). Only transactions with the agencies listed in Annex 2 may be reported.

Line II.B.1. Purchase of securities from issuing agencies (code 326)

1.80 The purchase (column 112) and redemption (column 113) by official agencies of new issues of interest-bearing securities issued by multilateral organisations.

Line II.B.2 Other transactions (code 327)

1.81 Loans at market terms to multilateral agencies and the purchase by official agencies from third parties of interest-bearing securities originally issued by multilateral organisations. Where a loan is for a specific developing country, include it in line II.A.4.2 (code 298) as a bilateral transaction (see paragraph 10).

1.82 No transactions with the IMF are reportable under this item.

Memorandum items for other official flows

Memo: - Interest received on OOF, total (bilateral + multilateral) (code 795)

1.83 The sum of bilateral (code 800) and multilateral (code 805) interest received.

Memo: - Bilateral (code 800)

1.84 The total of actual bilateral interest receipts from developing countries on OOF lending, including interest received on amounts rescheduled as OOF.

Memo: - Multilateral (code 805)

1.85 Interest received by the reporting country on its non-concessional loans to multilateral institutions.

Memo: - Offsetting entry for forgiven interest (code 786)

1.86 Interest forgiven on OOF loans. These amounts should also be included under OOF claims (code 071) but should not be included under interest received (code 800). See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire*.

Line III. PRIVATE FLOWS AT MARKET TERMS (RESIDENCE BASIS), TOTAL (code 330)

1.87 The sum of bilateral (code 332) and multilateral (code 359) private flows. This heading covers changes in holdings of private long-term assets (i.e. over one year maturity) held by **residents** of the reporting country.

1.88 "Amounts received" (column 113) is used to report actual principal repayments or other capital receipts for each category of private flows. Principal forgiven or officially rescheduled should be reported in column 113 under offsetting entries for debt relief (code 103). Neither commitments nor interest and dividend receipts are recorded for private flows.

Line III.A Bilateral Private Flows (code 332)

1.89 The sum of direct investment (new capital outflows and reinvested earnings) (code 340), other securities and claims (code 353) and offsetting entries for debt relief (code 103).

Line III.A.1 Direct investment (code 340)

of which: New capital outflows (code 345)

1.90 Direct investment comprises financing by an entity resident in a reporting country which has the objective of obtaining or retaining a lasting interest in an entity resident in a developing country. "Lasting interest" implies a long-term relationship where the direct investor has a significant influence on the management of the enterprise, reflected by ownership of at least ten per cent of the shares of the enterprise, or the equivalent in voting power or other means of control[16]. Amounts repatriated to entities in the reporting country are reported in column 113. However, no account is taken of private investment by developing countries in reporting countries.

1.91 Exclude the amounts reported for official sector loans and subsidies to national private investors (code 287) from each column. (See paragraph 34.)

Line III.A.2 Other securities and claims (code 353)

1.92 The sum of total banks (long-term) (code 384) and non-banks (code 386). Exclude the amounts reported for official sector loans to national private exporters (code 270) from each column in the relevant lines for bank or non-bank export credits. (See paragraph 34.)

Line III.A.2.1 Total banks (long-term) (code 384)

1.93 The sum of bond purchases by banks (code 751), bank export credits (code 752) and other bank (code 753).

1.94 In practice, this aggregate is often collected directly by central banks. Any direct investment by banks included in this total should be deducted as it is reportable under code 340.

1.95 Two other deductions should be made from this total:

i. lending for military purposes, usually in the form of export credits; and

ii. claims on banks in financial centres, as most of this lending is channelled to developed countries.

The financial centres to exclude are: Lebanon; Liberia; Panama; Vanuatu.

1.96 The data required are banks' new lending and bond purchases, repayments of loans and redemption of bonds. In practice, these flow data are rarely available and estimates have to be made from the stocks of claims at the beginning and end of the reporting year, e.g. as reported to the BIS. See Box 4.2 for how to adjust for exchange rate changes.

---

16. Detailed procedures and definitions for measuring direct investment are given in the document *OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment* [C(95)112]. Reporting should be in accordance with this definition, and should be consistent with members' reporting on foreign direct investment to the OECD's Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.

Line III.A.2.1.a) Bonds (code 751)

1.97 Acquisition by banks of bonds issued by developing countries. These figures are often only available net, but where possible enter new acquisitions in column 112 and redemptions in column 113.

Line III.A.2.1.b) Export credits (code 752)

1.98 Export credits from private banks to developing countries (known as "buyers' credits"). Include all bank export credits with or without an official guarantee. Most credit will be guaranteed and the required data can be obtained from CRS Form 3, providing adjustments are made to exclude military credits, undisbursed amounts and guaranteed future interest. See Box 4.1 for more details.

Line III.A.2.1.c) Other bank (code 753)

1.99 This item is mainly for the purchase and sale of equities by banks. Such portfolio investment is distinct from direct investment as it does not imply a lasting interest in the enterprise (see paragraph 1.90). It is usually arrived at as a residual by deducting bank bonds (code 751) and bank export credits (code 752) from total banks (code 384).

Line III.A.2.2 Non-banks (code 386)

1.100 The sum of guaranteed export credits (code 756), non-guaranteed portions of guaranteed export credits (code 761), bonds (code 388) and other securities (including equities) (code 389).

Line III.A.2.2.a) Guaranteed export credits (code 756)

Line III.A.2.2.b) Non-guaranteed portions of guaranteed export credits (code 761)

1.101 Export credits other than from official agencies and banks, usually to suppliers in the reporting country to cover their exports to developing countries. The guaranteed portion (code 756) and the non-guaranteed portion (code 761) should be reported separately. The same adjustments should be made as noted in paragraph 1.98.

Line III.A.2.2.c) Bonds (code 388)

1.102 Acquisitions other than by banks of bonds issued by developing countries. These figures are often only available net, but where possible enter new acquisitions in column 112 and redemptions in column 113.

Line III.A.2.2.d) Other securities (including equities) (code 389)

1.103 This item is mainly for the purchase and sale of equities other than by banks. Such portfolio investment is distinct from direct investment as it does not imply a lasting interest in the enterprise (see paragraph 1.90).

Line III.A.3 Offsetting entry for debt relief (code 103)

1.104 The total amount of principal either forgiven (as ODA) or rescheduled (as OOF) on private loans. See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire*.

Line III.B Multilateral Private Flows (code 359)

1.105 The acquisition (column 112) and redemption (column 113), other than by official agencies, of interest-bearing securities and other instruments issued by multilateral organisations. Only transactions with the agencies listed in Annex 2 may be reported.

Line IV. NET PRIVATE GRANTS (code 415)

Derived as:

Line IV.1 Gross outflow from private sources (code 425)

1.106 Grants by national NGOs and other private sources, including foundations and other private bodies, for development assistance and relief, together with any additional contributions in kind, made to or for developing countries, multilateral organisations (e.g. proceeds to UNICEF from Christmas card sales), special appeals (e.g. for disaster relief), or international non-governmental organisations. Includes expenditures in the donor country undertaken for development or relief purposes (e.g. subsidies by voluntary agencies to students and trainees from developing countries, welcome services, etc.). However, care should be taken not to count twice a contribution by a national non-governmental organisation to another national non-governmental organisation.

1.107 Funds remitted by a branch organisation to its international headquarters are considered as a flow by the country where the branch is located. The country in which the headquarters of an international non-governmental organisation is located should report only the funds the organisation receives from sources in that country.

Less:

Line IV.2 Support received from official sector (code 420)

1.108 The gross outflow from private sources included in code 425 will include official grants or subsidies to the private bodies concerned. To avoid double counting, these need to be deducted by entering the amount shown at item I.A.1.8 (code 077) plus any grants or subsidies received from multilateral agencies or other sources outside the donor country, as a negative figure at item IV.2 (code 420), yielding net outflows from private bodies at Line IV (code 415).

Memo: - ODA channelled through private bodies (code 421)

1.109 Bilateral aid administered by NGOs and other private bodies on behalf of the official sector. In other words, ODA channelled *through* such bodies, as distinct from official support for these bodies' *own* programmes which is reported separately above (codes 077 and 420).

Line V. ITEM ONLY PARTLY COVERED IN DAC RESOURCE FLOW STATISTICS

Line V.1 Total participation in peacebuilding operations (including non-ODA) (code 207)

1.110 The total cost of contributions (including those reported in code 208 under ODA) to United Nations peace operations, composed of: i) disbursements to the United Nations less any compensation received from the United Nations, and ii) the net cost of bilateral activities authorised by and in support of action by the United Nations. The net cost of bilateral activities is calculated as the excess over what the personnel and equipment would have cost to maintain had they not been assigned to take part in a peace operation.

GEOGRAPHICAL RESOURCE FLOW DATA

Table DAC 2a

Destination of Official Development Assistance - Disbursements

201	212	208	210	211	204	214	205	215	218	217
	—— of which: ——				LOANS & OTHER LONG-TERM CAPITAL					
GRANTS	DEBT FORGIVENESS (Principal + interest)	ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	CAPITAL SUBSCRIPTIONS (deposit basis)	*Memo: Capital subscriptions on encashment basis*	EXTENDED	*of which:* Rescheduled debt	RECEIVED (excl.offsetting debt relief) (-)	Offsetting entries for debt relief (-)	TOTAL NET	*of which:* Equity investment

206	207	213	216	209
TOTAL NET DISBURSEMENTS	TECHNICAL COOPERAT.	*of which:* DEVELOPMENTAL FOOD AID	HUMANITARIAN AID	INTEREST RECEIVED (-)

2a.1 Table DAC 2a is used to report the geographical distribution of bilateral and multilateral disbursements of official development assistance to developing countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and multilateral organisations that are ODA eligible.

WHAT TO REPORT IN THE COLUMNS

2a.2 The definitions for the various columns are given under Table DAC 1.

Grants

2a.3 Report the total disbursements of **grants** in column 201. Within that total, report separately **debt forgiveness** in column 212, and **interest subsidies in associated financing packages** in column 208.

Capital Subscriptions (deposit basis)

2a.4 Report **capital subscriptions** on a **deposit basis** to multilateral organisations in column 210. Capital subscriptions made in the form of notes and similar instruments unconditionally encashable at sight by the recipient institutions should be reported as disbursements as of their date of issue, whether or not they have actually been encashed.

Memo: Capital subscriptions on encashment basis

2a.5 Report **capital subscriptions** on an **encashment basis** to multilateral organisations in column 211. Record as disbursements here only the amounts of capital subscriptions that have actually been encashed.

Loans and other long-term capital

2a.6 Report the total disbursements of **ODA loans and equity investment extended** in column 204. Within that total, report as **rescheduled debt** in column 214 capitalised interest only on rescheduled ODA loans, and both principal and capitalised interest on OOF loans rescheduled as ODA. Report **actual** repayments of loan principal and proceeds from sales of equity investments in column 205. Report as **offsetting entries for debt relief** in column 215 the principal amounts only of forgiven ODA claims. See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

2a.7 **Total net loans and other long-term capital** (column 218) equals loans extended (column 204), minus repayments received (column 205) and offsetting entries for debt relief (column 215). Report in column 217 the net amount of **equity investment** included in column 218.

Total Net ODA Disbursements

2a.8 **Total net disbursements** (column 206) is the sum of grants (column 201), capital subscriptions (deposit basis) (column 210) and total net loans and other long-term capital (column 218).

2a.9 Report in column 207 the amount of **technical co-operation** included in grants[17] (column 201) and gross loans (column 204).

2a.10 Report in column 213 the **developmental food aid** and in column 216 the **humanitarian aid** (including emergency food aid) included in grants (column 201) and gross loans (column 204).

2a.11 Report the sum of actual **interest receipts** and **offsetting entries for interest cancelled** through forgiveness in column 209.

WHAT TO REPORT IN THE ROWS

2a.12 A separate line is provided to enter data for each recipient country and territory followed by each major multilateral organisation. The totals for regions and other aggregates (e.g. bilateral, multilateral) are calculated automatically in the spreadsheet. Do not modify these formulae, but do use the link tables in Annex 4 to check that the relevant totals are the same.

2a.13 Include contributions to regional or multinational projects and programmes under "regional" for the appropriate region or sub-region.

2a.14 Report geographically unallocable ODA amounts spent either within or outside the donor country against "bilateral unallocated" (code 998). Under this code include administrative costs and costs of refugees in the donor country (excluding costs of voluntary resettlement in a developing country). Record any recoveries on grants in the line (code 110) that appears at the foot of column 201. Report separately in the lines provided at the foot of column 201 administrative costs not included elsewhere (code 118), core support to INGOs (code 1200) and core support to public-private partnerships (code 1300).

2a.15 For transactions with multilateral agencies listed in Annex 2 but not listed in Table DAC 2a, the name of each agency and the amount of the contribution should be given on a separate line where the

17. The actual or imputed costs of tuition in the reporting country of nationals of developing countries should be included as part of the grants of technical co-operation made to the individual countries concerned. In the case of imputed costs, the amount may be assessed by applying to total imputed costs the percentage of total developing country students accounted for by the nationals of each developing country. See Table DAC 1, section under Line I.A.1.2 for a definition of imputed student costs.

contribution exceeds a certain threshold value, to be selected by the reporting country at any desired figure above $100 000. The sum of these contributions plus any contributions smaller than the threshold value should be included under other UN (code 939), other regional banks (code 816) or other multilateral (code 989) as appropriate. Any recoveries on grants and capital subscriptions should be recorded in the line (code 111) at the foot of columns 201 and 210.

Table DAC 2b

Destination of Other Official Flows - Disbursements

201	202	203	204	205	215	206	217	207
	OFFICIAL EXPORT CRED.		OTHER LONG-TERM					
				(excl. offsetting debt relief)	Offsetting entries	TOTAL	*of which:*	
GRANTS	Amount extended	Amount received (-)	Amount extended	Amount received (-)	for debt relief (-)	NET	Equity investment	INTEREST RECEIVED (-)

2b.1 Table DAC 2b is used to report the geographical distribution of bilateral and multilateral disbursements of other official flows to developing countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and multilateral agencies that are ODA-eligble.

WHAT TO REPORT IN THE COLUMNS

2b.2 The definitions for the various columns are given under Table DAC 1.

Grants

2b.3 Report disbursements of other official **grants** in column 201.

Official Export Credits

2b.4 Report **disbursements** of **official export credits** in column 202 and their **repayments** in column 203.

Other Long-Term

2b.5 Report **disbursements** or acquisitions of **all other types of OOF** combined (including direct lending, rescheduling of private sector debt and rescheduled amounts of capitalised interest when OOF debt is reorganised, and purchases of bonds and equities) in column 204.

2b.6 Report actual **repayments** of OOF loans, including loans previously rescheduled as OOF, and disposals of investments in column 205. Report as **offsetting entries for debt relief** in column 215 the principal component of OOF loans forgiven or rescheduled on ODA terms. See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Total Net OOF disbursements

2b.7 **Total net OOF disbursements** (column 206) is the sum of grants (column 201), net official export credits (column 202 minus column 203) and net other long-term OOF (column 204 minus 205), minus offsetting entries for debt relief (column 215). Report as a memo item in column 217 the net amount of **equity investment** included in column 206.

2b.8 Report the sum of actual **interest receipts** and **offsetting entries for interest** on OOF loans forgiven or rescheduled on ODA terms in column 207.

WHAT TO REPORT IN THE ROWS

2b.9 A separate line is provided to enter data for each recipient country and territory followed by each major multilateral organisation. The totals for regions and other aggregates (e.g. bilateral, multilateral) are calculated automatically in the spreadsheet. Do not modify these formulae, but do use the link tables in Annex 4 to check that the relevant totals are the same.

2b.10 Include contributions to regional or multinational projects and programmes under "regional" for the appropriate region or sub-region.

2b.11 With the exception of funds to support the private sector (see below), geographically unallocable amounts spent either within or outside the donor country should be shown against "bilateral unallocated" (code 998).

2b.12 Report official sector funds in support of private export credits or direct investment against codes 212 and 220 respectively.

2b.13 For transactions with multilateral agencies listed in Annex 2 but not listed in Table DAC 2b, the name of each agency and the amount of the contribution should be given on a separate line where the contribution exceeds a certain threshold value, to be selected by the reporting country at any desired figure above $100 000. The sum of these contributions plus any contributions smaller than the threshold value should be included under other multilateral (code 989).

Table DAC 3a

Destination of Official Development Assistance - Commitments

301	308	310	304	305	306
	of which:		**LOANS**		
	ASS. FIN.	**CAPITAL**	**AND OTHER**		*of which:*
	INTEREST	**SUBSCRIP-**	**LONG-TERM**		TECHNICAL
GRANTS	SUBSIDIES	**TIONS**	**CAPITAL**	**TOTAL**	COOPERAT.

3a.1 Table DAC 3a is used to report the geographical distribution of bilateral and multilateral commitments of official development assistance to developing countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and multilateral organisations that are ODA-eligible.

WHAT TO REPORT IN THE COLUMNS

3a.2 The definitions for the various columns are given under Table DAC 1.

Grants

3a.3 Report total **grant** commitments in column 301. Within that total, report separately **interest subsidies in associated financing packages** in column 308.

Capital Subscriptions

3a.4 Report **capital subscriptions** to multilateral organisations in column 310. For capital subscriptions in the form of notes payable at sight, enter the expected amount of deposits of such notes as the amount committed.

Loans and other long-term capital

3a.5 Commitments of **loans and other long-term capital** are to be reported in column 304.

Total ODA Commitments

3a.6 **Total commitments** (column 305) are the sum of grants (column 301), capital subscriptions (column 310) and total loans and other long-term capital (column 304).

3a.7 Report in column 306 the amount of **technical co-operation** included in grants (column 301) and loans (column 304). Commitments and disbursements of grants for imputed student costs are identical (see footnote 17 for methodology).

WHAT TO REPORT IN THE ROWS

3a.8 A separate line is provided to enter data for each recipient country and territory followed by each multilateral organisation. The totals for regions and other aggregates (e.g. bilateral, multilateral) are calculated automatically in the spreadsheet. Do not modify these formulae, but do use the link tables in Annex 4 to check that the relevant totals are the same.

3a.9 Include contributions to regional or multinational projects and programmes under "regional" for the appropriate region or sub-region.

3a.10 Report geographically unallocable ODA amounts committed to be spent either within or outside the donor country against "bilateral unallocated" (code 998). Under this code include administrative costs and costs of refugees in the donor country (excluding costs of voluntary resettlement in a developing country). Report separately in the lines provided at the foot of column 301 administrative costs not included elsewhere (code 118), core support to INGOs (code 1200) and core support to public-private partnerships (code 1300).

3a.11 For transactions with multilateral agencies listed in Annex 2 but not listed in Table DAC 3a, the name of each agency and the amount of the contribution should be given on a separate line where the contribution exceeds a certain threshold value, to be selected by the reporting country at any desired figure above $100 000. The sum of these contributions plus any contributions smaller than the threshold value should be included under other UN (code 939), other regional banks (code 816) or other multilateral (code 989) as appropriate.

Table DAC 4

Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital

405	418	416	417	408	409	410	407	419	420	425
DIRECT INVEST. incl.ud.RE-INVESTED EARNINGS	OTHER SECURITIES AND CLAIMS							Offsetting entries for debt relief (-)	TOTAL PRIVATE NET	Memo: Gross outflows from private sources
	TOTAL BANKS	of which: Export credits Net	TOTAL NON-BANKS	of which: Export credits Disbursements	Amortisation (-)	Net	Securities and other			

4.1 Table DAC 4 is used to report the geographical distribution of bilateral and multilateral disbursements of private flows to developing countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and multilateral organisations that are ODA-eligible.

WHAT TO REPORT IN THE COLUMNS

4.2 The definitions for the various columns are given under Table DAC 1.

Direct Investment

4.3 Report **direct investment** (new capital outflows plus reinvested earnings) net of disposals in column 405.

Other Securities and Claims

4.4 Report **total bank** purchases of bonds and other securities (including equities) and disbursements of export credits, net of redemptions, repayments and disposals, in column 418 (see Box 4.2). Within that total, report **net export credits** from banks in column 416.

4.5 Report **total non-bank** purchases of bonds and other securities (including equities) and disbursements of export credits, net of redemptions, repayments and disposals, in column 417. Within that total:

i) Report **disbursements of export credits** in column 408, and **repayments of export credits** in column 409. **Net export credits** (column 410) equals disbursements (column 408) minus repayments (column 409) – see Box 4.1 for details of deriving these data from the CRS.

ii) Report as **securities and other** all other non-bank flows (i.e. bonds and equities) net of disposals in column 407.

Offsetting Entries for Debt Relief

4.6 Report as **offsetting entries for debt relief** in column 419 the amount of principal forgiven (as ODA) or rescheduled (as OOF) on private loans. See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

Total private net

4.7 **Total private net** (column 420) is the sum of direct investment (column 405), total banks (column 418) and total non-banks (column 417), minus offsetting entries for debt relief (column 419).

Memorandum item: Gross outflows from private sources

4.8 Report **gross outflows** from private sources, including any official subsidies.

WHAT TO REPORT IN THE ROWS

4.9 A separate line is provided to enter data for each recipient country and territory followed by each major multilateral organisation. The totals for regions and other aggregates (e.g. bilateral, multilateral) are calculated automatically in the spreadsheet. Do not modify these formulae, but do use the link tables in Annex 4 to check that the relevant totals are the same.

4.10 Include data on regional or multinational investment and capital under the "regional" row for the appropriate region or sub-region. These rows should also be used where, for confidentiality or other reasons, data are only available as regional aggregates.

4.11 With the exception of official support to the private sector (see below), geographically unallocable amounts spent either within or outside the donor country should be shown against "bilateral unallocated" (code 998).

4.12 Report official sector loans in support of private export credits as negative amounts against code 212. Report official sector loans and subsidies (grants) in support of direct investment as negative amounts against code 220. These negative entries offset the reporting of official support to the private sector shown in the same lines of Table DAC 2b, except that no deduction is made on Table DAC 4 for any interest subsidies on private export credits included in line 212 of Table DAC 2b.

4.13 The lines on multilateral organisations record purchases by private firms or individuals of bonds issued by those agencies. The total of purchases from agencies listed in Annex 2 but not listed in Table DAC 4 should be included under other multilateral (code 989).

Box 4.1 Using CRS data to compile export credit figures in Table DAC4

1. In general, the bulk of private export credits will be guaranteed credits and data on these can be obtained from CRS Form 3, as long as steps are taken to exclude military credits.

2. Net disbursements can be calculated using stock data as described in Box 4.2. Gross disbursements can be derived by adding amortisation to net disbursements. If reported service payments include both interest and amortisation of principal, it will be necessary to exclude interest amounts in order to estimate amortisation.

3. The figures thus derived should be supplemented by adding in the geographical distribution of private export credits that are unguaranteed or that are guaranteed by an institution which does not report in the Creditor Reporting System.

4. Export credits to non-operational companies are often channeled to flag of convenience countries such as the Bahamas, Cyprus, Liberia, Panama and Vanuatu. They should be recorded as flows to (or, as regards repayments, from) the countries of residence of the parent company or ship or aircraft owners concerned, or if this cannot be ascertained, the country of residence of any collateral guarantor. Where no such information can be obtained, the credits concerned should be recorded against "unallocated".

Box 4.2 How to calculate net flows from stock data

1. Ascertain the outstanding dollar amount of disbursed principal at the end of the previous year (A) and the end of the year reported on (B), excluding undisbursed amounts and guaranteed future interest.

2. If the loan was in dollars, subtract A from B.

3. If the loan was not in dollars, convert A to the currency of the loan using the end of period exchange rates for the previous year, and convert B to that currency using the end of period exchange rate for the year reported on. Subtract A from B, and convert the result to dollars using the annual average exchange rate for the year reported on.

AID BY SECTOR

Table DAC 5

Official Bilateral Commitments (or Gross Disbursements) by Sector of Destination

521	522	523	527	524	528	529	530
OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE							
RESOURCE PROVISION				TECHNICAL	TOTAL	*of which:*	OTHER OFFICIAL FLOWS
Investment projects	Programme aid	*of which:* Structural adjustment	Other, incl. commodities & supplies	COOPERAT.	ODA	GRANTS	

5.1 Table DAC 5 is used to report the sectoral destination of bilateral ODA and OOF commitments (or gross disbursements). The term "purpose of aid" covers two dimensions: the sector of destination and the form or type of aid of a given transaction that is reported as Official Development Assistance (ODA) or an Other Official Flow (OOF). The line items of Table DAC 5 represent a sector classification. The column headings distinguish between forms or types of aid[18].

WHAT TO REPORT IN THE ROWS

5.2 The sector of destination of a contribution should be selected by answering the question **"which specific area of the recipient's economic or social structure is the transfer intended to foster?"**. The sector classification does **not** refer to the type of goods or services provided by the donor. Sector-specific education or research activities (e.g. agricultural education) or construction of infrastructure (e.g. agricultural storage) should be reported under the sector to which they are directed, not under education, construction, etc.

5.3 Some contributions are not susceptible to allocation by sector and are reported as non-sector allocable aid. Examples are aid for general development purposes, balance-of-payments support, action relating to debt, humanitarian aid and internal transactions in the donor country.

Box 5.1 Distinguishing humanitarian from sector-allocable aid

Humanitarian aid will usually be funded from appropriations dedicated to emergencies and their immediate aftermath and/or the prevention thereof or preparedness therefor, and funding from such appropriations is the main criterion for reporting expenditure as humanitarian aid. If the humanitarian nature of expenditure cannot be determined by its funding appropriation, members may for statistical reporting purposes have reference to situation reports by the United Nations and/or the International Movement of the Red Cross/Red Crescent (ICRC/IFRC). These are normally issued throughout an emergency to identify continuing humanitarian needs. If no UN or ICRC/IFRC situation report has been issued for six months, this could indicate that the situation is no longer perceived as an emergency, though international support could nevertheless be needed to address continuing humanitarian needs.

5.4 The contents of the line items of Table DAC5 are defined below:

18. See Reporting Directives for the Creditor Reporting System [DCD/DAC(2006)43] for more detailed descriptions of the purpose codes. Those instructions apply equally to completion of this DAC Table. The Secretariat can assist reporters with complete CRS reporting to use those reports to pre-fill most of Table DAC 5.

Line Number	DESCRIPTION	Content
100	SOCIAL INFRASTRUCTURE AND SERVICES	This main category relates essentially to efforts to develop the human resource potential of developing countries.
110	EDUCATION	Includes general teaching and instruction at all levels; as well as construction specifically to improve or adapt educational establishments. Training in a particular field, such as agriculture, is reported against the sector concerned.
111	EDUCATION, LEVEL UNSPECIFIED	Includes education sector policy and research, as well as buildings and teacher training when level of education unspecified or unknown.
112	BASIC EDUCATION	Includes primary, basic life skills for youth and adults and early childhood education.
113	SECONDARY EDUCATION	Includes vocational training.
114	POST-SECONDARY EDUCATION	Includes higher education and advanced technical and managerial training.
120	HEALTH	Covers assistance to hospitals, clinics, other medical and dental services, public health administration and medical insurance programmes.
121	HEALTH, GENERAL	Includes health policy, medical training, education and research, laboratories, hospitals and specialised clinics, ambulances, dental services, mental health, rehabilitation, non-infectious disease control, drug and substance abuse control (excluding narcotics traffic control).
122	BASIC HEALTH	Basic health care provision, training of basic health personnel and development of basic health infrastructure; nutrition, infectious disease control, public health campaigns.
130	POPULATION POLICIES/PROGRAMMES AND REPRODUCTIVE HEALTH	Covers all activities in the field of reproductive health, family planning and research into population problems, STD control including HIV/AIDS.
140	WATER SUPPLY AND SANITATION	Covers assistance given for water resources policy, protection and administrative management, water supply and use, sanitation and water resources development (including rivers).
150	GOVERNMENT AND CIVIL SOCIETY	Includes assistance to strengthen the administrative apparatus and government.
151	GOVERNMENT AND CIVIL SOCIETY, GENERAL	Includes government economic and development policy and planning; activities promoting good governance and strengthening civil society; public sector financial management; legal and judicial development; government administration; elections; human rights; free flow of information; women's equality organisations and institutions.
152	CONFLICT PREVENTION AND RESOLUTION, PEACE AND SECURITY	Includes security system management and reform in the form of technical co-operation; civilian peacebuilding, conflict prevention and resolution; post conflict peace building (UN); reintegration and SALW control; land mine clearance for developmental purposes; prevention and demobilisation of child soldiers; management of security expenditure and enhancing civil societies' role in the security system; support for the integration of demobilised military personnel into the economy and the conversion of production facilities from military to civilian outputs.
160	OTHER SOCIAL INFRASTRUCTURE AND SERVICES	Covers assistance to employment, housing, other social services and cultural development, narcotics control[19], social mitigation of HIV/AIDS.

19. ODA recording of narcotics control expenditures is limited to activities that focus on economic development and welfare including alternative development programmes and crop substitution. Activities by the donor country to interdict drug supplies, destroy crops or train or finance military personnel in anti-narcotics activities are not reportable.

Line Number	DESCRIPTION	Content
200	ECONOMIC INFRASTRUCTURE AND SERVICES	This major heading groups assistance for networks, utilities and services that facilitate economic activity.
210	TRANSPORT AND STORAGE	Covers road, rail, water and air transport and storage, whether or not related to transportation.
220	COMMUNICATIONS	Includes all communications (post and telecommunications, radio, television, print media), ICT.
230	ENERGY GENERATION AND SUPPLY	Covers both the production and distribution of energy. Assistance towards the peaceful use of nuclear energy is reportable as ODA. This includes the construction and decommissioning of nuclear power reactors for civilian power supply, the development or supply of medical isotopes, and food irradiation and other industrial and commercial applications. Nuclear weapons research and other military applications of nuclear technology are excluded.
240	BANKING AND FINANCIAL SERVICES	Covers assistance to finance and banking in both formal and informal sectors.
250	BUSINESS AND OTHER SERVICES	Includes business development and activities aimed at improving the business climate; privatisation.

Line Number	DESCRIPTION	Content
300	PRODUCTION SECTORS	This main heading groups contributions to all directly productive sectors.
310	AGRICULTURE, FORESTRY AND FISHING	Covers all primary production except resource extraction.
311	AGRICULTURE	Including agricultural sector policy, agricultural development and inputs, management of land and agricultural water resources, crops and livestock production, agrarian reform, agricultural credit, co-operatives and research as well as veterinary services.
312	FORESTRY	Includes forestry policy, planning and programmes, fuelwood and charcoal projects, forestry education, research and development.
313	FISHING	Includes fisheries policy, planning and programmes as well as fisheries research and education.
320	INDUSTRY, MINING AND CONSTRUCTION	Covers assistance to manufacturing industries of all kinds, technological research and development, extractive industries, and construction when sector cannot be identified.
321	INDUSTRY	Industrial policy, small business and craft development; all types of manufacturing, including agro-processing, chemicals and fertilisers, gas liquefaction and petroleum refining, fuel wood production, textiles and leather.
322	MINERAL RESOURCES AND MINING	Includes mining and minerals policy and programmes, geology, and extraction of metals, minerals and fuels.
323	CONSTRUCTION	Construction sector policy and planning; excluding construction activities within specific sectors (e.g., hospital or school construction).
331	TRADE POLICY AND REGULATIONS	Trade policy and planning; trade facilitation; regional trade agreements; multilateral trade negotiations; multisector wholesale/retail trade and trade promotion.
332	TOURISM	Tourism policy and administrative management.

Line Number	DESCRIPTION	Content
400	MULTISECTOR/CROSS-CUTTING	This main heading includes support for projects which straddle several sectors. However, entries should be made here only if the reporting country is unable to make an estimate of the amounts that can be allocated to and reported under individual sectors elsewhere in the table.
410	GENERAL ENVIRONMENTAL PROTECTION	Covers activities concerned with conservation, protection or amelioration of the physical environment without sector allocation.
430	OTHER MULTISECTOR	Covers urban and rural development projects, non agricultural alternative development, multisector education/training (including scholarships) and research when the sector cannot be identified.

Line Number	DESCRIPTION	Content
450	TOTAL SECTOR ALLOCABLE	Sum of amounts on lines 100, 200, 300 and 400.

Line Number	DESCRIPTION	Content
500	COMMODITY AID AND GENERAL PROGRAMME ASSISTANCE	This main heading includes contributions for general development purposes without sector allocation, with or without restrictions on the specific use of the funds (and irrespective of any control by the donor of the use of counterpart funds). Funds supplied on the general condition that they be used for capital projects at the recipient's choice, but not subject to agreement by the donor, are also to be included here.
510	GENERAL BUDGET SUPPORT	Unearmarked contributions to the government budget, support for the implementation of macroeconomic reforms, transfers to stabilise the balance-of-payments and general programme assistance when not allocable by sector.
520	DEVELOPMENTAL FOOD AID/FOOD SECURITY ASSISTANCE	Supplies and transport of food, cash for food, and intermediate products (fertilisers, seeds etc.) provided as part of a food aid programme.
530	OTHER COMMODITY ASSISTANCE	Includes import support of capital goods and commodities.

Line Number	DESCRIPTION	Content
600	ACTION RELATING TO DEBT	This main heading groups all actions relating to debt (forgiveness, conversions, swaps, buy-backs, rescheduling, refinancing).

Line Number	DESCRIPTION	Content
700	HUMANITARIAN AID	Humanitarian aid includes: disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded.
720	EMERGENCY RESPONSE	An emergency is a situation which results from man made crises and/or natural disasters. Covers material relief assistance and services, emergency food aid and relief co-ordination, protection and support services. Includes aid to refugees in developing countries.
730	RECONSTRUCTION RELIEF AND REHABILITATION	Short-term rehabilitation and reconstruction after an emergency or a conflict to facilitate the return to normal lives and livelihoods.
740	DISASTER PREVENTION AND PREPAREDNESS	Disaster risk reduction activities (e.g. developing knowledge, natural risks cartography, legal norms for construction); early warning systems; emergency contingency stocks and contingency planning including preparations for forced displacement.

Line Number	DESCRIPTION	Content
910	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	Administrative costs as defined in paragraphs 1.28 to 1.32.

Line Number	DESCRIPTION	Content
920	SUPPORT TO NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS	This main heading refers to official funds paid over to national and international non-governmental organisations and other private bodies for use at the latters' discretion. Official funds made available to NGOs for use on behalf of the official sector, in connection with purposes designated by the official sector, or known to and approved by the official sector, are not reportable as support to NGOs but as ODA through NGOs. The sectoral allocation of this total is included in Table DAC 5 indistinguishably as part of the sectoral allocation of ODA in general.

Line Number	DESCRIPTION	Content
930	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	Aid to refugees in donor countries as defined in paragraphs 1.33 and 1.34.

Line Number	DESCRIPTION	Content
998	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED	Amounts should be reported under this heading only for forms of aid which cannot be assigned to another part of the table, and also, in the case of project or sector assistance, to record contributions for which sectoral destination remains to be specified by or in agreement with the donor.

WHAT TO REPORT IN THE COLUMNS

5.5 The nature or form of an aid contribution (also referred to as its instrumental classification) should be selected by answering the question **"what form of aid will reach the benefiting sector"**. The distinctions made are between, on the one hand, **technical co-operation**, and on the other, **cash transfers, aid in kind, and the financing of capital projects**, which are collectively referred to as resource provision. For resource provision, a distinction is made between investment projects, sectorised programme aid (of which structural adjustment), and other resource provision including commodities and supplies.

For sector allocable aid

5.6 ***Investment projects*** (column 521) comprise a) schemes to increase and/or improve the recipient's stock of physical capital and b) financing the supply of goods and services in support of such schemes. The contribution of planners, engineers, technicians, etc. to the design and implementation of projects (i.e. investment-related technical co-operation) should be included as part of the capital project concerned. The category also covers integrated development programmes (e.g. rural or urban development) that contain large investment components.

5.7 ***Programme aid*** (column 522) comprises contributions to carry out wide-ranging development plans in a defined sector such as agriculture, education, transportation, etc. Assistance is made available "in cash" or "in kind", with or without restrictions on the specific use of the funds, but on the condition that the recipient executes a development plan in favour of the sector concerned.

5.8 ***[of which] Structural adjustment*** (column 523) comprises any sectorised programme aid that is financed in association with or related to the structural adjustment programmes of the World Bank and the IMF.

5.9 ***Other resource provision including commodities & supplies*** (column 527) comprises contributions which cannot be assigned to any of the above categories and which are not technical co-operation. It includes financial contributions to the activities of development banks, other credit providers and non-governmental organisations as well as the supply of spare parts or raw materials. Amounts may also be recorded in this column if, at the time of reporting, it is impossible to estimate the probable or intended form of aid.

5.10 ***Technical co-operation*** (column 524) comprises provision of resources where the main aim is to augment the stock of human intellectual capital, i.e. the level of knowledge, skills, technical know-how or productive aptitudes of the population of developing countries. Contributions mainly take the form of supply of human resources (teachers, volunteers and experts) or action targeted on human resources (education, training, advice). Associated supplies are also classified as technical co-operation. Technical co-operation primarily aimed at assisting the implementation of a project (investment-related TC) should be included in the amount recorded for that project in column 521.

For non-sector allocable aid

5.11 ***Programme aid*** (column 522) includes budget and balance-of-payments support.

5.12 ***Other resource provision including commodities & supplies*** (column 527) relates to resources which have been conveyed to the recipient in the form of goods that are ready for consumption or use on arrival, i.e. aid in kind. It includes, in particular, food aid and humanitarian aid. Actions relating to debt, administrative costs and subsidies to non-governmental organisations are also included in this column.

5.13 **Total ODA** (column 528) is the sum of the entries for resource provision (columns 521, 522, and 527) and TC (column 524) whether provided as a grant or loan. Report the total of **grants** (capital and TC) in column 529.

5.14 Report commitments (or gross disbursements) of **other official flows** in column 530.

TERMS

Table DAC 6

Bilateral and Multilateral Official Loans by Maturity Periods, Grace Periods and Interest Rates - Commitments

1	2	3	4	5	6	7	8
PROGRAMME OR AUTHORITY (GROUP INTO ODA (1) AND OOF (2))	AMOUNT	CODE		MATURITY PERIOD	GRACE PERIOD	INTEREST RATE	GRANT ELEMENT
	$ MILLIONS	TYPE(4)	NUMBER(3)	YEARS		PER CENT	

6.1 Table DAC 6 is used to report the value, type, maturity periods, grace periods and interest rates of all bilateral loan commitments to developing countries, grouping separately development loans (Table DAC 1, code 110), other official loans (Table DAC 1, code 235 with the exception of grants) and any loans to multilateral organisations (Table DAC 1, code 210). The information in Table DAC 6 is used to calculate average terms parameters and grant element.

6.2 Enter the name of the **agency, programme or authority** extending the loans in column 1 and list individual transactions with their **detailed terms parameters**. Loans with identical terms parameters from the same agency may be grouped and the **number** of loans entered in column 4.

6.3 In some cases terms are related to individual disbursements and are not precisely known at the time of commitment. In this case an estimate should be made and described in a footnote. Information should also be given on any interest waivers or special repayment patterns.

TYING STATUS

Table DAC 7b

Tying Status of Bilateral Official Development Assistance - Commitments

071	072	073	074
	LOANS		
GRANTS AND GRANT-LIKE CONTRIB.	TOTAL	*of which:* Project Assist.	TOTAL

7b.1 Table DAC 7b is used to report the tying status of bilateral ODA commitments. Members have agreed that administrative costs and technical co-operation expenditure should be disregarded in assessing the percentages of tied, partially untied and untied aid. These items should therefore not be included in the data reported in this Table.

WHAT TO REPORT IN THE COLUMNS

7b.2 Report commitments of **grants and grant-like contributions** other than technical co-operation and administrative costs in column 071. Report **total loan** commitments other than technical co-operation in column 072. Within that total, report commitments of **investment project aid loans** in column 073. **Total** (column 074) is the sum of grants (column 071) and loans (column 072).

WHAT TO REPORT IN THE ROWS

Line 1. DIRECTLY FINANCING IMPORTS, TOTAL (code 100)

7b.3 The sum of expenditures that directly finance imports that are untied (code 110), partially untied (code 120) or tied (code 130). Transactions are considered tied unless the donor has, at the time of the aid offer, clearly specified a range of countries eligible for procurement which meets the tests for "untied" or "partially untied" aid (see below).

Line 1.a) Untied: Procurement authorised in all OECD countries and substantially all developing countries (code 110)

7b.4 Bilateral loans or grants whose proceeds are fully and freely available to finance procurement from substantially all developing countries and from OECD countries.

Line 1.b) Partially untied (code 120)

7b.5 The sum of codes 121 and 122 below. Procurement limited to:

Line 1.b)1 Donor and substantially all developing countries (code 121)

7b.6 Bilateral loans and grants which are tied contractually or in effect[20] to procurement of goods and services from the donor country and from a restricted number of countries, which must include substantially all developing countries.

Line 1.b)2 Substantially all developing countries (code 122)

7b.7 Bilateral loans and grants which are tied contractually or in effect to procurement of goods and services in substantially all developing countries, to the exclusion of all other countries including the donor country.

Line 1.c) Tied (code 130):

7b.8 The sum of codes 131, 132, 133, 134 and 135, comprising grants and loans tied either contractually or in effect to procurement in one of the following:

Line 1.c)1 Donor country only (code 131)

7b.9 In addition to grants and loans tied to procurement in the donor country only, include official subsidies to domestic exporters that are recorded as ODA.

Line 1.c)2 Donor and specified developing countries (code 132)

Line 1.c)3 Specified developing countries (code 133)

Line 1.c)4 Specified developed and developing countries (code 134)

Line 1.c)5 Other (code 135)

Line 2. AID IN KIND (code 200)

7b.10 Goods which have been purchased in the donor country that are ready for consumption or use on arrival in the recipient country. Thus defined, aid in kind is classified as tied by definition.

7b.11 Most (but not all) aid in kind consists of either food aid or humanitarian aid. However, not all food or humanitarian aid is necessarily in kind. Amounts to be spent in another country for purchases of goods to be shipped from that country are not classified as aid in kind. Their tying status depends on the nature of the authority under which the purchases are made.

Line 3. NOT DIRECTLY FINANCING IMPORTS, TOTAL (code 300)

7b.12 The sum of codes 310, 320, 330 and 340 listed below. Items under this heading are classified as untied by definition.

---

20. The term "in effect tied" is used to cover both formal and informal arrangements governing eligible procurement sources: a transaction is defined to be in effect tied if: either i) it is the subject of a formal or informal understanding to that effect between the recipient and the donor country; or ii) it involves practices which the Development Assistance Committee and the Participants in the Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits may determine to result in such tying or partial untying. Transactions that are "in effect tied" are not reported separately in the table.

Line 3.a) Budget and balance-of-payments support (code 310)

7b.13 The provision of freely usable foreign exchange to the recipient.

Line 3.b) Local cost financing (code 320)

7b.14 Local costs are outlays made to finance the procurement of goods and services on the local market, i.e. bought from a local enterprise which produces them, or carried in the stocks of a local enterprise for sale to all comers, irrespective of the fact that they may originally have been imported. An example of the procurement of services would be payments of wages and salaries made to locally recruited project personnel.

7b.15 Commitments to finance local costs defined as above are classified as untied since the corresponding foreign exchange is available to the recipient economy to purchase imports from whatever source it thinks fit.

Line 3.c) Action relating to debt (code 330)

7b.16 Debt reorganisation that, by enabling the recipient to forgo making service payments, makes the corresponding amount of foreign exchange freely available.

Line 3.d) Other (code 340)

7b.17 Contributions to non-governmental organisations and official funds in support of, or intended for, direct equity investment and that are recorded as ODA, providing that there are no formal or informal restrictions which would cause them to be considered as in effect tied.

Line 4. TOTAL BILATERAL COMMITMENTS (code 500)

7b.18 The sum of codes 510, 520 and 530.

Line 4.a) Untied contributions (code 510)

7b.19 The sum of untied directly financing imports (code 110) and not directly financing imports (code 300).

Line 4.b) Partially untied contributions (code 520)

7b.20 Partially untied directly financing imports (code 120).

Line 4.c) Tied contributions (code 530)

7b.21 The sum of tied directly financing imports (code 130) and aid in kind (code 200).

ANNEX 1: DAC LIST OF ODA RECIPIENTS

Effective from 2006 for reporting on flows in 2005, 2006 and 2007

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < $825 in 2004)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $826-$3 255 in 2004)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $3 256-$10 065 in 2004)
Afghanistan	Cameroon	Albania	• Anguilla
Angola	Congo, Rep.	Algeria	Antigua and Barbuda
Bangladesh	Côte d'Ivoire	Armenia	Argentina
Benin	Ghana	Azerbaijan	Barbados
Bhutan	India	Belarus	Belize
Burkina Faso	Kenya	Bolivia	Botswana
Burundi	Korea, Dem.Rep.	Bosnia and Herzegovina	Chile
Cambodia	Kyrgyz Rep.	Brazil	Cook Islands
Cape Verde	Moldova	China	Costa Rica
Central African Rep.	Mongolia	Colombia	Croatia
Chad	Nicaragua	Cuba	Dominica
Comoros	Nigeria	Dominican Republic	Gabon
Congo, Dem. Rep.	Pakistan	Ecuador	Grenada
Djibouti	Papua New Guinea	Egypt	Lebanon
Equatorial Guinea	Tajikistan	El Salvador	Libya
Eritrea	Uzbekistan	Fiji	Malaysia
Ethiopia	Viet Nam	Georgia	Mauritius
Gambia	Zimbabwe	Guatemala	• Mayotte
Guinea		Guyana	Mexico
Guinea-Bissau		Honduras	• Montserrat
Haiti		Indonesia	Nauru
Kiribati		Iran	Oman
Laos		Iraq	Palau
Lesotho		Jamaica	Panama
Liberia		Jordan	Saudi Arabia (1)
Madagascar		Kazakhstan	Seychelles
Malawi		Macedonia, Former Yugoslav Republic of	South Africa
Maldives		Marshall Islands	• St. Helena
Mali		Micronesia,Fed. States	St. Kitts-Nevis
Mauritania		Morocco	St. Lucia
Mozambique		Namibia	St. Vincent & Grenadines
Myanmar		Niue	Trinidad & Tobago
Nepal		Palestinian Adm. Areas	Turkey
Niger		Paraguay	• Turks & Caicos Islands
Rwanda		Peru	Uruguay
Samoa		Philippines	Venezuela
Sao Tome & Principe		Serbia & Montenegro	
Senegal		Sri Lanka	
Sierra Leone		Suriname	
Solomon Islands		Swaziland	
Somalia		Syria	
Sudan		Thailand	
Tanzania		• Tokelau	
Timor-Leste		Tonga	
Togo		Tunisia	
Tuvalu		Turkmenistan	
Uganda		Ukraine	
Vanuatu		• Wallis & Futuna	
Yemen			
Zambia			

• Territory.

(1) Saudi Arabia passed the high income country threshold in 2004. In accordance with the DAC rules for revision of this List, it will graduate from the List in 2008 if it remains a high income country in 2005 and 2006.

DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL

ANNEX 2: LIST OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS

As at 8 June 2006

Below is a list of all agencies core contributions to which may be reported as official development assistance, either in whole or in part. "Core contributions" means funds that are disbursed at the discretion of the agency, in accordance with paragraphs 9 and 10 of these Directives.

Where donors effectively control the disposal of funds channelled through multilateral agencies, these should be reported as bilateral aid. This applies to contributions earmarked for specific countries, sectors or themes.

Agencies may also administer funds that are specifically directed to developing countries or development concerns. Contributions to such funds may be reported in full as ODA, regardless of whether core contributions to the agencies are reportable as ODA. In case of doubt, members may consult the Secretariat.

I. MULTILATERAL INSTITUTIONS

OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED IN WHOLE OR IN PART AS ODA

1. UNITED NATIONS

1.1 UN Agencies, Funds and Commissions

CCD	Convention to Combat Desertification
DLCO-EA	Desert Locust Control Organisation for Eastern Africa
ECA	Economic Commission for Africa
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia
IAEA	International Atomic Energy Agency (voluntary contributions only)
IFAD	International Fund for Agricultural Development
INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women
UNAIDS	Joint UN Programme on HIV/AIDS
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator
UNEP	United Nations Environment Programme
UNETPSA	United Nations Educational and Training Programme for Southern Africa
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFPA	United Nations Population Fund
UN Habitat	United Nations Human Settlements Programme
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNOCHA	United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
UNSC	United Nations System Staff College
UNSCN	United Nations System Standing Committee on Nutrition
UNSIA	United Nations System-Wide Special Initiative on Africa
UNU	United Nations University (including Endowment Fund)
UNV	United Nations Volunteers
UNVFD	United Nations Voluntary Fund on Disability
UNVFTC	United Nations Voluntary Fund for Technical Co-operation in the Field of Human Rights
UNVFVT	United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture
WFC	World Food Council
WFP	World Food Programme
WPC	World Population Conference

1.2 UN Administered Funds

A large number of funds are administered by UN operational or specialised agencies. Where these are specifically directed to developing countries or development concerns they should be reported in **full** as ODA, even where they come under the aegis of an organisation listed in Section 1.3 below. In case of doubt, members should consult the Secretariat.

1.3 Other UN (Contributions Reportable in Part)

FAO	51%	Food and Agriculture Organisation
ILO	15%	International Labour Organisation
ITU	18%	International Telecommunications Union
UNESCO	25%	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNO	12%	United Nations Organisation
UNPKO	6%	United Nations Peacekeeping Operations
UPU	16%	Universal Postal Union
WHO	70%	World Health Organisation
WIPO	3%	World Intellectual Property Organisation
WMO	4%	World Meteorological Organisation

2. EUROPEAN COMMISSION

EC	European Commission – Budget: Development
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
EDF	European Development Fund
EIB	European Investment Bank (interest subsidies only)
FEMIP	Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership Trust Fund

3. INTERNATIONAL MONETARY FUND, WORLD BANK AND WORLD TRADE ORGANISATION

3.1 International Monetary Fund

IMF – ENDA	International Monetary Fund - Subsidisation of IMF Emergency Assistance for Natural Disasters
IMF – PRGF Trust	International Monetary Fund – Poverty Reduction and Growth Facility Trust
IMF – PRGF-HIPC Trust	International Monetary Fund – Poverty Reduction and Growth Facility – Heavily Indebted Poor Countries Initiative Trust (includes HIPC, PRGF and PRGF-HIPC sub-accounts)

3.2 World Bank Group

IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association

IDA - HIPC	International Development Association - Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative Trust Fund
IFC	International Finance Corporation
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency

3.3 World Trade Organisation

WTO - ITC	World Trade Organisation - International Trade Centre
WTO - ACWL	World Trade Organisation – Advisory Centre on WTO Law
	World Trade Organisation – Doha Development Agenda Global Trust Fund

4. REGIONAL DEVELOPMENT BANKS

	African Solidarity Fund
Afr.DB	Ordinary Capital and African Development Fund
AsDB	Ordinary Capital and Asian Development Fund
CABEI	Central American Bank for Economic Integration
CAF	Andean Development Corporation
CDB	Ordinary Capital and Special Development Fund
ECCB	Eastern Caribbean Central Bank
IDB	Ordinary Capital, Fund for Special Operations, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund
NDF	Nordic Development Fund

5. OTHER MULTILATERAL INSTITUTIONS

ACBF	African Capacity Building Foundation
APEC – ASF	Asia-Pacific Economic Cooperation Support Fund (except contributions tied to counter-terrorism activities)
APFIC	Asia-Pacific Fishery Commission
APO	Asian Productivity Organisation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations: Economic Co-operation
ASEAN (CF)	ASEAN Cultural Fund
AU	African Union (excluding peacekeeping facilities)
AVRDC	World Vegetable Centre
BSTDB	Black Sea Trade and Development Bank (27 per cent of contributions reportable as ODA)
CAMES	African and Malagasy Council for Higher Education
CAPAM	Commonwealth Association for Public Administration and Management
CARICOM	Caribbean Community Secretariat
CEC	Caribbean Epidemiology Centre
CF	Commonwealth Foundation
CFC	Common Fund for Commodities
CFTC	Commonwealth Fund for Technical Co-operation
CGIAR (IARC)	Consultative Group on International Agricultural Research
CI	Commonwealth Institute
CIAT	International Centre for Tropical Agriculture
CIFOR	Centre for International Forestry Research
CIHEAM	International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies
CIMMYT	International Maize and Wheat Improvement Centre
CIP	International Potato Centre
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

CLAS	Commonwealth Legal Advisory Service
CMDF	Commonwealth Media Development Fund
COL	Commonwealth of Learning
CPLP	Community of Portuguese-Speaking Countries
CPTA	Colombo Plan Technical Assistance
CPTM	Commonwealth Partnership for Technology Management
CS	Club du Sahel
CSC	Commonwealth Scientific Council
CSSO	Commonwealth Small States Office
CTIAF	Commonwealth Trade and Investment Access Facility
CYP	Commonwealth Youth Programme
EBRD – ETC	European Bank for Reconstruction and Development – Early Transition Countries Initiative
ECOWAS	Economic Community of West African States
ENDA	Environmental Development Action in the Third World
EPPO	European and Mediterranean Plant Protection Organisation
EROPA	Eastern-Regional Organisation of Public Administration
FFA	South Pacific Forum Fisheries Agency
FFTC	Food and Fertiliser Technology Centre
FIT	Foundation for International Training
	Global Crop DiversityTrust
GEF	Global Environment Facility (77 per cent of contributions reportable as ODA)
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
IAF	Intergovernmental Agency of the Francophonie
IAI	International African Institute
IAII	Inter-American Indian Institute
IBE	International Bureau of Education – International Educational Reporting System (IERS)
ICAC	International Cotton Advisory Committee
ICARDA	International Centre for Agricultural Research in Dry Areas
ICCIDD	International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders
ICDDR,B	Centre for Health and Population Research
ICIPE	International Centre of Insect Physiology and Ecology
ICRA	International Centre for Development Oriented Research in Agriculture
ICRAF	World Agroforestry Centre
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDLO	International Development Law Organisation
IIC	International Institute for Cotton
IICA	Inter-American Institute for Co-operation on Agriculture
IITA	International Institute of Tropical Agriculture
ILRI	International Livestock Research Institute
INBAR	International Network for Bamboo and Rattan
	INTERPOL Fund for Aid and Technical Assistance to Developing Countries
IOC	Intergovernmental Oceanographic Commission
IOM	International Organisation for Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPGRI	International Plant Genetic Resources Institute
IRRI	International Rice Research Institute
ISTA	International Seed Testing Association
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (World Conservation Union)
ITTO	International Tropical Timber Organisation
IVI	International Vaccine Institute
IWMI	International Water Management Institute

JSCA	Justice Studies Centre of the Americas
MRC	Mekong River Commission
Montreal Protocol	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol
OAS	Organisation of American States
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Contributions to special funds for Technical Co-operation Activities Only)
OECD - Dev. Centre	OECD Development Centre
OECS	Organisation of Eastern Caribbean States
PAHO	Pan American Health Organisation
PAIGH	Pan American Institute of Geography and History
PARCA	Pan American Railway Congress Association
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PIFS	Pacific Islands Forum Secretariat
RN	Relief Net
SADC	Southern African Development Community
SATCC	Southern African Transport and Communications Commission
SCAAP	(Colombo Plan) Special Commonwealth African Assistance Programme
SEAFDC	Southeast Asian Fisheries Development Centre
SEAMEO	Southeast Asian Ministers of Education
SOPAC	South Pacific Applied Geoscience Commission
SPBEA	South Pacific Board for Educational Assessment
SPC	Secretariat of the Pacific Community
SPREP	Pacific Regional Environment Programme
UNPO	Unrepresented Nations and Peoples' Organisation
USP	University of the South Pacific
WAEMU	West African Economic and Monetary Union
WARDA	Africa Rice Centre
WCO – Fellowship Prog.	World Customs Organisation Fellowship Programme
WMU	World Maritime University
WorldFish Centre	WorldFish Centre

II. INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS
OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS (BILATERAL) ODA

AGID	Association of Geoscientists for International Development
AITIC	Agency for International Trade Information and Co-operation
AWEPA	European Parliamentarians for Africa
CLASCO	Latin American Council for Social Sciences (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)
CODESRIA	Council for the Development of Economic and Social Science Research in Africa
	Development Gateway Foundation
CUTS	Consumer Unity & Trust Society International
ELCI	Environmental Liaison Centre International
Eurostep	Eurostep
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa
FAWE	Forum for African Women Educationalists
GCE	Global Campaign for Education
HAI	Health Action International
HURIDOCS	Human Rights Information and Documentation Systems
ICRA	International Catholic Rural Association
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IFRCRCS	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IFS	International Federation of Settlements and Neighbourhood Centres
	International HIV/AIDS Alliance

IIED	International Institute for Environment and Development
INAFI	International Network of Alternative Financial Institutions
IPPF	International Planned Parenthood Federation
IPS	Inter Press Service, International Association
ISC	International Seismological Centre
ISHR	International Service for Human Rights
ITF	International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance
IUEF	International University Exchange Fund – IUEF Stip. in Africa and Latin America
MSF	Médecins Sans Frontières
OMCT	World Organisation Against Torture
PAID	Pan-African Institute for Development
PANOS	PANOS Institute
PSI	Population Services International
SID	Society for International Development
TI	Transparency International
UNION	International Union Against Tuberculosis and Lung Disease
WSP - International	War-Torn Societies International (soon to be renamed International Peacebuilding Alliance (Interpeace))
WUS	World University Service
WWB	Women's World Banking

III. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS
OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS (BILATERAL) ODA

	Cities Alliance
GAIN	Global Alliance for Improved Nutrition
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GeSCI	Global e-Schools and Communities Initiative
GWP	Global Water Partnership
IAVI	International AIDS Vaccine Initiative
IPM	International Partnership for Microbicides

IV. NETWORKS
OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS (BILATERAL) ODA

GKP	Global Knowledge Partnership

ANNEX 3: CONFORMITY OF DAC STATISTICS WITH BALANCE-OF-PAYMENTS CONCEPTS

Conformity with balance-of-payments concepts

A3.1. The financial data reported in the DAC Questionnaire on items entering a member's balance-of-payments statistics should as a rule be reconcilable with the balance-of-payments data it submits annually to the IMF and to the OECD. Accordingly, balance-of-payments concepts and definitions should be used wherever possible for these items unless there are strong reasons for not doing so.

A3.2. In conformity with balance-of-payments practice, only "long-term" capital transactions are counted, i.e. (i) grants and (ii) loans with an original maturity exceeding one year. Loans with a maturity of one year or less are not reportable in DAC statistics.

Development-related internal transactions reportable

A3.3. Information is also collected on official support to development-related transactions of the private sector within the donor country (see paragraph 34).

Divergences from balance-of-payments practice

A3.4. Members have agreed to *exclude* from DAC statistics the following items, which are normally included in balance-of-payments recording:

i) Military equipment or services

Grants, official loans, or credits (guaranteed or not) for the supply or financing of military equipment or services, including the direct participation in military expenditures and other contributions linked to a specific defence effort[21]. Training of military personnel, even in non-military matters such as civil engineering, surveying, or human rights law, is not reportable as ODA. Only the additional costs of military personnel delivering humanitarian aid is included in ODA, not their regular salaries and expenses. The use of military personnel to control civil disobedience, even in emergency situations, is not reportable as ODA. Forgiveness of military debt may be reported as OOF.

ii) Transfers to private individuals

Official transfer payments to private individuals (e.g. pensions, benefits and indemnities which the donor is obliged by law to provide), unless they are part of technical co-operation or relief programmes. Expenditures for official hospitality (e.g., entertainment of visiting dignitaries, gifts in cash or in kind provided to persons by reason of their official capacity) are considered as official transfer payments to private individuals and should **not** be reported as ODA.

iii) Transfers by private individuals

Grants by non-governmental organisations and other private sources for development purposes, (often referred to as *private grants*), are included in DAC statistics, but all other private payments

21. Military grants are -- as a rule -- also excluded from IMF balance-of-payments transactions.

defined as "private transfers" in the balance of payments (e.g., workers' remittances) are excluded.

Special treatment of certain items

A3.5. For certain services and activities in favour of developing countries, for which the IMF Balance-of-Payments Manual[22] does not give a ruling, the following treatment is adopted:

i) Flows to or through non-operational subsidiaries

Transactions to or through non-operational subsidiaries should where possible be treated as if they had been undertaken by the parent operational company or companies[23].

ii) Technical co-operation by commercial enterprises

Technical co-operation provided by commercial enterprises at their own expense is not recorded in the flow of resources. Such technical co-operation when included in a commercial project is itself reportable only if the project is reportable and is in that case included indistinguishably as part of the value of the project.

iii) Development related outlays within the donor country

Imputed costs for students from developing countries in non-fee-charging educational systems, or where fees do not cover the cost of training, may, under certain conditions (see paragraphs 1.11 to 1.13), be reportable as technical co-operation grants. Other ODA-reportable outlays within the donor country include support to NGOs and development awareness programmes (see paragraphs 1.24 to 1.27), refugee costs (see paragraphs 1.33 and 1.34) and administrative costs (see paragraphs 1.28 to 1.32).

iv) Interest subsidies

a) Subsidies relating to official development assistance (ODA) loans are not reportable as ODA

When an interest subsidy raises the grant element of an official loan above 25 per cent, making it eligible for inclusion in ODA, or further softens the terms of an ODA loan that already meets this criterion, the full amount of the loan is recorded as ODA, and its terms are reported after the application of the subsidy. It would be double-counting to enter the amount of the subsidy as a grant. However, this does not apply to interest subsidies within the framework of the Paris Club rescheduling option known as the *Debt Service Reduction.* See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

b) Other internally-paid interest subsidies may be reportable as ODA

Governmental interest subsidies to soften the terms of other official loans are internal flows within the "other official" sector and, for the same reasons as given above for ODA, should **not** be reported.

---

22. 5th edition, 1993.

23. This corresponds to balance-of-payments reporting principles but assumes special importance for reporting flows to developing countries.

Official interest subsidies to the private sector e.g., to soften the terms of private export credits or loans or credits by the banking sector, are reportable as grants, and classified as ODA if the loan or credit thus subsidised satisfies the following criteria:

i) The loan or credit has been screened by the aid authorities to ascertain its potential development effectiveness. As a minimum, it should be in conformity with the DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance[24].

ii) Where an interest subsidy allows a loan to meet the tied aid financing provisions of the OECD Arrangement, but still leaves its grant element below 25 per cent recalculated at a discount rate of 10 per cent, the interest subsidy should be classified as an other official flow (OOF).

iii) Where a tied "pre-blended" transaction is considered to be subject to the DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance on the grounds that it is an associated financing transaction, points (i) and (ii) above determine whether it has an ODA component.

iv) Subsidies to bring the interest rate on loans and credits from private sources down to the market-related minimum interest rates specified from time to time in the OECD Arrangement are classified as OOF.

c) Interest subsidies to multilateral organisations

Grants to multilateral agencies intended to soften the terms of the latter's lending are a direct resource outflow and should be recorded as ODA grants.

d) Interest subsidies within the framework of Paris Club rescheduling

Special reporting rules apply. See the *Handbook for Reporting Debt Reorganisation on the DAC Questionnaire.*

v) Capital subscriptions to multilateral agencies

Payments to multilateral agencies in the form of notes and similar instruments unconditionally encashable at sight by the recipient institutions are reported as disbursements as of their date of issue, whether or not they have actually been encashed. This procedure coincides with the balance-of-payments practice of certain countries but not with that of others.

24. See Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits, OECD, 1998, Chapter 3.

ANNEX 4: CORRESPONDENCES BETWEEN THE DAC TABLES

This Annex should be used to check the consistency between the different tables. The Annex presents, for each DAC Table, rows and columns where the value shown in at least one data cell needs to agree with that in a data cell in another table. Correspondences required within a table are not indicated in this Annex, as formulae already exist within the spreadsheets provided.

The data cells are identified in the following format:

Table name: row code (or name), column code

For example, bilateral ODA commitments shown at row 015, column 115 in Table DAC 1, must agree with:

- **DAC3a: Tot. bil., 305**: the row on Table DAC 3a for total bilateral ODA, and the column showing total commitments (305).

- **DAC5: Tot. bil., 528**: the row on Table DAC 5 for total bilateral commitments, and the column containing total ODA (528).

- **DAC7b: 500, 074 + DAC3a: Tot. bil., 306 + DAC1: 820, 115**: the row and column on Table DAC 7b for total bilateral commitments (row 500, column 074) plus the row for total bilateral ODA and the column showing total TC commitments (306) reported on Table DAC 3a plus administrative costs on Table DAC 1 (row 820, column 115).

DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL

TABLE DAC 1

Disbursements and Commitments of Official and Private Flows

Million US dollars Type of transaction		112 DISBURSEMENTS Amounts Extended	113 Amounts Received (-)	114 Net Amounts	115 COMMIT-MENTS Amounts Agreed
I. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (I.A + I.B)	**010**		DAC2a: Tot. bil.+mul., 205+215	DAC2a: Tot. bil.+mul., 208	DAC3a: Tot. bil.+mul., 305
I.A. Bilateral Official Development Assistance (I.A.1+I.A.2)	**015**		DAC2a: Tot. bil., 205+215	DAC2a: Tot. bil., 208	DAC3a: Tot. bil., 305 DAC5: Tot. bil., 526 DAC7b: 500, 074 + DAC3a: Tot. bil., 306 + DAC1: 820, 115
1. Bilateral grants, total (1.1 to 1.14)	020			DAC2a: Tot. bil., 201	DAC3a: Tot. bil., 301 DAC5: Tot. bil., 529 DAC7b: 500, 071 + DAC1: 050, 115 + 820, 115
1.2 Technical co-operation	050		//////////////////	DAC2a: Tot. bil., 207 less any TC loans	DAC3a: Tot. bil., 306 less any TC loans DAC5: Tot. bil., 524 less any TC loans *Excluded from DAC7b*
1.3 ODA grants in Associated Financing packages	107		//////////////////		
of which: Interest subsidies	108		//////////////////	DAC2a: Tot. bil., 208	DAC3a: Tot. bil., 306
1.4 Developmental food aid	060		//////////////////	DAC2a: Tot. bil., 213 less DAC1: 135, 112	DAC5: 520, 529
1.5 Humanitarian aid	070		//////////////////	DAC2a: Tot. bil., 216	DAC5: 700, 529
1.6 Debt forgiveness, total (incl. forgiven interest) (a + b + c)	075		//////////////////	DAC2a: Tot. bil., 212	DAC5: 600, 529 less DAC1: 094, 115 DAC7b: 330, 071 less DAC1: 094, 115
1.7 Other action on debt (a + b + c + d)	094		//////////////////		DAC5: 600, 529 less DAC1: 075, 115 DAC7b: 330, 071 less DAC1: 075, 115
1.8 General (core) support to national NGOs & oth.priv.bodies	077		//////////////////		
1.9 General (core) support to international NGOs	076		//////////////////	DAC2a: 1200, 206	DAC5: 920, 529
1.10 General (core) support to Public-Private Partnerships	063		//////////////////	DAC2a: 1300, 206	DAC3a: 1300, 305
1.12 Administrative costs not included elsewhere	820		//////////////////	DAC2a: "of which: Admin. costs", 206	DAC3a: "of which: Admin. costs", 305 DAC5: 910, 529 *Excluded from DAC7b*
1.13 Refugees in donor countries	105		//////////////////		DAC5: 930, 529
1.14 Other (including recoveries)	090		DAC2a: 110, 201		

TABLE DAC 1
Disbursements and Commitments of Official and Private Flows

Million US dollars Type of transaction		112 DISBURSEMENTS Amounts Extended	113 Amounts Received (-)	114 Net Amounts	115 COMMIT-MENTS Amounts Agreed
2. Non-grant bilateral ODA (2.1+2.2+2.3+2.4)	110	DAC2a: Tot. bil., 204	DAC2a: Tot. bil., 205+215	DAC2a: Tot. bil., 218	DAC3a: Tot. bil., 304 DAC5: Tot. bil., 528 less 529 DAC7b: 500, 072 + any TC loans
2.1 Loans by government or official agencies (total) (a+b+c)	131				
a) Food aid loans	135	DAC2a: Tot. bil., 213 less DAC1: 060, 114			DAC5: 520, 528 less 520, 529
b) Rescheduling, total (b.i + b.ii)	140	DAC2a: Tot. bil., 214			DAC5: 600, 528 less 600, 529 DAC7b: 330, 072
c) Other lending	130				
2.2 Acquisition of equity (total)	170			DAC2a: Tot. bil., 217	
2.3 Other	175				
2.4 Offsetting entry for debt forgiveness	101	//////////		DAC2a: Tot. bil., 215	//////////
Memo: - Interest received	785	//////////		DAC2a: Tot. bil., 209	//////////
Memo: - Offsetting entry for forgiven interest	801	//////////			//////////
I.B. Multilateral Official Development Assistance (I.B.1+I.B.2)	160		DAC2a: Tot. mul., 205	DAC2a: Tot. mul., 206	DAC3a: Tot. mul., 305
1. Grants and capital subscriptions, total (1.1 to 1.8)	186		DAC2a: 111, 206	DAC2a: Tot. mul., 201+210	DAC3a: Tot. mul., 301+310
To: 1.1 UN agencies	190	DAC2a: 992, 201+210			DAC3a: 992, 301+310
1.2 EC	195	DAC2a: 918+917+919, 201+210			DAC3a: 918+917+919, 301+310
1.3 IDA	550	DAC2a: 905, 201+210			DAC3a: 905, 301+310
1.4 Other World Bank (IBRD,IFC,MIGA)	545	DAC2a: 901+903+902, 201+210			DAC3a: 901+903+902, 301+310
1.5 Regional development banks	561	DAC2a: Tot.reg.banks, 201+210			DAC3a: Tot.reg.banks, 301+310
1.6 Global Environment Facility (77%)	211	DAC2a: 811, 201+210			DAC3a: 811, 301+310
1.7 Montreal Protocol	212	DAC2a: 812, 201+210			DAC3a: 812, 301+310
1.8 Other agencies	200	DAC2a: 907+989 less (811+812), 201+210			DAC3a: 907+989 less (811+812), 301+310
2. Concessional lending to multilat. agencies	210	DAC2a: Tot. mul., 204	DAC2a: Tot. mul., 205	DAC2a: Tot. mul., 218	DAC3a: Tot. mul., 304
Memo: - Capital subscriptions on an encashment basis	206		//////////	DAC2a: Tot. mul., 211	
Memo: - Interest received	790	//////////		DAC2a: Tot. mul., 209	//////////

DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL

TABLE DAC 1

Disbursements and Commitments of Official and Private Flows

Million US dollars Type of transaction		112 DISBURSEMENTS Amounts Extended	113 Amounts Received (-)	114 Net Amounts	115 COMMIT-MENTS Amounts Agreed
II. OTHER OFFICIAL FLOWS (II.A+II.B)	**230**	DAC2b: Tot. bil.+mul., 201+202+204	DAC2b: Tot. bil.+mul., 203+205+215	DAC2b: Tot. bil.+mul., 208	
II.A. Other Official Bilateral Flows (A.1+A.2+A.3+A.4+A.5)	**235**	DAC2b: Tot. bil., 201+202+204	DAC2b: Tot. bil., 203+205+215	DAC2b: Tot. bil., 206	DAC5: Tot. bil., 530
1. Export-related transactions (1.1 + 1.2 + 1.3)	240	DAC2b: Tot. bil., 202	DAC2b: Tot. bil., 203	DAC2b: Tot. bil., 202+203	
1.1 Official export credits to developing countries	265	DAC2b: Bil. sub-tot. (geographically allocated), 202	DAC2b: Bil. sub-tot. (geographically allocated), 203	DAC2b: Bil. sub-tot. (geographically allocated), 202+203	
1.2 Loans to national private exporters	270	DAC2b: 212, 202	DAC2b: 212, 203	DAC2b: 212, 208 less 212, 201 Deduct from DAC4 at 212, 420	
1.3 Interest subsidies to national private exporters	271			DAC2b: 212, 201	
2. Investment-related transactions (2.1 + 2.2)	294				
2.1 With developing countries	291				
of which: Joint ventures	292				
of which: - Loans	293				
- Acquisition of equity	280			DAC2b: Tot. bil., 217 less DAC1: 299, 114	
2.2 With residents (a + b)	287			DAC2b: 220, 208 Deduct from DAC4 at 220, 405 and 220, 420	
a) Loans to national private investors	285	DAC2b: 220, 204	DAC2b: 220, 205		
b) Subsidies to national private investors	286			DAC2b: 220, 201	
3. Rescheduling, total (3.1 + 3.2)	300				DAC5: 600, 530 less any grants for forgiveness of military debt included in DAC1: 298, 115
4. Other bilateral securities and claims (4.1+4.2)	295				
4.1 Other acquisition of equity	299			DAC2b: Tot. bil., 217 less DAC1: 280, 114	
4.2 Other claims and grants	298				
5. Offsetting entry for debt relief	102	//////////////////		DAC2b: Tot. bil., 215	//////////////////
II.B. Transactions with Multilateral Agencies at Market Terms (II.B.1 + II.B.2)	**325**	DAC2b: Tot. mul., 201+204	DAC2b: Tot. mul., 205	DAC2b: Tot. mul., 206	
Memo: - Interest received on OOF, total (bilat.+multilat.)	795	//////////////////		DAC2b: Tot. bil.+mul., 207 less DAC1: 786, 114	//////////////////
- Bilateral	800	//////////////////		DAC2b: Tot. bil., 207 less DAC1: 786, 114	//////////////////
- Multilateral	805	//////////////////		DAC2b: Tot. mul., 207	//////////////////
Memo: - Offsetting entry for forgiven interest	788	//////////////////		DAC2b: Tot. bil., 207 less DAC1: 800, 114	//////////////////

TABLE DAC 1
Disbursements and Commitments of Official and Private Flows

Million US dollars Type of transaction		112 DISBURSEMENTS Amounts Extended	113 Amounts Received (-)	114 Net Amounts	115 COMMIT-MENTS Amounts Agreed
III. PRIVATE FLOWS AT MARKET TERMS (RESIDENCE BASIS), TOTAL (III.A + III.B)	330			DAC4: Tot. bil.+mul., 420	
III.A. Bilateral Private Flows (III.A.1 + III.A.2 + III.A.3)	332			DAC4: Tot. bil., 420	
1. Direct investment	340			DAC4: Tot. bil., 405	
2. Other securities and claims (2.1 + 2.2)	353			DAC4: Tot. bil., 418+417	
2.1 Total banks (long-term) (a + b + c)	384			DAC4: Tot. bil., 418	
a) Bonds	751				
b) Export credits	752			DAC4: Tot. bil., 416	
c) Other bank	753				
2.2 Non-banks (a + b + c + d)	386			DAC4: Tot. bil., 417	
a) Guaranteed export credits	756	DAC4: Tot. bil., 408	DAC4: Tot. bil., 409	DAC4: Tot. bil., 410	
b) Non-guaranteed portions of guaranteed export cred.	761				
c) Bonds	388			DAC4: Tot. bil., 407	
d) Other securities (incl. equities)	389				
3. Offsetting entry for debt relief	103			DAC4: Tot. bil., 419	
III.B. Multilateral Private Flows	359			DAC4: Tot. mul., 420	
IV. NET PRIVATE GRANTS	415				
derived as: 1. Gross outflow from private sources	425			DAC4: Tot. bil.+mul., 425	
less 2. Support received from official sector	420			DAC1: 077, 114 + grants/subsid. from mul.ag.	

TABLE DAC 2a
Destination of Official Development Assistance - Disbursements

Million US dollars Recipient		201 Grants	212 --- *of which:* --- Debt for-giveness (Prin.+int.)	208 Ass.fin. interest subsidies	210 Capital subscrip-tions (deposit basis)	211 Capital subscrip-tions (encashment basis)	204 Loans & other long-term capital Extended	214 *of which:* Rescheduled debt	205 Received (excl.offsetting debt relief) (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	218 Total Net	217 *of which:* Equity investment	206 TOTAL NET DISBURSE-MENTS	207 ------ *of which:* Technical cooperation	213 Develop-mental food aid	216 ------ Humanitarian aid	209 Interest received (-)
Recoveries on grants	110		//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	DAC1: 080, 113	//////////	//////////	//////////	//////////
Bilateral, Total		DAC1: 020, 114	DAC1: 075, 114	DAC1: 108, 114	//////////	//////////	DAC1: 110, 112	DAC1: 140, 112	DAC1: 131,113 +170,113 +175,113	DAC1: 101, 114	DAC1: 110, 114	DAC1: 170, 114	DAC1: 015, 114	DAC1: 050, 114 + any TC loans	DAC1: 060,114 +135,112	DAC1: 070, 114	DAC1: 785,114 +801,114
Recoveries on grants & capital subscriptions	111		//////////	//////////			//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	//////////	DAC1: 186, 113	//////////	//////////	//////////	//////////
Multilateral, Total			//////////	//////////			DAC1: 210, 112	//////////	DAC1: 210, 113	//////////	DAC1: 210, 114	//////////	DAC1: 180, 114	//////////			DAC1: 790, 114
Total bilat.+multilat.													DAC1: 010, 114				

TABLE DAC 2b
Destination of Other Official Flows - Disbursements

Million US dollars Recipient	201 Grants	202 Official export cred. Amount extended	203 Amount received (-)	204 Other long-term Amount extended	205 (excl. offsetting debt relief) Amount received (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	206 TOTAL NET	217 of which: Equity investment	207 Interest received (-)
Bilateral, sub-total		DAC1: 265, 112	DAC1: 265, 113	DAC1: 291,112 +300,112 +295,112	DAC1: 291,113 +300,113 +295,113		DAC1: 265,114 +291,114 +300,114 +295,114 +102,114		
Supporting funds to private sector, total						////////////////		////////////////	
of which for: Export credits	212	DAC1: 271, 114	DAC1: 270, 112	DAC1: 270, 113	////////////////	////////////////	////////////////	DAC1: 270,114 +271,114	////////////////
Direct investment	220	DAC1: 286, 114	////////////////	////////////////	DAC1: 285, 112	DAC1: 285, 113	////////////////	DAC1: 287, 114	////////////////
Bilateral, Total		DAC1: 240, 112	DAC1: 240, 113	DAC1: 294,112 +300,112 +295,112	DAC1: 294,113 +300,113 +295,113	DAC1: 102, 114	DAC1: 235, 114	DAC1: 280,114 +299,114	DAC1: 800,114 +786,114
Multilateral, Total		////////////////	////////////////		DAC1: 325, 113	////////////////	DAC1: 325, 114	////////////////	DAC1: 805, 114
Total bilat.+multilat.							DAC1: 230, 114		DAC1: 795,114 +786,114

DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL

TABLE DAC 3a

Destination of Official Development Assistance - Commitments

Million US dollars Recipient		301 **Grants**	308 *of which:* Ass.fin. interest subsidies	310 **Capital subscrip-tions**	304 **Loans and other long-term capital**	305 **TOTAL**	306 *of which:* Technical cooperation
Bilateral, Total		DAC1: 020, 115	DAC1: 108, 115	////////////	DAC1: 110, 115	DAC1: 015, 115	DAC1: 050, 115 + any TC loans
		DAC5: Tot. bil., 529				DAC5: Tot. bil., 528	DAC5: Tot. bil., 524
		DAC7b: 500,071 less DAC1: 050,115 less 820,115			DAC5: Tot. bil., 528 less 529	DAC7b: 500,074 less DAC3a: Tot. bil., 306 less DAC1: 820,115	*Excluded from DAC7b*
Multilateral, Total			////////////		DAC1: 210, 115	DAC1: 180, 115	////////////
Total bilat.+multilat.						DAC1: 010, 115	

TABLE DAC 4
Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital

Million US dollars Recipient		405 Direct invest. incl. re-invested earnings	418 Other securities and claims Total Banks	416 *of which:* Export cred. Net	417 Total Non-banks	408 *of which:* Export credits Disbursements	409 (-) Amortisation	410 Net	407 Securities and other	419 Offsetting entries for debt relief (-)	420 TOTAL PRIVATE NET	425 Memo: Gross outflows from private sources
Bilateral, sub-total												
less Supporting funds from official sector, total									////////////	////////////		////////////
of which for: Export credits	212	////////////							////////////	////////////	Deduct DAC1: 270, 114	////////////
Direct investment	220	Deduct DAC1: 287, 114	////////////	////////////	////////////	////////////	////////////	////////////	////////////	////////////	Deduct DAC1: 287, 114	////////////
Bilateral, Total		DAC1: 340, 114	DAC1: 384, 114	DAC1: 752, 114	DAC1: 386, 114	DAC1: 756,112 +761,112	DAC1: 756,113 +761,113	DAC1: 756,114 +761,114	DAC1: 388,114 +389,114	DAC1: 103, 114	DAC1: 332, 114	
Multilateral, Total		////////////		////////////		////////////	////////////	////////////		////////////	DAC1: 359, 114	
Total bilat.+multilat.											DAC1: 330, 114	DAC1: 425, 114

DCD/DAC/STAT(2006)11/FINAL

TABLE DAC 5

Official Bilateral Commitments (or Gross Disbursements) by Sector of Destination

Million US dollars

Type of resource flow / Major purpose / Sector of destination		521	522	523	527	524	528	529	530
		OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE							
		RESOURCE PROVISION				TECH.	TOTAL	of which:	OTHER
		Investment projects	Programme aid	of which: Structural adjustment	Other, incl. commodities & supplies	COOP.	ODA	GRANTS	OFFICIAL FLOWS
TOTAL SECTOR ALLOCABLE (100+200+300+400)	450								
COMMODITY AID AND GENERAL PROGRAMME ASSISTANCE (510 to 530)	500								
General Budget Support	510								
Developmental food aid/Food Security Assistance	520						DAC1: 060,115 + 135,115	DAC1: 060,115	
Other Commodity Assistance	530								
ACTION RELATING TO DEBT	600						DAC1: 075,115 +094,115 +140,115 DAC7b: 330,074	DAC1: 075,115 +094,115 DAC7b: 330,071	DAC1: 300,115 + grants for forgiveness of military debt included in DAC1: 298,115
HUMANITARIAN AID (720+730+740)	700							DAC1: 070,115	
ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	910						*Excluded from DAC7b*	DAC1: 820,115 DAC3a: "of which: Admin. costs", 305	
SUPPORT TO NON-GOVERNMENTAL ORG.	920							DAC1: 077,115 +076,115	
REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	930							DAC1: 105,115	
UNALLOCATED / UNSPECIFIED	998								
TOTAL BILATERAL (450+500+600+700+910+920+930+998)	1000					DAC1: 050,115 + any TC loans DAC3a: Tot. bil., 306 *Excluded from DAC7b*	DAC1: 015,115 DAC3a: Tot. bil., 305 DAC7b: 500,074 + DAC3a: Tot. bil., 306 + DAC1: 820,115	DAC1: 020,115 DAC3a: Bil. tot, 301 DAC7b: 500,071 + DAC1: 050,115 + 820,115	DAC1: 235,115

TABLE DAC 6
Bilateral and Multilateral Official Loans
by Maturity Periods, Grace Periods, and Interest Rates - Commitments

1	2	3	4	5	6	7	8
Progamme or Authority (Group into ODA and OOF)	Amount	Code		Maturity Period	Grace Period	Interest Rate	Grant Element
	$ Millions	Type	Number	Years		Percent	
Sub-total ODA	DAC1: 110,115 +210,115 DAC3a: Tot. bil.+mul., 304						
Sub-total OOF	DAC1: 235,115 +325,115 excluding grants						
TOTAL		//////////		//////////	//////////	//////////	//////////

TABLE DAC 7b
Tying Status of Bilateral Official Development Assistance - Commitments

Million US dollars Type of Transaction		071 **Grants & grant-like contrib.**	072 **Loans** Total	073 *of which:* Project Ass.	074 **TOTAL**
3. NOT DIRECTLY FINANCING IMPORTS, TOTAL	300				
c) Action relating to debt	330	DAC1: 075,115 +094,115 DAC5: 600, 529	DAC1: 140, 115		DAC1: 075,115 +094,115 +140,115 DAC5: 600, 528
4. TOTAL BILATERAL COMMITMENTS (1)	500	DAC1: 020,115 less 050,115 less 820,115 DAC5: Tot. bil. 529 less DAC1: 050,115 less 820,115	DAC1: 110, 115 less any TC loans		DAC1: 015,115 less 820,115 less DAC3a: Tot. bil., 306 DAC5: Tot. bil. 528 less DAC3a: Tot. bil., 306 less DAC1: 820,115

(1) Excluding administrative costs and technical co-operation.

ALLEGATO B

ANNEX 2: LIST OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS

As at 12 June 2007

Below is a list of all agencies core contributions to which may be reported as official development assistance, either in whole or in part. "Core contributions" means funds that are disbursed at the discretion of the agency, in accordance with paragraphs 9 and 10 of these Directives.

Where donors effectively control the disposal of funds channelled through multilateral agencies, these should be reported as bilateral aid. This applies to contributions earmarked for specific countries, sectors or themes.

Agencies may also administer funds that are specifically directed to developing countries or development concerns. Contributions to such funds may be reported in full as ODA, regardless of whether core contributions to the agencies are reportable as ODA. In case of doubt, members may consult the Secretariat.

		Memo: DAC 2a Code	*Memo: Generic code for CRS reporting purposes*
I. MULTILATERAL INSTITUTIONS OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED IN WHOLE OR IN PART AS ODA			40000
1. UNITED NATIONS			41000
1.1 UN Agencies, Funds and Commissions			41100
CCD	Convention to Combat Desertification		41100
DLCO-EA	Desert Locust Control Organisation for Eastern Africa		41100
ECA	Economic Commission for Africa		41100
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean		41100
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific		41100
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia		41100
IAEA	International Atomic Energy Agency (voluntary contributions only)		41100
IFAD	International Fund for Agricultural Development	988	41108
INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women		41100
UNAIDS	Joint UN Programme on HIV/AIDS		41100
UNCDF	United Nations Capital Development Fund		41100
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development		41100
UNDP	United Nations Development Programme	959	41114
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator		41100
UNEP	United Nations Environment Programme		41100
UNETPSA	United Nations Educational and Training Programme for Southern Africa		41100

UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change		41100
UNFPA	United Nations Population Fund	974	41119
UN Habitat	United Nations Human Settlements Programme		41100
UNHCR	Office of the United Nations High-Commissioner for Refugees	967	41121
UNICEF	United Nations Children's Fund	963	41122
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation		41100
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women		41100
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research		41100
UNMAS	United Nations Mine Action Service		41100
UNOCHA	United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs		41100
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime		41100
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development		41100
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency	964	41130
UNSC	United Nations System Staff College		41100
UNSCN	United Nations System Standing Committee on Nutrition		41100
UNSIA	United Nations System-Wide Special Initiative on Africa		41100
UNU	United Nations University (including Endowment Fund)		41100
UNV	United Nations Volunteers		41100
UNVFD	United Nations Voluntary Fund on Disability		41100
UNVFTC	United Nations Voluntary Fund for Technical Co-operation in the Field of Human Rights		41100
UNVFVT	United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture		41100
WFC	World Food Council		41100
WFP	World Food Programme	966	41140
WPC	World Population Conference		41100

1.2 UN Administered Funds 41200

A large number of funds are administered by UN operational or specialised agencies. Where these are specifically directed to developing countries or development concerns they should be reported in full as ODA, even where they come under the aegis of an organisation listed in Section 1.3 below. In case of doubt, members should consult the Secretariat.

1.3 Other UN (Contributions Reportable in Part) 41300

FAO	51%	Food and Agriculture Organisation	932	41301
ILO	15%	International Labour Organisation	940	41302
ITU	18%	International Telecommunications Union	937	41303
UNESCO	25%	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation	942	41304
UNO	12%	United Nations Organisation	938	41305
UNPKO	7%	United Nations Peacekeeping Operations	943	41310
UPU	16%	Universal Postal Union	936	41306
WHO	70%	World Health Organisation	931	41307
WIPO	3%	World Intellectual Property Organisation	814	41308
WMO	4%	World Meteorological Organisation	933	41309

2. EUROPEAN COMMISSION 42000

EC	European Commission – Budget: Development	917	42001
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office		42001
EDF	European Development Fund	918	42003
EIB	European Investment Bank (interest subsidies only)	919	42004
FEMIP	Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership Trust Fund		42001

3. INTERNATIONAL MONETARY FUND, WORLD BANK AND WORLD TRADE ORGANISATION

3.1 International Monetary Fund			43000
IMF – ENDA	International Monetary Fund - Subsidisation of IMF Emergency Assistance for Natural Disasters		43000
IMF – PRGF Trust	International Monetary Fund – Poverty Reduction and Growth Facility Trust	958	43001
IMF – PRGF-HIPC Trust	International Monetary Fund – Poverty Reduction and Growth Facility – Heavily Indebted Poor Countries Initiative Trust (includes HIPC, PRGF and PRGF-HIPC sub-accounts)	949	43002
3.2 World Bank Group			44000
AMCs	Advance Market Commitments		44001
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	901	44001
IDA	International Development Association	905	44002
IDA - HIPC	International Development Association - Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative Trust Fund		44002
IFC	International Finance Corporation	903	44004
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	902	44005
3.3 World Trade Organisation			45000
WTO - ITC	World Trade Organisation - International Trade Centre		45000
WTO - ACWL	World Trade Organisation – Advisory Centre on WTO Law		45000
	World Trade Organisation – Doha Development Agenda Global Trust Fund		45000
4. REGIONAL DEVELOPMENT BANKS			46000
	African Solidarity Fund	972	46001
Afr.DB	African Development Bank Ordinary Capital	913	46002
Afr.DF	African Development Bank Special Fund	914	46003
AsDB	Asian Development Bank Ordinary Capital	915	46004
AsDF	Asian Development Bank Special Fund	916	46005
CABEI	Central American Bank for Economic Integration	910	46007
CAF	Andean Development Corporation		46000
CDB	Caribbean Development Bank Ordinary Capital and Special Development Fund	906	46009
ECCB	Eastern Caribbean Central Bank		46000
IDB	Inter-American Development Bank Ordinary Capital, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund	909	46012
IDB Special Fund	Inter-American Development Bank Fund for Special Operations	912	46013
NDF	Nordic Development Fund		46000
5. OTHER MULTILATERAL INSTITUTIONS			47000
ACBF	African Capacity Building Foundation		47000
APEC – ASF	Asia-Pacific Economic Cooperation Support Fund (except contributions tied to counter-terrorism activities)		47000

APFIC	Asia-Pacific Fishery Commission		47000
APO	Asian Productivity Organisation		47000
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations: Economic Co-operation		47000
ASEAN (CF)	ASEAN Cultural Fund		47000
AU	African Union (excluding peacekeeping facilities)		47000
AVRDC	World Vegetable Centre		47000
BSEC	Organisation of the Black Sea Economic Cooperation (78 per cent of contributions reportable as ODA)		47000
BSTDB	Black Sea Trade and Development Bank (27 per cent of contributions reportable as ODA)		47000
CAMES	African and Malagasy Council for Higher Education		47000
CAPAM	Commonwealth Association for Public Administration and Management		47000
CARICOM	Caribbean Community Secretariat		47000
CEC	Caribbean Epidemiology Centre		47000
CF	Commonwealth Foundation		47000
CFC	Common Fund for Commodities		47000
CFTC	Commonwealth Fund for Technical Co-operation		47000
CGIAR (IARC)	Consultative Group on International Agricultural Research		47000
CI	Commonwealth Institute		47000
CIAT	International Centre for Tropical Agriculture		47000
CIFOR	Centre for International Forestry Research		47000
CIHEAM	International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies		47000
CIMMYT	International Maize and Wheat Improvement Centre		47000
CIP	International Potato Centre		47000
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora		47000
CLAS	Commonwealth Legal Advisory Service		47000
CMDF	Commonwealth Media Development Fund		47000
COL	Commonwealth of Learning		47000
CP	Colombo Plan		47000
CPLP	Community of Portuguese-Speaking Countries		47000
CPTM	Commonwealth Partnership for Technology Management		47000
CS	Club du Sahel		47000
CSC	Commonwealth Scientific Council		47000
CSSO	Commonwealth Small States Office		47000
CTIAF	Commonwealth Trade and Investment Access Facility		47000
CYP	Commonwealth Youth Programme		47000
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces		47000
EBRD – ETC	European Bank for Reconstruction and Development – Early Transition Countries Initiative		47000
	European Bank for Reconstruction and Development – Western Balkans Trust fund		47000
ECOWAS	Economic Community of West African States		47000
ENDA	Environmental Development Action in the Third World		47000
EPPO	European and Mediterranean Plant Protection Organisation		47000
EROPA	Eastern-Regional Organisation of Public Administration		47000
FFA	South Pacific Forum Fisheries Agency		47000
FFTC	Food and Fertiliser Technology Centre		47000
FIT	Foundation for International Training		47000
	Global Crop DiversityTrust		47000
GEF	Global Environment Facility (77 per cent of contributions reportable as ODA)	811	47044
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	1312	47045

GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining		47000
IAI	International African Institute		47000
IAII	Inter-American Indian Institute		47000
IBE	International Bureau of Education -- International Educational Reporting System (IERS)		47000
ICAC	International Cotton Advisory Committee		47000
ICARDA	International Centre for Agricultural Research in Dry Areas		47000
ICCIDD	International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders		47000
ICDDR,B	Centre for Health and Population Research		47000
ICIPE	International Centre of Insect Physiology and Ecology		47000
ICRA	International Centre for Development Oriented Research in Agriculture		47000
ICRAF	World Agroforestry Centre		47000
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics		47000
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance		47000
IDLO	International Development Law Organisation		47000
IFFIm[1]	International Finance Facility for Immunisation		47000
IIC	International Institute for Cotton		47000
IICA	Inter-American Institute for Co-operation on Agriculture		47000
IITA	International Institute of Tropical Agriculture		47000
ILRI	International Livestock Research Institute		47000
INBAR	International Network for Bamboo and Rattan		47000
	INTERPOL Fund for Aid and Technical Assistance to Developing Countries		47000
IOC	Intergovernmental Oceanographic Commission		47000
IOM	International Organisation for Migration		47000
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change		47000
IPGRI	International Plant Genetic Resources Institute		47000
IRRI	International Rice Research Institute		47000
ISTA	International Seed Testing Association		47000
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (World Conservation Union)		47000
ITTO	International Tropical Timber Organisation		47000
IVI	International Vaccine Institute		47000
IWMI	International Water Management Institute		47000
JSCA	Justice Studies Centre of the Americas		47000
MDRP	Multi-Country Demobilisation and Reintegration Program		47000
Montreal Protocol	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol	812	47078
MRC	Mekong River Commission		47000
OAS	Organisation of American States		47000
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Contributions to special funds for Technical Co-operation Activities Only)		47000
OECD - Dev. Centre	OECD Development Centre		47000
OECS	Organisation of Eastern Caribbean States		47000
OIF	International Organisation of the Francophonic		47000
PAHO	Pan American Health Organisation		47000
PAIGH	Pan American Institute of Geography and History		47000
PARCA	Pan American Railway Congress Association		47000
PIDG	Private Infrastructure Development Group		47000

[1] Disbursements are recorded at the time the donors actually make payments. This is likely to be both during the life cycle of the bonds (to cover set-up costs, administration, interest payments to bondholders etc.), and at maturity of the bonds when donor contributions will reimburse bondholders.

PIFS	Pacific Islands Forum Secretariat		47000
RN	Relief Net		47000
SADC	Southern African Development Community		47000
SATCC	Southern African Transport and Communications Commission		47000
SCAAP	(Colombo Plan) Special Commonwealth African Assistance Programme		47000
SEAFDC	Southeast Asian Fisheries Development Centre		47000
SEAMEO	Southeast Asian Ministers of Education		47000
SOPAC	South Pacific Applied Geoscience Commission		47000
SPBEA	South Pacific Board for Educational Assessment		47000
SPC	Secretariat of the Pacific Community		47000
SPREP	Pacific Regional Environment Programme		47000
UNPO	Unrepresented Nations and Peoples' Organisation		47000
USP	University of the South Pacific		47000
WAEMU	West African Economic and Monetary Union		47000
WARDA	Africa Rice Centre		47000
WCO – Fellowship Prog.	World Customs Organisation Fellowship Programme		47000
WMU	World Maritime University		47000
WorldFish Centre	WorldFish Centre		47000

II. INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS 21000
OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS (BILATERAL) ODA

AGID	Association of Geoscientists for International Development		21000
AITIC	Agency for International Trade Information and Co-operation		21000
AWEPA	European Parliamentarians for Africa		21000
CLASCO	Latin American Council for Social Sciences (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)		21000
CODESRIA	Council for the Development of Economic and Social Science Research in Africa		21000
	Development Gateway Foundation		21000
CUTS	Consumer Unity & Trust Society International		21000
ELCI	Environmental Liaison Centre International		21000
Eurostep	Eurostep		21000
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa		21000
FAWE	Forum for African Women Educationalists		21000
GCE	Global Campaign for Education		21000
HAI	Health Action International		21000
HURIDOCS	Human Rights Information and Documentation Systems		21000
	International Alert		21000
ICRA	International Catholic Rural Association		21000
ICRC	International Committee of the Red Cross	1211	21016
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development		21000
IFRCRCS	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies		21000
IFS	International Federation of Settlements and Neighbourhood Centres		21000
	International HIV/AIDS Alliance		21000
IIED	International Institute for Environment and Development		21000
IISD	International Institute for Sustainable Development		21000
INAFI	International Network of Alternative Financial Institutions		21000
IPPF	International Planned Parenthood Federation	1212	21023
IPS	Inter Press Service, International Association		21000
ISC	International Seismological Centre		21000

ISHR	International Service for Human Rights		21000
ITF	International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance		21000
IUEF	International University Exchange Fund -- IUEF Stip. in Africa and Latin America		21000
IWTC	International Women's Tribune Centre		21000
MSF	Médecins Sans Frontières		21000
OMCT	World Organisation Against Torture		21000
PAID	Pan-African Institute for Development		21000
PANOS	PANOS Institute		21000
PSI	Population Services International		21000
SID	Society for International Development		21000
TI	Transparency International		21000
UNION	International Union Against Tuberculosis and Lung Disease		21000
WSP - International	War-Torn Societies International (soon to be renamed International Peacebuilding Alliance (Interpeace))		21000
WUS	World University Service		21000
WWB	Women's World Banking		21000

III. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS 30000

OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS (BILATERAL) ODA

	Cities Alliance		30000
GAID	Global Alliance for ICT and Development		30000
GAIN	Global Alliance for Improved Nutrition		30000
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization	1311	30002
GeSCI	Global e-Schools and Communities Initiative		30000
GWP	Global Water Partnership		30000
IAVI	International AIDS Vaccine Initiative		30000
IPM	International Partnership for Microbicides		30000
SAS	Small Arms Survey		30000
UNITAID	UNITAID		30000

IV. NETWORKS 50000

OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS (BILATERAL) ODA

GDN	Global Development Network	50000
GKP	Global Knowledge Partnership	50000

ALLEGATO C

TABLE DAC 1
DISBURSEMENTS AND COMMITMENTS OF OFFICIAL AND PRIVATE FLOWS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

Million US dollars Type of transaction		112 DISBURSEMENTS Amounts Extended	113 Amounts Received (-)	114 Net Amounts	115 COMMITMENTS Amounts Agreed
TOTAL OFFICIAL AND PRIVATE FLOWS (I+II+III+IV)	005	8493,20	-2981,14	5512,06	
I. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (I.A + I.B)	010	4002,53	-361,45	3641,08	4137,54
I.A. Bilateral Official Development Assistance (I.A.1 + I.A.2)	015	2362,37	-361,45	2000,92	2508,22
1. Bilateral grants, total (1.1 to 1.14)	020	2147,04	0,00	2147,04	2159,38
1.1 Project and programme aid (a + b)	045	182,51		182,51	166,66
a) Investment project aid	046	28,92		28,92	58,13
b) Programme aid	047	153,59		153,59	108,53
of which: Sector programme assistance	041			0,00	
1.2 Technical co-operation	050	171,40		171,40	191,67
of which: Imputed student costs	051			0,00	
1.3 ODA grants in Associated Financing packages	107			0,00	
of which: Interest subsidies	108			0,00	
1.4 Developmental food aid	060	5,77		5,77	6,43
1.5 Humanitarian aid	070	74,04		74,04	75,28
of which: - Relief food aid	062	7,91		7,91	
1.6 Debt forgiveness, total (incl. forgiven interest) (a + b + c)	075	1379,25		1379,25	1379,25
a) ODA claims	074	0,87		0,87	0,87
b) OOF claims	071	1378,38		1378,38	1378,38
c) Private claims	072			0,00	
Memo: Grants for debt service reduction	097			0,00	
1.7 Other action on debt (a + b + c + d)	094	216,50		216,50	216,50
a) Service payments to third parties	091			0,00	
b) Debt conversion	092			0,00	
c) Debt buybacks	096	216,45		216,45	216,45
d) Other	093	0,05		0,05	0,05
1.8 General (core) support to national NGOs & other priv. bodies	077	9,59		9,59	8,66
1.9 General (core) support to international NGOs	076			0,00	
1.10 General (core) support to Public-Private Partnerships	083			0,00	
1.11 Promotion of development awareness	079			0,00	
1.12 Administrative costs not included elsewhere	820	55,51		55,51	65,68
1.13 Refugees in donor countries	105	0,05		0,05	0,22
1.14 Other (including recoveries)	080	52,43		52,43	49,03
Memo: - Post-conflict peacebuilding operations	208			0,00	
2. Non-grant bilateral ODA (2.1 + 2.2 + 2.3 + 2.4)	110	215,33	-361,45	-146,12	348,83
2.1 Loans by government or official agencies (total) (a+b+c)	131	215,33	-361,45	-146,12	348,83
a) Food aid loans	135			0,00	
b) Rescheduling, total (b.i + b.ii)	140	8,57	0,00	8,57	8,57
b.i. ODA claims (capitalised interest)	151	8,57		8,57	8,57
b.ii. OOF claims	152			0,00	
c) Other lending	130	206,76	-361,45	-154,69	340,26
2.2 Acquisition of equity (total)	170			0,00	
of which: - Participation in joint ventures w.recip.countries	172			0,00	
2.3 Other	175			0,00	
2.4 Offsetting entry for debt forgiveness	101			0,00	
Memo: - Loans included in Associated Financing packages	177			0,00	
- Interest received	785			0,00	
- Offsetting entry for forgiven interest	801			0,00	
I.B. Multilateral Official Development Assistance (I.B.1 + I.B.2)	180	1640,16	0,00	1640,16	1629,32
1. Grants and capital subscriptions, total (1.1 to 1.8)	186	1640,16	0,00	1640,16	1629,32
To: 1.1 UN agencies	190	115,12		115,12	106,03
1.2 EC	195	1315,78		1315,78	1315,78
1.3 IDA	550	29,53		29,53	29,53
1.4 Other World Bank (IBRD,IFC,MIGA)	545	66,97		66,97	66,97
1.5 Regional development banks	561	15,53		15,53	14,14
1.6 Global Environment Facility (77%)	211	28,73		28,73	28,73
1.7 Montreal Protocol	212			0,00	
1.8 Other agencies	200	68,49		68,49	68,13
2. Concessional lending to multilat. agencies	210			0,00	
Memo: - Capital subscriptions on an encashment basis	206	242,42		242,42	
- Interest received	790			0,00	
Memo (bilat. + multilat.):					
- HIPC Initiative (MDRI)	791	36,67		36,67	
- IDA Debt Reduction Facility	792			0,00	

TABLE DAC 1
DISBURSEMENTS AND COMMITMENTS OF OFFICIAL AND PRIVATE FLOWS
2007 edition

Reporting country: **Italy**
Period: **2006**
Date: 30/08/2007

Million US dollars Type of transaction		112 DISBURSEMENTS Amounts Extended	113 Amounts Received (-)	114 Net Amounts	115 COMMITMENTS Amounts Agreed
II. OTHER OFFICIAL FLOWS (II.A+II.B)	**230**	**174,03**	**-1130,88**	**-956,85**	**174,03**
II.A. Other Official Bilateral Flows (A.1+A.2+A.3+A.4+A.5)	**235**	**174,03**	**-1130,88**	**-956,85**	**174,03**
1. Export-related transactions (1.1 + 1.2 + 1.3)	240	52,74	-14,50	38,24	52,74
1.1 Official export credits to developing countries	265			0,00	
1.2 Loans to national private exporters	270			0,00	
1.3 Interest subsidies to national private exporters	271	52,74	-14,50	38,24	52,74
2. Investment-related transactions (2.1 + 2.2)	294	9,05	0,00	9,05	9,05
2.1 With developing countries	291			0,00	
of which: Joint venturas	292			0,00	
of which: - Loans	293			0,00	
- Acquisition of equity	280			0,00	
2.2 With residents (a + b)	287	9,05	0,00	9,05	9,05
a) Loans to national private investors	285			0,00	
b) Subsidies to national private investors	286	9,05		9,05	9,05
3. Rescheduling, total (3.1 + 3.2)	300	112,24	0,00	112,24	112,24
3.1 Non-concessional rescheduling (a + b)	301	112,24	0,00	112,24	112,24
a) OOF claims (capitalised interest)	302	112,24		112,24	112,24
b) Private sector claims	310			0,00	
3.2 ODF component of debt service reduction	303			0,00	
4. Other bilateral securities and claims (4.1 + 4.2)	295	0,00	0,00	0,00	0,00
4.1 Other acquisition of equity	299			0,00	
4.2 Other claims and grants	298			0,00	
5. Offsetting entry for debt relief	102	////////////////////	-1116,38	-1116,38	////////////////////
II.B. Transactions with Multilateral Agencies at Market Terms (II.B.1 + II.B.2)	**325**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
1. Purchase of securities from issuing agencies	326			0,00	
2. Other transactions	327			0,00	
Memo: - Interest received on OOF, total (bilat.+multilat.)	795	////////////////////	0,00	0,00	////////////////////
- Bilateral	800	////////////////////		0,00	////////////////////
- Multilateral	805	////////////////////		0,00	////////////////////
- Offsetting entry for forgiven interest	786	////////////////////	-478,45	-478,45	////////////////////
III. PRIVATE FLOWS AT MARKET TERMS (RESIDENCE BASIS), TOTAL (III.A + III.B)	**330**	**4193,42**	**-1488,81**	**2704,61**	////////////////////
III.A. Bilateral Private Flows (III.A.1 + III.A.2 + III.A.3)	**332**	**4193,42**	**-1488,81**	**2704,61**	////////////////////
1. Direct investment	340	1151,42		1151,42	////////////////////
of which: New capital outflows	345	1151,42		1151,42	////////////////////
2. Other securities and claims (2.1 + 2.2)	353	3042,00	-1488,81	1553,19	////////////////////
2.1 Total banks (long-term) (a + b + c)	384	1469,89	0,00	1469,89	////////////////////
a) Bonds	751			0,00	////////////////////
b) Export credits	752	1755,11		1755,11	////////////////////
c) Other bank	753			0,00	////////////////////
2.2 Non-banks (a + b + c + d)	386	1572,11	-1488,81	83,30	////////////////////
a) Guaranteed export credits	756			0,00	////////////////////
b) Non-guaranteed portions of guaranteed export cred.	761	1572,11	-725,33	846,78	////////////////////
c) Bonds	388			0,00	////////////////////
d) Other securities (incl. equities)	389		-763,48	-763,48	////////////////////
3. Offsetting entry for debt relief	103	////////////////////		0,00	////////////////////
III.B. Multilateral Private Flows	**359**			**0,00**	////////////////////
IV. NET PRIVATE GRANTS	**415**	**123,22**	////////////////////	**123,22**	////////////////////
derived as: 1. Gross outflow from private sources, less	425	123,22	////////////////////	123,22	////////////////////
2. Support received from official sector (code 077 above)	420	////////////////////	////////////////////		////////////////////
Memo: ODA channelled through private sources (as distinct from support to private sources)	421	////////////////////	////////////////////		////////////////////
GNI	**001**	////////////////////	////////////////////	**1846854,67**	////////////////////
ODA % GNI	**002**	////////////////////	////////////////////	**0,20**	////////////////////
TOTAL FLOWS % GNI	**003**	////////////////////	////////////////////		////////////////////
V. ITEM ONLY PARTLY COVERED IN DAC RESOURCE FLOW STATISTICS		////////////////////	////////////////////	////////////////////	////////////////////
1. Total participation in peacebuilding operations (incl. non-ODA)	207		////////////////////	0,00	////////////////////

TABLE DAC 2A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		201	212 (of which:)	221 (of which:)	208 (of which:)	210	211	204	214	205	215	218	217	206 TOTAL	207 (of which:)	213 (of which:)	216 (of which:)	209
		GRANTS	DEBT FOR-GIVENESS (Principal + interest)	OTHER DEBT GRANTS	ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	CAPITAL SUBSCRIP-TIONS (deposit basis)	Memo: Capital sub-scriptions on encashment basis	LOANS & OTHER LONG-TERM CAPITAL: EXTENDED	of which: Rescheduled debt	RECEIVED (excl.offsetting debt relief) (-)	Offsetting entries for debt relief (-)	TOTAL NET	of which: Equity investment	NET DISBURSEMENTS	TECHNICAL COOPERAT.	DEVELOP-MENTAL FOOD AID	HUMANI-TARIAN AID	INTEREST RECEIVED (-)
I. EUROPE, TOTAL		205,45	140,01	0,00	0,00			32,52	6,57	-22,92	0,00	9,60	0,00	215,06	21,00	0,00	0,16	0,00
ALBANIA	071	26,15						10,27		-6,29		3,98		30,13	7,23		0,00	
BELARUS	086	0,09										0,00		0,09	0,02			
BOSNIA-HERZEGOVINA	064	5,42								-0,14		-0,14		5,28	2,00			
CROATIA	062	0,80								-4,69		-4,69		-3,89	0,80			
MACEDONIA (FYROM)	065	6,92						1,13		-0,89		0,24		7,16	1,67			
MOLDOVA	093	0,11										0,00		0,11	0,10			
MONTENEGRO	065	19,89	18,56					3,43	3,43			3,43		23,32	1,31			
SERBIA	063	124,51	121,43					5,15	5,15			5,15		129,65	1,01		0,01	
TURKEY	055	0,15								-10,91		-10,91		-10,76	0,13			
UKRAINE	085	0,18										0,00		0,18	0,12			
STATES OF EX-YUGOSLAVIA UNSPECIF.	088	5,00						12,55				12,55		17,55	0,01		0,13	
EUROPE, REGIONAL	089	16,24										0,00		16,24	5,61		0,02	
II. AFRICA, TOTAL		1126,79	704,65	216,45	0,00			130,23	0,00	-172,75	0,00	-42,52	0,00	1084,27	52,64	4,75	10,72	0,00
II.A. NORTH OF SAHARA, TOTAL		54,64	4,04	0,00	0,00			45,11	0,00	-71,36	0,00	-26,25	0,00	28,39	6,46	1,64	0,07	0,00
ALGERIA	130	8,48	4,04					2,41		-0,02		2,39		10,87	0,89	1,64		
EGYPT	142	3,55						8,14		-22,08		-13,94		-10,39	1,85			
LIBYA	133	1,38										0,00		1,38	1,27			
MOROCCO	136	3,09						15,20		-14,31		0,89		4,88	0,54		0,05	
TUNISIA	139	38,42						19,36		-34,95		-15,58		20,83	1,81			
NORTH OF SAHARA, REGIONAL	189	0,82										0,00		0,82	0,10		0,02	
II.B. SOUTH OF SAHARA, TOTAL		1069,85	700,61	216,45	0,00			85,12	0,00	-101,39	0,00	-16,27	0,00	1053,58	46,14	3,11	10,65	0,00
ANGOLA	225	3,09						3,20		-37,65		-34,45		-31,36	0,75		0,01	
BENIN	236	0,11										0,00		0,11	0,09			
BOTSWANA	227											0,00		0,00	0,00			
BURKINA FASO	267	0,96										0,00		0,96	0,62			
BURUNDI	228	14,08										0,00		14,08	0,11		0,00	
CAMEROON	229	63,63	62,52									0,00		63,63	0,05		0,63	
CAPE VERDE	230	0,31										0,00		0,31	0,13			
CENTRAL AFRICAN REP.	231	0,01										0,00		0,01	0,01		0,00	
CHAD	232	0,45										0,00		0,45	0,24			
COMOROS	233	0,00										0,00		0,00	0,00			
CONGO, DEM. REP.	235	1,27										0,00		1,27	0,13			
CONGO, REP.	234	42,41	42,20							-18,61		-18,61		23,80	0,13			
COTE D'IVOIRE	247	0,76										0,00		0,76	0,08			
DJIBOUTI	274	0,80										0,00		0,80	0,00			
EQUATORIAL GUINEA	245	0,00										0,00		0,00	0,00			
ERITREA	271	3,53										0,00		3,53	0,33		1,88	
ETHIOPIA	238	25,91						79,48				79,48		105,39	1,10			
GABON	239	0,12										0,00		0,12	0,00			
GAMBIA	240	0,30										0,00		0,30	0,00			
GHANA	241	0,44						2,44		-24,88		-22,44		-22,00	0,33			
GUINEA	243	0,03										0,00		0,03	0,03			
GUINEA-BISSAU	244	1,16										0,00		1,16	0,08		0,67	
KENYA	248	5,52								-13,40		-13,40		-7,88	2,92			
LESOTHO	249	0,00										0,00		0,00	0,00			
LIBERIA	251	0,00										0,00		0,00	0,00			
MADAGASCAR	252	0,48										0,00		0,48	0,05			
MALAWI	253	0,19										0,00		0,19	0,00			
MALI	255	2,22										0,00		2,22	0,27		0,63	
MAURITANIA	256	2,07										0,00		2,07	0,03	1,88		
MAURITIUS	257	0,00										0,00		0,00	0,00			
MAYOTTE	258	0,00										0,00		0,00	0,00			
MOZAMBIQUE	259	30,24										0,00		30,24	11,96		0,01	
NAMIBIA	275	0,33										0,00		0,33	0,00			
NIGER	260	5,37										0,00		5,37	0,41	0,61	1,88	
NIGERIA	261	761,74	545,23	216,45						-6,76		-6,76		754,98	0,05			
RWANDA	265	0,58										0,00		0,58	0,02			
ST.HELENA	276	0,00										0,00		0,00	0,00			
SAO TOME & PRINCIPE	268	0,23										0,00		0,23	0,23			
SENEGAL	269	1,75										0,00		1,75	0,17			
SEYCHELLES	270	0,00										0,00		0,00	0,00			

TABLE DAC 2A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS / RECIPIENT		201 GRANTS	212 of which: DEBT FORGIVENESS (Principal + interest)	221 of which: OTHER DEBT GRANTS	208 of which: ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	210 CAPITAL SUBSCRIPTIONS (deposit basis)	211 Memo: Capital subscriptions on encashment basis	204 LOANS & OTHER LONG-TERM CAPITAL EXTENDED	214 of which: Rescheduled debt	205 RECEIVED (excl.offsetting debt relief) (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	218 TOTAL NET	217 of which: Equity investment	206 TOTAL NET DISBURSEMENTS	207 of which: TECHNICAL COOPERAT.	213 of which: DEVELOP-MENTAL FOOD AID	216 HUMANI-TARIAN AID	209 INTEREST RECEIVED (-)
SIERRA LEONE	272	1,92										0,00		1,92	0,06	0,83		
SOMALIA	273	8,45										0,00		8,45	0,46		0,97	
SOUTH AFRICA	218	1,70										0,00		1,70	1,47			
SUDAN	278	12,50										0,00		12,50	10,96		0,79	
SWAZILAND	280	0,50								-0,09		-0,09		0,41	0,47			
TANZANIA	282	2,24										0,00		2,24	0,54		0,24	
TOGO	283	0,15										0,00		0,15	0,01			
UGANDA	285	9,56										0,00		9,56	2,01		1,39	
ZAMBIA	288	51,66	50,66									0,00		51,66	0,18			
ZIMBABWE	265	2,16										0,00		2,16	0,98		1,00	
SOUTH OF SAHARA, REGIONAL	289	8,88										0,00		8,88	8,59			
II.C. AFRICA, REGIONAL	298	2,30										0,00		2,30	0,03			
III. AMERICA, TOTAL		82,94	27,07	0,00	0,00			39,27	0,00	-37,00	0,00	2,27	0,00	65,21	10,28	1,02	2,99	0,00
III.A. NORTH & CENTRAL, TOTAL		19,59	10,76	0,00	0,00			3,20	0,00	-13,70	0,00	-10,50	0,00	9,09	1,53	0,00	1,26	0,00
ANGUILLA	376	0,00										0,00		0,00	0,00			
ANTIGUA & BARBUDA	377	0,00										0,00		0,00	0,00			
BARBADOS	329	0,00										0,00		0,00	0,00			
BELIZE	352	0,00										0,00		0,00	0,00			
COSTA RICA	336	0,00								-0,47		-0,47		-0,47	0,00			
CUBA	338	0,13										0,00		0,13	0,08			
DOMINICA	378	0,00										0,00		0,00	0,00			
DOMINICAN REPUBLIC	340	0,17								-7,91		-7,91		-7,74	0,11			
EL SALVADOR	342	0,37										0,00		0,37	0,00			
GRENADA	381	0,00										0,00		0,00	0,00			
GUATEMALA	347	1,05								-1,96		-1,96		-0,93	0,23			
HAITI	349	0,63										0,00		0,63	0,00		0,63	
HONDURAS	351	13,88	10,76					3,20				3,20		17,08	0,22		0,63	
JAMAICA	354	0,00								-3,34		-3,34		-3,34	0,00			
MEXICO	358	0,02										0,00		0,02	0,01			
MONTSERRAT	385	0,00										0,00		0,00	0,00			
NICARAGUA	364	2,55										0,00		2,55	0,10			
PANAMA	366	0,01										0,00		0,01	0,00			
ST.KITTS-NEVIS	382	0,00										0,00		0,00	0,00			
ST.LUCIA	383	0,00										0,00		0,00	0,00			
ST.VINCENT & GRENADINES	384	0,00										0,00		0,00	0,00			
TRINIDAD & TOBAGO	376	0,00										0,00		0,00	0,00			
TURKS & CAICOS ISL.	387	0,00										0,00		0,00	0,00			
WEST INDIES, REGIONAL	380	0,00										0,00		0,00	0,00			
N. & C. AMERICA, REGIONAL	389	0,79										0,00		0,79	0,77			
III.B. SOUTH, TOTAL		43,35	16,31	0,00	0,00			36,07	0,00	-23,30	0,00	12,77	0,00	56,12	8,79	1,02	1,73	0,00
ARGENTINA	425	3,34						32,05		-8,89		23,16		26,50	0,55			
BOLIVIA	428	3,64										0,00		3,64	1,16			
BRAZIL	431	11,13								-3,01		-3,01		8,12	4,93		1,71	
CHILE	434	0,27								-1,33		-1,33		-1,06	0,00			
COLOMBIA	437	1,02								-6,26		-6,26		-5,24	0,01	0,01	0,03	
ECUADOR	440	1,05										0,00		1,05	0,09			
GUYANA	446	0,00						3,82				3,82		3,82	0,00			
PARAGUAY	451	0,08										0,00		0,08	0,08			
PERU	454	3,43										0,00		3,43	0,94	1,01		
SURINAME	457	16,31	16,31									0,00		16,31	0,00			
URUGUAY	460	0,56						0,20		-3,81		-3,61		-3,05	0,48			
VENEZUELA	463	0,49										0,00		0,49	0,12			
SOUTH AMERICA, REGIONAL	489	2,03										0,00		2,03	0,10			
III.C. AMERICA, REGIONAL	498	0,00										0,00		0,00	0,00			
IV. ASIA, TOTAL		663,74	483,05	0,00	0,00			13,31	0,00	-128,78	0,00	-115,47	0,00	548,27	78,93	0,00	55,32	0,00
IV.A. MIDDLE EAST, TOTAL		545,69	469,13	0,00	0,00			11,31	0,00	-6,55	0,00	4,76	0,00	550,45	16,03	0,00	42,00	0,00
IRAN	540	0,11										0,00		0,11	0,11		0,00	
IRAQ	543	485,19	469,13									0,00		485,18	14,05		2,00	
JORDAN	549	1,45						8,11				8,11		9,56	0,00			

TABLE DAC 2A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS		201	212	221	208	210	211	204	214	205	215	216	217	206	207	213	216	209
			of which:		of which:			LOANS & OTHER LONG-TERM CAPITAL						TOTAL	of which:			
RECIPIENT		GRANTS	DEBT FOR-GIVENESS (Principal + interest)	OTHER DEBT GRANTS	ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	CAPITAL SUBSCRIP-TIONS (deposit basis)	Memo: Capital sub-scriptions on encashment basis	EXTENDED	of which: Rescheduled debt	RECEIVED (excl.offsetting debt relief) (-)	Offsetting entries for debt relief (-)	TOTAL NET	Equity Investment	NET DISBURSEMENTS	TECHNICAL COOPERAT.	DEVELOP-MENTAL FOOD AID	HUMANI-TARIAN AID	INTEREST RECEIVED (-)
LEBANON	555	44,63						1,97		-2,34		-0,37		44,26	0,97		37,63	
OMAN	558	0,00										0,00		0,00	0,00			
PALESTINIAN ADMIN. AREAS	550	6,50						0,82				0,82		7,32	0,17		2,30	
SAUDI ARABIA	566	0,00										0,00		0,00	0,00			
SYRIA	573	6,68						0,41		-4,21		-3,80		2,88	0,43			
YEMEN	580	1,06										0,00		1,06	0,28			
MIDDLE EAST, REGIONAL	589	0,08										0,00		0,08	0,01		0,06	
IV.B. SOUTH & CENTR. ASIA, TOTAL		40,87	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	40,87	7,24	0,00	11,45	0,00
AFGHANISTAN	625	32,50										0,00		32,50	4,87		7,45	
ARMENIA	610	0,07										0,00		0,07	0,00			
AZERBAIJAN	611	0,05										0,00		0,05	0,00			
BANGLADESH	666	0,14										0,00		0,14	0,14		0,00	
BHUTAN	630	0,00										0,00		0,00	0,00			
GEORGIA	612	0,11										0,00		0,11	0,00			
INDIA	645	2,40										0,00		2,40	1,06		0,16	
KAZAKHSTAN	613	0,03										0,00		0,03	0,00			
KYRGYZ REP.	614	0,01										0,00		0,01	0,00			
MALDIVES	655	0,00										0,00		0,00	0,00			
MYANMAR (BURMA)	635	0,00										0,00		0,00	0,00			
NEPAL	660	0,01										0,00		0,01	0,01			
PAKISTAN	665	3,07										0,00		3,07	1,00		2,01	
SRI LANKA	640	2,46										0,00		2,46	0,15		1,83	
TAJIKISTAN	615	0,02										0,00		0,02	0,00			
TURKMENISTAN	616	0,00										0,00		0,00	0,00			
UZBEKISTAN	617	0,00										0,00		0,00	0,00			
CENTRAL ASIA, REGIONAL	619	0,00										0,00		0,00	0,00			
SOUTH ASIA, REGIONAL	679	0,00										0,00		0,00	0,00			
SOUTH & CENTRAL ASIA, REGIONAL	689	0,01										0,00		0,01	0,01		0,06	
IV.C. FAR EAST, TOTAL		76,96	13,92	0,00	0,00			2,00	0,00	-122,23	0,00	-120,23	0,00	-43,25	55,51	0,00	1,87	0,00
CAMBODIA	728	0,13										0,00		0,13	0,12			
CHINA	730	57,21						0,41		-60,91		-60,50		-23,29	54,10			
INDONESIA	738	1,35								-26,66		-26,66		-25,31	0,02		0,83	
KOREA, DEM.	740	1,01										0,00		1,01	0,00		1,00	
LAOS	745											0,00		0,00	0,00			
MALAYSIA	751	0,00										0,00		0,00	0,00			
MONGOLIA	753	14,06	13,92									0,00		14,06	0,06			
PHILIPPINES	755	1,06								-9,40		-9,40		-8,34	0,18			
THAILAND	764	1,19										0,00		1,19	0,96		0,04	
TIMOR-LESTE	765	0,00										0,00		0,00	0,00		0,00	
VIET NAM	769	1,03						1,59		-5,26		-3,67		-2,64	0,06			
FAR EAST ASIA, REGIONAL	789	0,00										0,00		0,00	0,00		0,00	
IV.D. ASIA, REGIONAL	798	0,19										0,00		0,19	0,15			
V. OCEANIA, TOTAL		24,47	24,47	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24,47	0,00	0,00	0,00	0,00
COOK ISLANDS	831	24,47	24,47									0,00		24,47				
FIJI	832	0,00										0,00		0,00	0,00			
KIRIBATI	836	0,00										0,00		0,00	0,00			
MARSHALL ISLANDS	859	0,00										0,00		0,00	0,00			
MICRONESIA, FED. STS.	860	0,00										0,00		0,00	0,00			
NAURU	845	0,00										0,00		0,00	0,00			
NIUE	856	0,00										0,00		0,00	0,00			
PALAU	861	0,00										0,00		0,00	0,00			
PAPUA NEW GUINEA	862	0,00										0,00		0,00	0,00			
SAMOA	880	0,00										0,00		0,00	0,00			
SOLOMON ISLANDS	866	0,00										0,00		0,00	0,00			
TOKELAU	868	0,00										0,00		0,00	0,00			
TONGA	870	0,00										0,00		0,00	0,00			
TUVALU	872	0,00										0,00		0,00	0,00			
VANUATU	854	0,00										0,00		0,00	0,00			
WALLIS & FUTUNA	876	0,00										0,00		0,00	0,00			
OCEANIA, REGIONAL	889	0,00										0,00		0,00	0,00			

TABLE DAC 2A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/06/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		201 GRANTS	212 of which: DEBT FOR-GIVENESS (Principal + Interest)	221 of which: OTHER DEBT GRANTS	208 of which: ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	210 CAPITAL SUBSCRIP-TIONS (deposit basis)	211 Memo: Capital sub-scriptions on encashment basis	204 LOANS & OTHER LONG-TERM CAPITAL EXTENDED	214 of which: Rescheduled debt	205 RECEIVED (excl.offsetting debt relief) (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	218 TOTAL NET	217 of which: Equity investment	206 TOTAL NET DISBURSEMENTS	207 of which: TECHNICAL COOPERAT.	213 DEVELOP-MENTAL FOOD AID	216 HUMANI-TARIAN AID	209 INTEREST RECEIVED (-)
VI. BILAT. UNALLOCATED	998	63,66										0,00		63,66	8,55		4,86	
VII. RECOVERIES ON GRANTS (*negative* amounts)	110													0,00				
VIII. BILATERAL, TOTAL	1000	**2147,05**	**1379,25**	**216,45**	**0,00**			**215,33**	**8,57**	**-361,45**	**0,00**	**-146,12**	**0,00**	**2000,93**	**171,40**	**5,77**	**74,04**	**0,00**
of which:																		
-Administrative costs	118	55,51												55,51				
-Core support to INGOs, Total	1200	0,00										0,00		0,00				
of which:																		
-ICRC	1211											0,00		0,00				
-IPPF	1212											0,00		0,00				
(specify other INGOs)												0,00		0,00				
												0,00		0,00				
-Core support to Public-Private Partnerships, Total	1300											0,00		0,00				
of which:												0,00						
-GAVI	1311											0,00		0,00				
(specify other PPPs)												0,00		0,00				
												0,00		0,00				

TABLE DAC 2A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		201 GRANTS	212 of which: DEBT FORGIVENESS (Principal + Interest)	221 of which: OTHER DEBT GRANTS	208 of which: ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	210 CAPITAL SUBSCRIPTIONS (deposit basis)	211 Memo: Capital subscriptions on encashment basis	204 LOANS & OTHER LONG-TERM CAPITAL EXTENDED	214 of which: Rescheduled debt	205 RECEIVED (excl.offsetting debt relief) (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	218 TOTAL NET	217 of which: Equity investment	206 TOTAL NET DISBURSEMENTS	207 of which: TECHNICAL COOPERAT.	213 DEVELOPMENTAL FOOD AID	216 HUMANITARIAN AID	209 INTEREST RECEIVED (-)
A. CORE CONTRIBUTIONS TO U.N., TOTAL (1 to 8)	992	97,73				17,38	17,38	0,00		0,00		0,00		115,12		0,00	10,00	0,00
1. U.N.D.P.	959	1,44										0,00		1,44			1,19	
2. UNICEF	963	3,48										0,00		3,48			1,19	
3. UNRWA	964	1,26										0,00		1,26			0,00	
4. W.F.P.	966	12,63										0,00		12,63			1,19	
5. UNHCR	967	1,19										0,00		1,19			1,19	
6. UNFPA	974	1,26										0,00		1,26			0,00	
7. IFAD	968	7,78				17,38	17,38					0,00		25,16			0,00	
8. OTHER UN	976	68,70				0,00	0,00	0,00		0,00		0,00		68,70		0,00	5,24	0,00
of which: Contributions reportable in part as ODA:																		
WHO (70%)	931	1,19										0,00		1,19			1,19	
WIPO (3%)	814	0,00										0,00		0,00				
FAO (51%)	932	10,19										0,00		10,19				
WMO (4%)	933	0,00										0,00		0,00				
ILO (15%)	940	11,92										0,00		11,92				
UPU (16%)	936	0,00										0,00		0,00				
ITU (19%)	937	0,00										0,00		0,00				
UNESCO (25%)	942	1,65										0,00		1,65			1,19	
UNO (12%)	938	0,00										0,00		0,00				
UNPKO (6%)	943	0,00										0,00		0,00				
Other UN agencies and funds	939	43,74										0,00		43,74			2,86	
B. TOTAL EC		1315,78				0,00	0,00	0,00		0,00		0,00		2631,56 1315,78		0,00	0,00	0,00
9. EDF	918	423,44										0,00		423,44				
10. EC	917	892,34										0,00		892,34				
11. EIB	919											0,00						
C. TOTAL WORLD BANK GROUP		66,97				29,53	69,51	0,00		0,00		0,00		193,01 96,50		0,00	0,00	0,00
12. IBRD	901	66,97										0,00		66,97				
13. IDA	905					29,53	69,51					0,00		29,53				
14. IFC	903											0,00		0,00				
15. MIGA	902											0,00						
D. TOTAL REGIONAL BANKS		0,75				14,78	108,14	0,00		0,00		0,00		31,06 19,53		0,00	0,00	0,00
16. As.D.B.	915											0,00		0,00				
17. As.D.B.SPECIAL FUND	916											0,00		9,00				
18. IDB	909					1,86	1,86					0,00		1,86				
19. IDB SPECIAL FUND	912											0,00		0,00				
20. Afr.D.B.	913					2,48	2,48					0,00		2,48				
21. Afr.DEV.FUND	914					7,14	103,80					0,00		7,14				
22. CARIBBEAN D.B.	908					3,29						0,00		3,29				
23. CABEI	910	0,75										0,00		0,75				
24. Afr.SOLIDARITY FUND	972											0,00						
25. TOTAL OTHER REGIONAL BANKS & SPECIAL FUNDS (specify)	816											0,00		0,00 0,00				
												0,00		0,00				
												0,00		0,00				

TABLE DAC 2A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		201	212	221	208	210	211	204	214	205	215	216	217	206	207	213	216	209
			of which:					LOANS & OTHER LONG-TERM CAPITAL						TOTAL	of which:			
		GRANTS	DEBT FOR-GIVENESS (Principal + interest)	OTHER DEBT GRANTS	ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	CAPITAL SUBSCRIP-TIONS (deposit basis)	Memo: Capital sub-scriptions on encashment basis	EXTENDED	of which: Rescheduled debt	RECEIVED (excl.offsetting debt relief) (-)	Offsetting entries for debt relief (-)	TOTAL NET	of which: Equity investment	NET DISBURSEMENTS	TECHNICAL COOPERAT.	DEVELOP-MENTAL FOOD AID	HUMANI-TARIAN AID	INTEREST RECEIVED (-)
E. OTHER AGENCIES		62,02				35,21	47,36	0,00		0,00		0,00		97,23				
														97,23		0,00	0,00	0,00
26. IMF,TOTAL	907					6,48	6,48					0,00		-				
of which:														0,00				
-PRGF	958					6,48	6,48					0,00		6,48				
-PRGF-HIPC	949											0,00		0,00				
27. TOTAL OTHER MULTILATERAL	989	62,02				28,73	40,90					0,00						
of which:														0,00				
-GEF (77%)	811					28,73	40,90					0,00		28,73				
-Montreal Protocol (100%)	812											0,00		0,00				
-GFATM	1312											0,00		0,00				
(specify other agencies)												0,00		0,00				
-IFFIm		3,61										0,00		3,61				
CIHEAM		7,70																
CILSS		6,38																
CAF		6,26												6,26				
FMO		6,96																
GICHD		0,14												3074,25				
IILA		2,51																
IDEA		2,51																
IDLI		1,30												5975,18				
IDRC		0,31												0,31				
IDLO		1,26												1,26				
IMG		17,07												17,07				
IOM		1,26												1,26				
IPGRI		1,88												1,88				
IAM		1,88												1,88				
MIO ECSDE		0,06												0,06				
OAS		0,25												0,25				
OCSE		0,43												0,43				
REC		2,61												2,61				
SID		2,67												2,67				
UNIONE LATINA		0,13												0,13				
WTO		0,82												0,82				
												0,00		0,00				
F. RECOVERIES ON GRANTS & CAPITAL SUBSCRIPTIONS (negative amounts)	111													0,00				
G. MULTILATERAL, TOTAL	3000	1543,25				96,90	242,42	0,00		0,00		0,00		1640,16		0,00	10,00	0,00
TOTAL BILAT. + MULTILAT.		3690,30	1379,25	216,45	0,00	96,90	242,42	215,33	8,57	-361,45	0,00	-146,12	0,00	3641,09	171,40	5,77	84,04	0,00

TABLE DAC 2B
DESTINATION OF OTHER OFFICIAL FLOWS - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/09/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		201 GRANTS	202 OFFICIAL EXPORT CRED. Amount extended	203 Amount received (-)	204 OTHER LONG-TERM Amount extended	205 (excl. offsetting debt relief) Amount received (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	206 TOTAL NET	217 *of which:* Equity investment	207 INTEREST RECEIVED (-)
I. EUROPE, TOTAL		0,00	0,00	0,00	88,65	0,00	-98,01	**-9,36**	0,00	-42,00
ALBANIA	071							0,00		
BELARUS	086							0,00		
BOSNIA-HERZEGOVINA	064							0,00		
CROATIA	062							0,00		
MACEDONIA (FYROM)	066							0,00		
MOLDOVA	093				0,29			0,29		
MONTENEGRO	065				11,80		-13,00	-1,20		-5,57
SERBIA	063				76,55		-85,00	-8,45		-36,43
TURKEY	055							0,00		
UKRAINE	085							0,00		
STATES OF EX-YUGOSLAVIA UNSPECIF.	088							0,00		
EUROPE, REGIONAL	089							0,00		
II. AFRICA, TOTAL		0,00	0,00	0,00	4,64	0,00	-644,28	**-639,64**	0,00	-276,12
II.A. NORTH OF SAHARA, TOTAL		0,00	0,00	0,00	4,64	0,00	-2,83	1,82	0,00	-1,21
ALGERIA	130				4,64		-2,83	1,82		-1,21
EGYPT	142							0,00		
LIBYA	133							0,00		
MOROCCO	136							0,00		
TUNISIA	139							0,00		
NORTH OF SAHARA, REGIONAL	189							0,00		
II.B. SOUTH OF SAHARA, TOTAL		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-641,45	**-641,45**	0,00	-274,91
ANGOLA	225							0,00		
BENIN	236							0,00		
BOTSWANA	227							0,00		
BURKINA FASO	287							0,00		
BURUNDI	228							0,00		
CAMEROON	229						-43,32	-43,32		-18,56
CAPE VERDE	230							0,00		
CENTRAL AFRICAN REP.	231							0,00		
CHAD	232							0,00		
COMOROS	233							0,00		
CONGO, DEM. REP.	235							0,00		
CONGO, REP.	234						-29,50	-29,50		-12,64
COTE D'IVOIRE	247							0,00		
DJIBOUTI	274							0,00		
EQUATORIAL GUINEA	245							0,00		
ERITREA	271							0,00		
ETHIOPIA	238							0,00		
GABON	239							0,00		
GAMBIA	240							0,00		
GHANA	241							0,00		
GUINEA	243							0,00		
GUINEA-BISSAU	244							0,00		
KENYA	248							0,00		
LESOTHO	249							0,00		
LIBERIA	251							0,00		
MADAGASCAR	252							0,00		
MALAWI	253							0,00		
MALI	255							0,00		
MAURITANIA	256							0,00		
MAURITIUS	257							0,00		
MAYOTTE	258							0,00		
MOZAMBIQUE	259							0,00		
NAMIBIA	275							0,00		
NIGER	260							0,00		
NIGERIA	261						-533,17	-533,17		-228,50
RWANDA	266							0,00		
ST.HELENA	276							0,00		
SAO TOME & PRINCIPE	268							0,00		
SENEGAL	269							0,00		
SEYCHELLES	270							0,00		
SIERRA LEONE	272							0,00		
SOMALIA	273							0,00		
SOUTH AFRICA	218							0,00		
SUDAN	278							0,00		
SWAZILAND	280							0,00		
TANZANIA	282							0,00		
TOGO	283							0,00		
UGANDA	285							0,00		
ZAMBIA	288						-35,46	-35,46		-15,20
ZIMBABWE	265							0,00		
SOUTH OF SAHARA, REGIONAL	289							0,00		
II.C. AFRICA, REGIONAL	298							0,00		

TABLE DAC 2B
DESTINATION OF OTHER OFFICIAL FLOWS - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		201 GRANTS	202 OFFICIAL EXPORT CRED. Amount extended	203 Amount received (-)	204 OTHER LONG-TERM Amount extended	205 (excl. offsetting debt relief) Amount received (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	208 TOTAL NET	217 of which: Equity investment	207 INTEREST RECEIVED (-)
III. AMERICA, TOTAL		0,00	0,00	0,00	6,66	0,00	-18,83	**-12,17**	0,00	-8,07
III.A. NORTH & CENTRAL, TOTAL		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-7,41	**-7,41**	0,00	-3,18
ANGUILLA	376							0,00		
ANTIGUA & BARBUDA	377							0,00		
BARBADOS	328							0,00		
BELIZE	352							0,00		
COSTA RICA	336							0,00		
CUBA	338							0,00		
DOMINICA	378							0,00		
DOMINICAN REPUBLIC	340							0,00		
EL SALVADOR	342							0,00		
GRENADA	381							0,00		
GUATEMALA	347							0,00		
HAITI	349							0,00		
HONDURAS	351						-7,41	**-7,41**		-3,18
JAMAICA	354							0,00		
MEXICO	358							0,00		
MONTSERRAT	385							0,00		
NICARAGUA	364							0,00		
PANAMA	366							0,00		
ST.KITTS-NEVIS	382							0,00		
ST.LUCIA	383							0,00		
ST.VINCENT & GRENADINES	384							0,00		
TRINIDAD & TOBAGO	375							0,00		
TURKS & CAICOS ISL.	387							0,00		
WEST INDIES, REGIONAL	380							0,00		
N. & C. AMERICA, REGIONAL	389							0,00		
III.B. SOUTH, TOTAL		0,00	0,00	0,00	6,66	0,00	-11,42	**-4,76**	0,00	-4,89
ARGENTINA	425							0,00		
BOLIVIA	428							0,00		
BRAZIL	431							0,00		
CHILE	434							0,00		
COLOMBIA	437							0,00		
ECUADOR	440							0,00		
GUYANA	446							0,00		
PARAGUAY	451							0,00		
PERU	454							0,00		
SURINAME	457				6,66		-11,42	**-4,76**		-4,89
URUGUAY	460							0,00		
VENEZUELA	463							0,00		
SOUTH AMERICA, REGIONAL	489							0,00		
III.C. AMERICA, REGIONAL	498							0,00		
IV. ASIA, TOTAL		0,00	0,00	0,00	3,00	0,00	-338,14	**-335,14**	0,00	-144,92
IV.A. MIDDLE EAST, TOTAL		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-328,39	**-328,39**	0,00	-140,74
IRAN	540							0,00		
IRAQ	543						-328,39	**-328,39**		-140,74
JORDAN	549							0,00		
LEBANON	555							0,00		
OMAN	558							0,00		
PALESTINIAN ADMIN. AREAS	550							0,00		
SAUDI ARABIA	566							0,00		
SYRIA	573							0,00		
YEMEN	580							0,00		
MIDDLE EAST, REGIONAL	589							0,00		
IV.B. SOUTH & CENTR. ASIA, TOTAL		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AFGHANISTAN	625							0,00		
ARMENIA	610							0,00		
AZERBAIJAN	611							0,00		
BANGLADESH	666							0,00		
BHUTAN	630							0,00		
GEORGIA	612							0,00		
INDIA	645							0,00		
KAZAKHSTAN	613							0,00		
KYRGYZ REP.	614							0,00		
MALDIVES	655							0,00		
MYANMAR (BURMA)	635							0,00		
NEPAL	660							0,00		
PAKISTAN	665							0,00		
SRI LANKA	640							0,00		
TAJIKISTAN	615							0,00		
TURKMENISTAN	618							0,00		
UZBEKISTAN	617							0,00		
CENTRAL ASIA, REGIONAL	619							0,00		
SOUTH ASIA, REGIONAL	679							0,00		
SOUTH & CENTRAL ASIA, REGIONAL	689							0,00		

TABLE DAC 2B
DESTINATION OF OTHER OFFICIAL FLOWS - DISBURSEMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		201 GRANTS	202 OFFICIAL EXPORT CRED. Amount extended	203 Amount received (-)	204 OTHER LONG-TERM Amount extended	205 (excl. offsetting debt relief) Amount received (-)	215 Offsetting entries for debt relief (-)	206 TOTAL NET	217 of which: Equity investment	207 INTEREST RECEIVED (-)
IV.C. FAR EAST, TOTAL		0,00	0,00	0,00	3,00	0,00	-9,75	**-6,75**	0,00	-4,18
CAMBODIA	728							0,00		
CHINA	730							0,00		
INDONESIA	738							0,00		
KOREA, DEM.	740							0,00		
LAOS	745							0,00		
MALAYSIA	751							0,00		
MONGOLIA	753				3,00		-9,75	-6,75		-4,18
PHILIPPINES	755							0,00		
THAILAND	764							0,00		
TIMOR-LESTE	765							0,00		
VIET NAM	769							0,00		
FAR EAST ASIA, REGIONAL	789							0,00		
IV.D. ASIA, REGIONAL	798							0,00		
V. OCEANIA, TOTAL		0,00	0,00	0,00	9,29	0,00	-17,13	**-7,84**	0,00	-7,34
COOK ISLANDS	831				9,29		-17,13	-7,84		-7,34
FIJI	832							0,00		
KIRIBATI	836							0,00		
MARSHALL ISLANDS	859							0,00		
MICRONESIA, FED. STS.	860							0,00		
NAURU	845							0,00		
NIUE	856							0,00		
PALAU	861							0,00		
PAPUA NEW GUINEA	862							0,00		
SAMOA	880							0,00		
SOLOMON ISLANDS	866							0,00		
TOKELAU	868							0,00		
TONGA	870							0,00		
TUVALU	872							0,00		
VANUATU	854							0,00		
WALLIS & FUTUNA	876							0,00		
OCEANIA, REGIONAL	889							0,00		
VI. BILAT. UNALLOCATED	998							0,00		
VII. BILATERAL, SUB-TOTAL		0,00	0,00	0,00	112,24	0,00	-1116,38	**-1004,14**	0,00	-478,45
VIII.SUPPORTING FUNDS TO PRIVATE SECTOR, TOTAL		47,29	0,00	0,00	0,00	0,00	////////////	**47,29**	////////////	0,00
of which for: A) EXPORT CREDITS (=Item II.A.1.2 + Item II.A.1.3 of DAC1)	212	38,24			////////////	////////////	////////////	38,24	////////////	
B) DIRECT INVESTMENT (=Item II.A.2.2.a + Item II.A.2.2.b of DAC1)	220	9,05	////////////	////////////			////////////	9,05	////////////	
IX. BILATERAL TOTAL(VII+VIII)	1000	**47,29**	**0,00**	**0,00**	**112,24**	**0,00**	**-1116,38**	**-956,85**	**0,00**	**-478,45**
1. IBRD	901		////////////	////////////			////////////	0,00	////////////	
2. IDB	909		////////////	////////////			////////////	0,00	////////////	
3. As.D.B.	915		////////////	////////////			////////////	0,00	////////////	
4. Afr.D.B.	913		////////////	////////////			////////////	0,00	////////////	
5. OTHER	989		////////////	////////////			////////////	0,00	////////////	
X. MULTILATERAL, TOTAL	3000	**0,00**	////////////	////////////	**0,00**	**0,00**	////////////	**0,00**	////////////	**0,00**
TOTAL BILAT. + MULTILAT.		**47,29**	**0,00**	**0,00**	**112,24**	**0,00**	**-1116,38**	**-956,85**	**0,00**	**-478,45**

TABLE DAC 3A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - COMMITMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		301 GRANTS	308 of which: ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	310 CAPITAL SUBSCRIP-TIONS	304 LOANS AND OTHER LONG-TERM CAPITAL	305 TOTAL	306 of which: TECHNICAL COOPERAT.
I. EUROPE, TOTAL		194,02	0,00		163,31	**357,32**	18,11
ALBANIA	071	27,51			151,49	**179,01**	7,24
BELARUS	086	0,14				**0,14**	0,09
BOSNIA-HERZEGOVINA	064	5,35				**5,35**	1,83
CROATIA	062	0,14				**0,14**	0,14
MACEDONIA (FYROM)	066	4,58			3,24	**7,82**	4,03
MOLDOVA	093	0,02				**0,02**	0,00
MONTENEGRO	065	21,16			3,43	**24,59**	2,56
SERBIA	063	124,51			5,15	**129,65**	0,98
TURKEY	055	0,05				**0,05**	0,00
UKRAINE	085	0,22				**0,22**	0,16
STATES OF EX-YUGOSLAVIA UNSPECIFIED	088	3,78				**3,78**	0,24
EUROPE, REGIONAL	089	6,56				**6,56**	0,81
II. AFRICA, TOTAL		1080,61	0,00		77,79	**1158,40**	57,54
II.A. NORTH OF SAHARA, TOTAL		49,13	0,00		77,79	**126,92**	11,61
ALGERIA	130	7,13				**7,13**	0,86
EGYPT	142	6,90				**6,90**	4,88
LIBYA	133	2,68				**2,68**	2,57
MOROCCO	136	7,03			77,79	**84,82**	0,92
TUNISIA	139	24,38				**24,38**	2,15
NORTH OF SAHARA, REGIONAL	189	1,00				**1,00**	0,22
II.B. SOUTH OF SAHARA, TOTAL		1028,42	0,00		0,00	**1028,42**	45,14
ANGOLA	225	3,60				**3,60**	1,38
BENIN	236	0,36				**0,36**	0,19
BOTSWANA	227	0,00				**0,00**	0,00
BURKINA FASO	287	1,09				**1,09**	0,84
BURUNDI	228	1,81				**1,81**	0,21
CAMEROON	229	64,15				**64,15**	0,06
CAPE VERDE	230	0,31				**0,31**	0,08
CENTRAL AFRICAN REP.	231	0,04				**0,04**	0,01
CHAD	232	0,77				**0,77**	0,40
COMOROS	233	0,00				**0,00**	0,00
CONGO, DEM. REP.	235	1,60				**1,60**	0,56
CONGO, REP.	234	42,49				**42,49**	0,19
COTE D'IVOIRE	247	1,00				**1,00**	0,17
DJIBOUTI	274	0,81				**0,81**	0,00
EQUATORIAL GUINEA	245	0,00				**0,00**	0,00
ERITREA	271	4,02				**4,02**	0,37
ETHIOPIA	238	6,64				**6,64**	1,19
GABON	239	0,01				**0,01**	0,00
GAMBIA	240	0,00				**0,00**	0,00
GHANA	241	0,47				**0,47**	0,36
GUINEA	243	0,03				**0,03**	0,03
GUINEA-BISSAU	244	0,85				**0,85**	0,12
KENYA	248	7,12				**7,12**	2,49
LESOTHO	249	0,00				**0,00**	0,00
LIBERIA	251	0,00				**0,00**	0,00
MADAGASCAR	252	0,45				**0,45**	0,06
MALAWI	253	0,27				**0,27**	0,00
MALI	255	1,73				**1,73**	0,33
MAURITANIA	256	3,74				**3,74**	0,03
MAURITIUS	257	0,00				**0,00**	0,00
MAYOTTE	258	0,00				**0,00**	0,00
MOZAMBIQUE	259	25,27				**25,27**	14,56
NAMIBIA	275	0,92				**0,92**	0,00
NIGER	260	5,74				**5,74**	0,42
NIGERIA	261	761,76				**761,76**	0,07
RWANDA	266	1,99				**1,99**	0,05
ST.HELENA	276	0,00				**0,00**	0,00
SAO TOME & PRINCIPE	268	0,00				**0,00**	0,00
SENEGAL	269	3,18				**3,18**	0,16
SEYCHELLES	270	0,00				**0,00**	0,00
SIERRA LEONE	272	2,03				**2,03**	0,06
SOMALIA	273	2,57				**2,57**	0,47
SOUTH AFRICA	218	4,43				**4,43**	3,90
SUDAN	278	13,25				**13,25**	11,47
SWAZILAND	280	0,55				**0,55**	0,52
TANZANIA	282	3,46				**3,46**	1,57
TOGO	283	0,19				**0,19**	0,00
UGANDA	285	5,59				**5,59**	1,53
ZAMBIA	288	51,51				**51,51**	0,26
ZIMBABWE	285	2,35				**2,35**	0,88
SOUTH OF SAHARA, REGIONAL	289	0,26				**0,26**	0,21
II.C. AFRICA, REGIONAL	298	3,06				**3,06**	0,79

TABLE DAC 3A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - COMMITMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		301 GRANTS	308 *of which:* ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	310 CAPITAL SUBSCRIP-TIONS	304 LOANS AND OTHER LONG-TERM CAPITAL	305 TOTAL	306 *of which:* TECHNICAL COOPERAT.
III. AMERICA, TOTAL		77,54	0,00		3,01	**80,55**	14,86
III.A. NORTH & CENTRAL, TOTAL		23,79	0,00		3,01	**26,81**	1,78
ANGUILLA	376	0,00				**0,00**	0,00
ANTIGUA & BARBUDA	377	0,00				**0,00**	0,00
BARBADOS	329	0,00				**0,00**	0,00
BELIZE	352	0,00				**0,00**	0,00
COSTA RICA	336	0,00				**0,00**	0,00
CUBA	338	0,26				**0,26**	0,04
DOMINICA	378	0,00				**0,00**	0,00
DOMINICAN REPUBLIC	340	0,87				**0,87**	0,05
EL SALVADOR	342	0,29				**0,29**	0,04
GRENADA	381	0,00				**0,00**	0,00
GUATEMALA	347	1,93				**1,93**	0,46
HAITI	349	0,63				**0,63**	0,00
HONDURAS	351	13,04			3,01	**16,06**	0,25
JAMAICA	354	0,00				**0,00**	0,00
MEXICO	358	0,07				**0,07**	0,04
MONTSERRAT	385	0,00				**0,00**	0,00
NICARAGUA	364	4,89				**4,89**	0,11
PANAMA	366	0,00				**0,00**	0,00
ST.KITTS-NEVIS	382	0,00				**0,00**	0,00
ST.LUCIA	383	0,00				**0,00**	0,00
ST.VINCENT & GRENADINES	384	0,00				**0,00**	0,00
TRINIDAD & TOBAGO	375	0,00				**0,00**	0,00
TURKS & CAICOS ISL.	387	0,00				**0,00**	0,00
WEST INDIES, REGIONAL	380	0,00				**0,00**	0,00
N. & C. AMERICA, REGIONAL	389	1,80				**1,80**	0,79
III.B. SOUTH, TOTAL		53,11	0,00		0,00	**53,11**	13,08
ARGENTINA	425	4,73				**4,73**	1,32
BOLIVIA	428	4,16				**4,16**	1,97
BRAZIL	431	13,34				**13,34**	5,65
CHILE	434	0,39				**0,39**	0,00
COLOMBIA	437	1,01				**1,01**	0,04
ECUADOR	440	2,27				**2,27**	0,15
GUYANA	446	0,00				**0,00**	0,00
PARAGUAY	451	0,88				**0,88**	0,11
PERU	454	4,92				**4,92**	1,52
SURINAME	457	16,31				**16,31**	0,00
URUGUAY	460	0,95				**0,95**	0,95
VENEZUELA	463	0,57				**0,57**	0,16
SOUTH AMERICA, REGIONAL	489	3,57				**3,57**	1,20
III.C. AMERICA, REGIONAL	498	0,63				**0,63**	0,00
IV. ASIA, TOTAL		702,97	0,00		104,72	**807,70**	88,53
IV.A. MIDDLE EAST, TOTAL		548,88	0,00		31,30	**580,17**	16,17
IRAN	540	0,65				**0,65**	0,65
IRAQ	543	485,20				**485,20**	14,06
JORDAN	549	0,97			9,29	**10,26**	0,01
LEBANON	555	45,48			12,84	**58,32**	1,01
OMAN	558	0,00				**0,00**	0,00
PALESTINIAN ADMIN. AREAS	550	6,45				**6,45**	0,17
SAUDI ARABIA	566	0,01				**0,01**	0,00
SYRIA	573	9,05			9,17	**18,22**	0,05
YEMEN	580	0,96				**0,96**	0,19
MIDDLE EAST, REGIONAL	589	0,09				**0,09**	0,02
IV.B. SOUTH & CENTR. ASIA, TOTAL		68,65	0,00		16,53	**85,18**	9,96
AFGHANISTAN	625	57,46				**57,46**	6,01
ARMENIA	610	0,07				**0,07**	0,00
AZERBAIJAN	611	0,10				**0,10**	0,00
BANGLADESH	666	0,01			16,53	**16,54**	0,01
BHUTAN	630	0,00				**0,00**	0,00
GEORGIA	612	0,12				**0,12**	0,00
INDIA	845	3,45				**3,45**	2,40
KAZAKHSTAN	613	0,02				**0,02**	0,00
KYRGYZ REP.	614	0,01				**0,01**	0,00
MALDIVES	655	0,00				**0,00**	0,00
MYANMAR (BURMA)	635	0,23				**0,23**	0,23
NEPAL	660	0,01				**0,01**	0,01
PAKISTAN	665	4,57				**4,57**	1,00
SRI LANKA	640	2,60				**2,60**	0,29
TAJIKISTAN	615	0,01				**0,01**	0,00
TURKMENISTAN	616	0,00				**0,00**	0,00
UZBEKISTAN	617	0,00				**0,00**	0,00
CENTRAL ASIA, REGIONAL	619	0,00				**0,00**	0,00
SOUTH ASIA, REGIONAL	679	0,00				**0,00**	0,00
SOUTH & CENTRAL ASIA, REGIONAL	689	0,01				**0,01**	0,01

TABLE DAC 3A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - COMMITMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		301 GRANTS	308 of which: ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	310 CAPITAL SUBSCRIP-TIONS	304 LOANS AND OTHER LONG-TERM CAPITAL	305 TOTAL	306 of which: TECHNICAL COOPERAT.
IV.C. FAR EAST, TOTAL		84,82	0,00		56,90	**141,82**	52,18
CAMBODIA	726	0,04				**0,04**	0,02
CHINA	730	64,19			43,49	**107,68**	50,81
INDONESIA	738	1,31				**1,31**	0,00
KOREA, DEM.	740	1,02				**1,02**	0,00
LAOS	745	0,00				**0,00**	0,00
MALAYSIA	751	0,00				**0,00**	0,00
MONGOLIA	753	14,02				**14,02**	0,10
PHILIPPINES	755	0,95				**0,95**	0,00
THAILAND	764	1,34				**1,34**	1,17
TIMOR-LESTE	765	0,00				**0,00**	0,00
VIET NAM	769	2,05			13,41	**15,46**	0,07
FAR EAST ASIA, REGIONAL	789	0,00				**0,00**	0,00
IV.D. ASIA, REGIONAL	798	0,52				**0,52**	0,23
V. OCEANIA, TOTAL		24,47	0,00		0,00	**24,47**	0,00
COOK ISLANDS	831	24,47				**24,47**	
FIJI	832					**0,00**	
KIRIBATI	836					**0,00**	
MARSHALL ISLANDS	859					**0,00**	
MICRONESIA, FED. STS.	860					**0,00**	
NAURU	845					**0,00**	
NIUE	856					**0,00**	
PALAU	861					**0,00**	
PAPUA NEW GUINEA	862					**0,00**	
SAMOA	880					**0,00**	
SOLOMON ISLANDS	866					**0,00**	
TOKELAU	868					**0,00**	
TONGA	870					**0,00**	
TUVALU	872					**0,00**	
VANUATU	854					**0,00**	
WALLIS & FUTUNA	876					**0,00**	
OCEANIA, REGIONAL	889					**0,00**	
VI. BILAT. UNALLOCATED	998	79,78				**79,78**	12,63
VII. BILATERAL, TOTAL	1000	**2159,38**	**0,00**		**348,83**	**2508,22**	**191,67**
of which: -Administrative costs	118	65,68				**65,68**	
-Core support to INGOs, Total	1200					**0,00**	
of which: -ICRC	1211					**0,00**	
-IPPF	1212					**0,00**	
(specify other INGOs)						**0,00**	
						0,00	
-Core support to Public-Private Partnerships, Total	1300					**0,00**	
of which: -GAVI	1311					**0,00**	
(specify other PPPs)						**0,00**	
						0,00	

TABLE DAC 3A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - COMMITMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		301 GRANTS	308 *of which:* ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	310 CAPITAL SUBSCRIP-TIONS	304 LOANS AND OTHER LONG-TERM CAPITAL	305 TOTAL	306 *of which:* TECHNICAL COOPERAT.
A. CORE CONTRIBUTIONS TO U.N., TOTAL (1 to 8)	992	106,03		0,00	0,00	106,03	
1. U.N.D.P.	969	1,44				1,44	
2. UNICEF	963	3,48				3,48	
3. UNRWA	964	1,26				1,26	
4. W.F.P.	968	13,88				13,88	
5. UNHCR	967	1,19				1,19	
6. UNFPA	974	1,26				1,26	
7. IFAD	988	7,78				7,78	
8. OTHER UN	975	75,74		0,00	0,00	75,74	
of which:							
Contributions reportable in part as ODA:							
WHO (79%)	931	6,21				6,21	
WIPO (3%)	814	0,00				0,00	
FAO (51%)	932	10,19				10,19	
WMO (4%)	933	0,00				0,00	
ILO (15%)	940	11,92				11,92	
UPU (16%)	936	0,00				0,00	
ITU (18%)	937	0,00				0,00	
UNESCO (25%)	942	1,19				1,19	
UNO (12%)	938	0,00				0,00	
UNPKO (6%)	943	0,00				0,00	
Other UN agencies and funds	939	46,22				46,22	
B. TOTAL EC		1315,78		0,00	0,00	1315,78	
9. EDF	918	423,44				423,44	
10. EC	917	892,34				892,34	
11. EIB	919					0,00	
C. TOTAL WORLD BANK GROUP		66,97		29,53	0,00	96,51	
12. IBRD	901	66,97				66,97	
13. IDA	905			29,53		29,53	
14. IFC	903					0,00	
15. MIGA	902					0,00	
D. TOTAL REGIONAL BANKS		1,13		13,20	0,00	14,14	
16. AS.D.B.	915					0,00	
17. AS.D.B.SPECIAL FUND	916					0,00	
18. IDB	909			2,49		2,49	
19. IDB SPECIAL FUND	912					0,00	
20. AFR.D.B.	913			2,48		2,48	
21. AFR.DEV.FUND	914			7,14		7,14	
22. CARIBBEAN D.B.	906			1,10		1,10	
23. CABEI	910	0,75				0,75	
24. AFR.SOLIDARITY FUND	972					0,00	
25. TOTAL OTHER REGIONAL BANKS & SPECIAL FUNDS	816	0,19				0,19	
(specify) EBRD		0,19				0,19	
						0,00	
						0,00	
						0,00	
E. OTHER AGENCIES		51,66		35,21	0,00	86,87	
26. IMF,TOTAL	907			6,48		6,48	
of which:							
-PRGF	956			6,48		6,48	
-PRGF-HIPC	949					0,00	
27. TOTAL OTHER MULTILATERAL	989	61,86		28,73		90,38	
of which:							
-GEF (77%)	811			28,73		28,73	
-Montreal Protocol (100%)	812					0,00	
-GFATM	1312					0,00	
(specify other agencies)						0,00	
-IFFIm		3,61				3,61	
CIHEAM		7,70				7,70	
CAF		6,28				6,28	
FMO		6,96				6,96	
GICHD		0,14				0,14	
IILA		2,51				2,51	
IDEA		2,51				2,51	
IDLI		1,30				1,30	
IDRC		0,31				0,31	
IDLO		1,26				1,26	
IMG		17,07				17,07	
IOM		1,26				1,26	
IPGRI		1,88				1,88	
IAM		1,88				1,88	
MIO ECSDE		0,06				0,06	
OAS		0,25				0,25	
OCSE		0,45				0,45	
REC		2,61				2,61	
SID		2,67				2,67	
UNIONE LATINA		0,13				0,13	
WTO		0,82				0,82	
						0,00	
F. MULTILATERAL, TOTAL	3000	1551,57		77,95	0,00	1629,33	

TABLE DAC 3A
DESTINATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - COMMITMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		301 GRANTS	308 *of which:* ASS. FIN. INTEREST SUBSIDIES	310 CAPITAL SUBSCRIP-TIONS	304 LOANS AND OTHER LONG-TERM CAPITAL	305 TOTAL	306 *of which:* TECHNICAL COOPERAT.
TOTAL BILAT. + MULTILAT.		**3710,95**	**0,00**	**77,95**	**348,83**	**4137,55**	**191,67**

TABLE DAC 4
DESTINATION OF PRIVATE DIRECT INVESTMENT AND OTHER PRIVATE CAPITAL
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Data: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		405 DIRECT INVEST. incluD.RE-INVESTED EARNINGS	418 OTHER SECURITIES AND CLAIMS TOTAL BANKS	416 of which: Export credits Net	417 TOTAL NON-BANKS	408 of which: Export credits Disbursements	409 Amortisation (-)	410 Net	407 Securities and other	419 Offsetting entries for debt relief (-)	420 TOTAL PRIVATE NET	425 Memo: Gross outflows from private sources
I. EUROPE, TOTAL		368,61	1046,31	267,56	1194,05	52,78	-29,44	23,33	1170,72	0,00	2608,98	1,47
ALBANIA	071	10,67	-4,45	0,00	-0,45	0,00	-0,11	-0,11	-0,34		5,77	0,38
BELARUS	086	0,71	18,33	18,33	-10,33	0,00	-10,33	-10,33	0,00		8,71	0,13
BOSNIA-HERZEGOVINA	064	11,49	-2,39	-7,66	-1,37	0,00	-0,11	-0,11	-1,26		7,72	0,13
CROATIA	062	26,91	-2,18	-1,66	19,81	3,22	-0,22	3,00	16,81		44,54	
MACEDONIA (FYROM)	066	2,68	-4,61	0,00	0,51	0,00	0,00	0,00	0,51		-1,42	
MOLDOVA	093	5,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		5,69	0,01
MONTENEGRO	065	0,00			0,00			0,00	0,00		0,00	0,11
SERBIA	063	38,46			-2,75			0,00	-2,75		35,71	0,12
TURKEY	955	46,58	302,35	260,59	97,40	45,78	-17,22	28,56	68,84		446,33	0,03
UKRAINE	085	15,08	-23,96		-23,20	3,78	0,00	3,78	-26,98		-32,08	0,06
STATES OF EX-YUGOSLAVIA UNSPECIF.	068	38,46	-1,95	-2,56	-4,20	0,00	-1,44	-1,44	-2,75		32,32	
EUROPE, REGIONAL	089	171,90	765,16	0,00	1118,64	0,00	0,00	0,00	1118,64		2055,78	0,51
II. AFRICA, TOTAL		125,79	133,09	69,44	-3,17	155,89	-36,67	117,22	-120,39	0,00	255,72	71,25
II.A. NORTH OF SAHARA, TOTAL		77,44	-118,28	-121,89	56,57	164,22	-30,44	123,78	-67,21	0,00	15,73	1,07
ALGERIA	130	-8,30	-86,12	-86,11	108,22	117,11	-8,89	108,22	0,00		13,81	0,09
EGYPT	142	5,14	-35,56	-35,78	-17,56	12,78	-21,56	-8,78	-8,81		-48,01	0,05
LIBYA	133	25,32	0,03		9,92	7,11	0,00	7,11	2,81		35,24	
MOROCCO	136	21,26	-0,07		-9,82	16,44	0,00	16,44	-26,26		11,38	0,32
TUNISIA	139	34,02	3,46		-34,16	0,78	0,00	0,78	-34,94		3,32	0,31
NORTH OF SAHARA, REGIONAL	189	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,29
II.B. SOUTH OF SAHARA, TOTAL		48,35	251,37	191,33	-59,74	1,67	-6,22	-5,56	-53,18	0,00	239,98	70,17
ANGOLA	225	5,66	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		5,68	0,14
BENIN	236	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,03	0,95
BOTSWANA	227	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00
BURKINA FASO	287	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,09	1,93
BURUNDI	228	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	1,47
CAMEROON	229	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,17	1,36
CAPE VERDE	230	5,90	0,00		-0,04	0,00	0,00	0,00	-0,04		5,87	0,00
CENTRAL AFRICAN REP.	231	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,07
CHAD	232	0,09	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,09	0,06
COMOROS	233	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,12
CONGO, DEM. REP.	235	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	1,55
CONGO, REP.	234	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,13	0,58
COTE D'IVOIRE	247	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,12	0,77
DJIBOUTI	274	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
EQUATORIAL GUINEA	245	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,01
ERITREA	271	0,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,46	1,74
ETHIOPIA	238	1,11	-0,03	0,00	0,89	0,89	0,00	0,89	0,00		1,97	6,16
GABON	239	0,00	0,18	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,33		0,52	
GAMBIA	240	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,20
GHANA	241	-0,45	-0,01	0,00	-0,07	0,00	0,00	0,00	-0,07		-0,52	2,39
GUINEA	243	-0,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-0,49	0,04
GUINEA-BISSAU	244	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	1,14
KENYA	248	4,51	-0,02	0,00	0,22	0,56	-0,33	0,22	0,00		4,71	5,78
LESOTHO	249	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		1,19	
LIBERIA	251	6,83	0,05	0,00	-4,01	0,00	0,00	0,00	-4,01		2,91	0,09
MADAGASCAR	252	0,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,52	0,78
MALAWI	253	0,33	0,00	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00	0,18		0,51	2,41
MALI	255	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,01	2,92
MAURITANIA	256	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,03	0,89
MAURITIUS	257	1,86	0,00	0,00	-5,63	0,00	0,00	0,00	-5,63		-3,75	
MAYOTTE	258	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,03	
MOZAMBIQUE	259	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,04	4,45
NAMIBIA	275	-0,41	0,00	0,00	-0,05	0,00	0,00	0,00	-0,05		-0,45	0,04
NIGER	260	0,03	0,00	0,00	-0,04	0,00	0,00	0,00	-0,04		-0,01	0,09
NIGERIA	261	-1,36	265,04	265,44	-26,96	0,22	-7,89	-7,67	-19,00		236,52	1,24
RWANDA	266	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,07	0,76
ST.HELENA	276	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,06	
SAO TOME & PRINCIPE	268	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,01
SENEGAL	269	2,63	-4,11	-4,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-1,48	1,45
SEYCHELLES	270	0,89	-0,67	0,00	3,46	0,00	0,00	0,00	3,46		3,38	
SIERRA LEONE	272	0,00	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-0,02	3,06
SOMALIA	273	0,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,46	0,77
SOUTH AFRICA	218	17,37	-6,82	-70,00	-28,34	0,00	0,00	0,00	-28,34		-19,79	0,04
SUDAN	278	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,12	13,48
SWAZILAND	280	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
TANZANIA	282	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,21	3,66
TOGO	283	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,17
UGANDA	286	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,06	5,16
ZAMBIA	288	-0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-0,05	1,18
ZIMBABWE	265	0,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,89	0,25
SOUTH OF SAHARA, REGIONAL	289	0,04	-0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-0,24	0,63
II.C. AFRICA, REGIONAL	298		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,01

TABLE DAC 4
DESTINATION OF PRIVATE DIRECT INVESTMENT AND OTHER PRIVATE CAPITAL
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS / RECIPIENT		405 DIRECT INVEST. Includ.RE-INVESTED EARNINGS	418 OTHER SECURITIES AND CLAIMS TOTAL BANKS	416 of which: Export credits Net	417 TOTAL NON-BANKS	408 of which: Export credits Disbursements	409 Amortisation (-)	410 Net	407 Securities and other	419 Offsetting entries for debt relief (-)	420 TOTAL PRIVATE NET	425 Memo: Gross outflows from private sources
III. AMERICA, TOTAL		291,08	-485,98	413,11	-1391,67	68,22	-103,00	-34,78	-1356,89	0,00	-1586,57	14,38
III.A. NORTH & CENTRAL, TOTAL		29,62	45,85	-1,78	-714,69	25,44	-17,67	7,78	-722,47	0,00	-639,23	3,07
ANGUILLA	376	0,00	-0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-0,06	
ANTIGUA & BARBUDA	377	0,20	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,29	
BARBADOS	329	0,16	-4,91	0,00	-0,07	0,00	0,00	0,00	-0,07		-4,82	
BELIZE	352	0,06	0,27		0,81	0,00	0,00	0,00	0,81		1,13	
COSTA RICA	336	5,19	-0,26		1,53	0,11	0,00	0,11	1,42		6,46	0,00
CUBA	338	0,95	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,95	0,02
DOMINICA	378	0,28	-0,57		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-0,29	
DOMINICAN REPUBLIC	340	12,42	0,11		-0,55	0,56	0,00	0,56	-1,14		11,98	0,69
EL SALVADOR	342	0,47	1,37		4,61	0,33	0,00	0,33	4,28		6,45	0,24
GRENADA	381	0,39	0,00		3,91	0,00	0,00	0,00	3,91		4,30	
GUATEMALA	347	-0,06	0,00		1,11	1,11	0,00	1,11	0,00		1,05	1,21
HAITI	349	0,18	0,00	0,00	0,69	0,00	0,00	0,00	0,69		0,86	0,22
HONDURAS	351	0,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,70	0,09
JAMAICA	354	0,32	-2,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-2,02	
MEXICO	358	8,00	48,50	2,67	-448,57	21,33	-17,11	4,22	-452,79		-392,07	0,07
MONTSERRAT	385	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
NICARAGUA	364	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,21	0,53
PANAMA	365	-2,62	-11,92	0,00	-79,60	0,00	0,00	0,00	-79,60		-94,13	
ST.KITTS-NEVIS	382	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,05	
ST.LUCIA	383	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,10	
ST.VINCENT & GRENADINES	384	0,08	-1,58	-4,44	-0,26	0,00	0,00	0,00	-0,26		-2,05	
TRINIDAD & TOBAGO	375	0,17	0,00	0,00	1,44	2,00	-0,56	1,44	0,00		1,62	
TURKS & CAICOS ISL.	387	0,20	0,00	0,00	12,18	0,00	0,00	0,00	12,18		12,38	
WEST INDIES, REGIONAL	380		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
N. & C. AMERICA, REGIONAL	399	2,19	17,44	0,00	-211,91	0,00	0,00	0,00	-211,91		-192,28	
III.B. SOUTH, TOTAL		261,46	-531,83	414,89	-676,98	42,78	-85,33	-42,56	-634,42	0,00	-947,34	11,31
ARGENTINA	425	53,34	-631,48	-12,67	-423,83	4,67	-3,33	1,33	-425,16		-1001,96	2,56
BOLIVIA	428	8,25	3,60	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,09		9,94	0,79
BRAZIL	431	158,87	-173,57	353,78	-101,29	26,22	-22,78	3,44	-104,73		-115,99	4,89
CHILE	434	5,81	11,79	0,11	-23,74	4,67	-12,22	-7,56	-16,18		-6,14	0,90
COLOMBIA	437	4,43	7,63	2,11	-34,76	1,11	-40,33	-39,22	4,47		-22,70	0,70
ECUADOR	440	2,57	2,38	52,44	-4,99	0,00	0,00	0,00	-4,99		-0,06	0,34
GUYANA	446	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,04	0,06
PARAGUAY	451	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,38	0,04
PERU	454	9,58	18,27	0,33	-2,10	2,22	-0,44	1,78	-3,87		25,75	0,89
SURINAME	457	0,00	1,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		1,12	
URUGUAY	460	5,77	2,02	0,00	9,24	0,00	0,00	0,00	9,24		17,03	0,00
VENEZUELA	463	14,45	226,43	21,78	-85,61	3,89	-6,22	-2,33	-83,28		145,26	0,16
SOUTH AMERICA, REGIONAL	489	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
III.C. AMERICA, REGIONAL	498	0,00			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
IV. ASIA, TOTAL		370,25	775,87	1005,00	277,13	1295,22	-554,22	741,00	-463,88	0,00	1423,25	33,20
IV.A. MIDDLE EAST, TOTAL		-10,64	777,04	915,89	-406,95	439,89	-440,56	-0,67	-405,29	0,00	360,46	2,91
IRAN	540	4,09	603,93	-455,22	-104,63	306,56	-410,44	-103,89	-0,75		503,39	0,05
IRAQ	543	-9,09	0,00	0,00	-465,43	0,00	0,00	0,00	-465,43		-474,50	1,54
JORDAN	549	0,45	-0,57	-0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-0,12	0,02
LEBANON	555	-7,94	-15,77	-19,67	57,56	0,00	0,00	0,00	57,56		33,84	0,31
OMAN	556	0,23	89,47	-24,11	-2,51	0,44	0,00	0,44	-2,96		87,19	
PALESTINIAN ADMIN. AREAS	550	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,78
SAUDI ARABIA	566	0,90	99,99	1415,00	197,73	129,33	-27,89	101,44	6,28		288,62	
SYRIA	573	0,60	0,00	0,00	1,33	3,56	-2,22	1,33	0,00		1,93	0,14
YEMEN	580	0,12	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,12	0,01
MIDDLE EAST, REGIONAL	589	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,07
IV.B. SOUTH & CENTR. ASIA, TOTAL		99,85	62,97	156,56	11,25	83,22	-69,33	13,88	-2,64	0,00	174,07	24,31
AFGHANISTAN	625	3,23	-0,20		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		3,03	7,55
ARMENIA	610	0,05	0,07		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,12	0,19
AZERBAIJAN	611	0,85	0,02		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,88	
BANGLADESH	666	2,46	0,64	0,55	9,67	9,78	-0,11	9,67	0,00		12,76	3,32
BHUTAN	630	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,02	
GEORGIA	612	0,33	0,02	0,00	-0,43	0,00	0,00	0,00	-0,43		-0,08	0,18
INDIA	645	87,37	65,10	97,67	-4,08	55,67	-33,78	21,89	-25,97		148,39	8,58
KAZAKHSTAN	613	2,67	11,82	4,44	21,05	2,78	-0,33	2,44	18,61		35,55	
KYRGYZ REP.	614	-0,09	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,06		-0,03	
MALDIVES	655	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,50	
MYANMAR (BURMA)	635	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,07	0,17
NEPAL	660	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,06	0,91
PAKISTAN	665	0,75	-14,49	55,89	-15,03	15,00	-30,11	-20,11	5,09		-28,77	2,16
SRI LANKA	640	1,41	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		1,41	1,01
TAJIKISTAN	615	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
TURKMENISTAN	616	0,36	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,36	
UZBEKISTAN	617	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
CENTRAL ASIA, REGIONAL	619				0,00				0,00		0,00	
SOUTH ASIA, REGIONAL	679				0,00				0,00		0,00	
SOUTH & CENTRAL ASIA, REGIONAL	689	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,24

TABLE DAC 4
DESTINATION OF PRIVATE DIRECT INVESTMENT AND OTHER PRIVATE CAPITAL
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS RECIPIENT		405 DIRECT INVEST. Includ.RE-INVESTED EARNINGS	414 OTHER SECURITIES AND CLAIMS TOTAL BANKS	416 of which: Export credits Net	417 TOTAL NON-BANKS	408 of which: Export credits Disbursements	409 Amortisation (-)	410 Net	407 Securities and other	419 Offsetting entries for debt relief (-)	420 TOTAL PRIVATE NET	425 Memo: Gross outflows from private sources
IV.C. FAR EAST, TOTAL		251,03	-64,14	-69,44	671,83	772,11	-44,33	727,78	-55,95	0,00	888,72	5,96
CAMBODIA	728	0,22	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,21	2,47
CHINA	730	248,51	-51,10	-45,33	736,49	756,44	-42,11	714,33	21,15		932,90	1,32
INDONESIA	738	1,35	-17,02	-13,22	36,33	15,67	-1,89	13,78	22,55		20,66	0,12
KOREA, DEM.	740	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
LAOS	745	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,02
MALAYSIA	751	1,84	0,17	3,89	-47,42	0,00	-0,33	-0,33	-47,08		-45,41	
MONGOLIA	753	3,67	-1,56	-1,56	0,04	0,00	0,00	0,00	0,04		2,16	0,22
PHILIPPINES	755	1,12	9,49	-5,00	-16,60	0,00	0,00	0,00	-16,60		-5,98	0,25
THAILAND	764	21,78	-3,22	-7,33	-36,13	0,00	0,00	0,00	-36,13		-17,57	0,07
TIMOR-LESTE	765	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,27
VIET NAM	769	2,54	-0,90	-0,89	0,12	0,00	0,00	0,00	0,12		1,75	1,21
FAR EAST ASIA, REGIONAL	795	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,01
IV.D. ASIA, REGIONAL	798			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	
V. OCEANIA, TOTAL		4,74	0,59	0,00	6,96	0,00	0,00	0,00	6,96	0,00	12,29	0,00
COOK ISLANDS	831	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
FIJI	832	0,00	0,00		0,67	0,00	0,00	0,00	0,67		0,67	
KIRIBATI	836	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
MARSHALL ISLANDS	889	0,00	0,55	0,00	0,21	0,00	0,00	0,00	0,21		0,76	
MICRONESIA, FED. STS.	890	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
NAURU	845	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
NIUE	856	0,00	0,00	0,00	-0,02	0,00	0,00	0,00	-0,02		-0,02	
PALAU	861	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
PAPUA NEW GUINEA	862	-0,12	0,04	0,00	6,34	0,00	0,00	0,00	6,34		6,26	
SAMOA	880	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
SOLOMON ISLANDS	866	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
TOKELAU	868	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
TONGA	870	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,04	
TUVALU	872	4,89	0,00	0,00	-0,23	0,00	0,00	0,00	-0,23		4,45	
VANUATU	854	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,10	
WALLIS & FUTUNA	876	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,03	
OCEANIA, REGIONAL	889	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
VI. BILAT. UNALLOCATED	998		0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	2,92
VII. BILATERAL, SUB-TOTAL		1160,47	1469,89	1755,11	83,30	1572,11	-725,33	846,78	-763,48	0,00	2713,86	123,22
less VIII.SUPPORTING FUNDS FROM OFFICIAL SECTOR, TOTAL *Report supporting funds from official sector as negative. Report repayments to official sector as positive.*		-9,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			-9,05	
of which : A) EXPORT CREDITS (Item II.A.1.2 of DAC1)	212		0,00		0,00			0,00			0,00	
B) DIRECT INVESTMENT (Item II.A.2.2.a + Item II.A.2.2.b of DAC1)	220	-9,05									-9,05	
IX. BILATERAL TOTAL(VII+VIII)	1000	1151,42	1469,89	1755,11	83,30	1572,11	-725,33	846,78	-763,48	0,00	2704,61	123,22
1. IBRD	901				0,00						0,00	
2. IDB	909				0,00						0,00	
3. AS.D.B.	915				0,00						0,00	
4. AFR.D.B.	913				0,00						0,00	
5. OTHER	989				0,00						0,00	
X. MULTILATERAL TOTAL	3000		0,00		0,00				0,00		0,00	0,00
TOTAL BILAT. + MULTILAT.		1151,42	1469,89	1755,11	83,30	1572,11	-725,33	846,78	-763,48	0,00	2704,61	123,22

TABLE DAC 5
OFFICIAL BILATERAL COMMITMENTS (or GROSS DISBURSEMENTS) BY SECTOR OF DESTINATION
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007
Commitments ???

MILLION US DOLLARS

TYPE OF RESOURCE FLOW / MAJOR PURPOSE / SECTOR OF DESTINATION		521	522	523	527	524	528	529	530
		OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE							
		RESOURCE PROVISION				TECHNICAL	TOTAL		OTHER
		Investment projects	Programme aid	of which: Structural adjustment	Other, incl. commodities & supplies	COOPERAT.	ODA	of which: GRANTS	OFFICIAL FLOWS
SOCIAL INFRASTRUCTURE & SERVICES (110+120+130+140+150+160)	100	76,85	111,58	0,56	38,22	76,36	**303,01**	185,76	0,00
Education	110	3,20	10,18	0,11	9,56	18,57	**41,61**	41,61	0,00
- Education, level unspecified	111	1,61	4,20	0,11	7,25	3,26	**16,32**	16,32	
- Basic education	112	1,21	0,12	0,00	1,47	0,12	**2,92**	2,92	
- Secondary education	113	0,20	3,26	0,00	0,66	0,49	**4,59**	4,59	
- Post-secondary education	114	0,18	2,61	0,00	0,28	14,70	**17,77**	17,77	
Health	120	25,79	46,48	0,36	7,81	14,40	**94,49**	50,70	0,00
- Health, general	121	22,73	36,74	0,36	3,36	4,75	**67,57**	23,78	
- Basic health	122	3,06	9,74	0,00	4,46	9,65	**26,91**	26,91	
Population policies/programmes and reproductive health	130	0,22	0,08	0,00	2,41	1,20	**3,91**	3,91	
Water supply and sanitation	140	40,35	6,95	0,00	3,75	3,45	**54,50**	12,25	
Government and civil society	150	3,54	6,56	0,02	2,01	28,72	**40,83**	40,83	0,00
- Government and civil society - general	151	3,54	6,56	0,02	2,01	26,53	**38,63**	38,64	
- Conflict, peace and security	152	0,00	0,00	0,00	0,00	2,19	**2,19**	2,19	
Other social infrastructure & services	160	3,74	41,32	0,07	12,56	10,02	**67,68**	36,46	
ECONOMIC INFRASTRUCTURE & SERVICES (210 to 250)	200	212,78	45,60	0,00	1,68	2,17	**262,23**	39,22	0,00
Transport and storage	210	147,23	0,00	0,00	0,00	0,77	**148,00**	24,14	
Communications	220	0,26	0,19	0,00	0,00	0,06	**0,51**	0,51	
Energy	230	64,66	0,38	0,00	0,39	0,36	**65,79**	1,16	
Banking and financial services	240	0,00	44,63	0,00	0,60	0,00	**45,23**	10,71	
Business and other services	250	0,63	0,39	0,00	0,70	0,97	**2,69**	2,69	
PRODUCTION SECTORS (310+320+331+332)	300	2,80	17,49	0,05	9,70	14,69	**44,67**	44,67	0,00
Agriculture, forestry and fishing	310	2,35	9,26	0,00	8,52	11,13	**31,30**	31,30	0,00
- Agriculture	311	2,35	9,26	0,00	8,15	11,07	**30,85**	30,85	
- Forestry	312	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,01**	0,01	
- Fishing	313	0,00	0,00	0,00	0,38	0,06	**0,44**	0,44	
Industry, mining and construction	320	0,15	8,14	0,05	0,91	2,88	**12,07**	12,07	0,00
- Industry	321	0,14	1,86	0,05	0,91	2,72	**5,62**	5,62	
- Mineral resources and mining	322	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	0,00	
- Construction	323	0,01	6,28	0,00	0,00	0,16	**6,45**	6,45	
Trade policies and regulations	331	0,08	0,01	0,00	0,00	0,34	**0,42**	0,42	
Tourism	332	0,22	0,06	0,00	0,26	0,34	**0,88**	0,88	
MULTISECTOR / CROSS-CUTTING (410+430)	400	2,77	9,16	0,00	6,66	98,13	**116,71**	116,71	0,00
General environmental protection	410	0,26	0,68	0,00	1,18	2,88	**4,99**	4,99	
Other multisector	430	2,51	8,47	0,00	5,48	95,25	**111,72**	111,72	
TOTAL SECTOR ALLOCABLE (100+200+300+400)	450	295,20	183,82	0,62	56,26	191,35	**726,63**	386,36	0,00
COMMODITY AID AND GENERAL PROGRAMME ASSISTANCE (510 to 530)	500	////////	19,24	////////	7,86	////////	**27,10**	27,10	0,00
General budget support	510	////////	19,09	////////	0,69	////////	**19,78**	19,78	
Developmental food aid/Food security assistance	520	////////	////////	////////	6,43	////////	**6,43**	6,43	
Other commodity assistance	530	////////	0,15	////////	0,75	////////	**0,90**	0,90	
ACTION RELATING TO DEBT	600	////////	////////	////////	**1604,32**	////////	**1604,32**	1595,75	112,24
HUMANITARIAN AID (720+730+740)	700	////////	////////	////////	75,28	////////	**75,28**	75,28	////////
Emergency response	720	////////	////////	////////	34,90	////////	**34,90**	34,90	////////
Reconstruction relief and rehabilitation	730	////////	////////	////////	40,24	////////	**40,24**	40,24	////////
Disaster prevention and preparedness	740	////////	////////	////////	0,14	////////	**0,14**	0,14	////////
ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	910	////////	////////	////////	65,68	////////	**65,68**	65,68	////////
SUPPORT TO NON-GOVERNMENTAL ORG.	920	////////	////////	////////	8,66	////////	**8,66**	8,66	////////
REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	930	////////	////////	////////	0,22	////////	**0,22**	0,22	////////
UNALLOCATED / UNSPECIFIED	998	////////	////////	////////	0,00	0,33	**0,33**	0,33	61,79
TOTAL BILATERAL (450+500+600+700+910+920+930+998)	1000	295,20	203,06	0,62	1818,29	191,67	**2508,22**	2159,38	174,03

TABLE DAC 6
BILATERAL AND MULTILATERAL OFFICIAL LOANS
BY MATURITY PERIODS, GRACE PERIODS AND INTEREST RATES - COMMITMENTS
2007 edition

Reporting country: **Italy**
Period: **2006**
Date: 30/08/2007

1	2	3	4	5	6	7	8
PROGRAMME OR AUTHORITY (GROUP INTO ODA (1) AND OOF (2))	AMOUNT	CODE		MATURITY PERIOD	GRACE PERIOD	INTEREST RATE	GRANT ELEMENT
	$ MILLIONS	TYPE(4)	NUMBER(3)	YEARS		PER CENT	
ODA							
a) Artigiancassa S.p.A.							
Albania	18,83	1	1	20	19	0,00	84,77
Albania	6,28	1	1	11	8	0,20	59,15
Albania	34,52	1	1	20	19	0,00	84,77
Albania	27,24	1	1	20	19	0,00	84,77
Albania	64,63	1	1	20	19	0,00	84,77
Bangladesh	16,53	1	1	20	18	0,00	84,01
China	25,10	1	1	12	11	0,15	66,32
China	12,55	1	1	12	11	0,15	66,32
China	5,83	1	1	20	19	0,00	84,77
Honduras	0,79	1	1	20	19	0,00	84,77
Honduras	2,23	1	1	20	19	0,00	84,77
Jordan	9,29	1	1	12	11	0,15	66,32
Lebanon	12,84	1	1	20	19	0,00	84,77
Macedonia (FYROM)	3,24	1	1	20	19	0,00	84,77
Morocco	77,79	1	1	20	19	0,00	84,77
Syria	0,27	1	1	12	5	1,00	50,05
Syria	8,90	1	1	12	6	0,25	52,08
Viet Nam	6,48	1	1	20	19	0,00	84,77
Viet Nam	4,09	1	1	15	24	0,00	84,31
Viet Nam	2,84	1	1	15	24	0,00	84,31
Montenegro	3,43	3	1	35	12	1,75	71,73
Serbia	5,15	3	1	35	12	1,75	71,73
OOF							
b) Sace							
Algeria	4,64	5	1				
Cook Islands	9,29	5	1				
Moldova	0,29	5	1				
Mongolia	3,00	5	1				
Montenegro	11,80	5	1				
Serbia	76,55	5	1				
Suriname	6,66	5	1				
Sub-total ODA (1)	348,83						
Sub-total OOF (2)	112,24						
TOTAL	461,07		0,00	//////////	//////////	//////////	//////////

(1) Official Development Assistance (=items I.A.2+I.B.2 of table DAC 1).
(2) Other Official Flows (=items II.A and II.B of table DAC 1, excluding grants).
(3) Of individual transactions included in each line.

(4) Bilateral:		Code
	New concessional ODA loans	1
	New OOF loans	2
	ODA rescheduling or refinancing with grant element above 25%	3
	ODA rescheduling or refinancing with grant element below 25%	4
	OOF debt reorganisation	5
Multilateral:	ODA	6
	OOF	7

TABLE DAC 7B
TYING STATUS OF BILATERAL OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE - COMMITMENTS
2007 edition

Reporting country: Italy
Period: 2006
Date: 30/08/2007

MILLION US DOLLARS TYPE OF TRANSACTION		071 GRANTS AND GRANT-LIKE CONTRIB.	072 LOANS TOTAL	073 *of which:* Project Assist.	074 TOTAL
1. DIRECTLY FINANCING IMPORTS, TOTAL	100	306,33	340,26	0,00	646,59
a) Untied:	110	129,23			129,23
Procurement authorised in all OECD countries and substantially all developing countries					
b) Partially untied:	120	55,60	0,00	0,00	55,60
Procurement limited to: 1) Donor and substantially all developing countries	121				0,00
2) Substantially all developing countries	122				0,00
c) Tied:	130	121,50	340,26	0,00	461,76
Procurement limited to:					
1) Donor country only	131				0,00
2) Donor & specified developing countries	132		340,26		340,26
3) Specified developing countries	133				0,00
4) Specified developed & developing countries	134				0,00
5) Other	135				0,00
2. AID IN KIND	200				0,00
3. NOT DIRECTLY FINANCING IMPORTS, TOTAL	300	1595,70	8,57	0,00	1604,27
a) Budget and balance-of-payments support	310				0,00
b) Local cost financing	320				0,00
c) Action relating to debt	330	1595,70	8,57		1604,27
d) Other	340				0,00
4. TOTAL BILATERAL COMMITMENTS (1)	500	**1902,03**	**348,83**	**0,00**	**2250,86**
of which: a) Untied (1a+3)	510	1724,93	8,57	0,00	1733,50
b) Partially untied (1b)	520	55,60	0,00	0,00	55,60
c) Tied (1c+2)	530	121,50	340,26	0,00	461,76

(1) Excluding administrative costs and technical co-operation.

Coherency cross-check of DAC questionnaire tables

This worksheet was designed to cross-check that relevant aggregates correspond between tables. By bringing together on one page amounts from different tables which should be equal, it may serve as a useful tool to help you check your notification or find discrepancies. It only covers some of the key totals in the tables; please see Annex 4 of the DAC Statistical Reporting Directives [DCD/DAC(2000)10] for other more detailed cross-checks which can be made.

	Net Disbursements			
Net Disbursements	**DAC1**	**DAC2a**	**DAC2b**	**DAC4**
Net ODA				
Bilateral ODA	2000,92	2000,93	////////////////////	////////////////////
of which:				
Grants	2147,04	2147,05	////////////////////	////////////////////
Loans	-146,12	-146,12	////////////////////	////////////////////
Technical co-operation *	171,40	171,40	////////////////////	////////////////////
Multilateral ODA	1640,16	1640,16	////////////////////	////////////////////
Net OOF				
Bilateral OOF	-956,85	////////////////////	-956,85	////////////////////
Multilateral OOF	0,00	////////////////////	0,00	////////////////////
Net Private Flows				
Bilateral Private	2704,61	////////////////////	////////////////////	2704,61
of which:				
Direct Investment	1151,42	////////////////////	////////////////////	1151,42
Banks, total	1469,89	////////////////////	////////////////////	1469,89
of which:				
Bank export credits	1755,11	////////////////////	////////////////////	1755,11
Non-banks, total	83,30	////////////////////	////////////////////	83,30
of which:				
Non-bank export credits	846,78	////////////////////	////////////////////	846,78
Multilateral Private	0,00	////////////////////	////////////////////	0,00

	Gross Disbursements			
Gross Disbursements	**DAC1**			**DAC4**
Gross outflows from NGOs	123,22	////////////////////	////////////////////	123,22

	Commitments	Gross Disbursements	Commitments or Gross Disbursements	
Commitments (or Gross Disbursements)	**DAC1**	**DAC1**	**DAC3a**	**DAC5**
ODA				
Bilateral ODA	2508,22	2362,37	2508,22	2508,22
of which:				
Grants	2159,38	2147,04	2159,38	2159,38
Loans	348,83	215,33	348,83	348,84
Technical co-operation *	191,67	171,40	191,67	191,67
Multilateral ODA	1629,32	1640,16	1629,33	////////////////////
OOF				
Bilateral OOF	174,03	174,03	////////////////////	174,03

	Commitments	
DAC7b check	**DAC1**	**DAC7b**
Bilateral ODA grants	2159,38	////////////////////
of which:		
Technical co-operation	191,67	////////////////////
Administrative costs	65,68	////////////////////
Bil. ODA grants excluding TC & admin. costs	1902,03	1902,03
Bilateral ODA Loans *	348,83	348,83

* Cross-check of TC with DAC1 amount is possible only if all TC is in the form of grants. (TC on other tables should include TC loans, if relevant.)

3.7. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento del Tesoro
Direzione Rapporti Finanziari Internazionali

Senato della Repubblica
Commissione Affari Esteri
Audizione dell'On.le Paolo Cento, Sottosegretario di Stato
al Ministero dell'Economia e delle Finanze

(mercoledì 9 gennaio 2008 ore 14.30)

L'attività svolta dal MEF in materia di aiuto pubblico allo sviluppo e la riforma della cooperazione allo sviluppo sulla base del ddl unificato presentato dal Sen. Tonini.

Introduzione

E' con grande piacere che partecipo a questa audizione in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Ringrazio innanzitutto la Commissione Affari Esteri e il Comitato ristretto per il lavoro svolto finora sul tema della riforma della cooperazione allo sviluppo, volto all'individuazione di una soluzione condivisa da tutte le forze politiche.

Il ddl unificato, redatto dal Sen. Tonini, è il risultato concreto di mesi di discussione e confronto e rappresenta senza alcun dubbio un importante passo avanti nella costruzione del consenso, assolutamente necessario e imprescindibile, vista l'importanza della materia che stiamo trattando. Ringrazio la Commissione anche per aver voluto intraprendere l'indagine conoscitiva, che offre l'opportunità a tutti gli attori interessati di contribuire in maniera diretta alla definizione del testo di riforma.

Il mio intervento si articolerà sostanzialmente in tre punti, come richiesto da codesta Commissione:

i) l'attività svolta dal MEF in materia di aiuto pubblico allo sviluppo
ii) i profili problematici nell'assetto vigente relativamente all'espletamento dei compiti istituzionali del MEF in materia di Banche e Fondi di Sviluppo
iii) valutazioni sul DDL unificato

1. **L'attività svolta dal MEF in materia di aiuto pubblico allo sviluppo**

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze svolge da sempre una funzione rilevante nel settore della cooperazione allo sviluppo, sotto tre profili. C'è prima di tutto il ruolo di autorità istituzionale competente in materia di Banche e Fondi Multilaterali di Sviluppo e - in via secondaria - di taluni aspetti della cooperazione bilaterale. C'è quindi un'attività che

riguarda il trasferimento dei contributi all'Unione Europea a sostegno dell'attività di cooperazione allo sviluppo. Ed infine, c'è un'area di lavoro più recente, che riguarda i meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, su cui il Tesoro ha lavorato negli ultimi tre anni assieme ai maggiori partner internazionali, quali il Regno Unito, la Francia, il Canada, la Spagna.

Prima di entrare nel dettaglio, vorrei sottolineare l'importante ruolo svolto dalla cooperazione multilaterale (e nella fattispecie dalle Banche e dai Fondi di Sviluppo), canale del tutto complementare, e non alternativo, a quello "bilaterale". Attraverso di essa è possibile mobilitare ingenti masse di risorse finanziarie sulla base di strategie unitarie e coerenti a livello globale, o almeno continentale. La globalizzazione incide sui processi di aiuto allo sviluppo in molti modi, ma in particolare facendo risaltare la natura multinazionale dei problemi ed evidenziando le interconnessioni tra un paese e l'altro. In questo contesto, diventa sempre più necessario sviluppare approcci multilaterali per affrontare le nuove sfide in modo adeguato, ovvero più coerente e unitario. La cooperazione multilaterale risponde sempre di più a questa esigenza.

Non c'è alcuna azione svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che non si inquadri in un contesto di coordinamento e informazione piena con gli Uffici competenti del Ministero degli Affari Esteri (MAE), in uno scambio pressoché continuo di informazioni e valutazioni. Il coordinamento e le sinergie con il Ministero degli Esteri possono comunque essere utilmente rafforzati. La collaborazione, già oggi soddisfacente a livello di uffici e singoli funzionari, va consolidata attraverso l'istituzionalizzazione di un raccordo formale al fine di salvaguardare e garantire la coerenza e l'unitarietà della politica di cooperazione. Questo punto era giustamente affrontato nel ddl delega del governo e lo è parimenti nel ddl unificato.

a) Banche e Fondi Multilaterali di Sviluppo

In base all'articolo 4 della legge 26 febbraio 1987 n. 49, il MEF «cura le relazioni con le banche ed i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi». L'attribuzione al MEF del compito di seguire l'attività di tali organismi e di curarne tutti i problemi di gestione discende dalle singole leggi di adesione ed è giustificato dalla natura finanziaria di queste istituzioni e dal fatto che il MEF ne è l'azionista. Essa trova riscontro in altri paesi (salvo i casi, come il Regno Unito, dove esiste un apposito dicastero per la cooperazione) ed è coerente con il fatto che i temi di competenza di tali banche e fondi sono strettamente raccordati con quelli di competenza dei gruppi internazionali dei ministri finanziari (G7, G20 principalmente). Nel nostro assetto tale competenza viene materialmente esercitata dalla Direzione III (Relazioni Finanziarie Internazionali) del Dipartimento del Tesoro, in sinergia per alcuni aspetti con la Banca d'Italia.

I principali organismi che fanno parte della categoria delle Banche Multilaterali di Sviluppo sono la Banca Mondiale e le Banche Regionali di Sviluppo. Un ruolo a parte nell'ambito delle Istituzioni Finanziarie Internazionali ricopre la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), il cui mandato è la promozione del processo di transizione all'economia di mercato dei paesi dell'Europa Centro-Orientale e dell'ex Unione Sovietica (i contributi alla BERS non sono conteggiati come APS).

Come la maggior parte dei paesi industrializzati, l'Italia è membro di tutte queste Istituzioni, in molti casi nella veste di fondatore. L'adesione iniziale a tali organismi implica per ogni Paese membro un impegno a sostenerli finanziariamente nel tempo,

partecipando di volta in volta agli aumenti di capitale (nel caso delle Banche) o alle ricostituzione delle risorse (nel caso dei Fondi), per permettere loro di operare con continuità a favore dei paesi beneficiari. Il criterio fondamentale che regola la partecipazione finanziaria alle Banche e ai Fondi di sviluppo è quello del peso economico del paese membro nell'economia mondiale. Il sostegno finanziario assicurato dall'Italia alle varie Banche e Fondi di Sviluppo va quindi inquadrato in quest'ambito e considerato anche alla luce dell'importanza del nostro Paese come:

- membro del G7/G8;
- membro fondatore dell'Unione Europea e dell'area dell'euro;
- membro fondatore della maggior parte delle Banche di Sviluppo.

Il livello della partecipazione finanziaria italiana assume particolare rilievo soprattutto per i Fondi di Sviluppo. Nelle Banche, infatti, gli aumenti di capitale non sono così frequenti come invece le ricostituzioni dei Fondi che, essendo alimentati per lo più dai contributi dei donatori, devono essere periodicamente ricostituiti (ogni tre o quattro anni). Inoltre, vi sono delle iniziative specifiche, come quelle legate all'ambiente (GEF - Global Enviroment Facility) o alla cancellazione del debito multilaterale (iniziativa MDRI), solo per citarne qualcuna, volte al perseguimento di uno sviluppo sostenibile che risponde alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie. Il legame esistente tra povertà e tutela dell'ambiente impone di ribadire la necessità di rafforzare le condizioni per lo sviluppo economico e sociale, in collegamento con il fondamentale ruolo che gioca in tale contesto una corretta gestione delle risorse naturali. Il clima e la prevenzione dei suoi cambiamenti sono considerati un bene pubblico globale, la cui tutela può avvenire principalmente in un contesto multilaterale. I cambiamenti climatici incidono pesantemente sulle strategie di riduzione della povertà e le conseguenze di tali cambiamenti sono ingenti, in particolare per i paesi più poveri beneficiari dell'azione delle Banche e dei Fondi Multilaterali di Sviluppo.

La quota di partecipazione nelle Banche e nei Fondi di sviluppo viene generalmente decisa sulla base dei seguenti elementi:

- peso economico nell'economia internazionale (è il principio che ormai si è affermato in tutte le sedi);
- appartenenza al G7 e quindi al "club" dei maggiori finanziatori di queste istituzioni; ne discende la necessità di rimanere nel novero dei principali donatori (l'Italia è in genere al quinto o sesto posto) anche per poter influire sulle *policies* di distribuzione e ripartizione di tali aiuti;
- grado di soddisfazione verso i risultati operativi dell'organismo;
- situazione di bilancio interno;
- priorità nazionali di cooperazione.

In particolare, il MEF partecipa ai negoziati per il finanziamento di tali Istituzioni, provvede ad operare i necessari trasferimenti di risorse, assicura e coordina la presenza italiana negli organi statutari di tali organizzazioni, segue l'attività dei rispettivi Consigli di Amministrazione, basata essenzialmente sull'esame e l'approvazione di progetti e politiche (dalle strategie-paese alle politiche finanziarie e di settore). Nella conduzione dei negoziati e nella preparazione dei consigli di amministrazione delle varie Istituzioni o nella trattazione di specifiche problematiche (come le azioni per promuovere l'inserimento di personale italiano a tutti i livelli in tali istituzioni), gli uffici del MEF interagiscono

frequentemente e positivamente con il MAE (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e Direzione Generale per la Cooperazione Economica e Finanziaria Multilaterale) proprio per attuare l'*intesa* richiamata dall'art. 4 della L. 49/87.

b) Cooperazione bilaterale

La partecipazione al Comitato Direzionale e il debito bilaterale

Ai sensi dell'art. 9 della Legge 49/87, il Ministero dell'Economia, attraverso il Dipartimento del Tesoro, è membro del Comitato Direzionale, l'organo che attualmente è preposto all'approvazione delle iniziative di cooperazione bilaterale. La presenza del MEF discende dal fatto che esso è titolare del Fondo Rotativo per la cooperazione allo sviluppo, istituito con L. 227/1977 - art. 26 - per la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di Sviluppo (PVS) nel quadro della cooperazione italiana bilaterale[1]. L'art. 6 della L. 49/1987, nel recepire la norma suddetta, disciplina l'uso dei crediti d'aiuto, che possono essere concessi a valere sulle risorse del Fondo per finanziare specifici progetti e programmi di cooperazione bilaterale. Il Fondo fornisce inoltre, ai sensi dell'art. 7 della legge 49/87, crediti agevolati alle imprese italiane per il finanziamento di parte della loro quota di capitale in imprese miste realizzate nei PVS e rispondenti alle finalità di cooperazione allo sviluppo.

Il Fondo Rotativo [2], gestione fuori bilancio, che si configura come un conto corrente infruttifero acceso presso la Tesoreria Centrale, è stato gestito da Mediocredito Centrale (poi MCC Spa) dal 1977 fino al novembre 2004 quando, a seguito degli esiti della gara pubblica bandita dal MEF nel 2003, la gestione del Fondo è passata ad Artigiancassa SpA, che ha concluso con l'Amministrazione un contratto che scadrà il 31 dicembre 2009. Il Dipartimento del Tesoro, attraverso la Direzione III, svolge compiti di sorveglianza e controllo sul Fondo Rotativo e sull'operato di Artigiancassa.

In relazione ai crediti d'aiuto, il ruolo del MEF (Dipartimento del Tesoro), in particolare, consiste:

- nell'esame della documentazione presentata al Comitato Direzionale
- nell'emanazione, dopo l'approvazione da parte del Comitato, del provvedimento che autorizza il gestore del Fondo a stipulare la convenzione finanziaria con il paese beneficiario secondo le modalità decise dal Comitato Direzionale stesso;
- nel monitoraggio dell'andamento dei crediti d'aiuto (erogazioni e rientri) sulla base delle relazioni finanziarie e contabili presentate periodicamente da Artigiancassa;
- nella definizione, assieme ai competenti Uffici della DGCS del MAE, di linee guida e *policies* relative ai crediti d'aiuto da sottoporre all'approvazione del Comitato Direzionale.

---

[1] Infatti, com'è noto, il Ministero degli Affari Esteri gestisce esclusivamente i fondi per gli interventi di cooperazione a dono attraverso le risorse che ogni anno gli vengono assegnate dalla Legge Finanziaria (Tabella C).

[2] Le disponibilità nette del Fondo Rotativo sono attualmente pari a circa 1 miliardo di euro.

In relazione al debito estero dei PVS, il MEF da sempre svolge un ruolo rilevante, in strettissima collaborazione con il MAE. La materia è infatti trattata in numerose sedi internazionali (G7, G8, IFIs, Club di Parigi), nelle quali l'Italia è rappresentata dal MEF o dal MAE o congiuntamente, e nelle sedi bilaterali, nelle quali l'azione primaria del MAE si svolge di concerto con il MEF. La legge 209/2000 e il regolamento di attuazione (DM 185/2001) hanno trasposto nell'ordinamento quella stretta collaborazione già operativa da decenni. Questo è vero anche laddove, come nel caso della Relazione annuale al Parlamento, la legge prevede (articolo 6) la competenza del solo Ministro dell'Economia e delle Finanze, in quanto il contenuto della Relazione stessa è il risultato di un lavoro comune.

c) La partecipazione finanziaria all'attività di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea

Il MEF si occupa del trasferimento delle risorse a sostegno dell'attività di cooperazione della Comunità Europea, che avviene secondo due modalità:
a) pagamento in tre rate - a cura del Dipartimento del Tesoro - del contributo dovuto dall'Italia al Fondo Europeo di Sviluppo (FES). Il FES è lo strumento finanziario - extra bilancio UE - utilizzato dalla Comunità per assistere i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico);
b) trasferimento - a cura della Ragioneria Generale dello Stato - dei contributi al bilancio ordinario dell'UE per attività di cooperazione, a sostegno dei PVS delle altre aree geografiche (America Latina e Asia), attuata attraverso le linee di bilancio.
Si tratta di due voci di spesa assai cospicue che rappresentano la componente più sostanziosa dell'aiuto multilaterale. Il MEF si limita a trasferire tali risorse alla Commissione senza avere alcuna discrezionalità sull'ammontare da versare dato che:

- il contributo al FES è stabilito in fase di negoziato (condotto dal MAE) sulla base di una precisa chiave di ripartizione su cui i Paesi Membri non hanno un grande margine di manovra (ad esempio, per il X FES relativo al periodo 2008-2013, la nostra quota di partecipazione è stata fissata a 12,86 per cento. Nel IX FES era 12,54 per cento);
- il contributo versato al bilancio comunitario dalla Ragioneria Generale dipende dalla chiave di contribuzione al bilancio (pari per noi al 14 per cento circa).

Alla luce di quanto detto, il ruolo del MEF nel settore della cooperazione comunitaria è di natura secondaria, rientrando tutta la materia nella sfera di competenza primaria del Ministero degli Affari Esteri. Il Dipartimento del Tesoro, avendo la responsabilità dei pagamenti al FES, segue essenzialmente l'attività di questo Fondo: i) è regolarmente coinvolto nei vari negoziati di ricostituzione del FES, condotti in prima linea dal MAE e dalla nostra Rappresentanza Permanente a Bruxelles nel gruppo Consiglio ACP; ii) partecipa assieme al MAE alle riunioni del Comitato FES ed esamina i progetti e le strategie che vengono proposti dalla Commissione, fornendo ai competenti Uffici del MAE (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) input volti a definire la posizione italiana.

Il raccordo con il MAE - relativamente all'attività operativa del FES, che si inquadra nella cornice strategica decisa dal CAGRE in sede UE - si è sempre realizzato informalmente, ma in modo ineccepibile, attraverso contatti nelle vie brevi o - qualora necessario - con incontri ad hoc a livello di funzionario/capo ufficio, dimostrando di funzionare in modo tempestivo ed efficiente.

d) Strumenti innovativi di finanziamento dello sviluppo

A partire dalla Conferenza di Monterrey (*Financing for Development*) sul finanziamento dello sviluppo (marzo 2002) organizzata sotto l'egida delle Nazioni Unite - che avrà un importante *follow up* alla fine di quest'anno a Doha - il dibattito internazionale si è incentrato sull'individuazione di meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, capaci di generare nuove risorse. In tale ambito, l'Italia ha avuto un ruolo molto attivo, partecipando a due importanti iniziative. La prima riguarda la costituzione dell'*International Finance Facility for Immunization* (IFFIm) [3], proposta da Gordon Brown, volta a mobilitare sul mercato dei capitali 4 miliardi di dollari nel periodo 2006-2015 per espandere il programma di vaccinazione dei bambini nei paesi più poveri. L'IFFIm è diventata operativa nell'ottobre del 2006 e ha già riscosso un notevole successo: nel primo anno di vita ha mobilitato un miliardo di dollari che sono stati già quasi del tutto erogati.

L'altra iniziativa, su cui l'Italia è paese leader, è quella dell'*Advanced Market Commitments* (AMCs), volta a stimolare la ricerca del vaccino contro lo pneumococco. I paesi donatori [4], assieme alla Banca Mondiale, all'OMS e al GAVI, stanno lavorando attualmente alla definizione degli aspetti tecnici e legali del progetto che - si prevede - diventerà operativo entro il primo semestre del 2008.

Anche nel settore dei meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, fin dall'inizio il MEF lavora in stretto contatto e coordinamento con gli Uffici competenti del MAE.

Inoltre, come già accennato, sempre più spesso i Ministri finanziari del G7 o quelli del G20, oltre a discutere di questioni riguardanti la Banca Mondiale o le Banche Regionali, hanno sulla loro agenda vari temi di sviluppo: dalle rimesse degli emigrati all'Africa, alla promozione del *responsible lending*, dallo slegamento dell'aiuto alla cancellazione del debito multilaterale, solo per citare alcuni esempi.

Dunque, oltre alla tradizionale competenza relativa alle Banche e ai Fondi Multilaterali di Sviluppo, c'è una vasta area di attività nella quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze svolge un ruolo attivo e nella quale ha maturato nel tempo una vasta esperienza e competenza tecnica. Anche per questa ragione, è previsto nel nuovo modello organizzativo della cooperazione italiana (sia nel ddl governativo che nel ddl unificato), che il Tesoro mantenga i suoi compiti in materia di banche e i fondi di sviluppo, secondo una formula che è seguita nella maggior parte dei paesi (Francia, Giappone, Stati Uniti, solo per fare alcuni esempi), salvo in quelli in cui c'è un Ministero dedicato alla cooperazione allo sviluppo.

1.2. In risposta alla richiesta della Commissione di conoscere i dati sui flussi finanziari in materia di aiuto pubblico allo sviluppo gestiti dal MEF negli ultimi tre esercizi finanziari, è stata predisposta una tabella riassuntiva (allegata alla presente relazione) relativa alle erogazioni effettuate nel triennio 2004-2006. Per quanto riguarda il 2007, i dati forniti sono

---

[3] Paesi donatori: Italia, Regno Unito, Francia, Spagna, Norvegia, Svezia, Sudafrica, Brasile. L'Italia partecipa con un contributo di 473,5 milioni di euro con versamenti annuali fino al 2025.

[4] Italia, Regno Unito, Canada, Norvegia, Russia e Bill Gates Foundation. L'Italia partecipa con un contributo di 474 milioni di euro.

da considerarsi delle stime, in quanto è attualmente in corso la verifica di consuntivo. Come vedrete, la voce più cospicua è rappresentata dai contributi erogati all'UE, che in assoluto rappresentano la componente più sostanziosa del canale multilaterale. Per quanto riguarda Banche e Fondi di Sviluppo, l'andamento delle erogazioni è vistosamente altalenante, dipendendo esse dall'approvazione delle singole leggi con cui viene autorizzata la partecipazione italiana alla ricostituzione/ricapitalizzazione dei vari Fondi/Banche di Sviluppo. Dopo le difficoltà degli ultimi due anni, il 2008 si appresta ad essere un anno significativo, in quanto negli ultimi due mesi del 2007 il Parlamento ha approvato due leggi che consentiranno di far fronte, seppure in modo parziale, agli impegni assunti negli anni passati nei confronti di tali istituzioni per un importo complessivo di circa 780 milioni di euro[5].

2. I profili problematici nell'assetto vigente relativamente all'espletamento dei compiti istituzionali del MEF in materia di Banche e Fondi di Sviluppo

Venendo ora agli aspetti problematici rinvenibili nello svolgimento, in particolare, delle competenze relative a Banche e Fondi di Sviluppo, quello più critico è senza dubbio l'assenza di un momento formale di coordinamento politico ad alto livello tra il MEF e il MAE, che permetta di attuare sistematicamente l'intesa prevista dalla L. 49 e, più in generale, la mancanza di una cornice ampia e dettagliata di riferimento strategica cui il MEF possa far riferimento nell'espletamento dei propri compiti nel settore delle IFI.

Nella **conduzione dei negoziati**, il MEF ha sempre cercato di tener conto delle priorità geografiche e settoriali della cooperazione bilaterale, seguendo gli indirizzi espressi dal MAE. Ad esempio, in considerazione della priorità rappresentata dall'Africa per la nostra cooperazione, la quota di contribuzione al Fondo Africano di Sviluppo è in assoluto la più alta (essa è passata dal 4 al 5,26 per cento in occasione dell'XI ricostituzione del Fondo Africano, il cui negoziato si è appena concluso), seguita da quella detenuta nell'IDA (3,8 per cento), le cui risorse sono destinate per oltre il 50 per cento all'Africa Sub-Sahariana. Tali priorità sono state chiaramente indicate dal CIPE a metà degli anni '90 e poi riaffermate dal MAE in sede di programmazione annuale, esercizio che di fatto è ripreso nel 2007.

La collaborazione MAE-MEF si realizza in modo informale ma costante, a tutti i livelli gerarchici, spesso per le vie brevi, per la rapidità con cui alcune decisioni devono essere assunte. Essa è facilitata, almeno attualmente, da eccellenti rapporti personali fra i funzionari. Tale collaborazione tuttavia rischia di non essere sistematica, essendo basata in larga misura su contatti informali, di mancare di coerenza nel tempo (essendo spesso di natura personale) e nei programmi, e di conseguenza può portare in futuro a dispersione di risorse e a carenze informative e di memoria storica. Da qui l'esigenza di un coordinamento più strutturato anche al fine - come ho già detto - di salvaguardare e garantire la coerenza e l'unitarietà della politica di cooperazione.

Pertanto, la costituzione di un Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, proposto dal ddl unificato (sulla falsariga del Comitato Interministeriale per la Cooperazione Internazionale e lo Sviluppo costituito in Francia nel 1998 come struttura di coordinamento per la cooperazione allo sviluppo), può essere sicuramente considerata la soluzione formale più idonea a realizzare il coordinamento politico ad alto livello di cui sia

[5] Si tratta della legge n. 222 del 29 novembre 2007 e della legge n. 246 del 27 dicembre 2007.

il MEF che il MAE avvertono la necessità. Allo stesso modo, la previsione di un documento triennale di programmazione e indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo è vista da noi con favore e sostenuta con forza. Riteniamo però necessario che tale documento, il cui contenuto è finanziario oltre che strategico, sia redatto d'intesa con il MEF, in considerazione delle sue competenze nel campo della cooperazione allo sviluppo e del suo ruolo come Amministrazione finanziaria.

3. Il DDL unificato proposto dal Sen. Tonini: le valutazioni del MEF

Il ddl unificato è - come ho già detto - un importante risultato, considerata la decisione della Commissione di adottarlo come testo base per proseguire la discussione sulla riforma della cooperazione allo sviluppo. E' un progetto di legge che, nel presentare rilevanti aspetti di novità rispetto al ddl governativo, tuttavia può e deve essere ulteriormente migliorato in quanto in esso sembrano attualmente mancare dei tasselli importanti che - qualora non venissero inseriti - determinerebbero la costituzione di un sistema di cooperazione che non potrebbe funzionare.

Le strutture competenti del MEF sono pronte ad esaminare con attenzione tutto l'articolato per fornire proposte di modifica/integrazione, quale eventuale contributo alla fase emendativa, cui la Commissione darà corso dopo la conclusione dell'indagine conoscitiva. Procederei a illustrare le osservazioni del MEF sul ddl unificato:

a. Osservazioni riguardanti le competenze del MEF

- Art. 3, comma 1 - Posto che il coordinamento dovrà avvenire in sede di documento triennale di programmazione e di CICS, si propone di eliminare il riferimento al fatto che il Ministro degli affari esteri debba coordinare tutte le iniziative di cooperazione nazionali. Tale concetto concretizza in modo forte e stringente (ma anche irrealistico) il principio generale previsto nel ddl governativo (art. 2, comma 1, lett.a).
- Art 3, comma 2 - Concordiamo con l'idea di introdurre il documento triennale di programmazione e indirizzo della politica di cooperazione, contenente le priorità d'azione e di intervento, le disponibilità finanziarie generali e la ripartizione delle risorse. Tale documento si configura sia come l'occasione per costruire quella *vision* della nostra politica di cooperazione allo sviluppo che lo stesso DAC (*Development Assistance Committee*), durante l'ultimo Esame dei Pari (2004) ci ha accusato di non avere e sia come lo strumento più idoneo per conseguire l'unitarietà della politica di cooperazione che è tra gli obiettivi principali della riforma. E' però necessario – dal nostro punto di vista – che il documento sia predisposto d'intesa con il MEF in considerazione del fatto che esso conterrà anche la ripartizione delle risorse per il settore di competenza che rimarrà nella responsabilità del MEF. Si nutrono però dei dubbi sulla tempistica prevista dal ddl, che fissa al 31 marzo di ogni anno la data entro cui il CdM deve approvare il documento in questione. Fissando questo termine, sembra chiaro che il legislatore concepisce tale documento come un *follow-up* della legge finanziaria. Per quanto utile e necessario per sapere come verranno spese le risorse dell'APS, ci chiediamo se non sia invece il caso di assegnare allo schema triennale un ruolo più importante, propulsivo, concependolo come documento che, precedendo il DPEF e la legge finanziaria, indichi le risorse complessivamente necessarie che la finanziaria dovrà stanziare per il triennio

successivo. Ciò permetterebbe il superamento dell'inefficiente approccio odierno, secondo cui ogni singola Amministrazione invia ogni anno alla Ragioneria Generale dello Stato le proprie richieste e la quantificazione dell'APS per il triennio successivo. Ove si condividesse questa impostazione, il ciclo di preparazione dello schema triennale dovrebbe avere una tempistica diversa, che dovrebbe concludersi entro il 31 maggio di ogni anno.

- Art 3, comma 3 - L'articolo assegna al Ministro degli Esteri la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali competenti in materia di aiuto pubblico allo sviluppo. In coerenza con il mantenimento in capo al MEF delle competenze relative a Banche e Fondi di Sviluppo (comma 5 dell'art. 3 e comma 2 dell'art. 9), la rappresentanza politica in tali sedi non può che spettare invece al MEF stesso.

- Art. 6 bis , commi 1 e 5 - Va anzitutto ricordato che il CICS fu già istituito dalla legge 49/1987 e poi soppresso con L. 537/1993 con conseguente passaggio delle sue competenze in parte al CIPE – per le funzioni di indirizzo generale – e al MAE per quanto attiene alle altre funzioni. E'sicuramente condivisibile, come già detto, avere una sede di coordinamento politico al livello più alto che coinvolga tutti i Ministeri che svolgono attività di cooperazione. Tuttavia, essendo il CICS un Comitato politico, esso deve essere coinvolto nel processo di programmazione e quindi nell'esame del documento triennale di cui all'art. 3 (cosa che invece non è prevista dal ddl unificato) e in quello di consuntivo (al posto dell'attuale CIPE). Al CICS andrebbe dunque sottoposto il documento triennale di programmazione per l'approvazione preventiva (o come forma di consultazione obbligatoria e vincolante) prima dell'invio al Consiglio dei Ministri.
  In nessun modo il CICS dovrebbe essere chiamato a svolgere attività di *micro-amministrazione*, quale l'autorizzazione dei singoli interventi di cooperazione, come invece il ddl unificato sembra prospettare. E' difficilmente immaginabile che un Comitato di Ministri (o Vice Ministri o Sottosegretari) possa svolgere queste funzioni di tipo operativo/amministrativo come previsto dal comma 5 dell'articolo in questione. Spogliato dei compiti operativi, per svolgere un ruolo esclusivamente politico, il CICS potrebbe di fatto costituire quel raccordo formale, quel momento qualificante di dialogo e confronto, di intesa e coordinamento tra i vari Ministeri, sotto la guida del Presidente del Consiglio e del Ministro degli Esteri, che potrebbe assicurare l'unitarietà della politica di cooperazione allo sviluppo del nostro Paese.

Vorrei infine segnalare che il ddl delega governativo oltre al mantenimento delle competenze attribuite al MEF, prevedeva (art. 2, comma 1, lett. l[6]) la possibilità in sede di decreto legislativo di esplorare modalità per facilitare l'adempimento degli obblighi assunti verso le Banche di Sviluppo onde evitare i ritardi nel pagamento dei contributi dovuti. Sarebbe opportuno che questo principio fosse enunciato anche nel testo del ddl unificato. Mi riservo di far pervenire una proposta di emendamento qualora necessario.

---

[6] Estratto della lett. l: "Mantenere le competenze attribuite al Ministero dell'economia e delel finanze concernenti le relazioni con le Banche e i Fondi....., regolamentandola nel rispetto del principio di semplificazione; ...."

b. Osservazioni sul Fondo Unico in risposta alla richiesta di approfondimenti della Commissione.

In ordine alle problematiche normative e contabili connesse all'eventuale ricostituzione di un Fondo unico per la Cooperazione allo sviluppo ed al ripristino di apposita contabilità speciale - analogamente a quanto previsto dall'art. 14 della legge n. 49/1987 e dal Titolo III del relativo regolamento approvato con D.P.R. n. 177/1988 - si premette che è da escludere, comunque, l'utilizzo delle relative risorse attraverso gestioni fuori bilancio che, com'è noto, sono state soppresse, in via generale, dalla legge 559 del 1993. Peraltro, non è da escludere che si possa pervenire a una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse destinate alla Cooperazione, attraverso altri strumenti (ad esempio contabilità speciale) da prevedere con l'adozione di una specifica autorizzazione legislativa.

c. Osservazioni relative a punti già presenti nel ddl governativo su cui il MEF aveva dato parere positivo.

Premetto che non si tratta di ripensamenti, ma di proposte i) che avevamo già avanzato in sede di ddl governativo e che i tempi stretti non consentirono di affrontare in dettaglio e quindi di essere recepiti dal MAE o ii) che si rendono necessarie alla luce del nuovo quadro di riferimento creatosi con il testo in questione e con l'evoluzione del dibattito. Si tratta in particolare di due proposte.

- La prima riguarda l'art. 1, comma 3, che prevede di privilegiare nell'attività di cooperazione allo sviluppo l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi beneficiari. Tale norma - così com'è formulata e come lo era anche nel ddl governativo - appare ambigua e non del tutto in linea con gli orientamenti internazionali. "L'impiego di servizi e beni prodotti nei paesi beneficiari" non equivale infatti – secondo le regole del DAC – all'aiuto slegato, che è tale solo quando il *procurement* è aperto a tutti i paesi, industrializzati e non. Sembrerebbe perciò opportuno un riferimento più esplicito allo slegamento dell'aiuto (da attuarsi anche gradualmente, in un orizzonte temporale preciso), che potrebbe essere un elemento qualificante della riforma della nostra cooperazione. Questo è emerso con chiarezza, fra l'altro, nel convegno dello scorso maggio organizzato congiuntamente da MEF e MAE, cui il Presidente Dini ha dato il suo autorevole contributo (gli atti del Convegno, di cui il MEF sta curando la pubblicazione, verranno trasmessi quanto prima a questa Commissione).
- La seconda proposta riguarda l'art. 3, comma 2, nella parte in cui si fa riferimento a preventive forme di concertazione con la Conferenza Stato-Regioni riguardo al documento di programmazione triennale. Il riferimento a tali forme di concertazione nel processo di definizione delle priorità e delle disponibilità finanziarie generali nonché per i singoli paesi è contenuto anche nel ddl governativo. Tuttavia, mentre tale principio nel ddl governativo rimane generico, nel testo unificato viene esplicitato in modo più puntuale, perché riferito al documento triennale di programmazione, prevedendo una procedura

rigida e di difficile attuazione. Proponiamo in alternativa che il documento di programmazione triennale sia inviato in via informativa alla Conferenza Unificata Stato-Regioni (come pure alla istituenda Consulta) che ovviamente potrà formulare tutte le osservazioni del caso (non vincolanti per il governo) entro un tempo massimo.

d. Commenti generali di *policy*

- Art. 6 bis, comma 1 - Vorrei segnalare che la nostra proposta di togliere al CICS il compito di autorizzare i singoli interventi di cooperazione ha come conseguenza quella di creare un vuoto nella *governance,* che deve essere assolutamente riempito (nel ddl governativo era il comitato direttivo dell'Agenzia a svolgere questo compito). Posto che, come ho già spiegato prima, è irrealistico coinvolgere il CICS in quest'attività, sono due le alternative possibili: a) ripristinare il ruolo del comitato direttivo dell'Agenzia come era nel ddl governativo prevedendo misure preventive o successive di controllo/sorveglianza sull'attività di approvazione – a nostro avviso la soluzione più idonea; b) costituire un organo decisionale ad hoc, presieduto dal Vice Ministro per la cooperazione (nel quale ammettere il Direttore dell'Agenzia) purché non sia una riedizione dell'attuale Comitato Direzionale. Richiamo l'attenzione su questo aspetto della *governance* molto delicato che deve essere risolto in modo realistico ed efficiente per permettere a tutto il sistema di funzionare pienamente.
- Art. 6 bis, comma 2 - Un ulteriore commento sul CICS riguarda la sua composizione. La partecipazione al costituendo CICS dovrebbe essere circoscritta a quei Ministeri aventi realmente titolo e a quelli che potrebbero avere un ruolo nell'ambito dell'esercizio volto ad assicurare la "coerenza delle politiche". Appare opportuno capire quali Ministeri debbano essere rappresentati di diritto nel CICS e quali invece possano essere convocati ai sensi del comma 4 per singole specifiche questioni. Segnalo per esempio che tra i Ministeri indicati manca quello dell'Interno, che pure ha un ruolo nella cooperazione allo sviluppo.
  Infine, ci sembra peculiare (e sconsigliabile) che il Vice Ministro per la cooperazione (Sottosegretario per gli Affari Esteri) possa presiedere un Comitato Interministeriale di cui il Ministro degli Affari Esteri è il Vice Presidente.
- Art. 14 - Nel riproporre la costituzione dell'Agenzia (alla stregua del ddl governativo), il ddl unificato sembra non voler però attribuirle tutti gli strumenti per poter svolgere adeguatamente la propria attività esecutiva. Posto che emerge chiaramente il ruolo di Ente esecutore dell'Agenzia, ovvero puro "braccio operativo" sotto il controllo del MAE al quale risponde per la sua attività di attuazione dello schema triennale di programmazione, appare quanto mai necessario che l'Agenzia sia posta in grado di svolgere in modo efficiente le sue funzioni esecutive. Appare strano quindi che nell'esercizio delle sue funzioni il direttore dell'Agenzia non sia coadiuvato da nessun organo, quale ad esempio un comitato direttivo (peraltro previsto nelle Agenzie dall'art. 8 del D.Lgs.300/1999). La presenza di un comitato direttivo (indipendentemente da come verrà risolto il problema di *governance* di cui ho parlato poco fa) composto da non più di quattro membri, con il compito di coadiuvare il direttore generale nell'esercizio delle attribuzioni a lui conferite, non

equivarrebbe ad attribuire all'Agenzia un ruolo politico dato che sarebbe la legge a stabilire il ruolo esecutivo di questa.

- Art. 14, comma 4 - Nel ddl manca ogni riferimento all'attività di valutazione (soprattutto ex post) dell'attività di cooperazione, che è sempre stata un punto carente del nostro attuale sistema come più volte segnalato in ambito DAC. Per questo abbiamo proposto l'istituzione - nell'ambito dell'Agenzia stessa - di un'unità indipendente di valutazione dell'attività di cooperazione che riferisca direttamente al Ministro degli Affari Esteri e al CICS.
- Art. 14, comma 8 - Proprio in quanto Ente esecutore, è necessario che l'Agenzia abbia le sue articolazioni in loco, a cui delegare il monitoraggio dei singoli interventi, o il compito di coadiuvare le Ambasciate locali nell'esercizio di coordinamento con gli altri donatori. Oggi, la tendenza della cooperazione è quella del decentramento, ovvero del lavoro sul campo e di maggiori responsabilità operative nella periferia, sia nel quadro della promozione dell'*ownership* dei paesi beneficiari che per un maggiore coordinamento con gli altri partner internazionali. E del resto le attuali Unità Tecniche Locali sono state rafforzate negli ultimi anni, con una delega di maggiori funzioni tecnico-operative. E' quindi quanto mai opportuno non fare un passo indietro sia rispetto all'esistente sia rispetto alle indicazioni e agli indirizzi che provengono in materia dai vari fori internazionali.

Coerenza e fase transitoria

Chiudo questo intervento sugli aspetti critici del ddl unificato, menzionando un punto di fondo che, nel testo attuale, rimane avvolto da una certa ambiguità. Mi riferisco al fatto che non è chiaro se i singoli interventi di cooperazione delle Amministrazioni diverse dal MAE e dal MEF (come ad esempio l'Ambiente, tanto per citarne una) continueranno ad essere gestiti direttamente da loro seppure nell'ambito del coordinamento assicurato dal documento triennale e dal CICS.

Inoltre, bisognerebbe prevedere una disciplina transitoria puntuale. Infatti, non si può procedere all'abrogazione della legge 49 se non dal momento in cui l'impianto disegnato dalla riforma sarà in grado di funzionare, pena il crearsi di una lacuna disciplinatoria e istituzionale. Questo significa che la 49 dovrebbe ritenersi abrogata solo dopo l'adozione della disciplina attuativa (e quindi dopo l'adozione dei decreti legislativi e dei regolamenti).

Conclusioni

Riformando la cooperazione allo sviluppo, le Istituzioni rispondono ad un'esigenza sentita da anni da più parti. Abbiamo una grande opportunità e una grande responsabilità. Molti occhi sono puntati su di noi: dalla società civile al settore privato, alla comunità internazionale. In quest'opera di costruzione, che - ribadisco ancora una volta - deve essere condivisa, niente deve essere lasciato al caso, ogni singolo tassello deve andare ad incastro con tutti gli altri. Si deve evitare di mettere in piedi un sistema incapace nel suo complesso di operare secondo gli standard più avanzati oggi prevalenti in sede internazionale (in primo luogo, i sistemi inglese, francese e tedesco). Questo sarebbe un grave danno per la nostra cooperazione e un clamoroso insuccesso dopo anni di attesa.

Nel ringraziare per l'attenzione, confermo che il MEF rimane a vostra disposizione per qualsiasi altro contributo possa servire nel prosieguo dei lavori.

FLUSSI DI AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO GESTITI DAL MEF (milioni di euro) - erogazioni 2004-2006 e previsioni

	APS erogato **2004**	APS erogato **2005**	APS erogato **2006**	*Stime APS** ***2007***
Banche e Fondi di Sviluppo**	176,44	760,85	72,49	*90,29*
Totale Banche e Fondi di Sviluppo	**176,44**	**760,85**	**72,49**	***90,29***
Unione Europea (contributi al bilancio ordinario) - RGS	659,17	679,54	709,93	*724,13*
Unione Europea (Fondo Europeo di Sviluppo) - Dip. Tesoro	295,45	333,71	337,35	*363,17*
Totale Unione Europea	**954,62**	**1013,25**	**1047,28**	***1087,30***
IFFIm (International Finance Facility for Immunization)			2,88	*5,76*
Totale Meccanismi Innovativi di Finanziamento			**2,88**	***5,76***

* E' in corso il lavoro per il consuntivo finale, che sarà disponibile a marzo-aprile 2008

** Sono esclusi i versamenti al capitale della BERS e alcuni contributi non considerati APS, di entità trascurabile

Memo: Cooperazione bilaterale

	(stanziam)	(stanziam)	(stanziam)	(stanziam)
Contributi al Fondo Rotativo (cap 7415)	20,00	20,00	0,00	*0,00*
Totale Cooperazione bilaterale	**20,00**	**20,00**	**0,00**	***0,00***

3.8. *DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE* DELL'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE/DAC)

For Official Use **DCD/DAC(2007)49/CHAP2**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

19-Oct-2007

English - Or. English

DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE
DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE

DCD/DAC(2007)49/CHAP2
For Official Use

Cancels & replaces the same document of 16 October 2007

2007 DEVELOPMENT CO-OPERATION REPORT

CHAPTER 2 - EFFECTIVE AID MANAGEMENT - TWELVE LESSONS FROM DAC PEER REVIEWS

The attached draft Chapter 2 - Effective Aid Management: Twelve Lessons from DAC Peer Reviews - of the 2007 Development Co-operation Report is circulated for REVIEW AND COMMENT. Comments should be received by the Secretariat contact person indicated below no later than 16 November 2007. This text is a preliminary version, so Delegations are invited to limit their comments to matters of substance. The final document will be thoroughly edited once all comments have been received.

Contact: James Hradsky (james.hradsky@oecd.org); Tel: 33(0)145249016; Fax: 33(0)144306144.

JT03234355

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

English - Or. English

DCD/DAC(2007)49/CHAP2

CHAPTER 2

EFFECTIVE AID MANAGEMENT: TWELVE LESSONS FROM DAC PEER REVIEWS

Introduction

1. In 2006 the 23 members of the DAC disbursed over USD 100 billion of public funds for the purposes of development. This represents an estimated 90% of total ODA spent worldwide. How effectively do they manage these funds? As Chairman since June 2003, I have presided over DAC peer reviews of the development co-operation systems for 22 members of the Committee, and visited all of them.[1] This has been a unique experience for learning about the characteristics of effective systems.

2. Collectively, these system reviews cover the full range of aid management issues[2] confronted by our members, from policy to delivery, and draw objectively from the unique DAC data bank on ODA flows. They attempt to offer "critical, helpful and respectful" commentary on current member practice and are substantially enhanced at the end of each review by a full day of open discussion between the DAC and the leadership of the reviewed member. The peer reviews greatly help the DAC member countries to foster a more common understanding of today's bilateral aid practice and to provide them with regular feedback on donor innovations and achievements in support of more effective aid management. Two Secretariat reports in 1999 and 2005 summarised the management practices of DAC membership.[3] Another update is planned for 2008.

3. While the peer review process has brought many issues to the attention of the DAC over this period, I have retained here twelve of the more prominent examples of lessons learned or reconfirmed about the factors that encourage effective management of aid funds to achieve development results. They can be subsumed into the broad categories of (i) strategy, (ii) organisational management and (iii) management of delivery.

1. Strategy

1.1. Finding the appropriate legal and political foundation

Lesson 1: have a clear, top level statement of the purpose of development co-operation, whether in legislation or another form that has wide ownership and can remain relevant for a sufficient period.

---

1 Finland, Ireland, Japan (2003), France, Italy, Austria, Norway, Australia (2004), New Zealand, Sweden, Switzerland, Belgium, Germany (2005), Portugal, United Kingdom, Netherlands, Greece, United States (2006), Denmark, European Community, Canada, Spain, and again Finland (2007). Only Luxemburg was reviewed outside my mandate, but I had the opportunity to visit in early 2007.

2 The current six chapter format of Peer Reviews cover policy, policy coherence, ODA flows, organisation and management, aid effectiveness and special issues. The "DAC Peer Review Content Guide" can be found in DCD/DAC(2007)6/FINAL.

3 OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries* (2005) and *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Member Countries* (1999).

4. Recent DAC peer reviews demonstrate the importance of obtaining clarity at the highest political level on the overall aim of the national aid programme. Development co-operation generally operates in a complex political environment, with multiple relationships and actors whose purposes are not limited to development or may be quite different. The newer, emerging donors who interact with the DAC also affirm that high level clarity is a central topic of interest for them as they seek to shape the foundations of their own approach. Anchoring development policy unambiguously in legislation has provided an effective framework for governments that have a strong interest in development. However legislation, if not regularly updated, also can restrain system efficiency in the fast evolving world of development co-operation, so that too much detail can be counter-productive. Currently, slightly more than one-third of DAC members have comprehensive development legislation. More commonly, DAC members will use some form of high-level development policy to guide their operations. Currently, slightly over two-thirds of DAC members use this approach, which in a number of cases complements legislation. While easier to introduce and change over time, such policy statements may not be strongly binding across government and do not normally convey the same sense of national priority as an act of law. Peer reviews also note the importance of a clear high-level mandate for downstream aid management and for delivery approaches that are internally efficient and that can adjust to evolving international agendas, such as that of aid effectiveness.

Box 1. Seeking high-level clarity in the United Kingdom

The UK International Development Act of 2002 provides a clear legislative mandate around poverty reduction and gives national development co-operation its current strategic orientation on issues of development, not only aid. For the first time in the UK, it reflects in law the centrality of poverty elimination and forbids the use of development assistance for other purposes, including the tying of bilateral aid to procurement contracts for British companies. As it has been designated the lead ministry for carrying out this legal mandate, the Department for International Development (DfID) enjoys an unambiguous relationship with other ministries, which allows it to influence cross-government thinking on development policy. This clarity of purpose also permits DfID downstream operations to be more efficiently managed and evaluated. The Act has been a cornerstone in the substantial improvement in the UK approach to international development since 1997.

1.2. Managing competing national interests

Lesson 2: avoid letting short-term pressures put at risk the long-term common interest in development that works.

5. As DAC members seek to anchor their aid programmes sustainably within overall national policy, it is important to be clear how development co-operation is to operate within the context of other potentially competing national interests. The DAC recognises that development policy does not operate in a vacuum and that all nations have widespread interests (such as trade, political relationships or security) which respond to national priority concerns. Applied to relations with developing countries, a feature of national interests is that while in the short term they may be (but do not have to be) divergent, in the long term all DAC members (and indeed all countries) have a common interest in developing countries achieving sustainable and broad-based development. DAC counsel has been that, while national interests are legitimate, if they result in ineffective aid they will prove self defeating.

Box 2. Development and the national interest in the United States

Given the nature of its political system, the US has traditionally justified development co-operation policies in terms of both recipient country need and its own foreign policy objectives. This was true of the Marshall Plan (rebuilding Europe while repelling communism and improving US trade) and is in the language of the 1961 Foreign Assistance Act (helping developing countries while supporting US national security and prosperity). It is at the heart of the special congressional practice of extensively "earmarking" the annual foreign assistance budget based on its own perception of priorities. With the end of the Cold War in 1991, US development co-operation lacked a strong sense of political vision. However, since the events of 9/11 the government has been very successful in boosting the image of development co-operation among Congress and the American public. The 2002 National Security Strategy elevated development to one of the three pillars of national foreign policy, along with diplomacy and defense. While not without its implementation difficulties (for example over whether other priorities may weaken the development effectiveness of some interventions), this explicit strategic explanation of the need for a more harmonious integrated national policy on development has permitted the United States to open an important debate over the legitimate place of development co-operation within American political priorities.

1.3. Achieving greater policy coherence for development

Lesson 3: set clear mandate and mechanisms to ensure that policies are assessed for their impact on poor countries.

6. DAC members commonly agree that today's global environment requires greater donor attention to ensuring that wider policies are coherent with the objective of development. Peer reviews have demonstrated regularly the challenges of maintaining this approach in relation to important national policies that may either promote or work against the needs of poor countries (*e.g.* in fields such as trade, migration or environment). While it is unrealistic to suppose that in every case it will be the interests of poor countries that are given the greatest weight, peer reviews emphasise the importance of national policy formulation that includes full appreciation of the potential impact of these policy decisions on the development of poor countries. They also conclude that development agencies need to pursue strategic alliances with other national and international stakeholders to promote policy coherence for development in priority areas.

7. Peer review reports note that maintaining development policy at the heart of a national vision requires high level commitment (parliament, government), preferably structured so that priorities are clear and that expected results are tracked and reported. It also requires specific designation of those parts of government which provide leadership to foster such a policy environment in the context of a "whole of government" approach. This mandate should stipulate the formal and informal operational mechanisms required across government to identify, analyse and report on progress in implementing the policy coherence agenda. The human resources required to address these tasks may be placed in a range of locations. Some donors deal with policy coherence issues primarily through official means such as a dedicated unit inside government; others favour recourse to *ad hoc* capacities, often outsourced to public or private specialists. In 2008 the OECD Secretariat will use the 2003-2007 peer review series to produce a special synthesis report which analyses the impact of different institutional mechanisms on the promotion of policy coherence for development.

8. DAC members increasingly recognise the need to seek collective action and to better identify good practice in this area: what is effective and what is not. For example, the European Commission now has a common short list of priority development coherence issues for the 27 EU member states, for which it is testing common operational approaches to identification, analysis and reporting – including work that is addressed in the field.

Box 3. Promoting policy coherence for development in Sweden

Sweden has long recognised both the need for national policy to address trans-boundary issues and the fact that national decisions have international impact. At the level of domestic policy, a set of guidelines called the Policy for Global Development was adopted by the Swedish parliament in 2003. These ambitious guidelines mandate an integrated policy for global development, affecting all policy areas of government. It requests a government role in support of policy action in multilateral contexts, such as the European Union or other specialised forums (*e.g.* Doha, Monterrey, Johannesburg) and promotes candid international examination of industrialised country policy choices and of fulfilment of international commitments toward the developing world. Following its recognition of the challenges inherent in implementing this vision, parliament required an annual report on the status of its implementation which can be used administratively as an annual trigger for attention to, and action on, issues of policy coherence.

1.4. Public awareness

Lesson 4: invest in delivering, measuring and transmitting results of aid-financed activity.

9. Public awareness of, and support for, development co-operation is fundamental. Peer reviews demonstrate that strong public support is the best guarantee of political and legislative support for strong and dynamic national development programmes. DAC member aid systems with weak public or political support are obliged to work in a far more difficult domestic environment, which can include excessive levels of scrutiny and multiple external controls. The level of public support for development co-operation often is pre-conditioned by domestic cultural tradition (*e.g.* past religious engagement in poor countries, the donor country's own context of past underdevelopment, national values concerning public solidarity) or by humanitarian compassion provoked by a recent natural disaster. But it also requires pro-active and targeted forms of public education and awareness building. Most recently, DAC members have linked national approaches to international campaigns which emphasise specific results (*e.g.* the Millennium Development Goals, or the objectives of special purpose "vertical" funds) as an effective way of raising public understanding of their development co-operation and national interest in it.

Box 4. Public awareness in Ireland

Averaging 90%, public support for development assistance in Ireland has been high and stable for several decades. A 2004 survey of Irish attitudes to aid found that 66% think it is very important and a further 28% fairly important to help people in poor countries. Ireland's own history of poverty contributes to strong Irish solidarity with poor people worldwide. Indeed this sense of solidarity – nurtured by development education by Irish NGOs and the national effort to build public awareness – helped sustain high support for aid during challenging economic times in the 1980s and early 1990s. It also translates into cross-party political support for Ireland's increasing ODA budget towards 0.7% of GNI by 2012. Still, a key challenge persists: the depth of knowledge about the national aid effort remains shallow. Building knowledge to sustain support remains a high priority for Irish Aid which is striving for greater transparency and accountability to Irish taxpayers for aid that works. The 2006 White paper on Irish Aid which was prepared in consultation with Irish citizens stresses the centrality of public information, development education and work with the media for public ownership and awareness of the development programme. Concrete steps to achieve this are demonstrated by a recently opened Public Information and Volunteering Centre in Dublin's city centre and increased support and funding for development education.

10. While sustaining public and political support for development co-operation is most difficult for DAC members during periods of economic difficulty, obtaining public engagement and public support is always a challenge. Even where, as often, there is public recognition that the degree of poverty and inequality in the world is both a humanitarian issue and a risk to all our futures, there is widespread scepticism about whether official aid is effective in tackling it and whether scarce public funds should be devoted on more than a token scale to purposes outside the country of origin. In response, donors are increasingly seeking to engage domestic constituencies in regular public debates on aid effectiveness. In

response to public scepticism on the effectiveness of aid, donors increasingly focus on reporting the impact of aid on improving the lives of poor people.

2. Organisational management

11. Peer reviews reveal that the institutional shape of bilateral systems can vary substantially depending on the national political environment, the system of government and civil service practice. Recent peer reviews have noted that organisational reforms seem increasingly linked to the international aid effectiveness agenda. This is particularly true in relation to today's tendency to consolidate organisational "fragmentation" at the level of headquarters, while often decentralising operational authority to the field.

2.1. Identifying a leadership structure that works

Lesson 5: task a sufficiently senior and publicly-accountable figure with clear responsibility at the political level for the delivery of effective development co-operation.

12. The choice of leadership structure used by DAC member systems tends to depend on the political priority attributed to development. National systems for promoting international development that have the highest level political priority tend to be led by a minister or deputy minister with a strong government position. Unless a donor has its own development ministry (only two DAC members currently have ministries dedicated to development alone but five more have development ministers in a combined ministry), highest level administrative responsibility for development co-operation is most frequently attributed to the Ministry for Foreign Affairs, often led by a Deputy Minister or State Secretary (although variations are significant). The DAC position in peer review discussions has been to favour systems which best strengthen delivery of effective support for development at the political level.

Box 5. The development leadership structure in the Netherlands

The Netherlands Ministry of Foreign Affairs has a "two-headed" structure with a Cabinet-level minister for foreign affairs and another for development co-operation. Together, they oversee an integrated administrative structure. The approach is based on a 1994 review of Dutch foreign policy which aimed to improve the ability of the government to "speak with one voice". The review resulted in a "de-compartmentalisation" of the ministry - the departments were restructured along integrated lines with regional and thematic departments that worked for both ministers. The new ministry personnel system now rotates all personnel every three to four years so as to reinforce the integration of functions between the developmental and political sides of Dutch foreign policy.

1.2. Bilateral aid: Dealing with institutional dispersion

Lesson 6: rationalise bilateral aid structures to facilitate coherent action at country level.

13. DAC members operate a number of different models for the management of bilateral aid. As the following table shows, some combine most policy and operational work in one place and others divide overall policy from delivery. Each structure operates in a local context that is unique, and no table can fully capture the subtleties of, for example, the role of government-wide co-ordination systems, or the extent to which agencies whose main business is delivery in fact also contribute importantly to policy.

14. It is unclear whether any of these systems is associated unambiguously with more effective aid. Indeed, peer reviews show that effectiveness may vary considerably among countries which operate superficially similar models. What can be said is that clarity of responsibility and accountability, professionalism, and effective co-ordination are essential to the proper functioning of any system.

Table 1. Who is responsible for bilateral aid policy and management?

Responsibility in a single body	Responsibility for policy mainly in ministry and management in agency
(a) Ministry of Foreign Affairs • Denmark • Finland • Greece • Ireland • Italy (reform under consideration) • Netherlands • Norway	(a) Ministry of Foreign Affairs • Austria • Belgium • Luxembourg • Portugal • Sweden
b) Specialised ministry • United Kingdom	(b) Specialised ministry • Germany
(c) Specialised agency • Australia • Canada • New Zealand • Switzerland (two agencies) • United States (several agencies)	(c) Specialised responsibility for bilateral loan aid policy • France • Japan • Spain

15. Take co-ordination: peer reviews note that many national institutions may deliver development aid, including those at the national, regional or municipal level. All bilateral institutions which report ODA responsibility are considered as part of the national system in a peer review. Identified in this manner, larger national systems can include as many as 30 different official development actors. Especially since donors have recognised officially the importance of aid effectiveness, (notably at the High level Forums in Rome in 2003 and Paris in 2005) several DAC members have either undertaken consolidation of their national system or are studying such options. Current developmental thinking suggests that better integrated national development co-operation systems will foster complementary relationships and synergy by integrating or at least better co-ordinating fragmented systems under one strategic umbrella. The DAC has favoured approaches which make it easy to bring together all forms of assistance at country level, rather than having two separate approaches for loans, grants and technical co-operation, or for programmes of a "vertical" kind. Similarly, greater effort is now being made to better link government and other development groups (think tanks, universities, foundations, NGOs) or sub-national authorities (regions, districts or municipalities within the donor country) in order to exploit better the comparative advantages of different actors within the national context and to avoid unnecessary duplication of effort.

Box 6. Institutional consolidation in Japan

Debate within the Japanese Diet has highlighted the inefficiencies of managing the nation's large development co-operation programme (the world's second largest bilateral donor with USD 13.1 billion of ODA in 2005) through a loosely co-ordinated network of development actors rather than a more integrated system. The Diet also pointed to Japan's historically compartmentalised approach towards different ODA instruments (loans, grants, technical co-operation), carried out by separate parts of the national administration. Substantial management reform was initiated in 2006 which (i) created a top-level, cross-ministerial "Overseas Economic Co-operation Council" chaired by the Prime Minister to deliberate on important development matters, (ii) closed down the soft loan institution JBIC and incorporated its ODA loans - along with 60% of grant aid of the Ministry of Foreign Affairs - into an empowered Japanese International Co-operation Agency (JICA), and (iii) reorganised Ministry of Foreign Affairs bilateral and multilateral aid responsibilities into one bureau. The immediate result of this consolidation is a more strategic and integrated national approach which will strengthen the effectiveness of the Japanese system in delivering the national policies determined by the Overseas Economic Co-operation Council.

2.3. Managing contributions to the multilateral institutions

Lesson 7: promote greater coherence between those responsible for different aspects of multilateral aid.

16. DAC members have tended to contribute a fairly large percentage of their national ODA to multilateral institutions, particularly to the European Community, the World Bank and the UN family. In 2005, the DAC average was 23% for all members (30% without bilateral debt relief) although the range was from 9% to 55% (10% to 83% without debt relief). A recurrent theme for many of the peer reviews is the extent to which there is a need for stronger strategic and operational connections between the bilateral and multilateral portions of the national aid system. The lead actors of the development system – usually the Ministry of Foreign Affairs in association with a lead implementation agency – are generally directly responsible for the bilateral portfolio and for the UN family, which usually constitutes a minority aspect of the multilateral one. In contrast, the larger part of the multilateral portfolio, usually the development banks, is in a majority of DAC members (Box 7) handled by the Ministry of Finance, which also typically handles bilateral as well as multilateral debt relief. Vertical Funds are supported in some cases by foreign ministries and in others by ministries of finance, who have also played a leading role in looking at innovative ways of financing development. An effort at general co-ordination of these two sides of the system is sometimes made but it is not always very effective. DAC peer reviews increasingly call for a better linking of these two aspects of the national system, in support both of more efficient world-wide aid architecture and of more effective national and international aid impacts in the field.

Box 7. Different lead responsibilities for managing multilateral relationships with the Multilateral Development Banks

Ministry of Finance/Economy	Ministry/agency with lead on most other forms of multilateral (and usually also bilateral) aid
Austria Belgium Canada France Italy Japan, Luxembourg New Zealand Portugal Spain Switzerland (under review) United States	Australia Denmark Finland Greece Germany Ireland Netherlands Norway Sweden United Kingdom

2.4. Decentralising management to the field

Lesson 8: decentralisation of responsibility to field level can have many benefits, but needs high-quality, lean supporting systems.

17. Almost all DAC members use country level strategies with linkages to partner country planning, particularly the local national poverty strategy, if it exists. A clear donor strategic mandate at the country level provides a reliable basis for delegated decision-making and a decentralised approach permits the donor to be more adaptive and responsive to locally-expressed needs and to co-ordinate more readily with other partners.

18. Most members have therefore increased the decentralisation of management authority to the donor field office. With special attention given to field delivery and poverty impact, DAC members now widely acknowledge that a decentralised approach better places decision making where delivery realities lie and where more operationally efficient donor co-ordination and harmonisation take place, while respecting the priority for local ownership.

19. As donor decentralisation becomes increasingly common, peer reviews note common challenges such as higher field operational costs (notably for expatriate staff) and the need for coherent and co-ordinated communications both between headquarters and the field and among partners at both levels. One result of donor decentralisation is a growing realisation that bilaterally funded development specialists in country often overlap with each other. This is now giving rise to an interest among donors to explore joint strategies, implementation and evaluation approaches, as well as better division of labour among them.

Box 8. The European Commission's decision to operate from the field

A key component of the European Commission reform process has been the devolution of management responsibility to the field delegations. Devolution began in 2000 guided by the statement that "anything that can be better managed and decided on the spot, close to what is happening on the ground, should not be managed and decided in Brussels". The Commission made a major effort, particularly through EuropeAid, to transform its centralised bureaucracy into one that was substantially devolved to 81 field delegations by 2004.

Now, committee management, financing decisions and global commitments are the responsibility of Brussels, while individual commitments, tendering, contracting and payments are made by the delegations. Delegations identify activities, assess feasibility, implement and evaluate them, while Brussels is responsible for programming and for general, thematic and quality support. By 2005 EuropeAid estimated that more than 80% of geographic funds and 66% of thematic funds were managed primarily by the delegations. A total 1 559 additional staff posts were relocated to the field over this period, giving delegations a different staffing profile around financial, contracting or legal experts and engineers.

3. Management of delivery

Lesson 9: radical reforms in aid delivery will be vital as donors are forced to deliver more aid per head of agency staff, while increasing the effectiveness of this aid.

3.1. Managing the scaling-up of development aid

20. Since 2003, individual donor information provided by peer reviews has offered insight into the significant operational challenges represented by the international scaling up agenda and the timeframes to which donors are politically committed. While ODA has increased in recent years, much of the increase was due to a temporary spurt of debt relief. It has become apparent that further discussion of organisational capacity, including instruments and channels, is needed to scale up programmable aid quickly and to improve the medium-term predictability of aid as called for in the Paris Declaration. Many peer reviews have underscored the need for well thought-out scaling-up plans at the national level to be able to anticipate the future management needs of the system. Most DAC members do not appear yet to have developed such plans. At the global level, there is a need for forward information on where agencies are planning to spend their increased budgets. Projections of future flows will help identify resource gaps and opportunities for scaling up in individual countries.

Box 9. The challenges of scaling up in Spain

Spain is significantly increasing its ODA volumes (+20.1% from 2005 to 2006, or +32.2% without debt relief) and ambitiously aspires to attaining a 0.7% ODA/GNI ratio by 2012, fully three years before the European Union deadline. Spain undertook a nationwide consultation exercise to set overall priorities for its aid and to sustain the support of the public. This resulted in a Master Plan 2005-2008, in which the several delivery reforms are specified in order to attain the 0.7% target. They include use of new instruments, further concentration in geographic and sector terms, greater use of the multilateral channel, organisational reforms of the Spanish Agency for International Development (AECI), specific aid management improvements and special attention to the country strategic planning process, including multi-annual funding envelopes. Simultaneously, Spain's human resource capacity to implement this scaling up target is constrained by government-wide legal and recruitment requirements, especially for the expected enlargement of capacity of field operations. The current AECI reform proposal attempts to address these constraints in its human resources plan.

21. A current preoccupation for most major donors is how to do "more with less". Individual DAC members with growing aid levels are commonly confronted with parallel issues of restraining or downsizing the staffing of national government departments. For donor management this means that

national organisations will need to change ways of doing business if they are to handle substantially greater resources and to use them effectively.

22. Across DAC members the scaling-up debate appears to have stimulated a growing spirit of innovation. Approaches found in peer reviews to date have included "wholesaling" through greater investment in multilateral systems, much greater interest in using budget support mechanisms (general and sector) and longer term interest in expanding the use of "delegated partnerships" for downstream implementation. The results remain to be seen.

3.2. Maintaining a focused approach: countries, sectors

Lesson 10: most DAC members should focus their assistance on fewer countries, fewer sectors, and, in particular, fewer activities.

23. Most DAC members understand and agree that it is both more efficient and developmentally desirable to limit the range of countries and sectors in which they work over the longer term while paying due attention to the comparative advantage of each donor. Maintaining this more focussed approach in practice is a challenge for bilateral donors whose aid allocation is shaped around both country needs and special agendas at the national or international level. Many donors find their geographic and sector aid allocations frequently driven by (often short term and *ad hoc*) domestic political leadership or legislative initiatives. Even where donors establish clear allocation priorities, it may be difficult to convince domestic decision makers of the importance of maintaining such a disciplined and longer term approach.

24. There appears to be some modest progress on concentration at country level. Admittedly, DAC statistics reveal that in 2005 donors on average provided some form of aid to 109 countries, the same spread as ten years earlier. But many of these recipients receive only "micro" portfolios, such as a few training places or small amounts of charitable aid. More significantly, the proportion of ODA identified as assigned to countries going to the top 10 recipients rose on average from 52% in 1995 to 66% in 2005. The very large flows, including debt forgiveness, to Iraq may however somewhat flatter the figures.

25. At sector level, there is little change, however, in the relative concentration of donors' aid to their preferred sectors, even though these sectors themselves have changed over the period. Over the past 20 years, the shares of aid accounted for by the social sectors (especially governance and humanitarian aid) have risen substantially, while the shares of agriculture, commodity aid and economic infrastructure have fallen.

26. DAC members continue to put in place each year an extraordinary number of activities. In my first (2003) report as Chair, I noted that over 1999-2001 DAC members reported undertaking an average of some 35 000 transactions per year, representing an average transaction value of USD 1.5 million. While comparison with more recent data poses methodological issues, it is disconcerting that this situation does not appear to have improved. The preliminary data from 2005 suggests that the number of transactions reported has continued to grow in the intervening four years. Whatever the number, its size is significant and represents transaction costs for aid agencies and governments alike.

27. In its peer reviews the DAC regularly encourages members to persist in focussing further their bilateral geographic and sector contributions to international development. They are also encouraged to increasingly work collaboratively within broader donor frameworks to enhance a complementarity of effort among donors. One important effort in this sense was recently launched between the European Commission and European Union member states, which now seek a more efficient division of labour among the European Union states around a common code of conduct and statement of vision agreed by the EU Council in May 2007. It will be interesting to see how this is followed through in practice.

3.3. Performance-based management, evaluation and quality control

Lesson 11: develop a stronger culture of managing for results and align incentives accordingly, but in ways that promote, not weaken, local structures of accountability.

28. Peer reviews show that most donors are under increasing pressure from parliaments, government and civil society to use performance-based management approaches as a means of improving system efficiency and to achieve greater aid effectiveness and accountability. Attempts at performance-based management often initially include the traditional feedback areas of monitoring, evaluation and audit, and are usually more effective when linked also to the assessment of performance by individual units and members of staff. The resulting "corporate performance framework" concept put in place by some has been applauded by the DAC, although all efforts to date merit further integration and simplification. Agencies also need to be alive to the danger that such frameworks can lead to perverse incentives or to excessive aversion to risk. There is also a potential conflict between the performance information that helps to managers "run the business" and what is needed for external political or public audiences, where it may be more important to "tell the story" rather than simply provide an array of technical data.

29. Evaluation is one tool for performance management, but more broadly also is about development agency accountability and independent reporting of results to the public, parliament and the media. As such, development evaluation systems have evolved substantially in recent years. In some donor programmes, persistent budget constraints and new development programming demands paradoxically have reduced evaluation system capacity while requiring evaluation departments to engage in a broader range of activities and deliver new types of products. In other donor programmes increased attention and resources are now devoted to evaluation, often related to growing demands for aid agency accountability. Peer reviews emphasise the important role that evaluation can play in the context of internal performance-based management systems, while also pointing out the need to maintain the independence of the evaluation function to ensure the objectivity and reliability of findings. In several cases this has led to the use of new, independent structures. Evaluations and the assessment expertise associated with them can be central to the broader evolution of development co-operation system learning and knowledge management. The establishment of a readily-searchable repository of evaluation reports in the DAC Evaluation Resource Centre (DEReC) should greatly facilitate this. Box 10 gives a taste of what is available.

Box 10. DEReC: spreading lessons

Did you know?

- One of the biggest weaknesses with the support operation during the 2004 Indian Ocean tsunami relief efforts was its lack of understanding of the local context and its reluctance and/or inability to consult with and work through local communities, groups and organisations. Humanitarian aid was found to work best when local communities and authorities had been consulted and involved in the planning and management of programmes. More information can be found in the *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report* (Tsunami Evaluation Coalition, 2006).

- Poverty targeting has been used widely in development projects to channel funds to poor regions or deliver benefits to poor households. However, the approach is based on easy assumptions; poor people live in poor regions, public investment in poor regions leads to poverty reduction, and the solution to poverty reduction in a poor region lies within that region. Findings are that the bulk of the poor live in less poor regions, the location of projects in poor regions does not guarantee significant poverty reduction, and the solution to persistent rural poverty in remote and poorly endowed regions lies largely outside them. More information can be found in *Pathways out of rural poverty and the effectiveness of poverty targeting* (Asia Development Bank, 2006).

- Security and justice sector reform programming in Africa is often lacking a rigorous political analysis and risk mitigation strategy. A more coherent strategic approach by donors can help determine the most appropriate reform interventions in difficult political environments. More information can be found in *Security and justice sector reform programming in Africa* (DFID 2007).

These and many other evaluations can be found on the **DAC Evaluation Resource Centre (DEReC)** www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec.

30. As donors regularly reform their policies and operations, some have come to realise the importance of setting up quality control mechanisms that typically use internal peer review processes to enhance the quality of new activities ("quality at entry"). These mechanisms can be both light and comprehensive so as to minimise additional bureaucracy while creatively reviewing the overall functioning of the aid system.

31. Donors are increasingly conscious that their bilateral, parallel results monitoring and reporting efforts reflect their own perspective and corporate needs and that there is need for some form of common approach to overall results in any one sector or country setting. The Millennium Development Goals provide an international template within which country-specific ways to measure the kind of development that they wish to see and the objectives they wish to attain can be constructed. Some donors are proactively working to build capacity at the level of the partner country's monitoring and reporting systems, usually located in the national government structure, to set the basis for a future common results reporting system. (The possible roles for civil society and local legislative bodies are also important, as argued in last year's Report.) While a long-term solution and still fraught with local capacity and methodological issues, many DAC members believe that this approach merits increasing attention from the international community as it pursues the harmonisation and alignment agenda. The Hanoi Roundtable on Managing for Development Results of February 2007 provided some encouraging information on good practice by a growing number of aid recipient countries in building national systems for evidence-based policy, evaluation and a greater focus on the real results of national programmes, including those supported by aid. In the long term, effective local systems will give donors greater assurance than the stand-alone donor-led systems that have multiplied over the past forty years.

Box 11. Performance based management in Canadian aid

The Canadian International Development Agency (CIDA) integrates the functions of results-based management, evaluation, internal audit and knowledge management into the same administrative division. A Results, Risk Management and Accountability Framework sets out the current approach to monitoring and provides the basis for evaluation and risk assessments. In 2007 and as part of its rolling reform process, the government announced additional changes to its evaluation policy which will strengthen the evaluation function and make it independent from operations.

3.4. Human resource management priorities

Lesson 12: securing and developing well-qualified, well-motivated local and expatriate staff is essential for any agency to function effectively. The good news is that quality agencies attract quality staff.

32. Peer reviews often emphasise the critical importance of appropriate numbers of skilled and experienced personnel for effective development co-operation. Of course, peer reviews also recognise that

broader issues (civil service regimes or government budget austerity) can create complex management situations.

33. Peer reviews have identified a variety of effective human resource management issues and constraints: the downsizing of government personnel; inadequate staffing levels; the imminent retirement of significant numbers of senior officials; changing skill needs; rapid turnover in staff. Peer reviews regularly call for advance development resource planning to place such issues in a context of organised change over time. They also suggest that individual donors need to address these issues more broadly and recognise the potential for development staff sharing or secondments, either within the national system of co-operation or with other donors in a context of delegated partnerships or shared responsibility for activities.

34. Peer reviews also point to the benefits, in any system, of maintaining a reasonable level of core staff, recruited with the expectation that they will spend a large part of their career on development issues. This should by no means imply setting up some form of "development ghetto" where almost all employees spend almost all their careers as "development professionals". The insights provided by staff with other backgrounds in both public and private spheres are essential. But systems that involve posting senior staff with little development background to the majority of senior policy positions risk unnecessary mistakes, limit continuity of purpose, and discourage the entry of high-quality staff who feel a strong commitment to work in international development.

35. As donors progressively decentralise authorities and capacity, one aspect of rapidly growing interest is the use of local expertise in field operations. Most donors have discovered that local professional staff, with their cultural knowledge, technical skills and language abilities, can be vital partners in the design and implementation of local operations. They also provide a form of corporate memory and continuity in a setting of regular expatriate staff turnover. At present, a majority of donors do not have organised local staff statutes and guidelines, and peer review field visits regularly reveal that local staff may feel underutilised or not fully integrated into the local donor team. The use of local expertise needs to be considered in balance with the concern that donors in the aggregate do not unduly subtract quality local professionals from the local labour market, a particular concern in small countries with limited trained staff.

Box 12. The Joint training of development staff and recipients: "Train4Dev"

In 2003 France and the United Kingdom co-organised a network called "Train4Dev" which now includes 15 other bilateral donors and multilateral groups such as the European Commission, the UN Staff College, the World Bank Institute, the UNDP and the ILO. Train4Dev exists to promote aid effectiveness for poverty reduction through enhanced donor co-operation in competence development and training. The network refers in its basic documents to the Rome and Paris Declarations as points of reference. The network operates informally, with a light governance structure under a small "core group", and an annual meeting. Much of the substantive work is carried out by specialist subgroups, currently delivering training on Poverty Reduction Strategy Papers, Sector-Wide Approaches, Public Finance Management, Crisis Prevention and Peace Building, Education and Pro-Poor Growth. Some training is carried out jointly in recipient countries with participation of local officials.

This initiative has the potential (i) to help encourage agencies to align their approaches to common development challenges and helping build cross-agency communities of practice and (ii) to roll out to development agency staff jointly-agreed products, including those developed in the DAC. This effort offers a potential pathway to improve the uptake of DAC policy and good practice.

4. Learning for the future

36. Peer reviews regularly provide important insight into the overall management of bilateral development co-operation systems around the world. They put into perspective the reality of historical and other domestic considerations that may influence the aid allocations and management style of individual donors and that may influence the efficiency and effectiveness of bilateral systems.

37. As the member governments of the DAC afford growing political priority to development co-operation (including official commitments to scaling up and increasing aid effectiveness), they are collaboratively evolving towards development co-operation concepts which increasingly shift priority attention to the quality and impact of delivery in the recipient countries. Recent peer reviews, which now dedicate an entire chapter to aid effectiveness, usefully describe DAC member operational interest in the principles of the Paris Declaration aid effectiveness agenda. A special report, drawing on the insights of the peer reviews, will be prepared on this topic for the 2008 Accra High Level Meeting.

DAC Peer Review

ITALY

Development Assistance Committee

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Pursuant to Article 1 of the Convention signed in Paris on 14th December 1960, and which came into force on 30th September 1961, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) shall promote policies designed:

- To achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy.

- To contribute to sound economic expansion in member as well as non-member countries in the process of economic development.

- To contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

The original member countries of the OECD are Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The following countries became members subsequently through accession at the dates indicated hereafter: Japan (28th April 1964), Finland (28th January 1969), Australia (7th June 1971), New Zealand (29th May 1973), Mexico (18th May 1994), the Czech Republic (21st December 1995), Hungary (7th May 1996), Poland (22nd November 1996), Korea (12th December 1996) and the Slovak Republic (14th December 2000). The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD (Article 13 of the OECD Convention).

In order to achieve its aims the OECD has set up a number of specialised committees. One of these is the Development Assistance Committee, whose Members have agreed to secure an expansion of aggregate volume of resources made available to developing countries and to improve their effectiveness. To this end, Members periodically review together both the amount and the nature of their contributions to aid programmes, bilateral and multilateral, and consult each other on all other relevant aspects of their development assistance policies.

The Members of the Development Assistance Committee are Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, the United Kingdom, the United States and the Commission of the European Communities.

© OECD 2004
Permission to reproduce a portion of this work for non-commercial purposes or classroom use should be obtained through the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, for every country except the United States. In the United States permission should be obtained through the Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: *http://www.copyright.com/*. All other applications for permission to reproduce or translate all or part of this book should be made to OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

The Peer Review Process

The DAC conducts periodic reviews of the individual development co-operation efforts of DAC members. The policies and efforts of each member are critically examined approximately once every four years. Five or six programmes are examined annually. The OECD's Development Co-operation Directorate (DCD) provides analytical support and is responsible for developing and maintaining the conceptual framework within which the Peer Reviews are undertaken.

The Peer Review is prepared by a team, consisting of representatives of the Secretariat working with officials from two DAC members who are designated as "examiners". The country under review provides a memorandum setting out the main developments in its policies and programmes. Then the Secretariat and the examiners visit the capital to interview officials, parliamentarians, as well as civil society and NGO representatives of the donor country to obtain a first-hand insight into current issues surrounding the development co-operation efforts of the member concerned. Field visits assess how members are implementing the major DAC policies, principles and concerns, and review operations in recipient countries, particularly with regard to poverty reduction, sustainability, gender equality and other aspects of participatory development, and local aid co-ordination. A recent innovation is to organise "joint assessments", in which the activities of several members are reviewed in a single field mission.

The Secretariat then prepares a draft report on the member's development co-operation which is the basis for the DAC review meeting at the OECD. At this meeting senior officials from the member under review respond to questions posed by DAC members led by the examiners. These questions are formulated by the Secretariat in association with the examiners.

This review contains the Main Findings and Recommendations of the Development Assistance Committee and the report of the Secretariat. It was prepared with examiners from France and Sweden for the Peer Review on 28 September 2004.

LIST OF ACRONYMS

AGEA*	Agriculture Payments Agency (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*)
CAP	Common Agricultural Policy (of the EU)
CILSS*	*Comité Inter-Etat de lutte contre la Sécheresse au Sahel*
CIPE*	Interministerial Committee on Economic Planning (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica)*
DAC	Development Assistance Committee (of the OECD)
DGCS*	Directorate-General for Development Co-operation (*Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo)*
EU	European Union
EDF	European Development Fund
FDI	Foreign direct investment
GFATM	Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GNI	Gross national income
GONG*	Non-Governmental Organisation Group (*Gruppo Organizzazioni Non-Governative, Mozambique*)
ICE *	Institute for Foreign Trade
INSME	International Network for Small and Medium-sized Enterprises
MDGs	Millennium Development Goals
MEF	Ministry of Economy and Finance
MENA	Middle East and North Africa region
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MIT	Ministry for Innovation and Technologies
NGO	Non-governmental organisation
ODA	Official development assistance
PCD	Policy Coherence for Development
PARPA*	Mozambique national strategy for poverty reduction (*Plano de Acção para a Redução da Pobeza Absoluta)*
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SMEs	Small and medium-sized enterprises
UTC*	*Unità Tecnica Centrale* (Central technical office in Rome)
UTL*	*Unità Tecnica Locale* (Country development co-operation office)
*	Denotes acronym in original language.

Signs used:

EUR	Euro
USD	United States dollar

( )	Secretariat estimate in whole or part
-	Nil
0.0	Negligible
..	Not available
…	Not available separately but included in total
n.a.	Not applicable

Slight discrepancies in totals are due to rounding

Exchange rate (Euro per USD)

2002	2003
1.0611	0.8851

Italy's Aid at a glance

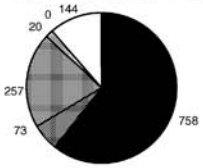
ITALY

Gross Bilateral ODA, 2002-03 average, unless otherwise shown

Net ODA	2002	2003	Change 2002/03
Current (USD m)	2 332	2 433	4.3%
Constant (2002 USD m)	2 332	1 976	-15.3%
In Euro (million)	2 475	2 153	-13.0%
ODA/GNI	0.20%	0.17%	
Bilateral share	43%	44%	
Net Official Aid (OA)			
Current (USD m)	-	497	-

Top Ten Recipients of Gross ODA/OA (USD million)	
1 Mozambique	231
2 Congo, Dem. Rep.	225
3 Tanzania	67
4 Ethiopia	48
5 Tunisia	35
6 Guinea-Bissau	35
7 Afghanistan	33
8 China	33
9 Palestinian Adm. Areas	31
10 Albania	26

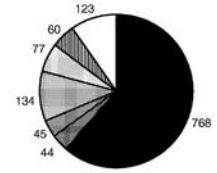
By Income Group (USD m)



Clockwise from top

- LDCs
- Other Low-Income
- Lower Middle-Income
- Upper Middle-Income
- High-Income
- Unallocated

By Region (USD m)



- Sub-Saharan Africa
- South and Central Asia
- Other Asia and Oceania
- Middle East and North Africa
- Latin America and Caribbean
- Europe
- Unspecified

By Sector

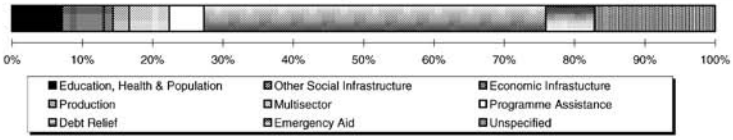


TABLE OF CONTENTS

DAC's Main Findings and Recommendations

Secretariat Report.

Chapter 1
Strategic foundations and new orientations

Context
The current legislative foundations
Providing operational leadership
Public awareness
Future considerations

Chapter 2
Aid volume, channels and allocations

A growing international donor
ODA channels
The special, short-term use of debt relief
Geographical allocation priorities
Sector allocation priorities
Future considerations

Chapter 3
Sector priorities

Recent attempts at defining priorities
The central place of poverty reduction
Humanitarian action
Private sector development
Facing the challenge of HIV/AIDS
Gender, minors and the handicapped
Information technology and e-government
Future considerations

Chapter 4
Policy coherence for development

The growing consensus on enhancing policy coherence for development
Trade in agriculture: the effects of the CAP on Italy's development co-operation priorities
Foreign direct investment for development
Untying aid
Migration: achieving mutual benefits
Promoting policy coherence for development in Italy
Future considerations

Chapter 5
Organisation and management

Contemplating the management needs of tomorrow
A development network: "*Sistema Italia*"
Co-ordining the aid system
Structure vs. flexibility: a management system with more than one option
  The broad contours of strategy
  Programming and budgeting
  Monitoring and evaluation
  Personnel management
Future considerations

Chapter 6
Country operations

Country strategy and field organisation
  Limited attention to strategy
  Field organisation and staffing
Country implementation
  Limited implementation modalities
  Implementation realities
Harmonisation and aid effectiveness viewed from the field
Future considerations

List of Annexes

Annex A The 2000 DAC Peer Review and Italy's achievements

Annex B OECD/DAC standard suite of tables

Annex C Organisational Chart of the Ministry of Foreign Affairs (MFA)

Annex D Organisational Chart of the Ministry of Economy and Finance (MEF)

Annex E NGO project cycle

Press release of the DAC Peer Review of Italy

Description of Key Terms

List of Tables

Table 1. Contributions to UN agencies and Regional Development Banks
Table 2. Top ten recipients of bilateral ODA
Table 3. Regularised immigrants in Italy by country of origin
Table 4. Functional distribution of responsibilities within the DGCS
Table 5. DGCS staff
Table B.1. Total financial flows
Table B.2. ODA by main categories
Table B.3. Bilateral ODA allocable by region and income group
Table B.4. Main recipients of bilateral ODA
Table B.5. Bilateral ODA by major purposes
Table B.6. Comparative aid performance

List of Figures

Figure 1. Key actors of Italy's Development Co-operation System
Figure 2. Share of Italy's contributions towards HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria by channel
Figure 3. Project approval process
Graph B.1. Net ODA from DAC countries in 2003 (preliminary data)

List of Boxes

Box 1. Law 49 of 1987 - An enabling environment for Italy's development co-operation?
Box 2. Parliamentary proposals on development co-operation reform
Box 3. Poverty reduction in the Sahel: Italy's integrated approach
Box 4. Support to SMEs in Tunisia
Box 5. Policy coherence in the European Union
Box 6. Mozambique - a development co-operation anchored in the past
Box 7. Tunisia - development co-operation close to home
Box 8. Field capacity for debt relief: the Mozambique example

DAC'S MAIN FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

General framework and current directions

New commitments to development

Italy is one of a handful of the world's key actors in development co-operation. It exercises this role as a member of the G8 leading industrialised countries and of the European Union (EU), and is active in a variety of other international fora. In terms of the volume of its aid, Italy is the seventh largest OECD Development Assistance Committee (DAC) donor, with a 2003 official development assistance (ODA) volume of USD 2 433 million, representing 0.17% of its Gross National Income (GNI). Italy's national interests are closely intertwined with many other developing nations in proximity to its borders and elsewhere in the world, a fact that is often recognised in its statements of foreign policy. To address this political reality, Italy has made a range of commitments to development since the 2000 Peer Review. It agreed in Barcelona (2002) to more than double the volume of its ODA by 2006. It has become one of the world's most active and innovative donors on debt relief since passage of a law on the topic (2000). It similarly took a lead position in launching its support for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM) in 2001, played a lead role in the OECD Bologna process for Small and Medium-sized Enterprises and, at Palermo, hosted an initiative on e-government (2002). Finally, it has made active contributions to the crises in both Afghanistan and Iraq, and it hosted the Rome High-Level Forum on Harmonisation (2003).

The need for high level political resolve

To implement the Italian political vision on development issues, the 2000 Peer Review saw a need for significant reforms in its system and procedures of development co-operation. Four years later, most recommendations contained in the 2000 Peer Review had not progressed significantly. The diplomatic and technical administrators of Italian development co-operation stress that most key reforms depend on the national political process. Of particular relevance in this respect is the 1987 Law, which was identified in previous Peer Reviews as too detailed and prescriptive at the level of aid administration (personnel types and levels, management systems, ability to delegate) and too cursory on topics of basic strategy. Extensive parliamentary debate on this topic has not yet produced a clear, alternative legislative framework to date. Appropriate legislative reform is a priority, but this should not delay actions that can be taken within the present framework. Lacking clarity, the national vision for aid is now increasingly influenced by crisis and special initiatives. This approach runs the risk of diluting the direction of Italy's longer-term development co-operation and ultimately detracting from effectiveness in the field.

In addition to the need for legislative action to move the strategy reform agenda, the Italian government needs to assert more proactive leadership, both at the political level and at the level of its aid organisation. Current political leadership is located essentially in the Ministry of Foreign Affairs (MFA), with development responsibilities shared among four under-secretaries of state. Public dialogue on issues of policy and strategy is limited, although the ongoing dialogue with parliament, appears to be picking up because of the flurry of recent legislative proposals for new directions in aid.

Within the MFA, statements of official development policy have not been updated consistently in recent years. While the current approach to development strategy permits flexibility in dealing with a rapidly evolving political climate, a clearer framework for a more focused operational strategy within the MFA could help to bring the different parts of Italy's development co-operation system together more effectively. It would also give clearer priority to topics of international consensus such as poverty reduction or the Millennium Development Goals (MDGs).

The important role of public awareness

National political support for development co-operation depends upon a supportive public. Current Italian public opinion strongly supports development co-operation but shows scepticism towards the public aid system. The Directorate-General for Development Co-operation (DGCS) has begun to take stronger action in this area over the last year, however, it has yet to develop a modern, transparent and effective information policy for development co-operation, which includes strategic alliances with Italian newspapers and television, co-ordinated outreach at the level of parliament, expanded public education and enlarged public dialogue.

Recommendations

- Italy should define a **national vision** for development co-operation which is derived from a more inclusive and broad-reaching dialogue with Italian peers in development.
- Italy needs greater clarity in stating its aid **policies**, including that for poverty reduction. Such policies should be made accessible to all and described more operationally. Italy needs an operational strategy on how it will contribute to the achievement of the **MDGs** in view of the 2015 deadline.
- Italy needs legislative reform and, in the short term, continued action within the present framework.
- The Italian government needs a designated **focal point** for development co-operation at the political level, for example a deputy minister for development.
- The DGCS should continue to develop a better defined strategy to raise **public awareness** of development issues, including a stronger alliance with other official and non-governmental actors.

Aid volume and distribution

The challenge of effectively implementing future ODA growth

Over the last few years, growth in ODA has been restrained due to government-wide budget austerity, but has periodically accelerated following special political initiatives. At the Barcelona Summit (2002), Italy committed to an ODA/GNI target of 0.33% by 2006. This is estimated to require a 113% budget increase in real ODA (USD 2.7 billion) over the 2003-06 timeframe, representing an estimated 15% share of the global Monterrey undertaking. Simultaneously, the potential for future ODA growth is complicated by the fact that debt relief, which has been a significant factor in recent ODA growth, will be exhausted by 2006. Finally, the current political preference to favour the bilateral channel to absorb these increases will prove challenging, given the shortage of staff resources and limited use of new funding modalities.

The Need for a more strategic allocation process

It is important to note Italy's continuing allocation focus on Africa; however, attention to a more strategic allocation of ODA resources has not taken place since the 2000 Peer Review. Today's list of country recipients of Italian ODA is actually longer than that of the previous review, up from 113 to 118. Only 11 of Italy's 20 priority recipient countries in the 2000 Peer Review remain on the 2004 list. At the level of individual recipient partners, interest in allocating Italian ODA around substantive, locally-led country strategy planning appears to have diminished.

Italy continues to be the DAC member with the highest percentage of multilateral aid (51% of total ODA in 2003), even though that portion declined from 65% at the time of the previous Peer Review. The trade-offs between funding of the multilateral and bilateral channels should be made more explicit and could be based more effectively on strategic considerations related to performance-based feedback. In every case they should be consistent with the capacities of aid management in either channel. This may require stronger MFA-Ministry of Economy and Finance (MEF) co-operation at different levels and an improved MEF capacity to monitor, evaluate and plan its multilateral investments.

At the level of sector priorities, the Italian programme similarly tends to disperse funding. Its attention to a wide range of sectors permits flexibility in taking on the challenges of development cooperation, but the broadening of its portfolio further stretches its already limited staff capacity. Finally, in the bilateral context, cross-cutting issues such as gender, HIV/AIDS and poverty reduction tend to be managed through the simpler project modality, rather than being mainstreamed through the programme, despite Italy's demonstrated intellectual capacity to address their multidimensional complexities.

Recommendations

- Italy should set out an explicit growth path for 2005 and 2006 to fulfil its **ODA commitments** announced at Barcelona as an important part of the global Monterrey undertaking.
- Italy should emphasise more **strategic and performance-based budgeting** by prioritising its funding allocations. This relates to identification of priority countries or sectors and to allocations between bilateral and multilateral channels.

Policy coherence for development

Making policy coherence a priority

Italy is well placed to understand the benefits of a more joined up approach to the wide range of policies affecting the recipients of its development assistance. Consequently, the approach to inter-ministerial policy co-ordination piloted in Albania could equally be applied to other prominent aid recipients or to inter-ministerial policies in such areas as trade (*e.g.* olive oil, sugar), foreign direct investment, untying or migration, among others.

Special attention is drawn to the opportunity to revise Italy's policy on development co-operation and Foreign Direct Investment, away from an approach focused on encouraging Italian FDI through credit schemes and facilitation, to one centred on supporting the enabling environment for investment in developing countries.

It was noted that the current level of untying of Italian ODA does not appear to have improved since the 2000 Peer Review, when it was 62% tied. Italy has yet to provide updated data, but the last estimation was 92% in 2001, a year of limited debt relief. Conclusions in this respect are difficult, but a revision of policy in favour of further untying would contribute to the greater effectiveness of its aid.

In order to increase the scope for a more integrated and regular attention to policy coherence for development issues, several opportunities exist. While Italy regularly considers coherence issues in preparation for major international events, it does not yet have a formal policy for Policy Coherence for Development (PCD), nor does it have specifically allocated analytical talent. Its institutional arrangements on this topic are limited primarily to very broad policy debates in the Council of Ministers or in the Interministerial Committee on Economic Planning (CIPE - *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*). Parliament does not have a specific commission on development co-operation, whilst the non-governmental organisation (NGO) community, normally an active advocate of policy coherence in other DAC member states, so far has refrained from playing a major policy role. As an active member of the European Community, Italy has a special opportunity and even responsibility to proactively encourage all European member states to work in the direction of policy coherence for development in all of the areas noted above.

Recommendations

- Policy coherence should be an **explicit goal** of the Italian government. This should include a specific public statement on coherence for development, including reference to themes of special interest such as foreign direct investment (FDI) or untying.
- Italy should mobilise **expertise and analytical capacities** both within and outside government to identify policy areas incoherent with its development co-operation objectives. This could include special resources or a unit of government that is dedicated to this task alone. Consultation with civil society and the research community would strengthen these actions.

Aid management and implementation

Working toward efficient Italian aid management

Based on experience elsewhere in the DAC, significant efficiency gains can be realised through improved collaboration and co-ordination at all levels, including relationships among all Italian official and non-governmental development institutions (*Sistema Italia*), between headquarters and the field, and even among various entities/representatives in the field. Italian institutions remain compartmentalised at all these levels.

Criticisms are frequently voiced over the complexity of Italian decision making and the timeliness of its funding. In an effort to expedite aid decision making, the DGCS is now attempting to simplify certain administrative procedures at the level of headquarters and to improve official collaboration for private sector activities in the field. Additional system wide thinking is still needed, however. The project and budget approval process inside the MFA remains a major issue for many observers, as is the role of the *Ragioneria Centrale*. Also, budget planning is still based on Italian annual budget procedures, while field needs are shaped on a multi-year basis and increasingly demand predictable donor funding. Interestingly, the 1987 Law (Article 15) actually set up a special fund that granted the DGCS a degree of financial autonomy and permitted multi-year funding (an exception to Italian budget law), but the fund was abolished in 1995.

Donors and recipient countries alike agree upon the importance of increasingly harmonised aid implementation procedures in the field. While Italy played an important facilitating role by hosting the High-Level Forum on Harmonisation (Rome, 2003), it has yet to develop an operational strategy to implement the commitments covered by the Declaration. It needs to open a dialogue with its field missions on this topic.

Personnel needs

Few issues of Italian development co-operation are as contentious and persistent as those of personnel management. Though a major issue in the 2000 Peer Review, little reform of the system was registered since that time. The overall size of DGCS staff has slowly declined over the last decade and no technical experts have been recruited since 1994. Its implementation arm (UTC - *Unità tecnica Centrale*) currently consists of only half of the modest pool of 120 experts allowed by the 1987 Law and 52% of this group are over the age of 55. DGCS is understaffed in comparison with most other similarly sized DAC members, although it plans to recruit 60 new experts in the coming year. These staff limitations will represent a constraint on Italy's capacity to absorb future ODA growth through the bilateral channel.

As is true for some other DAC donors, but unlike most other G7 countries, Italy does not yet have a specific personnel system or plan for development co-operation. The assignment process requires substantial advance planning and action, and gaps in staff coverage are frequent, including the key position of UTL (*Unità Tecnica Locale*) Director in the field. Italy has a personnel system which makes rigid distinctions between the roles of diplomats and development professionals. A weakness in this system is that its leadership (diplomats) and the large category of staff seconded from other ministries (29% of total personnel) rotate in and out of development co-operation frequently, while the less empowered experts remain at the core of the national development co-operation effort. Italy has yet to develop a personnel system that is characterised as performance based, whether relating to staff assignments of responsibility or to individual merit promotions. Neither does the system have a strategically shaped and regularly used system of training in key themes of development co-operation.

Decentralised operations for greater implementation efficiency

Unlike a number of DAC members, no formal process has been launched yet to examine the opportunities to improve implementation efficiency through greater operational decision making in the field, despite Italy's formal recognition of the importance of partner country ownership and the fact that several key Italian recipients use the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) or other similar national priority-setting strategy. Examples of very limited project level delegation of authority were noted in both Tunisia and Mozambique field missions, but in general the concept is restrained by the management prescriptions contained in the 1987 Law.

Performance measurement

The 2000 Peer Review advocated substantial improvement in the Italian monitoring and evaluation system. While new initiatives are underway, much remains to be put in place, even though the majority of international donors recognise the growing importance of performance feedback in today's aid programming and decision making. The DGCS Evaluation Unit contains five persons responsible for maintaining the integrity of Italy's aid system. They now are essentially occupied with their role in providing pre-project appraisal. In the field, it was found that project feedback is heavily oriented to financial reporting.

Recommendations

- The DGCS should initiate a broad-based discussion of the **structural and process impediments** in its current system of management. Together with field UTLs, ambassadors and the *Ragioneria Centrale*, it should promote an in-depth review of development administration from a greater "team" perspective. This could build upon current DGCS efforts to promote administrative streamlining, while simultaneously addressing the parallel need for a clear implementation strategy on harmonisation.
- Italy should make use of **multi-year funding commitments** so as to reinforce the predictability of its support and to bring it more in line with the programming needs of recipient countries. Opportunities to introduce a degree of financial autonomy to DGCS budgeting procedures should be explored.
- Italy urgently needs to reform its system of **personnel management** for development co-operation, with special emphasis on personnel planning, placing individual ability more in line with responsibility, and use a performance-based approach that is properly accompanied by rewards and incentives. The DGCS should expedite recruitment of 60 development experts. At the field level, DGCS is also urged to pay greater attention up-stream to staffing needs, to avoid gaps in presence, and to consider ways to flexibly contract additional staff, as needed.
- DGCS management should consider stronger **decentralisation of decision making** to the field and the parallel adjustments in resources and systems necessary to accommodate these changes, such as an improved local analytical capacity and better communications between Rome and the field.
- Italy must establish a regular system of **monitoring and evaluation, consistent with DAC principles on evaluation.** To the extent possible, programme decisions (including specific allocations of funds) should be made on the basis of the results generated by this performance feedback system.

SECRETARIAT REPORT

CHAPTER 1

STRATEGIC FOUNDATIONS AND NEW ORIENTATIONS

Context

Italy is a key actor in international development co-operation. It is a member of the Group of Eight (G8) leading industrialised countries, a founding member of the EU and the seventh largest DAC donor in terms of aid volume. Italy fully understands that its national interests are closely intertwined with a number of neighbouring developing nations and elsewhere in the world, a fact consistently reiterated in its foreign policy statements. To implement this political vision, the 2000 Peer Review recognised that Italy needed to substantially reform its development co-operation systems and procedures. It urged overhaul of the 1987 law which governs Italy's development co-operation. It also made several recommendations to further improve official development assistance (ODA) volume, professional staffing, use of country strategy, delegation of authority to the field, procedural simplifications and better use of evaluation and enhancement of programmes for public awareness.

Progress since the 2000 Peer Review. The 2004 Peer Review found a striking contrast between the interest in reforming development co-operation, as expressed by a wide range of Italian development officials, and the relatively limited progress made by Italy on the DAC Recommendations since 2000 (see Annex A for key findings of the 2000 Review). The expected legal changes embodied in the 2000 Law were not enacted, leaving in place the same structural obstacles to change noted in the previous Review. Some operational modifications were carried out and are discussed in this report, but simpler, alternative actions recommended in the event the Law failed (staff, decentralised additional decision-making, improved feedback and evaluation) have yet to be substantively addressed. Of particular operational importance is the critical issue of professional staff.

Italy is one of the few G8 members which has yet to adjust its policies and delivery tools in support of the new paradigms of development co-operation. There is now considerable peer pressure to transform its ODA programme into a more co-ordinated operation, keyed to the Millennium Development Goals (MDGs) and tracked on the basis of results. To do this, the highest level political resolve will be needed.

The current legislative foundations

Current legislation governing development is firmly anchored in the 1987 Law and subsequent amendments (see Box 1). As was the case in 2000, the weaknesses of the 1987 Law are still widely recognised within the Italian development community. While it may not be yet politically possible, the Italian government is encouraged to collaborate with parliament over the longer term toward a new text of law which would put Italian development co-operation on a more modern and effective footing.

Box 1. Law 49 of 1987 - An enabling environment for Italy's development co-operation?

Italy's aid programme is carried out under the authority of Law No. 49 of 1987. Although both the 1996 and the 2000 DAC Peer Reviews noted the problematic aspects of the law, successive parliamentary attempts at reform have failed.

The 1987 Law is characterised by the striking attention it pays to the managerial detail of the Italian programme, much of which could be more flexibly handled by administrative decrees and internal deliberations among specialists. It is also marked by relatively less attention to "bigger picture" issues which might normally merit legislative scrutiny (*e.g.* systemic, policy or strategic topics). For instance, the law specifies the entire, detailed operational framework for a specific programme, but leaves open the general principles of development co-operation in that field (Art. 7). More specific examples:

- **Personnel.** The 1987 Law limited the number of development experts to be employed at 120 positions (Art. 12), plus 30 generalists from international organisations (Art. 16), and specified the type of contract for their recruitment. Almost two decades later, this number appears increasingly arbitrary and mismatched with the growing needs of Italian development co-operation. Simultaneously, the law does not suggest the principles of personnel organisation or management which would encourage standards or the development of a performance-based personnel system (career progression, responsibility and incentives).

- **Management.** The 1987 Law establishes a detailed operational framework for a Steering Committee which includes the Ministry of Foreign Affairs (MFA) Minister, all the MFA Directors General, and officials from the Treasury and the Ministry for Productive Activities. The committee approves a wide range of development related actions, including all projects above EUR 1 million. Highly centralised and high level, its decision-making processes engender inefficiencies in the project cycle, while using the scarce time of its most senior decision makers with issues that could frequently be delegated to a lower level.

- **Decentralisation.** The 1987 Law mandates a detailed list of field mission (*Unita Tecnica Locale* - UTL) level "tasks". This list no longer matches the scope of development activities required in modern development co-operation, nor does it permit the degree of authority needed to carry them out.

The Directorate-General for Development Co-operation (DGCS - *Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo*) views today's key issues of Italian development co-operation (*e.g.* funding, procedures, staff) to be fundamentally political. Italian aid reform has been discussed, however, extensively in parliament for over 10 years without coming to a meaningful conclusion. These endless discussions have even prevented some useful interim reforms from taking place. For example, a new law due to be voted in 2000 is cited as a primary reason why the long-overdue recruitment of new staff has continually been postponed. Political parties are now discussing a variety of different proposals for development co-operation law (see Box 2), but many specialists interviewed by the Peer Review team were pessimistic about any new text of law being passed in the immediate future.

Clarity on national interests. The DAC has long advocated that due attention be given, both in development co-operation and other government policies, to the long-term development interests of partner countries. Underlying this is the conviction that, ultimately, development interests and donor countries' national interests will coincide. Indeed, effective development progress is a necessary component of inclusive globalisation which, in turn, reduces worldwide tensions and risks. Good development policies are therefore fundamentally compatible with national interest. In the short term,

however, these interests can diverge. In the case of Italy, the 1987 Law describes development co-operation as an integral part of national foreign policy, but defines national foreign policy in the longer term context of "... the ideals of solidarity among peoples ...". The DAC consistently encourages national political leaders and those who fashion development policy to remain vigilant that domestic political interests do not become the driving force behind programmes of development assistance. To give national legitimacy to these aims and to better communicate development objectives to the Italian public, **DGCS is encouraged to devise a more collaborative, public approach that clarifies the role of Italian national interests in its aid programmes.** Some DAC donors have very successfully utilised this approach by drawing on the most highly respected national specialists in development and other elements of civil society to forge a more accepted national strategic vision for development co-operation.

Box 2. Parliamentary proposals on development co-operation reform

As many as 10 separate proposals for reforming Italian Development Co-operation Law - coming from the full spectrum of political parties - are currently circulating within both chambers of the Italian parliament. This demonstrates a widespread awareness of the need for urgent reform. Points of convergence among these proposals include: higher levels of ODA; greater bilateral share of ODA; the need to reform operating modalities according to criteria of efficiency and effectiveness.

A number of themes emerging from the debate are also of interest, including:

- Calls for an enhanced role of parliament (*e.g.* through a permanent parliamentary commission for development co-operation) which could help raise the level of political attention to development issues.
- Proposals to establish a high-level position dealing with development co-operation in the government (*e.g.* development vice minister, undersecretary of state or minister without portfolio) to help bolster political leadership of development co-operation.
- Suggestions for improved administrative and accounting procedures (*e.g.* restitution of a single fund for development co-operation which would permit greater autonomy and multi-year budgeting and planning) to overcome internal procedural constraints to modern management and enhanced effectiveness.

Promote operational leadership

Policy. In the absence of a new law, properly formulated policies can, and have, served as useful basic guidance to the national aid system. The 2000 Peer Review noted several key policy statements issued in the late 1990s (see Chapter 3). Several of these statements were state of the art at that time. For example, the principles of ownership and partnership were advocated in Italy even before the major OECD policy statement "*Shaping the 21st Century*". Since the 2000 Peer Review, however, the DGCS has generated few written development policies, essentially because of lack of time and human resources, and because of the desire to maintain maximal policy flexibility in a fast moving and increasingly political environment. Current DGCS practice is to refer to the content of political speeches as the principal expression of latest policy, without systematically interpreting their implications at field level, nor diffusing them widely. DGCS policy leaders are conscious of the importance of their system losing its sense of vision, particularly as current priorities are shaped increasingly by crises and initiatives, and aid system operations tend to evolve in an *ad hoc*, rather than strategic manner. Communication of clearly established policies and priorities at the leadership level will be critical to fostering continuity in a national aid system that can lack institutional memory.

The DGCS is encouraged to reassert operational leadership by shaping and communicating national development policy. DGCS policies could be disseminated via the MFA website; this would permit worldwide reach and could be easily amended as policy changes are effected over time.

Encourage a system approach. The DAC encourages its members to view all national development co-operation actors as part of a larger national approach. This way key actors share a common sense of vision which will be more cohesive and co-ordinated and ultimately will function more effectively and efficiently. The "*Sistema Italia*" for development co-operation[1] is well understood by the Italian government as not only including official government actors, but those in business, NGOs, decentralised regions, universities and research and training centres. Within this larger system the key official actors (see Figure 1) are the MFA and the MEF. The organisation and management of the Italian development co-operation system will be presented more fully in Chapter 5.

Promote system leadership. According to the 1987 Law, developmental leadership in the Italian development co-operation system lies heavily in the MFA, particularly the DGCS. However, current policy leadership for development issues is split among four under secretaries of state, who supervise 13 Directorate-Generals and a variety of other services and institutes (see Annex C). This means that the DGCS has little direct authority to take on the pressing broader issues noted above, and for which a stronger voice in the political circles of parliament is needed. The fact that the DGCS is relegated essentially to operational issues deprives it of the powers to address the political reforms needed for the future. When it comes to providing a balanced "system" view or effective global leadership in the development area, those who are most experienced and who actually practise development are not in a position to lead effectively or even extensively participate in the important development debates of the future. One practical suggestion that could help in this respect would be to return to a system of "deputy minister" for development co-operation by consolidating development co-operation leadership around one, full-time under secretary.

Public awareness

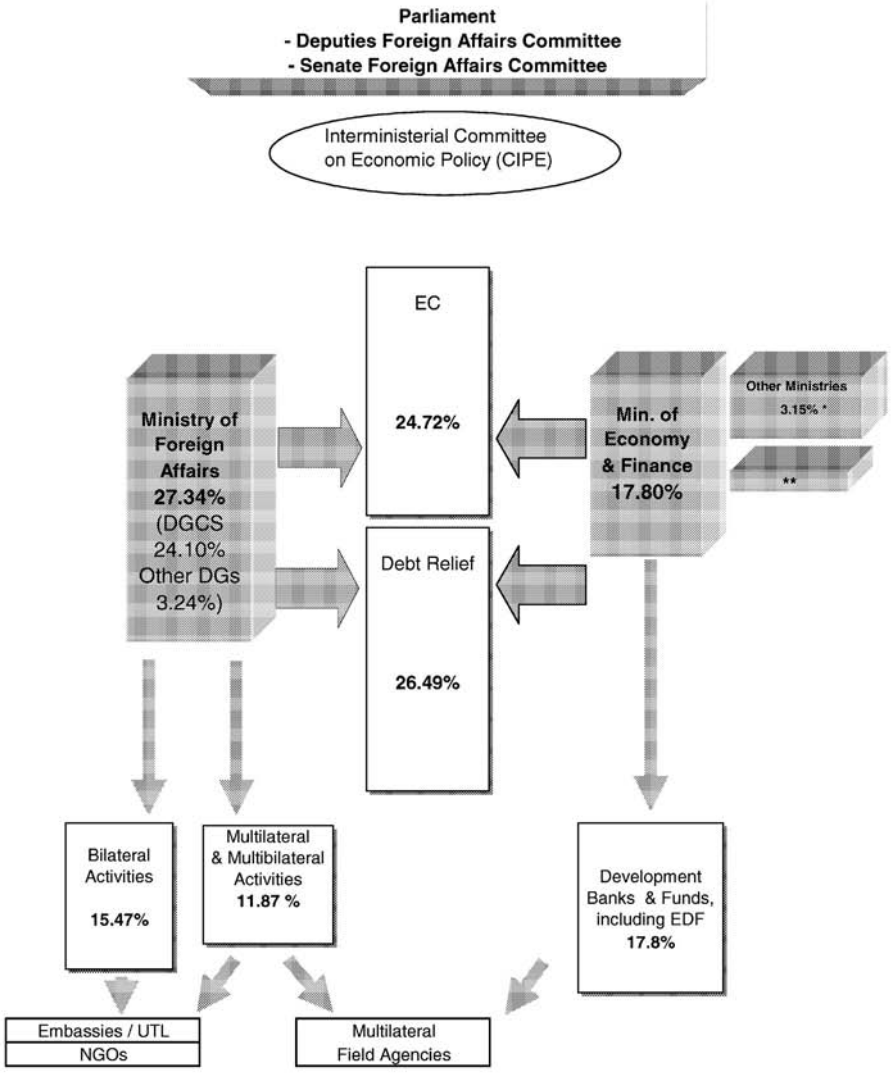
Public awareness today is often driven by *ad hoc* exposure to issues in the national media, frequently relating to crises or scandal. Of particular note in this respect, Italian development co-operation experienced a major loss of public confidence in the 1990s because of alleged irregularities in aid contracts with Italian private companies. However, public opinion appears to have evolved somewhat more favourably in relation to NGOs, municipal and regional government development efforts. In 2002 more that 90% of the Italian public expressed support for development co-operation, but showed scepticism towards the public aid system.[2]

1. See http://www.esteri.it/ita/4_28_66_71_52_39.asp .

2. OECD Development Centre, "Mobilising Public Opinion Against Global Poverty", *Policy Insights* No. 2, April 2004. This publication reports that 92.5% of Italian public opinion considers development co-operation to be either "very" or "rather" important.

Figure 1. Key actors of Italy's Development Co-operation System

By % share of total ODA, 2002



* Including: Ministries of Agriculture 1.82%; Interior, 0.57%; Environment 0.40%; Productive Activities 0.17%; Justice 0.13%; Education & Research, 0.06%; Presidency of the Council of Ministers, 0.02%.

** Regional Municipalities and Public Research Institutes 0.03%.

Source: MFA.

Public awareness will ultimately affect the political processes that are needed to resolve a variety of today's issues in development co-operation. Growth in public awareness is an important issue for the future of Italian development co-operation and the MFA needs to become more proactive in addressing it, especially given current plans to increase the volume of aid funds. The current approach, using small NGO development education programmes, is not enough to shape public and political opinion. An effort should be made to develop a modern, transparent and effective information policy on development co-operation, including well conceived public information campaigns, pragmatically focused on the results of aid programmes. This policy should also aim to establish strategic alliances with Italian newspapers and television, both public and private. One key audience is parliament, where DGCS, NGOs and other partners could mount a regular campaign to analyse and explain the logic of development co-operation. Similarly, Italian civil society could benefit from an expanded public education programme and an enlarged development policy dialogue with partners. Over the last year, the DGCS has taken stronger action (publications, video, public discussion) to give development co-operation a broader audience.

Future considerations

- Italy needs to define a broadly accepted **national vision** for development co-operation which could serve as a basis for overhauling the 1987 Law. Italy also needs clearly expressed official statements of its aid policies, which are accessible to all and described in terms of their operational implications.
- The Italian government needs to identify a clearer locus of public **leadership** for development co-operation at the political level, potentially a deputy minister for development.
- The DGCS should continue its efforts to develop a better defined strategy on **public awareness**, including a stronger alliance with other official and non-governmental actors. By reaching out to Italian institutions and civil society, it should be possible to define a more consensual vision for national development co-operation.

CHAPTER 2

AID VOLUME, CHANNELS AND ALLOCATIONS

A growing international donor

Italian ODA volumes slowly declined through late 1990s, but have risen slightly since the 2000 Peer Review, as Italy reasserts its role as an international political force (see Table B.1). Despite Italy's best political intentions, growth of the nation's official development assistance has been irregular, generally restrained due to government-wide budget austerity policies, but periodically accelerated following major political initiatives (*e.g.* debt relief, Global Fund, Iraq). ODA levels will undoubtedly continue to fluctuate unless Italy is able to generate a clear consensual vision and ambition for its development co-operation, as suggested in Chapter 1. For purposes of comparison within the DAC, current (2003) ODA volume is USD 2 433 million, a decline in real terms of 15% from 2002, which makes Italy the 7th largest donor. This volume represented 0.17% of Gross national income (GNI), down from 0.20% in 2002. In comparison, the Total DAC average was 0.25% in 2003. Italian ODA is almost entirely in the form of grants, with the exception of a small number of development loans (5% of total ODA).

At the Barcelona Summit in 2002 Italy committed to an ODA target of 0.33% of its GNI by the year 2006. Attaining that level will require an impressive doubling of its aid volume over the next three years. That level of effort is certainly perceived by many in and out of government as an ambitious and difficult one, given today's era of budget restraint. Recent OECD simulations of ODA prospects for 2006 for all donors suggest that Italy would become the sixth largest donor if it were able to attain current projected commitments, but that it has the farthest to go of all donors, requiring a daunting 113% (USD 2.7 billion) increase in real ODA between 2003 and 2006. Future debt forgiveness will be one aspect of the next three years of ODA growth (see section on debt relief, below), although once forgiven, "fresh" ODA will be needed to make up the difference in future years if Italy is to maintain its level of effort. A major additional constraint to this level of expansion in aid volume noted elsewhere is the current political interest in increasing the bilateral share of Italian ODA, in spite of Italy's limited capacity to implement this type of funding.

ODA channels

A modest, but growing bilateral channel. While still modest in relation to the Total DAC average of 73% in 2002 (the most recent year for which figures are available), Italy's share of gross ODA using bilateral channels (49% in 2003) has grown since the 2000 Peer Review (35% in 1998).[3]

The predominant role of the multilateral channel. Italy is the DAC donor that makes most extensive use of the multilateral channel for its development co-operation. In 2003 an estimated 51%

3. For reference, it is worth noting that bilateral funding may include many types of activities, including ones linked to multilateral organisations. A detailed analysis of Italian ODA in the 2000 Peer Review concluded that, after subtracting out debt actions and loans, food aid, emergency relief, NGO core support, administrative costs, scholarships and "multi-bi" implementation arrangements, less than 7% of Italy's total gross disbursements was provided on a direct, bilateral basis.

of its gross ODA used this channel (down from 65% in the 2000 Peer Review), in comparison to a Total DAC average of only 27% in 2002. Reasons for this special dependence on the multilateral channels vary, but include: the low transaction costs of using the multilateral channel; political desire to maintain Italy's international standing; Italy's interest in fulfilling broader, international obligations; lingering Italian domestic distrust of bilateral management systems; and a lack of bilateral capacity to utilise additional funds. For whatever the reason(s), it is worth noting that Italian officials consider the multilateral channel to function reasonably well, while it offers Italy the opportunity to simultaneously harmonise and align its aid in response to the 2003 Rome Declaration on this topic.

According to 2003 DAC statistics (see Table B.2), the European Commission absorbs the bulk of Italian multilateral ODA with 35% of total gross ODA (almost 70% of the multilateral total), followed by much smaller allocations to United Nations (UN) agencies (8%), the World Bank Group (1%), regional development banks (1%) and "other" multilaterals (6%). Table 1, below, identifies the percentage of Italian gross ODA going to individual agencies or banks within "UN" and "regional development bank" sub-categories. Allocations of funds among these various international organisations can vary significantly from one year to the next.

Table 1. Contributions to UN agencies and Regional Development Banks

Recipient	1997-98	2002-03
1. UN agencies (total % of ODA)	**7**	**8**
Of which (% share of total contributions to UN agencies)		
• UN	6	n.a.
• UNDP	10	10
• UNICEF	9	7
• WHO	10	n.a
• WFP	4	9
• UNHCR	4	5
• UNRWA	-	5
• UNDCP	5	n.a.
• ILO	6	n.a.
• FAO	9	n.a.
• UNIDO	11	n.a.
• IAEA	15	n.a.
• Other UN	11	60
2. Regional dev. banks (total % of ODA)	**3**	**1**
Of which (% share of total contributions to regional dev. banks)		
• African Development Bank	50	53
• Inter American Development Bank	2	22
• Asian Development Bank	48	-
• Other Regional Banks	-	25

Italy has had a strong tradition of close co-operation with the multilaterals, but the criteria used to guide allocations of ODA funds among these institutions do not appear to be part of a longer-term strategic process. Some DAC members with strong multilateral programmes have developed explicit multilateral strategies, sometimes including close collaboration with other like-minded donors in order to better track the results of key multilateral recipients in the field. Given Italy's particularly large and varied use of the multilateral channel, it is suggested that the DGCS and its counterparts in the MEF explore a more pro-active, performance-based approach to multilateral budgeting. It also would enhance the credibility of these large multilateral contributions if the DGCS and MEF were able to explain publicly the logic of its allocation process. This would be true for allocation choices among multilateral implementing partners, as it would for earlier decision-making on the ODA breakout between bilateral and multilateral channels. This would imply a special analytical and monitoring capability for the multilateral contributions and an even closer operational collaboration between the two channels in the name of greater system effectiveness and efficiency.

A slow growth of the NGO sector. The MFA sees an increasingly important role for non-government organisations in Italian development co-operation. Nevertheless, the size of the Italian NGO sector working with official ODA funding is still quite small in comparison to other DAC members. OECD statistics suggest that aid to and channelled through NGOs only accounts for 2.9% of total gross ODA (see Table B.2). This limited use of the NGO channel may relate to the procedural difficulties confronted by NGOs in using Italian government funds as noted in Chapter 5, some of which are now being examined by the DGCS.

The special, short-term use of debt relief

Italy is one of the leading international donors to address debt relief in its development co-operation. In the years that followed the "Enhanced Heavily-indebted Poor Country (HIPC) Initiative" of 1999, Italy took increasing action on debt relief. Strong support for the initiative within civil society, political parties and the Catholic Church led the way in transforming a social issue into national policy, and eventually into a law approved in 2000. The content of Italy's law on debt relief is in many ways innovative. It goes beyond the HIPC initiative by allowing not only the cancellation of ODA related debt, but also 100% of commercial debt. Moreover, in the case of Interim Debt Relief operations, Italy cancels 100% of all interim scheduled payments (contrasted with the 90% level established by the "Enhanced HIPC Initiative"). In line with the principles of Italian development co-operation, the law also makes debt relief conditional on criteria related to good governance, renunciation of war, and a commitment to poverty reduction and to social and human development.

In 2002, Italy cancelled a total USD 985 million of developing country debt (Benin, Bolivia, Cameroon, Chad, Ethiopia, Ghana, Guinea Conakry, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Sierra Leone, Tanzania, Uganda) and "converted" another USD 548 million into development activities (Algeria, Ecuador, Egypt, Jordan, Morocco, Peru).

Italy will need to take care not to over rely on debt relief to bolster aid volume. Debt relief can contribute to achieving the MDGs if the beneficiary country has the right policies and commitment to use the released funds for poverty alleviation. But poverty reduction also requires additional resources, which will have to come from fresh ODA. Without sustained support from the donor community in the form of tangible assistance, debt relief will not make a lasting impact on poverty. In Italy's case, such additionality appears to be missing. In fact, the increased attention to debt relief in Italy has paralleled the decrease in fresh resources allocated to development co-operation. The ODA/GNI ratio for the four years between 2000 and 2003 was respectively 0.13, 0.15, 0.20 and 0.17, but if debt relief is subtracted, these ratios decline to 0.11, 0.15, 0.14 and 0.13 respectively.

Geographical allocation priorities

An overview of country allocations over the last decade, with a few notable, longer-term exceptions, shows a trend of rapidly shifting country targeting of Italian aid. In 2003, 72% of Italian allocable bilateral aid was disbursed in Africa (see Table B.3). This included 63% of disbursements in sub-Saharan Africa, and 9% in North Africa. Asia (10%) and America (7%), Europe (5%), and the Middle East (6%) make up the remaining bilateral aid. This geographic emphasis has meant that 66% of bilateral disbursements in 2003 took place in least developed countries, down from 71% in 2002. At the level of strategy, the choices of recipient countries and their budget levels are not undertaken based on a specific set of criteria or a performance driven process (see Table 2 below). The DGCS is encouraged to explore the potential of this type of more strategically driven approach, including a transparent exit strategy.

Table 2. Top ten recipients of bilateral ODA (% share)

Gross disbursements, two-year averages

1991-92		1996-97		2002-03	
Albania	10	Malta	6	Mozambique	21
Mozambique	9	Uganda	6	Congo, Dem. Rep.	20
Tunisia	7	Bosnia & Herzeg.	5	Tanzania	6
China	6	Ethiopia	5	Ethiopia	4
Argentina	6	Jordan	4	Tunisia	3
Morocco	6	Albania	4	Guinea Bissau	3
Egypt	5	Nicaragua	4	Afghanistan	3
Tanzania	4	Mozambique	4	China	3
Ethiopia	3	Argentina	4	Palestinian Adm. Areas	3
Ex-Yugoslavia	2	Congo, Rep.	4	Albania	2
Total Top 10	**46**	**Total Top 10**	**46**	**Total Top 10**	**69**

Sector allocation priorities

OECD statistics (see Table B.5) show Italy's bilateral aid sector allocation priorities over 2002-03 as heavily marked by actions related to debt (54%, against a Total DAC average of only 13%). Other notable priority sectors include social infrastructure and services (15%), commodity and programme aid (6%) and emergency assistance (8%). One noticeable trend of interest is the reduction in economic infrastructure investment, down to 1% from a high of 24% one decade earlier. Chapter 3 delves more specifically into the strategic basis of Italian sector emphasis.

Future considerations

- Italy is encouraged to fulfil the **ODA commitments** announced at Barcelona in 2002, and to give early attention to the role of debt relief as a major component of ODA growth. Italy should make routine use of multi-year funding commitments so as to reinforce the predictability of its support.
- Italy is encouraged to think more strategically about the rationale and the relative percentages of its ODA that are allocated through **bilateral or multilateral channels**. Both of these channels should be more fully staffed and managed, including a stronger MFA-MEF co-operation at all levels and the improvement of MEF capacity to monitor, evaluate and plan investments in the multilateral institutions.
- Italy is encouraged to take a more strategically driven approach to identifying **priority countries** for receipt of its aid.

CHAPTER 3

SECTOR PRIORITIES

Recent attempts at defining priorities

In the latter part of the 1990s Italian development co-operation went through a process of clarification of its sector and thematic priorities, which resulted in a set of policy statements. In 1995 the Interministerial Committee on Economic Planning (CIPE - *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*) approved the *Guidelines for a New Policy on Development Co-operation* which listed different sectors of intervention according to political, economic and humanitarian objectives. The subsequent adoption by the DGCS of the *Poverty Reduction Guidelines* in 1999 further refined the policy framework of the Italian development programme, putting it in line with DAC work on poverty reduction, and paving the way to a series of policy documents covering various areas of DGCS work.

Since this prolific phase, however, Italy has struggled to maintain a strategic focus for its aid. The vision laid out in the sector guidelines has not been updated to incorporate lessons learned. Nor has any assessment been carried out to check their current validity against the changing needs of partner countries. More importantly, little attention has been given to the operationalisation of the guidelines, particularly in light of DGCS declining capacities and the emergence of new modalities and frameworks of aid delivery, such as sector approaches, budgetary support, and Poverty Reduction Strategies. Despite a general commitment to working towards the MDGs, Italian action towards the achievement of the MDGs is currently not oriented by any policy statement or strategic framework.

This pause in strategic and policy guidance on sectoral concerns has given way to an increased reliance on political events and official statements to set sector priorities, and has encouraged a tendency to concentrate on "initiative" areas.

This chapter identifies some of the main sector areas on which Italian development co-operation focuses. Special attention is given to recent developments in sectors where Italy has traditionally been involved - such as poverty reduction, humanitarian aid, and private sector development - as well in fields where Italy has a recently developed a special interest, such as HIV/AIDS and e-government.

The central place of poverty reduction

Poverty reduction has long been at the centre of Italian development co-operation. The 1995 CIPE guidelines already referred to poverty reduction as one of the chief objectives of Italian foreign aid. The adoption of the 1999 *Poverty Reduction Guidelines* - based on the work undertaken by the DAC Informal Network on Poverty Reduction – constituted a change in the level of attention to, and the way of thinking about, poverty reduction. From being one among many different goals, poverty eradication became the main concern of Italian development co-operation. As the 2000 Peer Review noted, the guidelines had the potential to sharpen Italy's focus on poverty, endowing it with a

multidimensional, cross-sectoral character. Besides making specific reference to inter-sectoral programmes aimed at reducing poverty in various regions (see Box 3), the guidelines listed four main objectives of this area of intervention:

- Promote an institutional environment favourable to poverty reduction by improving governance and public sector management and encouraging democratic participation.
- Encourage political and administrative decentralisation and the role of local communities in development processes.
- Combine an integrated local development approach with sectoral approaches.
- Operate in co-ordination with all stakeholders of "*Sistema Italia*" and other donors in the programming, implementing and monitoring phases of the process.

Box 3. Poverty reduction in the Sahel: Italy's integrated approach

The Fund for the Fight against Desertification and Poverty reduction in the Sahel provides an example of Italy's approach to poverty. Initially consisting of a piloting phase focused on three countries (Niger, Burkina Faso and Mali) the Fund aims to act as a catalyst for the DGCS intervention strategy in the region. The programme will disburse EUR 23 million over three years, including EUR 15.5 million for activities directly related to the anti-desertification fund as well as other initiatives at local, national and regional level.

Two features characterise the Sahel programme for poverty reduction. The first is a participatory perspective whereby local administrations, rural communities and farmers' associations will jointly contribute to the identification, formulation and implementation of the initiatives supported by Italy's NGOs and its Overseas Agricultural Institute. This approach will benefit from Italy's long-standing collaboration with the *Comité Inter-Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel* (CILSS), through which further partnership initiatives can be developed. Secondly, the programme is characterised by a strong multi-sectoral approach. Besides supporting revenue generating activities to vulnerable rural communities, it also aims to provide institutional support to national institutions in devising poverty reduction policies which include sustainable strategies on food security and natural resource management and decentralisation.

The Sahel Programme is characterised by multidimensionality and attention to partnership principles. These demonstrate that Italy has the capacity to move from a conception of poverty reduction as centred on individual programmes and projects to an approach whereby poverty reduction concerns are mainstreamed across the entire portfolio of activities of its development co-operation.

Today attention to poverty reduction remains a major aspect of the Italian programme, through substantial allocations and initiatives. Yet, despite the manifest capacity to conceptualise and tackle the different dimensions of poverty, Italy seems to be lacking a coherent approach aimed at mainstreaming the poverty reduction focus throughout its overall aid portfolio (infrastructure, private sector development, etc.). Symptomatic in this respect is the fact that while in 1997 poverty reduction was at centre of the DGCS annual report to parliament, the 2002 report contains few references to poverty reduction as the overarching theme of Italian aid. With poverty conceived as a sector among many, the risk is that Italy's action become "projectised" instead of being mainstreamed.

Humanitarian action

Italian ODA devoted to the field of humanitarian action has been constantly increasing during the last decade, pushed both by the challenges of a changing global environment and the attention the Italian public dedicates to humanitarian themes. Italy allocates approximately EUR 100 million annually to what is referred to as Emergency Humanitarian Initiatives. In terms of volume and share of ODA, as well as donor share of total humanitarian aid, Italy is placed within the middle segment

among DAC donors.[4] Interventions in this field are managed by Office VI, a branch of DGCS responsible for humanitarian and emergency interventions and food aid. Its staff comprises two diplomats and 13 administrators. The office is responsible for: i) the identification, management and monitoring of emergency aid directly and in collaboration with international agencies; ii) food aid, in collaboration with the Agricultural Payments Agency (AGEA - *Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*); iii) auditing the accounting documentation from the Embassy *Unità Tecnica Locale* (UTL) involved in emergency programmes and providing auditing and technical/administrative counselling to the embassies.

Italy's support is, to a large extent, managed through a system of funds with divided budget allocations: i) bilateral funds for humanitarian interventions managed by Office VI and the embassies; ii) multilateral funds for emergency interventions carried out through international bodies; iii) multilateral emergency funds for support to international bodies (six UN agencies: World Food Programme (WFP), United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Health Organization (WHO), Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and United Nations Development Programme (UNDP) as well as FICROSS or the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). Italy provides food assistance through the AGEA in the framework of the London Convention on Food Assistance to Developing Countries. The geographic distribution of this component is: Africa: 30%; Asia: 25%; Latin America: 21%; Mediterranean and Middle East: 20%; Eastern Europe: 4%. A fund on humanitarian demining was recently established both to assist the victims and to promote advocacy and awareness. In order to improve its bilateral response capacity, Italy contributes to United Nations Humanitarian Response Depot (UNHRD) located at an Italian military airport in Brindisi, seen with pride by Italy as a centre of excellence in the field of humanitarian aid. The UNHRD contains stocks of emergency food aid, medicine, shelter materials, water treatment systems, and rapid response and logistics equipment that can be immediately dispatched in response to man-made crises or natural disasters.

Beside applying the principles of impartiality and ethnic, racial or religious non-discrimination, Italy firmly believes in ownership for its humanitarian assistance. Initiatives generally follow a request by a struck community or an international appeal, and aim at intervening in the initial emergency and rehabilitation phases by involving the local community in identifying the problems that regard them and possible solutions. Despite these general principles and specific guidelines regarding cross-cutting themes in emergencies, such as, for instance, the "Gender in Emergencies" manual, Italy is encouraged to better shape its programmes in the context of a more cohesive overall policy on humanitarian action. Given Italy's active role in conflict resolution and peace building it would be of use to further develop measures and policies to clarify the distinction and relation between humanitarian action, conflict prevention and peace building activities and issues of transition from emergencies. When assessing the activities financed and managed within the humanitarian portfolio, it is often difficult to distinguish between humanitarian and development co-operation activities. Similarly, in relation to food aid it would be useful to distinguish between "Emergency food aid" and "Programme food aid". These efforts could be eased by the establishment of appropriate feedback systems. The DGCS send periodic missions to monitor implementation and impact of humanitarian assistance. However, there seems to be a lack of evaluation systems to support learning and accountability for the effective and efficient implementation of humanitarian action. The "Principles

4 . Development Initiatives (2003), *Global Humanitarian Assistance 2003*, pp. 21, 26 and 27.

and Good Practices of Humanitarian Donorship"[5], if endorsed, would also provide constructive guidance.

Private sector development

Private sector development has traditionally been the privileged focus of Italy's development co-operation for three main reasons. First, Italy's extensive experience in small and medium-sized enterprises (SME) development and industrial districts gives it a comparative advantage in the support of the private sector of developing countries. Second, private sector growth is seen as an element of political stability important to Italy's security concerns, particularly in relation to the Middle East and North Africa (MENA) region and the Balkans. Third, the goals of private sector development in partner countries can also serve the internationalisation of Italy's domestic business.

This special interest makes for substantial resources and a diversified portfolio of activities. In 2002 the Steering Committee approved 50 initiatives in support of the private sector: 44 grants totalling EUR 130 million, four soft loans (EUR 130 million) and two initiatives supporting Italian foreign direct investments (EUR 7 million). Italy's action in this field can be divided into financial and non financial support, and can be grouped in three areas: i) commodity aid and credit lines to SMEs; ii) support to Italian foreign direct investment (FDI) for the creation of joint ventures; and iii) capacity building mainly in the form of technical assistance, technology transfer and training.

The 2000 DAC Peer Review already noted "the potential value of comprehensive Italian action in the field of private sector development" but also remarked the need for "defining a private sector development strategy with specific objectives, and adequate implementation mechanisms. In fact, the adoption of the DAC Guidelines *Support of Private Sector Development* in 1995 by the CIPE was not followed by any document containing a statement of vision or by an operational framework aimed at translating the guidelines in practice. Today Italy's support to private sector development still lacks strategy and planning, which, together with an absence of clearly defined operational modalities, risks undermining the objectives pursued in this important area. Box 4 describes Italian support for SMEs in Tunisia.

By hosting the OECD Bologna Process[6] Italy was provided with an opportunity to renew its commitment to play a leading role in the area of private sector development. Together with Spain, Switzerland and Romania, Italy has been one of founding members and the main financial sponsor of the International Network for Small and Medium-Sized Enterprises (INSME). Based in Rome, INSME aims to meet SMEs by establishing an international network of related enterprises benefiting from innovation and technology transfer. By promoting cross-border dialogue through and public private partnerships, INSME helps SME capitalize on common strategies for distribution, sales and marketing. The Network brings together governments, international organisations and NGOs from OECD and partner countries, as well as intermediary organisations (research centres, industrial promotion facilities, etc.).

5. In 2003 the largest official humanitarian donors and major humanitarian organisations agreed on measures to strengthen co-operation, coherence and efficiency in the planning and delivery of humanitarian aid, and endorsed the "Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship".

6. The term "Bologna Process" refers to the international initiatives undertaken to take forward the political recommendations adopted during the first OECD Ministerial Conference on SMEs and Globalisation held in Bologna, Italy, in June 2000 and co-organised by the Italian government.

Box 4. Support to SMEs in Tunisia

Private sector support is among Italy's priorities in Tunisia. Italy's portfolio in this field is diverse, including assistance to technical centres and support to the Office for the Promotion of the South. But for more than a decade the lion's share of Italy's support in this sector was absorbed by concessional loans to SMEs. Since 1989 Italian development co-operation has granted five credit facilities to Tunisia for a total of EUR 160 million. They aim to help the country's emerging SMEs gain access to credit for the acquisition of goods and services. Projects in line with the national guidelines to upgrade the industrial sector and especially those characterised by technological development, employment creation and adherence to environmental safeguards, are generally preferred.

This type of operation has so far been successful, as shown by the interest of both the government and the direct beneficiaries and, more recently, the other donors. Some drawbacks, however, remain. The first concerns the fact that the credit lines are to be used for the sole purchase of Italian goods and services in Italy. This form of tying does not necessarily allow beneficiaries to get the goods and services they desire at the best market price. This condition is going to be partially relaxed in the new credit facility which will allow 35% of the loan to be spent in Tunisia or in another developing country. The second downside concerns those excluded by the programme. Because the concessional loans are administered by the banking sector, only fairly established companies or individuals capable of providing collateral can benefit from the programme. Start-ups are usually left out. In this way, the programme benefits those who already have access to credit, but not those who do not. To solve this problem, Italy is now collaborating with the Tunisian authorities towards the creation of a start up fund.

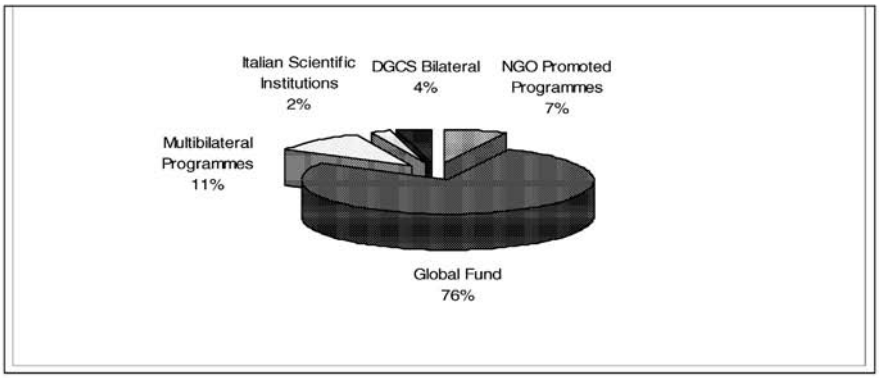
Facing the challenge of HIV/AIDS

Italy's contribution to the fight against HIV/AIDS and the other pandemics dates back to the late 1990s. The geographic focus of Italy's development co-operation has always been sub-Saharan Africa, where it spends more than 80% of Italian ODA to fight HIV, tuberculosis and malaria, mainly through NGOs, Italy's National Health Institute, and multilaterals. Italy is also active in the WHO "Roll Back Malaria" initiative, which is partly funded by Italy, as well as the WHO "Stop TB" and "Initiative Against AIDS".

The creation of the Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM) at the Genoa G8 Summit in 2001 constituted a step change in Italy's commitment to fight the pandemic. Italy, which at the time presided the G8, sent a strong signal to the donor community by immediately pledging USD 100 million to set up the fund. Over the period between 2000 and 2003 Italy disbursed EUR 204 million and committed itself to a further EUR 300 million over 2004-06. This level of commitment made Italy the third largest donor and gave it a seat at the GFATM board. This, together with Italy's participation in the various working groups and committees, permits it both to co-ordinate with other interventions on the bilateral side as well as to have a strong role in the management and of the Fund itself (see Figure 2).

Figure 2. Share of Italy's contributions towards HIV/AIDS, tuberculosis and malaria by channel

2000-03



Source: MFA/DGCS. *Italy and the fight against HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria (2000-03)*, January 2004.

The rationale behind Italy's strong support to the Global Fund lies in the perceived need for a facility allowing for the rapid disbursement of funds, and an innovative approach, as demonstrated by GFATM, to be integrated in the international organisational framework. Italy believes that, in the future, the Fund should pay increased attention to reinforcing partner country national health systems, evaluating the effectiveness of allocations, and integrating the Funds' disbursements within existing institutional arrangements. A considerable effort has been made by the government to reach out to civil society, including the participation of an Italian NGO representative in the Italian delegation at the board meetings. This is an important innovation for Italian development co-operation, which facilitates national dialogue on this development issue and improves public understanding and awareness of it.

As Figure 2 shows, Italy's contribution towards the fight against HIV/AIDS and other pandemics has relied on a variety of channels, mostly NGOs and multilaterals. At the same time, Italy's limited bilateral management capacity has not prevented a continued effort to cover an extensive range of countries. This broad spectrum of target countries, delivery modalities and channels of allocations certainly allows Italy to reach out to many stakeholders and geographical areas, but also creates a risk of dispersion and low impact. This could be aggravated by a persistant lack of clear strategy and prioritisation and attention to gathering and taking stock of the development results on the ground. The field visit in Mozambique showed Italy's contribution to successful HIV/AIDS care and support operations and interesting awareness raising initiatives. Yet Italian efforts in Mozambique did not appear to be situated strategically in the broader context of overall combat against HIV/AIDS in the country. Considerations here could have included a statement of Italian policy in the area of HIV/AIDS, or an analysis of the Global Fund's activity in the country, all of which would logically relate to Mozambique. Finally, Italy should consider de-compartmentalising its approach to HIV/AIDS, away from one-off operations and toward a cross-cutting approach to HIV/AIDS prevention that could be mainstreamed throughout the programme portfolio, in line with international practice.

Gender, minors and handicapped

Since the 1998 Guidelines on enhancing the role of women and introducing a gender perspective into development co-operation policy, Italian development co-operation has been characterised by an approach aimed at mainstreaming gender concerns across the various sectors of intervention. Gender perspectives have been introduced in poverty reduction programmes, regarding in particular access to resources in agriculture, the promotion of female entrepreneurship in small-scale enterprises as well as access to credit and professional training. The promotion of women's participation in decision-making structures has been given more emphasis in governance programmes, by stressing the importance of gender concerns in political dialogue and by highlighting their role in the reconstruction of countries affected by conflict. Recently, the DGCS emergency sector has produced a "Gender in Emergencies" manual aimed at mainstreaming gender concerns in humanitarian aid. Similarly, programmes aimed at protecting the civil and human rights of minors have featured an integrated and multi sector-approach designed to tackle a wide range of factors.

Human resources constraints within the DGCS and the subsequent deficiencies in analytical and management terms have weakened Italy's marked orientation towards gender mainstreaming. A new office on gender, minors and handicapped was created in 2000 within the DGCS (Office XIII). This can contribute to raising the profile of gender activities and give fresh impetus to a traditional area of interest within Italian development co-operation. However, care should be taken that the creation of a new office does not lead to a more "compartmentalised", self-contained approach to gender and child protection, away from Italy's positive tradition of mainstreaming.

Information technology and e-government

Italy's e-government initiative stems from the commitments made by the G8 countries at the Genoa and Kananaskis Summits in 2001 and 2002 to reduce the digital divide between industrialised countries and the developing countries. The 2002 *Palermo International Conference on E-Government for Development* organised by Italy's Ministry for Innovation and Technologies (MIT) followed up on such commitments and provided the launching platform to Italy's initiative.

As a joint action of the DGCS and the MIT, the e-government programme represents an important example of how interagency collaboration for development can happen in Italy, once the right opportunity arises. At the same time it also gives the sense of the extent of Italy's strong multilateral orientation. The MIT co-ordinates the implementation of this USD 16 million initiative through four Trust Funds set up with UNDP, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Gateway Foundation/World Bank and Inter-American Development Bank.[7]

Building on its long-standing tradition in capacity building for statistics, Italy's e-government programme aims to enhance the modernisation and digitalisation of the public administration in partner countries in order to:

- Promote democratic development by enhancing citizens' relationship with government through increased transparency of procedures and decision-making.
- Encourage administrative efficiency to improve the capacity of developing countries to attract foreign direct investments.

7. MFA/DGCS "Le Attività nel Settore dell'ICT".

Italy is aware that sustainability is a critical issue in this sector. In this respect, interventions are selected in full collaboration with partner countries by ensuring consistency with their wider process of institutional development and appropriateness to their needs.

Future considerations

- Italy should consider establishing clear operational strategies on how its development co-operation activities will contribute to the achievement of the **MDGs** in view of the 2015 deadline.
- A clear sense of **sector priorities** should be determined, in line with the needs of Italy's priority countries, as expressed in their own policy documents (*e.g.* PRSPs), the DGCS' actual capacity for analysis and management, and Italy's proven comparative advantage in the sector.
- In order to maintain poverty reduction, gender and HIV/AIDS as **cross-cutting** priorities, they should be mainstreamed more fully throughout the overall sector portfolio.

CHAPTER 4

POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT

The growing consensus on enhancing policy coherence for development

The OECD and its members recognise that attaining the MDGs and reducing poverty in developing countries requires mutually supportive policies across economic, social and environmental fields. In adopting the "Action for a Shared Development Agenda" in 2002, OECD countries acknowledged the importance of giving increased attention to the impact of their policies on partner countries. This built on earlier endeavours within the DAC (OECD/DAC, 1996 and 2001) to make policy coherence for development a general concern in OECD countries' policies and to develop the necessary means for promoting it across government.

The relations that Italy has with several priority countries of its development co-operation programme – such as for instance those from the Mediterranean and Balkan regions – stretch beyond aid, to include environmental, migration, security and business concerns. This fact makes policy coherence for development (PCD) an urgent necessity, but like most DAC members, Italy faces major obstacles when it comes to strengthening it. Policy coherence issues often involve domestic interest groups and government agencies whose primary objectives and responsibilities do not always coincide with fighting global poverty. In addition, scope for direct action in several PCD areas is partly influenced by Italy's membership of the EU. Authority on areas such as trade and agriculture rests with the European Commission and Council while some other policies (such as security policy) reflect common positions formulated through consultative processes within the EU (see Box 5). This means that Italy's efforts to enhance policy coherence require actions at both the national and EU levels.

The following section discusses four areas of special interest to Italy – trade in agricultural products, foreign direct investment, aid untying and migration. As these examples show, Italy is: a) supportive of actions that promote policy coherence for development; b) capable of moving quickly towards greater coherence at the national level, when there is a clear and emerging need; and c) able to act strategically at the EU level to shape special efforts. Although Italy's potential for a proactive stance on PCD is clear, a range of challenges need to be taken into account. These include the need to enhance Italy's position *vis-à-vis* EU policy coherence efforts, to bolster the role played by parliament and civil society in raising the visibility of the policy coherence agenda among the general public, and to shape appropriate institutional mechanisms at government level to deal with PCD matters.

Box 5. Policy coherence in the European Union

Policies adopted by the European Union can have a substantial impact on developing countries, both positive and negative.

Given the size of the EU economic area, the capacity to access European markets is fundamental for emerging economies. The "Everything but Arms" initiative adopted in 2001 removed all quantitative and tariff barriers to the EU market for least-developed countries' exports (with the exception of bananas, rice and sugar for which full liberalisation will take place gradually). However, as other developing countries, least-developed countries still find it difficult to meet requirements such as rules of origin and the sanitary safeguards on agricultural trade designed to protect human, animal and plant health, which amount to non-tariff barriers.

Internal EU policies designed to support rural livelihoods in Member States, such as for instance the Common Agricultural Policy (CAP), can also impact substantially on developing countries. The CAP subsidises agricultural production within the EU. Export subsidies then allow overproduction to be sold in other markets at less than production cost, which depresses world prices. Evidence suggests that subsidised EU farm products create unfair competition in some local markets, including in developing countries where agriculture may provide livelihoods for the majority of people and where few alternative sources of income exist for the rural poor. EU Member States and the European Commission continue to negotiate reforms to the CAP so as to reduce its trade distorting aspects. For example, in June 2003, EU farm ministers agreed that the majority of subsidies will, in future, be paid independently from the volume of production.

Trade in agriculture: the effects of the CAP on Italy's development co-operation priorities

MDG 8 and the CAP. In signing the Millennium Declaration in 2000, OECD countries recognised that the achievement of the Millennium Development Goals would require policy reforms in their own countries. MDG 8 specifically calls for "… further developing an open trading and financial system that includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – nationally and internationally". Agricultural policy is one of the areas in which Italy, together with other EU members, will need to reconsider in order to honour this commitment. The EU Common Agricultural Policy provides European farmers with incentives that tend to affect the viability of developing countries' agriculture sectors and diminish their comparative advantages on world markets. Italian farmers are amongst those deriving the most benefit from the CAP regime. At the same time, several of those developing countries mostly affected by the CAP are also amongst the priority countries of Italy development co-operation. The way the EU agricultural policy affects Tunisia's olive oil sector and Mozambique' sugar exports provides an example of potential incoherence between the objectives of the aid and trade policy.

The Tunisian olive oil sector. Italian development co-operation supports Tunisia's rural development. Its natural resource conservation programme covers several regions, stretching from the hilly planes around Tunis down to the Sahara region. In the fertile region of Zeghouan, characterised by extensive olive oil production, Italy finances micro-interventions aimed at preventing soil erosion and water management, and at transferring expertise on natural resources management to local communities. The programme's objectives and type of interventions are in line with the development plans of the authorities. So far, its results have been judged as highly satisfactory by the beneficiaries, mainly small farmers and agriculture co-operatives. The main concern regards sustainability. Although the actual costs of the programme are limited, local communities will find it difficult to take on the burden of the interventions unless rural incomes rise considerably. This would require higher profits on local (olive oil) production, which remain unrealistic whilst EU policy keeps world markets swamped with over-production and subsidised prices. The EU is by far the largest olive oil producer and consumer in the world and Italy is the second largest EU producer after Spain. Yet some of the most competitive producers of olive oil are to be found on the southern and western shores of the Mediterranean, including two of Italy's priority aid destinations: Tunisia and Morocco. Traditionally

characterised by a low level of capital and technology, the olive oil sectors of Southern Mediterranean countries can today boast not only low production costs, but also an ability to modernise in support of higher quality production and greater competitiveness on the world market. Because of the EU agriculture regime, however, these countries currently face major obstacles in penetrating the European market, which slows the development of their sectors. EU subsidies can therefore impact negatively on poor farmers' livelihoods and prevent the development of local agro-industries capable of competing on world markets. In light of the importance of this sector for Tunisia, Italy could encourage greater access for Tunisia's olive oil exports to EU markets. Tunisia will enter a Free Trade Agreement with the EU in 2008, but the quota on its olive oil exports to the EU will remain fixed at 56 000 tons. The right incentives for a more progressive EU stance on Tunisia's quota could be found, for instance, in the further development of upstream and downstream linkages with Tunisian producers for transformation and refining activities in Italy and Europe.

Mozambican sugar production. A similar situation applies to other commodities and countries, such as sugar production in Mozambique. Italy plays an important role in the development of Mozambican agriculture, both through its contribution to rural development interventions, as well as through its support to the Office for the promotion of the commercial agricultural sector (GPSCA). The latter is intended to enhance the analytical capacity within the Mozambican government to bolster the country's exports, including sugar. The authorities commend Italy's direct support to Mozambique's agriculture, but they also recognise that its final objectives (the development of the country's export capacity) will not be met unless EU over-production stops. In fact, whilst Mozambique's sugar production costs are amongst the lowest in the world, subsidised European sugar on the world market contribute to keeping its exports out of potential African markets. Conversely, although its sugar production is one of the less competitive in the world, the EU is the second largest exporter thanks to export refund systems and cross-subsidies. EU subsidies allow sugar to be sold at prices far below production costs, contributing to oversupply on world markets, depressing world market prices and pushing low cost producers from developing countries like Mozambique out of third markets. As in the case of Tunisia's olive oil exports, Italy's efforts at EU level can be proactively geared towards encouraging more attention for one of its priority countries. The ongoing process towards reform of the European sugar market provides the right context and timing for such action.

Foreign direct investment for development

The relevance of foreign direct investment for development. OECD members and development countries alike see foreign direct investment (FDI) as a source of growth, modernisation and employment. FDI enhances enterprise development by facilitating technology transfer and human capital development and helps create a more competitive business environment. Italy ranks among the 10 highest net exporters of FDI[8] and its geographic position facilitates access by Italian investors to the Middle East and African economies. It is therefore normal that, in line with its traditional attention to private sector support for development, Italy fully recognises the role of foreign direct investment in developing countries' business sectors.

Co-ordination within the Italian system. Several public or semi-public institutions are in fact tasked with supporting Italian companies in the global market. Beside the Ministry for Productive Activities, the Institute for Foreign Trade (ICE) helps Italian enterprises establish better economic ties with developing country counterparts. Relying on a wide network of field offices, it provides information, technical assistance on legal and financial issues and assistance in liaising with the local business community. The Italian Society for Enterprise Internationalisation (SIMEST) provides financial, technical and organisational support to Italian companies intending to start operations in non

8. UNCTAD FDI/TNC Database.

EU markets, while the Italian Export Credit Agency (SACE) provides insurance cover against political risks related to Italian investments abroad. Mediocredito Centrale acts as a development bank for Italian investors, mainly through project finance and corporate finance schemes and the provision of technical assistance towards financing arrangements.

Integrating investment and development policies. The Directorate General for Development Co-operation actively promotes Italian investments in priority countries through bilateral and multilateral channels. Article 7 of the 1987 Law lays out a detailed framework allowing for concessional loans to finance Italian enterprises' share of equity in joint ventures for developing countries. On the multilateral side, Italy relies on the Investment and Technology Promotion Office (ITPO) of the United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO). Created in 1985 on the basis of an agreement signed by UNIDO and the Italian government, ITPO promotes industrial co-operation between Italian companies and their developing countries' counterparts by providing a range of services covering the different stages of the investment process, such as economic-financial evaluation, search for suitable partners, and identification of appropriate financing opportunities. The ITPO co-ordinates a structure of five Investment Promotion Units in Egypt, Tunisia, Jordan, Morocco and Uganda as well as two desks on Vietnam and India.

Especially in the case of its bilateral programme, the effectiveness of Italy's actions in this area remains to be proved. A recent evaluation of Art. 7 programmes noted "particularly negative results" regarding the efficiency, relevance and effectiveness of the programme.[9] Despite a detailed description of this specific type of programme, the 1987 Law fails to state the general principles of development co-operation in the area of foreign direct investment. As a result, policy is left unclear, leaving development aid as a tool to encourage investments with no analysis of the long-term needs of beneficiaries or the specificities of the areas of intervention. The evaluation also claims that the programme engendered "no additional investment flows" to developing countries and was deemed "not decisive for the strategic and geographic choice of investment" by all Italian entrepreneurs benefiting from the soft loans. Lengthy approval time, excessive red tape and generally burdensome procedures hardly compatible with standard investment decision making, combined with the lack of related investment promotion activities added to the ill-conceived formulation of the programme. The under utilisation of earmarked funds proves these limits. In 2002 the DGCS Steering Committee approved only two financing proposals for a total of EUR 6.4 million under Art. 7 of the 1987 Law. In Tunisia, only eight Joint Ventures benefiting from Art. 7 have been established to date, representing small percentage of the total Italian investment in the country.

Moving to FDI for development. These considerations point to the need for a revision of Italy's policy on development co-operation and FDI, in line with national and international strategies for private sector development in developing countries. This suggests moving away from a "supply side" logic focused on encouraging investments through credit schemes and facilitations, to a demand side focus centred on encouraging the enabling environment to invest in developing countries. This would include: i) addressing developing country's legal and institutional frameworks; ii) supporting the creation of local financial institutions; and iii) providing technical and entrepreneurial assistance to local companies. To this effect, further attention to the synergies between the various stakeholders could be required. The Peer Review field visits suggest that the impact of "*Sistema Italia*" in the field could be bolstered by better co-ordination, particularly between the local ICE mission, the Development Co-operation Office and the Embassy. One important innovation in this respect may now be on the horizon. The Ministry for Productive Activities and the MFA recently signed an

9. MFA/DGCS Ex-Post Evaluation of Law 49/87 – Article 7, "Joint Ventures in Developing Countries", October 2001.

operational agreement to better integrate the works of embassies, UTLs and ICE offices. Development co-operation objectives in this area cannot take place in isolation from future policy changes regarding Italian FDI in general. Although in the course of the 1990s Italian enterprises considerably reinforced their external exposure,[10] Italy's share of FDI outside the OECD area remains well below other comparable OECD economies. Attempts at filling this gap by further internationalising the domestic business sectors would certainly benefit by increased attention to the needs of developing countries.

Untying aid

The Italian government recognises the developmental advantages of untying aid. Italy has supported recent initiatives within the OECD and the EU to enhance the effectiveness of development co-operation programmes through furthering untying, notably by signing the 2001 DAC Recommendation on untying aid to 49 least-developed countries. The 2000 Peer Review noted Italy's intention to "… consider extending the untying Recommendation beyond the Least developed countries (LDCs)", however, this more progressive interpretation of the DAC Recommendation encountered resistance in Italy, notably from the business sector. The 2002 CIPE deliberation which integrated the Recommendation into Italian law did not go beyond the scope of the DAC Recommendation.

In terms of actual disbursements and excluding technical assistance and administrative costs (which are always tied), in 2000 the level of tied aid in Italy was estimated at 62%. In 2001, a year of low debt relief, this share increased to 92%. It seems that a large share of Italian aid still remains tied today. At least 30% of Italian development co-operation funds in Mozambique are tied, due to the fact that the programmes were approved before the DAC Recommendation was signed. In Tunisia, a lower middle-income country to which the Recommendation does not apply, but where other donors have already started untying most of their assistance, the share of Italian aid which remains tied is much higher. Further untying ODA in Italy presents some challenges, but also some opportunities. Although the DAC Recommendation was welcomed by Italian business representatives from the OECD business and Industry Advisory Council, further untying could potentially remove support of parts of the domestic business sector for development co-operation, at a stage when Italy needs advocates to make the case for future increases in ODA. On the other hand, moves towards a revision of Italy's untying policy to bring it in line with best practice at international level would undoubtedly add to the donor community's joint efforts towards a greater effectiveness of aid. And by contributing to a more effective aid, untying could help revive the image of official development co-operation among Italian taxpayers.

Migration: achieving mutual benefits

Migration has long been an important factor in the development of OECD countries. In the past, migrants from many of today's industrialised economies left their homes to look for economic opportunities abroad, as migrants from developing countries do today. Italy is a good example of this transformation. Particularly over the last 20 years, Italy changed from being a country of origin to a destination for immigrants (see Table 3). This reflects both the growth of Italy's economy and its geographic position, lying at the crossroads between North Africa, the Balkans and continental Europe, as well as the economic consequences of its ageing population, notably mounting labour shortfalls in many sectors and a declining tax base. This recent passage from origin to destination places Italy in a privileged position to understand the mutual benefits that migration can bring to both

10 . "OECD Reviews of Foreign Direct Investment: Italy", 1994, OECD, Paris.

its economy and that of developing countries, and to correct the potential incoherence between its migration policy and the objectives of its development assistance.

Migration is in fact recognised as an important factor in development. Through their work in OECD countries, migrants often have an undeniable impact on their country of origins. Transfers from migrants are today greater than total international development assistance. Remittances not only can provide an important element in support of the balance of payments, but they also have a direct impact at household level, tending to effectively reach the poorest. Moreover, further evidence suggests a link between migration and investments, as former migrants seem likely to engage in productive activities when returning home. On the other hand, migration flows can have a negative effect on developing countries, notably when outflows of highly skilled labour migrants deplete home countries of essential human capital. This partly explains why the level of attention to the effects of migration on development is gradually increasing, as the discussions within the General Agreement on Trade in Services show.

Table 3. Regularised immigrants in Italy by country of origin

Romania	240 000	Peru	49 000
Morocco	227 000	India	48 000
Albania	224 000	United States	48 000
Ukraine	127 000	Egypt	46 000
China	98 000	Yugoslavia	46 000
Philippines	74 000	Sri Lanka	43 000
Poland	69 000	Moldavia	38 000
Tunisia	61 000	Bangladesh	34 000
Senegal	51 000	Macedonia	32 000
Ecuador	49 000	Pakistan	32 000

Source: Caritas, Ministry of the Interior, January 2003.

Integrating migration into Italian development co-operation. Italian development co-operation is paying increasing attention to the challenges and opportunities arising from migration flows. In North African and the Balkan countries, its focus lies on revitalising productive activities in high unemployment and areas of migration. Innovative solutions aimed at encouraging co-development (facilitating the voluntary return of migrants and their reintegration in the countries of origin) are also being piloted by decentralised co-operation and NGOs. Successful examples of these programmes aim at supporting former immigrants to establish SMEs in their countries of origin, both through training programmes and financing schemes.[11] Since 2002 various Italian government agencies and municipalities support the workshop of the International Organisation for Migration (IOM), particularly in the reception of and assistance to migrants, pilot projects for the identification and skills assessments of potential migrants and the reintegration of migrants, refugees and asylum seekers. One notable example of the collaboration between IOM and the Italian government is "Migration for Development in Africa" (MIDA), which aims at strengthening the institutional and economic capacity of African countries through the financial and human capital of the African diaspora in Italy. Government, municipalities and NGOs are also paying increasing attention to migrants' remittances as source of development funds.[12] In 2001, remittances of immigrants in Italy peaked to EUR 749 million, a 27.4% increase over the previous year. 54% of these transfers reached developing countries.

11. MFA/DGCS (1999), "Promoting local development through small size enterprise clusters: the role of migrants".

12. "Migrant banking in Italy: remittances and development", 2004.

A migration policy? The preceding examples show that in Italy the linkages between migration and development are clear to central and local government as well as to civil society stakeholders. However, these efforts risk being offset by Italy's approach to migration management. Partly because of the political tensions associated to increasing migrant flows, Italy has struggled to come to terms with its increased need for foreign workers. Since 1999 the estimated demand for migrant workers has increased by 200 000 units per year, but successive quotas have established entry limits well below job market needs. Low quotas combined with constraining application and access procedures have encouraged illegal immigration, both from the demand and the supply side. This led to the adoption of six successive regularisation schemes to legalize the status of irregular migrants over the last twenty years.

The effects of such an erratic approach to migration governance are felt not only on Italy's capacity to match the labour shortfall with suitable human capital, but also on developing countries and particularly on their unemployment management efforts. Tunisia for instance will face 80 000 new qualified job seekers in 2004. To manage employment demand Tunisian authorities rely on migration arrangements with host countries establishing systems of quotas, like the one signed with Italy in 1998. However, in the past, the authorities have observed a large discrepancy between the formal and the actual limits applied to Tunisian immigration to Italy.

Another type of impact concerns "brain drain". The potential benefits which migration can bring to Italy's economy depend on appropriate skills' assessment and candidate selection procedures. In this framework Italy is gradually introducing professional training and pre-departure orientation schemes performed in countries of origin. Nevertheless, although Italy's economy does not only need skilled labour, but also workers in the agriculture and day care sectors, skilled candidates in full employment at the time of departure are generally given priority. Although this rule is obviously motivated by the necessity to ensure an adequate level of migration, its outcome on developing countries in terms of the loss in human capital and returns on social and education investments should also be considered.

Promoting policy coherence for development in Italy

The examples above show that the diverse relationships that Italy entertains with the countries benefiting from its aid programmes place it in an optimal position to understand the benefits of a more interconnected approach to the wide range of policies affecting them. In the past Italy has shown the capacity to respond to policy coherence challenges through *ad hoc* co-ordinated action among different government departments. For example during the Albanian crisis Italy addressed multifaceted issues ranging from migration, security and investment.

Public awareness. Because addressing policy coherence challenges often involves competing political interests, action in this field requires a high degree of public awareness and a vigorous debate within Italian society. With few exceptions, Italian NGOs have so far refrained from taking on the advocacy role played by their counterparts in other OECD countries. Their development education programmes and their fundraising schemes could constitute an important tool to sensitise Italian public opinion on these issues. Parliament also has an important role to play. The fact that currently there is no specific parliamentary commission on development co-operation should not be seen as a disadvantage. Including development in the range of thematic competences of the Foreign Affairs Commissions of the Senate and the Chamber of Deputies could in fact lead to a more prominent role of parliament in stimulating debate and making recommendations on a broader range of policy coherence issues.

Analytical capacity. It will be important to strengthen the analytical capacities of Italian development to assess the impact of domestic policies on poverty reduction, and to ensure that developing country interests are taken into account. Experience in other DAC members shows the usefulness of having a specialised unit tasked with analysis in policy areas related to development co-operation. Such a unit also could bring this information to the attention of non-development departments within government, in order to facilitate joint approaches. Instituting broader consultation processes beyond purely governmental channels in order to benefit from the expertise of the research community would also be a positive step in this regard.

Institutional mechanisms. Italy lacks a defined institutional mechanism/arrangement to promote development co-operation coherence at the interministerial level. However, a gamut of already existing bodies could lend themselves to improve co-ordination. Broadly, coherence between government policies is ensured within the Council of ministers. Although the political commitment to address the wide range of development challenges should manifest itself at this level, ensuring inter-ministerial co-ordination and exchange on coherence issues would require a more operative body. This role could effectively be taken up by the CIPE which reviews overall priorities of various ministries. However, since CIPE established the guidelines on development co-operation in 1995, its attention to development issues has declined considerably. This trend would have to be reverted.

EU membership – a special opportunity. It is sometimes argued that European Commission authority on areas such as trade and agriculture policy reduces individual EU Member States' leeway for autonomous action to tackle coherence issues. Yet, reducing the negative impact of OECD policies on developing countries does often require collective action. In this sense EU membership can help achieve greater coherence, as it provides members with a clearly defined normative framework, institutional mechanisms and co-ordination arrangements. The EU recognises the principle of policy coherence through 130 U and 130 V of the Maastricht Treaty. In November 1992 the EU Council of ministers of development cooperation also recognised the linkage between development co-operation policy and other European Community (EC) policies and urged the Commission to consider impact assessments in this area. Such recognition is reaffirmed through Art. 178 of the Amsterdam Treaty, according to which EC policies that may affect developing countries should embrace the objectives of the EC development policy.

Some EC institutional mechanisms are geared towards achieving greater coherence, notably the Maastricht "3 C" principles (Coherence, Complementarity and Co-ordination), and the EU framework has permitted foreign relation directorates to meet in the Relex cluster. An **informal network** of EU Member States has been established to connect focal points with responsibility for PCD. It shares information, facilitates co-ordination and improves communications with respect to PCD issues of relevance to EU level decision-making, *e.g.* in relation to EC trade regimes affecting developing countries or the formulation of EC positions in international negotiations. Lastly, the rotating presidency of the EU provides each Member State with a special opportunity to move matters forward in specific areas.

Italy is clearly aware of the opportunities for greater coherence offered by the EU framework. In the area of trade and market access in agricultural products, despite serious domestic opposition, Italy has backed the June 2003 CAP reform centred on de-linking subsidies from production volumes. Further progress can be achieved on the issue of Mediterranean products. Regarding migration policy, the 2003 Italian presidency developed a series of initiatives centred on the productive co-operation with the countries of origin and transit, even though poverty reduction was not part of the agenda *per se*. Italy is not yet part of the EU informal network on PCD.

Future considerations

- The Italian government should have a **policy statement** on coherence for development, and seek ways to inform the public on this issue. A transparent policy on the links between **FDI and development co-operation** should be devised, aiming at enhancing the developmental impact of Italian business investments abroad.
- Italy should mobilise **expertise and analytical capacities** both within and outside the government to identify areas where Italian policies are manifestly incoherent with its development co-operation objectives. Broad consultation with civil society and the research community, as well as the creation of a specific unit within the DGCS, are possible ways to achieve this. Strengthened analytical capacity of Italian development co-operation field missions is essential.
- Extend **parliamentary interest** and involvement in development issues from mere aid to non-aid policies having a substantial impact on developing countries' prospects.
- Consider ways to enhance **inter-ministerial co-ordination** to bolster government action in policy coherence for development areas.

CHAPTER 5

ORGANISATION AND MANAGEMENT

Contemplating the management needs of tomorrow

In the context of its agreement in Barcelona (see Chapter 2), Italy is now contemplating a possible doubling of the size of its ODA by 2006, while simultaneously recognising that the recent opportunity to use massive debt relief as a substitute for real ODA growth will be exhausted in that same year. In the past, the easiest approach to using ODA increases would have been to place them in the multilateral aid portfolio. Italian leadership today has made clear that it expects future ODA increases to be used primarily in a bilateral format. Yet, based on Peer Review comparisons with other bilateral donors, staff and management capacity appears already to be over-extended at the current level of ODA, which means that any increase in this category will risk potential operational vulnerabilities. The DGCS is now faced with the choice of either using the multilateral conduit as the implementation mode of convenience or of reforming the bilateral organisation and management system so as to be able to absorb a new influx of funds.

The MFA is aware of many shortcomings of its bilateral aid. The DGCS is now attempting to simplify certain administrative procedures, within the context of the 1987 Law, and hopes to implement them by October 2004. A new Commission to examine options for administrative reform was set up earlier this year by the minister, with high level representation but a limited mandate. Perhaps this body could be a useful starting point in establishing momentum for more profound reforms of the existing system.

A development network: "*Sistema Italia*"

Operational development co-operation among DAC members is viewed increasingly in broad "system" terms that inclusively address the widest possible national audience of advocates of development co-operation. They include official ODA related institutions, NGOs, specialised institutes or think tanks, media and individual citizens. Current donor innovation in this area now views this range of similarly motivated members of society as a form of ongoing national partnership, which dreams, plans and implements together, where appropriate or necessary. The DGCS has already identified one such system – "*Sistema Italia*" - briefly described in Chapter 1. However, only modest progress appears to have been made to date in operationalising it. As Italian administrative and legislative thinkers now contemplate new forms of Italian development co-operation for the needs of the future, they are encouraged to think in these broader terms. With this approach based on inclusion and dialogue, Italy can generate a common sense of national vision around a more strategic and results-focused – and therefore more popular – aid programme. This process of broad based consultation and partnership should start now but will require the attention of leaders and managers at all levels of the aid system.

Current institutional actors. Today's development co-operation in Italy is the shared responsibility of institutional entities essentially located in the government sector (ministries,

implementation agencies) but increasingly includes a number of important groups outside of government (NGOs, private sector entities, academic institutions). The two key players in government are the MFA and the MEF. Actual implementation for Italian bilateral assistance is the responsibility of the *Unità Tecnica Centrale* (UTC), a specialised development unit housed in the DGCS. The administrative units within the MFA and MEF that are responsible for ODA programmes are highlighted in organigrammes for these ministries in Annexes D and E.

Ministry of Foreign Affairs. The MFA, and particularly the DGCS, is responsible for oversight of all development co-operation, in collaboration with other key development institutions, primarily the MEF. Table 4 describes the functional distribution of responsibilities within the DGCS. It should be remembered that the MFA also has a wide range of other national functions, including the EU, cultural affairs, consular affairs and anti-terrorism, which occupy a large portion of its professional staff and represent 12 out of its 13 administrative Directorate-Generals. In total, some 27% of Italian ODA is the direct responsibility of the MFA and another 51% is jointly managed with the MEF.

Table 4. Functional distribution of responsibilities within the DGCS

Functions	Structure
Policy analysis, planning and statistical reporting	**Office I.** Sector policies, planning and programming financial resources, statistical reporting and database, annual reporting to parliament and public information activities and the activities related to the Global Fund on AIDS, Tuberculosis and Malaria.
Relationships with international organisations and the EC	**Office II.** Relationships with the agencies of the UN family (including the planning of voluntary contributions) and the EC, including the implementation of the Italy-EC framework agreement in collaboration with the MFA DG for European Integration.
Negotiations with partner countries	**Offices III, IV and V** Respectively responsible for aid initiatives in Europe, the Mediterranean Basin, the Middle East; Sub-Saharan Africa; Asia and Latin America each office in collaboration with the respective MFA geographical DG. Particular responsibility for country programming and disbursement of funds pledged within bilateral, multilateral and multi-bi agreements.
Emergency operations and food aid	**Office VI.** Response to man-made and natural disasters, through emergency actions and food aid planning (including relationships with specialised international organisations).
Relationships with Italian NGOs	**Office VII.** NGOs activities, granting official recognition and access to DGCS funding, co-financing NGO-promoted projects, verifying the status of volunteers and other expatriate experts employed by NGOs within co-financed projects.
Relationships with IFIs	**Office VIII.** "Financial co-operation," including private sector development and balance of payment support, soft loans and debt reduction actions.
Training and scholarships in Italy	**Office IX.** Funding of training courses organised in Italy on development co-operation issues and for the management of the scholarships programme.
Legal affairs	**Office X.** Legal advice related to bidding procedures, contracting and managing claims against the administration.
Procurement	**Office XI.** Procurement related to both the operations of the DGCS and the implementation of directly managed DGCS projects in partner countries.
Personnel	**Office XII. P**ersonnel with fixed-term contracts or seconded to the DGCS, and of the DGCS administrative management of development co-operation field offices.
Gender, minors and handicapped	**Office XIII.** Analyses and proposals aimed at promoting the role of women in developing countries. Protection of minors and handicapped in development co-operation.
Technical advice	**UTC** technical support related to project identification, formulation, appraisal, monitoring and evaluation.
Quality control	**Secretariat** and **Technical Evaluation Unit** (*Nucleo di Valutazione Tecnica*) of the Steering Committee.

Source: MFA, June 2004.

Ministry of Economy and Finance. The MEF's Treasury Department is responsible for managing and monitoring some 18% of overall Italian ODA, to which can be added approximately one-half of ODA which is jointly managed with the MFA. The Ministry is also responsible for a wide range of domestic functions, mostly unrelated to development co-operation. It has limited professional staff who work directly on development co-operation issues, mainly in the Treasury's International Financial Relations Directorate, and more specifically Office IX (debt, HIPC, export credit, investment protection, limited technical assistance), Office X (multilateral development banks) and Office XI (development co-operation in international fora – EU, G7, DAC, etc., bilateral development issues, monitoring of soft loans, European Development Fund - EDF).

Other important official institutions. Many other ministries and institutions of government play a small role in terms of their management of ODA. Worthy of mention in this respect are the ministries of Agriculture, Interior, Environment, Productive Activities and Justice. Several other agencies dealing mainly with financial and commercial matters (such as SIMEST, Mediocredito Centrale, SACE and ICE) are also constantly involved in development co-operation (see Chapter 4).

Decentralised co-operation. In Italy, this refers to development co-operation projects funded by local government in the regions and municipalities. Decentralised projects are frequently of a multi-bi nature (implemented by an international organisation) or carried out by NGOs. An important element of decentralised co-operation relates to immigrants and development activities within their countries of origin. A constitutional reform in 2000 defined the powers of the regions, but failed to discuss development co-operation. The MFA is attempting to derive a mutually acceptable description of the development role of the regions. The percentage of Italian ODA represented by decentralised co-operation is small, less than 1%.

Non-governmental actors. Italy has a very active community of NGOs and they are seen as an increasingly important partner of the DGCS. The majority of Italian NGOs have joined one of the three national NGO federations,[13] themselves organised along religious, political, or development approach themes. They now participate in one umbrella association (*Associazion ONG Italiane*) which offers a platform for policy dialogue and negotiation on issues of common interest with the DGCS and European institutions. In terms of overseas development co-operation, they tend to draw their funding from official sources, either the DGCS, other ministries, decentralised co-operation or the European Community. NGOs work primarily in humanitarian assistance, development assistance, and public awareness. The number of NGOs in Italy has grown steadily in recent years although they tend to be small in size[14] and limited in capacity. The number of NGOs accredited by the DGCS has steadily grown in recent years, 146 in 2000 to 171 in 2003. The number of NGO projects approved by DGCS has declined somewhat, however, from 127 in 2000 to 116 in 2003. The majority of Italian NGOs on official funding work in Latin America. The NGO community has long complained of the unnecessary complexity of DGCS internal procedures, long project approval delays (36 months minimum) and of unnecessary financial controls and accounting requirements. One aspect of the current administrative reform in the DGCS should help in this respect. The text of a law regarding the streamlining of administrative procedures for NGOs has been finalised and is now being approved by the competent parliamentary committees.

13 . FOCSIV (Catholic, Christian), CIPSI (politically left), COCIS (emphasis on partnership and local NGOs).

14 . Perhaps in part due to the EUR 1 million DGCS ceiling set for funding of NGO projects.

Co-ordinating the aid system

The co-ordination of development programmes and initiatives is the responsibility of the Minister for Foreign Affairs, as specified by the 1987 Law. Opportunities for co-ordination within the Italian government can occur at several levels, including: a) the CIPE, for policy level co-ordination among ministries active in development; b) the Steering Committee for Development Co-operation, housed in the MFA (see below), for project approval and a variety of other development co-operation tasks.

The most critical issue of inter-ministerial co-ordination is that of the special working relationship between two key development ministries, the MFA and the MEF, which appears to have improved recently. The MEF takes direct strategic decisions in relation to the public funds for which it is responsible (development banks and funds), but in co-ordination with the MFA. Consultations between the two ministries are frequent, whether in the Steering Committee or around topical issues such as EDF – EU development policy issues, but are very frequently informal in nature. Because of their common developmental mandate, it would appear that there is considerable scope for more strategic and more regularly established co-ordination between these two major ministries.

Co-ordination between Rome and the field. The field visits (Chapter 6) demonstrated a number of outstanding headquarter-field issues which require the attention of development decision-makers. Possible suggestions for improvement of this level of co-ordination range from the simple clarification of operational roles and relationships between these two extremes of the Italian aid system or improved communications between them, to a more profound reform of the system through operational decentralisation. The currently accepted international practice of working within field partnerships around locally owned strategies would prudently suggest that leadership and decision-making at the country level be moved increasingly to the field, where development staff is closest to the realities of Italian programming.

A large number of world donors recognise the positive impacts of greater decentralisation of operational authority to the field,[15] particularly in countries with a tradition of highly centralised administrative systems. Although no formal process has been launched to examine the opportunities for greater delegation and operational decentralisation, DGCS leaders have shown an interest in reviewing the topic and believe that some forms of decentralisation are possible. The DAC would encourage Italy (as it did in 2000) to develop its organisational reform thinking in this direction. The extensive experience of other DAC members in the decentralisation of their own systems could be helpful in exploring alternative models and options. It should be noted that the principle of decentralised operational authority does not only apply to physical considerations, such as staff and support infrastructure. An important initial step could be to test certain forms of decentralisation and the establishment of simple rules and procedures to support it. Because of the active and organised local decision-making context of Mozambique, this country may offer one opportunity for Italy to test different approaches to operational decentralisation (see Chapter 6).

15. DAC guidelines on decentralisation note: "Locally-owned country development strategies and targets should emerge from an open and collaborative dialogue by local authorities with civil society and with external partners, about their shared objectives and their respective contributions to the common enterprise. Each donor's programmes and activities should then operate within that local framework, and respect and encourage strong local commitment, participation, capacity development and ownership."

Structure vs. flexibility: a management system with more than one option

The broad contours of strategy

The DGCS Office of Policy (Office I), despite its very limited staff and resources, demonstrated that it is conversant with latest thinking on international development policy and strategy. It already has a structured outline for a DGCS mission statement and an approach to development vision and guidelines that, if developed and diffused, could shape overall Italian development programmes more strategically.

Currently, the various strategy statements are little known nor actively diffused or used within the broader Italian aid system and to Italy's partners. Many expressed the opinion that there is little need for clear strategy in a system that is driven by crisis and political initiatives, rather than statements of principle. This is perhaps one of the reasons why Italy's general approach is described as one of "flexibility". For the moment, the best codification of Italian strategy and policy is that embodied in the annual "*Report on Development Co-operation*" to the parliament. Currently more of an annual inventory of the status of development co-operation in Italy, this document could be used as a document that regularly shapes the current strategic priorities and policies of the DGCS for the use of parliament (and others). At the level of the country programming (see Chapter 6) Italian aid envelopes are shaped according to three-year plans, the best of which will have some analytical foundation. Greater attention to this level of strategy management, as was suggested in the previous Peer Review, is highly recommended.

Programming and budgeting

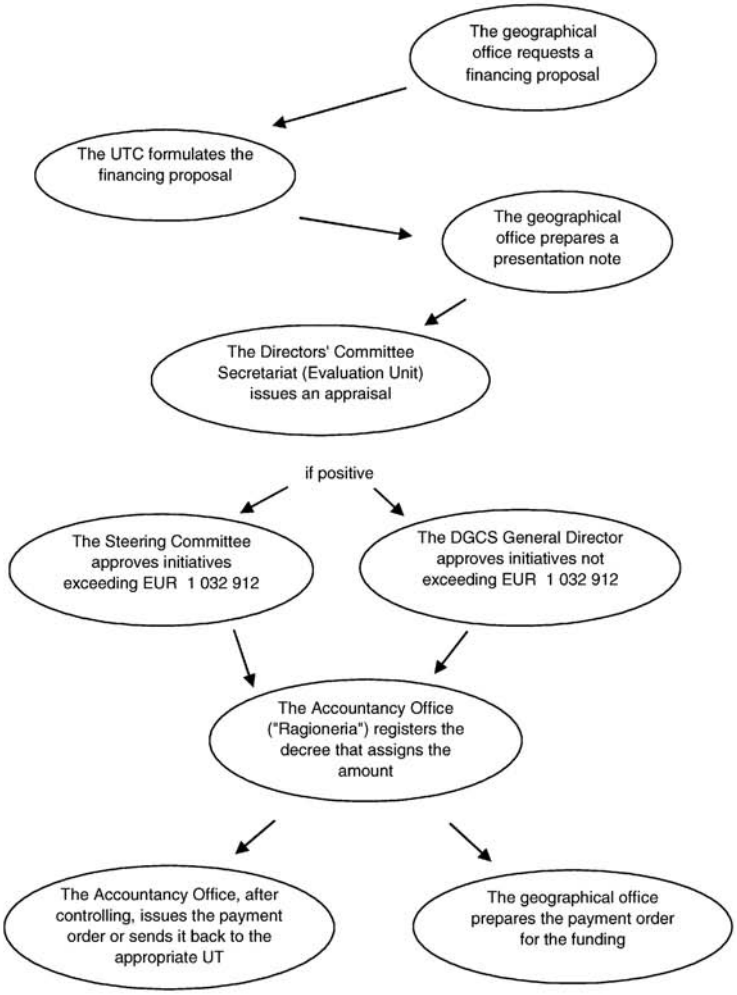
The bilateral programming process at the level of headquarters is initiated by a request from the field embassy, itself product of any number of consultative processes at the level of the country and influenced by a variety of factors, including strategic guidance from the host country, from headquarters in Rome or other frameworks (international agreements, EU agreements, etc.).

Once in Rome, the project must be approved by the DGCS Steering Committee, a body chaired by the minister and which approves projects above EUR 1 million, provides general guidance on Italian development co-operation and a variety of other functions that are specifically defined in the 1987 Law. The Steering Committee is assisted by a secretariat who ensures the management of the approval process (see Figure 3).

While once a common practice, this multi layered and highly centralised approval process is gradually falling out of favour with a number of key international donors. **First,** at the lower end of this process, individual project preparation is often the work of one single expert in the UTC who may consult with relevant Italian staff in the field to complete the project design. Relatively lean preparation at this end implies more extensive review at the upper end of the process, and time consuming checks by persons who are the farthest from the realities of the field. From a management perspective, current practice would encourage Italy to ensure that the expert in charge works within the context of a broader project team, including the field, to examine issues of feasibility and conformity with relevant strategy and practice before the proposal is sent to the higher levels. Indeed, a basic principle for many donors is that project design is only realistic and effective when designed in the field, by the field. Many have already delegated this type of responsibility to the field, a decision which has implications, of course, for the human capacity placed in field missions. **Second**, the 1987 Law confers responsibility on the Steering Committee, chaired by the minister, as the ultimate arbiter and decision-maker in matters of project approval. Remembering that this Committee is responsible

for approval of any project over EUR 1 million[16] this implies a tremendous amount of preparation and investment on the part of the minister and other high-level officials around the table, for which their scarce time could ultimately be used on issues of far higher strategic and policy importance. Finding the time on the schedule of the highly solicited participants is so difficult that meetings often only take place with two, three or even six-month intervals.

Figure 3. Project approval process



Source: DGCS.

16. To be precise, the threshold is actually EUR 1 043 million, an anomaly stemming from the official conversion from Lira to Euros.

This centralised programming approach appears structurally unable to expedite project approval, while downstream, dozens of interested parties – Italian aid officials in Rome and the field, other financial partners, host country officials and other project beneficiaries in the field – wait over extended time frames for high-level clearance. Many DAC members have already greatly reduced approval time frames and increased programming efficiency and timeliness by eliminating these layers in their own systems, relegating project design leadership to lower levels or, more recently, simply decentralising much of this decision-making to the field level. Some donors have even moved totally away from projects and in headquarters only focus attention on agreement at a more strategic level. Although the 1987 Law appears to create a legal impediment to any major reform of this system, it also may be that the DGCS has been too strict in its legal interpretation of the terms of the Law.

Another frequently cited impediment to the subsequent budget allocation process involves the budget accountancy office (*Ragioneria*, located inside the MFA although administratively part of the MEF) whose approval of the budget may take up to six months or more, once the project has been approved by the Steering Committee. Co-operation officials were not able to explain why the *Ragioneria* functions in this manner. Many donors have done away with this extra step, often by closely associating the budget office with the project approval process. This appears to be an area where the MFA and the MEF could join forces to investigate jointly the issue and obtain joint agreement on procedure. At a minimum, the *Ragioneria* should be asked to publish the criteria that it will routinely apply to these budget requests so that delays in approval can at least be understood. Perhaps the DGCS could draw inspiration from the emergency assistance programmes, for which there were successful negotiations to put in place a special expedited budgeting and disbursement process. All of these bureaucratic procedures will need to be addressed and simplified as the government recognises the difficulties of applying Italian budget and accounting processes to a developing world environment.

Monitoring and evaluation

As DAC members, encouraged by the public and political constituencies, move increasingly in the direction of results-based development co-operation, the role of performance feedback becomes proportionately important. One the of the most visible recent examples of this trend, the multi-billion dollar Millennium Challenge Account (MCA) now being established in the United States, expects to dedicate the second largest portion of its staff to the evaluation function.

The 2000 Peer Review report on the monitoring and review systems of Italian development co-operation provided background to information that is still valid today. In fact, the "1997-99 planning document for the ongoing and *ex post* evaluation activities" appears to be the last major attempt to prioritise targets of intervention and to promote more systematic feedback in the Italian system. One of the written products funded at that time, a comprehensive "Operations Manual for the Monitoring and Evaluation of Development Co-operation Initiatives" was only recently published (January 2004) and is not yet utilised. The five-person DGCS Evaluation Unit responsible for ensuring the integrity of the system proposed in this manual is occupied with a totally different role now, *i.e.* members of a quality control unit ("*Nucleo Tecnico di Valutazione*") which provides a pre-project checking function for the Steering Committee (see Figure 3). The creation of this Unit was another specific requirement of the 1987 Law.

As was confirmed in the field visits (see Chapter 6), the project feedback process is currently very oriented to financial reporting, a practice which evolved out of the traumatic period in the 1990s when suspicions of misuse of aid funds were rampant. Organised evaluation, impact measurement and reporting have largely been bypassed in the desire to reassure all parties of the financial integrity of

the Italian aid system. Consequently, the MFA primary reporting document to parliament, the Annual Report, is strongly oriented to disbursement reporting but contains little information on impact.

The 2004 Peer Review echoes the suggestion of the 2000 Review: "The DGCS should address the information needs of various actors, like parliament, civil society, the private sector and the wider public, for greater and more systematic communication on aid policies and programmes. This should be closely related to the strengthening of the evaluation function and the implementation of a coherent monitoring and evaluation system." Particularly in this new era of results-based aid systems, Italy needs to re-examine its current approach to feedback management, preferably in a broader context of overall legal and institutional reform. Properly conceived, it can be harnessed to directly impact on management decision making and budget allocations.

Personnel management

Few issues in Italian development co-operation are as contentious and persistent as that of human resource management. While this was a major issue in the 2000 Peer Review, curiously little changed in the interim four years, suggesting that this issue has a depth and complexity which can only be treated superficially in this Review. The broader issues related to human resource management are organised into two general themes: i) characteristics and size; and ii) personnel system management. The organisation of Italian government statistics do not readily permit an integrated view of all official staff responsible for development co-operation. For simplicity's sake, the following description is limited to DGCS human resources only.

Characteristics and overall size

The three categories of essential DGCS staff can be described broadly as follows.

- **Career foreign service officers** ("diplomats"). Diplomats hold all senior management positions, with the exception of some administrative functions in Rome and UTL Director positions in the field. In addition, a second category of MFA civil servants provide other forms of administrative support, in Rome or in the field.
- **Personnel on secondment**. Secondees come from other ministries and public administration for a limited rotation. They are generally programme officers or administrative support staff.
- **Development professionals.** The 1987 Law identifies two types of development professionals: i) sector or thematic experts in the UTC; and ii) generalists with a previous record of service in international organisations assigned to DGCS thematic or geographic desks. The 1987 Law specifies a maximum of 120 UTC experts and 30 generalists. All experts are hired by a process of national competitive selection on a fixed-term, renewable, contract basis.

The overall size of DGCS staff has slowly declined over the last ten years, from 580 staff in 1993 to 448 in 2003. Increasing emphasis has been placed on short-term technical or junior experts to implement projects or complete a range of other operational tasks. Table 5 illustrates the general size of staffing for each of the essential categories registered in this and the previous peer reviews. The DGCS is understaffed, even at current funding levels, and has little capacity to expand its level of bilateral programming because of these human resource constraints.

Table 5. DGCS staff

Personnel category	Number	
	2000	2004
1. MFA staff, of which:		
• Non-diplomatic senior	0	4
• Foreign Service officers ("diplomats")	29	29
• Administrative staff	167	159
Sub-total MFA	**196**	**192**
2. Personnel seconded to MFA	**158**	**118**
3. Development professionals, of which:		61
• UTC experts	68	61
• Other (generalists)	24	20
Sub-total development professionals	**92**	**81**
4. Consultants and advisors	**21**	**22**
Total	**467**	**413**

Source: DGCS.

Of the 150 expert positions specified in the 1987 Law, 61 were located in the UTC or in the 21 field missions (UTL) and another 20 of the second category (ex-international institution) in the DGCS as of 2003. As part of the current DGCS management reform, directorate leadership has noted its hope to recruit 60 new experts in the upcoming year. This would be a major breakthrough for the DGCS, as most of its experts were recruited in 1987-90, and it has not recruited any since 1994. This action was anticipated in the previous Peer Review, as well, but was ultimately postponed in the expectation of a new law in 2000. Because the numbers of experts has slowly declined, 98% of UTC experts are now over the age of 45 and 52% are over the age of 55. Furthermore, morale is low due to a rigid classification system which locks the employee into the rank at which he/she enters.

Personnel system management

As with some other DAC members, Italy does not have a development co-operation specific personnel system or personnel plan. The MFA has its own personnel office and the DGCS has an office (Office XII) which deals with the mechanics of fixed-term contract or seconded staff and with UTL administrative management. It undoubtedly would prove useful for the DGCS to promote a more specific vision of personnel management, perhaps by reinforcing the professional planning capacity of its own personnel office, especially whenever significant organisational reforms (*e.g.* decentralisation to the field, major expert recruitments, etc.) are anticipated. Experience elsewhere in the DAC confirms that competent development co-operation staff planning and recruitment requires specialised knowledge of development issues and requires advance planning so as to efficiently cope with the lead times necessary to proper recruitment. This could also help resolve frequent problems of extended UTL director vacancies, as noted in Chapter 6.[17]

Italian development co-operation has a practice of assigning senior management responsibility to MFA diplomats, and technical backstopping to contracted experts. A weakness in this system is the fact that most diplomats (and the large category of staff seconded from other ministries) rotate in and out of development co-operation fairly quickly, while the less empowered experts remain. Therefore, aid leadership at many levels can have fewer professional skills/experience in development than those

17. As of April 2004 only 14 out of a total 21 UTLs had a nominated director. Candidates were going through selection procedures for four other UTLs and three UTLs were without a director (Bolivia, India, Senegal).

who they manage. It is recommended that the Italian government rethink this working arrangement so as to better align responsibility and ability (*e.g.* better delegation of authority to experts while retaining ultimate authority at the level of diplomats; rethinking basic personnel management principles). Alternatively, and less radically, the government could consider creating a career track for diplomats in "development" or offer special career enhancements in the development field, so as to attract and maintain the kind of experienced diplomatic staff needed to carry our substantive leadership.

Overall, Italy should consider moving toward a performance-based personnel system that is supportive of development co-operation objectives and which regularly tracks the output and behaviour of diplomats and experts alike. Any decision to promote or otherwise reward DGCS staff should attempt to do so in a manner related to the individual's performance. Better performance monitoring is also one simple approach to identifying training needs for the ministry's development co-operation staff. At the current time, neither orientation nor on-going training of staff is well developed and is *ad hoc*.

Future considerations

- Italy should invite a broad-based discussion of the issues and impediments in its current system of management. Special attention should be given to the cumbersome **project and budget approval** processes inside the MFA and the need to streamline procedures more generally, including those involving the *Ragioneria Centrale*.
- To improve the effectiveness and efficiency of Italian aid, DGCS management should consider stronger **decentralisation of authority** to the field and promote the parallel adjustments in resources and systems necessary to accommodate these changes.
- As a matter of priority, Italy should reform its current system of **personnel management** for development co-operation. If possible this should be done in the broader context of general aid management reform, with special emphasis on personnel planning, placing individual ability more in line with responsibility, and use of a performance-based approach that is properly accompanied by rewards and incentives. As an interim measure towards achieving adequate staffing levels, DGCS is urged to expedite its current attempt to recruit 60 development experts.
- Italy must establish a regular system of **monitoring and evaluation**. To the extent possible, programme decisions should be made on the basis of a results-based system of management.

CHAPTER 6

COUNTRY OPERATIONS

Country strategy and field organisation

Limited attention to strategy

The underlying logic of Italian development co-operation in Mozambique and Tunisia reflects two different historic and geographic realities. Italian-Mozambican relations are identified with Italy's active and important role in favour of the 1992 Peace Agreement, marking the end of a bloody civil war and the beginning of an era of reconstruction and economic development. In Tunisia, with only 80 kilometres separating the two nations, Italian development co-operation is influenced by the simple realities of proximity, and is related to historic ties, trade interests and the creation of a buffer to clandestine immigration and other illegal activities.

Italy does not have a formal country "strategy" in place for Mozambique or Tunisia. Instead, the field missions in both countries use a more loosely formulated and less analytical, three-year programme statement. These programme statements are produced by the local embassy in time for the triennial meetings of the Joint Commissions in the recipient countries. The general perception by development staff and partners in both countries was that Italian leadership does not see the utility of formal country strategies nor of significant strategic analysis in the three-year programme statements.

In the case of **Mozambique**, the current country programme[18] (2001-03) was the product of selected strategic analysis and collaboration between the DGCS geographical office, the UTL and local partners. Although completed before the local national strategy for poverty reduction (PARPA - *Plano de Acção para a Redução da Pobeza Absoluta*), it ultimately was significantly linked to it and now uses the PARPA organisational framework to co-ordinate with local partners, including sector working groups. The current programme was extended an additional year to use up the significant remaining pipeline of funds (USD 30 million, about 46% of the total three-year programme). Unfortunately, no organised planning is currently underway beyond the end of this additional year, aside from a recent political commitment to assist in building a EUR 25 million bridge over the Zambezi River. Several local partners, including the Mozambican government, feel that it is important for Italy to pursue some form of advance planning and programming, both to stay in synch with the significant number of carefully co-ordinated local partners of PARPA and to ensure the timely availability of Italian funds. The level of trust and quality of partnership that Italy has been able to build in this country will, in future, depend on further improvements to the predictability and continuity in its development funding.

18. Does not include EUR 77.5 million for flood emergency in 2001, nor EUR 1.5 million for special election funding in 2003.

Similarly, in **Tunisia** the current three-year programme (2002-04) is coming to an end with a significant pipeline of outstanding funds. The new three-year programme was finalised in Rome in June 2004 without major preparatory analysis. It contained three points of reference: i) initiatives from the previous programme that were not completed; ii) exigencies of the Tunisian government from the previous programming cycle; iii) new suggestions from the Italian side. Officially, it is the strongly directive Tunisian government that proposes a new programme to the Italian side at their Joint Commission meeting, but in reality, background preparation comes from a variety of formal and informal contacts between the two parties, including contacts at the highest political level. Undoubtedly a reflection of this political visibility, this year's three-year programme was shaped almost exclusively by Italian diplomats. Lead responsibility in Tunis was that of the Ambassador, and in Rome the Minister of Foreign Affairs. The development staff of the UTL was not invited to participate in the elaboration of programme content in Tunis, nor to attend the discussions at the Joint Commission meeting in Rome.

Perhaps because of its very limited capacity at the field level, Italy appears to promote administrative simplification by increasingly relying on a political dialogue between Italian diplomatic leadership and that of the host country to establish a country programme. Subsequent implementation of the country programme continues the decision-making dialogue and frequently implicates Italian diplomatic leadership in Rome. This ongoing strategic "flexibility" to develop and implement its programmes was mentioned as one of Italy's greatest strengths by Italian officials in Rome and in the two field missions visited. Local government officials also cited this flexibility as one of the strong, positive features of Italian aid, although they simultaneously called attention to weak advance joint planning and particularly the frequent delays in timely funding. Italy should rethink these approaches to strategy and programming more extensively.

Field organisation and staffing

Mozambique and Tunisia field organisation for Italian development co-operation is built around the Embassy and the aid mission (UTL) located within it. In both field missions visited, the official staff resources allocated to the local development effort were extremely thin, especially considering that Mozambique and Tunisia are two of Italy's largest development missions. In both missions, the highly personalised nature of Italian co-operation was readily noticeable – the abilities and style of Italian local leadership, especially the UTL director, was a defining factor of aid quality for most of Italy's partners. In both cases, general staff turnover was rapid and gaps in coverage at the director level were cited as obstacles to a more effective local collaboration. Turnover also affected the quality of institutional memory in each UTL. Supplemental resources routinely arrived from Rome, particularly from the UTC or its contracted specialists. Both missions noted the difficulties they had in communicating with the heavily centralised decision-making processes in headquarters, who also frequently responded late or not at all. Neither UTL used local professional staff in managing its programmes although, particularly in Tunisia, highly qualified and inexpensive local expertise was readily available.

In **Mozambique** (Box 6), the UTL has been without a director for almost a year, leaving the ambassador alone in handling all major administrative or representational responsibilities. The UTL team contains one official (expert), the director, who is currently assisted by five Italian contract consultants, two temporary Italian interns and eleven local support staff.

Box 6. Mozambique - a development co-operation anchored in the past

Between 1982 and 2003, Italy has provided some EUR 750 million in grants and loans to Mozambique, a large part of which was provided prior to the 1992 Rome Peace Agreement which launched the country on the new path of nation building and economic development. Historically, the single most important sector of investment by Italy was infrastructure (dams, railway, water supply, telecommunications), which represented 27% of total funding over this same time frame.

The latest three-year programme for Italian development co-operation (2001-03) provides an average of EUR 60 million per year, primarily in commodity aid (28%), agriculture (26%), health (21%). Although one of Italy's largest aid missions, the *Unità Tecnica Locale* (UTL) in Maputo is staffed with only one full-time official (the director). The ambassador also has past experience in development co-operation and is able to substantially augment the representational presence of Italy in Mozambique.

Suggestions made to the Maputo Mission:

- IMPROVE ORGANISATIONAL RELATIONSHIPS. (i) Italian leadership in Rome should review the role and responsibilities of the field mission within the overall Italy team. The field is not connected to Rome in a structured and collaborative way. This poses problems for efficiency and effectiveness of its aid. (ii) At the Maputo level, improved "team" organisation would better valorise the considerable skills of mission staff.
- INCREASE DECENTRALISATION. Given the particularly collaborative donor environment in Mozambique, Maputo could be considered as a pilot mission to test the utility of greater decentralisation of development decision making. Empowerment of Maputo to act locally would require a parallel enhancement of the UTL human and financial capacity. This includes a more organised and responsive system of communication between the field and headquarters.
- IMPROVE STAFF. Italian aid in Maputo is understaffed, even at present levels of decision-making authority. The UTL lacks the broader analytical capacity it needs to be proactive and engaged. Rome needs to make its field staff a higher priority, or face the consequences of declining morale and subsequent staff turnover. Pilot testing of new staff approaches could be attempted in Maputo, including the greater use of local professionals, to compensate for the lack of institutional memory and the regular loss of critical skills through the current practice of short-term contracting.
- BETTER MULTI-YEAR PLANNING AND BUDGETING. The UTL has not been encouraged by Rome to use multi-year programme and budget planning. The approach to programming should be reviewed by Rome so as to support indicative planning and budgeting that matches that of local partners (usually a five-year cycle, built around sector plans and PARPA). It would seem plausible to delegate a greater programming role to the field, and thereby simplify and speed up procedures, while improving the effectiveness and efficiency of Italy's aid.
- THINK ABOUT LEARNING. Current systematic feedback is limited to "accounting reports", which leaves Italy in a situation where it has only a limited understanding of what it has achieved. A substantive learning system could be structured largely around project level feedback from its contract and NGO implementation agents and at the macro level, including MDG reporting, from feedback generated (currently funded by Italy) in the context of PARPA and sector groups.
- IMPROVE THE HARMONISATION OF AID. Maputo has yet to receive a clear mandate from Rome to work proactively on the harmonisation of its aid to Mozambique. The special, highly collaborative circumstances of partnership offered by Mozambique suggest that the Maputo UTL could be in the forefront of such an agenda should it be authorised by headquarters.
- INVOLVE ITALIAN NGOs. The fairly large Italian NGO community present locally maintains an interest in working with the embassy as part of the broader Italian team in Mozambique. In a future pilot context, the UTL could involve these NGOs in country strategy development. Authority to locally approve and oversee officially funded NGO projects could be one immediate decentralisation action.

Italy has an active and well established NGO community in Mozambique, initially funded from home constituencies or the Italian government (most funding is now from the European Commission), and a small Italian private sector, initially funded by Italian or development bank infrastructure programmes and now increasingly linked commercially to the major markets of nearby South Africa. Both communities, with encouragement from the last UTL director, formed themselves into small federations. Mozambique's 15 Italian NGOs created GONG ("Non-Governmental Organisation Group"), which meets monthly with the UTL to share ideas and learn about official Italian development co-operation. GONG also produces a regular newsletter and is contemplating use of the Internet. On the private sector side, the UTL and the ambassador helped the 70 Italian-led companies in Mozambique to form an "Association of Italian Entrepreneurs" with local NGO legal status. The association has a small secretariat and is organised around three commissions: i) relations with the Mozambique Business Association; ii) relations with external institutions (especially the business related actions of groups in Italy, the UTL, NGOs or religious groups); iii) member services (*e.g.* in accounting).

In **Tunisia** (Box 7), the current director has been in place for one year, although his position was also vacant for the entire year prior to his arrival. The director is the only official (expert) in the UTL, but has creatively negotiated short-term funding for four junior professional assistants. He is also attempting to negotiate funding for four senior professionals but has been successful in obtaining only one to date.

No Italian NGOs were identified in Tunisia. This was particularly unexpected because of the geographic proximity of the two countries, but was apparently largely due to Tunisian government distrust of this form of development assistance. On the other hand, and as would be expected, Italian business interests in Tunisia were largely represented through direct investment or joint ventures. The political importance of Italian business here is attested to by the simultaneous presence of a commercial attaché in the embassy, a large private sector aid programme, the active local Foreign Trade Institute office (ICE - *Istituto per il Commercio Estero*) and existence of a visible Tunisia-Italy Chamber of Commerce. Surprisingly, little internal co-ordination of these different official Italian programmes is undertaken, which has permitted overlaps in responsibility among the actors. For example, pending some form of joint deliberation of Italian private sector strategy and implementation, it may be possible for the small UTL in Tunis to shed its responsibilities for the procurement of Italian imports so as to focus more of its energies on the issues of Tunisian development policy. Conscious of these shortcomings, the Italian government recently chose Tunisia as a test country for a "guichet unique" to better co-ordinate private sector Italian institutions in this country.

Reference made in the field to "*Sistema Italia*" was an indication that Italian development strategists are aware of the broader community of Italians, official (embassy, UTL, ICE) and non-official (NGOs, private sector, Italian-local country chamber of commerce), who collectively represent Italian interests and support for development in-country. In both Mozambique and Tunisia, "*Sistema Italia*" collaboration was weak and not visible. Italian co-operation in these countries would benefit from a greater recognition of the mutually reinforcing synergies that could exist among these different groups.

Box 7. Tunisia - development co-operation close to home

Tunisia is a priority country for Italian development co-operation, given its geographic proximity and a long history of economic, cultural and political exchange. Italy sees a prosperous and stable Tunisia as vital to its own national interests. Tunisia was the first country in its region to sign an Association Agreement with the European Union (1995). Tunisia sees its preparation for an open trade arrangement with the EU in 2008 ("*mise à niveau*") as a high priority for donor assistance.

The latest Italian three-year programme for Tunisia (2002-04) provides some EUR 60 million per year, primarily in the private sector, including a large tied procurement credit (52%), environment/agriculture (18%), infrastructure (14%).

Suggestions to the Tunis Mission:

- EMPHASIS ON STRATEGY. The context of Tunisian development is one of complex and rapidly evolving change. These include challenges to Tunisia, such as 2005 (end of the Multi Fibre Agreement) and 2008 (eradication of trade barriers and open trade zone with Europe). Italy also requires a strategic approach to nascent policy coherence issues, such as those relating to Italian investment, olive oil or migration. These rapidly evolving issues suggest the need for Italy to put in place a local capacity for strategic analysis and feedback.

- MULTI-YEAR PROGRAMMING AND FINANCING. Italy needs a longer-term vision for its aid. This would help local partnerships, would encourage a more analytical and structured approach to Italian aid and would help to plan and budget its funding in a more timely manner.

- CO-ORDINATION AND HARMONISATION. Little informal, operational co-ordination takes place among development partners in Tunisia. Because the local donor community is small and largely European, significant "complementarity" and improved donor co-ordination should be possible today within the context of the European Community. Virtually no effort to harmonise Italian aid with that of other donors has been made to date.

- MULTI-BI ARRANGEMENTS. Multi-bi implementation arrangements should be used selectively and according to local circumstances. In some cases, multi-bi arrangements can lead to an additional level of bureaucracy and confusion over the separation of responsibilities among the partners.

- ORGANISATIONAL RELATIONSHIPS. Italian aid in Tunisia needs a more clearly defined and synergistic relationship between the UTL and Rome, and within the Italian official community in Tunis. Between the field and Rome, improvements could be made at the level of lines of authority (*e.g.* exclusion of local UTL from the current three-year programming exercise) and in communications. As for the embassy, greater attention should be focused on creating a team management environment (*e.g.* better internal co-ordination and shaping of internal teams around key cross-cutting themes like private sector development.

- DECENTRALISATION OF AUTHORITY. UTL staff appeared very competent and dedicated but, because of the highly centralised nature of the Italian system, its capacity is under-utilised. Slow decision making in Rome results in weaker local co-operation, frustration and budget delays in the field. The fast evolving social and economic context of Tunisia requires a local analytical capacity. The Tunisian government made clear its interest in having a strong local Italian development partner with whom it can carry out a development dialogue and maintain a daily operational relationship.

- LEARNING AND RESULTS ORIENTATIONS. Italian development co-operation in Tunisia does not maintain a results-based management system. It has only an anecdotal idea of what is working and why. Feedback measurements that are made appear heavily oriented to "accounting" issues.

- PERSONNEL NEEDS. At current personnel levels, Italy can only maintain a symbolic local presence in today's Tunisian development partnership. A reassessment of staff needs should be based on the principles of team management, including experts, diplomats and contractors and allocating responsibility to the most qualified, irrespective of their bureaucratic status. Italy should consider the local use of abundant Tunisian professionals as well. Building on the EU principle of complementarity, one final possibility could be shared, collaborative approaches to projects with EU partners.

Country implementation

Limited implementation modalities

The packaging of Italian development co-operation is largely built around projects. These projects are often related to the general context of local strategy. For example, the Mozambique poverty strategy PARPA and the Tunisian five-year plan are cited as an important point of reference in the general attribution of these projects. In Mozambique, this concept was carried further and implementation is actually co-ordinated in the context of PARPA sector strategies and work groups. Although considered a project in the administrative sense of the word, an important portion of Italian co-operation is packaged in the form of tied budget support (see Chapter 4). In Tunisia 45% of the Italian programme 2002-04 was used to purchase Italian products and in Mozambique, this amounted to 28% for the 2001-03 programme. It has now been announced that this type of budget support will be phased out in the future.

Debt relief is also a major feature of both programmes. In 2002, the tenth anniversary of the Rome Peace Agreement, Italy fully cancelled USD 525 million of Mozambican debt (see Box 8). Tunisia has not experienced debt sustainability problems in recent years, and therefore was not the object of debt treatment by the Paris Club. However, in 2001 Italian co-operation reduced the interest rate of Tunisia's debt to 4%, and simultaneously established a EUR 15.6 million counterpart fund for use in mutually acceptable project activities. Activities agreed upon to date have been in the area of environmental protection.

Box 8. Field capacity for debt relief: the Mozambique example

Weak capacity at field level affects all aspects of the aid programme, putting the achievement of its objectives in jeopardy even when their implementation is simple. Italy's cancellation of Mozambique's debt provides an example. Following the Multilateral agreement reached at the Paris Club on 17 November 2001, the Italian government proceeded with the cancellation of USD 525.3 million of Mozambique's pre and post cut-off date debt, representing the totality of commercial credits and aid soft loans. On the basis of the agreement signed in Rome on 11 June 2002 and the commitments undertaken by both governments, the freed resources will be re-inscribed in the internal budget to finance investments in agriculture, education and health, sectors considered to be key for the reduction of poverty in the country.

One problematic issue concerns the capacity of the field mission to make sure that debt relief achieves its expected results. Ensuring that the resources released by debt forgiveness are effectively used towards poverty reduction activities is notoriously tricky. To make such resources traceable, donors often resort to complex requirements such as establishing counterpart funds where resources are gathered and managed jointly with the local authorities. This allows not only a stricter control over the expenses but also a monitoring system necessary to ensure that the programme's objectives are achieved. To address this issue the initial agreement stated the presence of a monitoring system of a financial and substantive character, involving financial accounting procedures as well as monitoring missions to the project sites concerned. This provision was nevertheless modified in the final version of the agreement, and discarded in practice. Lack of human resources at the level of the Italian field mission made the establishment of the counterpart fund and adequate auditing, monitoring and evaluation activities impossible. Italy resorted to use Mozambique's PARPA implementation reports as monitoring tool.

One, non-projectised experiment is now being carried out in Mozambique, where there has been extensive donor interest and involvement in different forms of **direct grant budget support**. The Italian ambassador and UTL director have obtained authorisation to undertake a pilot participation (USD 10 million over three years) in the Macroeconomic Budget Support of the PARPA poverty reduction scheme. Although the first year of this experiment is now underway, it is noteworthy that no structured learning system has yet been put in place by Italy. Based on the growing interest of other DAC members in the use of budget support, Italy is encouraged to take this learning experiment

seriously. If this approach is successful it could also allow for increased bilateral funding without requiring a lot of new staff.

Implementation realities

Programming and budgeting. The previously noted need for more transparent and collaborative programming and, particularly, more timely budgeting and release of funds, were widely held perceptions in the field. Frequently, local partners were not familiar with Italian aid objectives and attributed much of what they did know to their personal interaction with the local UTL director. Informed interlocutors repeatedly cited cases in which they had to work with the local UTL director (or ambassador in his absence) to expedite the delivery of late funds, then describe their common frustration at the lack of responsiveness of "Rome" to their pleas for expediency. In several examples, local officials simply gave up on waiting for a response, abandoned the activity in question or found alternative funding. In the course of interviews, local partners encouraged Italy to maintain a multi-year budgeting perspective, in spite of the Italian national practice of annual appropriations, as a way of more rigorously following up with budget officials in Rome. It is interesting to note that the 1987 Law (Articles 14 and 15) actually set up a special fund for development co-operation activities that granted the DGCS a degree of financial autonomy and permitted multi-year funding - an exception to Italian budget law. The fund was abolished in 1995 and overseas development co-operation has had to conform with national Italian budget procedure ever since. Given the drawbacks witnessed in the field, it would seem important for Italy to revisit the budget flexibility offered by the 1987 Law, in the name of more efficient and effective Italian aid delivery.

Monitoring and evaluation. Italian development co-operation in Mozambique and Tunisia currently does not have a regular system for performance monitoring or evaluation of its projects, which nevertheless can take place on an *ad hoc* basis. Perhaps in large part stemming from the corruption allegations of the 1990s, the only regularly collected feedback in these two countries is financial accounting. Projects are required to provide regular financial information at the input level and audits are frequent. In Mozambique the UTL attempted to set up a monitoring and evaluation system with short-term contract support, but abandoned the effort failing sustained encouragement from Rome and in the absence of local development leadership. This leaves Italy with minimal information with which to do future programming and to justify its programmes in Mozambique. Italy does provide considerable support for the national capacity to gather statistics. The future development of common impact reporting through this national capacity may give Italy and other donors the kind of impact information on MDGs and general national development that they require.

NGO procedures. In Mozambique (no Italian NGOs were identified in Tunisia), local Italian NGOs were unanimous in their complaint over the difficult procedures of the Italian government. Largely because of the lengthy and time consuming programming procedures, most NGO funding now comes from the European Community, which is preferred by Italian NGOs as easier to implement. An outline of a typical programming sequence for an NGO project was provided in Mozambique (see Annex E) and offers interesting insights to the complexities of the Italian programming cycle and the long delays they imply.

Harmonisation and aid effectiveness viewed from the field

While Italy played an important facilitating role by hosting the 2003 High-Level Forum on Harmonisation in Rome, little progress on harmonisation was visible in either field missions visited. Italian officials in both Mozambique and Tunisia were aware of the commitments made in the Rome Declaration, but neither mission yet has the capacity nor the delegation of authority to undertake exceptional measures in this respect.

Of the two countries visited, only Mozambique had an organised approach to harmonisation. There, donors are currently working toward a common Performance Assessment Framework, in which conditions and the means of assessment will be harmonised. Harmonised or semi-harmonised financing schemes have been developed in planning, agriculture (budget support), education, public sector reform, policy research, health and health policy formulation, police academy, water, sanitation, and housing. A detailed study of donor procurement and disbursement procedures has been carried out and, under the education sector programme, some donors are expected to agree on common procedures and reporting formats. Progress has been made in building common donor procedures across sectors and within sectors, which has had an impact on common government-led procedures. Nevertheless, the costs of setting up pooling arrangements have been high and progress has been slow in all sectors. Small, carefully designed sector-level technical assistance pooling schemes have been more successful, but overall the lack of local capacity has been a major constraint. One key aspect of harmonisation in Mozambique relates to the use of common programmes for budget support. Some donors have agreed on pooled funding while others support a gradual move toward budget support as the government improves its financial management capacity. Direct budget support is governed by a joint programme and an *Aide Memoire* signed between government and participating donors. There are common arrangements in place for disbursing budget support through a simple mechanism that provides untied, un-earmarked financing. There is regular dialogue between donors and with government. Donors have conducted an Annual Joint Donor Review.

Although some of the conditions for harmonisation improvements exist in Mozambique and Tunisia, the principle has been furthered only modestly by initiatives from the Italian side. As noted in Chapter 5, Italy supports the principle of local country **ownership** of its aid programmes. This has been greatly facilitated in Mozambique by the strong leadership role the Ministry of Plan and Finance takes in relation to the overall donor community through the PARPA strategy and implementation processes. Italy helps to facilitate this leadership role through funding the development of a national statistical capacity to track developmental learning. This tracking capacity is viewed as fundamental to PARPA ability to monitor and evaluate sector approaches to poverty reduction in the country. Tunisia does not maintain the same collaborative structures, but insists on a strong leadership role (and Italy supports this) through its Ministry of Development and International Co-operation, itself structured around the current five-year national development plan.

Alignment of programmes is also assisted in Mozambique by the PARPA process, which prods donors to situate themselves according to common development strategy and along sector lines. Italy has joined this alignment process in Mozambique and is actively involved in most PARPA fora, including membership of at least 15 local sector work groups (assistance to parliament, public sector reform, statistics, private sector, agriculture, education, health, drug control, water, de-mining, environment, elections, HIV/AIDS, gender, administrative issues). As a general observation, its local staff capacity was too limited to participate as actively as most major donors. Similarly, the weak forward planning and budgeting characteristics of Italian co-operation were structural weakness in this respect and slowed efficient co-ordination with partners in both Mozambique and Tunisia.

Italy has virtually no local authority to act independently of headquarters to **streamline** its programmes in relation to its partners. Communications with Rome on this type of issue is limited, and Rome yet has to offer a specific policy or strategy with the field in this area. One important exception to this is Italy's recent decision to contribute USD 10 million over three years to the budget support initiative in Mozambique. Although this is Italy's only experiment with developmental budget in the world, no organised system yet has been put in place to track the Italian effort and provide broader policy learning for the Italian system.

Future considerations

- Re-examine what is needed for Italy to remain strategically aware of local development realities. Place greater emphasis on local **strategic analysis** as part of the three-year programming cycle and ensure full participation, even leadership, of the UTL in programme development.
- Consider revisiting national legislation on **aid budgeting** to make it more in line with local programming needs (*e.g.* five to six years) and establish an indicative budgeting process over a similar time frame.
- Together with field UTLs and ambassadors, promote an in-depth review of **development administration** from a "team" perspective (*Sistema Italia*, relations embassy-UTL, between field and headquarters). Build upon the current effort in Rome to promote administrative streamlining and reform, including those relating to Italian commitments to the Rome Declaration on Harmonisation, perhaps via time-bound specific action plans.
- Consider a pilot **decentralisation** effort in a key beneficiary country such as Mozambique. Review the experience of other DAC donors with their own decentralisation efforts and consider opportunities to further delegate authorities to the field and to reinforce local UTL capacity, including human resources and improved quality of communications between Rome and the field.
- Pay greater attention to **staff** needs at the field level. Avoid gaps in presence, consider ways to contract additional Italian or local professional staff, chosen by the field mission according to the qualifications needed to get the job done.
- Establish a requirement for regular monitoring feedback from the field and activity evaluation, to be collaboratively set up with **monitoring and evaluation** specialists in Rome. Re-examine the need for current levels of financial accounting.

ANNEX A

THE 2000 DAC PEER REVIEW AND ITALY'S ACHIEVEMENTS

Key Issues	Concerns Expressed in 2000	Progress Achieved by 2004
Need for strengthened management	Legislation is urgently needed to permit an organisational framework which fosters professional development management and decentralisation.	2000 Law was not approved. Outstanding need for comprehensive legislative reform to achieve progress on fundamental structural weaknesses.
ODA level	Should increase in order to attain DAC average over the next three years.	Political commitment in Barcelona (2002) to more than double ODA volume.
Professional staff	Increase the number of professional staff in development and adjust skill mix to exploit use of recent reforms.	Staffing levels continue to decline. Currently investigating possible recruitment of 60 experts in 2004. Outstanding need to establish a career structure based on merit, functions and responsibility.
Country strategy	Broaden use of country strategy to more recipients.	Field emphasis on 3-year programme statements (minimal reference to strategy or analysis). Limited linkages to local development plans (*e.g.* PRSP or 5-year plan).
Programme selection criteria	Refine objectives and criteria to guide selection of partner countries, programmes and projects, in coherence with country strategy.	Little clear guidance on country and sector priorities. Need to clarify Italian policy and strategy through widely distributed statements.
Sustainability	Pay increased attention to sustainability in project design and implementation.	Little focused attention to or analysis of sustainability considerations in project design and implementation.
Delegation of authority	Provide greater delegation of authority to field posts.	Field posts continue to function under the limited authority in 1987 Law. Greater accounting oversight and reassertion of political objectives from headquarters further limit authority in field.
Procedures	Streamline operational and administrative procedures.	Streamlining of some operational and administrative procedures now underway. Cumbersome project and budget approval processes inside the MFA still exist.
Evaluation	Strengthen evaluation function to provide lessons learned and promote dialogue with partners.	Monitoring function essentially one of accounting reporting. Small number of evaluation specialists used for project appraisal support to the Steering Committee.
Public information	Strengthen public information programme, especially to address link between development and immigration.	Progress has been noted over the last year and Italy has pledged to focus on this issue.

ANNEX B

OECD/DAC STANDARD SUITE OF TABLES

Table B.1. Total financial flows

USD million at current prices and exchange rates

Net disbursements

Italy	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Total official flows	**3 790**	**5 067**	**1 915**	**1 875**	**1 990**	**1 988**	**2 583**
Official development assistance	**2 904**	**3 583**	**1 806**	**1 376**	**1 627**	**2 332**	**2 433**
Bilateral	2 143	2 180	451	377	442	1 007	1 061
Multilateral	761	1 402	1 355	999	1 185	1 326	1 372
Official aid	**n.a.**	**288**	**92**	**406**	**281**	**1**	**497**
Bilateral		76	8	213	21	1	494
Multilateral		212	84	193	260	-	3
Other official flows	**886**	**1 196**	**18**	**93**	**82**	**-345**	**-347**
Bilateral	881	1 231	18	93	82	-345	-347
Multilateral	5	- 34	-	-	-	-	-
Grants by NGOs	**18**	**79**	**28**	**37**	**33**	**-**	**28**
Private flows at market terms	**- 257**	**162**	**15 621**	**12 358**	**-2 933**	**- 763**	**2 603**
Bilateral: *of which*	- 257	162	15 621	12 358	-2 933	- 763	2 603
Direct investment	714	143	1 446	1 557	1 855	836	830
Export credits	- 925	- 555	- 992	2 128	481	2120	1905
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
Total flows	**3 552**	**5 308**	**17 564**	**14 270**	**- 910**	**1 226**	**5 213**
for reference:							
ODA (at constant 2002 $ million)	*3 357*	*3 225*	*1 721*	*1 486*	*1 759*	*2 332*	*1 976*
ODA (as a % of GNI)	*0.37*	*0.33*	*0.15*	*0.13*	*0.15*	*0.20*	*0.17*
Total flows (as a % of GNI) (a)	*0.45*	*0.40*	*0.97*	*1.01*	*-0.02*	*0.12*	*0.29*

a. To countries eligible for ODA.

ODA net disbursements
At constant 2002 prices and exchange rates and as a share of GNI

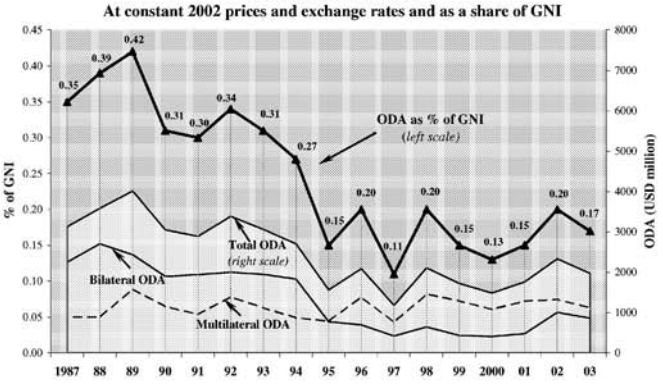
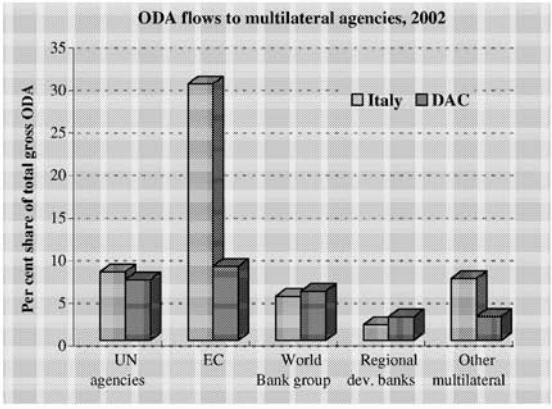


Table B.2. ODA by main categories

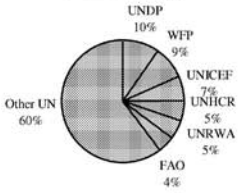
Disbursements

Italy	Constant 2002 USD million					Per cent share of gross disbursements					Total DAC
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2002%
Gross Bilateral ODA	**614**	**647**	**680**	**1 206**	**1 054**	**32**	**37**	**35**	**48**	**49**	**73**
Grants	***525***	***567***	***590***	***1 083***	***915***	***28***	***33***	***30***	***43***	***42***	***61***
Project and programme aid	155	115	191	135	137	8	7	10	5	6	12
Technical co-operation	51	29	100	102	120	3	2	5	4	6	24
Developmental food aid	42	34	82	42	41	2	2	4	2	2	2
Emergency and distress relief	98	78	70	82	72	5	5	4	3	3	6
Action relating to debt	97	217	11	620	453	5	13	1	24	21	8
Administrative costs	22	24	34	37	39	1	1	2	1	2	5
Other grants	61	68	102	66	52	3	4	5	3	2	4
Non-grant bilateral ODA	***89***	***81***	***90***	***123***	***140***	***5***	***5***	***5***	***5***	***6***	***12***
New development lending	86	64	85	91	107	4	4	4	4	5	**10**
Debt rescheduling	3	16	4	32	33	0	1	0	1	1	**1**
Acquisition of equity and other	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**1**
Gross Multilateral ODA	**1 291**	**1 079**	**1 281**	**1 326**	**1 114**	**68**	**63**	**65**	**52**	**51**	**27**
UN agencies	144	218	197	203	168	8	13	10	8	8	7
EC	647	688	669	762	765	34	40	34	30	35	9
World Bank group	289	20	273	130	31	15	1	14	5	1	6
Regional development banks (a)	140	82	82	46	27	7	5	4	2	1	3
Other multilateral	72	70	60	184	122	4	4	3	7	6	3
Total gross ODA	**1 905**	**1 726**	**1 961**	**2 532**	**2 168**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Repayments and debt cancellation	**- 184**	**- 240**	**- 202**	**- 199**	**- 192**						
Total net ODA	**1 721**	**1 486**	**1 759**	**2 332**	**1 976**						
For reference:											
ODA to and channelled through NGOs	*35*	*81*	*169*	*43*	*63*						
Associated financing (b)	-	-	-	-	-						

a Excluding EBRD.
b. ODA grants and loans in associated financing packages.



Contributions to UN Agencies (2002-03 Average)



Contributions to Regional Development Banks (2002-03 Average)

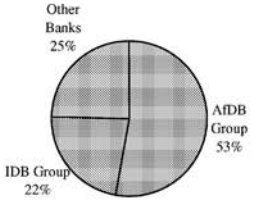
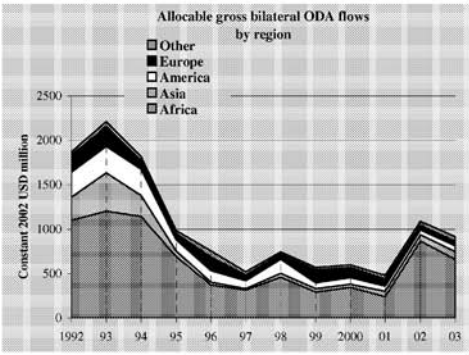


Table B.3. Bilateral ODA allocable by region and income group

Gross disbursements

Italy	Constant 2002 USD million					Per cent share					Total DAC
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2002%
Africa	295	349	240	868	660	52	58	50	80	72	**37**
Sub-Saharan Africa	254	308	195	807	580	44	51	41	74	63	**31**
North Africa	41	41	45	60	80	7	7	9	6	9	**6**
Asia	34	30	63	69	89	6	5	13	6	10	**35**
South and Central Asia	8	12	40	38	41	1	2	8	3	4	**17**
Far East	27	18	24	31	49	5	3	5	3	5	**19**
America	69	75	58	55	66	12	13	12	5	7	**13**
North and Central America	26	31	27	25	48	5	5	6	2	5	**5**
South America	42	44	30	30	18	7	7	6	3	2	**8**
Middle East	31	30	39	46	51	5	5	8	4	6	**4**
Oceania	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	**2**
Europe	144	115	81	53	49	25	19	17	5	5	**9**
Total bilateral allocable by country	**572**	**599**	**480**	**1 091**	**914**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Least developed	172	271	208	776	600	30	45	43	71	66	**29**
Other low-income	99	58	34	74	59	17	10	7	7	6	**26**
Lower middle-income	249	206	211	221	237	43	34	44	20	26	**41**
Upper middle-income	27	41	26	19	17	5	7	6	2	2	**5**
High-income	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**0**
More advanced developing countries	25	23	1	0	-	4	4	0	0	-	**0**
For reference:											
Total bilateral	614	647	680	1 206	1 054	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	***100***
of which: Unallocated	*41*	*48*	*200*	*116*	*140*	*7*	*7*	*29*	*10*	*13*	*22*



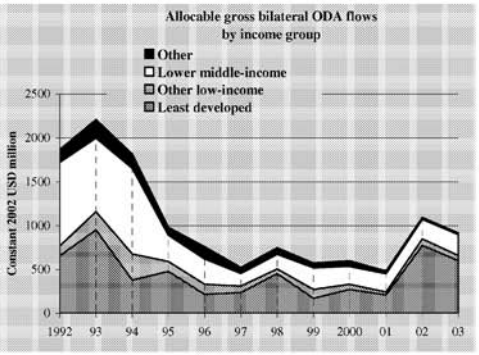


Table B.4. Main recipients of bilateral ODA

Gross disbursements, two-year averages

Italy	1992-93				1997-98				2002-03		
	Current USD million	Constant 2002 USD mn.	Per cent share		Current USD million	Constant 2002 USD mn.	Per cent share		Current USD million	Constant 2002 USD mn.	Per cent share
Mozambique	209	181	9	Madagascar	68	62	10	Mozambique	231	229	21
Tanzania	195	185	9	Mozambique	65	61	10	Congo, Dem. Rep.	225	183	20
China	172	154	8	Haiti	45	41	7	Tanzania	67	67	6
Egypt	143	131	6	Uganda	40	37	6	Ethiopia	48	44	4
Argentina	115	106	5	Ethiopia	39	36	6	Tunisia	35	32	3
Top 5 recipients	**833**	**757**	**37**	**Top 5 recipients**	**257**	**238**	**38**	**Top 5 recipients**	**606**	**555**	**55**
Tunisia	110	95	5	Malta	24	22	4	Guinea-Bissau	35	28	3
Morocco	97	82	4	Albania	22	21	3	Afghanistan	33	30	3
Sierra Leone	95	93	4	Argentina	20	19	3	China	33	29	3
Sts Ex-Yugoslavia unsp.	88	85	4	Ecuador	20	18	3	Palestinian Adm. Areas	31	27	3
Albania	87	76	4	China	20	18	3	Albania	26	24	2
Top 10 recipients	**1 311**	**1 188**	**59**	**Top 10 recipients**	**363**	**337**	**53**	**Top 10 recipients**	**764**	**693**	**69**
Somalia	61	59	3	Eritrea	19	17	3	Nicaragua	24	20	2
Philippines	58	54	3	Egypt	17	16	2	Cameroon	22	22	2
Indonesia	44	43	2	Senegal	15	14	2	Morocco	20	16	2
Zambia	41	41	2	Côte d'Ivoire	14	13	2	Uganda	18	17	2
Angola	41	37	2	Kenya	13	12	2	Angola	18	15	2
Top 15 recipients	**1 555**	**1 421**	**70**	**Top 15 recipients**	**441**	**409**	**64**	**Top 15 recipients**	**866**	**783**	**78**
Senegal	39	35	2	Nicaragua	12	12	2	Algeria	15	13	1
Djibouti	38	35	2	Bosnia and Herzegovina	12	11	2	Sierra Leone	15	14	1
Peru	35	32	2	Algeria	11	10	2	Zambia	14	12	1
Turkey	33	28	1	Honduras	11	10	2	Eritrea	10	9	1
Viet Nam	31	29	1	Zambia	11	10	2	Egypt	9	8	1
Top 20 recipients	**1 731**	**1 580**	**77**	**Top 20 recipients**	**498**	**462**	**73**	**Top 20 recipients**	**929**	**839**	**84**
Total (108 recipients)	**2 234**	**2 038**	**100**	**Total (108 recipients)**	**683**	**634**	**100**	**Total (115 recipients)**	**1 108**	**1 002**	**100**
Unallocated	259	231		Unallocated	50	47		Unallocated	144	128	
Total bilateral gross	**2 493**	**2 269**		**Total bilateral gross**	**734**	**681**		**Total bilateral gross**	**1 252**	**1 130**	

Table B.5. Bilateral ODA by major purposes

at current prices and exchange rates

Two-year averages

Italy	1992-93		1997-98		2002-03		2002
	USD million	Per cent	USD million	Per cent	USD million	Per cent	Total DAC per cent
Social infrastructure & services	**348**	**16**	**97**	**16**	**164**	**15**	**35**
Education	97	4	27	5	42	4	9
of which: basic education	0	0	0	0	0	0	2
Health	83	4	15	3	43	4	5
of which: basic health	13	1	5	1	33	3	3
Population programmes	0	0	1	0	4	0	4
Water supply & sanitation	115	5	32	5	6	1	3
Government & civil society	10	0	11	2	21	2	8
Other social infrastructure & services	43	2	10	2	48	4	7
Economic infrastructure & services	**340**	**16**	**65**	**11**	**15**	**1**	**13**
Transport & storage	82	4	5	1	6	1	6
Communications	121	6	45	8	1	0	0
Energy	137	6	14	2	2	0	4
Banking & financial services	-	-	0	0	0	0	1
Business & other services	1	0	0	0	5	0	1
Production sectors	**315**	**14**	**28**	**5**	**29**	**3**	**7**
Agriculture, forestry & fishing	154	7	21	4	19	2	5
Industry, mining & construction	156	7	5	1	7	1	1
Trade & tourism	5	0	2	0	3	0	1
Other	-	-	0	0	-	-	0
Multisector	**112**	**5**	**16**	**3**	**72**	**6**	**8**
Commodity and programme aid	**186**	**9**	**47**	**8**	**62**	**6**	**5**
Action relating to debt	**472**	**22**	**267**	**45**	**609**	**54**	**13**
Emergency assistance	**240**	**11**	**27**	**5**	**86**	**8**	**8**
Administrative costs of donors	**109**	**5**	**24**	**4**	**42**	**4**	**6**
Core support to NGOs	**58**	**3**	**20**	**3**	**39**	**3**	**6**
Total bilateral allocable	**2 179**	**100**	**591**	**100**	**1 118**	**100**	**100**
For reference:							
Total bilateral	*2 182*	*61*	*597*	*33*	*1 252*	*48*	*74*
of which: Unallocated	*2*	*0*	*6*	*0*	*135*	*5*	*3*
Total multilateral	*1 402*	*39*	*1 196*	*67*	*1 349*	*52*	*26*
Total ODA	***3 584***	***100***	***1 793***	***100***	***2 601***	***100***	***100***

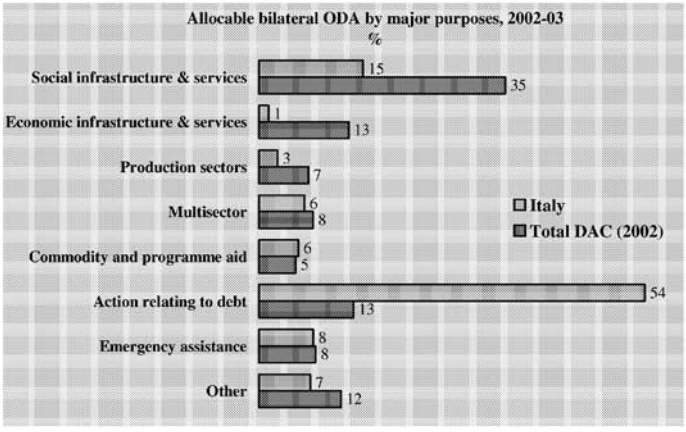


Table B.6. Comparative aid performance

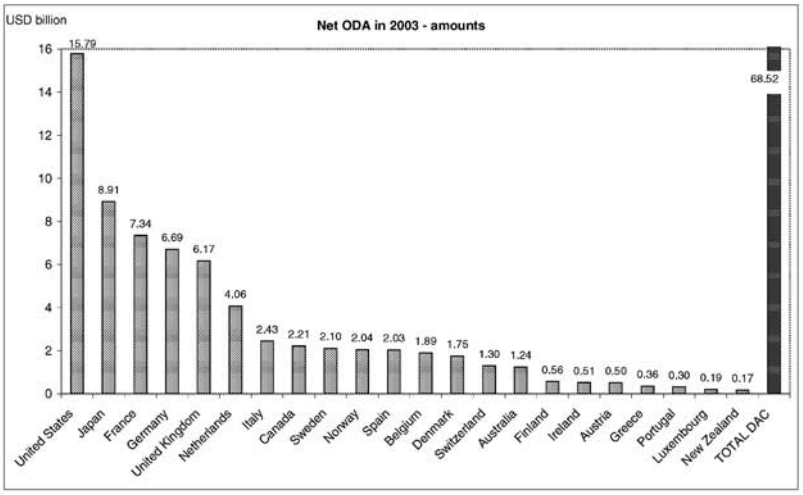
Net disbursements

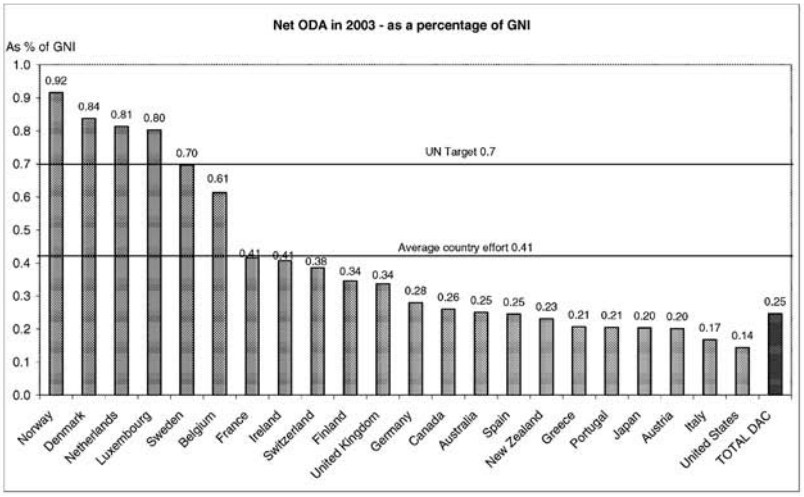
	Official development assistance 2002		96-97 to 01-02 Ave. annual % change in real terms	Grant element of ODA (commitments) 2002	Share of multilateral aid 2002				ODA to LDCs Bilateral and through multilateral agencies 2002		Official aid 2002	
					% of ODA		% of GNI					
	USD million	% of GNI		% (a)	(b)	(c)	(b)	(c)	% of ODA	% of GNI	USD million	% of GNI
Australia	989	0.26	2.4	100.0	21.8		0.06		19.4	0.05	7	0.00
Austria	520	0.26	7.1	96.1	30.0	11.2	0.08	0.03	32.6	0.08	196	0.10
Belgium	1 072	0.43	7.2	100.0	33.6	14.1	0.15	0.06	32.9	0.14	97	0.04
Canada	2 006	0.28	-0.6	99.9	25.1		0.07		17.4	0.05	104	0.01
Denmark	1 643	0.96	2.8	100.0	36.8	30.2	0.35	0.29	33.3	0.32	167	0.10
Finland	462	0.35	5.2	100.0	45.6	31.9	0.16	0.11	33.3	0.12	67	0.05
France	5 486	0.38	-2.7	99.6	34.1	10.7	0.13	0.04	29.6	0.11	1 464	0.10
Germany	5 324	0.27	-0.4	99.4	37.5	13.9	0.10	0.04	25.0	0.07	780	0.04
Greece	276	0.21	9.6	..	61.3	15.8	0.13	0.03	13.4	0.03	16	0.01
Ireland	398	0.40	14.4	100.0	32.8	17.0	0.13	0.07	52.8	0.21	26	0.03
Italy	2 332	0.20	4.6	100.0	56.8	24.2	0.11	0.05	44.8	0.09	..	..
Japan	9 283	0.23	3.0	87.7	27.9		0.06		19.5	0.04	99	0.00
Luxembourg	147	0.77	13.3	100.0	21.2	11.5	0.16	0.09	39.6	0.30	10	0.05
Netherlands	3 338	0.81	3.7	100.0	26.6	20.4	0.22	0.17	35.3	0.29	211	0.05
New Zealand	122	0.22	3.5	100.0	24.7		0.06		25.0	0.06	1	0.00
Norway	1 696	0.89	2.9	100.0	32.5		0.29		36.9	0.33	45	0.02
Portugal	323	0.27	6.6	100.0	42.3	19.6	0.11	0.05	37.3	0.10	33	0.03
Spain	1 712	0.26	9.5	100.0	41.7	17.4	0.11	0.05	14.7	0.04	11	0.00
Sweden	2 012	0.84	5.4	100.0	36.8	32.7	0.31	0.27	31.3	0.26	107	0.04
Switzerland	939	0.32	2.3	100.0	18.6		0.06		26.6	0.08	66	0.02
United Kingdom	4 924	0.31	6.8	100.0	28.8	10.0	0.09	0.03	23.4	0.07	494	0.03
United States	13 290	0.13	6.8	100.0	20.5		0.03		22.7	0.03	2 313	0.02
Total DAC	58 294	0.23	3.5	97.8	30.1	20.3	0.07	0.05	26.0	0.06	(6317.2)	(0.03)
Memo: Average country effort		0.41										

Notes:

a. Excluding debt reorganisation.
b. Including EC.
c. Excluding EC.
.. Data not available.

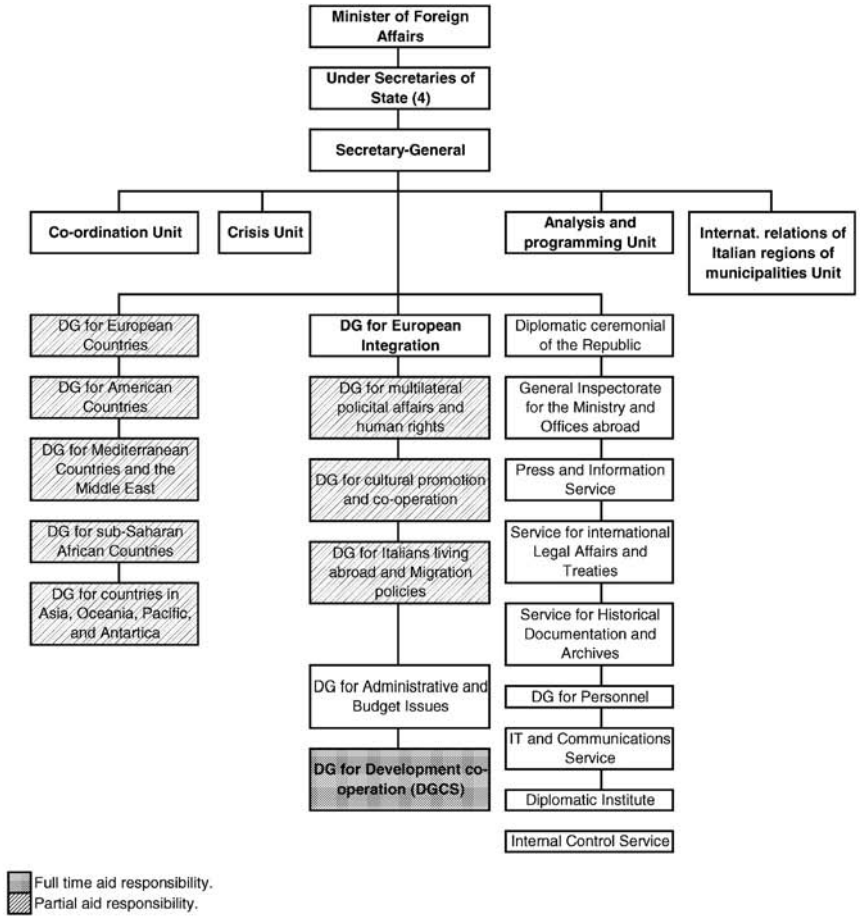
Graph B.1. Net ODA from DAC countries in 2003 (preliminary data)





ANNEX C

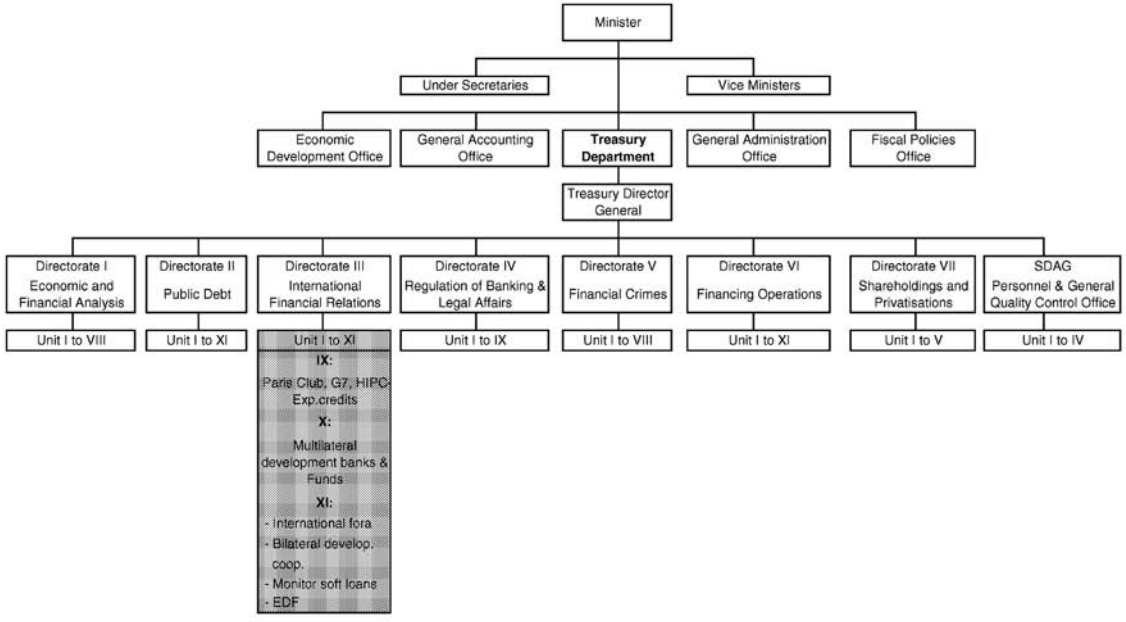
ORGANISATIONAL CHART OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (MFA)



Source: MFA, June 2004.

ANNEX D

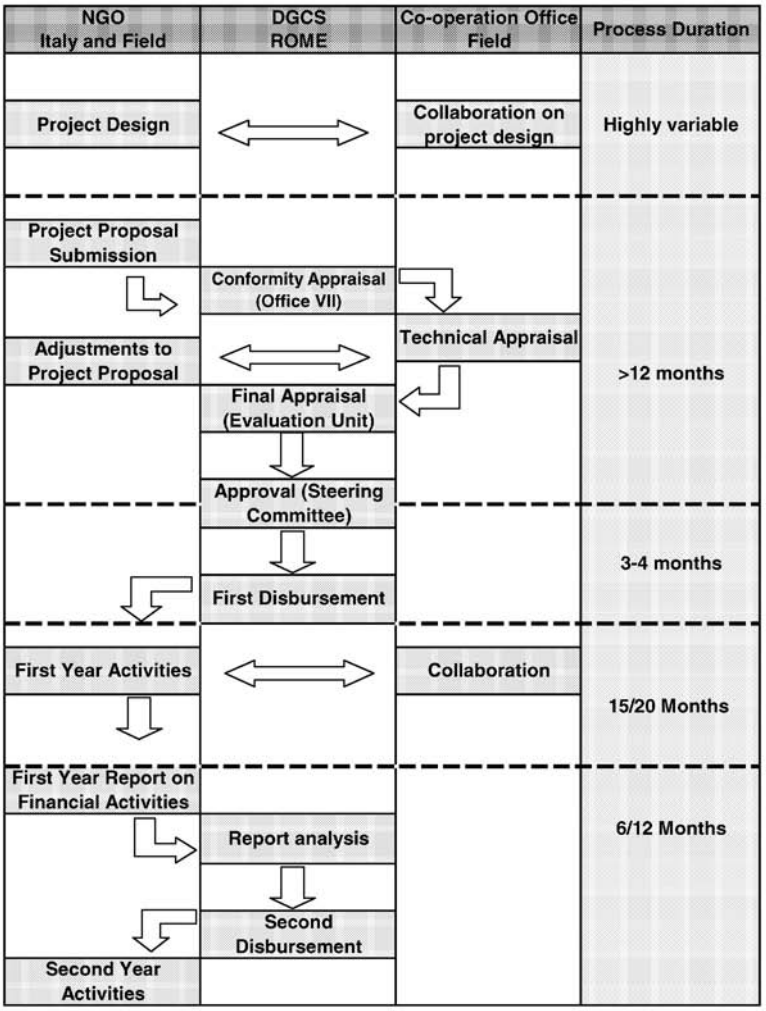
ORGANISATIONAL CHART OF THE MINISTRY OF ECONOMY AND FINANCE (MEF)



Source: MEF, June 2004.

ANNEX E

NGO PROJECT CYCLE



Source: Italian Development Co-operation Office, Maputo, and DGCS, Office VII.

PRESS RELEASE OF THE DAC PEER REVIEW OF ITALY

ITALY REMAINS DETERMINED TO DOUBLE ITS AID

Italy's net official development assistance (ODA) in 2003 was USD 2.4 billion, making it the world's seventh largest donor. This level represented 0.17% of Italy's Gross National Income (GNI). Italy committed in Barcelona (2002) to an ODA/GNI target in 2006 of 0.33%, representing a massive estimated 113% increase in real ODA (USD 2.7 billion) over the 2003 level.

The OECD Development Assistance Committee Peer Review of Italian development co-operation noted that obstacles to achieving this target will include the ongoing, government-wide pressure for budget austerity and the exhaustion of remaining debt relief as an element of ODA by 2006. The Committee noted Italy's continued resolve to achieve this target and encouraged it to make every effort to do so. Also the DAC noted current government preference to use the bilateral channel. In view of recognised shortages of bilateral staff and the limited use of new funding modalities, it will be necessary also to make use of multilateral channels for such a major increase in ODA.

In its Review, the DAC commended Italy's international initiatives for development. New commitments have included substantial debt relief, a lead role in the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, the hosting of both the Palermo initiative on e-government and the Rome High-Level Forum on Harmonisation, as well as an active role in the reconstruction of Afghanistan and Iraq. The Committee welcomed Italy's continuing focus on Africa.

These initiatives have created expectations in the international community which will be difficult to attain unless substantive reforms in Italian aid are undertaken, such as those advanced in the previous DAC Peer Review in 2000. Progress in implementing reform has been limited and a 1987 Law still constrains aid administration, while providing little strategic guidance. The Committee still believes that appropriate legislative reform is a priority, but this should not delay actions that can be taken within the present framework. In this connection, the DAC recommends that Italy now act to affirm a clearer sense of **strategy** in its development co-operation, including an effort to make other policies across government more coherent from a developmental perspective. This could entail a more clearly stated government vision for development co-operation based on Italy's strong support for the Millennium Development Goals, a more strategic allocation of Italian ODA resources based on this vision, and the assignment of authority for development at a more political level (*e.g.* Deputy Minister for Development). The Committee also encouraged a higher level and more organised public dialogue, including Parliament, on policy and strategy. The Committee welcomed initiatives taken to broaden public support and encouraged the government to develop a strategy to this end.

The DAC suggested that Italy could realise significant **efficiency** gains through improved collaboration and co-ordination at all levels - among all Italian official and non-governmental development institutions, between headquarters and the field, and among various entities in the field. In Rome and in the field, procedures could be streamlined. Funding, once decided, could be delivered in a timelier manner. And all procedures should be revised in tandem with ongoing efforts to comply with harmonisation principles agreed to in Rome in 2003 and to facilitate co-operation with other donors. The Committee urged that longstanding personnel issues, including the need to increase professional development staff, to increase flexibilities among various personnel categories and to develop a performance-based system for allocation of staff responsibilities and incentives. Finally, and

consistent with development experience elsewhere in the world, the DAC urged Italy to establish a routine system of performance feedback for its aid programming, including a robust, independent evaluation function.

The DAC Peer Review of Italy's development co-operation policies and programmes took place on 28 September 2004. The meeting was led by the DAC Chair Richard Manning and the Italian Delegation was headed by Giuseppe Deodato, Director-General for Development Co-operation, Ministry of Foreign Affairs. The examiners for this Peer Review were France and Sweden.

DESCRIPTION OF KEY TERMS

The following brief descriptions of the main development co-operation terms used in this publication are provided for general background information.

ASSOCIATED FINANCING: The combination of official development assistance, whether grants or loans, with other official or private funding to form finance packages.

AVERAGE COUNTRY EFFORT: The unweighted average ODA/GNI ratio of DAC members, *i.e.* the average of the ratios themselves, not the ratio of total ODA to total GNI (cf. ODA/GNI ratio).

DAC (DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE): The committee of the OECD which deals with development co-operation matters. A description of its aims and a list of its members are given at the front of this volume.

DAC LIST OF AID RECIPIENTS: The DAC uses a two-part List of Aid Recipients which it revises from time to time. Part I of the List comprises developing countries (eligible to receive official development assistance). It is presented in the following categories (the word "countries" includes territories):

LDCs: Least Developed Countries. Group established by the United Nations. To be classified as an LDC, countries must fall below thresholds established for income, economic diversification and social development. The DAC List is updated immediately to reflect any change in the LDC group.

Other LICs: Other Low-Income Countries. Includes all non-LDC countries with per capita GNP less than USD 760 in 1998 (World Bank Atlas basis).

LMICs: Lower Middle-Income Countries, *i.e.* with GNP per capita (Atlas basis) between USD 761 and USD 3 030 in 1998. LDCs which are also LMICs are only shown as LDCs – not as LMICs.

UMICs: Upper Middle-Income Countries, *i.e.* with GNP per capita (Atlas basis) between USD 3 031 and USD 9 360 in 1998.

HICs: High-Income Countries, *i.e.* with GNP per capita (Atlas basis) more than USD 9 360 in 1998.

Part II of the List comprises "Countries in Transition"; assistance to these countries is counted separately as "official aid". These comprise (i) more advanced Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union; and (ii) more advanced developing countries.

DEBT REORGANISATION (OR RESTRUCTURING): Any action officially agreed between creditor and debtor that alters the terms previously established for repayment. This may include forgiveness, rescheduling or refinancing.

DIRECT INVESTMENT: Investment made to acquire or add to a lasting interest in an enterprise in a country on the DAC List of Aid Recipients. In practice it is recorded as the change in the net worth of a subsidiary in a recipient country to the parent company, as shown in the books of the latter.

DISBURSEMENT: The release of funds to, or the purchase of goods or services for a recipient; by extension, the amount thus spent. Disbursements may be recorded **gross** (the total amount disbursed over a given accounting period) or **net** (less any repayments of loan principal or recoveries of grants received during the same period).

EXPORT CREDITS: Loans for the purpose of trade and which are not represented by a negotiable financial instrument. They may be extended by the official or the private sector. If extended by the private sector, they may be supported by official guarantees.

GRANTS: Transfers made in cash, goods or services for which no repayment is required.

GRANT ELEMENT: Reflects the financial terms of a commitment: interest rate, maturity and grace period (interval to the first repayment of capital). The grant element is calculated against a fixed interest rate of 10%. Thus the grant element is nil for a loan carrying an interest rate of 10%; it is 100% for a grant; and it lies between these two limits for a loan at less than 10% interest.

LOANS: Transfers for which repayment is required. Data on net loan flows include deductions for repayments of principal (but not payment of interest) on earlier loans.

OFFICIAL AID (OA): Flows which meet the conditions of eligibility for inclusion in official development assistance, except that the recipients are on Part II of the DAC List of Aid Recipients.

OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA): Grants or loans to countries and territories on Part I of the DAC List of Aid Recipients (developing countries) provided by the official sector with the promotion of economic development and welfare as the main objective and which are at concessional financial terms (if a loan, having a grant element of at least 25%).

ODA/GNI RATIO: To compare members'ODA efforts, it is useful to show them as a share of gross national income (GNI). "Total DAC" ODA/GNI is the sum of members'ODA divided by the sum of the GNI, *i.e.* the weighted ODA/GNI ratio of DAC members (cf. Average country effort).

OTHER OFFICIAL FLOWS (OOF): Developmentally relevant transactions by the official sector with countries on the DAC List of Aid Recipients which do not meet the conditions for eligibility as official development assistance or official aid.

TECHNICAL CO-OPERATION: Includes both (i) grants to nationals of aid recipient countries receiving education or training at home or abroad, and (ii) payments to consultants, advisers and similar personnel as well as teachers and administrators serving in recipient countries.

TIED AID: Official grants or loans where procurement of the goods or services involved is limited to the donor country or to a group of countries which does not include substantially all aid recipient countries.

VOLUME (real terms): Unless otherwise stated, data are expressed in current United States dollars. Data in national currencies are converted into dollars using annual average exchange rates. To give a truer idea of the volume of flows over time, some data are presented in constant prices and exchange rates, with a reference year specified. These data show the value of aid in terms of the domestic purchasing power of a US dollar in the year specified.

THE DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE

PEER REVIEW SERIES

HOW TO CONTACT US

The Development Assistance Committee welcomes your comments and suggestions.

Please contact us

by email at dac.contact@oecd.org, www.oecd.org/bookshop, by telefax at 33 1 44 30 61 40 or by mail to:

Organisation for Economic Co-operation and Development
Development Co-operation Directorate
Communications and Management Support Unit
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

WORLD WIDE WEB SITE
http://www.oecd.org/dac

3.9. DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO DELLA COMMISSIONE EUROPEA

24.2.2006 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 46/1

I

(Comunicazioni)

PARLAMENTO EUROPEO

CONSIGLIO

COMMISSIONE

Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo»

(2006/C 46/01)

IN CONSENSO EUROPEO IN MATERIA DI SVILUPPO

La sfida dello sviluppo

1. Mai prima d'ora l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile sono stati più importanti. Il contesto nel quale è perseguita l'eliminazione della povertà è un mondo sempre più globalizzato e interdipendente; questa situazione ha creato nuove opportunità ma anche nuove sfide.

La lotta globale contro la povertà non è soltanto un obbligo morale, ma contribuirà anche a creare un mondo più stabile, più pacifico, più prospero e più equo, che rispecchi l'interdipendenza tra i paesi più ricchi e quelli più poveri. In un mondo siffatto non consentiremo che 1 200 bambini muoiano ogni ora a causa della povertà, né accetteremo che un miliardo di persone lottino per la sopravvivenza con meno di un dollaro al giorno e che l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria costino la vita a più di 6 milioni di persone ogni anno. La politica di sviluppo è al centro delle relazioni dell'UE [1] con tutti i paesi in via di sviluppo [2].

2. La cooperazione allo sviluppo rientra nella competenza ripartita tra la Comunità europea [3] e gli Stati membri. La politica comunitaria nella sfera della cooperazione allo sviluppo è complementare alle politiche perseguite dagli Stati membri. I paesi in via di sviluppo hanno la responsabilità primaria del loro proprio sviluppo. Ma i paesi sviluppati hanno anch'essi una responsabilità, e l'UE, a livello sia degli Stati membri che della Comunità, ha l'impegno di far fronte a tali responsabilità. Operando congiuntamente l'UE costituisce una forza importante per un cambiamento positivo. L'UE fornisce più della metà degli aiuti mondiali e si è impegnata ad aumentare tali aiuti, nonché a migliorarne la qualità e l'efficacia. L'UE è anche il partner economico e commerciale più importante per i paesi in via di sviluppo, in quanto offre specifici vantaggi commerciali a tali paesi, principalmente a quelli meno avanzati (PMA).

3. Gli Stati membri e la Comunità sono parimenti impegnati a osservare i principi basilari, i valori fondamentali e gli obiettivi di sviluppo concordati a livello multilaterale. Gli sforzi intesi al coordinamento e all'armonizzazione devono contribuire ad aumentare l'efficacia dell'aiuto. A tal fine, e basandosi sui progressi compiuti negli ultimi anni, il «consenso europeo in materia di sviluppo» offre per la prima volta

---

[1] L'UE include gli Stati membri e la Comunità europea.

[2] I paesi in via di sviluppo sono tutti i destinatari dell'elenco dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) che dovrà essere deciso dall'OCSE/DAC nell'aprile 2006.

[3] Cooperazione allo sviluppo comunitaria basata sugli articoli 177-181 del trattato che istituisce la Comunità europea.

una visione comune che guida l'azione dell'UE, a livello di Stati membri e di Comunità, nella cooperazione allo sviluppo. Questa visione comune è il tema della prima parte della dichiarazione; la seconda parte stabilisce la politica di sviluppo della Comunità europea per orientare l'attuazione di tale visione a livello comunitario e specifica inoltre quali siano le priorità per azioni concrete a tale livello.

4. Il consenso europeo in materia di sviluppo è stato definito di comune accordo dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo.

PARTE I: LA VISIONE DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO

La prima parte del consenso europeo in materia di sviluppo stabilisce obiettivi e principi comuni per la cooperazione allo sviluppo. Riafferma l'impegno dell'UE per l'eliminazione della povertà, la titolarità, il partenariato, l'erogazione di maggiori e migliori aiuti e la promozione della coerenza delle politiche a favore dello sviluppo. Guiderà le attività di cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri in tutti i paesi in via di sviluppo [1]*, in uno spirito di complementarità.*

1. **Obiettivi comuni**

5. L'obiettivo primario e generale della cooperazione allo sviluppo dell'UE è l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, incluso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG).

6. Gli otto obiettivi di sviluppo del Millennio sono: eliminare la fame e la povertà estrema; garantire un'istruzione primaria per tutti; promuovere l'uguaglianza dei sessi e l'autonomia delle donne; ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; garantire un ambiente sostenibile e realizzare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

7. Riaffermiamo che lo sviluppo costituisce di per sé l'obiettivo centrale e che lo sviluppo sostenibile include il buon governo, i diritti umani e gli aspetti politici, economici, sociali e ambientali.

8. L'UE è determinata ad operare per contribuire al conseguimento di detti obiettivi e allo sviluppo di obiettivi concordati nelle principali conferenze e vertici ONU [2].

9. Riaffermiamo l'impegno a promuovere la coerenza politica in materia di sviluppo, basata sulla garanzia che l'UE terrà conto degli obiettivi di cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche cui dà attuazione e che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo, e che tali politiche sosterranno gli obiettivi di sviluppo.

10. Gli aiuti allo sviluppo continueranno a sostenere i poveri in tutti i paesi in via di sviluppo, inclusi i paesi a reddito basso e medio (LMIC). L'UE continuerà a dare priorità al sostegno ai paesi meno sviluppati e ad altri paesi a basso reddito (LIC) per conseguire uno sviluppo globale più equilibrato, riconoscendo nel contempo il valore di una concentrazione delle attività di aiuto di ciascuno Stato membro in aree e regioni in cui hanno vantaggi comparativi e possono avere un valore aggiunto nella lotta contro la povertà.

---

[1] Le attività di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri sono definiti APS, come convenuto dall'OCSE/DAC.

[2] I programmi d'azione adottati nelle conferenze ONU del 1990 nei settori sociale, economico, ambientale, dei diritti umani, della popolazione, della sanità riproduttiva e della parità di genere e riaffermati nel 2002-2005 attraverso la dichiarazione del Millennio e gli obiettivi di sviluppo del Millennio (2000), a Monterrey (2002), lo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002), il vertice di riesame del Millennio (2005).

2. Aspetti pluridimensionali dell'eliminazione della povertà

11. Si parla di povertà per tutte quelle aree in cui persone di entrambi i sessi sono indigenti e sono percepite come persone prive di capacità in varie società e contesti locali. Le dimensioni chiave della povertà includono capacità economiche, umane, politiche, socioculturali e di protezione. La povertà ha relazione con capacità umane, come consumo e sicurezza alimentare, sanità, istruzione, diritti, facoltà di farsi ascoltare, sicurezza umana, specialmente per i poveri, dignità e lavoro dignitoso. La lotta contro la povertà avrà pertanto successo soltanto se si attribuisce uguale importanza all'investimento nelle persone (prima di tutto sanità, istruzione, lotta contro l'HIV/AIDS, protezione delle risorse naturali (foreste, risorse idriche, risorse marine e suolo) per garantire i mezzi di sussistenza rurali e investimento nella creazione di benessere) ponendo l'accento su questioni come l'imprenditorialità, la creazione di posti di lavoro, l'accesso al credito, i diritti di proprietà e le infrastrutture). L'autonomia delle donne costituisce la chiave di ogni sviluppo e la priorità di genere dovrebbe essere il punto centrale di tutte le strategie politiche.

12. L'agenda per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio e le dimensioni economica, sociale e ambientale dell'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile includono molte attività riguardanti lo sviluppo, tra cui il governo democratico e le riforme politiche, economiche e sociali, la prevenzione dei conflitti, la giustizia sociale, la promozione dei diritti umani e l'accesso equo ai pubblici servizi, l'istruzione, la cultura, la sanità, inclusi diritti e sanità in materia sessuale e riproduttiva, quali sono fissati nell'agenda del Cairo della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo, l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, la crescita economica favorevole ai poveri, il commercio e lo sviluppo, la migrazione e lo sviluppo, la sicurezza alimentare, i diritti dei bambini, la parità di genere e la promozione della coesione sociale e del lavoro dignitoso.

3. Valori comuni

13. Il partenariato e il dialogo dell'UE con i paesi terzi promuoverà valori comuni: rispetto dei diritti umani, libertà fondamentali, pace, democrazia, buon governo, parità di genere, stato di diritto, solidarietà e giustizia. L'UE è fermamente impegnata a favore di un multilateralismo efficace in cui tutte le nazioni del mondo condividano la responsabilità dello sviluppo.

4. Principi comuni

4.1 *Titolarità, partenariato*

14. L'UE rispetta il principio della titolarità dei programmi e delle strategie di sviluppo da parte dei paesi partner. I paesi in via di sviluppo hanno la responsabilità principale per l'instaurazione di un ambiente nazionale favorevole alla mobilitazione delle risorse interne, in grado di consentire tra l'altro politiche coerenti ed efficaci. Detti principi consentiranno un'assistenza adattata alle esigenze, rispondente alle specifiche necessità del paese beneficiario.

15. L'UE e i paesi in via di sviluppo condividono la responsabilità e l'obbligo di rendere conto dei loro sforzi congiunti nel contesto del partenariato. L'UE sosterrà la riduzione della povertà nei paesi partner, le strategie di sviluppo e riforma, incentrate sugli obiettivi di sviluppo del Millennio, e si allineerà con le procedure e i sistemi dei paesi partner. Gli indicatori di progresso e una valutazione regolare dell'assistenza sono di importanza capitale per meglio focalizzare l'assistenza dell'UE.

16. L'UE riconosce l'essenziale ruolo di controllo dei rappresentanti dei cittadini democraticamente eletti. Incoraggia pertanto un maggiore coinvolgimento delle assemblee nazionali, dei parlamenti e delle autorità locali.

4.2 *Un dialogo politico approfondito*

17. Il dialogo politico costituisce un mezzo importante per progredire verso gli obiettivi di sviluppo. Nel quadro del dialogo politico condotto dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione europea — Consiglio, Commissione e Parlamento, nell'ambito delle rispettive competenze — il rispetto del buon governo, i diritti umani, i principi democratici e lo stato di diritto saranno regolarmente valutati al fine di formare una visione condivisa e individuare misure di supporto. Questo dialogo ha una dimensione preventiva importante e mira ad assicurare che tali principi siano rispettati. Affronterà anche la lotta contro la corruzione, la lotta contro la migrazione clandestina e la tratta degli esseri umani.

4.3 *Partecipazione della società civile*

18. L'UE favorisce l'ampia partecipazione di tutte le parti interessate allo sviluppo dei paesi e incoraggia tutte le parti della società a parteciparvi. La società civile, comprese le parti sociali ed economiche quali le organizzazioni sindacali, le organizzazioni dei datori di lavoro ed il settore privato, ONG ed altri soggetti non statali dei paesi partner, svolgono in particolare un ruolo vitale in qualità di promotori della democrazia, della giustizia sociale e dei diritti umani. L'UE intensificherà il suo sostegno allo sviluppo di capacità dei soggetti non statali per rafforzare la loro voce nel processo di sviluppo e portare avanti il dialogo economico, sociale e politico. Sarà altresì riconosciuto l'importante ruolo della società civile europea; a tal fine, l'UE dedicherà particolare attenzione all'educazione allo sviluppo e ad una maggiore sensibilizzazione dei cittadini dell'UE.

4.4 *Parità di genere*

19. La promozione della parità di genere e dei diritti delle donne è non solo importante in sé, ma è anche un diritto umano fondamentale e una questione di giustizia sociale, nonché un mezzo per la realizzazione di tutti gli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG), e per l'attuazione della piattaforma d'azione creata a seguito della Conferenza di Pechino, del programma di azione del Cairo e della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. L'UE introdurrà pertanto una forte componente di genere in tutte le sue politiche e prassi nell'ambito delle sue relazioni con i paesi in via di sviluppo.

4.5 *Intervenire sulla fragilità statale*

20. L'UE migliorerà la sua risposta nel caso di partenariati difficili e Stati fragili, in cui vive il trenta per cento della popolazione più povera del mondo. L'UE intensificherà i suoi sforzi nella prevenzione dei conflitti [1] e sosterrà la prevenzione della fragilità degli Stati mediante riforme di governo, stato di diritto, misure anticorruzione, e lo sviluppo di istituzioni statali sostenibili per aiutarli a svolgere una serie di funzioni fondamentali e a venire incontro ai bisogni dei loro cittadini. L'UE si avvarrà di sistemi e strategie statali, ove possibile, per potenziare le capacità negli Stati fragili. L'UE auspica di mantenere il proprio impegno, anche nei paesi in cui la situazione è più difficile, per impedire il fallimento degli Stati.

21. Nei contesti di transizione, l'UE promuoverà legami tra l' aiuto di emergenza, la riabilitazione e lo sviluppo a lungo termine. In situazione di post-crisi, lo sviluppo sarà guidato da strategie integrate di transizione che mirano a ristabilire le capacità istituzionali, le infrastrutture e i servizi sociali essenziali, maggiore sicurezza alimentare, nonché a offrire soluzioni sostenibili per i rifugiati e i profughi, e, in genere, in materia di sicurezza dei cittadini. L'azione dell'UE si collocherà nel quadro degli sforzi multilaterali, compresa la commissione per il consolidamento della pace delle Nazioni Unite, e mirerà a ristabilire il principio di titolarità e di partenariato.

---

[1] Definiti nel programma UE sulla prevenzione dei conflitti violenti, Consiglio europeo di Göteborg, giugno 2001.

22. Taluni paesi in via di sviluppo sono particolarmente vulnerabili alle catastrofi naturali, ai cambiamenti climatici, al degrado ambientale e agli shock economici esogeni. Gli Stati membri e la Comunità sosterranno la prevenzione delle catastrofi e la preparazione a far fronte a tali situazioni in detti paesi, allo scopo di aumentarne la resilienza di fronte a queste sfide.

5. **Aumentare e migliorare il sostegno**

5.1 *Accrescere le risorse finanziarie*

23. Lo sviluppo rimane un impegno a lungo termine. L'UE ha adottato un calendario per gli Stati membri al fine di raggiungere lo 0,7 % del prodotto interno lordo nel 2015, con un obiettivo collettivo intermedio dello 0,56 % per il 2010 [1], e invita i partner a seguire questo esempio. Grazie a questi impegni, l'aiuto annuale dell'UE dovrebbe raddoppiare fino a più di 66 miliardi di EUR nel 2010. Si esamineranno un ulteriore alleviamento del debito nonché le fonti innovative di finanziamento allo scopo di accrescere le risorse disponibili in modo sostenibile e prevedibile. Almeno la metà di questo aumento dell'aiuto sarà attribuita all'Africa, nel pieno rispetto delle priorità di ciascuno Stato membro nell'aiuto allo sviluppo. L'allocazione delle risorse sarà improntata all'obiettività e alla trasparenza, secondo le necessità e i rendimenti dei paesi beneficiari, tenendo conto delle situazioni specifiche.

24. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, si continuerà a dare priorità ai paesi meno avanzati e altri paesi a basso reddito, come risulta dall'alta percentuale dell'aiuto UE indirizzato verso questi paesi [2]. L'UE ribadisce inoltre il suo impegno a sostenere lo sviluppo a favore dei poveri dei paesi a reddito medio, in particolare di quelli a reddito più basso, e la nostra assistenza allo sviluppo destinata a tutti i paesi in via di sviluppo sarà concentrata sulla riduzione della povertà, nei suoi aspetti pluridimensionali, nell'ambito di uno sviluppo sostenibile. Particolare attenzione sarà dedicata agli Stati fragili e agli Stati negletti dai donatori («donor orphans»).

5.2 *Aiuto più efficace*

25. L'UE fornirà non soltanto maggiore aiuto, ma anche un aiuto migliore. I costi di transazione legati agli aiuti saranno ridotti e il relativo impatto globale sarà migliorato. L'UE si è impegnata a collaborare con tutti i partner allo sviluppo al fine di migliorare la qualità e l'impatto del suo aiuto, nonché le pratiche dei donatori, e ad assistere i nostri paesi partner nell'utilizzo più efficace degli accresciuti flussi di aiuto. L'UE assicurerà l'attuazione e il monitoraggio degli impegni sull'efficacia degli aiuti [3] in tutti i paesi in via di sviluppo, definendo anche obiettivi concreti per il 2010. I principi fondamentali in materia sono il principio di titolarità nazionale di coordinamento dei donatori e di armonizzazione, partendo in loco, di allineamento ai sistemi dei paesi destinatari e di orientamento ai risultati.

26. L'assistenza allo sviluppo può essere fornita attraverso diverse modalità che possono essere complementari (aiuto in fase di progetto, sostegno al programma settoriale, sostegno settoriale e al bilancio generale, aiuto umanitario e assistenza nella prevenzione delle crisi, sostegno da e verso la società civile, ravvicinamento legislativo, standard e legislazione, ecc.) in base a quanto sarà più opportuno per ogni paese. Ove le circostanze lo consentissero, occorrerebbe accrescere il ricorso all'aiuto al bilancio pubblico di carattere generale o settoriale come mezzo per rafforzare la titolarità, sostenere l'assunzione di responsabilità da parte dei partner e le rispettive procedure nazionali, per finanziare le strategie di riduzione della povertà (compresi i costi di funzionamento dei bilanci dedicati alla sanità e all'istruzione) e per promuovere una gestione sana e trasparente delle finanze pubbliche.

27. I paesi partner necessitano di un aiuto stabile ai fini di una pianificazione efficace. L'UE si è pertanto impegnata a definire meccanismi di aiuto di natura meno volatile e più prevedibile.

---

[1] Nelle conclusioni del Consiglio del maggio 2005 si afferma: gli Stati membri che non hanno ancora raggiunto un livello dello 0,51 % di APS/RNL si impegnano a raggiungere tale livello entro il 2010 nell'ambito dei rispettivi processi di dotazioni di bilancio, mentre quelli che hanno già superato tale livello si impegnano a proseguire i loro sforzi. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2002 e che non hanno raggiunto un livello dello 0,17 % di APS/RNL si adopereranno per aumentare il loro APS per raggiungere tale livello entro il 2010 nell'ambito dei rispettivi processi di dotazioni di bilancio, mentre quelli che si trovano già al disopra di tale livello si impegnano a proseguire i loro sforzi. Gli Stati membri si impegnano a raggiungere l'obiettivo dello 0,7 % di APS/RNL entro il 2015 mentre quelli che hanno già raggiunto tale obiettivo si impegnano a rimanere al di sopra di tale livello. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2002 si adopereranno per aumentare entro il 2015 il loro APS/RNL fino allo 0,33 %.

[2] Nel 2003, l'UE ha assegnato ai paesi a basso reddito, in media, il 67 % degli aiuti, esclusi gli Stati membri che hanno aderito nel 2004 (dati OCSE CAS).

[3] Dichiarazione di Roma del febbraio 2003 e dichiarazione di Parigi del marzo 2005.

28. Anche l'alleviamento del debito consente un finanziamento prevedibile. L'UE si è impegnata a trovare soluzioni ad oneri del debito insostenibili, in particolare per quanto riguarda il rimanente debito multilaterale dei paesi poveri fortemente indebitati, e ove necessario e se del caso, per i paesi vulnerabili agli shock esterni e i paesi che escono da un conflitto.

29. L'UE promuoverà un ulteriore slegamento dell'aiuto, superiore a quello previsto dalle raccomandazioni OCSE esistenti, in particolare in materia di aiuto alimentare.

5.3 *Coordinamento e complementarità*

30. Nello spirito del trattato, la Comunità e gli Stati membri intensificheranno il coordinamento e la complementarità. Il modo migliore per assicurare la complementarità consiste nel venire incontro alle priorità dei paesi partner, a livello regionale e nazionale. L'UE migliorerà il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento. [1] L'UE incoraggia i paesi partner a guidare il proprio processo di sviluppo e a sostenere un ampio impegno a livello dei donatori nell'ambito delle agende nazionali per l'armonizzazione. Se del caso, l'UE stabilirà tabelle di marcia flessibili che definiscano in che modo i suoi Stati membri possono contribuire ai piani e agli sforzi di armonizzazione dei paesi.

31. L'UE si è impegnata a migliorare il coordinamento e le complementarità dei donatori puntando su programmazioni pluriennali congiunte, basate sulla riduzione della povertà dei paesi partner o su strategie equivalenti e processi di bilancio dei paesi stessi, meccanismi comuni di attuazione comprendenti analisi condivise, missioni congiunte a livello di donatori e ricorso a dispositivi di cofinanziamento.

32. L'UE assumerà un ruolo di primo piano nell'attuazione degli impegni contenuti nella dichiarazione di Parigi sul miglioramento della fornitura dell'aiuto e ha assunto, in questo contesto, quattro impegni addizionali: fornire tutta l'assistenza allo sviluppo di capacità mediante programmi coordinati aumentando il ricorso ad accordi con più donatori; dirigere il 50 % dell'assistenza tra governi mediante sistemi nazionali, anche aumentando la percentuale della nostra assistenza fornita mediante sostegno al bilancio o approcci settoriali; evitare l'istituzione di nuove Unità di attuazione di progetti; dimezzare il numero delle missioni non coordinate.

33. L'UE valorizzerà l'esperienza dei nuovi Stati membri (quale la gestione di transizione) e sosterrà il rafforzamento del ruolo di questi paesi in qualità di nuovi donatori.

34. L'UE s'impegnerà per realizzare tale agenda in stretta cooperazione con i paesi partner, con gli altri partner bilaterali nel settore dello sviluppo e con attori multilaterali quali le Nazioni Unite e le istituzioni finanziarie internazionali, affinché si possano evitare sovrapposizioni di iniziative e massimizzare l'impatto e l'efficacia dell'aiuto globale. L'UE promuoverà inoltre un rafforzamento della voce dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni internazionali.

6. **Coerenza delle politiche per lo sviluppo**

35. L'UE è pienamente impegnata ad agire per portare avanti la coerenza delle politiche per lo sviluppo in una serie di settori [2]. È importante che le politiche non attinenti allo sviluppo sostengano gli sforzi dei paesi in via di sviluppo verso il conseguimento degli MDG. L'UE terrà presenti gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche di cui assicura l'attuazione che possono ripercuotersi sui paesi in via di sviluppo. Per concretare quest'impegno l'UE rafforzerà la coerenza delle politiche riguardo alle procedure, strumenti e meccanismi di sviluppo a tutti i livelli e, ai fini della realizzazione di tali scopi, garantirà risorse adeguate e condividerà le migliori prassi, apportando così un considerevole contributo supplementare verso il conseguimento degli MDG.

---

[1] Ciò comprende le conclusioni del Consiglio del novembre 2004 su «Migliorare il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento: il contributo dell'Unione europea».

[2] Le conclusioni del Consiglio del maggio 2005 confermano che l'UE continua ad adoperarsi per l'attuazione degli obiettivi contenuti nella comunicazione della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo nei seguenti settori: commercio, ambiente, cambiamenti climatici, sicurezza, agricoltura, pesca, dimensione sociale della globalizzazione, promozione dell'occupazione e di un lavoro dignitoso, migrazione, ricerca e innovazione, società dell'informazione, trasporti ed energia.

36. L'UE sostiene fermamente il completamento rapido, ambizioso e favorevole ai poveri del Doha Round per lo sviluppo e degli accordi di partenariato economico UE-ACP (APE). I paesi in via di sviluppo dovrebbero decidere una riforma della politica commerciale in linea coi loro più ampi piani nazionali di sviluppo. L'UE fornirà un'ulteriore assistenza per aiutare i paesi poveri ad acquisire capacità commerciale, dedicando particolare attenzione ai paesi meno avanzati e a quelli più vulnerabili. L'UE continuerà a adoperarsi a favore di un'apertura dei mercati adeguatamente cadenzata -soprattutto relativamente ai prodotti interessanti per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo- sostenuta da un sistema commerciale multilaterale aperto, giusto, equo e fondato su regole che tenga conto degli interessi e delle preoccupazioni delle nazioni più deboli. L'UE esaminerà le questioni collegate al trattamento speciale e differenziato e all'erosione del sistema delle preferenze, al fine di promuovere gli scambi tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, ma anche fra i paesi in via di sviluppo stessi. L'UE continuerà a spingere perché tutti i paesi sviluppati garantiscano ai PMA, entro la fine del Doha Round o comunque più in generale, un accesso non contingentato e non subordinato a tariffe. Nel quadro della riforma della politica agricola comune (PAC) l'UE ridurrà considerevolmente il livello di distorsione degli scambi collegato alle sue misure di sostegno al settore agricolo ed agevolerà lo sviluppo agricolo dei paesi in via di sviluppo. In linea con le esigenze di sviluppo l'UE sostiene gli obiettivi di asimmetria e flessibilità nell'attuazione degli APE. L'UE continuerà a dedicare particolare attenzione agli obiettivi di sviluppo dei paesi con cui la Comunità ha concluso o concluderà accordi di pesca.

37. L'insicurezza e i conflitti violenti sono fra i maggiori ostacoli verso il conseguimento degli MDG. Sicurezza e sviluppo sono aspetti importanti e complementari delle relazioni dell'UE con i paesi terzi. Con la loro azione rispettiva essi contribuiscono ad instaurare un ambiente sicuro e a spezzare il circolo vizioso di povertà, guerra, degrado ambientale e collasso delle strutture economiche, sociali e politiche. Nell'ambito delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri, l'UE potenzierà il controllo delle sue esportazioni di armi, per evitare che ordigni fabbricati nell'UE siano usati contro la popolazione civile o aggravino tensioni o conflitti esistenti nei paesi in via di sviluppo e prenderà iniziative concrete per limitare la proliferazione incontrollata delle armi leggere e di piccolo calibro, conformemente alla strategia dell'UE di lotta contro il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni. L'UE sostiene inoltre con fermezza la responsabilità di dare protezione: non si può restare immobili di fronte al genocidio, ai crimini di guerra, alla pulizia etnica o ad altre gravi violazioni del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani. L'UE appoggerà un ruolo più incisivo delle organizzazioni regionali e subregionali nel rafforzamento della pace e sicurezza internazionali, compresa la loro capacità di coordinare il sostegno dei donatori nell'ambito della prevenzione dei conflitti.

38. L'UE contribuirà a rafforzare la dimensione sociale della globalizzazione promuovendo l'occupazione e un lavoro dignitoso per tutti. S'impegnerà per trasformare la migrazione in un fattore positivo per lo sviluppo, attraverso la promozione di misure concrete volte a incrementarne il contributo verso la riduzione della povertà, anche mediante l'agevolazione delle rimesse e il contenimento della «fuga di cervelli». L'UE avrà un ruolo guida a livello globale nelle iniziative per ridurre i modelli di produzione e consumo insostenibili. Assisterà i paesi in via di sviluppo nell'attuazione degli accordi ambientali multilaterali e promuoverà iniziative ambientali favorevoli ai poveri. L'UE ribadisce di essere determinata a lottare contro i cambiamenti climatici.

7. **Lo sviluppo: un contributo nel far fronte alle sfide globali**

39. L'azione dell'UE a favore dello sviluppo, incentrata sull'eliminazione della povertà nel quadro dello sviluppo sostenibile, contribuisce considerevolmente a un'ottimizzazione dei benefici e a una condivisione dei costi del processo di globalizzazione più eque per i paesi in via di sviluppo — il che va nell'interesse della pace e stabilità più in generale — e alla riduzione delle ineguaglianze che sono alla base di molte delle principali sfide cui il mondo deve far fronte. Una delle grandi sfide che attendono oggi la comunità internazionale è assicurare che la globalizzazione costituisca una forza positiva per tutta l'umanità.

40. La riduzione della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile sono obiettivi a pieno titolo. Anche il conseguimento degli MDG va nell'interesse della pace e sicurezza, collettive e individuali, a lungo termine. Senza pace e sicurezza, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà sono impossibili, ma, senza sviluppo ed eliminazione della povertà, non vi sarà pace sostenibile. Lo sviluppo è altresì la più efficace risposta a lungo termine alla migrazione forzata e clandestina e alla tratta di esseri umani. Esso svolge un ruolo fondamentale nell'incoraggiare modelli di produzione e consumo sostenibili che limitino le conseguenze negative della crescita sull'ambiente.

Questa seconda parte del consenso europeo in materia di sviluppo illustra la nuova politica di sviluppo della Comunità europea, che dà attuazione alla visione europea al riguardo definita nella prima parte per quanto riguarda le risorse affidate alla Comunità conformemente al trattato. Precisa il ruolo e il valore aggiunto della Comunità e spiega in che modo gli obiettivi, i principi, i valori, la coerenza della politica di sviluppo e gli impegni definiti nella visione comune saranno tradotti in pratica sul piano comunitario. Individua le priorità, che si concretizzeranno in programmi di cooperazione allo sviluppo efficaci e coerenti a livello di paesi e regioni. Guiderà la programmazione e l'attuazione della componente di aiuto allo sviluppo di tutti gli strumenti e di tutte le strategie di cooperazione della Comunità con i paesi terzi [1]*. Verrà presa in considerazione in tutte le altre politiche comunitarie aventi un'incidenza sui paesi in via di sviluppo, al fine di assicurare la coerenza politica per lo sviluppo.*

41. La politica comunitaria nel settore della cooperazione allo sviluppo dovrebbe integrare quelle svolte dagli Stati membri [2].

42. La politica comunitaria di sviluppo avrà come obiettivo primario l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, anche attraverso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, oltre alla promozione della democrazia, del buon governo e del rispetto dei diritti umani, definiti nella parte I. Sul piano comunitario, questi obiettivi saranno perseguiti in tutti i paesi in via di sviluppo e applicati alla componente di aiuto allo sviluppo di tutte le strategie comunitarie in materia di cooperazione con i paesi terzi.

43. La Comunità applicherà tutti i principi definiti nella parte I, compresi i principi di efficacia dell'aiuto, titolarità nazionale, partenariato, coordinamento, armonizzazione, allineamento ai sistemi del paese ricevente e orientamento dei risultati.

44. La Comunità promuoverà inoltre la coerenza delle politiche in materia di sviluppo assicurando che, nelle politiche da essa attuate che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo, si tenga conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

45. In tutte le attività, la Comunità attuerà un rafforzamento dell'approccio di integrazione (*mainstreaming*) delle problematiche trasversali, come illustrato nella sezione 3.3 «Un rafforzamento dell'approccio di integrazione».

1. Il ruolo peculiare e i vantaggi comparativi della Comunità

46. Nell'ambito delle competenze che le sono conferite dal trattato, la Commissione ha un vasto ruolo da svolgere in materia di sviluppo. La sua presenza a livello mondiale, la promozione della coerenza delle politiche in materia di sviluppo, la competenza e le conoscenze specifiche, il diritto d'iniziativa a livello comunitario, l'agevolazione del coordinamento e dell'armonizzazione oltre che il carattere sovranazionale rivestono particolare importanza. La Comunità si distingue per i vantaggi comparativi e il valore aggiunto che comporta, che rendono possibile la complementarità con le politiche bilaterali degli Stati membri e degli altri donatori internazionali.

47. A nome della Comunità, la Commissione si sforzerà di apportare valore aggiunto svolgendo i ruoli di seguito indicati.

48. In primo luogo, assicurando una presenza a livello mondiale. La Commissione è presente come partner del processo di sviluppo in un numero maggiore di paesi di qualunque Stato membro, anche del più grande e, in alcuni casi, è l'unico partner dell'UE concretamente presente. Ha una politica commerciale comune, programmi di cooperazione che riguardano praticamente tutti i paesi e le regioni in via di sviluppo e una politica di dialogo condotta unitamente agli Stati membri. Riceve appoggio da un'estesa rete di delegazioni. Questo le consente di affrontare una grande varietà di situazioni, anche in stati fragili dai quali gli Stati membri si sono ritirati.

---

[1] Per componente di aiuto allo sviluppo s'intende ogni aiuto pubblico allo sviluppo (APS) elencato dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (CAS) dell'OCSE.

[2] La cooperazione comunitaria allo sviluppo è basata sugli articoli da 177 a 181 del trattato che istituisce la Comunità europea.

49. In secondo luogo, con il sostegno degli Stati membri, assicurando la coerenza delle politiche in materia di sviluppo nell'ambito delle azioni comunitarie, [1] in particolare laddove le politiche comunitarie hanno una notevole incidenza sui paesi in via di sviluppo, quali le politiche commerciali, agricole, della pesca e della migrazione, e promuovendo questo principio su più vasta scala. Basandosi sulle proprie esperienze e sulla competenza esclusiva in materia commerciale, la Comunità ha un vantaggio comparativo nel fornire sostegno ai paesi partner al fine di integrare gli scambi nelle strategie di sviluppo nazionali e di sostenere la cooperazione regionale, ogniqualvolta ciò sia possibile.

50. In terzo luogo, promuovendo le migliori pratiche in materia di sviluppo. La Commissione, unitamente agli Stati membri, stimolerà il dibattito europeo e promuoverà le migliori pratiche in materia, quali appoggio diretto al bilancio e aiuto settoriale ove opportuno, slegamento dell'aiuto, approccio basato sui risultati e deconcentrazione dell'attuazione dell'aiuto. Rafforzando le sue capacità analitiche, ha le potenzialità per fungere da fucina intellettuale riguardo a un certo numero di problematiche legate allo sviluppo.

51. In quarto luogo, facilitando il coordinamento e l'armonizzazione. La Commissione si adopererà attivamente nell'attuazione della dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto e sarà uno dei motori trainanti della promozione dell'adempimento da parte dell'UE degli impegni sottoscritti a Parigi in materia di titolarità, allineamento, armonizzazione, risultati e mutua responsabilità. La Commissione continuerà a promuovere le 3 «C» — coordinamento, complementarità e coerenza — come contributo dell'UE al più ampio programma internazionale per l'efficacia dell'aiuto. La Comunità sosterrà inoltre un maggior coordinamento degli interventi in caso di catastrofi e dell'anticipazione delle stesse, nel contesto dei sistemi e dei meccanismi internazionali esistenti e riconoscendo il ruolo guida delle Nazioni Unite nell'assicurare il coordinamento internazionale.

52. In quinto luogo, assicurando la presenza di un agente nelle zone in cui dimensioni e massa critica rivestono particolare importanza.

53. In sesto luogo, la Comunità promuoverà la democrazia, i diritti umani, il buon governo e il rispetto del diritto internazionale, con particolare riguardo alla trasparenza e alla lotta alla corruzione. L'esperienza della Commissione nella promozione della democrazia, dei diritti umani e nel consolidamento dello Stato è positiva e sarà ulteriormente accresciuta.

54. In settimo luogo, mettendo in pratica il principio della partecipazione della società civile, la Commissione sarà appoggiata dal Comitato economico e sociale europeo, che è chiamato a facilitare il dialogo con i partner economici e sociali locali.

55. Inoltre, la Commissione si adopera per migliorare la comprensione delle interdipendenze e promuovere la solidarietà nord-sud. In tal senso presterà particolare attenzione alle attività di sensibilizzazione e di formazione allo sviluppo dei cittadini dell'UE.

2. **Un approccio differenziato secondo i contesti e le necessità**

2.1 *La differenziazione nell'attuazione della cooperazione allo sviluppo*

56. Gli obiettivi di sviluppo, i principi e l'attuazione degli impegni in materia di efficacia dell'aiuto [2] devono essere applicati a tutte le componenti della cooperazione allo sviluppo. In tutti i paesi in via di sviluppo la Comunità utilizzerà gli strumenti e adotterà gli approcci che si riveleranno più efficaci per ridurre la povertà e assicurare lo sviluppo sostenibile.

57. L'attuazione della cooperazione comunitaria allo sviluppo è necessariamente specifica a un paese o a una regione, è concepita su misura per ciascun paese o regione partner, sulla base di necessità, strategie, priorità e risorse proprie del paese. La differenziazione è una necessità, considerata la diversità dei partner e delle sfide.

---

[1] In tutti i 12 settori di cui alle conclusioni del Consiglio del maggio 2005 e all'acclusa comunicazione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo.

[2] Assunti nel quadro della dichiarazione di Parigi del marzo 2005.

58. Gli obiettivi di sviluppo sono obiettivi a pieno titolo. La cooperazione allo sviluppo è uno dei principali elementi di un'ampia serie di azioni esterne, tutte importanti e che dovrebbero essere coerenti, sostenersi reciprocamente e non essere subordinate l'una all'altra. I documenti di strategia per paese, regione e tematica costituiscono gli strumenti di programmazione della Commissione che definiscono questa serie di politiche e, nel contempo, ne assicurano la reciproca coerenza.

59. L'aiuto allo sviluppo può essere fornito seguendo modalità diverse, che possono essere complementari (aiuti di tipo progetto, sostegno a programmi settoriali, aiuto al bilancio pubblico di carattere generale o settoriale, assistenza umanitaria e in materia di prevenzione delle crisi, sostegno alla società civile e, tramite essa, convergenza di norme, standard e legislazioni, ecc.), a seconda di quelle che potrebbero rivelarsi più efficaci in ciascun paese.

60. L'eliminazione della povertà è importante sia nei paesi partner a reddito medio sia in quelli a basso reddito. I paesi a basso reddito e i paesi meno avanzati devono affrontare enormi sfide nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio. Il sostegno ai paesi a basso reddito si fonderà su strategie intese a ridurre la povertà e presterà dovuta attenzione alla disponibilità dei servizi di base e all'accesso a tali servizi, alla diversificazione economica, alla sufficienza alimentare e ad un potenziamento del buon governo e delle istituzioni.

61. Il sostegno ai paesi a reddito medio resta anch'esso importante per conseguire gli obiettivi del Millennio. Molti dei paesi a medio reddito sono confrontati alle stesse difficoltà dei paesi a basso reddito. Gran parte dei poveri nel mondo vive in questi paesi che spesso si confrontano con disuguaglianze palesi e con malgoverno, il che minaccia la sostenibilità del loro stesso processo di sviluppo. La Comunità continua pertanto a fornire un'assistenza finalizzata a ridurre la povertà o strategie analoghe. Vari paesi a reddito medio sono attori strategici che svolgono un ruolo rilevante in materia di politica, sicurezza e commercio, producono e tutelano beni pubblici globali e fungono da paesi di riferimento a livello regionale. Tuttavia, presentano una vulnerabilità agli shock interni ed esterni oppure soffrono per un conflitto o ne sono appena usciti.

62. La politica di preadesione, nella misura in cui riguarda i paesi in via di sviluppo, mira a sostenere la prospettiva di adesione di paesi candidati e precandidati e la politica europea di vicinato mira inoltre a creare un partenariato privilegiato con i paesi limitrofi, ravvicinandoli all'Unione e offrendo loro di partecipare al mercato interno comunitario, continuando a sostenere il dialogo, le riforme e lo sviluppo socioeconomico. Queste politiche sono chiaramente mirate all'integrazione, ma al contempo includono importanti aspetti legati allo sviluppo. Obiettivi di riduzione della povertà e di sviluppo sociale contribuiranno a costruire società più prospere, eque e pertanto stabili in paesi che sono prevalentemente in via di sviluppo. Lo strumento che può fornire assistenza tecnica e finanziaria per sostenere queste politiche comprenderà, ove opportuno, le migliori pratiche in materia di sviluppo per promuovere una gestione e un'attuazione efficaci. La politica che orienterà questo strumento sarà realizzata in un contesto più ampio, fissato nella politica europea di preadesione e di vicinato, e farà parte integrante di azioni esterne della Comunità di maggiore portata.

63. La nuova configurazione proposta degli strumenti incentrati sulle politiche comunitarie e orizzontali [1] per l'aiuto comunitario può offrire il quadro adeguato ai vari contesti e alle condizioni del caso. In questo ambito, i programmi tematici sono sussidiari, complementari e definiti in funzione del loro valore aggiunto specifico rispetto ai programmi geografici.

2.2 *Criteri oggettivi e trasparenti per l'assegnazione delle risorse*

64. Nell'ambito di dotazioni geografiche e tematiche globali, si ricorrerà a criteri oggettivi e trasparenti per l'assegnazione delle risorse, basati sulle esigenze e i risultati, e per la revisione del relativo uso, tenendo conto delle difficoltà specifiche incontrate dai paesi in conflitto o in crisi o esposti alle catastrofi naturali, nonché delle specificità dei diversi programmi.

65. I criteri relativi ai fabbisogni includono la popolazione, il reddito pro capite, l'estensione della povertà, la ripartizione del reddito e il livello di sviluppo sociale; i criteri di efficacia includono i progressi a livello politico, economico e sociale, i progressi in materia di buon governo e l'assorbimento dell'aiuto, in particolare il modo in cui un paese sfrutta delle risorse limitate ai fini dello sviluppo, cominciando dalle proprie.

---

[1] La proposta della Commissione al Consiglio e al Parlamento si fonda su tre regolamenti incentrati sulle politiche comunitarie: la politica di prossimità e partenariato, la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica e la pre-adesione all'UE, e tre strumenti orizzontali: per l'aiuto umanitario, la stabilità e l'assistenza macrofinanziaria.

66. La politica di sviluppo deve riflettere una ripartizione delle risorse che tenga conto degli effetti di queste ultime sulla riduzione della povertà. Pertanto, si deve prestare un'attenzione particolare alla situazione dei PMA e degli altri paesi a basso reddito nell'ambito di un approccio che comprende anche gli sforzi del governo dei paesi partner per ridurre la povertà, nonché dei loro risultati e delle capacità di assorbimento dell'aiuto. I PMA e i paesi a basso reddito saranno prioritari in termini di ripartizione globale delle risorse. La Comunità dovrebbe trovare il modo di riservare maggiore attenzione ai paesi più poveri, con particolare riguardo all'Africa. Un'adeguata attenzione sarà rivolta in particolare ai paesi a reddito medio-basso (MIC) molti dei quali si trovano ad affrontare problemi simili ai LIC.

3. **Rispondere alle necessità dei paesi partner**

3.1 *Il principio della concentrazione preservando la flessibilità*

67. Il principio della concentrazione orienterà la Comunità nella programmazione per paese e per regione: ciò è essenziale per assicurare l'efficacia dell'aiuto. La Comunità applicherà questo principio in tutti i suoi programmi per paese e per regione. Ciò comporta una selezione rigorosa, nel quadro del processo di programmazione dell'aiuto comunitario di un numero limitato di settori di azione, evitando di disperdere gli sforzi in settori troppo numerosi. La selezione sarà effettuata a livello dei paesi e delle regioni, per rispettare gli impegni presi in materia di partenariato, appropriazione e allineamento.

68. Le priorità saranno identificate attraverso un dialogo trasparente e approfondito con i paesi partner, in base a un'analisi comune e in modo da garantire la complementarità con altri donatori, in particolare con gli Stati membri. Una sufficiente flessibilità nella programmazione permetterà inoltre di rispondere rapidamente a bisogni imprevisti.

69. L'agenda dell'armonizzazione richiede che i donatori collaborino a sostegno delle politiche generali e settoriali dei paesi partner. La Comunità sosterrà i paesi partner quale forza motrice nella preparazione e nel coordinamento della programmazione pluriennale di tutto il sostegno dei donatori al paese. Le strategie intese a ridurre la povertà, che mirano al conseguimento degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo, o le strategie nazionali equivalenti devono costituire il punto di partenza di questo sforzo.

3.2 *Settori per l'azione della Comunità*

70. Il ruolo specifico e i vantaggi comparativi della Comunità portano a concentrare il contributo di quest'ultima in alcuni settori, dove ha vantaggi comparativi. Pertanto la Commissione svilupperà ulteriormente le proprie competenze e capacità in questi settori. Verrà prestata una particolare attenzione allo sviluppo delle capacità e competenze necessarie a livello di paese, secondo il processo di deconcentrazione e la titolarità dei paesi partner.

71. Rispondendo alle necessità manifestate dai paesi partner, la Comunità sarà attiva principalmente nei seguenti settori, per una serie dei quali si prenderanno in considerazione i vantaggi comparati.

Il commercio e l'integrazione regionale

72. In questo settore, la Comunità assisterà i paesi in via di sviluppo promuovendo una crescita equa e sostenibile dal punto di vista ambientale, l'integrazione corretta e progressiva nell'economia mondiale e collegando il commercio e la riduzione della povertà o altre strategie equivalenti. Le priorità in questo settore sono il rafforzamento delle istituzioni e delle capacità, per concepire ed applicare in maniera efficace politiche commerciali e di integrazione sane, e il sostegno al settore privato, per trarre profitto dalle nuove possibilità di scambi.

73. Le azioni specifiche dipenderanno ampiamente dalle caratteristiche dei paesi partner. I paesi più poveri, in particolare i paesi meno avanzati e i paesi di piccole dimensioni, privi di sbocco sul mare o insulari chiedono che si esamini con particolare attenzione l'offerta e l'aumento della competitività del settore privato.

74. Gli ostacoli al commercio risultano spesso più rilevanti tra paesi in via di sviluppo. L'integrazione regionale può ridurre tali ostacoli; nel caso dei paesi ACP, questo spiana la via ad accordi di partenariato economico. L'armonizzazione della regolamentazione del mercato unico comunitario va a vantaggio di vari paesi, ed in particolare di quelli che hanno l'UE come principale partner di scambi e di investimenti.

L'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali

75. La Comunità sosterrà gli sforzi e potenzierà le capacità dei paesi partner per integrare la dimensione ambientale nello sviluppo e li aiuterà a potenziare le loro capacità di attuare gli accordi multilaterali ambientali. La Comunità sarà particolarmente attenta a iniziative che garantiscano la gestione sostenibile e la conservazione delle risorse naturali, anche come fonte di reddito, e come mezzi per preservare e creare posti di lavoro, fonti di redditi rurali e di beni e servizi ambientali. A tal fine, la Comunità incoraggerà e sosterrà strategie nazionali e regionali e parteciperà a iniziative/organizzazioni europee o globali o vi contribuirà. Un sostegno più deciso all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite per la diversità biologica aiuterà a frenare la scomparsa di biodiversità e a promuovere la biosicurezza, nonché la gestione sostenibile della biodiversità. Per il controllo della desertificazione e la gestione sostenibile delle terre, la Comunità si concentrerà sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione mediante l'integrazione efficace delle questioni di gestione sostenibile delle terre nelle strategie dei paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda la gestione sostenibile delle foreste, la Comunità sosterrà gli sforzi per combattere i disboscamenti illegali e presterà particolarmente attenzione all'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT).

76. Per quanto riguarda il cambiamento climatico, la Comunità si concentrerà sull'attuazione del piano d'azione dell'UE sui cambiamenti climatici nel contesto della cooperazione allo sviluppo, in stretta collaborazione con gli Stati membri. Il sostegno della CE ai paesi meno sviluppati e ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo s'incentrerà sull'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. La Comunità cercherà anche di favorire la gestione sostenibile delle sostanze chimiche e dei rifiuti, tenendo particolarmente conto dei legami con le questioni sanitarie.

Infrastrutture, comunicazioni e trasporti

77. La Comunità promuoverà un approccio settoriale sostenibile per i trasporti. Tale approccio sarà basato sui principi della titolarità e della determinazione delle priorità dei paesi partner mediante la lotta contro la povertà o strategie equivalenti, rispondendo ai bisogni dei paesi partner, assicurando la sicurezza, l'accessibilità e l'efficienza dei trasporti e riducendo quanto più possibile l'impatto negativo sull'ambiente. La strategia applicata per la fornitura dei trasporti è sostenibile a livello economico, finanziario, ambientale e istituzionale.

78. La Comunità risponderà, nell'ambito delle dotazioni di bilancio disponibili, alla crescente domanda, in particolare dei paesi africani, di aumentare il finanziamento delle infrastrutture, comprese le infrastrutture economiche, dei donatori, a sostegno degli sforzi volti a debellare la povertà. La Comunità offrirà appoggio a vari livelli. Punto di partenza sarà il livello nazionale, nel cui ambito gli aiuti saranno essenzialmente incanalati attraverso le strategie dei paesi partner, assicurando un equilibrio ottimale tra investimenti e manutenzione. A livello regionale e continentale la Comunità avvierà un partenariato per le infrastrutture, che affiancherà l'operato delle comunità economiche regionali e di altri partner di rilievo, compreso il settore privato. Il partenariato con il settore privato fruirà di un sostegno.

79. La Comunità sosterrà inoltre un maggior uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per colmare il divario digitale. Rafforzerà inoltre il suo sostegno alla ricerca collegata allo sviluppo.

Risorse idriche e energia

80. Il quadro strategico comunitario per la gestione integrata delle risorse idriche mira ad assicurare un approvvigionamento sufficiente in acqua potabile di buona qualità, nonché adeguate condizioni sanitarie e di igiene per tutti, in linea con gli MDG e gli obiettivi del Millennio ed agli obiettivi di Johannesburg. Mira inoltre ad istituire un quadro per la protezione a lungo termine di tutte le risorse idriche, evitando un ulteriore degrado e promuovendo un uso sostenibile dell'acqua.

81. L'iniziativa europea per l'acqua contribuisce a conseguire questi obiettivi strategici. Gli elementi chiave sono i seguenti: rafforzare l'impegno politico ad agire; mettere in evidenza le questioni dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari nel contesto degli sforzi intesi a lottare contro la povertà e dello sviluppo sostenibile, promuovere migliori formule di gestione delle risorse idriche; sostenere la cooperazione regionale e subregionale in materia di gestione delle risorse idriche e catalizzare finanziamenti supplementari.

82. Ampie fasce della popolazione dei paesi in via di sviluppo non hanno accesso a servizi energetici moderni e dipendono da sistemi inefficienti e costosi di approvvigionamento di energia per uso domestico. La politica comunitaria mira pertanto essenzialmente a favorire un ambiente istituzionale e finanziario sano, a sensibilizzare e a sviluppare le capacità, nonché ad ottenere finanziamenti al fine di migliorare l'accesso a servizi energetici moderni, di costo ragionevole, sostenibili, efficienti, puliti (anche da fonti rinnovabili di energia) tramite l'iniziativa europea per l'energia e altre iniziative internazionali e nazionali. Saranno inoltre compiuti sforzi per sostenere il salto tecnologico in settori quali l'energia e i trasporti.

Sviluppo rurale, pianificazione del territorio, agricoltura e sicurezza alimentare

83. L'agricoltura e lo sviluppo rurale hanno un ruolo essenziale nella lotta contro la povertà e nella crescita. Per rilanciare gli investimenti in questi settori, la Comunità sosterrà uno sviluppo territoriale autonomamente determinato dai singoli paesi, partecipativo, decentrato e sostenibile sotto il profilo ambientale, mirante ad accentuare la partecipazione dei beneficiari sia all'identificazione delle priorità di investimento che alla gestione delle risorse, per sostenere l'emergere di veri poli di sviluppo locale, nel rispetto della capacità degli ecosistemi. Affinché i risultati siano sostenibili è essenziale promuovere, a tutti i livelli, un contesto strategico coerente e favorevole.

84. La Comunità continuerà ad adoperarsi per migliorare la sicurezza alimentare a livello internazionale, regionale e nazionale. Sosterrà approcci strategici nei paesi che versano in condizioni di vulnerabilità cronica. L'accento sarà posto sulla prevenzione, le reti di sicurezza, il miglioramento dell'accesso alle risorse, la qualità nutrizionale e lo sviluppo delle capacità. Particolare attenzione sarà prestata alle situazioni di transizione ed all'efficacia dell'aiuto d'urgenza.

85. Per quanto riguarda l'agricoltura, la Comunità concentrerà il suo impegno sull'accesso alle risorse (terra, acqua, finanze), sull'intensificazione sostenibile della produzione (se del caso e in particolare nei paesi meno avanzati), sulla competitività sui mercati regionali ed internazionali e sulla gestione dei rischi (nei paesi che dipendono dai prodotti di base). Per assicurare che lo sviluppo tecnologico sia favorevole ai paesi in via di sviluppo, la Comunità sosterrà la ricerca agricola a livello globale.

Buon governo, democrazia, diritti dell'uomo e sostegno alle riforme economiche e istituzionali

86. Ai fini della lotta contro la povertà e dello sviluppo sostenibile è essenziale compiere progressi in materia di protezione dei diritti dell'uomo, buon governo e democratizzazione [1]. Tutti dovrebbero godere di tutti i diritti dell'uomo in linea con gli accordi internazionali. Su tale base la Comunità promuoverà il rispetto dei diritti dell'uomo per tutti, in collaborazione con gli attori governativi e non governativi nei paesi partner. La Comunità si adopererà attivamente per promuovere i diritti dell'uomo quale parte integrante di un dialogo nazionale partecipativo in materia di buon governo. Promuovere il buon governo richiede un approccio pragmatico basato sul contesto specifico di ciascun paese. La Comunità promuoverà attivamente un dialogo nazionale partecipativo in materia di buon governo in settori quali la lotta contro la corruzione, la riforma del settore pubblico, l'accesso alla giustizia e la riforma dell'ordinamento giudiziario. Questo aspetto è essenziale per realizzare programmi di riforme determinati autonomamente dai singoli paesi in un contesto di responsabilità e in condizioni istituzionali favorevoli alla difesa dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto.

---

[1] La comunicazione del 2003 sul Governance e sviluppo ha enunciato la definizione e l'approccio della Comunità europea in materia di buon governo.

87. Nell'ottica di un miglioramento della legittimità e dell'attendibilità delle riforme condotte autonomamente dai singoli paesi, la Comunità promuoverà un alto livello di impegno politico a favore di tali riforme. Sosterrà inoltre, come parte di questo processo, il decentramento e le autorità locali nonché il rafforzamento del ruolo dei parlamenti, promuoverà la sicurezza umana dei poveri e il consolidamento dei processi nazionali intesi ad assicurare elezioni libere, regolari e trasparenti. La Comunità promuoverà i principi di governance democratica nei settori finanziario, tributario e giudiziario.

88. La Comunità continuerà ad essere un attore essenziale, coordinandosi con le istituzioni di Bretton Woods, nel sostenere le riforme economiche e istituzionali, comprese le strategie di indagine della povertà (SRP), avviando un dialogo con i governi impegnati in tali programmi ed offrendo loro assistenza finanziaria. La Comunità manterrà viva la sua attenzione per l'impatto delle riforme, in termini di crescita, di miglioramento del clima imprenditoriale, di stabilità macroeconomica e di effetti sull'alleviamento della povertà. Incentrando il suo dialogo sui risultati la Comunità promuoverà una reale titolarità nazionale delle riforme. Sarà inoltre posto un accento particolare sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, elemento fondamentale per combattere la corruzione e promuovere una spesa pubblica efficiente.

Prevenzione dei conflitti e Stati fragili

89. La Comunità, nell'ambito delle rispettive competenze delle sue istituzioni, svilupperà un approccio globale di prevenzione della fragilità degli Stati, dei conflitti, delle catastrofi naturali e di altri tipi di crisi. Al riguardo la Comunità sosterrà gli sforzi dei paesi partner e delle organizzazioni regionali volti a potenziare i sistemi di allarme preventivo, il governo democratico e le capacità istituzionali. La Comunità, in stretta collaborazione e in stretto coordinamento con le strutture esistenti del Consiglio, svilupperà anche la sua capacità di riconoscere i segni precoci di fragilità di uno Stato, migliorando l'analisi e il monitoraggio congiunti nonché la valutazione degli Stati difficili, fragili e in dissoluzione con altri donatori. Inoltre attuerà attivamente i principi dell'OCSE per il buon impegno internazionale negli Stati fragili in tutta la programmazione.

90. Nelle situazioni di partenariato difficile, di Stati fragili o in dissoluzione, le priorità immediate della Comunità saranno offrire servizi di base e soddisfare fabbisogni tramite una collaborazione con la società civile e le organizzazioni delle Nazioni Unite. Il traguardo a lungo termine dell'impegno comunitario è accrescere la titolarità nazionale e continuare a creare istituzioni statali legittime, efficaci e stabili nonché a promuovere una società civile attiva ed organizzata, in partenariato con il paese interessato.

91. La Comunità continuerà a sviluppare piani globali per i paesi che presentano pericoli significativi di conflitto, che dovrebbero riguardare tutte le politiche che possono aggravare o ridurre il rischio di conflitto.

92. Essa manterrà il proprio sostegno alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti e all'instaurazione della pace, esaminando le cause principali dei conflitti violenti, in particolare la povertà, il degrado, lo sfruttamento e le disuguaglianze in materia di suddivisione delle terre e delle risorse naturali e di accesso alle stesse, un governo debole, le violazioni dei diritti dell'uomo e la disuguaglianza dei sessi. Essa promuoverà anche il dialogo, la partecipazione e la riconciliazione, allo scopo di favorire la pace e prevenire le ondate di violenza.

Sviluppo umano

93. Il quadro politico comunitario in materia di sviluppo umano per sanità, istruzione, cultura e parità di genere persegue un miglioramento della vita delle persone, conformemente agli obiettivi di sviluppo del Millennio, mediante un'azione a livello globale e dei singoli paesi. Esso sarà guidato dal principio dell'investimento nelle persone e della loro valorizzazione, promuovendo la parità di genere e l'equità.

94. Gli obiettivi di sviluppo del Millennio non possono essere raggiunti senza conseguire progressi nella realizzazione dell'obiettivo della salute e dei diritti universali sessuali e riproduttivi come stabilito nell'Agenda del Cairo della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo. Per far fronte al devastante impatto dell'HIV/AIDS, della tubercolosi e della malaria nei paesi in via di sviluppo, sarà elaborata una tabella di marcia per le azioni congiunte dell'UE sul Programma di azione europeo. La Comunità sosterrà la piena attuazione delle strategie intese a promuovere la salute e i diritti sessuali e riproduttivi e collegherà la lotta contro l'HIV/AIDS al sostegno alla salute e ai diritti sessuali e riproduttivi. La Comunità affronterà inoltre la straordinaria crisi in materia di risorse umane presso i prestatori di cure sanitarie, accordando un finanziamento equo per la salute, rafforzando i sistemi sanitari al fine di promuovere migliori risultati sanitari e rendendo il costo dei farmaci più abbordabile per i poveri.

95. Gli indicatori di efficienza connessi con gli obiettivi di sviluppo del Millennio saranno rafforzati per collegare meglio il settore e il sostegno finanziario ai progressi nel conseguimento di detti obiettivi e per garantire un finanziamento adeguato di sanità e istruzione.

96. La Comunità intende contribuire all'iniziativa «Istruzione per tutti». Le priorità nel settore educativo sono un'istruzione primaria di qualità e la formazione professionale nonché la lotta alle disuguaglianze. Si presterà particolare attenzione alla promozione dell'istruzione delle bambine e alla loro sicurezza in ambiente scolastico. Saranno sostenuti lo sviluppo e l'attuazione di piani settoriali con un radicamento nazionale e la partecipazione ad iniziative tematiche regionali e globali nel settore educativo.

La coesione sociale e l'occupazione

97. Nel contesto dell'eliminazione della povertà, la Comunità mira a prevenire l'esclusione sociale e a combattere le discriminazioni contro qualsiasi gruppo. Promuoverà il dialogo e la protezione sociali, in particolare per affrontare la disuguaglianza di genere, tutelare i diritti delle popolazioni autoctone, proteggere i minori dalla tratta degli esseri umani, dai conflitti armati e dalle peggiori forme di lavoro minorile e discriminazione e affrontare la condizione dei disabili.

98. Saranno sostenute le politiche sociali e fiscali volte a promuovere l'equità. Le azioni prioritarie comprenderanno il sostegno alle riforme fiscali e della sicurezza sociale, la responsabilità sociale delle imprese, la crescita a favore dei poveri e l'occupazione.

99. L'occupazione è un fattore essenziale per giungere ad un livello elevato di coesione sociale. La Comunità promuoverà gli investimenti che generano posti di lavoro e sostengono lo sviluppo delle risorse umane. La Comunità promuoverà al riguardo un lavoro dignitoso per tutti, conformemente all'agenda dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

3.3. *Un rafforzamento dell'approccio di integrazione («mainstreaming»)*

100. Talune problematiche richiedono, oltre all'attuazione di azioni e di politiche specifiche, un approccio di integrazione, poiché rappresentano anche dei principi generali applicabili a qualsiasi tipo di iniziativa e necessitano di uno sforzo multisettoriale.

101. In tutte le attività la Comunità applicherà un approccio rafforzato di integrazione delle seguenti questioni orizzontali: la promozione dei diritti dell'uomo, la parità di genere, la democrazia, il buon governo, i diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone, la sostenibilità ambientale e lotta contro l'HIV/AIDS. Tali questioni orizzontali sono al contempo obiettivi in sé e fattori cruciali per il rafforzamento dell'impatto e della sostenibilità della cooperazione.

102. La Commissione rilancerà questo approccio utilizzando tutte le risorse di cui essa dispone in maniera sistematica e strategica [1]. Innanzi tutto garantirà che i suoi servizi sviluppino la capacità di attuare questa politica. Intensificherà il dialogo con i paesi partner per promuovere l'integrazione di tali questioni nelle politiche e nelle strategie di riduzione della povertà (SRP) nazionali. Agevolerà inoltre l'instaurazione di reti di competenza e di assistenza tecnica.

---

[1] Le valutazioni ambientali strategiche ed analisi di impatto in termini di uguaglianza uomo/donna saranno effettuate sistematicamente, anche nel quadro degli aiuti del bilancio generale («approccio ecologico al bilancio») e settoriali.

Democrazia, buon governo, diritti dell'uomo, diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone

103. La democrazia, il buon governo, i diritti dell'uomo e i diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone saranno promossi in partenariato con tutti i paesi che ricevono l'assistenza comunitaria allo sviluppo. Tali questioni dovrebbero essere sistematicamente incluse negli strumenti comunitari di sviluppo tramite tutti i documenti di strategia regionali e per paese. Il principio fondamentale per la tutela dei diritti delle popolazioni autoctone nella cooperazione allo sviluppo è garantire la loro partecipazione e l'assenso libero e preliminare in conoscenza di causa delle comunità interessate.

Parità di genere

104. L'uguaglianza tra uomini e donne e la partecipazione attiva di entrambi i generi a tutti gli aspetti del progresso sociale sono i presupposti fondamentali per la riduzione della povertà. L'aspetto di genere deve essere affrontato in stretto collegamento con la riduzione della povertà, lo sviluppo sociale e politico e la crescita economica, e integrato in tutti gli aspetti della cooperazione allo sviluppo. La parità di genere sarà promossa attraverso il sostegno a pari diritti, accesso e controllo in relazione alle risorse e a pari voce in capitolo nella politica e nell'economia.

Sostenibilità ambientale

105. La Comunità sosterrà gli sforzi dei paesi partner (governi e società civile) volti a integrare la dimensione ambientale nello sviluppo, compresa l'attuazione degli accordi multilaterali ambientali (1). Essa contribuirà inoltre a potenziarne le capacità al riguardo. La protezione dell'ambiente deve essere inclusa nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

HIV/AIDS

106. In tutti i paesi la lotta all'HIV/AIDS è definita un impegno che accomuna trasversalmente settori e istituzioni. Permane la necessità di integrare questa problematica in numerose attività che non sono direttamente collegate ad essa e nei programmi di lavoro del sostegno settoriale specifico.

3.4. *Sostegno ad iniziative e fondi mondiali*

107. La Commissione continuerà a contribuire ad iniziative mondiali palesemente connesse agli obiettivi di sviluppo del Millennio e a beni pubblici mondiali. Le iniziative e i fondi mondiali sono potenti strumenti per avviare nuove azioni politiche o potenziare le azioni esistenti, quando la loro portata risulti insufficiente, e riescono a sensibilizzare l'opinione pubblica e a suscitare il suo appoggio più efficacemente delle tradizionali istituzioni di aiuto. Questo tipo di aiuti dovrebbe affiancare le strategie nazionali, contribuire al dialogo con i paesi e mirare all'integrazione dei fondi nei loro cicli di bilancio.

108. Occorrerà valutare caso per caso il valore aggiunto delle iniziative e dei fondi mondiali, previa consultazione della Commissione con gli Stati membri e, laddove opportuno, con il Parlamento europeo per quanto riguarda le disposizioni di bilancio. La Commissione determinerà criteri che permetteranno di decidere sulla partecipazione e il contributo della Comunità ai fondi mondiali. Essa darà la priorità alle iniziative che contribuiscono a conseguire gli obiettivi di sviluppo del Millennio e ad aumentare la disponibilità di beni pubblici globali.

3.5. *Coerenza delle politiche a favore dello sviluppo*

109. La Commissione e gli Stati membri approntеranno un programma di lavoro aperto sull'attuazione delle conclusioni del Consiglio, del maggio 2005, sulla coerenza delle politiche a favore dello sviluppo. Detto programma di lavoro indicherà varie priorità di azione, definirà i compiti e le responsabilità del Consiglio, degli Stati membri e della Commissione e fisserà l'ordine sequenziale e i calendari, in modo che politiche diverse da quelle di aiuto possano agevolare il conseguimento degli MDG da parte dei paesi in via di sviluppo. La Commissione rafforzerà i suoi strumenti esistenti, segnatamente la valutazione dell'impatto e le consultazioni con i paesi in via di sviluppo nella formulazione e nell'attuazione delle politiche, e ne esaminerà di nuovi, qualora sia necessario, a sostegno di una maggiore coerenza delle politiche per lo sviluppo.

(1) Clima, biodiversità, desertificazione, rifiuti e prodotti chimici.

110. A prescindere dai progressi in altri impegni relativi alle politiche di sviluppo, si riserverà un'attuazione urgente agli impegni e alle azioni relativi all'immigrazione. A questo riguardo, la Commissione mirerà ad includere le questioni in materia di migrazione e rifugiati nelle strategie nazionali e regionali e nei partenariati con i paesi interessati, e a promuovere le sinergie tra migrazione e sviluppo affinché la migrazione divenga una forza positiva per quest'ultimo. Essa sosterrà i paesi in via di sviluppo nelle loro politiche di gestione dei flussi migratori, come pure nei loro sforzi volti a combattere la tratta di esseri umani al fine di garantire che i diritti umani dei migranti siano rispettati.

4. **Una gamma di modalità secondo le necessità e l'efficienza**

111. La Comunità dispone di una vasta gamma di modalità di applicazione dell'aiuto allo sviluppo, che le permette di far fronte a differenti necessità in vari contesti. Esse sono disponibili per tutti i programmi geografici e tematici e costituiscono un vero e proprio valore aggiunto comunitario.

112. L'assistenza comunitaria, sotto forma di sostegno sia a progetti sia a programmi settoriali o a bilanci settoriali o generali, dovrebbe appoggiare i paesi partner nella lotta contro la povertà o in strategie equivalenti. La scelta delle modalità più adeguate dell'aiuto comunitario per ciascun paese si effettuerà nel quadro del ciclo di programmazione che deve essere sempre più allineato con i processi di preparazione delle politiche settoriali e di attuazione dei bilanci nazionali.

113. Ove le circostanze lo consentano, la modalità preferita di appoggio a riforme economiche e fiscali e all'attuazione di strategie di riduzione della povertà sarà il sostegno al bilancio per settori specifici o per il programma generale di spesa pubblica. Essa permetterà agli Stati beneficiari di far fronte all'aumento dei bilanci di funzionamento, favorirà l'armonizzazione e l'allineamento con le politiche nazionali, contribuirà a ridurre i costi di transazione e incoraggerà un approccio basato sui risultati. Siffatti programmi generalmente richiederanno il sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali, con cui si coordinerà quello della Comunità. Il valore aggiunto della complementarità del contributo UE e la complementarità supplementare dovrebbero essere chiaramente definiti. Le capacità di gestione finanziaria dei paesi beneficiari dovrebbe essere rafforzata e controllata rigorosamente.

114. L'erogazione di un diretto sostegno al bilancio sarà effettuata nel rispetto delle raccomandazioni espresse negli orientamenti forniti dalla buona pratica del CAS/OCSE sugli aiuti al bilancio pubblico, in particolare in termini di allineamento, coordinamento e condizioni. Gli orientamenti relativi all'erogazione di sostegno al bilancio che si applicheranno a tutti i paesi partner e saranno rafforzati stabilendo precisi parametri e monitorando gli indicatori definiti per verificare l'efficacia di questa modalità di aiuto.

115. La Comunità si avvarrà coerentemente di un approccio incentrato sui risultati e basato su indicatori di avanzamento. La condizionalità evolverà sempre più verso un concetto di «contratto» basato su impegni reciproci negoziati e formulati in termini di risultati.

116. L'approccio microfinanziario è stata un'importante innovazione degli ultimi anni. Esso continuerà ad essere sviluppato ponendo l'accento sulla costruzione di capacità e su organizzazioni dotate di pertinenti conoscenze specialistiche.

117. La riduzione del debito, assimilabile a un aiuto indiretto al bilancio pubblico, che presenta costi di transazione limitati e favorisce il coordinamento e l'armonizzazione dei finanziatori, potrebbe, ove ciò sia necessario ed opportuno, aiutare i paesi a ridurre la propria vulnerabilità nei confronti delle situazioni di shock esterni.

118. L'aiuto comunitario continuerà ad essere fornito essenzialmente in forma di doni, il che si adatta in particolare alla situazione dei paesi più poveri e a limitata capacità di rimborso.

119. Al fine di assicurare un'ottimizzazione degli effetti sui paesi beneficiari, si dovrebbero rafforzare le sinergie tra i programmi sostenuti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e da altre istituzioni finanziarie e quelli finanziati dalla Comunità. La BEI svolge un ruolo sempre più importante nell'attuazione dell'aiuto comunitario, mediante investimenti nelle imprese private e pubbliche nei paesi in via di sviluppo.

120. Al fine di migliorare l'efficacia degli aiuti multilaterali, la Comunità rafforzerà altresì la sua cooperazione con il sistema delle Nazioni Unite, con istituzioni finanziarie internazionali e con altre organizzazioni e agenzie internazionali rilevanti per le azioni in cui tale cooperazione offre un plusvalore.

121. La Comunità realizzerà progressi definendo una serie di linee guida per l'intervento nei paesi in crisi o che escono da una crisi, garantendo un adeguamento per quanto riguarda tanto le procedure di assegnazione delle risorse quanto le modalità di intervento, preoccupandosi di rispondere in modo rapido e flessibile con una gamma diversificata di interventi.

5. **Progressi nelle riforme di gestione**

122. Nel 2000 la Commissione ha varato un programma di riforme intese ad accelerare l'attuazione dell'assistenza esterna della Comunità e a migliorare la qualità della fornitura dell'aiuto. Tale programma ha prodotto i seguenti risultati: i) una migliore programmazione nell'ambito di un ciclo progettuale coerente incentrato sull'eliminazione della povertà; ii) la creazione di un'entità unica — EuropeAid — incaricata dell'attuazione dell'assistenza; iii) il completamento di un processo di devoluzione che affida attualmente a 80 delegazioni la responsabilità della gestione dell'aiuto; iv) il potenziamento delle risorse umane per accelerare l'attuazione; v) il miglioramento dei metodi di lavoro attraverso procedure armonizzate e semplificate, migliori sistemi informativi e un personale più adeguatamente formato; vi) l'innalzamento della qualità tramite un processo di sostegno della qualità e di monitoraggio di tutte le fasi della gestione del progetto; vii) un'attuazione più rapida dell'assistenza.

123. Sono ancora necessari miglioramenti e si continua a realizzarne. A livello esterno, l'agenda di coordinamento e armonizzazione con gli altri donatori avrà un notevole impatto positivo sulla fornitura dell'aiuto. A livello interno, la Commissione continuerà a semplificare le procedure, a favorire una maggiore devoluzione alle delegazioni, a precisare le interazioni fra delegazioni e organi centrali e a migliorare i sistemi informativi. In questo contesto, si presterà maggiore attenzione alla qualità di progetti e programmi in entrata, attraverso un processo rafforzato di sostegno alla qualità. Ciò richiederà anche una più precisa individuazione di un numero limitato di settori bersaglio (e di un numero limitato di attività all'interno di essi) per ciascun paese partner. Durante la fase di attuazione si dovrebbero utilizzare meglio gli strumenti di verifica e, alla chiusura dei programmi, le valutazioni dovrebbero evidenziare in modo più chiaro i dati da utilizzare per il processo di programmazione e individuazione.

6. **Verifica e valutazione**

Insegnamenti da trarre dalla valutazione della DPS del 2000

124. Dalla valutazione della politica di sviluppo della Comunità europea nel 2000 e dal suo impatto sull'aiuto comunitario emergono molti importanti insegnamenti. Fra essi si possono citare la necessità di rispecchiare i recenti impegni internazionali per lo sviluppo, come quelli assunti nelle conferenze dell'ONU, e i progressi compiuti verso le migliori pratiche nel campo dello sviluppo, come il sostegno al bilancio e la dichiarazione di Parigi. È necessario inoltre che la DPS sia sentita maggiormente propria da tutte le parti della Commissione e sia largamente accettata nel Parlamento europeo. Essa dovrebbe essere costantemente applicata nei programmi comunitari di sviluppo in tutti i paesi in via di sviluppo. Questi insegnamenti sono stati tratti in occasione dell'approvazione della nuova dichiarazione; di essi si terrà pienamente conto nella futura attuazione dell'aiuto comunitario in tutti i paesi in via di sviluppo.

Controllare l'attuazione futura

125. La Commissione dovrebbe elaborare una serie di obiettivi misurabili per attuare questa politica e dovrebbe valutarne regolarmente i progressi nella relazione annuale sull'attuazione della politica di sviluppo della Comunità europea.

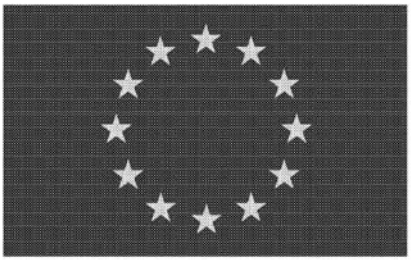
126. La Commissione si assicurerà che tutti i suoi servizi e le sue delegazioni che gestiscono la programmazione e l'attuazione dell'aiuto comunitario allo sviluppo utilizzino questa politica di sviluppo della Comunità europea come punto di riferimento fondamentale per gli obiettivi e principi comunitari per l'attuazione dell'insieme della cooperazione allo sviluppo.

Dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio

Qualora uno Stato membro desiderasse rivedere l'applicabilità della presente dichiarazione a un determinato paese a seguito della decisione dell'OCSE/DAC dell'aprile 2006, il Consiglio esaminerà la questione.

DÉVELOPPEMENT

Compendium
des stratégies de coopération au développement 2007



LOUIS MICHEL
Commissaire européen
chargé du Développement
et de l'Aide humanitaire

COMMISSION EUROPÉENNE
DE 138
OCTOBRE 2007

Cette brochure est publiée en français et en anglais
par la Commission européenne, Direction générale du Développement
et des Relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne
sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu/)

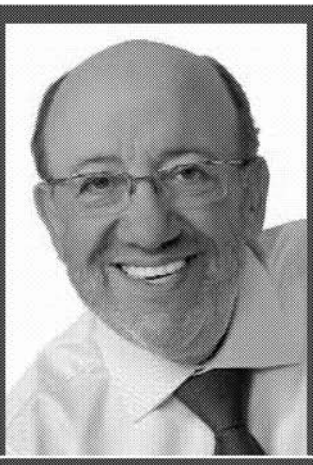
Luxembourg: Office des publications officielles
des Communautés européennes, 2007

ISBN: 978-92-79-06610-8

© Communautés européennes, 2007
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Imprimé en Belgique, octobre 2007

Compendium
des stratégies de coopération au développement 2007



Louis Michel

Commissaire européen
en charge du Développement
et de l'Aide humanitaire

La publication que vous tenez dans les mains constitue la second volume du «Compendium des stratégies de coopération au développement» de l'Union européenne.

Vous vous souviendrez qu'en 2006, la Direction générale du Développement et des relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique de la Commission européenne avait édité un premier volume qui détaillait les différentes mesures prises depuis le début de mon mandat de Commissaire européen et qui organisait la nouvelle conception, le nouveau cadre du véritable «projet politique» de coopération au développement de l'Union européenne:

- Le Consensus européen pour le développement.
- Une aide de l'Union européenne plus importante, plus efficace et plus rapide.
- La Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique.
- Vers l'établissement d'un Partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique du Sud.
- La gouvernance dans le Consensus européen pour le développement – Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne.

Dans cette édition 2007, nous actualisons le dispositif en reproduisant six communications plus récentes de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, dont vous trouverez le détail dans la table des matières qui suit.

À leur lecture, vous mesurerez mieux comment l'Union européenne poursuit son travail et révolutionne littéralement sa politique de développement.

L'éradication de la pauvreté reste le principal défi des années à venir. Il en va d'un devoir de justice et de solidarité humaine. Nous mettrons tout en œuvre pour poursuivre sur cette voie.

Louis Michel

Table des matières

STRATÉGIE POUR L'AFRIQUE: UN PARTENARIAT POLITIQUE RÉGIONAL DE L'UE POUR LA PAIX, LA SÉCURITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE
Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – COM(2006) 601 final

1. Introduction
2. Dimension et dynamique régionales
3. Un programme de travail en vue d'une action à l'échelle régionale
4. Un environnement favorable à la réussite du partenariat
5. Conclusion
6. Liste des abréviations

CODE DE CONDUITE DE L'UE SUR LA DIVISION DU TRAVAIL DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT
Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – COM(2007) 72 final

Introduction
1. Une fenêtre d'opportunité sans précédent
2. Les différentes facettes de la complémentarité
3. Aller de l'avant: une division plus efficace du travail

Conclusion

L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES ET L'ÉMANCIPATION DES FEMMES DANS LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT
Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – COM(2007) 100 final

1. Introduction
2. Philosophie sous-tendant l'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes
3. Progrès et défis
4. Une stratégie de l'UE pour accélérer la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes
5. Actions CE spécifiques en faveur de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes
6. Conclusion

DE MONTERREY AU CONSENSUS EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT : RESPECTER NOS ENGAGEMENTS
Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – COM(2007) 158 final

Introduction
1. L'Union européenne a honoré ses engagements globaux d'accroissement de l'aide en 2006 – mais le respect des prochaines échéances nécessite des efforts supplémentaires et ordonnés
2. L'aide au commerce devra s'accroître pour permettre aux pays en développement de bénéficier de l'ouverture commerciale – un plan de mise en œuvre sera nécessaire
3. La qualité et l'efficacité de l'aide européenne doivent s'accroître – la Commission a proposé un code de conduite sur la division du travail

Conclusions

VERS UNE STRATÉGIE DE L'UE D'AIDE AU COMMERCE – CONTRIBUTION DE LA COMMISSION
Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – COM(2007) 163 final

1. Origine de la stratégie de l'UE d'aide au commerce
2. Objectifs
3. Augmenter les volumes d'aide au commerce
4. Améliorer la qualité de l'aide au commerce de l'UE
5. Aspects spécifiques aux ACP
6. Suivi et notification
7. Capacités de l'UE en matière d'aide au commerce

TENIR LES PROMESSES DE L'EUROPE SUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT
Rapport annuel de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – COM(2007) 164 final

1. Introduction
2. Les niveaux d'aide de l'UE pourraient atteindre des niveaux record pendant toute la période 2006-2010
3. Progrès lents mais réguliers dans la mise en œuvre de sources de financement novatrices
4. Vigilance nécessaire pour garantir la poursuite du caractère supportable de la dette dans les pays en développement
5. Une stratégie de l'UE pour l'aide au commerce renforce les engagements concernant le commerce et le développement
6. Efficacité de l'aide – l'UE doit faire un meilleur usage des outils dont elle dispose
7. Des progrès plus rapides sont nécessaires vers des mécanismes d'aide plus prévisibles
8. Atténuation de l'impact des chocs exogènes: un appui plus important des États membres est nécessaire pour soutenir les nouveaux concepts
9. Déliement de l'aide: les développements internationaux sont à la traîne par rapport aux progrès de l'UE
10. Rehausser l'influence de l'UE dans les institutions financières internationales (IFI)
11. L'UE confirme son soutien aux biens publics mondiaux (BPM) mais ne liera pas son action aux recommandations du groupe de travail international
12. Conclusions

Stratégie pour l'Afrique: un partenariat politique régional de l'UE pour la paix, la sécurité et le développement dans la Corne de l'Afrique

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen

COM(2006) 601 final

Table des matières

STRATÉGIE POUR L'AFRIQUE:
UN PARTENARIAT POLITIQUE RÉGIONAL DE L'UE POUR LA PAIX,
LA SÉCURITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE

1. Introduction

1.1. Cadre d'action
1.2. Pourquoi la Corne de l'Afrique revêt une importance stratégique pour l'UE

2. Dimension et dynamique régionales

2.1. Interconnexions régionales
2.2. Problèmes régionaux transversaux

3. Un programme de travail en vue d'une action à l'échelle régionale

3.1. Encourager une coopération et une intégration politiques et économiques régionales efficaces
3.2. Résoudre les principaux problèmes politiques stratégiques au niveau national ayant des ramifications régionales
3.3. Aborder les questions transversales et transfrontalières

4. Un environnement favorable à la réussite du partenariat

4.1. Mesures d'accompagnement de l'UE proposées
4.2. Mesures d'accompagnement des partenaires de la Corne de l'Afrique proposées

5. Conclusion

6. Liste des abréviations

1. Introduction

1.1. Cadre d'action

Le 20 mars 2006, la Commission européenne a présenté une première esquisse de stratégie pour la paix, la sécurité et le développement à l'intention de la région de la Corne de l'Afrique lors du 11e sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement). La présente communication traduit l'intérêt et la volonté politique mutuels d'œuvrer pour la stabilité et la solidarité régionales et résulte des consultations de haut niveau qui ont été menées depuis lors et auxquelles ont participé tous les pays de l'IGAD et d'autres acteurs régionaux intéressés tels que la Ligue des États arabes et l'Égypte.

La communication se fonde sur deux stratégies importantes déjà mises en place par l'UE: le **«consensus européen pour le développement»** adopté par le Parlement européen, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres se réunissant au sein du Conseil et de la Commission le 20 décembre 2005(1) et la **«stratégie UE-Afrique»** approuvée par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005. La première stratégie fournit un cadre politique général visant à parvenir à une réduction de la pauvreté et à un développement durable en adoptant une approche basée sur la prévention face à la fragilité des États, en soutenant la prévention et la résolution des conflits et en œuvrant pour la paix. La seconde stratégie s'appuie sur la politique de l'UE à l'égard de l'Afrique en précisant que *«des questions telles que la paix et la sécurité, la migration, les interconnexions ou la gestion des catastrophes exigent en principe des réponses régionales ou continentales»* et en soulignant la nécessité de *«développer une démarche globale en matière de prévention des conflits qui cherche à intégrer les politiques et les actions dans les domaines de la sécurité, du développement et de la gouvernance démocratique. L'UE devrait de façon croissante utiliser des stratégies et instruments de développement régionaux et nationaux pour s'attaquer aux causes structurelles des conflits.»*

La sécurité et le développement sont des questions importantes et complémentaires. En l'absence de paix et de sécurité, le développement et l'éradication de la pauvreté sont impossibles de même qu'aucune paix durable n'est envisageable en l'absence de développement et d'éradication de la pauvreté.

---

(1) JO C 46 du 24.2.2006, p. 1.

Cette hypothèse centrale sur laquelle s'appuie la stratégie UE-Afrique s'applique particulièrement à la région de la Corne. La Corne de l'Afrique est l'une des régions les plus menacées par les conflits dans le monde ainsi que l'une des plus pauvres. La crise qui se prolonge à la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie, celle qui sévit en Somalie et les conflits au Soudan et dans le nord de l'Ouganda exercent une influence sur les moyens de subsistance de millions de personnes, ce qui éloigne la région des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Sur la base de ce cadre d'action, la Commission européenne propose à présent de mettre en place **«un partenariat politique régional»** avec la Corne de l'Afrique(2), à titre d'essai dans le cadre de l'application de la stratégie UE-Afrique. La présente communication a pour objectif principal de contribuer à la réduction de l'instabilité dans la région, condition indispensable pour parvenir aux OMD. Elle présente une approche globale de prévention des conflits dans la Corne de l'Afrique, en s'attaquant à court et moyen terme aux causes premières de l'instabilité, au niveau tant national que régional, et en renforçant la coopération régionale. Elle devrait guider l'action extérieure de l'UE dans la région ainsi que la formulation des documents de stratégie par pays et régionaux.

1.2. Pourquoi la Corne de l'Afrique revêt une importance stratégique pour l'UE

Une région prospère, démocratique, stable et sûre sert les intérêts des pays et des peuples tant de la Corne de l'Afrique que de l'UE. Au contraire, une Corne de l'Afrique incontrôlée, politiquement négligée, économiquement marginalisée et dégradée sur le plan de l'environnement, peut menacer la stabilité générale de la région et de l'UE et entraver les objectifs de la politique de développement de même qu'elle peut constituer une menace pour la sécurité de l'Union européenne.

L'UE est le partenaire le plus important de la région de la Corne en termes de développement. Elle est également l'un des principaux prestataires d'aide humanitaire. La vulnérabilité et les inégalités socio-économiques, les lacunes en termes de droits de l'homme et de droits sociaux, l'insécurité alimentaire chronique, la concurrence pour l'accès aux ressources naturelles limitées, la

(2) Définie dans la présente communication comme regroupant tous les pays de l'IGAD: Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, la Somalie, le Soudan, l'Ouganda.

mauvaise gouvernance et la croissance démographique constituent les caractéristiques sous-jacentes de la région auxquelles les politiques de l'UE en matière de stabilité et de réduction de la pauvreté, avec les partenaires régionaux et internationaux, visent à s'attaquer. La stabilité dans la Corne de l'Afrique est également essentielle, d'un point de vue stratégique, pour la sécurité de l'UE. Les dynamiques transfrontalières telles que la migration et les trafics clandestins d'armes, de drogue et les flux de réfugiés, sont des facteurs d'instabilité et de tensions qui se sont étendus dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique et au-delà, et pourraient même atteindre l'UE. L'insécurité qui prévaut dans la région a également contribué à une culture de la délinquance, du banditisme et de la rivalité entre chefs de guerre locaux. Les frontières entre conflit politique, criminalité et terrorisme sont assez floues. La Corne fait également l'objet d'une surveillance internationale accrue dans la lutte contre le terrorisme, suite à l'accroissement de l'extrémisme religieux et aux influences idéologiques des pays voisin de la sous-région.

En outre, la stabilité de la Corne de l'Afrique va dans le sens des intérêts économiques de l'UE. Cette région jouxte des zones du Moyen-Orient qui sont importantes d'un point de vue stratégique: elle est bordée par la mer Rouge, voie maritime essentielle pour le commerce et l'approvisionnement de l'UE, notamment en énergie; elle est voisine de l'Arabie saoudite, premier producteur pétrolier du monde; elle est traversée par le Nil dont le bassin revêt une importance vitale pour l'Égypte (dont la stabilité constitue également un élément capital de la stabilité en Méditerranée et au Moyen-Orient) et elle est très proche de pays couverts par la politique de voisinage de l'UE, tant en Afrique du Nord qu'au Proche-Orient. Enfin, l'UE est un partenaire commercial international essentiel de la région et il existe un potentiel de croissance des intérêts économiques de l'UE si l'approvisionnement pétrolier et la croissance économique dans la région continuent de progresser et sont gérés correctement.

Il convient de souligner que d'autres pays, notamment les États-Unis, la Chine et l'Inde ont pris conscience de l'importance stratégique de la Corne et y investissent des ressources considérables.

2. Dimension et dynamique régionales

2.1. Interconnexions régionales

La région de la Corne présente des **dimensions régionales, politiques et transfrontalières complexes**. Parmi celles-ci figurent la convergence des cultures bantoue/nilotique, arabe, égyptienne et abyssinienne; les multiples guerres de sécession, d'autonomie ou de revendications territoriales (plusieurs d'entre elles étant liées à l'identité ethnique ou religieuse), le contrôle des ressources et les frontières contestées; les retombées régionales de la croissance démographique, les changements climatiques et les pressions qui en découlent sur les ressources naturelles; les frictions engendrées par la concurrence autour des ressources en eau du Nil; la proportion élevée de bergers nomades, unis essentiellement par des liens ethnolinguistiques et ne connaissant pas de frontières politiques, qui constituent les groupes les plus marginalisés de la région; une culture militariste et certains intérêts ancrés dans l'économie de guerre; et la négligence, le sous-développement et l'insécurité des zones frontalières de la région. Tous ces facteurs contribuent à l'instabilité, aux conflits, à la pauvreté et à la mauvaise gouvernance et exigent des solutions régionales avec des composantes transfrontalières et transnationales qui soient complémentaires de réponses nationales appropriées.

La Corne n'est pas confrontée à une série de conflits distincts, mais plutôt à un ***système régional d'insécurité*** au sein duquel les conflits et crises politiques s'alimentent mutuellement. L'environnement politique et idéologique actuel dans la Corne de l'Afrique contribue à une polarisation croissante et à une profonde faille d'instabilité qui s'étend du Darfour au sud de la Somalie et qui exerce une influence négative sur l'ensemble de la région. Les organisations régionales telles que l'Union africaine (UA) et l'IGAD jouent un rôle essentiel dans la recherche de solutions durables aux défis qui se posent à la Corne de l'Afrique. L'*annexe I* fournit un aperçu de l'architecture régionale existante.

Certaines des principales interconnexions régionales entre les conflits majeurs dans la région sont brièvement expliquées à l'*annexe II*. On peut en tirer les conclusions suivantes:

- la plupart des frontières sont instables, les régions frontalières sont propices à divers conflits et plusieurs frontières sont contestées;

- la plupart des pays qui partagent une frontière commune ont, ou ont eu récemment, des relations difficiles entre eux, ce qui peut engendrer la violence;

- dans tous les conflits majeurs de la région, des preuves attestent que des États servent de refuge ou de base arrière, qu'ils fournissent une aide militaire et accordent une reconnaissance diplomatique aux groupes qui font la guerre dans les États voisins.

Ces interconnexions régionales se sont manifestées de plusieurs manières:

- un important événement politique récent a été le rapprochement entre le Soudan, l'Érythrée et les tribunaux islamiques qui voient le jour en Somalie;

- les tensions entre l'Éthiopie et l'Érythrée ont des retombées non seulement le long de la frontière commune, mais également sur la politique intérieure des deux pays et sur les conflits en Somalie et au Soudan;

- l'Éthiopie a eu ou continue d'entretenir des relations complexes avec plusieurs de ses voisins;

- l'instabilité actuelle au Darfour et au sud de la Somalie a été alimentée par des facteurs internationaux et a des conséquences sur les pays et les régions avoisinants.

2.2. Problèmes régionaux transversaux

Plusieurs **problèmes transversaux** importants sont communs aux crises dans la Corne de l'Afrique.

Gouvernance et sécurité: un problème crucial qui se pose lorsqu'on aborde la question de la réduction de l'instabilité dans la Corne de l'Afrique est celui des relations d''interdépendance entre insécurité, pauvreté et gouvernance. Les communautés qui se trouvent au centre de ces relations se sentent marginalisées dans la répartition nationale du pouvoir, de la richesse et de l'accès aux ressources naturelles, aux services sociaux, à la sécurité et à la justice. Ces communautés peuvent, au fil du temps, nourrir des griefs risquant de déboucher sur une rébellion violente. Les conflits dans la Corne peuvent être exacerbés par les puissants réseaux d'acteurs étatiques et non-étatiques, tels que les

chefs de guerre et les milieux d'affaires, qui profitent des économies de guerre – notamment les réseaux de trafic d'armes, de drogue et d'êtres humains – qu'ils contrôlent dans une certaine mesure, ce qui explique leur intérêt au maintien du statu quo, renforçant ainsi la marginalisation des communautés et la manipulation des groupes ethniques. En outre, l'instabilité et les conflits dans la Corne de l'Afrique et la violation, dans certains cas, de droits universels se sont perpétués en raison de l'absence d'un espace politique permettant la résolution pacifique des litiges, de l'autoritarisme, du militarisme et de l'ingérence de puissances extérieures.

Fondamentalisme religieux: le fondamentalisme religieux est devenu un problème régional de plus en plus sérieux compte tenu des facteurs suivants: i) la faiblesse des institutions étatiques dans la Corne, qui attire les groupes fondamentalistes dans la région; ii) les griefs engendrés par la pauvreté et les conflits, qui constituent un terreau potentiel pour l'extrémisme et l'activisme religieux et iii) l'influence sur la région de l'idéologie fondamentaliste extrémiste, qui provient en particulier de certaines régions du Moyen-Orient voisin.

Migration, réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (IDP – Internally Displaced Persons): la Corne de l'Afrique est l'une des régions qui compte le plus grand nombre de migrants et de réfugiés dans le monde. Tous les pays de la région sont sévèrement touchés par ce phénomène, tant comme pays d'origine de réfugiés/migrants que comme pays de transit ou de destination, voire les deux. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui restent particulièrement vulnérables et constituent en nombre le groupe le plus important, doivent également être prises en compte dans l'équation développement et insécurité. Cette crise, dont la dimension est très importante en termes politique, régional et de sécurité, constitue un indicateur de marginalisation politique et d'exclusion de même qu'une source d'instabilité régionale alimentant les tensions entre États. Les réfugiés sont en outre fragiles et dès lors facilement exploitables par les trafiquants et les réseaux criminels/terroristes. La traite des êtres humains vers les pays du Golfe, impliquant non seulement les réfugiés mais également les populations marginalisées et pauvres, et le fait que la région est une voie d'entrée importante en Europe, constituent des problèmes sérieux.

Prolifération et utilisation frauduleuse des armes légères et de petit calibre (SALW – Small Arms and Light Weapons): le problème de la prolifération et de l'utilisation frauduleuse des armes légères et de petit calibre est crucial dans l'ensemble de la Corne. L'afflux d'armes légères et de petit calibre et leur

utilisation généralisée sont en partie la conséquence des guerres anciennes et actuelles dans la Corne et les régions voisines (certains pays tiers fournissant des armes aux groupes d'opposition/rebelles) et contribuent à la présence de seigneurs de guerre, de milices et de réseaux criminels ainsi qu'à la criminalité et à la violence armées dans la région. Ils servent également de catalyseur au terrorisme.

Le trafic des armes légères et de petit calibre et les autres trafics dans la Corne ont une importante dimension interrégionale et mondiale. Le trafic d'armes à grande échelle prospère entre la Corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs, l'Afrique centrale, l'Afrique du Nord et la péninsule arabique. C'est la raison pour laquelle le trafic des systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS) et d'autres armes hautement sensibles par la mer Rouge et le golfe d'Aden figure au premier plan des préoccupations de plusieurs États membres de l'UE.

Sécurité des zones frontalières: l'insécurité et le sous-développement dans les zones frontalières et périphériques sont des facteurs clés d'instabilité régionale. La perméabilité des frontières donne souvent lieu à de graves problèmes d'insécurité, de contrebande/trafic, de violence et de dégradation de l'environnement.

La concurrence pour l'accès aux ressources naturelles telles que l'eau, le bois et les produits forestiers non ligneux, le poisson et les terres fertiles, a aussi des conséquences négatives sur la sécurité de la population dans la région, surtout lorsqu'elle est associée à la croissance démographique et à la marginalisation des régions éloignées. L'incidence de la désertification et des changements climatiques renforcera encore la pression sur les ressources naturelles.

L'accès aux ressources limitées en eau et la protection environnementale des ressources hydriques présentent une dimension régionale particulièrement importante étant donné que le principal bassin fluvial de la région, le bassin du Nil, constitue une ressource transfrontalière partagée par dix États, dont cinq des sept pays de la Corne. Les autres rivières transfrontalières importantes, qui prennent leur source en Éthiopie et traversent la Somalie et le Kenya, sont le Chébéli, le Juba et l'Omo. Il existe des tensions régionales potentielles en ce qui concerne le partage des eaux du Nil, notamment entre l'Égypte et les États riverains en amont du fleuve.

L'insécurité alimentaire structurelle est également source de préoccupation et touche principalement les bergers nomades(3) et les bergers-agriculteurs. L'épuisement des ressources naturelles, l'assèchement des puits et la dégradation des zones de pâturage sont tous à l'origine de tensions ethniques et de conflits dans la Corne de l'Afrique. L'insécurité alimentaire a des implications, tant de cause que d'effet, pour la stabilité régionale. Il est d'une importance capitale de s'attaquer aux racines politiques de l'insécurité alimentaire afin de briser le cercle vicieux de l'instabilité causant la famine et vice-versa.

Pastoralisme: la Corne compte un grand nombre de bergers transhumants et transfrontaliers, dont les communautés sont souvent marginalisées et exclues. La déficience des politiques a contribué à encourager ou à tolérer les conflits violents entre les bergers ou entre ceux-ci et d'autres groupes de population. Les bergers ont été entraînés dans des trafics, des mouvements de rébellion et des conflits sans cesse plus violents.

Les relations entre bergers et bergers-agriculteurs sont également cruciales, l'accès à la terre, à l'eau et à d'autres ressources naturelles essentielles pour l'agriculture étant source de tensions.

Un autre problème transversal sérieux, qui aggrave tous ces facteurs, est **la poussée démographique** dans la région (*annexes III et IV*). La région de l'IGAD compte aujourd'hui 195 millions d'habitants; on estime que ce chiffre passera à 480 millions en 2050, soit 25% de la population totale de l'Afrique. Cette croissance démographique rapide augmente encore la pression sur les ressources naturelles limitées et constitue un défi pour le développement et la stabilité de la région.

---

(3) L'agriculture joue aussi un rôle important dans la sécurité alimentaire des pays tels que l'Éthiopie et bien qu'elle présente davantage un intérêt national, elle comporte certains aspects régionaux, notamment commerciaux, qui ne peuvent pas être négligés.

3. Un programme de travail en vue d'une action à l'échelle régionale

Le programme de travail vise à relever les défis régionaux importants décrits ci-dessus, en mettant l'accent sur les mesures et les initiatives concrètes qui doivent être prises afin de parvenir à une plus grande stabilité politique au plan régional.

3.1. Encourager une coopération et une intégration politiques et économiques régionales efficaces

Une priorité du partenariat régional est le renforcement de la capacité et de l'engagement politique de l'UA, de l'IGAD et d'autres organisations sous-régionales afin qu'elles puissent jouer un rôle clé dans la stabilisation régionale. Un partenariat amélioré entre l'UE, l'UA et les organisations sous-régionales devraient comporter les mesures suivantes:

1. L'amélioration de la coopération politique et fonctionnelle avec l'IGAD par l'élaboration d'**une vision et d'un plan de mise en œuvre communs** axés sur trois domaines de coopération essentiels: i) paix, sécurité et gouvernance; ii) pastoralisme et sécurité alimentaire et iii) développement institutionnel.

2. La participation active de l'UA et le renforcement des capacités africaines (4) dans la Corne, notamment en matière de prévention des conflits, de médiation et de mise en place d'opérations militaires de contrôle et de maintien de la paix. La création de la **Brigade d'intervention d'Afrique de l'Est (EASBRIG)** dans le cadre de la force d'intervention africaine est une évolution positive dans le développement des capacités de l'Afrique à mener des opérations militaires de contrôle et de maintien de la paix. L'UE pourrait envisager de soutenir cette initiative et de renforcer les capacités du secrétariat du Conseil de paix et de sécurité de l'UA.

3. L'encouragement de l'intégration régionale dans la Corne de l'Afrique, entre autres par le biais des **négociations concernant des accords de partenariat économique (APE)**. La COMESA et la Communauté de l'Afrique orientale (CAO) constituent des instruments fondamentaux de l'intégration régionale et devraient assurément être intégrées dans toute stratégie à

---

(4) Conformément à la conception de l'UE en matière de renforcement des capacités de l'Afrique dans les domaines de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits (juillet 2006).

long terme d'instauration de la paix dans la région. Dans les programmes régionaux et panafricains de la CE, l'accent sera notamment mis sur les infrastructures et les communications en tant qu'instruments stratégiques d'intégration régionale conformément à la stratégie pour l'Afrique.

Dans le cadre du partenariat UE-Afrique pour l'infrastructure, l'UE renforcera les infrastructures et les services connexes ainsi que les interconnexions dans la Corne et entre les régions d'Afrique.

4. En décembre 2005, le Conseil européen a accepté de soutenir les efforts africains en matière de contrôle et d'amélioration de la gouvernance et de lancer une initiative relative à la gouvernance visant à appuyer les réformes nationales déclenchées par le **mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)**. Plusieurs pays de la région de la Corne (Éthiopie, Soudan, Kenya et Ouganda) ont déjà adhéré au MAEP; quant à l'appui à la mise en œuvre des réformes, il devrait être fourni dans le cadre de l'initiative de l'UE relative à la gouvernance.

3.2. Résoudre les principaux problèmes politiques stratégiques au niveau national ayant des ramifications régionales

Cette partie du programme de travail met l'accent sur les principaux problèmes politiques stratégiques au niveau national, susceptibles d'avoir de sérieuses implications régionales. Un certain nombre de questions et de priorités régionales définies ci-dessous pourraient faire l'objet d'un dialogue politique entre l'UE et la Corne de l'Afrique.

1. Au Soudan, les défenseurs et les adversaires régionaux du/des processus de paix et leurs intérêts devraient être identifiés et pris en compte dans le dialogue et la coopération. Une attention particulière devrait être accordée aux implications régionales de la crise au Darfour.

2. L'appui transfrontalier des États aux groupes armés devrait être mis à l'ordre du jour politique/diplomatique de l'UE et des pays de la région de la Corne.

3. Des initiatives devraient être prises afin de trouver des solutions aux questions de délimitation des frontières, notamment de la frontière entre l'Éthiopie et l'Érythrée, ayant des implications sur l'ensemble de la région.

La normalisation des relations entre l'Érythrée et l'Éthiopie est essentielle pour la paix et la stabilité dans la Corne.

4. L'approche politique adoptée à l'égard du Kenya et de Djibouti devrait être élargie et réexaminée, en tenant compte du rôle de ces deux pays dans la stabilité régionale.

5. Pour la stabilité régionale, la «retenue» ne peut pas être considérée comme une option en Somalie; au contraire, les causes sous-jacentes de l'instabilité dans ce pays doivent être abordées. Les préoccupations des pays voisins de la Somalie devraient être prises en considération et ceux-ci devraient jouer un rôle positif et de stabilisation dans le processus de paix en Somalie. L'ancrage de la Somalie dans le partenariat régional aura valeur de test pour mesurer l'efficacité de sa mise en œuvre (voir *annexe V*).

6. Le processus de paix au nord de l'Ouganda devrait tenir compte des dimensions régionales du conflit, notamment de la situation au sud du Soudan.

3.3. Aborder les questions transversales et transfrontalières régionales dans la Corne de l'Afrique

Plusieurs questions transversales et transfrontalières importantes doivent être abordées de manière systématique. La communication propose une action régionale de l'UE fondée sur trois piliers interdépendants et décrit à l'*annexe VI* des mesures visant à réaliser les objectifs suivants:

1. Amélioration de la gouvernance et de la sécurité et renforcement du dialogue avec l'Islam politique et entre les sociétés/cultures.

2. Intensification du développement, du commerce, de la sécurité et de la participation politique, particulièrement dans les «régions frontalières», amélioration de la gestion de la migration et des réfugiés et prévention des trafics et de la prolifération des armes légères et de petit calibre.

3. Amélioration des politiques et des programmes pour remédier à la concurrence pour l'accès aux ressources naturelles, notamment par la mise en place de stratégies régionales de sécurité alimentaire et de réduction des conflits, une meilleure gouvernance et une gestion coopérative des ressources en eau douce.

4. Un environnement favorable à la réussite du partenariat

La réussite de la mise en œuvre des mesures décrites dans la présente communication nécessite une action concertée et coordonnée de la part des États membres de l'UE et de l'IGAD ainsi qu'une certaine souplesse, une faculté de réaction aux situations dynamiques et l'utilisation novatrice des instruments disponibles de manière à susciter un changement politique. En outre, ce partenariat politique régional évoluera de façon dynamique, par la révision et la mise au point périodiques de politiques et de programmes communs. Cela exigera beaucoup de l'UE/l'IGAD en termes de capacités de coordination, d'élaboration de politiques et de mise en œuvre de programmes, les mesures d'accompagnement suivantes étant proposées à cet effet.

4.1. Mesures d'accompagnement de l'UE proposées

- Promouvoir l'échange d'informations et la consultation entre les États membres et les institutions de l'UE en vue de favoriser une compréhension partagée et des approches communes en ce qui concerne la Corne de l'Afrique.

- Continuer à utiliser efficacement les instruments existants de l'UE de manière à améliorer la coordination et le dialogue, y compris les missions de la Troïka, les missions communes Conseil/Commission et les missions des représentants spéciaux de l'UE. L'UE pourrait notamment promouvoir le Forum des partenaires internationaux (IPF) en tant que plate-forme de dialogue avec l'IGAD.

- Tirer pleinement parti de l'article 8 de l'accord de partenariat de Cotonou pour faciliter et promouvoir le dialogue avec les principaux acteurs (gouvernements nationaux, organisations régionales). L'UE devrait veiller à ce que le dialogue politique prévu à l'article 8 mette surtout l'accent sur les questions régionales, notamment les implications régionales des actions par les États à titre individuel.

- Promouvoir une approche au micro et méso-niveau en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits, incluant les structures regroupant les acteurs non-étatiques.

- Inclure la discussion des questions pertinentes sur la Corne de l'Afrique dans les entretiens et les contacts avec les principales parties prenantes dans la région africaine et arabe plus vaste, notamment l'Égypte, les États arabes du Golfe, la Ligue des États arabes et les États de l'Afrique centrale et de l'Est.

- Améliorer le dialogue et la coordination au sujet de la Corne de l'Afrique avec les États-Unis, la Norvège, le Japon, le Canada, la Russie et la Chine. Il conviendrait en outre d'entretenir un dialogue structuré avec les Nations unies et les agences compétentes.

- Renforcer la prise en considération des questions liées à la «sécurité des personnes», y compris aux droits de l'homme et aux droits sociaux ainsi qu'à l'égalité entre hommes et femmes, à la démographie et à l'environnement (eau, gestion durable des zones côtières et des forêts, désertification et adaptation aux changements climatiques) dans les programmes de développement et promouvoir l'intégration de ces questions dans les stratégies des partenaires dans la région de la Corne.

- Passer en revue l'ensemble des stratégies, politiques et programmes de l'UE axés sur les pays de la Corne de l'Afrique, afin de garantir qu'il y soit dûment tenu compte des questions régionales et transversales essentielles et que ceux-ci contribuent effectivement au partenariat politique régional de l'UE en faveur de la région. Dans ses documents de stratégie par pays pour les pays de la Corne de l'Afrique, l'UE devrait mettre surtout l'accent sur le contexte et l'analyse à l'échelle régionale ainsi que sur une évaluation des racines des violents conflits.

- Lors de la préparation de nouvelles stratégies de coopération avec la Corne de l'Afrique et l'IGAD, la Commission fera en sorte que les stratégies nationales et régionales du 10e FED (2008-2013) concordent avec le partenariat politique régional pour la Corne de l'Afrique. Dans la mesure du possible, cela sera complété par une aide des États membres de l'UE. La gouvernance, les ressources naturelles et la sécurité alimentaire, l'éducation et l'intégration régionale centrée sur les infrastructures devraient constituer les principaux domaines de coopération sous-tendant les stratégies nationales et régionales.

4.2. Mesures d'accompagnement des partenaires de la Corne de l'Afrique proposées

- Débattre et promouvoir la stratégie régionale avec les États membres, le secrétariat de l'IGAD et d'autres organes de décision et acteurs régionaux compétents ainsi qu'avec les organisations de la société civile afin de parvenir à une position coordonnée et à l'adhésion de toutes les parties concernées.

- Les partenaires et les organisations de la région devraient s'ouvrir systématiquement au dialogue à tous les niveaux sur les principaux défis régionaux tels que la gouvernance, les conflits, la sécurité alimentaire, les trafics et le partage des ressources, la sécurité et le fondamentalisme religieux, et s'engager à identifier les facteurs de changements.

- Promouvoir le partage d'informations et des éclaircissements sur les rôles respectifs des organisations régionales, des partenaires de la Corne de l'Afrique, des pays voisins et des acteurs clés au plan régional afin de parvenir à une vision commune.

- Les pays de la Corne de l'Afrique et les organisations régionales devraient affecter des ressources appropriées au dialogue et au programme de travail et rendre opérationnelle la structure d'un dialogue renforcé avec l'Union européenne.

- Les partenaires de la Corne de l'Afrique devraient s'attaquer aux causes des conflits et promouvoir la coopération intersectorielle, par exemple en faisant le lien entre les conflits, le partage des ressources naturelles, le pastoralisme et la sécurité alimentaire.

- Mettre en œuvre les réformes institutionnelles appropriées et concrétiser les engagements des États membres pour permettre le bon fonctionnement du secrétariat de l'IGAD.

- Revoir et mettre à jour la stratégie de l'IGAD et parachever sa stratégie sectorielle sur la paix et la sécurité.

5. Conclusion

La présente communication met en œuvre la stratégie pour l'Afrique en présentant un partenariat politique régional de l'UE en faveur de la Corne de l'Afrique, fondé sur une analyse de la dynamique et des problèmes régionaux essentiels dans la région de la Corne. Le partenariat a pour objectif de promouvoir la paix, la stabilité et le développement dans la région. Il fournit un cadre politique pour des initiatives et des programmes régionaux concrets et pour un dialogue ouvert et structuré entre les partenaires à tous les niveaux. La mise en œuvre du partenariat débutera en 2007 et fera l'objet d'un réexamen conjoint après deux ans pour mesurer les résultats enregistrés dans la réalisation du programme de travail et pour l'adapter aux conditions prévalant dans la région.

6. Liste des abréviations

ALIVE	Africa Livestock
AMCOW	African Ministerial Conference on Water – Conseil des ministres africains chargés de l'eau
AMESD	African Monitoring for the Environment and Sustainable Development – Surveillance de l'environnement en Afrique pour un développement durable
APE	Accord de partenariat économique
APF	African Peace Facility – Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique
CAO	Communauté de l'Afrique australe
CE	Commission européenne
CEWARN	Conflict Early Warning and Response Mechanism
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa – Marché commun de l'Afrique australe et orientale
CPA	Comprehensive Peace Agreement – Accord de paix global
CSO	Civil Society Forum – Forum de la société civile
DDR	Disarmament Demobilisation Reintegration – Désarmement, démobilisation et réinsertion
EASBRIG	Eastern Africa Standby Brigade – Brigade d'intervention de l'Afrique de l'Est
FLO	Oromo Liberation Front – Front de libération Oromo
FPLE	Front populaire de libération de l'Érythrée
FRUD	Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie (Djibouti)
ICG	International Contact Group (ICG) on Somalia – Groupe de contact international pour la Somalie
IDP	Internally Displaced Person – Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
IGAD	Intergovernmental Authority on Development– Autorité intergouvernementale pour le développement
IPF	IGAD Partners Forum – Forum du partenariat de l'IGAD
LRA	Lord's Resistance Army – Armée de résistance du Seigneur
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

MANPADS	Man Portable Air Defence System – Système portatif de défense aérienne
NBI	Nile Basin Initiative – Initiative pour le bassin du Nil
NDA	National Democratic Alliance (Sudan) – Alliance démocratique nationale (Soudan)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE/DAC	Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONLF	Ogaden National Liberation Front – Front de libération nationale de l'Ogaden
RECSA	Regional Centre for Small Arms and Light Weapons – Centre régional sur les armes légères
REFORM	Regional Food Security and Risk Management Programme – Programme régional de sécurité alimentaire et de gestion des risques
RPF	Regional Political Framework – Cadre politique régional
SALW	Small Arms and Light Weapons – Armes légères et de petit calibre
SPLA	Sudan People's Liberation Army – Mouvement populaire de libération du Soudan
SRRC	Somali Reconciliation and Restoration Council – Conseil de réconciliation et de restauration de la Somalie
SSR	Security Sector Reform – Réforme du secteur de la sécurité
TFG	Transitional Federal Government – Gouvernement fédéral de transition
TFIs	Transitional Federal Institutions – Institutions Fédérales Transitoires
TPLF	Tigrean People's Liberation Front – Front populaire de libération du Tigré
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement

Communication de la Commission

au Conseil et au Parlement européen

COM(2007) 72 final

Table des matières

CODE DE CONDUITE DE L'UE SUR LA DIVISION DU TRAVAIL DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Introduction

1. Une fenêtre d'opportunité sans précédent

1.1. Les défis
1.2. Les opportunités

2. Les différentes facettes de la complémentarité

2.1. Les dimensions variées de la complémentarité..
2.2. Définitions

3. Aller de l'avant: une division plus efficace du travail

3.1. Une approche pragmatique et informée
3.2. La méthode: un code de conduite
3.2.1. Nature
3.2.2. Champ d'application
3.2.3. Principes
3.2.4. Suivi

Conclusion

Introduction

Les citoyens européens réclament une Europe plus forte, capable d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres du monde. Une Europe qui apporte une contribution plus importante, plus efficace et plus rapide dans la lutte mondiale contre la pauvreté. Une Europe qui fasse davantage entendre sa voix et qui dispose d'un poids politique à la hauteur de sa générosité financière.

Mais les citoyens européens veulent également une Europe plus effective et efficace. Pendant la dernière décennie, la multiplication des activités et des structures d'aide au développement a conduit à l'émergence d'une industrie coûteuse et complexe. En moyenne, il y a près de 350 missions de bailleurs par an dans chaque pays en voie de développement. Trop de bailleurs se concentrent sur les mêmes pays et les mêmes secteurs. Au Mozambique, par exemple, il n'y a pas moins de 27 donateurs luttant contre le VIH/SIDA. Par conséquent, les pays en développement n'arrivent pas à gérer les nombreuses missions, les coûts administratifs inutiles, les doublons et chevauchements, et les différences entre les obligations, règles et conditionnalités des différents bailleurs. Cette situation réduit la transparence et accroît le potentiel pour la corruption. D'autres pays, en revanche, comme la République Centrafricaine ou la Somalie souffrent de la fatigue de la générosité, et se trouvent livrés presque entièrement à eux-mêmes.

Un consensus émerge sur le fait que cette situation opaque et complexe n'est plus tenable et que l'Union européenne se doit d'assurer un leadership pour résoudre ce problème. L'émergence notable de nouveaux donateurs communautaires et le doublement de l'aide de l'UE dans les prochaines années renforcent encore la nécessité d'améliorations radicales. Avec l'adoption du Consensus européen pour le développement en 2005 (1), l'UE a initié un nouvel an. Pour la première fois, le Conseil, le Parlement et la Commission se sont accordés sur un ensemble de valeurs, principes et objectifs communs pour la politique de développement de l'UE, en la positionnant comme un leader mondial du développement. Quelques mois plus tard, en avril 2006, l'UE a approuvé un paquet de mesures visant à fournir plus d'aide, de manière plus efficace et plus rapide.

---

(1) JO C 46 du 24.2.2006.

L'heure est venue de passer de la rhétorique à l'action. Qui fait quoi est une question essentielle à laquelle l'UE doit trouver une réponse si elle veut faire des progrès dans la mise en œuvre de sa nouvelle politique de développement. L'objectif de cette Communication est de présenter un ensemble de mesures concrètes en vue de renforcer la complémentarité et la division du travail entre bailleurs. Pour réaliser cet objectif, l'UE se doit d'analyser les défis et opportunités qui se présentent (partie 1) et de redéfinir les concepts et les principes de l'action de l'UE (partie 2). Sur cette base, l'UE se doit de définir une marche à suivre (partie 3).

1. Une fenêtre d'opportunité sans précédent

La complémentarité est loin d'être une nouvelle question politique. Les bailleurs et les organisations internationales, comme l'Organisation de la coopération économique et du développement, les Nations unies et la Banque mondiale, ont une longue expérience au service du renforcement de la complémentarité. Au niveau européen, des communications et résolutions du Conseil datant de 1995 (2) et de 1993 (3), ainsi que différents rapports et initiatives pilotes ont constamment rappelé l'engagement de l'UE à promouvoir la division du travail. La déclaration de politique conjointe de novembre 2000 (4) sur la politique de développement était une première tentative de parvenir à la complémentarité opérationnelle entre la Commission et les États membres en définissant des zones de valeur ajoutée reconnue de l'intervention communautaire. Toutefois, nombreuses sont les initiatives qui n'ont pas été suivies d'effets à cause des difficultés politiques et opérationnelles qu'une telle approche a mise en relief.

1.1. Les défis

Politique et visibilité. La coopération au développement fait partie intégrante de la politique étrangère des pays donateurs. Ces derniers hésitent donc à abandonner la coopération dans un secteur ou un pays donné, s'inquiétant

---

(2) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la complémentarité de la politique communautaire de coopération au développement et des politiques des États membres, Bruxelles, mai 1995.

(3) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la complémentarité des politiques de la Communauté et des États membres dans le domaine de la coopération au développement – COM(1999) 218 du 6.5.1999.

(4) Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission sur la politique communautaire de développement – novembre 2000.

de ce que la nouvelle approche de la division du travail contribue à en réduire la visibilité. La visibilité a aussi une dimension nationale. Les parlements et le grand public pourraient hésiter à soutenir des mesures susceptibles de provoquer un retrait des secteurs directement concernés par la pauvreté (éducation, santé des enfants, par exemple).

Défis opérationnels. La division optimale du travail, même lorsqu'elle est voulue politiquement par les donateurs, soulève des enjeux opérationnels. Il existe des cas où des engagements ont été pris par les pays partenaires et où le gouvernement a conduit des processus d'harmonisation et de division du travail entre donateurs. Des processus locaux, notamment les stratégies d'assistance conjointes, étaient développées dans une quinzaine de pays au début de 2006. Toutefois, ces initiatives louables n'ont pas nécessairement engendré des progrès concrets à cause des difficultés opérationnelles.

Utilisation d'une expertise existante. Toute stratégie de division du travail doit prendre en compte les différences significatives entre les bailleurs européens. Certains pays ont fourni d'importants volumes d'aide publique au développement (APD) depuis longtemps. D'autres ont maintenu des liens culturels et politiques de leur passé colonial. D'autres pays viennent de s'engager sur la voie de la coopération internationale. Chaque bailleur de l'UE peut jouer un rôle actif dans la division du travail, où son expertise spécifique ne doit pas se perdre mais être pleinement valorisée. La division du travail ne doit pas mener à une approche bureaucratique mais au contraire laisser la place à une certaine flexibilité.

1.2. Les opportunités

Capitaliser sur un nouveau consensus européen et global. En 2005, en signant la Déclaration de Paris (DP), tous les bailleurs ont souligné l'importance que revêtent la complémentarité et le besoin de faire plein usage des avantages comparatives des uns et des autres, tout en respectant l'appropriation des pays partenaires. L'UE a été encore plus loin. Dans sa contribution à la déclaration de Paris, l'UE a accepté de développer une stratégie opérationnelle vers la complémentarité en s'inspirant du rapport du «groupe de travail *ad hoc* harmonisation»(5). Cet engagement est devenu un élément à part entière du

(5) Approuvé par le Conseil en novembre 2004.

Consensus européen sur le Développement de 2005 et un élément central du Plan d'Action pour l'efficacité de l'aide de 2006. Suite à cette proposition, les ministres de l'UE ont accepté de définir des principes opérationnels sur la manière de mieux organiser la division du travail dans un pays partenaire ou entre pays. La présente communication – progressivement élaborée depuis 2004 sous sept présidences avec la participation des experts des États membres – se doit être interprétée à la lumière de ce contexte.

L'UE: un leadership possible, une responsabilité nécessaire. Cette prise de conscience renforcée au niveau européen est liée à la responsabilité spéciale de l'UE, qui représente 52% de l'APD mondiale et 80% de l'augmentation programmée de l'aide. Tous les bailleurs européens partagent des objectifs, une vision, des valeurs et des principes communs pour le développement. Cette vision, incarnée par le Consensus européen pour le développement, fournit une base sur laquelle construire des responsabilités partagées. Par ailleurs, sur le terrain, la Commission et les États membres entretiennent déjà un dialogue continu et une coordination à l'échelle des pays partenaires. La programmation conjointe commence à voir le jour. Le Consensus européen a reconnu l'aide budgétaire et sectorielle comme la modalité de l'aide privilégiée, ce qui donne une opportunité additionnelle de promouvoir la coordination, l'harmonisation et la division du travail.

Améliorer la performance. L'Atlas des bailleurs a identifié les failles, les doublons et les coûts administratifs inutiles qui limitent l'impact de l'aide fournie par les bailleurs de l'UE et accroît le fardeau pour les pays partenaires. Renforcer la complémentarité des activités des bailleurs de l'UE est un élément clé de l'amélioration de la performance de l'Europe comme bailleur de référence.

2. Les différentes facettes de la complémentarité

La complémentarité couvre un vaste éventail de concepts et de principes. L'UE se doit de clarifier toutes ces dimensions avec attention. En effet, s'accorder sur le cadre conceptuel, c'est un pré requis de l'action. À ce stade, il n'existe pas de définition internationalement reconnue de la complémentarité, brièvement abordée par la Déclaration de Paris. Il apparaît donc important que l'UE propose à la communauté internationale une définition des concepts et des principes.

2.1. Les dimensions variées de la complémentarité

La complémentarité est un concept de nature organisationnelle: elle s'entend comme le fait de bailleurs travaillant en harmonie totale et équilibrée, plutôt que comme un simple exercice supplémentaire de planification. La complémentarité commence par la coordination, mais va beaucoup plus loin: elle implique que chaque acteur concentre sa coopération dans les domaines où il peut apporter le plus de valeur ajoutée, par rapport à ce que font les autres. *Aussi, la complémentarité est-elle la division optimale du travail entre divers acteurs en vue de réaliser une utilisation optimale des ressources humaines et financières*. La complémentarité peut se réaliser dans les cinq dimensions suivantes qui interagissent entre elles et doivent être comprises comme un tout.

Complémentarité au niveau national: comme il l'a été montré ci-dessus, la fragmentation de l'aide entraîne des dépenses administratives et des coûts de transaction accrus dans les pays partenaires, disperse le dialogue politique et crée un risque de mauvaise affectation des ressources. Il est possible que certains secteurs, peut-être politiquement attrayants, bénéficient de financements excessifs alors que d'autres, non moins importants, risquent de rester sous-financés. La filière pharmaceutique pour acheter des médicaments au Kenya qui implique 20 donateurs par le biais de 13 organismes de marché public illustre parfaitement à quel point le système peut devenir irrationnel (voir annexe 7).

Complémentarité internationale: un nombre excessif de bailleurs se concentrent sur certains pays à succès, alors qu'ils abandonnent d'autres pays, souvent plus fragiles. Cette tendance entraîne une fracture grandissante entre les «enfants chéris» et les «orphelins» de l'aide. Des expériences intéressantes ont été mises en place pour garantir un minimum de soutien international dans des pays où le partenariat est difficile et la capacité locale limitée. L'Union

européenne a un rôle particulier à jouer dans cette dimension. La CE est un acteur mondial avec une présence mondiale. Ensemble, les États membres ont des relations étroites avec tous les pays en développement et l'Union européenne a noué des accords officiels avec chacun d'entre eux.

Complémentarité intersectorielle: tous les bailleurs ne doivent pas nécessairement développer des compétences dans tous les secteurs. Certains donateurs ont développé un savoir-faire très spécifique qui doit être pleinement utilisé. Par exemple, le consensus européen pour le développement a clairement défini les secteurs et les thèmes sur lesquels il conviendrait que la Commission européenne concentre ses activités. D'autres bailleurs ont pris la pleine mesure de leurs avantages comparatifs au niveau des agences et ils ont établi des domaines prioritaires. L'Union européenne dans son ensemble devrait être en mesure de proposer toutes sortes d'opérations de développement thématiques ou sectorielles, sur la base des expertises spécifiques des ses membres.

Complémentarité verticale: l'émergence des fonds globaux et des organisations régionales comme acteurs majeurs a engendré un ensemble complexe de niveaux d'intervention dans le domaine de la coopération au développement. Il existe plusieurs domaines pour lesquels des activités similaires sont entreprises aux niveaux national (y compris sous-national), régional et international. De nouvelles synergies méritent d'être mûrement réfléchies. Par exemple, des activités transfrontalières, des projets à grande échelle ou des projets de renforcement des capacités sont souvent planifiés tant au niveau national qu'au niveau régional.

Complémentarité des modalités et des instruments: certaines initiatives impliquent une combinaison d'instruments ou de modalités variés, dont la synergie se doit d'être renforcée. Par exemple, le choix porte souvent sur la manière de compléter les dons avec des prêts ou des flux de capitaux privés. Certains bailleurs ont parfois recours de manière préférentielle à un type d'instrument ou de modalités (aide budgétaire, aide projet, assistance technique ou soutien aux ONGs).

2.2. Définitions

Appropriation: C'est au gouvernement des pays partenaires que revient le leadership naturel et l'appropriation de la division du travail. Si ce leadership et cette appropriation devaient ne pas exister, l'UE se doit de faire avancer ce processus. Dans les deux cas, l'UE doit jouer un rôle de premier plan au service

de la promotion de la complémentarité et de la division du travail. Toutes les initiatives doivent se fonder sur des processus existants, dès que c'est possible; et confié au plus vite aux mains du gouvernement, lorsque cela est approprié. L'UE doit renforcer les capacités des pays partenaires afin de leur permettre de prendre leurs responsabilités(6).

Impact sur le volume de l'aide: il est essentiel que la division du travail ne se fasse pas aux dépends du volume et de la prévisibilité de l'aide au développement. Une volatilité accrue peut poser des défis majeurs pour l'économie des pays partenaires. L'augmentation programmée de l'aide peut créer un risque en ce domaine mais les bailleurs de l'UE se doivent d'éviter toute discontinuité soudaine de l'aide. Les changements de politique doivent être introduits en collaboration avec les pays partenaires.

Union européenne et donateurs: comme il l'a été mentionné ci-dessus, l'UE a une responsabilité particulière en tant que fournisseur de plus de 50% de l'aide au développement. Par ailleurs, la vision et les objectifs partagés de l'UE comme ses aspirations politiques communes forment un socle idéal pour une division accrue du travail. C'est donc à l'UE qu'il revient d'organiser en premier lieu la division du travail. Cette complémentarité et ce leadership européens renforcés constitueront également un précédent pour une meilleure division internationale du travail. Le Consensus européen pour le développement établit des principes sur la manière d'interagir de manière optimale dans ces deux dimensions interdépendantes.

Avantage comparé et valeur ajoutée: la complémentarité doit être fondée sur l'avantage comparatif des bailleurs dans leur soutien aux gouvernements partenaires (voir les définitions à l'annexe 2). Les bailleurs de l'UE doivent faire plein usage de leurs avantages comparatifs respectifs afin (i) d'approfondir la division du travail, (ii) d'amplifier la concentration des activités, et (iii) de développer les coopérations déléguées. Les avantages comparatifs peuvent également se rencontrés dans les sous-secteurs ou les thématiques de niche au sein des secteurs. À titre d'exemples, on pourrait citer l'éducation accessible à tous dans le secteur de l'éducation, la pêche dans la gestion des ressources naturelles, l'administration locale dans la réforme du secteur public, etc. Le Consensus européen pour le développement défini également les missions

---

(6) Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats Membres se réunissant au sein du Conseil sur les principes directeurs de l'Union européenne en matière de complémentarité et de division du travail (17/10/2006) – Principes Généraux.

pour lesquelles la Commission doit fournir de la valeur ajoutée (paragraphes 46 à 55). En plus de son rôle comme donateur, la Commission dispose d'une valeur ajoutée reconnue dans la définition de politiques stratégiques, la promotion des bonnes pratiques de développement, la facilitation de la coordination et de l'harmonisation (paragraphes 50 et 51) et la cohérence des dimensions extérieures des politiques communautaires internes.

Donateur principal et coopération déléguée: La coopération déléguée est un arrangement pratique en vertu duquel un bailleur (un «donateur principal» ou «chef de file») est habilité à agir pour le compte d'un ou de plusieurs bailleurs (les donateurs «mandants» ou «partenaires silencieux»). Les modalités pratiques de la mise en œuvre, notamment les questions relatives à la visibilité, sont définies entre le «chef de file» et les donateurs «mandants». Le niveau et la forme des délégations varient, allant de la responsabilité pour un élément du cycle d'un projet spécifique (par exemple, une évaluation particulière) à un programme sectoriel entier ou même à l'ensemble d'un programme national(7).

Politique européenne de Voisinage et de Partenariat (PEV): la politique européenne de voisinage a pour but de construire des partenariats privilégiés avec les pays voisins, en ayant recours à tous les instruments appropriés, dont l'aide au développement, afin de promouvoir une gestion et une mise en œuvre efficace. C'est pourquoi la politique européenne de voisinage et ses instruments financiers pertinents contiennent des dispositions spécifiques en vue d'une programmation de l'aide de l'UE aux niveaux national ou régional, de la mise en place de dialogues politiques et sectoriels, de la mobilisation des atouts particuliers d'Etat Membres (programme de jumelage) et de la coordination par la Commission. Dans le cadre de l'application du présent Code à ces dispositions, et en vertu de l'article 62 du Consensus européen pour le développement, une prise en compte appropriée du contexte politique plus large et de la nature technique de la PEV (considéré comme l'acquis communautaire) sera assurée.

---

(7) Définition des lignes directrices et ouvrages de référence du CAD: Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, document sur les bonnes pratiques.

3. Aller de l'avant: une vision plus efficace du travail

La promotion d'une complémentarité améliorée exige des changements dans l'attitude des donateurs comme des pays bénéficiaires. Elle a un impact important sur les processus de planification et les partenariats à long terme dans les pays et les secteurs. Une perspective à long terme et une approche en plusieurs étapes s'imposent:

3.1. Une approche pragmatique et informée

Analyser et s'appuyer sur les expériences existantes. L'amélioration de la complémentarité et la division du travail a été un objectif d'un certain nombre de politiques de développement nationales, et est en cours. Des enseignements peuvent être tirés de bonnes pratiques, mais aussi de ces initiatives qui n'ont pas abouties aux résultats escomptés (voir annexe 3).

Établir un mandat politique. La coopération au développement est basée sur des décisions politiques et les budgets d'aide font l'objet d'un examen par le parlement. C'est pourquoi les changements apportés sont des décisions hautement politiques et doivent être guidés par un mandat politique clair émanant du plus haut niveau.

Établir des modalités opérationnelles appropriées. La complémentarité est liée dans une très large mesure à la manière dont les donateurs s'organisent pour la planification, la programmation et la mise en œuvre de la coopération au développement. Les sujets couverts dans les travaux en cours sur les nouvelles méthodologies améliorées pour la fourniture de l'aide portent notamment sur les rôles des donateurs chefs de file et actifs ainsi que des partenaires mandants, la programmation conjointe, les accords de financement conjoints, etc.

Adopter une approche pragmatique de la mise en œuvre. La promotion de la complémentarité doit être basée sur une approche pragmatique visant à obtenir des résultats concrets et tangibles. Elle résulte de vastes discussions menées ces dernières années sur la complémentarité dans les pays qui rendent une mise en œuvre rapide possible. En ce qui concerne la complémentarité internationale et intersectorielle, des discussions politiques supplémentaires sont nécessaires pour orienter la mise en œuvre. À tous les stades, il faut que les méthodes de travail restent rationnelles, transparentes et bien équilibrées.

Établir des systèmes de suivi efficaces. Pour les signataires de la déclaration de Paris, les systèmes de suivi de l'Organisation de Coopération Economique et du Développement OCDE/ Comité d'Assistance au Développement (CAD) constituent la base alors que dans d'autres pays, les systèmes nationaux existants doivent être utilisés avec aussi peu de nouveaux systèmes que possible. L'atlas des donateurs de l'UE et les rapports annuels sur la mise en œuvre fournissent des aperçus au niveau européen.

3.2. La méthode: un code de conduite

Il est proposé d'adopter un code de conduite qui définisse les principes opérationnels permettant d'assurer une meilleure division du travail entre bailleurs de l'UE. Ce code, basé sur les bonnes pratiques acquises sur le terrain, a été rédigé en collaboration étroite avec les experts des États membres. *Ce code s'inscrit dans les principes d'appropriation, d'alignement; d'harmonisation et de gestion par les résultats contenus dans la Déclaration de Paris* ainsi que les objectifs complémentaires et les valeurs soulignées par le Consensus Européen.

La Commission européenne appliquera ce code sur la base des objectifs et des principes définis dans le cadre légal applicable à sa politique de développement et d'assistance extérieure, à savoir l'Instrument de Coopération et de Développement et le Fond Européen de Développement.

3.2.1. Nature

Le code est volontaire, souple et autocontrôlé. Il s'agit d'une loi «souple» ayant pour objectif de guider les politiques et les actions, et d'encourager la cohérence avec nos engagements. Le code définit des principes et des normes applicables à l'aide au développement de l'UE mais peut être intégré et faire partie de n'importe quel autre code de conduite local ou international similaire convenu si un tel code est mis au point.

Le code est un document dynamique. Il définit des cibles que les bailleurs de l'UE s'efforceront d'atteindre progressivement. Il sera évalué et révisé régulièrement au vu des informations recueillies tout au long de sa mise en œuvre et du suivi de son état d'avancement.

Le code est de nature générique et se concentre sur les grandes lignes directrices. Il est élaboré sur la base des résultats souhaités, et non sur un

ensemble prescriptif de procédures pour atteindre ces résultats. Cette approche assure la flexibilité nécessaire pour équilibrer la nécessité d'atteindre des résultats rapides et les contraintes auxquelles seront confrontés certains donateurs lors de la mise en œuvre de ces principes.

Le code s'adresse à tous les preneurs de décisions de l'UE engagés dans n'importe quelle forme de définition et de mise en œuvre de l'assistance au développement. Ils sont encouragés à respecter le code.

Le code est une contribution à l'agenda international. Il est à espérer que les bailleurs du monde entier apprécieront l'utilité de ce code et s'engageront publiquement à le respecter. Il pourrait servir de critère aux gouvernements et aux organismes donateurs pour juger la conduite des agences avec lesquelles ils travaillent, et les pays partenaires sont en droit d'attendre que ceux qui souhaitent leur fournir une aide respectent ces normes.

3.2.2. Champ d'application

Les activités de la société civile et la coopération avec des fondations privées représentent une partie importante de l'aide fournie à un pays donné, mais la complémentarité améliorée entre les domaines privé et public entre dans le cadre d'un autre débat. Bien que reconnaissant pleinement l'importance de cette dimension, le code se concentre uniquement sur la complémentarité entre les autorités publiques.

À ce stade, compte tenu des cinq composantes définies ci-dessus, le code proposé se concentrera essentiellement sur les trois premières dimensions de la complémentarité, pour ce qui concerne la division du travail entre les donateurs et la manière dont chaque bailleur de l'UE peut compléter le travail des autres (dimensions nationale, internationale et intersectorielle). Il réaffirme néanmoins nos préoccupations relatives à la nécessité d'aborder les dimensions restantes dans d'autres contextes pertinents.

Enfin, ce code porte sur la complémentarité opérationnelle. Il n'a pas pour but de modifier le moindre cadre institutionnel. Néanmoins, de nouveaux progrès en matière de division du travail impliquent des changements et des redéploiements d'activités et de méthodes de travail, et même d'éventuels ajustements structurels. Ils doivent être encouragés et soutenus par des mesures appropriées.

3.2.3. Principes

Il est propose que les bailleurs de l'UE s'engagent sur les principes suivants (présentés plus en détail à l'annexe 1):

- ***Principe directeur 1 –***
  Concentrer leurs activités au niveau pays sur des secteurs focaux
  Les bailleurs de l'UE concentreront leurs activités sur deux secteurs focaux sur la base de leurs avantages comparatifs respectifs. Les pays partenaires seront encouragés à jouer un rôle actif dans l'identification de ces secteurs focaux. Le Consensus européen définie les rôles à travers lesquels la Commission cherchera à fournir une valeur ajoutée (paragraphes 46 à 55). Ceci est complété par le traité qui reconnait la valeur ajoutée de la dimension externe des politiques internes de la Communauté. En plus de ces deux secteurs focaux, qui devraient absorber une grande partie des fonds disponibles, les bailleurs peuvent fournir du soutien budgétaire général, là où les conditions permettent de le faire, et de financer des activités dans d'autres domaines tels que le soutien à la société civile, la recherche et la coopération scolaire et universitaire.

ENCADRÉ 1:
Les Documents de Stratégie Pays de la Commission, lancés en 2001 et révisés en 2005, définissent la programmation stratégique des allocations financières de l'aide communautaire. La concentration des activités et de l'assistance financière sur deux secteurs est un principe clé de ces Documents de Stratégie et a largement renforcer la focalisation et l'efficience de la coopération de la Commission.

- ***Principe directeur 2 –***
  Redéployer ses autres activités
  Les bailleurs de l'UE redéployeront leurs activités d'aide qui ne sont pas dans leurs secteurs focaux, soit en restant engagés à travers des accords de «bailleurs-chef de file» et des coopérations déléguées, soit en se redéployant en faveur du soutien budgétaire général, ou soit en sortant du secteur de manière responsable.

  a) Sous-Principe 2 a – Accord de bailleurs chefs de file
  Les bailleurs de l'UE chercheront à établir des accords de «bailleurs chef de fil » basé sur un mandate substantiel.

b) Sous-Principe 2 b – Coopération/partenariat délégué

Si un secteur donné est considéré comme stratégique pour le pays partenaire ou le bailleur et qu'il y a un manque financier les bailleurs de l'UE pourront entrer dans un accord de coopération/partenariat délégué avec un autre bailleur.

ENCADRÉ 2:
En Afrique du Sud, le Département pour le Développement International du Royaume-Uni (DFID) a délégué la mise en œuvre de son soutien aux réformes foncière à la Belgique; Au Rwanda, la Suède a délégué le suivi et l'audit des fonds de soutien au secteur de l'éducation à DFID qui fournit du soutien budgétaire général.

- ***Principe directeur 3 –***
  Assurer une présence adéquate de l'UE dans les secteurs stratégiques
  Les bailleurs de l'UE devront assurer qu'au moins un bailleur de l'UE soit engagé activement dans chacun des secteurs stratégiques considérés comme important à la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les bailleurs de l'UE rechercheront à limiter le nombre des bailleurs actifs à un maximum de trois par secteur d'ici 2010.

- ***Principe directeur 4 –***
  Copier cette pratique pour la coopération avec les institutions régionales
  En tenant compte de l'augmentation des volumes et activités d'aide au niveau régional, les bailleurs de l'UE appliqueront les principes de la division du travail au niveau pays, ci-dessus cités, également pour leurs travaux avec les institutions régionales.

- ***Principe directeur 5 –***
  Etablir des pays de priorité
  Les bailleurs de l'UE renforceront leur focalisation géographique, à travers un dialogue au sein de l'UE, tenant compte de l'engagement plus large des bailleurs. Ainsi que le Consensus européen le définit, l'assistance communautaire restera universelle.

ENCADRÉ 3:
À titre d'exemple les Pays-Bas ont procédé à une réduction drastique du nombre de pays de priorité (de plus de 70 à une vingtaine de pays), en utilisant, grosso modo, trois critères de sélection (i) le niveau de pauvreté (ii) la performance macro-économique et (iii) la performance en terme de bonne gouvernance.

- ***Principe directeur 6 –***
  S'occuper des pays «orphelins» de l'aide
  Les bailleurs de l'UE essayeront de dédier une partie de leur budget d'aide au pays «sous-financés». Ceux-ci sont souvent des «pays fragiles» dont la stabilisation a un effet positif de contagion pour la région avoisinante.

ENCADRÉ 4:
La stratégie d'aide de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) est fortement axée sur les crises oubliées. En 2002, ECHO s'est fixé une cible de 10% des fonds à canaliser vers les crises oubliées. Aujourd'hui, cette cible est largement atteinte. Dès 2004 un soutien total de 239 millions d'euros était alloué aux crises oubliées (i.e. 42% des fonds).

- ***Principe directeur 7 –***
  Analyser et étendre les domaines de compétence globale
  Les bailleurs de l'UE approfondiront les auto-évaluations de leurs avantages comparatifs. Ils devraient plus se spécialiser, tout en maintenant une diversité d'expertise au niveau de l'UE.

  La Commission développera plus en avant son expertise set ses capacités dans les domaines où elle a un avantage comparatif, attribuant une attention particulière à construire la capacité et l'expertise nécessaire au niveau pays.

- ***Principe directeur 8 –***
  Poursuivre les progrès sur la complémentarité verticale
  et celle entre modalités et instruments
  Les bailleurs de l'UE s'engagent à avancer sur les autres dimensions de la complémentarité, principalement dans le contexte des enceintes et des partenariats internationaux adéquats.

- ***Principe directeur 9 –***
  Promouvoir conjointement la division du travail
  Les bailleurs de l'UE s'appuieront de plus en plus sur des déclarations communes destinées à clarifier les buts, les modalités et les résultats de la division du travail, et pour atteindre un plus grand impact de la contribution collective de l'UE.

- ***Principe directeur 10 –***
  Approfondir les réformes des systèmes d'aide
  Les bailleurs de l'UE reconnaissent que la division du travail impliquera des changements structurels, des réformes et des conséquences en termes de personnel, réels.

3.2.4. Suivi

Pour les raisons définies plus haut, il est proposé que le code de conduite soit premièrement adopté par l'UE et ouvert dans une seconde étape à tous les bailleurs souhaitant s'associer à cette bonne pratique. Le succès de la mise en œuvre du code dépendra d'un effort collectif des États membres et de la Commission et requière des instructions claires. Le rôle des Délégations de la Commission et des représentations des États membres sur le terrain sera un élément clé de cette mise en œuvre.

La mise en œuvre du code devrait être fortement promue et suivie. Elle devrait faire l'objet du débat annuel d'orientation dur la politique de développement de l'UE et être basée sur trois éléments: un échantillonnage annuel de cas pays, un Atlas des bailleurs de l'UE adapté à un usage plus politique, et le Rapport UE sur le développement qui en préparation. Le code devrait être révisé en 2010.

Conclusion

Le manque d'efficacité de la contribution collective des bailleurs est devenu ingérable. L'UE a le devoir d'être proactif en s'attaquant à ce défi. Nous avons aujourd'hui une opportunité unique de réaliser, d'une manière progressive, l'engagement historique de renforcer la complémentarité et d'organiser une véritable division du travail entre bailleurs. Les bailleurs de l'UE sont invités à adopter le code de conduite ainsi proposé et de commencer immédiatement la mise en œuvre de ses principes, aussi bien pour les activités en cours que les futures additionnelles. La Commission assurera le suivi de et évaluera le statut de sa mise en œuvre à travers un rapport annuel et des échantillonnages de cas pays réguliers.

L'UE doit désormais aller au-delà des déclarations politiques et traduire ses discours dans des actions. Un accord sur la division du travail améliorera l'efficacité de l'aide, renforcera le rôle de la coopération au développement dans les relations extérieures de l'UE et contribuera à la construction d'une identité européenne basée sur les valeurs contenues dans le Consensus européen sur le développement. L'UE a à la fois le potentiel et la responsabilité d'agir comme moteur d'une division du travail globale.

L'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes dans la coopération au développement

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen

COM(2007) 100 final

Table des matières

L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES ET L'ÉMANCIPATION DES FEMMES DANS LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

1. **Introduction** .

2. **Philosophie sous-tendant l'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes**

3. **Progrès et défis**

4. **Une stratégie de l'UE pour accélérer la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes**
   - 4.1. Objectifs
   - 4.1.1. Efficacité de l'intégration
   - 4.1.2. Actions spécifiques d'émancipation des femmes
   - 4.2. Le principe de l'appropriation et les nouvelles modalités d'octroi de l'aide
   - 4.3. L'égalité hommes-femmes dans les stratégies nationales
   - 4.4. Nécessité d'établir des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes
   - 4.5. Stratégies d'intégration de la dimension hommes-femmes dans l'élaboration des budgets
   - 4.6. Coordination et harmonisation avec les États membres
   - 4.7. Action de l'UE aux niveaux international et régional

5. **Actions spécifiques en faveur de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes**
   - 5.1. Programmation par pays
   - 5.2. Programmes thématiques et autres instruments financiers
   - 5.3. Contrôle et suivi

6. **Conclusion**

1. Introduction

L'égalité entre les hommes et les femmes n'est pas seulement indispensable en soi, c'est aussi un droit humain fondamental et une question de justice sociale. De même, l'égalité des sexes constitue l'une des clés de voûte de la croissance et de la réduction de la pauvreté, et elle est incontournable si l'on veut atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Ces principes sont aujourd'hui largement reconnus. Pourtant, les inégalités entre les hommes et les femmes sont ancrées dans les systèmes culturels, sociaux et politiques de nombreux pays.

La CE et les États membres de l'UE sont des acteurs de premier plan dans les efforts consentis pour combler le fossé entre les hommes et les femmes dans le monde en développement. Au niveau international, ils sont signataires d'accords internationaux et de déclarations soutenant l'égalité entre les hommes et les femmes **(1)** (toutes les notes sont regroupées dans l'annexe I.). Aussi l'UE est-elle fermement déterminée, dans sa politique de développement actuelle, à accélérer les progrès accomplis dans cet important domaine.

Le Consensus européen (2) met en exergue l'importance de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le contexte des nouvelles modalités d'octroi de l'aide. Si l'égalité entre les hommes et les femmes est un objectif commun et une valeur commune dans l'ensemble de l'UE, le Consensus fait de l'égalité entre les hommes et les femmes un objectif à part entière. De plus, le document de stratégie identifie l'égalité entre les hommes et les femmes comme l'un des cinq principes communs **(3)** sous tendant la coopération au développement de l'UE.

L'UE s'est engagée, dans les accords de coopération de développement qu'elle a conclus avec l'ensemble des régions géographiques, à oeuvrer pour l'égalité entre les hommes et les femmes, les filles et les garçons **(4)**. D'autre part, la feuille de route pour l'égalité entre les hommes et les femmes **(5)** définit la «promotion des droits et de l'émancipation des femmes à l'extérieur de l'UE» comme l'un des six domaines prioritaires **(6)**.

Pour progresser vers une plus grande égalité entre les hommes et les femmes, la plupart des États membres et la Commission européenne ont, jusqu'à présent, adopté une stratégie à deux niveaux comprenant, d'une part, l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques, stratégies et actions et, d'autre part, le financement des mesures qui favorisent directement l'émancipation des femmes **(7)**.

Pour adapter cette approche aux nouvelles modalités d'octroi de l'aide et aux exigences de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, la Commission et le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM) **(8)** ont organisé, en novembre 2005, une conférence intitulée «Owning Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships». Cette conférence a dressé le bilan des progrès accomplis dans l'élimination des inégalités entre les hommes et les femmes dans le monde en développement et réévalué le rôle que pouvait jouer l'UE pour accélérer le processus dans le contexte de la reconfiguration de son aide au développement.

La présente communication s'appuie sur les résultats de cette conférence, sur le cadre politique du Consensus européen et sur l'expérience pratique acquise jusqu'à présent dans ce domaine. La communication répond également aux engagements pris dans la feuille de route pour l'égalité entre les hommes et les femmes en formulant une stratégie de l'UE visant à progresser sur la voie de:

- l'égalité des droits (politiques, civils, économiques, sociaux, culturels et d'emploi) pour les hommes et les femmes, les filles et les garçons;

- l'égalité d'accès aux ressources et du contrôle de ces ressources pour les hommes et les femmes;

- l'égalité des chances offertes aux hommes et aux femmes d'exercer une influence politique et économique.

Alors que le précédent «Programme d'action pour l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la coopération au développement de la Communauté 2001-2006» avait jeté les bases d'un renforcement des capacités au sein même de la Commission européenne, le présent document inscrit l'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes dans le contexte de l'UE et entend adresser un signal particulièrement fort, soulignant l'importance de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les efforts futurs accomplis dans le cadre de la coopération au développement de l'UE.

2. Philosophie sous-tendant l'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes

Les femmes se trouvent au centre du développement social et économique durable, de la réduction de la pauvreté et de la protection de l'environnement. Or, l'inégalité entre les hommes et les femmes fait partie du vécu quotidien d'une grande majorité des femmes dans le monde. En dépit de la complexité de ces inégalités, l'expérience a montré que les domaines suivants sont particulièrement importants pour comprendre le lien entre le statut des femmes et la réduction durable de la pauvreté.

Le rôle des femmes dans **l'emploi** et les **activités économiques** est souvent sous-estimé parce que la plupart d'entre elles travaillent dans des secteurs **informels**, souvent avec une productivité et un revenu faibles, des conditions de travail maigres, avec une protection sociale limitée ou non-existante. En Afrique, par exemple, les femmes représentent 52% de la population totale, contribuent à 75% des travaux agricoles et produisent et commercialisent de 60 à 80% des denrées alimentaires. En 2005, la main d'œuvre féminine en Afrique sub saharienne était d'environ 73 millions de personnes, représentant 34% des personnes employées dans le secteur formel; mais elle ne percevait que 10% de l'ensemble des revenus et ne possédait que 1% des avoirs **(9)**.

Même si la libéralisation des **échanges** a eu une incidence positive à long terme sur la plupart des économies, elle peut également avoir des conséquences négatives à court terme pour les groupes vulnérables, en particulier celui des femmes pauvres **(10)**. Différents secteurs de l'économie peuvent avoir un impact crucial sur l'égalité entre les hommes et les femmes: les mauvaises **infrastructures**, par exemple, peuvent compromettre la scolarité des filles en raison de l'insécurité des moyens de transport ou parce que l'absence de sources d'eau proches «contraint» les parents à affecter les filles à des tâches ménagères.

L'**émancipation des femmes** constitue un élément clé de la **gouvernance**. Dans bon nombre de pays, les femmes ont toujours tendance à être marginalisées au niveau de la prise de décisions. La législation assurant l'égalité des droits pour les femmes et les hommes **(11)** est tout à fait fondamentale et doit être effectivement mise en œuvre afin de protéger les droits fondamentaux des femmes et afin de stimuler la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Dans les **situations de conflit**, les femmes ont un rôle capital à jouer et devraient donc être pleinement associées aux efforts de maintien et de

consolidation de la paix, conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies **(12)**.

Les inégalités entre les hommes et les femmes persistent en ce qui concerne l'**accès à l'éducation (13)**. 57% des enfants en âge scolaire mais non scolarisés sont des filles **(14)**, alors que près de deux tiers des illettrés dans le monde sont des femmes **(15)**. La capacité des femmes et des filles à s'émanciper économiquement et socialement en allant à l'école ou en exerçant des activités productives et civiques en dehors du domicile est entravée par les tâches quotidiennes que la division du travail ménager leur impose.

Dans le domaine de la **santé**, les préoccupations concernent l'accès limité des femmes aux services sanitaires de base. Le principal domaine dans lequel de sérieuses préoccupations existent dans ce domaine est celui de la santé génésique et sexuelle et des droits connexes. Outre le fait qu'un investissement accru dans la santé sexuelle et génésique sera de nature à conforter un droit humain fondamental, l'amélioration du statut sanitaire des femmes aura aussi des effets positifs sur l'ensemble de l'économie. Une grande partie des modestes progrès accomplis au niveau de la santé des femmes au cours des décennies écoulées sont aujourd'hui menacés par la pandémie du VIH/SIDA. De plus, le taux croissant de femmes et de filles contaminées par le VIH suscite de graves préoccupations **(16)**.

La **violence à l'égard des femmes** porte atteinte à leurs droits humains et constitue un sérieux obstacle à l'égalité, au développement et à la paix. Très souvent, la violence sexuelle est liée à la propagation du VIH/SIDA. La **traite** des femmes est un crime qui a ses racines dans la pauvreté répandue, l'inégalité, la gouvernance faible, les conflits armés et le manque de protection contre la discrimination.

L'annexe II analyse de manière plus détaillée la question de l'inégalité entre les hommes et les femmes.

3. Progrès et défis

L'Union européenne a adopté d'importantes mesures pour favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes, tant au sein de l'Union qu'à l'extérieur de celle-ci. L'égalité entre les hommes et les femmes fait de plus en plus partie intégrante du dialogue avec un nombre croissant de pays partenaires ainsi que des consultations que l'UE mène avec la société civile. Ce processus a

davantage fait prendre conscience à nos partenaires au développement de l'importance du problème de l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'émancipation des femmes et les a, en particulier, sensibilisés au lien existant entre une plus grande égalité et la réduction de la pauvreté **(17)**. Il vient s'ajouter aux progrès considérables réalisés par les pays concernés, avec l'appui de la Commission européenne et des États membres de l'UE, pour mettre en place des projets et programmes **(18)** visant à accélérer la marche en avant vers l'égalité entre les hommes et les femmes. Durant l'exercice de programmation du 10e FED, la CE a accordé une attention particulière, dans les stratégies «pays», à la sensibilisation aux questions d'égalité entre les hommes et les femmes. Il y a un progrès clair également dans le domaine du renforcement des capacités, à la fois aux Etats membres et à la Commission **(19)**.

Cela étant, et en dépit des progrès accomplis, les défis restent de taille. Premièrement, nous sommes encore loin d'avoir atteint les objectifs du millénaire pour le développement. C'est notamment le cas de l'élimination des disparités filles garçons dans l'enseignement primaire et secondaire, qui, aux termes des OMD en matière d'égalité hommes-femmes devait être réalisée pour 2005 au plus tard. Dans les pays en développement, la scolarisation des filles dans l'enseignement secondaire s'est établie en moyenne à 89% de celle des garçons. Le nombre d'emplois décents reste toujours plus faible chez les femmes que chez les hommes et une femme sur trois sera confrontée tôt ou tard à l'une ou l'autre forme de violence à l'égard des femmes. De plus, les OMD sont davantage axés sur la dimension «santé» et «éducation» de l'égalité entre les hommes et les femmes et passent sous silence d'autres dimensions aux multiples facettes de l'égalité entre les hommes et les femmes **(20)**.

Deuxièmement, les efforts entrepris pour parvenir à une égalité entre les hommes et les femmes butent sur d'importants obstacles d'ordre social et culturel. Ainsi, les structures sociales traditionnelles n'incitent guère à modifier le partage traditionnel du pouvoir entre les hommes et les femmes, surtout lorsqu'il existe un intérêt particulier pour certains à maintenir le statu quo. Cela explique en partie la raison pour laquelle les actions dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes ne sont pas toujours considérées comme absolument prioritaires et la dimension hommes-femmes ne revêt, dans la plupart des stratégies «pays», qu'une importance secondaire **(21)**.

Là encore, et en dépit des progrès considérables qui ont été accomplis, il est manifeste que l'égalité entre les hommes et les femmes n'a pas été pleinement intégrée dans les stratégies «pays» ou dans la pratique de la coopération au

développement de l'UE. Dans le cas de la Commission européenne, une «Évaluation thématique de l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la coopération au développement de la CE avec les pays tiers» (2003) a certes reconnu le travail constructif accompli par la Commission, mais a conclu que les objectifs politiques spécifiques dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes et l'intégration de la dimension hommes-femmes dans la coopération au développement de la CE n'ont pas reçu une attention suffisante. Ce même rapport a par ailleurs estimé que les ressources financières spécifiquement destinées à appuyer l'intégration de la dimension hommes-femmes dans la coopération au développement ont été négligeables par rapport aux ressources affectées à d'autres questions horizontales. Il semble que bon nombre des recommandations formulées dans cette évaluation restent d'actualité, tant pour la Commission que pour certains États membres de l'UE. (Voir les neuf principales recommandations du rapport dans l'**annexe IV**). **(22)**

L'un des principaux atouts dont l'UE dispose pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans ses relations extérieures est l'expérience des bonnes pratiques acquise au sein même de l'Union. Celle-ci reconnaît l'égalité entre les hommes et les femmes comme un droit humain fondamental et comme une condition nécessaire pour la réalisation des objectifs fixés par l'UE en matière de croissance, de plein emploi et de cohésion sociale. L'UE a, par conséquent, lourdement investi dans la problématique de l'égalité entres les hommes et les femmes en adoptant des dispositions législatives **(23)**, en intégrant la dimension hommes-femmes, en adoptant des mesures spécifiques pour la promotion des femmes, en lançant des programmes d'action et en insistant sur le dialogue social ou le dialogue avec la société civile.

Une approche véritablement européenne devrait s'appuyer sur cette longue expérience, ainsi que sur l'unicité de l'Europe, un groupe de pays multiculturels et très diversifiés qui, en dépit de différences significatives sur le plan de la culture et des traditions, consacrent tous, sans exception, une grande attention au problème de l'égalité entre les hommes et les femmes. L'UE doit, et c'est un objectif européen fondamental, appuyer les pays tiers dans l'adhésion et dans la mise en œuvre des engagements internationaux comme la plateforme d'action de Pékin.

4. Une stratégie de l'UE pour accélérer la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes

L'Union européenne se trouve désormais à un tournant en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes dans la coopération au développement. Le cadre et les politiques étant aujourd'hui en place, la question la plus importante est de savoir comment assurer la mise en œuvre effective de stratégies et de pratiques qui, dans le cadre des nouvelles modalités d'octroi de l'aide, puissent avoir des résultats tangibles sur la situation des femmes. De toute évidence, les mesures visant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ont non seulement pour effet de renforcer la cohésion sociale et la protection des droits des femmes, mais exercent aussi une influence forte sur la croissance économique, l'emploi et la réduction de la pauvreté.

4.1. Objectifs

La nouvelle stratégie adoptée par l'UE doit répondre à deux **objectifs**: premièrement, **accroître l'efficacité de l'intégration des questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes** et, deuxièmement, **réorienter les actions spécifiques** lancées dans les pays partenaires pour favoriser l'émancipation des femmes. Pour atteindre ces objectifs, les stratégies de coopération dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'émancipation des femmes devront s'adapter à la nouvelle architecture de l'aide, à commencer par l'appui budgétaire.

4.1.1. Efficacité de l'intégration

Pour renforcer l'efficacité de l'intégration des questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'émancipation des femmes, des changements seront nécessaires dans trois grands domaines:

(1) Action politique:

- les questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'émancipation des femmes doivent être évoquées au plus haut niveau lors du dialogue politique avec les pays partenaires **(24)**;

(2) Coopération au développement:

- le rôle clé joué par les femmes au niveau de la croissance et du développement doit être pris en compte lors de la préparation et de la mise en œuvre des stratégies de coopération; ainsi, les stratégies menées dans le

domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire doivent clairement prendre en compte les contraintes différentes auxquelles sont confrontées les femmes des zones rurales, étant donné qu'elles assurent parfois jusqu'à 80% de la production des denrées alimentaires de base dans certains pays en développement **(25)**;

- un partenariat, un dialogue et une consultation efficaces doivent être établis avec les principaux acteurs (y compris les gouvernements, les centres de recherche, les universités, la société civile, les organisations internationales) dans la préparation des stratégies «pays» et les programmes d'aide;

- des mécanismes de responsabilisation réciproque doivent être mis en place, notamment dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'émancipation des femmes; le rôle joué par les différents acteurs dans cette responsabilisation, tels que les gouvernements, les communautés économiques régionales, les agences de développement, les institutions internationales, la société civile, le parlement et les médias, doit être clarifié;

- des indicateurs de performance reflétant les différences entre les hommes et les femmes doivent être mis au point et utilisés;

- l'appui budgétaire doit prendre en compte les préoccupations dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes en liant l'octroi d'incitants financiers à des indicateurs prenant en compte les différences entre les hommes et les femmes et en menant, parallèlement, un dialogue politique d'un haut niveau de qualité.

(3) Renforcement des capacités institutionnelles:

- des outils pratiques et actualisés doivent être mis au point lors des phases d'évaluation et de mise en œuvre **(26)**;

- il convient d'assurer un meilleur accès à l'information et aux bonnes pratiques et une formation aux problèmes d'égalité entre les hommes et les femmes doit être prodiguée aux pays partenaires et aux personnels.

4.1.2. Actions spécifiques d'émancipation des femmes

Sur la base de l'analyse effectuée au chapitre 2 ci-dessus, 41 actions spécifiquement liées à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes ont été identifiées dans les grands domaines suivants:

- **gouvernance** (droits de l'homme, émancipation politique des femmes, élaboration d'indicateurs, rôle des femmes dans les situations de conflit et post-conflit);

- **emploi et activités économiques** (émancipation économique et sociale des femmes, emploi, analyse du budget consacré au problème de l'égalité entre les hommes et les femmes, gestion des finances publiques);

- **éducation** (suppression des droits d'inscription scolaire, mesures d'incitation à la scolarisation des filles, amélioration de l'environnement scolaire, alphabétisation des adultes);

- **santé** (système de protection sociale, santé sexuelle et génésique et droits connexes);

- **violence envers les femmes** (législation, protection des victimes, sensibilisation dans les médias, éducation et formation).

Une liste indicative de ces actions possibles de soutien a été préparée et est présentée dans l'**annexe III**. Ces activités sont des exemples qui aident à identifier l'équilibre idéal des programmes pour chaque pays ou région. L'équilibre idéal des activités sera décidé cas par cas, après une analyse détaillée de chaque situation individuelle.

4.2. Le principe de l'appropriation et les nouvelles modalités d'octroi de l'aide

Le principe de l'«appropriation» des actions de coopération au développement par le pays bénéficiaire est au cœur même de la déclaration de Paris. Pour les actions qui promeuvent l'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes, il a été montré que l'«appropriation» ne doit pas être le fait des seuls gouvernements partenaires, mais également des femmes bénéficiaires elles-mêmes. En pratique, il s'agira bien souvent d'associer aux actions des OSC (organisations de la société civile) et des CBO (organisations

à base communautaire) **(27)**. L'appui aux OSC œuvrant pour l'égalité entre les hommes et les femmes est tout particulièrement important lorsque les femmes actives dans les gouvernements locaux ou centraux ou au parlement sont peu nombreuses. Aussi l'UE s'emploiera-t-elle à favoriser l'émergence de tels OSC lorsqu'elles n'existent pas ou d'assurer un investissement important dans le renforcement des capacités de ces organisations lorsqu'elles existent mais qu'elles doivent être renforcées, notamment dans des domaines tels que la capacité de mobilisation des pouvoirs publics, la capacité de mener des actions militantes, l'analyse des questions d'égalité hommes-femmes et les compétences dans le domaine économique.

L'UE s'efforcera de faire en sorte que l'aide au développement soit efficacement canalisée vers les politiques en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes dont les pays concernés sont parties prenantes, et ce sur la base d'un dialogue politique approfondi avec les gouvernements partenaires et les principaux acteurs non gouvernementaux. Les contraintes et besoins qui existent dans chaque contexte national seront analysés afin d'assurer une véritable appropriation locale, tant aux niveaux du gouvernement et de la société civile qu'au sein de la communauté des bailleurs de fonds.

La philosophie nouvelle représentée par la déclaration de Paris trouve sa traduction dans les nouveaux mécanismes de fourniture de l'aide, c'est-à-dire l'appui budgétaire à des approches sectorielles plutôt que l'appui à des projets isolés et ponctuels. Le recours à l'appui budgétaire est subordonné à un certain nombre de conditions: il faut notamment qu'une stratégie de développement nationale ou sectorielle soit en cours de mise en œuvre, qu'un programme de réforme macroéconomique appuyé par les grands bailleurs de fonds internationaux (généralement le FMI) soit en place et que le gouvernement se soit clairement engagé à mener des réformes.

L'appui budgétaire peut contribuer à la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes en liant le versement de tranches variables aux améliorations constatées au niveau des indicateurs désagrégés sur l'égalité hommes-femmes, en renforçant les systèmes de gestion des finances publiques et en œuvrant pour un dialogue élargi concernant les priorités politiques des pays partenaires.

La Commission européenne et les États membres appuieront l'élaboration d'indicateurs et la collecte des données correspondantes susceptibles de retracer l'évolution de la situation en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et auxquelles peut être lié le décaissement des tranches variables.

4.3. L'égalité hommes-femmes dans les stratégies nationales

La préparation d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté, d'un plan de développement national ou d'un document de stratégie pays offre une opportunité unique pour analyser la situation des femmes par rapport à celle des hommes, identifier les obstacles au développement et à la croissance liés aux inégalités entre les hommes et les femmes et définir des politiques nationales prenant en compte les besoins des femmes. La situation d'un pays en matière d'égalité hommes-femmes doit être analysée de manière transversale afin de comprendre toutes ses implications pour la croissance et la pauvreté. À cet égard, le processus de dialogue politique que l'UE a lancé avec les pays partenaires sera mis à profit pour faire en sorte que les questions d'égalité hommes-femmes soient incluses dans l'analyse des paramètres de la pauvreté. A ce dialogue politique ajoutera une assistance UE afin de renforcer les capacités des autorités nationales à l'égard de l'égalité entre les hommes et les femmes. Il conviendra de mettre en évidence que la pauvreté ne consiste pas simplement en un manque de revenus ou de ressources financières, mais qu'elle englobe aussi la notion d'inégalité d'accès aux avantages matériels et immatériels de la société et de contrôle sur ceux-ci. Il conviendra pour ce faire d'inscrire dans l'agenda politique un certain nombre de points visant notamment à:

- faire accepter une conception multidimensionnelle plus large de la pauvreté allant au-delà de la seule pauvreté mesurée en termes de revenus et englobant des notions telles que la pauvreté mesurée à l'aune du temps disponible et des mesures de l'impact différent de la pauvreté sur les hommes et les femmes, ainsi que la promotion des technologies capables de réduire la pauvreté en termes de temps disponible;

- faire accepter que la société civile contribue au dialogue politique, à la formulation et au suivi des documents de stratégie de réduction de la pauvreté pour ce qui est des questions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes et que des mesures appropriées de renforcement des capacités soient adoptées;

4.4. Nécessité d'établir des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes

Des indicateurs sont nécessaires pour mesurer les résultats de l'intégration de la dimension hommes-femmes et des actions spécifiquement axées sur cette question **(28)**. La plupart des indicateurs actuellement utilisés reflètent des

préoccupations relevant des secteurs sociaux. Peu d'indicateurs fiables sont disponibles dans la plupart des pays en développement pour mesurer l'évolution dans un certain nombre de domaines, tels que l'emploi féminin, l'économie domestique non rémunérée, les droits civils, l'incidence et la prévalence de la violence envers les femmes, le droit à l'héritage/la propriété et à l'utilisation des terres, la représentation des femmes et la participation à la prise de décisions.

L'UE appuiera dès lors la mise au point et l'utilisation d'indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes ainsi que le renforcement des statistiques de base afin de faire progresser l'ensemble des questions d'égalité et d'émancipation **(29)**. L'annexe VII comporte une liste non exhaustive des indicateurs possibles, prenant en compte les domaines de l'éducation, de la santé, de la gouvernance/de l'émancipation des femmes, de l'emploi/des activités économiques, de l'utilisation du temps et de la violence envers les femmes.

4.5. Stratégies d'intégration de la dimension hommes-femmes dans l'élaboration des budgets

Le recours accru à l'appui budgétaire, appelé ainsi à devenir un instrument majeur pour la fourniture de l'aide, amène à s'interroger sur les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes au sein ou au moyen d'un tel programme. Pour y parvenir, il est d'une importance vitale d'assurer que les budgets des pays partenaires intègrent la dimension hommes-femmes. On s'attachera dès lors à:

- mettre l'accent sur la sensibilisation à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'intégration de la dimension hommes-femmes dans le processus budgétaire aux niveaux national et local;

- établir de nouvelles priorités en matière de dépenses et réorienter les programmes au sein des secteurs afin d'assurer à la fois l'égalité entre les hommes et les femmes et le développement humain;

- contrôler les recettes et dépenses publiques afin d'assurer que l'inégalité entre les hommes et les femmes diminue effectivement;

4.6. Coordination et harmonisation avec les États membres

La coordination, visant à exploiter au mieux la complémentarité entre les programmes des États membres de l'UE et de la Commission, constitue un élément clé dès lors qu'il s'agit d'assurer une promotion efficace de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la coopération au développement. La Commission continuera à organiser des réunions régulières avec les experts des États membres spécialisés dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes et cherchera, avec les États membres, à renforcer non seulement la coordination mais aussi l'harmonisation des activités au niveau de l'UE en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes dans la coopération au développement de l'UE. La priorité sera accordée au renforcement du savoir-faire de la CE et des États membres dans ce domaine par la mise en évidence et l'échange de bonnes pratiques. La préparation des documents de stratégie pays et des stratégies d'assistance commune continuera à être au centre des efforts de coordination et d'harmonisation renforcés. De plus, les délégations CE et les ambassades des États membres continueront à exploiter les mécanismes de coordination existants pour s'intéresser aux activités déployées sur le terrain dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes.

4.7. Action de l'UE aux niveaux international et régional

La coopération bilatérale avec les pays partenaires dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes sera complétée par l'action que l'UE mène au niveau international. La présence d'une voix européenne unifiée à ce niveau renforce le rôle de l'UE en tant qu'acteur mondial de premier plan dans la coopération au développement. La Commission et les États membres de l'UE s'attacheront à mettre en avant les questions d'égalité entre les hommes et les femmes et d'émancipation des femmes dans les enceintes internationales compétentes. Il importera, en particulier, de promouvoir l'extension à d'autres domaines non couverts par les OMD 3, allant au-delà des seuls domaines de la santé et de l'éducation sur lesquels se focalisent actuellement les questions d'égalité entre les hommes et les femmes.

La coopération régionale et interrégionale favorise le partage des informations entre les membres des organisations régionales concernant les instruments, les données, la documentation analytique et la formation spécifiquement consacrée à la question de l'égalité hommes-femmes. La Commission et les États membres continueront dès lors à promouvoir la coopération régionale

dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes et à nouer le dialogue avec les réseaux régionaux et internationaux existants dans ce domaine.

5. Actions spécifiques en faveur de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le rôle de la Commission européenne pour mettre en œuvre cette stratégie comportera un certain nombre d'actions qui seront menées sur trois fronts:

5.1. Programmation par pays

La Commission européenne veillera tout particulièrement à ce que les questions d'égalité entre les hommes et les femmes et de l'émancipation des femmes figurent dans toutes les futures stratégies nationales et régionales **(30)**. Ce comportera les actions suivantes:

- le développement des outils internes et des lignes directrices supplémentaires pour la programmation;

- l'évaluation systématique des questions d'égalité hommes-femmes abordées dans les stratégies nationales et régionales, notamment dans le cadre des réexamens à mi-parcours et finaux de ces stratégies;

- l'ajustement des stratégies de pays selon les résultats des évaluations mentionnées ci-dessus;

- l'établissement des partenariats avec les organisations internationales compétentes qui ont acquis une vaste expérience en ce qui concerne l'intégration des questions d'égalité hommes-femmes dans les projets et les programmes **(31)**.

5.2. Programmes thématiques et autres instruments financiers

Outre les programmes nationaux et régionaux, des ressources complémentaires sont disponibles dans le cadre des programmes thématiques pluriannuels présentés par la Commission au titre des perspectives financières 2007-2013. Le programme thématique «Investir dans les ressources humaines» **(32)** comporte une enveloppe financière pour le financement d'actions CE dans le domaine de la promotion de l'égalité hommes-femmes et l'émancipation des femmes. A travers ce programme thématique la CE

mettra à disposition du financement afin d'intervenir dans les vastes domaines suivants:

- les événements politiques et les actions de sensibilisation pour promouvoir la mise en œuvre des engagements internationaux;

- le renforcement des capacités des ONGs et des associations qui visent la progression de l'égalité des femmes et les hommes et les droits des femmes;

- le renforcement des capacités statistiques des gouvernements.

Les fonds disponibles seront octroyés au moyen d'appels à propositions pour les organisations éligibles et de contrats de gré à gré conclus avec des partenaires sélectionnés.

L'égalité entre les hommes et les femmes sera également être appuyée à travers la mise en œuvre des programmes thématiques environnement **(33)** et sécurité alimentaire **(34)**, ainsi que dans le cadre du nouvel instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme **(35)**, et de l'instrument pour la stabilité **(36)**.

5.3. Contrôle et suivi

Le résultat concret de cette nouvelle stratégie de l'UE doit faire l'objet d'un suivi. Pour évaluer les progrès accomplis et affiner et adapter la stratégie à l'évolution du contexte international, la Commission européenne organisera dès lors en 2010 une deuxième grande conférence internationale sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, à laquelle participeront tous les principaux acteurs concernés **(37)**. De plus, une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale de la mise en œuvre de cette stratégie sera exécutée par un évaluateur externe en 2010 et à la fin du cycle de 10e FED. Ces évaluations comporteront une analyse de budget sensible au genre dans les projets et programmes financés par la CE, ainsi que dans l'appui budgétaire général, dans un minimum de douze pays sélectionnés.

Les délégations CE, en étroite collaboration avec les ambassades des États membres, continueront à inclure, dans leurs rapports annuels, une évaluation de la promotion et du degré d'égalité entre les hommes et les femmes dans les pays partenaires concernés. D'autre part, le chapitre égalité des chances

du «Rapport annuel sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure» continuera à contenir des informations agrégées sur les progrès accomplis dans ce domaine. Enfin, la CE et les États membres examineront la possibilité de mettre sur pied un système d'information annuel commun au niveau de l'UE, qui pourrait comporter un élément de suivi de l'intégration de la dimension hommes-femmes dans la coopération au développement de l'UE.

6. Conclusion

L'éradication de la pauvreté implique que les femmes et les hommes disposent de possibilités égales dans les sphères économiques et sociales et puissent accéder, d'une égale façon, aux ressources de la société et exercer un contrôle sur celles-ci. Toutefois, pour véritablement progresser à grands pas sur la voie de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les pays partenaires en développement de l'UE, il faut que celle-ci se penche systématiquement sur toutes les contraintes qui pèsent sur la réalisation de cet objectif, c'est-à-dire les contraintes existant dans les pays en développement eux-mêmes mais aussi celles inhérentes à certains de ses propres mécanismes de coopération au développement. Ces questions ne peuvent être abordées que dans le contexte d'un dialogue politique renforcé, incorporant de manière explicite les questions d'égalité hommes-femmes et ouvrant la voie à l'établissement d'un dialogue actif de l'UE avec les organisations de la société civile et d'autres qui soutiennent le mouvement en faveur d'une plus grande égalité entre les hommes et les femmes dans le pays concerné.

Ce cadre étant établi, nous ne pourrons véritablement progresser vers une plus grande égalité entre les hommes et les femmes que si le **principal levier pour y parvenir**, c'est-à-dire l'intégration de la dimension hommes-femmes, est actionné de manière plus efficace et concrète. Le deuxième instrument, constitué par des **actions ciblées et spécifiques** visant à émanciper les femmes, doit être utilisé de manière à compléter les activités d'intégration et à aborder des questions stratégiques clés qui influent sur le bien-être et les possibilités offertes à certains groupes vulnérables. L'application de chacun de ces instruments doit prendre en compte et refléter les spécificités sociales et culturelles de chaque pays partenaire en développement de l'UE. Pour appuyer cette approche, il convient d'élargir et d'étendre le thème de l'égalité entre les hommes et les femmes, centré principalement jusqu'à présent sur la santé et l'éducation, à d'autres domaines de la coopération.

C'est en favorisant l'action militante, en appuyant les associations de femmes et en lançant des actions spécifiques afin de modifier les schémas culturels, sociaux et politiques ainsi que la répartition du pouvoir politique et économique que l'on parviendra à progresser sur la voie de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Il s'agit de toute évidence d'une tâche difficile. Mais l'UE est déterminée à aider nos pays partenaires à surmonter tous les obstacles qui pourraient se dresser sur cette voie cruciale.

De Monterrey au Consensus européen pour le développement: respecter nos engagements

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions

COM(2007) 158 final

Table des matières

DE MONTERREY AU CONSENSUS EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT: RESPECTER NOS ENGAGEMENTS

Introduction

1. **L'Union européenne a honoré ses engagements globaux d'accroissement de l'aide en 2006 – mais le respect des prochaines échéances nécessite des efforts supplémentaires et ordonnés**

2. **L'aide au commerce devra s'accroître pour permettre aux pays en développement de bénéficier de l'ouverture commerciale – un plan de mise en œuvre sera nécessaire**

3. **La qualité et l'efficacité de l'aide européenne doivent s'accroître – la Commission a proposé un code de conduite sur la division du travail**

Conclusion

Introduction

En adoptant, en décembre 2005, le Consensus européen pour le développement, l'Union européenne (UE) a placé le développement au cœur de son action extérieure et lui a donné une dimension politique sans précédent. Pour la première fois une vision commune, engageant le Conseil, le Parlement, la Commission et chacun des vingt-sept États membres, procure à l'action de l'Union le cadre de référence nécessaire pour faire face plus efficacement à la pauvreté et la montée des inégalités dans le monde, et pour aborder de manière plus cohérente les défis globaux tels que le changement climatique, l'énergie, les migrations, la sécurité et la dimension sociale de la mondialisation. Il s'agit là d'une dimension importante de la Stratégie de Développement Durable qui fait désormais partie des objectifs généraux de l'UE.

Tout en reconnaissant l'importance et la variété des moyens d'action en faveur du développement, l'UE a décidé d'accroître substantiellement son effort d'aide, jugé plus nécessaire que jamais pour accélérer les progrès vers les Objectifs du Millénaire.

Depuis la conférence de Monterrey sur le financement du développement, en 2002, l'Union a pris l'engagement d'accroître le volume de son aide au développement. Elle s'est notamment engagée à dédier collectivement 0,39% de son revenu national brut à l'aide au développement en 2006 et 0,56% en 2010 pour atteindre 0,7% en 2015. En contribuant activement à l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, elle s'est aussi engagée à réformer en profondeur son système d'aide.

L'Union européenne reconnait que les pays partenaires ont la responsabilité première de leur développement et engage l'Union à fournir une assistance adaptée répondant à leurs besoins spécifiques. Mais en investissant dans les secteurs sociaux, dans les infrastructures, dans les réformes institutionnelles et en appuyant les efforts vers la bonne gouvernance, l'UE fait sa part du chemin.

Un cadre politique sans précédent est tracé entre les pays en développement et l'Union européenne, alliant aide et dialogue politique. L'Europe se doit de faire la différence. Son influence doit être à la hauteur des ressources fournies. Le Conseil a confié à la Commission le mandat d'assurer le suivi de ces engagements. Les dernières analyses la conduisent aujourd'hui à faire trois propositions pour assurer le plein respect des engagements pris.

1. L'Union européenne a honoré ses engagements globaux d'accroissement de l'aide en 2006 – mais le respect des prochaines échéances nécessite des efforts supplémentaires et ordonnés

En 2002, l'Union européenne s'est notamment engagée à dédier collectivement 0,39% de son revenu national brut à l'aide au développement en 2006. L'Union n'a pas seulement atteint cet objectif, elle l'a dépassé. L'UE a collectivement consacré 0,42% de son revenu national brut à l'aide au développement en 2006.

Pour apprécier cet effort, les données comparatives suivantes sont utiles:

- En 2006 l'aide au développement de l'UE s'est élevée à 48 milliards d'euros, en hausse sensible par rapport à un montant de 35 milliards en 2004 et de 45 milliards en 2005.

- L'aide d'un État membre a dépassé 1% de son revenu national brut.

- Les dix États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 et qui ne fournissaient que de faibles montants d'aide ont depuis lors doublé leur effort en volume, démontrant ainsi leur engagement par rapport à l'acquis communautaire et leur volonté d'atteindre leurs objectifs individuels.

- Cet effort d'aide représente près de 100 euros par citoyen européen par an et 40 euros par personne vivant avec moins de 1 dollar par jour dans les pays en développement.

À titre de comparaison, l'aide des États-Unis représente 0,17% du revenu national brut et l'équivalent de 53 euros par citoyen américain ; pour le Japon, ces chiffres sont respectivement de 0,25% et 69 euros.

Cet effort collectif recouvre de fortes disparités entre les États membres. Si certains consacrent plus de 0,80% de leur revenu national au développement, dépassant largement les objectifs les plus ambitieux, d'autres en revanche demeurent très en-deçà de la moyenne ou de leurs propres objectifs ou voient leur aide baisser en 2006 par rapport à 2005. Il est également clair qu'une grande partie de l'aide additionnelle prend la forme d'un allègement de la dette. Dans les années à venir le défi sera de continuer à augmenter l'aide au développement dans sa totalité tout en diminuant la partie d'allègement de la dette.

Concernant la répartition de l'aide de l'Union, la priorité accordée à l'Afrique se concrétise puisque la moitié au moins de l'aide européenne va déjà vers ce continent qui devrait bénéficier de 10 milliards d'euros d'aide supplémentaires par an à partir de 2010.

Globalement l'UE est donc en bonne voie pour respecter ses engagements d'ici à 2010, mais la confirmation de ces tendances et résultats dépendra de la capacité de mobilisation politique et publique. L'accroissement de l'aide de certains États membres enregistré à ce jour résulte pour une part d'opérations d'annulation de dettes ou d'autres interventions à caractère unique, notamment dans le domaine humanitaire. Le maintien d'une dynamique de croissance des budgets d'aide nécessitera à l'avenir la mobilisation de flux nouveaux d'aide programmable.

Ce bilan positif mais différencié et la nécessité d'un suivi attentif de l'évolution des budgets d'aide de l'Union conduisent la Commission à recommander à chaque État membre d'établir, avant la fin de 2007, une feuille de route assurant une hausse graduelle des flux d'aide publique d'ici à 2010 et à 2015 afin de prévenir tout écart par rapport aux engagements pris au plan collectif comme au plan individuel.

2. L'aide au commerce devra s'accroître pour permettre aux pays en développement de bénéficier de l'ouverture commerciale – un plan de mise en œuvre sera nécessaire

La part des pays les plus pauvres demeure marginale dans le commerce international malgré les préférences tarifaires dont ils bénéficient, en particulier sur le marché européen. Au-delà de l'assistance technique à la mise en œuvre des politiques commerciales (y compris par exemple les politiques douanières), un consensus s'est dégagé au cours des dernières années sur la nécessité d'aller plus loin et d'intégrer dans les stratégies de coopération un appui au développement des capacités productives, aux infrastructures liées au commerce et pour surmonter les autres contraintes d'offre.

L'UE s'est engagée, en décembre 2005, à porter collectivement son aide au commerce à 2 milliards d'euros par an à partir de 2010 pour l'ensemble des pays en développement, soit 1 milliard d'aide communautaire auquel s'ajoutera 1 milliard d'euros d'aides bilatérales des États membres.

Sur l'invitation du Conseil en octobre 2006, la Commission et les États membres devront s'accorder sur une stratégie conjointe d'aide au commerce. Selon la Commission cette stratégie devrait contenir les éléments essentiels suivants:

- l'accroissement annoncé du volume de l'aide de l'UE pour le commerce pour atteindre 2 milliards d'euros par an à partir de 2010. La Commission est en bonne voie pour respecter son propre engagement. Les États membres devraient atteindre un niveau de 600 millions d'euros en 2008 pour respecter le leur. Si ceci n'était pas le cas, des mesures spécifiques devraient être envisagées pour redresser le cap;

- l'attribution d'une partie significative de ces ressources aux pays ACP dans le contexte des Accords de Partenariat Economique (APE). La stratégie devra préciser le montant envisagé pour les pays ACP;

- un processus d'identification des besoins des pays partenaires partant de leurs propres évaluations ainsi que des mécanismes internationaux existants. La participation des acteurs de la société civile et du secteur privé est fondamentale dans ces processus et doit être facilitée. En outre, le caractère durable des mesures et réformes appuyées par l'UE devra être assuré;

- une aide plus efficace par la mise en œuvre des réformes annoncées, en particulier des progrès vers une programmation conjointe, la division du travail, l'alignement et des modalités d'aide plus efficaces telles que l'aide budgétaire et les cofinancements;

- la constitution par les régions ACP de fonds régionaux permettant de couvrir les besoins qui seront identifiés dans le contexte des APE et en appui à l'intégration régionale en canalisant l'aide européenne de façon cohérente. Le «Partenariat Infrastructure pour l'Afrique», créé en 2006, constitue une première initiative de ce type; plusieurs États membres y contribuent déjà, les autres sont invités à se joindre à cet effort concerté.

3. La qualité et l'efficacité de l'aide européenne doivent s'accroître – la Commission a proposé un code de conduite sur la division du travail (1)

L'expansion et la multiplication des activités de coopération au développement au cours des dernières années a conduit à un ensemble complexe et coûteux à gérer pour les pays partenaires.

L'effort d'harmonisation activement encouragé par la Commission est au centre de l'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide auquel l'Union a totalement souscrit.

Trois dimensions sont fondamentales à cet égard:

- la division du travail. La Commission a proposé un code de conduite de l'UE, de nature volontaire et flexible, visant à encourager la complémentarité entre les donateurs en vue d'une plus grande efficacité;

- l'appropriation et l'alignement des programmes de coopération sur les stratégies et les procédures des pays partenaires. Ces principes ont été entérinés dans la Déclaration de Paris et dans le Consensus européen. Mais la réalité en demeure encore très éloignée. D'une part, le cycle budgétaire des pays n'est pas respecté; d'autre part, un excès de conditionnalités mine la continuité et la prévisibilité de l'aide. La Commission estime que le moment est venu de mettre en œuvre le concept de «contrat» lié à des résultats tangibles en regard des Objectifs du Millénaire en lieu et place de la vérification annuelle des conditionnalités traditionnelles de chaque donateur;

- les modalités d'aide. L'aide programme et l'aide budgétaire doivent rapidement devenir des modalités privilégiées, sans pour autant exclure d'autres modalités lorsqu'elles s'avèrent plus appropriées. La fragmentation de l'aide et l'existence de multiples petits projets, comme par exemple en Tanzanie, où 600 projets de moins d'un million d'euros chacun coexistent dans le seul secteur de la santé, entraînent un surcoût évident et une perte d'efficacité.

Ces réformes devront prendre place dans le contexte de progrès plus décisifs vers la programmation conjointe des aides bilatérales et communautaires.

---

(1) COM(2007) 72.

Conclusion

L'UE a pris, au plus haut niveau politique, des engagements ambitieux pour le développement en décidant de relever progressivement son effort d'aide en vue d'atteindre 0,7% du revenu national brut en 2015 – soit 164 euros par citoyen européen et par an – et en prenant les mesures nécessaires pour accroître l'efficacité globale de l'ensemble des aides européennes.

Nous devons passer de la rhétorique à l'action. Cela implique respect des engagements et volonté politique. Il ne s'agit aucunement de modifier l'équilibre institutionnel au sein de l'Union ni d'élargir les compétences de la Commission dans le domaine du développement. Mais il s'agit de rendre l'Europe plus forte, plus efficace, ouvrant une meilleure perspective aux plus fragiles et aux plus faibles de la planète. Pour assurer cette perspective, l'Europe ne peut faire qu'un choix collectif.

Vers une stratégie de l'UE d'aide au commerce – contribution de la Commission

Communication de la Commission
au Conseil, au Parlement européen,
au Comité économique et social européen
et au Comité des Régions

COM(2007) 163 final

Table des matières

VERS UNE STRATÉGIE DE L'UE D'AIDE AU COMMERCE – CONTRIBUTION DE LA COMMISSION

1. **Origine de la stratégie de l'UE d'aide au commerce**

2. **Objectifs**

3. **Augmenter les volumes d'aide au commerce**
   - 3.1. Une feuille de route pour tenir les engagements financiers de l'UE relatifs à l'aide liée au commerce
   - 3.2. Soutien de l'UE au programme élargi d'aide au commerce

4. **Améliorer la qualité de l'aide au commerce de l'UE**
   - 4.1. Pauvreté et aide au commerce
   - 4.2. Appropriation et participation
   - 4.3. Soutenabilité
   - 4.4. Analyse, programmation et mise en œuvre conjointes
   - 4.5. Efficacité de l'aide dans l'aide au commerce régional .

5. **Aspects spécifiques aux ACP**

6. **Suivi et notification**

7. **Capacités de l'UE en matière d'aide au commerce**

1. Origine de la stratégie de l'UE d'aide au commerce

Les échanges commerciaux sont un important catalyseur de la croissance et de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Toutefois, l'amélioration de l'accès aux marchés et le renforcement des règles relatives aux échanges internationaux ne sont pas suffisants pour assurer l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial. Pour exploiter pleinement les bénéfices tirés du commerce, les pays en développement doivent aussi supprimer les contraintes d'offre et traiter leurs faiblesses structurelles. Ceci inclut des réformes des politiques nationales liées au commerce, la facilitation du commerce, le renforcement des capacités douanières, la modernisation de leurs infrastructures, le renforcement de leurs capacités de production et la mise sur pied de marchés nationaux et régionaux. Des efforts complémentaires sont également requis dans des domaines tels que la stabilité macro-économique, les réformes fiscales, la promotion des investissements, les politiques d'emploi, les régulations et institutions des marchés des capitaux et des biens et le développement du capital humain.

Telle est la finalité de l'aide au commerce. Elle devrait avoir un champ d'action global et soutenir l'ensemble des pays en développement, en particulier les moins avancés, dans leurs efforts de réforme et d'adaptation au système mondial du commerce, dans le cadre plus large du développement durable. L'aide au commerce vise à générer de la croissance, de l'emploi et des revenus. Elle contribue donc au premier objectif du Millénaire pour le développement, à savoir réduire la proportion de la population qui vit avec moins d'un dollar par jour (OMD 1). Elle soutient également le huitième objectif (OMD 8), qui est de mettre en place un partenariat mondial pour le développement, et notamment de poursuivre l'instauration d'un système commercial et financier ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire. L'aide au commerce complète de manière essentielle les négociations commerciales. Elle ne se substitue pas au bilan positif en matière de développement de ces négociations mais elle devrait être mise en œuvre indépendamment des progrès accomplis durant ces négociations.

Les concepts qui régissent l'aide au commerce sont bien connus de l'UE. L'UE est collectivement le plus grand bailleur d'aide liée au commerce. Le Consensus européen pour le développement considère le commerce et l'intégration régionale comme des domaines importants de l'action communautaire. Les négociations sur les accords de partenariat économique (APE) actuellement menées avec les pays ACP en sont un bon exemple. Les engagements

dans l'aide liée au commerce sont également importants pour d'autres partenaires de l'UE en Asie ou en Amérique latine.

La présente communication est la contribution de la Commission à un soutien renouvelé de l'UE à l'aide au commerce, en vue de l'adoption, par le Conseil, d'une stratégie conjointe de l'UE au cours du second trimestre 2007, comme arrêté par le Conseil en octobre 2006 (1). Ancrée dans des engagements stratégiques solides et fondée sur les recommandations d'une équipe spéciale de l'OMC (2), la valeur ajoutée d'une stratégie de l'UE d'aide au commerce réside dans l'adoption d'actions spécifiques à mettre en œuvre. La coopération de l'UE renforcera ainsi l'impact de l'aide au commerce de l'UE et contribuera au débat mondial sur ce sujet.

2. Objectifs

L'aide au commerce poursuit plusieurs objectifs: permettre aux pays en développement, et plus particulièrement aux pays les moins avancés (PMA), d'utiliser le commerce de manière plus efficace pour favoriser la croissance, l'emploi, le développement et la réduction de la pauvreté et pour atteindre leurs objectifs de développement; les aider à développer et moderniser leur capacité d'offre et leurs infrastructures liées au commerce afin de faciliter leur accès aux marchés et leur permettre d'exporter davantage; les aider à mettre en œuvre et à s'adapter aux réformes liées au commerce et à la libéralisation, y compris par des adaptations sociales et du marché du travail; soutenir l'intégration régionale; favoriser une intégration sans heurts dans le système mondial du commerce et aider à la mise en œuvre des accords commerciaux, le tout dans un contexte de développement durable, de préservation des ressources naturelles et de l'environnement et de promotion du travail décent.

Dans le droit fil des orientations du Conseil, une stratégie de l'UE d'aide au commerce assise sur un certain nombre de mesures peut contribuer à ces objectifs par les moyens suivants (3):

1. augmentation des volumes d'aide au commerce de l'UE, en particulier en portant, d'ici 2010, à 2 milliards d'euros l'aide annuelle liée au commerce;

---

(1) Voir annexe.
(2) Voir annexe.
(3) La stratégie aura un champ d'action bien plus large que la ligne budgétaire sur l'aide au commerce récemment créée.

mais également en promouvant une réponse efficace aux besoins plus larges d'aide au commerce (4);

2. amélioration de la qualité de l'aide au commerce de l'UE, en particulier en concrétisant les engagements de l'UE pour améliorer l'efficacité de la coopération au développement;

3. soutien à un système efficace de suivi et de notification de l'aide;

4. moyens suffisants à la Commission et dans les États membres pour mettre en œuvre les objectifs mentionnés ci-dessus.

Étant donné que le Conseil a été particulièrement attentif aux besoins en matière d'aide au commerce dans le cadre des négociations en cours sur les accords de partenariat économique (APE) avec les pays ACP, la stratégie de l'UE devrait être tout aussi attentive à ces évolutions afin d'aider à exploiter pleinement le potentiel de développement des APE. L'aide au commerce est également une composante importante de l'aide communautaire à des régions comme l'Asie et l'Amérique latine.

3. Augmenter les volumes d'aide au commerce

3.1. Une feuille de route pour tenir les engagements financiers de l'UE relatifs à l'aide liée au commerce

L'aide liée au commerce se compose de deux catégories: «politique commerciale et réglementation commerciale» et «développement du commerce». La première renvoie au soutien à une participation effective des pays en développement aux négociations commerciales multilatérales, l'analyse et la mise en œuvre des accords commerciaux multilatéraux, la législation liée eu commerce et les réformes réglementaires (y compris les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires), les structures tarifaires, le soutien aux régimes commerciaux régionaux, la facilitation du commerce, y compris les régimes et équipements douaniers et les sujets tels que la sécurité de la chaîne d'approvisionnement (5). La deuxième catégorie couvre le développement des affaires et des actions visant à améliorer le climat des affaires, les services et institutions de soutien aux entreprises, l'accès au

(4) Voir définitions en annexe.
(5) En conformité avec le régime cadre de standards de l'Organisation Mondiale des Douanes.

financement des transactions commerciales, la promotion commerciale et le développement de marchés à l'export dans les secteurs productifs et les services, y inclus au niveau institutionnel et de l'entreprise.

Dans la période 2001-2004, les engagements en matière d'aide liée au commerce de la Communauté et des Etats membres se sont élevés, en moyenne, à 840 millions d'euros(6) et 300 millions d'euros par an respectivement. Le Conseil a demandé l'élaboration d'une feuille de route afin de tenir, en 2010, l'engagement pris par la Communauté et les États membres de consacrer chaque année 1 + 1 milliard d'euros à l'aide liée au commerce. Après analyse des chiffres disponibles, la Commission conclut qu'elle est bien partie pour atteindre son objectif. Etant donné le manque de données prévisionnelles, la Commission n'est, en revanche, pas en mesure d'évaluer si les États membres sont, collectivement, en bonne voie pour atteindre leur objectif pour 2010(7).

Le Conseil a décidé qu'une part substantielle de cette augmentation de l'aide liée au commerce de l'UE serait consacrée aux pays ACP, en soutien à l'intégration régionale et les APE. À ce stade, il est important de donner aux partenaires ACP une indication sur les montants réels concernés. Sur la base des prévisions actuelles, la part de la Communauté devrait rester relativement stable. Bien que ceci traduise une augmentation en termes absolus, cela signifie que l'essentiel des ressources supplémentaires pour les pays ACP devra être apporté par les États membres.

Les États membres de l'UE et la Communauté (ainsi que d'autres donateurs) accordent leur aide sur la base de priorités formulées par les pays partenaires dans leurs stratégies nationales de développement. Pour mettre en œuvre ses engagements, l'UE dépend largement du degré de prise en compte des besoins liés au commerce dans ces stratégies nationales. Aider les pays en développement à définir et à hiérarchiser leurs besoins d'aide liée au commerce fait dès lors partie intégrante du respect des engagements financiers de l'UE. Le Cadre Intégré est un instrument essentiel à cet égard et la Commission et plusieurs Etats membres y contribuent déjà(8). Les principaux défis à relever consistent à améliorer l'agenda et l'impact du Cadre Intégré et à étendre cette approche

---

(6) Ceci inclut à la fois le Fonds européen de développement et le budget général de la CE.

(7) Pour des détails sur les États membres, voir le document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de Monterrey - SEC(2007) 415; sur les engagements de la CE: voir annexe.

à d'autres pays en développement. Au niveau régional, il y a lieu de développer des méthodes efficaces d'évaluation des besoins liés au commerce.

Recommandations de la Commission

- Une progression linéaire à partir de la situation actuelle jusqu'à la réalisation de l'objectif de 1 milliard d'euros implique que les engagements collectifs des États membres en matière d'aide liée au commerce devraient atteindre au minimum 600 millions d'euros d'ici 2008. La stratégie devrait toutefois se pencher sur les mesures à prendre au cas où l'aide liée au commerce fournie par les États membres n'atteindrait pas ce niveau d'ici 2008.

- La stratégie devrait donner des orientations sur les montants figurant dans l'engagement pris par le Conseil d'allouer aux pays ACP une «part substantielle» de l'augmentation de l'aide liée au commerce, en soutien à l'intégration régionale et aux APE, dans le but d'accroître la part de l'aide liée au commerce globale allouée aux ACP.

- La stratégie de l'UE devrait souligner combien il est important d'intégrer les préoccupations liées au commerce dans les stratégies nationales de développement et dans la perspective de la mise à jour de stratégies nationales de développement, de définir des critères indiquant quand les priorités liées au commerce peuvent être financées. La stratégie devrait démontrer la volonté de l'UE de s'engager activement dans le Cadre Intégré amélioré, en particulier au moyen d'une participation active au niveau national, et d'étendre les méthodes du Cadre Intégré aux non-PMA, y compris par l'intermédiaire d'un plan pour l'engagement conjoint de l'UE en faveur de la création d'un mécanisme réservé aux pays exclusivement IDA ([9]).

- La stratégie devrait identifier comment soutenir les évaluations des besoins régionaux liés au commerce en faveur de l'intégration régionale, là où c'est approprié.

---

(8) Le cadre intégré est un programme multidonateur qui aide les PMA à accroître leur participation dans l'économie mondiale. Le cadre intégré a pour objectifs d'aider les PMA à intégrer le commerce dans leurs plans de développement nationaux et de contribuer à la fourniture coordonnée de l'aide liée au commerce en réponse aux besoins définis par les PMA. En août 2006, 42 PMA étaient engagés dans ce programme.

(9) Il s'agit des pays suivants: Mongolie, Tonga, Viêt Nam, Albanie, Arménie, Géorgie, Kirghizstan, Moldova, Tadjikistan, Guyana, Honduras, Nicaragua, Sri Lanka, Cameroun, République du Congo, Côte d'Ivoire, Ghana et Kenya.

3.2. Soutien de l'UE au programme élargi d'aide au commerce

La Commission soutient sans réserve le programme élargi d'aide au commerce élaboré par l'équipe spéciale de l'OMC, c'est-à-dire l'inclusion des infrastructures liées au commerce, les capacités de production et l'adaptation liée au commerce. Cette approche large est reflétée, par exemple, dans le plan d'action de l'UE sur les produits de base de 2004. Bien que le Conseil de l'UE n'ait prévu aucun objectif chiffré spécifique pour les nouvelles catégories d'aide au commerce, l'UE apporte déjà un soutien considérable dans ces domaines. Ainsi, le soutien aux infrastructures liées commerce s'élevait, en moyenne et par an, à 1,48 milliard d'euros pour les États membres et à 1,29 milliard d'euros pour la Communauté durant la période 2001-2004.

Il y a un certain manque de clarté dans ces nouvelles catégories d'aide au commerce, ainsi que des chevauchements avec les catégories existantes d'aide liée au commerce ([10]). Cette question doit être traitée pour garantir un développement utile du suivi et de la notification de l'aide au commerce. Ceci est reconnu par les experts de l'aide au commerce, y compris au sein de l'UE, et des travaux sont engagés, en particulier au sein de l'OCDE/le CAD, pour clarifier et simplifier le champ d'application et des variables de substitution issues de catégories de l'APD existant de longue date sont utilisées. L'UE, en tant que partenaire de premier plan dans l'initiative d'aide au commerce, devrait participer aux discussions en cours.

À cet égard, la Commission considère que le concept d'infrastructure économique est une approximation utile pour définir les infrastructures liées au commerce. En ce qui concerne les capacités productives, les actuelles catégories de notification peuvent être utilisées. Dans le cadre de l'ajustement lié au commerce, la Commission considère que ceci devrait comprendre le soutien aux réformes fiscales visant à introduire des formes plus durables de système fiscal ([11]). En relation avec cette problématique, le soutien budgétaire peut être un moyen approprié pour traiter les pertes de recettes douanières suite à la libéralisation commerciale ou pour soutenir des filets de sécurités sociaux liés au commerce afin de faciliter les ajustements à l'ouverture commerciale et à la globalisation.

---

(10) Voir la discussion en annexe.

(11) En conformité avec les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal.

Recommandations de la Commission

- Outre l'aide liée au commerce, la stratégie de l'UE devrait inclure un engagement politique à renforcer le soutien de l'UE aux infrastructures liées commerce, aux capacités de production et à l'ajustement au commerce, en commençant par veiller à une bonne couverture de ces questions dans les évaluations des besoins liés au commerce. Ceci est particulièrement pertinent pour les petites économies, les économies vulnérables et celles qui sont enclavées, dont beaucoup sont des pays ACP.

- La stratégie de l'UE devrait énoncer la volonté de développer des pratiques cohérentes au niveau de l'UE pour la notification de toutes les catégories d'aide au commerce et de continuer à participer activement et conjointement aux discussions s'y rapportant au niveau international. La stratégie devrait indiquer clairement que la volonté sous-jacente à d'engagement financier de l'UE en matière d'aide liée au commerce est solide et sera maintenue quelle que soit l'évolution du débat international.

4. Améliorer la qualité de l'aide au commerce de l'UE

L'augmentation des volumes d'aide au commerce soulève la question de la qualité et de l'efficacité de l'aide. Si ces aspects ne sont pas dûment pris en compte, les ressources financières supplémentaires ne permettront pas de réaliser les améliorations souhaitées par les pays partenaires.

La stratégie de l'UE ne partira pas de zéro. Sur la base des conclusions du groupe ad hoc sur l'harmonisation, l'UE a apporté une contribution importante à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle souscrit déjà pleinement aux principes de Paris et a entrepris d'agir sur plusieurs de ces principes. En avril 2006, le Conseil a en particulier défini des principes et un format de programmation commune et a demandé la réalisation de travaux supplémentaires dans le domaine de la complémentarité et du cofinancement ([12]).

La stratégie d'aide au commerce de l'UE devrait être l'occasion d'une application pratique des principes adoptés, en ce concentrant sur les cinq questions liées à la qualité suivantes: la pauvreté et l'aide au commerce; l'appropriation

---

(12) Voir la discussion en annexe.

et la participation; la soutenabilité; l'analyse, la programmation et la mise en œuvre conjointes; et l'efficacité de l'aide régionale au commerce.

4.1. Pauvreté et aide au commerce

Pour chacune des catégories d'aide au commerce, les choix réalisés auront une incidence sur les niveaux de pauvreté. Il y a parfois des arbitrages à faire entre les effets indirects et directs sur la réduction de la pauvreté. La Commission a constaté que cette relation avec l'effet sur la pauvreté n'est pas toujours bien exprimée dans les stratégies de développement commercial et dans opérations d'aide au commerce, en particulier dans le cas de l'aide classique liée au commerce.

Il est nécessaire de réfléchir de manière plus approfondie à la manière de réduire la pauvreté au moyen de l'aide au commerce, et ce pour chacune des catégories d'aide au commerce. On peut faire plus pour identifier les domaines de l'aide au commerce qui procurent la réduction la plus ample et la plus durable de la pauvreté. Pour chacune des opérations, l'UE devrait soutenir les efforts visant à analyser les répercussions sur la pauvreté et en intégrer les conclusions de manière transparente. Ces efforts devraient spécifiquement inclure la dimension de genre.

La promotion du travail décent [13] entre ici en ligne de compte afin de traiter les questions de marché de travail et d'ajustement social liées au commerce. De façon similaire, la stratégie devrait confirmer le soutien de l'UE pour la mise en œuvre universelle des droits fondamentaux du travail de l'OIT. Des initiatives volontaires donnant aux consommateurs des assurances en ce en matière de développement durable, telles que le commerce équitable, les éco-labels et des systèmes comparables de bonne gouvernance d'entreprise sont également des instruments au potentiel important de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement socio-économique qu'une stratégie commune de l'UE devrait traiter.

---

(13) Cf. conclusions du Conseil sur le travail décent pour tous du 1er décembre 2006 et le document de travail des services de la Commission sur la promotion de l'emploi dans la politique de coopération de l'UE.

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

- La stratégie devrait souligner l'importance que l'UE accorde à l'impact de l'aide au commerce sur la pauvreté et énoncer des les moyens d'assurer que les actions mises en œuvre au titre de la stratégie aient des résultats dans ce domaine.

4.2. Appropriation et participation

L'appropriation et la participation sont deux principes liés à l'efficacité de l'aide qui revêtent une importance particulière pour l'aide au commerce. Une meilleure appropriation, qui se traduit par l'intégration des questions liées au commerce dans les stratégies de réduction de la pauvreté et similaires, est nécessaire à l'augmentation de l'aide au commerce. La définition de priorités commerciales adéquates, l'établissement de consensus sur les politiques de réformes et le développement de réponses aux obstacles au commerce nécessite une active participation des acteurs concernés, tant du secteur privé, des partenaires sociaux que de la société civile. Les partenaires gouvernementaux ont souvent besoin d'assistance pour gérer de tels processus consultatifs. Il est possible de faciliter une participation effective d'un large éventail de groupes d'intérêt en renforçant les organisations intermédiaires telles que les chambres de commerce.

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

- La stratégie de l'UE devrait souligner le rôle central que peuvent jouer le secteur privé et la société civile dans l'aide aux échanges commerciaux. Elle devrait présenter des méthodes pour soutenir la capacité des gouvernements à gérer les processus de consultation ainsi que la capacité des groupes d'intérêt plus faibles à s'engager dans ces processus.

4.3. Soutenabilité

La soutenabilité est le principe sous-jacent de l'"aide au commerce et devrait être traitée dans toutes ses dimensions – institutionnelles, financières/économiques, sociales et environnementales.

La clé de la soutenabilité institutionnelle et financière des programmes est de garantir le **renforcement des capacités** des parties prenantes et l'appropriation dans toutes les opérations, comme mentionné ailleurs dans cette communication.

Afin d'intégrer pleinement les considérations tant sociales qu'environnementales dans les programmes d'aide au commerce, il est nécessaire que soient appliquées les règles et procédures sur les **évaluations d'impact sur le développement durable**, tant par les pays partenaires que les bailleurs. Les évaluations de l'impact sur le développement durable des politiques et accords commerciaux devraient continuer à être développées, et leurs résultats mieux utilisés à la fois par l'UE et par ses partenaires.

En ce qui concerne les questions environnementales spécifiquement, l'aide au commerce de l'UE devrait aider les partenaires à développer des **méthodes de production plus durables** et assister les producteurs pour satisfaire les normes (publiques et privées) en matière de santé, sécurité et environnement sur les marchés d'exportation, et améliorer les capacités de leurs douanes à contribuer à mettre en œuvre les aspects commerciaux des accords multilatéraux sur l'environnement.

La promotion du travail décent et le développement de marchés du travail efficaces et de mécanismes d'ajustement social sont d'autres aspects importants. Par exemple, l'UE continuera à aider les producteurs à respecter les normes, pratiques et réglementations sociales reconnues et à promouvoir la santé et la sécurité au travail.

Recommandation de la Commission

- La stratégie de l'UE devrait promouvoir la soutenabilité dans l'aide au commerce, y compris en prévoyant un soutien à l'appropriation par les parties prenantes, au renforcement des capacités et à la participation; en poursuivant des objectifs sociaux et environnementaux; en appliquant les outils et procédures de l'UE et des pays partenaires relatifs aux évaluations d'impact environnemental, social, sur les genres et sur la soutenabilité; en intégrant les résultats de ces travaux dans l'évaluation des besoins au niveau national; en promouvant des méthodes de production durables; et en aidant à respecter les normes s'appliquant aux produits à l'exportation.

4.4. Analyse, programmation et mise en œuvre conjointes

Les récentes tendances enregistrées en matière d'aide au développement de l'UE pointent toutes dans la même direction: une plus grande complémentarité et coopération sont nécessaires entre les partenaires de l'UE, à tous les stades du cycle de programmation et pour tous les types d'instruments. Ceci doit aussi s'appliquer à l'aide au commerce (14).

En ce qui concerne l'**analyse conjointe** des besoins liés au commerce, les processus du Cadre Intégré devraient être le mode préféré de coordination de l'UE dans les PMA. Des processus similaires devraient être développés pour l'analyse conjointe dans d'autres pays. Dans les régions ACP, les task forces régionales de préparation sont des compléments importants, dans le cadre des APE.

Dans un deuxième temps, l'UE pourrait **mieux coordonner ses stratégies de réponse** dans les pays et les régions. Le groupe conjoint d'experts sur le commerce et le développement pourrait devenir un forum informel de coordination pour des initiatives multilatérales.

Les **possibilités de mise en œuvre conjointe** dépendront largement des progrès réalisés grâce aux **approches sectorielles globales** (ASG), car celles-ci sont une des pré-conditions pour s'engager dans le soutien budgétaire sectoriel. Des processus de qualité d'évaluation des besoins commerciaux et de coordination dans les pays permettront de préparer le terrain pour le succès des ASG.

---

(14) Voir annexe.

Les possibilités de recourir au **soutien budgétaire général** en matière d'aide au commerce devraient être examinées, y compris la question de développement d'indicateurs appropriés. Enfin, le **cofinancement entre partenaires de l'UE** de l'aide au commerce pourrait permettre d'accroître l'aide au commerce sans mettre sous tension la capacité d'absorption des partenaires. Il s'agirait d'ouvrir les programmes existants de la CE aux Etats membres ou de permettre à certains Etats membres, sur la base de leur avantage comparatif et de leur expertise, de devenir chefs de file.

Recommandations de la Commission

- La stratégie devrait établir des actions visant à permettre à l'UE de montrer le chemin en matière de stratégies de réponse coordonnées dans le domaine de l'aide au commerce. Ceci pourrait inclure la préparation d'un aperçu des pays partenaires où le poids de l'aide au commerce de l'UE est important, l'attribution à un point de contact de l'UE pour l'aide au commerce la tâche de faciliter la coordination de l'UE dans les pays partenaires et procéder à des identifications conjointes des besoins.

- En prévision des possibilités futures de programmation commune (comme celles liées à l'évaluation à mi-parcours des stratégies de soutien nationales de la Commission, y compris pour le 10e FED), la stratégie devrait préparer le terrain pour assurer une bonne couverture des questions liées au commerce dans les pays concernés.

- La stratégie devrait identifier des actions visant à développer plus avant les ASG dans le domaine de l'aide au commerce. Elle devrait proposer les mesures pour bâtir la confidence requise au développement de méthodes de mise en œuvre conjointe tels que le soutien budgétaire et le cofinancement.

- La stratégie devrait souligner le rôle que pourrait jouer le groupe conjoint d'experts sur le commerce et le développement pour la coordination dans le cadre des initiatives multilatérales.

4.5. Efficacité de l'aide dans l'aide au commerce régional

Le soutien apporté à l'intégration régionale est une une caractéristique de la coopération au développement de l'UE et de ses relations avec les pays tiers, en particulier à travers la politique commerciale et douanière. Le niveau régional joue donc un rôle important dans la fourniture de l'aide au commerce, en particulier pour les régions fortement engagées dans des efforts d'intégration régionale. Ceci correspond au nombre croissant d'accords régionaux commerciaux et de coopération, à l'intérêt grandissant des pays en développement partenaires pour l'intégration régionale et à la priorité accordée à l'intégration régionale dans le Consensus européen pour le développement, l'accord de Cotonou et l'Instrument de coopération au développement de la Communauté.

La programmation et la mise en œuvre au niveau régional ne sont pas, en soi, différentes de celles effectuées au niveau national. Les mêmes principes d'efficacité de l'aide devraient s'appliquer, même si cela peut s'avérer plus délicat au niveau régional. Les principales actions pour y arriver incluent:

- **le soutien à la capacité des partenaires régionaux à s'approprier et à mener les efforts d'aide au commerce**, notamment en renforçant la capacité des organisations régionales à évaluer les conséquences de l'intégration commerciale ou régionale et/ou des accords commerciaux avec des pays tiers et en consolidant leurs capacités de suivi et de mise en œuvre des engagements, y compris des sujets comme les réformes fiscales;

- **la coordination de la programmation soutenant l'intégration régionale et commerciale.** Des efforts conjoints de l'UE pourraient être déployés pour évaluer les besoins et identifier les domaines dans lesquels l'UE pourrait soutenir le programme d'intégration de la région, y compris dans les domaines de l'intégration économique et sociale. Beaucoup peut être fait au niveau régional en tirant parti des efforts déjà menés dans les domaines du développement du secteur privé, du renforcement de la capacité de production ainsi que des infrastructures;

- **la rationalisation des méthodes de mise en œuvre.** La stratégie devrait définir des modalités de coordination renforcées afin d'accélérer la mobilisation collective du financement de l'aide au commerce. Des méthodes régionales de mise en ?uvre équivalentes au soutien budgétaire et au cofinancement devraient être développées. La Commission met, par exemple, au point actuellement la pratique des accords de contribution pour faciliter la

gestion financière de sa coopération régionale. Certaines régions ACP ont entamé la création de mécanismes de financement régional pour faciliter la gestion des programmes régionaux, y compris les contributions de la Commission et éventuellement d'autres donateurs pour le soutien aux APE;

- **le renforcement de la coopération avec d'autres donateurs.** La Commission et les États membres devraient encourager conjointement les donateurs extérieurs à l'UE à envisager une augmentation de leur aide à l'intégration commerciale régionale. Les banques de développement régional et les institutions financières internationales revêtent à cet égard une importance particulière.

Recommandations de la Commission

- La stratégie de l'UE devrait souligner l'engagement de l'UE à appliquer les principes d'efficacité de l'aide au niveau régional en soutenant la capacité des partenaires régionaux à s'approprier et à mener les efforts d'aide aux échanges commerciaux; en coordonnant la programmation; en rationalisant les modes de mise en œuvre; et en renforçant la coopération avec d'autres donateurs.

- Compte tenu des négociations en cours sur les APE, la stratégie de l'UE devrait accorder la priorité aux interventions régionales dans le cadre des APE, particulièrement en ce qui concerne la coordination de la programmation et du soutien apporté aux initiatives menées sur le plan régional, comme les fonds régionaux APE.

5. Aspects spécifiques aux ACP

Le Conseil d'octobre a accordé une attention particulière au programme d'aide au commerce lié aux APE. Les mesures énoncées ci-dessus sont toutes essentielles pour soutenir les régions et les pays ACP dans le cadre des APE. Certaines recommandations sont particulièrement importantes et sont rappelées ci-dessous:

Recommandations de la Commission

- La stratégie devrait donner des orientations sur les montants figurant dans l'engagement pris par le Conseil d'allouer aux pays ACP une «part substantielle» de l'augmentation de l'aide liée au commerce, dans le but d'accroître la part de l'aide liée au commerce globale allouée aux ACP.

- La stratégie de l'UE devrait inclure un engagement politique à renforcer le soutien de l'UE aux infrastructures liées commerce, aux capacités de production et à l'ajustement au commerce, en commençant par veiller à une bonne couverture de ces questions dans les évaluations des besoins liés au commerce.

- La stratégie devrait soutenir en priorité l'intégration des considérations commerciales dans les stratégies nationales de développement des ACP.

- La stratégie devrait identifier comment renforcer le soutien aux évaluations des besoins régionaux liés au commerce en faveur de l'intégration régionale. Dans le cadre des APE, cela inclut un accent particulier à donner aux task-force de préparation régionale des APE.

- La stratégie de l'UE devrait souligner l'engagement de l'UE à appliquer les principes d'efficacité de l'aide au niveau régional en soutenant la capacité des partenaires régionaux à s'approprier et à mener les efforts d'aide aux échanges commerciaux; en coordonnant la programmation; en rationalisant les modes de mise en œuvre; et en renforçant la coopération avec d'autres donateurs.

- La stratégie devrait indiquer une priorité à accorder aux régions APE en ce qui concerne la coordination des modes de mise en œuvre et le soutien aux initiatives menées sur le plan régional telles que les fonds régionaux APE.

6. Suivi et notification

Le suivi et la notification de l'aide sont la clé de tout progrès dans les domaines abordés ci-dessus. Tant le suivi des processus que le suivi des résultats sont nécessaires, selon des critères à convenir. Le suivi et la notification au niveau mondial prévus dans le cadre de l'OMC/OCDE et le suivi au niveau de l'UE sont intimement liés.

Suivi et notification au niveau mondial

Le **mécanisme d'examen mondial** proposé par l'équipe spéciale de l'OMC chargée de l'aide au commerce devrait évaluer la mise en œuvre de l'aide au commerce à la fois dans sa dimension quantitative et sa dimension qualitative:

- quantitativement: le suivi devrait inclure les flux mondiaux d'aide au commerce tels que communiqués à l'OMC/OCDE par les donateurs, ainsi que les rapports dressés par les bénéficiaires sur la mise en œuvre de leurs stratégies de renforcement des capacités commerciales. La Commission n'a pas l'intention dupliquer le travail de l'OMC/OCDE pour la compilation des données quantitatives sur l'aide aux échanges commerciaux mais elle pourrait, avec les États membres, utiliser les données existantes pour une analyse au niveau de l'UE et approfondir ainsi la compréhension des efforts déjà déployés et prévus.

- qualitativement: l'examen mondial devrait aussi prévoir une plate-forme pour aborder toutes les questions relevant de l'efficacité de l'aide au commerce, en instaurant un consensus international sur ces questions et en favorisant l'échange des expériences entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires. Il devrait évaluer le respect des processus agréées et jugés importants pour l'efficacité de l'aide, ainsi que les résultats. Le suivi devrait soutenir une **gestion de l'aide aux échanges commerciaux axée sur les résultats**, notamment en promouvant le développement d'objectifs et d'indicateurs clairs et mesurables. Les incidences sur la pauvreté méritent une attention particulière. Le mécanisme d'examen devrait aussi aider à une meilleure compréhension des moyens les plus efficaces de dépenser l'aide au commerce, y compris les connexions entre marchés domestiques, demande et capacités institutionnelles, et la capacité des pays en développement de participer au commerce international, l'importance des cadres politiques généraux, le phasage de la libéralisation commerciale et l'aide au commerce, la meilleure manière

d'intégrer les questions commerciales dans les stratégies de réduction de la pauvreté, etc.

Il sera essentiel de soutenir les cadres de contrôle et d'évaluation de l'aide aux échanges commerciaux des pays bénéficiaires.

Suivi et notification au niveau de l'UE

L'UE devra également faire rapport sur la mise en œuvre de la stratégie d'aide au commerce de l'UE, par exemple au Parlement européen. Les progrès dans la mise en œuvre de la stratégie de l'UE devraient être évalués annuellement par le Conseil sur la base d'un rapport sur l'état d'avancement préparé par la Commission et les États membres. Des évaluations de programmes conjointes devraient être promues. La stratégie devra être adaptée, le cas échéant.

Recommandations de la Commission

- La stratégie de l'UE devrait contribuer activement au suivi et à la notification au niveau international, y inclus en soutenant les pays en développement pour leur propre suivi et notification.

- La stratégie devrait contribuer à la rationalisation de la notification, par la Commission et les États membres, des flux quantitatifs d'aide au commerce à la base de données de Doha afin que ces données puissent servir à des analyses plus approfondies au niveau de l'UE.

- La stratégie de l'UE devrait définir des actions soutenant une gestion de l'aide au commerce basée sur les résultats et engager l'UE à procéder à des évaluations annuelles de programmes conjointes dans le domaine de l'aide au commerce, à évaluer l'état d'avancement dans les domaines prioritaires de la stratégie de l'UE ainsi que dans les domaines convenus sur le plan international.

7. Capacités de l'UE en matière d'aide au commerce

L'augmentation de l'aide au commerce passe par un renforcement des capacités humaines des organismes donateurs, tant au siège que sur le terrain. Faute de telles capacités, le commerce occupera une place moins importante dans le dialogue politique et les organismes donateurs auront plus de mal à répondre aux besoins des pays partenaires. Les capacités portent à la fois sur le volume et sur les compétences des effectifs.

Les besoins spécifiques d'augmentation des capacités varieront d'un État membre à l'autre et dépendent de la méthode choisie par les États membres pour développer leur aide au commerce. La mise en œuvre du programme sur l'efficacité de l'aide sera intensive en effectifs. Toutefois, le partage des compétences pourrait aussi réduire la nécessité d'augmenter les ressources humaines sur le terrain.

Recommandations de la Commission

- La Commission préconise d'inventorier les capacités existantes et les compétences spécifiques de l'UE.
- La stratégie de l'UE devrait rechercher des initiatives européennes conjointes pour développer et partager les compétences, telles que des formations sur l'aide au commerce.

Tenir les promesses de l'Europe sur le financement du développement

Rapport annuel de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions

COM(2007) 164 final

Table des matières

TENIR LES PROMESSES DE L'EUROPE SUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

1. **Introduction**

2. **Les niveaux d'aide de l'UE pourraient atteindre des niveaux record pendant toute la période 2006-2010**
   - 2.1. Les résultats globaux par l'UE dépassent les objectifs fixés bien que certains États Membres doivent encore intensifier leurs efforts
   - 2.2. Une perspective encourageante d'atteindre les prochains objectifs d'ici 2010
   - 2.3. En bonne voie pour atteindre l'objectif des Nations unies concernant les pays les moins avancés (PMA) d'ici 2010
   - 2.4. Une priorité réelle: l'Afrique
   - 2.5. Néanmoins des problèmes importants doivent être résolus

3. **Progrès lents mais réguliers dans la mise en œuvre de sources de financement novatrices**

4. **Vigilance nécessaire pour garantir la poursuite du caractère supportable de la dette dans les pays en développement**

5. **Une stratégie de l'UE pour l'aide au commerce renforce les engagements concernant le commerce et le développement**

6. **Efficacité de l'aide – l'UE doit faire un meilleur usage des outils dont elle dispose**

7. **Des progrès plus rapides sont nécessaires vers des mécanismes d'aide plus prévisibles**

8. **Atténuation de l'impact des chocs exogènes: un appui plus important des États membres est nécessaire pour soutenir les nouveaux concepts**

9. **Déliement de l'aide: les développements internationaux sont à la traîne par rapport aux progrès de l'UE**

10. **Rehausser l'influence de l'UE dans les institutions financières internationales (IFI)**

11. **L'UE confirme son soutien aux biens publics mondiaux (BPM) mais ne liera pas son action aux recommandations du groupe de travail international**

12. **Conclusions**

1. Introduction

L'Union européenne (UE) est le plus important bailleur au monde et sa part dans l'Aide Publique au Développement globale s'accroit. L'UE prend des engagements ambitieux et à long terme en matière de financement du développement et de leur concrétisation en temps voulu, de façon à contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement:

- En 2002, l'UE s'est engagée à consacrer 0,39% de son Revenu National Brut (RNB) conjugué à l'Aide Publique au Développement (APD) d'ici 2006. En 2006, l'UE n'a pas seulement atteint mais bien dépassé cet objectif, élevant son APD à 0,42% du RNB et en déboursant, en 2006, le montant record de 48 milliards d'euros(1). En 2005, l'Afrique recevait la part la plus importante de l'aide de l'UE. Dans l'ensemble, un tiers de l'APD de l'UE était utilisée pour l'infrastructure sociale et administrative visant à lutter contre la pauvreté et 10% pour l'assistance humanitaire.

- En 2005, L'UE s'est imposé de nouveaux objectifs pour un niveau collectif d'APD/RNB de 0,56% d'ici 2010, destiné à combler le déficit de financement afin d'atteindre finalement l'objectif de 0,7% d'APD/RNB d'ici 2015(2). Ces engagements historiques de l'UE représentent pratiquement 80% de l'augmentation de l'aide promise par le G8 à l'Afrique. L'UE est en passe de remplir ces deux objectifs.

- Un État membre a dédié en 2006 un peu plus de 1% de son RNB à l'APD. Trois autres ont dépassé les 0,8% d'APD/RNB. D'autres États membres, pour lesquels ces objectifs semblaient hors de portée il y a seulement quelques années ont augmenté leur aide de manière substantielle. Les 10 États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 ont collectivement doublé leur aide depuis leur adhésion.

---

(1) Afin de fournir collectivement, d'ici 2006, au moins 0,39% du RNB de l'UE pour l'APD, les États membres se sont engagés à augmenter leur APD; ceux dont l'APD représentait déjà 0,7% de leur RNB s'engagèrent à maintenir ce niveau; tous les autres s'engagèrent à atteindre les 0,33% de leur RNB pour l'APD.

(2) Le second objectif intermédiaire collectif pour 2010 est fondé sur des objectifs de référence individuels, i.e. les États membres qui n'ont pas atteint un niveau d'APD de 0,51% de leur RNB entreprennent d'atteindre ce niveau; les États membres entreprennent d'atteindre l'objectif de 0,7% d'APD/RNB d'ici 2015 et ceux qui ont atteint ce but s'engagent à rester au dessus de ce niveau; les États membres qui ont rejoint l'UE après 2002 s'attachent atteindre, ou maintenir, d'ici 2010, un minimum de 0,17% d'APD/RNB et de 0,33% d'ici 2015. Ces engagements sont combinés à la promesse de fournir collectivement au moins 50% de l'APD accordée à l'Afrique.

- L'Union conduit également le processus international de financement du développement parce qu'elle a pris de l'avance dans la mise en œuvre d'une aide plus efficace et plus rapide. Outre la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'UE a mis en place des analyses communes et une planification stratégique pluriannuelle de l'aide aux pays fournie par la CE et les États membres(3) et élabore actuellement un Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement(4).

Cependant, ces progrès ne peuvent pas être considérés comme allant de soi, et ne doivent pas masquer certains problèmes, en particulier:

- d'importantes variations dans les budgets entre les États membres;

- l'utilisation de mesures spécifiques qui parfois dénature la tendance globale des volumes de l'aide;

- la nécessité de déboursements d'aide plus efficaces pour assurer que celle-ci atteignent ceux qui en ont besoin.

Ce document constitue le cinquième rapport annuel de la Commission européenne sur les progrès accomplis par l'UE afin de mettre en œuvre les engagements historiques pris en 2002 en vue de la conférence de Monterrey sur le financement du développement et ultérieurement complétés par le Conseil européen pour le sommet mondial des Nations unies sur l'accélération de la réalisation des OMD(5). Les engagements de l'UE constituent, par ailleurs, une partie essentielle du consensus européen pour le développement. Le dialogue futur à haut niveau des Nations unies sur le financement du développement, le troisième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra, ainsi que la conférence de «suivi de Monterrey», qui doit avoir lieu à Doha en 2008, examineront à nouveau la possibilité d'augmenter l'aide et de la fournir de manière plus efficace et plus efficiente.

---

(3) Conclusions du Conseil d'avril 2006. *«Financement du développement et de l'efficacité de l'aide: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide»*.

(4) Sur la base de la communication de la Commission COM(2007) 158 du 28.2.2007.

(5) Conclusions du Conseil de mai 2005. *«Objectifs du Millénaire pour le développement: la contribution de l'UE à l'examen des OMD lors de la réunion de haut niveau de 2005 organisée par l'ONU»*.

La présente communication s'appuie sur les avis des 27 États membres de l'UE (EU-27), tels qu'ils sont exprimés dans leurs réponses au questionnaire de suivi de la fin 2006. Une analyse plus exhaustive de l'enquête est disponible dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne (6).

2. Les niveaux d'aide de l'UE pourraient atteindre des niveaux record pendant toute la période 2006-2010

2.1. Les résultats globaux par l'UE dépassent les objectifs fixés bien que certains États Membres doivent encore intensifier leurs efforts

L'UE a atteint son premier objectif collectif intermédiaire en matière d'APD un an plus tôt que prévu, à savoir en 2005, et a confirmé son excellent résultat en 2006: l'APD cumulée de l'UE, qui s'élève à 48 milliards d'euros, représente un rapport d'APD/RNB de 0,42%, dépassant donc la cible fixée de 0,39%. Le résultat collectif pour les 15 États membres qui seuls avaient souscrit à cet objectif en 2002 (UE15) a été encore plus impressionnant, puisque le rapport d'APD/RNB a atteint 0,43%. Il n'y a pas de doute que l'allègement de la dette à l'Irak et au Nigeria, ainsi que l'aide consécutive au Tsunami ont contribué au niveau élevé atteint par l'APD de l'UE en 2005-06.

(6) Le financement du développement – de Monterrey à Doha – rapport d'activité 2007 – SEC(2007) 415.

TABLEAU 1: **NIVEAUX DE L'APD DE L'UE 2004-2006**

	2004		2005		2006	
	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in million €	ODA in % of GNI
Official Targets						EU-15: 0,33
Austria	1 175	0.,50	1 266	0,52	1 205	0,48
Belgium	1 178	0,40	1 580	0,52	1 568	0,50
Bulgaria	NA	NA	NA	NA	2	0,01
Cyprus	4	0.03	4	0,03	16	0,11
Czech Republic	87	0.11	109	0,11	124	0,12
Denmark	1 639	0.83	1 696	0,81	1 780	0,80
Estonia	4	0.04	5	0,05	8	0,07
Finland	547	0.36	726	0,46	658	0,39
France	6 820	0.41	8 067	0,47	8 324	0,47
Germany	6 064	0.27	8 112	0,36	8 247	0,36
Greece	258	0.15	309	0,17	306	0,16
Hungary	56	0.07	80	0,10	96	0,12
Ireland	489	0.39	578	0,42	794	0,53
Italy	1 982	0,14	4 096	0,29	2 926	0,20
Latvia	7	0,06	8	0,07	9	0,06
Lithuania	8	0,04	12	0,06	15	0,08
Luxembourg	190	0,86	206	0,86	232	0,89
Malta	8	0,18	7	0,17	7	0,15
The Netherlands	3 384	0,67	4 116	0,81	4 343	0,81
Poland	95	0,05	165	0,07	239	0,09
Portugal	830	0,59	303	0,21	312	0,21
Romania	NA	NA	NA	NA	3	0,00
Slovak Republic	23	0,07	45	0,12	44	0,10
Slovenia	25	0,10	30	0,11	35	0,12
Spain	1 962	0,24	2 428	0,27	3 028	0,32
Sweden	2 191	0,78	2 706	0,94	3 161	1,03
UK	6 339	0,36	8 662	0,47	10 049	0,52
EU 15 TOTAL	**35 047**	**0,35**	**44 852**	**0,44**	**46 932**	**0,43**
EU 10 TOTAL	**316**	**0,07**	**467**	**0,09**	**592**	**0,10**
EU 25 TOTAL	**35 364**	**0,34**	**45 318**	**0,42**	**47 524**	**0,42**
EU 27 TOTAL					**47 529**	**0,41**

APD en millions d'euros à prix courants.
Les données figurant sur un fond grisé contiennent des informations fournies par les États membres, alors que les autres chiffres correspondent à des données ou à des calculs de la Commission.
Les chiffres totaux concernant le RNB et l'APD pour l'UE-12 et l'UE-27 en 2004 et 2005 n'incluent pas le RNB de la Bulgarie et de la Roumanie.

Les précurseurs qui ont assuré le succès de l'UE sont les neuf États membres qui ont, soit atteint l'objectif de 0,7%, soit décidé de l'atteindre avanti 2015. L'engagement de la Suède (SE), qui consacre maintenant % de son RNB à l'aide, et du Luxembourg (LU), qui doit suivre d'ici 2012, est particulièrement remarquable. Certains des États membres qui connaissaient des niveaux d'APD bien inférieurs il y a quelques années, par exemple l'Allemagne (DE) et l'Espagne (ES), ont fait la preuve que l'augmentation de l'aide est possible lorsque la volonté politique existe. Néanmoins, l'Espagne a manqué de 142 millions d'euros la cible individuelle de 0.33%. Les 10 États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 (les UE-10) ont doublé leur APD depuis leur adhésion et ainsi montré leur engagement à l'égard de «l'acquis communautaire».

Les résultats de l'Union auraient été encore plus impressionnants si la Grèce (EL), l'Italie (IT) et le Portugal (PT) avaient eux aussi atteint en temps opportun l'objectif individuel convenu de 0,33% pour le rapport APD/RNB. Ils se sont engagés à rattraper le groupe d'ici 2007 (EL, PT) et 2008 (IT) mais leurs difficultés à tenir leurs engagements jusqu'à présent illustrent le risque général lié à des augmentations «temporaires» de l'APD au cours d'une année déterminée (PT: la partie comptée comme APD de l'allègement de la dette de l'Angola en 2004; IT: contribution à des agences multilatérales en 2005) qui ne sont pas maintenues par des changements d'orientation garantissant une augmentation progressive des budgets d'aide. Les États membres qui n'atteignent pas les valeurs minimales doivent poursuivre leurs efforts afin d'éviter que le fossé ne se creuse entre les résultats obtenus par les différents États membres dans la concrétisation de promesses communes.

2.2. Une perspective encourageante d'atteindre les prochains objectifs d'ici 2010

Contrairement aux perspectives mondiales concernant l'APD, qui prévoient des niveaux d'aide inférieurs pour 2007-2008, les niveaux d'aide de l'Union devraient augmenter pendant la période 2007-2010 conformément aux engagements pris par l'UE pour 2010. L'amélioration des perspectives de croissance économique signifie que l'UE pourrait mobiliser d'ici 2010 27-30 milliards d'euros supplémentaires chaque année par rapport à 2006, c'est-à-dire plus que le montant prévu initialement de 20 milliards d'euros. Les montants en valeur absolue prévus par les États membres restent sensibles à l'évolution du RNB et pourraient ne pas atteindre les objectifs envisagés. Les prévisions de plusieurs États membres ne s'appuient pas encore sur des augmentations budgétaires annuelles claires, mais dépendent de développements ponctuels. Alors que les aides destinées à l'allègement de la dette ont fortement contribué à atteindre des niveaux d'APD plus élevés à court terme et se taillent, depuis 2005, la part du lion dans l'aide de l'Autriche (plus de 50%), de la France (FR), de l'Allemagne (DE), de l'Italie (IT) et du Royaume-Uni (UK), (pour chacun de ces pays, environ 1/3 du total de l'APD), elles sont insuffisantes sur la durée. Afin de maintenir la dynamique nécessaire pour atteindre les objectifs fixés pour 2010, une mobilisation accélérée des fonds programmables est justifiée, y compris par le recours à des sources de financement novatrices, si besoin est. Le Portugal – malgré une augmentation prévue impressionnante de 148% de son APD au cours de la période 2006-2010 – n'est pas encore en passe d'atteindre le prochain objectif individuel de l'UE. En outre, certains des l'UE-12 (les États membres ayant adhéré depuis 2004) doivent encore faire la preuve de la manière dont ils ont l'intention d'augmenter encore leurs volumes d'aide en vue de 2010.

---

(12) Voir la discussion en annexe.

TABLEAU 2: **PRÉVISIONS ET HYPOTHÈSES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS 2007–2010**

	2007		2008		2009		2010	
	ODA in million €	ODA in % of GNI	ODA in in million €	ODA in % of GNI	ODA in in million €	ODA in % of GNI	ODA in in million €	ODA in % of GNI
Official Targets								EU-15: 0,51 EU-10: 0,17
Austria	870	0,33	901	0,33	939	0,33	1 512	0,51
Belgium	1 799	0,55	2 030	0,59	2 288	0,64	2 561	0,68
Bulgaria	16	0,06	31	0,11	46	0,14	60	0,17
Cyprus	14	0,10	16	0,10	17	0,10	19	0,10
Czech Republic	128	0,11	147	0,12	171	0,13	230	0,17
Denmark	1 863	0,80	1 956	0,80	2 054	0,80	2 152	0,80
Estonia	9	0,07	11	0,07	13	0,07	15	0,07
Finland	746	0,42	796	0,43	870	0,46	1 395	0,70
France	9 180	0,49	10 581	0,54	11 982	0,59	13 383	0,63
Germany	9 426	0,40	10 605	0,43	11 784	0,47	12 963	0,51
Greece	683	0,33	799	0,36	1 057	0,45	1 262	0,51
Hungary	98	0,11	106	0,11	127	0,13	148	0,14
Ireland	813	0,51	942	0,55	1 018	0,55	1 199	0,60
Italy	4 072	0,27	5 218	0,33	6 974	0,42	8 730	0,51
Latvia	10	0,06	13	0,06	16	0,07	19	0,07
Lithuania	19	0,07	23	0,08	26	0,08	40	0,11
Luxembourg	254	0,90	274	0,91	300	0,92	336	0,95
Malta	8	0,17	9	0,17	9	0,17	9	0,17
The Netherlands	4 532	0,81	4 702	0,80	4 916	0,80	5 136	0,80
Poland	305	0,11	352	0,12	439	0,14	574	0,17
Portugal	517	0,33	588	0,37	660	0,39	768	0,44
Romania	59	0,05	115	0,10	171	0,14	228	0,17
Slovak Republic	57	0,12	69	0,14	82	0,16	95	0,17
Slovenia	40	0,13	46	0,14	52	0,15	64	0,17
Spain	4 305	0,42	5 464	0,50	6 524	0,56	7 676	0,62
Sweden	3 328	1,02	3 486	1,02	3 655	1,02	3 730	1,00
UK	9 572	0,46	11 156	0,52	12 740	0,56	14 324	0,60
EU 15 TOTAL	**51 960**	**0,46**	**59 498**	**0,51**	**67 759**	**0,55**	**77 126**	**0,60**
EU 10 TOTAL	**765**	**0,10**	**938**	**0,11**	**1 168**	**0,13**	**1 499**	**0,16**
EU 27 TOTAL	**52 724**	**0,44**	**60 436**	**0,48**	**68 927**	**0,52**	**78 626**	**0,57**

RNB et APD en millions d'euros à prix courants
Les données figurant sur un fond grisé contiennent des informations fournies par les États membres, alors que les autres chiffres correspondent à des données ou à des calculs de la Commission.

2.3. En bonne voie pour atteindre l'objectif des Nations unies concernant les pays les moins avancés (PMA) d'ici 2010

Suite aux résultats du sommet mondial de 2005 et du consensus de Monterrey, tous les États membres de l'UE-15 consacrent déjà au moins 0,15% de leur RNB à l'APD en faveur des pays les moins avancés ou ont l'intention d'atteindre ce niveau d'ici 2010. Six autres États Membres sont désireux d'accepter un pourcentage minimum d'APD pour les PMA. L'ensemble constitué par l'aide aux plus démunis (PMA, «orphelins» de l'aide, pays fragiles), la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD sera de nouveau au centre des conférences d'Accra et de Doha en 2008.

2.4. Une priorité réelle: l'Afrique

Depuis 2002, l'aide annuelle de l'Europe à l'Afrique à doublé et atteint près de 14 millions d'euros en 2005. Près de la moitié de l'aide accordée par l'UE va déjà à l'Afrique et plus de la moitié de l'aide additionnelle qui s'ajoutera chaque année aux flux d'APD au-delà de 2006 a été promise pour le continent dans le cadre de la stratégie UE-Afrique. Lorsque les statistiques définitives du CAD/OCDE concernant l'APD en 2006 seront rendues disponibles ultérieurement cette année, la Commission établira un diagramme qui permettra d'évaluer quelles allocations futures de l'UE peuvent être établies pour l'Afrique. Conformément aux prévisions globales d'augmentation de l'aide de l'UE, la perspective d'allouer 10 milliards d'euros supplémentaires par an ou davantage d'aide cumulée de l'UE à l'Afrique est prometteuse.

2.5. Néanmoins des problèmes importants doivent être résolus

Afin de démontrer avec plus de force que l'UE remplit ses promesses sur le financement du développement, et qu'elle dirige la livraison d'une aide plus efficace et plus efficiente, les questions suivantes méritent attention:

- **La prévisibilité des flux d'aide** à long terme est une condition *sine qua non* pour atteindre les OMD. Alors que certains États membres s'appuient sur des plans nationaux pour garantir une augmentation progressive de leur aide, les flux d'APD provenant d'autres États membres sont plus irréguliers, tant sur leur volume que sur leur composition. Dans ces conditions, il est essentiel que tous **les États membres établissent, d'ici la fin de 2007, des calendriers nationaux pour garantir une augmentation annuelle progressive des niveaux d'aide**.

- En particulier, les États membres qui n'ont, ni atteint les objectifs fixés pour 2006, ni préparés le nécessaire pour atteindre ceux de 2010, doivent démontrer plus clairement comment ils vont combler l'écart existant dans le but d'assurer un **partage équitable de l'effort entre États membres**. Leurs engagements devraient s'appuyer sur des **activités d'information renforcées, destinées à gagner l'appui de l'opinion publique pour des volumes d'aide plus élevés**. La Commission est disposée à soutenir cette ligne d'action.

- **Additionalité de l'allègement de la dette:** en 2005, les volumes nets d'APD – à l'exclusion des aides destinées à l'allègement de la dette – des trois États membres qui représentent ensemble 55% du total de l'aide de l'UE, soit ont diminué (DE -5,5%, FR -0,7%) soit n'ont augmenté que de manière marginale (RU +0,9%). Ceci semble aller à l'encontre du consensus de Monterrey et des conclusions du Conseil d'avril 2006 (7).

- Afin de garantir la comparabilité des volumes d'aide, les États membres doivent **renforcer leurs capacités et leur méthodologie de notification de l'APD**. Les États membres qui font actuellement partie du CAD devraient **en appeler à celui-ci pour qu'il adapte en conséquence sa stratégie d'information à l'égard des donateurs émergents, à savoir à l'égard des 12 pays de l'UE qui ne sont pas membres du DAC**; la Commission peut apporter son aide dans ce processus.

- **Préparation à une utilisation efficace et efficiente de volumes d'aide en progression rapide:** les États membres fourniront 90% de l'aide supplémentaire de l'UE de manière bilatérale. Comme l'aide programmable est censée représenter la part du lion, les bailleurs de fonds de l'UE doivent procéder dans les plus brefs délais à un examen de leurs structures ainsi que de leurs modalités de fonctionnement et d'aide, afin de fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide. Ce processus doit inclure:

    - des plans nationaux de **renforcement** des **capacités** de mise en œuvre d'une APD augmentée, faute de quoi l'accroissement de l'aide resterait une question d'engagements avec des niveaux de décaissement à la traîne;

---

(7) Conclusions du Conseil d'avril 2006, voir note de bas de page 1, paragraphe 24.

- l'**application rapide et concrète** du futur **Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement**;

- l'**utilisation croissante de tous les différents moyens de décaissement**, tels que les **instruments européens communs** qui font leur apparition suite au consensus européen,
  - afin de **mettre en œuvre des objectifs d'action communs**, tels que la stratégie de l'UE pour l'Afrique ou des accords UE de partenariat/ d'association ambitieux, *par exemple par le biais de contributions volontaires au Fond Fiduciaire de l'UE pour les infrastructures en Afrique*;
  - afin de **relever les défis mondiaux**, liés par exemple aux chocs exogènes tels que les changements climatiques, les catastrophes naturelles ou les fluctuations des prix des produits de base ou les menaces majeures à la santé publique ou animale;
  - afin de faciliter le **respect des engagements communs de l'UE**, par exemple l'aide au commerce;

et lesquels contribuent à rehausser le profil et la visibilité de l'UE dans le monde.

3. Progrès lents mais réguliers dans la mise en œuvre de sources de financement novatrices

Les progrès réalisés en 2006 s'appuient sur les efforts considérables de certains États membres de l'UE qui ont aussi suscité la participation de pays tiers. La France et le Royaume-Uni ont décidé de consacrer ensemble des revenus annuels estimés à plus de 200 millions d'euros, fournis par une taxe sur les billets d'avion, à une facilité internationale d'achat de médicaments (UNITAID). Le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Espagne et la Suède (ainsi que la Norvège) ont levé sur les marchés des capitaux le premier milliard de dollars destiné à alimenter la facilité de financement international en faveur de la vaccination (IFFIm) pour la vaccination des enfants. Récemment, le Royaume-Uni et l'Italie (ainsi que le Canada, la Norvège, la Russie et la Fondation Bill & Melinda Gates) ont lancé la première **garantie de marché (Advance Market Commitment: AMC)** afin d'accélérer le développement et la mise sur le marché d'un nouveau vaccin contre l'affection dues aux pneumocoques dans les pays en développement; un nouveau vaccin pilote contre la malaria est actuellement à l'étude.

Les nouveaux instruments constituent des sources de financement stables et prévisibles. Leur principal avantage consiste à garantir des engagements

budgétaires à long terme. Ceci pourrait cependant entraîner des coûts de transaction supplémentaires et requièrent des efforts administratifs et politiques considérables.

La plupart des revenus provenant des mécanismes novateurs seront fournis par le biais des canaux et des organisations existants qui ont l'expérience du travail dans le secteur de la santé des pays en développement. Bien que ceci évite de créer des structures parallèles, l'alignement de ces initiatives sur les stratégies des pays partenaires dans le domaine de la santé reste un défi.

La grande majorité des États membres de l'UE n'envisagent pas une participation effective à des sources innovantes, dans un avenir proche, que ce soit dans un but de développement ou pour des biens publics mondiaux.

La Commission encourage les États membres qui ne participent actuellement à aucune initiative à continuer d'analyser leur efficacité en vue d'une éventuelle participation plus large afin de mobiliser des sources de financement supplémentaires et plus stables. Elle rappelle que les sources de financement novatrices ne peuvent pas se substituer à l'APD et recommande également aux États Membres de veiller à ce que leurs efforts de mise en œuvre de sources de financement novatrices ne les détournent pas d'autres priorités importantes de financement du développement.

4. Vigilance nécessaire pour garantir la poursuite du caractère supportable de la dette dans les pays en développement

En complément de l'incidence continue de l'allègement exceptionnel de la dette (Iraq, Nigeria) sur le financement du développement, la mise en œuvre de l'initiative concernant les pays pauvres très endettés (PPTE) a continué. L'initiative multilatérale d'allègement de la dette (MDRI) intensifie les efforts visant à réduire encore la dette des PPTE en annulant la totalité des encours de dettes vis-à-vis de l'**AID** (BM), du **Fonds Africain de Développement** et du **FMI**, mais ne couvre pas les prêts en cours de la Banque interaméricaine ou des autres banques régionales de développement. La Commission encourage les efforts redoublés, coordonnés au niveau international, visant à soutenir les pays à faible revenu dans leurs efforts pour éviter des situations d'endettement intenables. Ces engagements devraient englober une meilleure gestion de la dette, inclure de nouveaux pays créanciers dans le débat sur le cadre de la dette soutenable, et traiter le problème des «free-riders» (c'est-à-dire la

possibilité que des subventions croisées destinées à l'allègement de la dette soient octroyées par des organismes qui proposent des prêts à des conditions normales aux pays post PPTE). **La Commission propose que le Conseil** en appelle aux États membres pour qu'ils considèrent, dans les enceintes internationales appropriées, comment il convient de promouvoir une politique responsable de prêts et d'emprunts, incluant l'amélioration de la gestion de la dette des pays en développement et la promotion d'un dialogue avec les nouveaux prêteurs.

5. Une stratégie de l'UE pour l'aide au commerce renforce les engagements concernant le commerce et le développement

La Commission recommande au Conseil et au Parlement européen de soutenir les propositions présentées dans la Communication «Vers une stratégie de l'Union européenne pour l'Aide au Commerce – la contribution de la Commission» ([8]).

6. Efficacité de l'aide – l'UE doit faire un meilleur usage des outils dont elle dispose

L'efficacité de l'aide est au centre du programme politique de l'UE et toutes ses initiatives y font référence. Depuis son adoption en 2006, la plupart des objectifs assortis d'un calendrier précis du plan d'action sur l'efficacité de l'aide intitulé «Fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide» ont connu un début de réalisation ou ont été atteints:

(1) **La planification stratégique pluriannuelle commune** devra être mise en œuvre progressivement comme un moyen d'améliorer la complémentarité. Suite aux conclusions du Conseil d'avril 2006, elle a commencé dans les pays ACP où la programmation du 10e FED a fourni l'occasion de lancer les efforts vers une programmation commune avec les autres bailleurs sur le terrain.

Les expériences varient largement en ce qui concerne l'état des progrès et la participation des bailleurs. Des mécanismes de coordination efficaces ont facilité l'élaboration des **analyses communes de la situation du pays**.

---

(8) Communication de la Commission COM(2007) 163 du 4.4.2007.

La **rédaction de stratégies communes de réponse** prend forme progressivement dans la plupart des pays sélectionnés (9), tels qu'en RDC, en République dominicaine, en Ethiopie, au Ghana, en Haïti, au Kenya, au Mali, en Sierra Leone, en Somalie, en Afrique du Sud, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie. S'appuyant sur la souplesse et sur le caractère progressif de la programmation commune, les processus sont adaptés aux situations spécifiques des pays et utilisent, lorsqu'ils sont pertinents, les autres processus tels que les Stratégies d'Assistance Conjointe (JAS).

En raison de la nature évolutive du processus, ces données sont l'objet de changements constants. Néanmoins, ils montrent que, en dépit de certaines réalisations signifiantes, les résultats ont été limités par la nature hétérogène des mécanismes de programmation des États Membres et le fossé entre les positions exprimées par les quartiers-généraux et celles du terrain. Afin de surmonter ces obstacles, de fournir un appui technique et d'améliorer les liens entre le siège et le terrain, la Commission a organisé des missions conjointes, par exemple en Haïti et en Somalie, et a mis en place un réseau spécifique d'experts de l'UE.

(2) Le **Code de conduite** visant à promouvoir la **division du travail** parmi les beurs de l'UE devrait être adopté par le Conseil en mai 2007.

(3) La première édition des **Journées européennes du développement** s'est tenue avec succès en novembre 2006 et sera de nouveau organisée chaque année.

(4) Un **atlas** révisé des **donateurs de l'UE**, incluant les premières éditions régionales (Afrique occidentale) et nationales (Mozambique) a été réalisé.

(5) La situation au regard des **quatre engagements supplémentaires de l'UE** concernant la déclaration de Paris, a été établie par l'exercice des feuilles de route de l'UE sur l'harmonisation qui a rendu compte de l'état des processus locaux concernant l'efficacité de l'aide. La Commission réaffirme son intention d'atteindre l'objectif de 50% pour l'aide via les systèmes nationaux par le biais du soutien budgétaire.

---

(9) Selon les critères du Conseil (Conclusion du Conseil 51): a) l'existence d'une stratégie de réduction de la pauvreté autre stratégie équivalente, b) l'existence d'un nombre suffisant de donateurs actifs de l'UE qui revoient leur programmation, c) l'existence de processus de coordination locaux, d) des considérations particulières à l'égard des États fragiles, et e) une évaluation sur le terrain positive.

(6) Tous les **obstacles au cofinancement** figurant dans les règles de l'UE ont été levés.

7. Des progrès plus rapides sont nécessaires vers des mécanismes d'aide plus prévisibles

Le soutien budgétaire, l'instrument clé reconnu pour garantir aux pays en développement un soutien à moyen terme, s'appuyant sur les résultats obtenus par la politique des pouvoirs publics, reste l'instrument privilégié pour 13 des États membres de l'UE. Certains (autres) sont de plus en plus désireux d'envisager, un appui budgétaire général en complément d'un appui budgétaire sectoriel. La Commission développe le concept d'appui budgétaire comme un moyen possible d'amélioration de la prévisibilité, intégrant des critères d'éligibilité clairs et un accent sur les résultats. L'appui budgétaire se doit d'être fondé sur des mécanismes assurant l'information ex post et la responsabilité. Un arrangement possible pourrait inclure un soutien budgétaire à plus long terme garantissant certains niveaux de soutien annuel, sous réserve de clauses de sauvegarde.

8. Atténuation de l'impact des chocs exogènes: un appui plus important des États membres est nécessaire pour soutenir les nouveaux concepts

Le renforcement de la résistance des pays en développement face aux chocs économiques extérieurs (vulnérabilité au niveau des prix) et aux événements naturels (catastrophes, changement climatique et pandémies) est un objectif commun de la politique de développement de l'UE. En 2006, des outils, destinés à cette fin, ont été conceptualisés et pilotés mais l'attention qui leur a été accordée et les progrès enregistrés restent limités.

- **Vulnérabilité en matière de revenu:** les Pays-Bas (NL) et la Communauté (CE) renouvellent leur appui au groupe de gestion des risques liés aux produits de base (CRMG), qui fait partie de la Banque mondiale et qui a montré que des instruments axés sur le marché de réduction des risques liés aux fluctuations extérieures des prix sont réalisables. La France a élaboré des initiatives de gestion du risque pour le coton et envisage de piloter un nouveau mécanisme intégré dans certains pays dans le cadre d'une approche commune des donateurs qui voit le jour.

- **Réduction des risques de catastrophe (DRR)**: en 2005-2006, l'**UE** a consacré plus de 3,5 milliards d'euros à l'aide liée aux catastrophes, dont seule une proportion estimée à **trois pour cent** est allée à l'**assistance ex-ante**. L'intérêt pour des approches stratégiques plus larges en matière de préparation aux désastres croît mais un soutien beaucoup plus large est requis de la part des États membres. Afin d'offrir une approche commune en matière de réduction des risques de catastrophe en 2008, la Commission proposera une «stratégie commune de l'UE pour la réduction de ces risques» (DDR), en s'appuyant sur l'expérience existante (notamment celle fournie par la facilité du 9e FED pour les catastrophes naturelles) et alignée sur les initiatives internationales.

- FLEX est le mécanisme de la CE pour les pays ACP visant à sauvegarder les réformes qui pourraient être compromises à la suite des fluctuations à court terme des recettes d'exportation. Afin de renforcer son caractère anticyclique, des propositions visant à rendre l'aide au titre de FLEX disponible plus tôt et plus facilement seront discutées avec les États membres et le groupe des pays ACP.

La Commission suggère aux États membres de

- conclure un meilleur équilibre **entre** les réponses aux catastrophes naturelles **ex-post et** des stratégies de réduction des risques **ex ante**, basé sur une approche commune de l'UE à l'égard de la prévention et la préparation aux catastrophes;

- renforcer l'appui au pilotage/développement de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes visant à réduire les effets adverses des chocs extérieurs sur les pays en développement, en distinguant les réponses axées sur le marché aux chocs résultant des fluctuations internationales des prix des efforts visant à atténuer les chocs provoqués par les catastrophes naturelles;

- **participer** activement **au groupe de travail international sur les risques liés aux produits de base** afin d'améliorer les échanges d'informations concernant les nouvelles approches de gestion des risques.

9. Déliement de l'aide: les développements internationaux sont a la traine par rapport aux progrès de l'UE

L'UE délie plus d'aide. La majorité des États Membres qui sont des donateurs en faveur du CAD ont (presque) entièrement délié leur APD. Les autres ont introduit des nouvelles mesures visant à délier plus encore une partie de leur aide. Certains des États membres de l'UE-10 ont commencé à mettre en œuvre la recommandation du CAD concernant le déliement de l'aide en faveur des PMA. L'utilisation croissante du soutien budgétaire contribue elle aussi à l'amélioration des résultats de l'aide au développement combinée de l'Union. Les États Membres sont encouragés à progresser plus encore dans la voie du déliement complet de leur aide.

Comme les **règles du marché intérieur** communautaire **s'appliquent à l'APD des États membres**, la Commission réaffirme son engagement de poursuivre toute infraction à cet égard. Les États membres qui sont en train de mettre en place leur système de coopération au développement, c'est-à-dire leur régime de passation des marchés publics, doivent délier leur aide vis-à-vis de tous les autres États membres.

En 2006, la CE a traduit le contenu de sa réglementation en matière de déliement dans les nouveaux instruments de coopération financière prévus pour le budget; dans ce contexte également, le soutien aux acteurs non étatiques a également été délié.

La Commission se réjouit de l'extension de la portée de la recommandation du CAD (par l'abaissement du seuil pour son application), après des années d'impasse, et appelle à de nouveaux progrès, c'est-à-dire à passer d'une approche commerciale limitée à la question de l'accès réciproque des donateurs à une approche davantage axée sur les pauvres, qui place les pays en développement au centre. Cela passe par une extension supplémentaire de la recommandation du CAD (qui mette l'accent sur l'accès des pays en développement et sur l'encouragement des préférences locales). La Commission rappelle que l'UE est parvenue à un accord sur le fait de progresser encore, dans les enceintes internationales appropriées, sur le **déliement de l'aide alimentaire et du transport de cette aide**.

10. Rehausser l'influence de l'UE dans les institutions financières internationales (IFI)

Malgré des rythmes de progrès différents, la coordination de l'UE au sein de la Banque mondiale et du Fond monétaire international a dans l'ensemble progressé. En particulier les Directeurs Exécutifs de l'UE à la Banque mondiale ont à ce jour publié près de 40 déclarations communes dans un cadre de coordination informel, et ont donc fortement accru la visibilité et l'influence de l'UE. Des positions communes des États membres de l'UE paraissent essentielles pour améliorer encore la visibilité et l'influence de l'Union au sein des IFI. La poursuite de l'amélioration de la coordination de l'UE au sein des IFI s'appuie essentiellement sur le renforcement du dialogue et du partage de l'information. Les directeurs généraux de l'UE de la BM et du FMI se réunissent chaque semaine pour procéder à un échange de vues sur les questions examinées par le conseil d'administration et pour décider de positions communes lorsque cela est possible; la Commission facilite actuellement cette coordination de l'UE et a l'intention d'y apporter un soutien supplémentaire. Il existe une marge pour améliorer la coordination européenne au FMI, en particulier à Washington.

La Commission a également invité à Bruxelles, en 2007, les directeurs exécutifs de l'UE des trois principales banques régionales de développement (africaine, asiatique et interaméricaine) afin d'améliorer la coordination avec la Commission et le dialogue entre eux. Cette réunion a été utile et sera tenue régulièrement.

La Commission propose également

- de poursuivre des réunions systématiques de coordination des directeurs exécutifs de l'UE, avec la participation de la Commission, au siège de la BM et du FMI, en vue d'adopter des déclarations européennes communes sur les questions soumises aux Conseils d'administration, aussi souvent que possible;

- d'améliorer coordination de l'UE avant les réunions de printemps/ annuelles; la Commission est disposée à fournir l'appui nécessaire;

- l'échange d'informations et de documents entre les directeurs exécutifs de l'UE et la Commission, en particulier une transmission régulière et en temps utile des documents des Conseils d'administration des IFI et des banques régionales de développement à la Commission;

- de renforcer la voix de l'Europe au sein de la BM tout en faisant entendre plus fortement la voix des pays en développement.

11. L'UE confirme son soutien aux biens publics mondiaux (BPM) mais ne liera pas son action aux recommandations du groupe de travail international

Le rapport du groupe de travail international sur les BPM – *Relever les défis mondiaux* – a été publié en septembre 2006. Dans l'ensemble, la première réaction des États membres de l'UE semble avoir souffert des retards pour mettre la dernière main au rapport et du peu de publicité qui lui a été donnée. Alors que la plupart d'entre eux sont informés de l'existence de ce rapport, les États membres ne sont pas convaincus qu'il ait contribué de manière significative au débat sur les BPM. La Commission partage ce sentiment bien qu'elle reconnaisse le travail analytique substantiel et les consultations d'un large éventail d'acteurs effectuées par le groupe de travail. Un **accord général sur les BPM prioritaires** retenus par le groupe de travail existe, spécialement sur ceux qui concernent la **santé** et l'**environnement**, mais ce soutien de principe n'est pas appuyé par des positions fortes sur un financement spécifique des BPM.

La plupart des États membres conviennent de la nécessité de réformer le système des Nations unies dans un sens qui soit compatible avec les recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence du système des Nations unies afin de renforcer la transparence de ses opérations et sa responsabilité globale, mais la proposition clé du rapport visant à l'amélioration de la gouvernance globale, à savoir le *Global 25 Forum*, n'est pas soutenue.

La stratégie du groupe de travail concernant le **financement** des BPM reçoit un soutien mitigé: la majorité des États membres est favorable à certaines propositions, qui sont simples et qui déjà approuvées au niveau international. D'autres recommandations plus novatrices, qui s'efforcent de délier les BPM de l'aide au développement, méritent qu'on leur accorde de l'attention mais seuls quelques rares États membres les soutiennent. Compte tenu de ce qui précède et de l'analyse du rapport faite par la Commission, il apparaît que les propositions du groupe de travail ne suscitent actuellement pas un intérêt important de la part de l'UE. L'établissement (l'élaboration), au stade actuel, d'un plan d'action de l'UE pour le renforcement de la provision et du financement des BPM serait donc prématuré et déconseillé (mal avisé). Malgré cette appréciation, l'UE a accompli des progrès non négligeables en vue d'améliorer la provision de BPM prioritaires, par exemple dans les domaines de la santé

et de l'environnement, et continue d'assumer le rôle de «direction responsable» vivement préconisé par le groupe de travail. L'opportunité d'une initiative globale concernant les BPM pourra faire l'objet d'une nouvelle évaluation dans l'avenir.

Entre-temps, la Commission renforcera son action concernant les BPM environnementaux en développant la collaboration en vue de la formation d'alliances avec les pays en développement Cette collaboration renforcée vise à une deuxième phase dans le protocole de Kyoto (après 2012) qui devrait servir différents objectifs, c'est-à-dire être en même temps compatible avec la réalisation des OMD et avec la limitation du réchauffement climatique.

12. Conclusions

Les résultats combinés de l'UE en matière d'APD en 2006 ont dépassé les attentes, mais certains États membres doivent encore rattraper leur retard et atteindre les niveaux d'aide de base convenus. Pour l'UE, la perspective générale d'atteindre les prochains objectifs en matière d'APD d'ici 2010 est favorable si les questions essentielles sont traitées pour maintenir la crédibilité de l'UE en tant que principal pourvoyeur de financement du développement et si l'opinion publique soutient l'augmentation de l'aide. L'application rapide du Code de Conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement est la meilleure opportunité offerte pour améliorer considérablement l'efficacité de l'aide de l'UE. Le nœud entre commerce et développement doit être traité dans le cadre de la stratégie commune de l'UE sur l'aide au commerce, qui nécessite un suivi crédible de la part de toutes les parties prenantes. Dans l'ensemble (il y a) des progrès sont visibles, à des rythmes différents, sur la plupart des engagements de l'UE mais des efforts plus rigoureux sont nécessaires et une participation plus active des États membres s'impose dans plusieurs domaines, par exemple en ce qui concerne les sources novatrices de financement, le soutien budgétaire et des idées pour atténuer l'incidence des chocs exogènes.

Commission européenne

Compendium des stratégies de coopération au développement 2007

Luxembourg: Office des publications officielles
des Communautés européennes,

2007 – 116 pp. – 148 x 210 mm

ISBN: 978-92-79-06610-8

NH-78-07-336-FR-C

Commission européenne
Direction générale du Développement et
des Relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

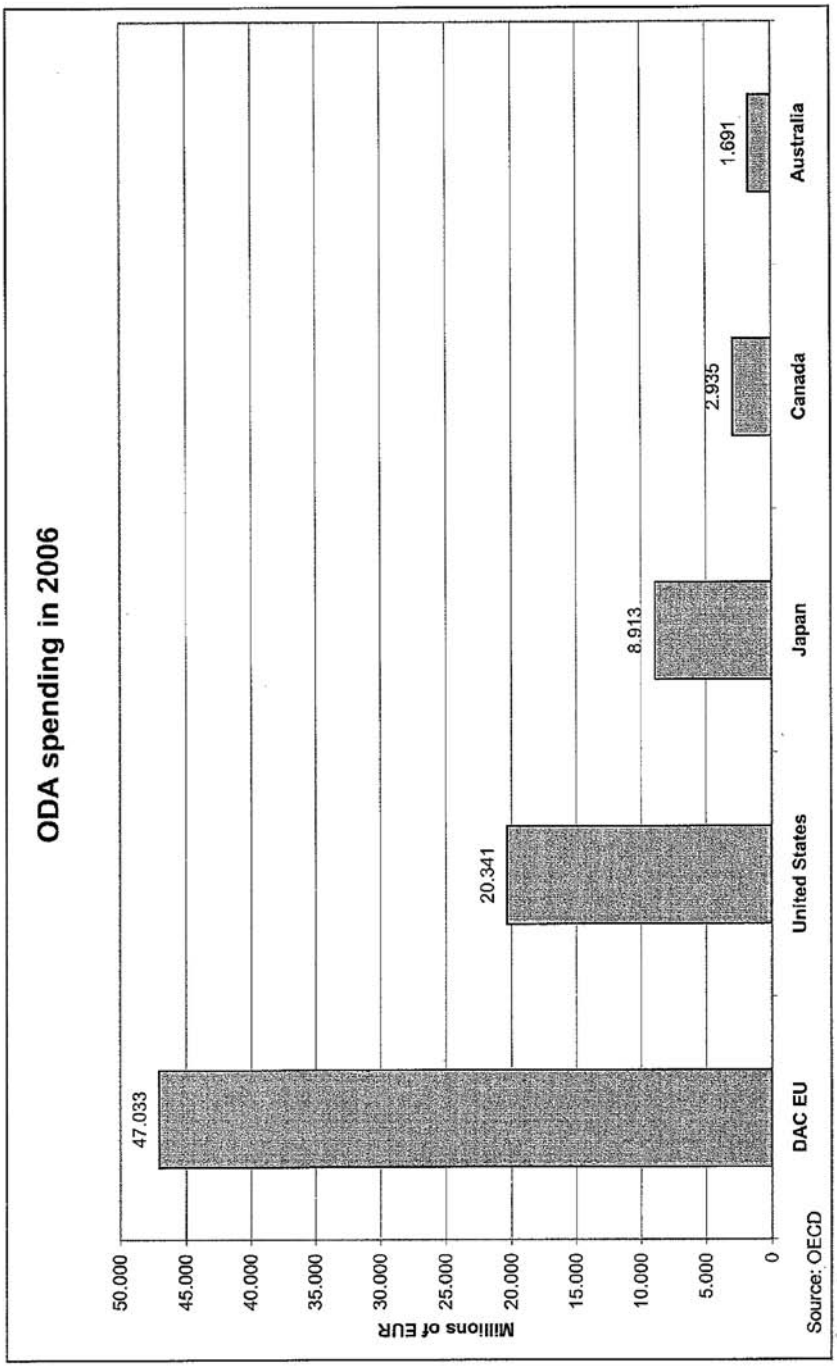
Adresse postale
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles

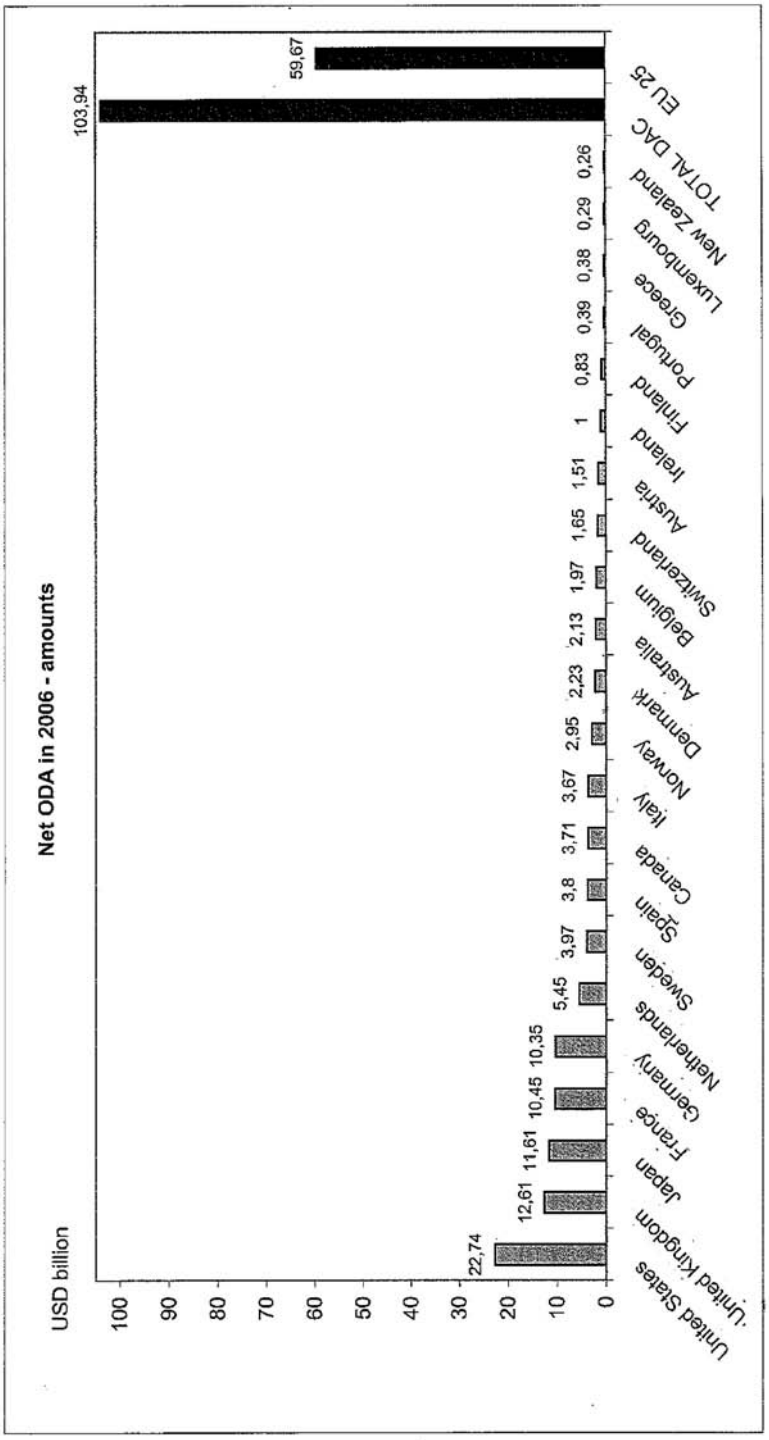
Fax:
+32 2 299 25 25

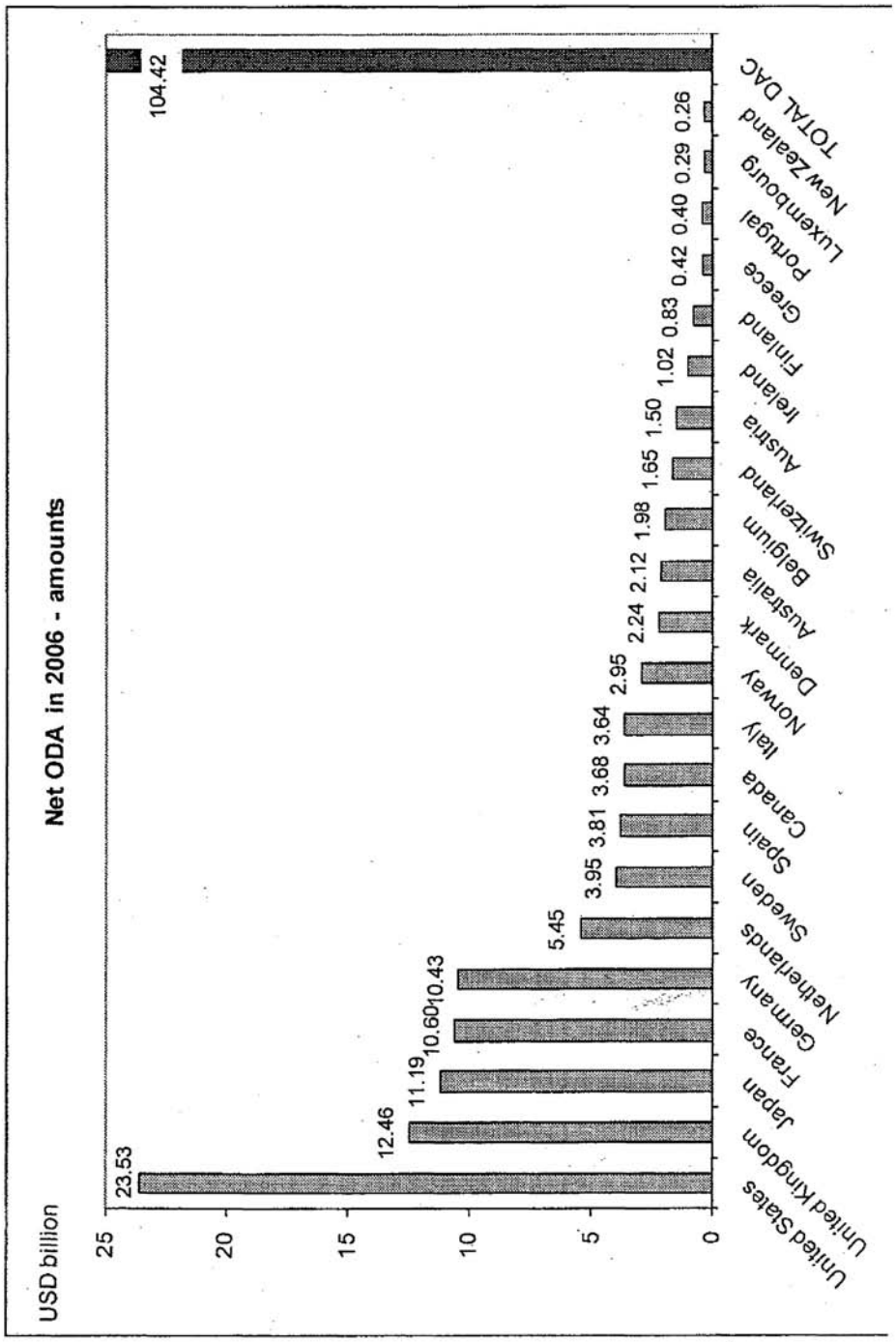
E-mail:
DEV-A4-FMB@ec.europa.eu

Internet:
http://ec.europa.eu/development

Office des publications
Publications.europa.eu


ODA spending in 2006
Millions of EUR
50.000
45.000
40.000
35.000
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
47.033
20.341
8.913
2.935
1.691
DAC EU
United States
Japan
Canada
Australia
Source: OECD


Net ODA in 2006 - amounts
USD billion
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
22,74
12,61
11,61
10,45
10,35
5,45
3,97
3,8
3,71
3,67
2,95
2,23
2,13
1,97
1,65
1,51
1
0,83
0,39
0,38
0,29
0,26
103,94
59,67
United States
United Kingdom
Japan
France
Germany
Netherlands
Sweden
Spain
Canada
Italy
Norway
Denmark
Australia
Belgium
Switzerland
Austria
Ireland
Finland
Portugal
Greece
Luxembourg
New Zealand
TOTAL DAC
EU 25


Net ODA in 2006 - amounts
USD billion
25
20
15
10
5
0
23.53
12.46
11.19
10.60
10.43
5.45
3.95
3.81
3.68
3.64
2.95
2.24
2.12
1.98
1.65
1.50
1.02
0.83
0.42
0.40
0.29
0.26
104.42
United States
United Kingdom
Japan
France
Germany
Netherlands
Sweden
Spain
Canada
Italy
Norway
Denmark
Australia
Belgium
Switzerland
Austria
Ireland
Finland
Greece
Portugal
Luxembourg
New Zealand
TOTAL DAC

3.10. COORDINAMENTO DI INIZIATIVE POPOLARI DI SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE (CIPSI)

solidarietà e cooperazione
cipsi

coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale

00146 Roma
viale F. Baldelli 41
Tel +39 065414894
Fax +39 0659600533
cipsi@cipsi.it

ente morale
(DL Mae 06/02/97 n.809
cod. fiscale 97041440153
onlus

www.cipsi.it

Roma 01 ottobre 2007
Prot: PRES/Pol/001/2007/140

Ai Parlamentari di Camera e Senato
LORO SEDI

OGGETTO: Dalla legge Delega sulla Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia ad una legge per le relazioni internazionali tra i popoli.

Cara e caro Onorevole,
Cara e caro Senatrice/ore,

il CIPSI – **Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale** – dall'inizio degli anni '80 ha svolto un'azione di coordinamento delle iniziative di solidarietà e di cooperazione internazionale realizzate dalle 41 associazioni associate. Non un semplice luogo di elaborazione e gestione di progetti e di aiuti, quanto piuttosto sede di analisi, attraverso il dialogo ed il confronto con oltre 170 partner di oltre 60 Paesi, di ricerca ed approfondimento delle cause politiche, sociali ed economiche che stanno alla base dell'ingiustizia planetaria. Riteniamo infatti sia giunto il momento di superare la dimensione del fare per analizzare ed affrontare le radici dei problemi, per non cadere in quel efficientismo tipico di chi **riduce la cooperazione internazionale solo a un trasferimento di risorse e di tecnologia dal Nord al Sud**. Per questo riteniamo che **il primo motivo di crisi della cooperazione italiana oggi sia dovuto ad una perdita stessa della sua identità.**

La sfida che siamo "urgentemente" oggi chiamati a vincere non sta soltanto nell'emanazione di una nuova legge che tenga conto dei cambiamenti avvenuti, **ma consiste anche nel rilanciare** in modo nuovo la cooperazione internazionale. **La nuova legge è indispensabile per superare non solo le molte strettoie burocratiche, ma soprattutto per rilanciare in termini nuovi la solidarietà internazionale.** Una nuova legge infatti, per quanto completa, non sarà sufficiente se **la cooperazione non viene ripensata nelle sue radici e nella sua quotidianità**. E' indispensabile tener conto dei cambiamenti avvenuti, non soltanto a livello internazionale nella nuova configurazione del mondo, ma anche nella percezione stessa del ruolo dei singoli e molteplici attori in campo. Si pensi, ad esempio, a tutto il settore di quella che viene chiamata **"cooperazione decentrata"**, oppure alla **ridefinizione del ruolo delle ONG** "Organizzazioni Non Governative".

Riteniamo per questo indispensabile una nuova cultura delle relazioni internazionali, modificando anche a livello legislativo la legge per la cooperazione – in legge per le relazioni internazionali tra i popoli.

I cambiamenti in atto vanno molto oltre. Ne citiamo brevemente e in ordine sparso soltanto qualcuno.

- Il **fenomeno delle migrazioni** con la sua domanda radicale di vita da parte di persone e paesi dove per motivi economici o per motivi politici la vita è sempre più difficile, soprattutto per le nuove generazioni. La risposta a questa sfida non può essere dettata soltanto da soluzioni emergenziali, dalla chiusura delle frontiere o dall'apertura controllata soltanto in funzione della crescita economica della nostra società. Deve comportare nuovi rapporti economici e politici fra stati, per permettere a tutti di poter vivere e stabilirsi liberamente dove ritengono opportuno.
- L'esplosione del fenomeno del **terrorismo internazionale**, vissuto e percepito spesso non come una domanda - estrema e non accettabile nelle sue forme - di nuovi rapporti, da una parte, e di diritto di cittadinanza anche per culture "altre", ma con una carica di carattere ideologico che colpevolizza

l'altro come nemico in se stesso. Ne scaturisce la necessità di una cooperazione che si faccia dialogo fra le diversità, a partire dal loro riconoscimento e dallo loro legittimità.

- La percezione di **grandi catastrofi e di grandi pandemie** - non soltanto quella dell'Aids, ma anche altre, ad esempio la malaria - che chiedono risposte non parziali ma globali, che investono tutta la comunità internazionale e non soltanto i singoli stati.
- La crescita esponenziale di missioni di "peace keeping "e di "peace enforcing", con la dislocazione di missioni militari in tante parti del mondo che pongono un serio problema di rapporti tra gli organismi non governativi e le forze militari, con il serio pericolo di una militarizzazione crescente - anche soltanto nei fatti - della cooperazione.
- La crescita di attenzione per **le situazioni di emergenza,** con cui si sollecita l'opinione pubblica a intervenire con l'aiuto spontaneo e che rischia di mettere nel dimenticatoio il lavoro costante e certosino di creare in ogni situazione le condizioni perché tutti possano vivere e vivere dignitosamente. Con il rischio di trasformare la solidarietà internazionale in una sorta di grande lotteria di beneficenza.

Si potrebbe continuare a lungo con questo elenco, che manifesta come il tema della cooperazione internazionale ormai sia destinato ad **uscire dalla pura logica del cosiddetto "aiuto allo sviluppo"** e chiamato invece a giocare a tutto campo, proponendo **modelli nuovi di relazioni globali fra stati, popoli e culture diverse.**

La cooperazione e la solidarietà internazionali devono essere considerate oggi come cartina di tornasole di quella che potremmo definire una rinnovata **giustizia internazionale**. Non devono condizionare solo la politica estera, ma anche la politica interna e la politica commerciale. **Un asse trasversale di coerenza politica.** Ma ciò significa mettere in crisi le scelte economiche e politiche prendendo atto che la crescita non è vero che sia neutrale, la panacea di tutto! Significa **superare il binomio sviluppo-sottosviluppo** perché il vero problema del mondo di oggi non è la miseria, ma la ricchezza.

E' arrivato, lo diciamo a Voi, **chiamati a promulgare una nova legge in Parlamento**, il tempo del disincanto. La storia ci dice che troppo spesso attraverso la cooperazione internazionale e il cosiddetto "aiuto pubblico allo sviluppo" non solo non si sono risolti i problemi, ma si è peggiorata la situazione. **Aiuto e cooperazione sono divenuti di volta in volta continuazione della dominazione coloniale, promozione delle imprese e dei modelli produttivi europei e nazionali, occasione per disfarsi del surplus agricolo e alimentare, creazione di dipendenza politica, ulteriore impoverimento dei poveri**. "Le politiche di sviluppo concretamente hanno svalutato e soppiantato le forme di produzione per la sussistenza e le forme di scambio locale, per imporre l'imperativo dello "sviluppo". Hanno gettato le basi di un'economia di mercato orientata alla crescita, che significa dipendenza economica della società, moltiplicazione dei bisogni, una maggiore dipendenza individuale e sociale dalla produzione, dal reddito monetario e dal consumo, in una competizione di tutti contro tutti che alza le possibilità di arricchimento solo per alcuni, mentre condanna alla miseria tutti gli altri". In una parola "sviluppo e cooperazione" sono divenuti una immensa e programmata fabbrica di miseria. Con una colpa in più, quella di ingannare i più poveri e i più deboli, mostrando loro i lustrini di un modello di società che, nei fatti, premia soltanto i ricchi.

La cooperazione, se vuole davvero essere se stessa, deve essere attenta non tanto alle strutture o alle infrastrutture, ma alle persone, ai loro diritti, alla loro libertà. La libertà infatti, non è operare ciascuno secondo i propri interessi, ma agire ciascuno affermando le proprie idee, esercitando con pienezza i propri diritti, con piena osservanza di quei limiti che ai nostri diritti derivano dall'esistenza dei diritti altrui. I nostri diritti trovano pienezza solo nell'armonizzazione dei diritti di tutti gli esseri umani. Questo è il significato ed il valore di: **Solidarietà**. Non un gesto, non un aiuto, non un bene, non un progetto… ma equa condivisione e partecipazione ai beni comuni e al soddisfacimento di tutti i diritti fondamentali.

Forse è tempo di capire che, o la cooperazione diviene il punto di partenza per un cambiamento globale di politica, di economia e di cultura, oppure continuerà a ingannare i poveri e a fabbricare miseria.

Per questo, care/i onorevoli e senatrici/ori, Vi invitiamo a partecipare attivamente al dibattito e ai lavori di ridefinizione ed approvazione – rapida – di una nuova legge per le relazioni e la cooperazione internazionale del nostro Paese, evidenziando di seguito alcuni punti che riteniamo fondamentali:

1. La nuova legge deve avere il coraggio di introdurre, anche nel scenario internazionale, **un nuovo "linguaggio"** della cooperazione, espressione e traduzione di una **nuova identità in grado di superare il binomio "sviluppo" - "sotto-sviluppo".** Il processo di globalizzazione, unitamente alla stessa distribuzione delle risorse naturali ed umane, non ammettono rapporti di aiuto tramite azioni di trasferimento delle risorse, ma richiedono coinvolgimento e partecipazione di tutti nell'affrontare i problemi. Sempre pensando alla necessità di un nuovo linguaggio, riteniamo che la stessa denominazione "ONG" sia superata e da rivedere.
2. La nuova legge deve avere un luogo definito di **"garanzia della coerenza delle politiche"** essendo oggi l'azione di cooperazione internazionale, trasversale all'operato di molti ministeri e di molte politiche del nostro Paese e delle Agenzie Multilaterali alle quali l'Italia partecipa.
3. La nuova legge deve prevedere almeno una **sede di elaborazione partecipata strategica delle priorità della cooperazione italiana,** aperta alle rappresentanze delle aggregazioni della società civile italiana, delle principali reti internazionali, delle aggregazioni di immigrati in Italia…
4. La nuova legge deve riconoscere a tutti gli effetti tra i soggetti della cooperazione internazionale, le rappresentanze della "società civile" locale.
5. La nuova legge deve **superare la sola logica degli interventi progettuali e degli "aiuti ai bilanci di stato"** per supportare nuovi strumenti di sostegno ai processi delle società civili locali, sia a livello geografico che tematico: convenzioni quadro, fondi destinati a "programmi" presentati direttamente dalle società civili in partenariato tra loro e con quelle italiane ed europee.
6. La nuova legge deve **sostenere la costruzione di reti tra aggregazioni della società civile** anche a livello di risorse, per facilitarne sia la partecipazione che l'attività formativa, informativa, culturale e politica.
7. La nuova legge deve **riconoscere, accompagnare e sostenere il ruolo dell'educazione, della cultura e della formazione**, necessario ad analizzare e modificare alle radici i problemi che condizionano le relazioni tra i popoli e che determinano le gravi situazioni di ingiustizia e di divario sociale.

Sette punti che Vi invitiamo calorosamente a tenere in forte evidenza se non intendete limitarvi ad un semplice "restauro" alla vecchia legge 49/87 che , sinceramente, riteniamo inutile.

Ringraziandovi per l'attenzione che avete voluto dare nel leggere queste nostre indicazioni e proposte, offriamo la nostra piena disponibilità alla riflessione e al confronto su quanto esposto. Con l'occasione, nella speranza di fare cosa gradita, alleghiamo la nostra recente pubblicazione: **"La cooperazione dai bisogni ai diritti".**

Cordiali saluti

Il Presidente
Guido Barbera

solidarietà e cooperazione
cipsi

Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale
onlus

sede operativa
00146 Roma
via Colossi 53
T +39 06 5414894
F +39 06 59600533
E cipsi@cipsi.it
I www.cipsi.it

sede legale
20142 Milano
Via Bordighera 6

ente morale
(DL Mae 06/02/97 n.809)
C.F. 97041440153

TESTO UNIFICATO

PROPOSTO DAL RELATORE PER I DISEGNI DI LEGGE

NN. 83, 517, 1260, 1398, 1537, 1599 E 1641

Riforma della disciplina sulla Cooperazione allo sviluppo

TESTO approvato Gruppo Senato	Testo modificato con proposte CIPSI	Testo modificato AOI
Capo I PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ **Art. 1.** *(Oggetto e finalità)* 1. La cooperazione allo sviluppo contribuisce, come parte integrante della politica estera dell'Italia, alla promozione della pace, della giustizia e della solidarietà tra i popoli, attraverso la costruzione di relazioni fondate sui principi di interdipendenza e partenariato. 2. La cooperazione allo sviluppo, ispirandosi ai principi universali in materia di diritti umani fondamentali, ai trattati, alle convenzioni e agli indirizzi delle Nazioni Unite e alla normativa dell'Unione europea persegue la lotta alla povertà e il miglioramento delle	Capo I PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ **Art. 1.** *(Oggetto e finalità)* 1. La **cooperazione fra i popoli** contribuisce, come parte integrante della politica estera dell'Italia, alla promozione della pace, della giustizia e della solidarietà tra i popoli, attraverso la costruzione di relazioni fondate **su** principi di interdipendenza e partenariato. 2. La **cooperazione fra i popoli**, ispirandosi ai principi universali in materia di diritti umani fondamentali, ai trattati, alle convenzioni e agli indirizzi delle Nazioni Unite e alla normativa	Modifiche e commenti delle Ong Italiane

condizioni economiche, sociali, di lavoro, di salute e di vita delle popolazioni ~~dei Paesi partner~~, attraverso... politiche di: riconciliazione e risoluzione politica dei conflitti; cancellazione del debito e accesso equo ai mercati internazionali; rafforzamento della capacità di generare risorse proprie per lo sviluppo; promozione e protezione dei diritti umani e del lavoro,... del ruolo delle donne e della partecipazione civile e democratica;... tutela dell'ambiente, dei beni comuni e della diversità culturale. ...	dell'Unione europea persegue la lotta alla **miseria** ed il miglioramento delle condizioni economiche, sociali, di lavoro, di salute e di vita delle popolazioni, attraverso **il coinvolgimento attivo della società civile con** politiche di: **prevenzione dei conflitti,** riconciliazione e **promozione del dialogo sociale e politico**; cancellazione del debito ed accesso equo ai mercati internazionali; **garanzia del diritto di iniziativa economica;** rafforzamento della capacità di generare risorse proprie; promozione e protezione dei diritti umani e del lavoro; del ruolo delle donne e della partecipazione civile e democratica; **tutela dell'infanzia e delle fasce sociali più deboli,** tutela dell'ambiente, dei beni comuni e della diversità culturale. **L'insieme delle attività di cooperazione fra i popoli, è volto a promuovere:** **- l'inserimento in tutte le attività di un approccio di genere che tenga conto del rapporto fra donne e uomini e dei loro ruoli sociali nelle comunità di appartenenza.**	*anche il coinvolgimento della società civile dei paesi partner in* ...politiche *promozione di un approccio di genere e* la protezione dell'infanzia, Aggiungere: *L'insieme delle attività di cooperazione allo sviluppo, è volto a promuovere:* *- l'inserimento in tutti i programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo di un approccio di genere che tenga conto del rapporto fra donne e uomini e dei loro ruoli sociali nelle società o comunità di appartenenza* *- la salute delle donne, in particolare attraverso l'accesso ai servizi di salute sessuale e riproduttiva*
3. Al fine di favorire la crescita dei sistemi produttivi locali, nelle attività di cooperazione allo sviluppo è privilegiato, compatibilmente con la normativa comunitaria, l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi.	3. Al fine di favorire la crescita dei sistemi produttivi locali, nelle attività di **cooperazione fra i popoli** è privilegiato, compatibilmente con la normativa comunitaria, l'impiego di beni e servizi **disponibili e** prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi, **ivi comprese le risorse umane locali**.	
4. La cooperazione allo sviluppo anche mediante il coinvolgimento attivo della società civile promuove politiche per la prevenzione dei conflitti e per la pacificazione e la stabilizzazione dei Paesi destinatari. Gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati per il finanziamento e lo	4. La **cooperazione fra i popoli** anche mediante il coinvolgimento attivo della società civile promuove politiche per la prevenzione dei conflitti e per la pacificazione e la stabilizzazione dei Paesi destinatari. Gli stanziamenti destinati alla	

svolgimento di attività militari.	**cooperazione fra i popoli** non possono essere utilizzati per il finanziamento e lo svolgimento, **anche indirettamente,** di attività militari.	
	Art.1bis **Attori italiani della cooperazione fra i popoli.** **1.Sono attori della cooperazione fra i popoli che, insieme alla cooperazione governativa, contribuiscono a realizzare le finalità di cui all'art.1 costituendo il *sistema nazionale della* cooperazione fra i popoli:** **a) Gli Enti Locali, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano** **b) Le università, i centri di ricerca, gli Enti pubblici con relazioni consolidate di partenariato con soggetti omologhi in Paesi terzi** **c) Le organizzazioni senza scopo di lucro con chiare finalità ed esperienze di cooperazione fra i popoli, registrate in apposito album** **d) le organizzazioni, anche cooperative, di commercio equo e solidale, della finanza etica e della microfinanza con chiare finalità ed esperienze di cooperazione fra i popoli;** **e) le aggregazioni di secondo e terzo livello di associazioni ed ONLUS e le reti della società civile italiana e con**	Art.1bis (Attori italiani della Cooperazione allo sviluppo) 1.Sono attori della Cooperazione allo sviluppo, e insieme alla cooperazione governativa contribuiscono a realizzare le finalità di cui all'art.1 costituendo il *sistema nazionale della cooperazione allo sviluppo:* a) Le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali b) Le università e i centri di ricerca e tutti gli enti pubblici che mantengono relazioni durature di partenariato con soggetti omologhi dei paesi partner c) Le organizzazioni senza scopo di lucro che hanno come finalità prioritaria la cooperazione internazionale e la svolgono in modo professionale, sistematico e continuativo, altrimenti dette "Organizzazioni Non Governative di cooperazione internazionale", di seguito dette *ONG*. d) le organizzazioni, anche cooperative, di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione; e) Tutte le altre organizzazioni private, senza scopo di lucro che pur non prevedendo come finalità prioritaria la cooperazione e

	Paesi terzi ***f)*** **Le associazioni di cittadini immigrati con chiare finalità ed esperienze di cooperazione fra i popoli e di partenariato con soggetti omologhi dei paesi di origine** **2. Tutti gli attori non statali della cooperazione partecipano agli organi consultivi previsti mediante proprie rappresentanze.**	la solidarietà internazionale proprie attività statutarie la contemplino come possibilità e la svolgano di fatto *f)* Le comunità organizzate di cittadini immigrati che intendono promuovere la solidarietà internazionale e il partenariato con soggetti omologhi dei paesi di origine 2. Gli attori non statali della cooperazione partecipano agli organi consultivi del sistema nazionale di cooperazione mediante proprie rappresentanze
Art. 2. *(Destinatari e criteri dell'azione dell'Italia in ambito di cooperazione e solidarietà internazionale)* 1. L'azione dell'Italia in ambito di cooperazione allo sviluppo ha come destinatari le popolazioni, i territori, le istituzioni, le amministrazioni locali, le organizzazioni di solidarietà internazionale e le associazioni dei Paesi individuati in coerenza con i principi condivisi in sede di Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE/DAC) nonché tenuto conto dei parametri definiti nel Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).	**Art. 2.** *(Destinatari e criteri dell'azione dell'Italia in ambito di* **cooperazione fra i popoli** *e solidarietà internazionale)* 1. L'azione dell'Italia in ambito di **cooperazione fra i popoli** ha come destinatari le popolazioni, i territori, le istituzioni, le amministrazioni locali, le organizzazioni di **cooperazione e di** solidarietà internazionale e le associazioni dei Paesi individuati in coerenza con i principi condivisi in sede di Comitato di **cooperazione fra i popoli** dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE/DAC) nonché tenuto conto dei parametri definiti nel Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).	
	Capo II	

Capo II INDIRIZZO POLITICO, GOVERNO E CONTROLLO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO **Art. 3.** *(Competenze del Ministro degli affari esteri e Documento triennale di programmazione e di indirizzo)* 1. La responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo, al fine di assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione nazionali, spetta al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera.	INDIRIZZO POLITICO, GOVERNO E CONTROLLO DELLA **COOPERAZIONE FRA I POPOLI** **Art. 3.** *(Competenze del Ministro degli affari esteri e Documento triennale di programmazione e di indirizzo)* 1. La responsabilità della politica di **cooperazione fra i popoli**, al fine di assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione **governativa**, spetta al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera.	"governativa"
2. Su proposta del Ministro degli affari esteri il Consiglio dei Ministri approva entro il 31 marzo di ogni anno, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari di cui all'articolo 4, comma 1, il documento triennale di programmazione e indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo che indica le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie generali e la ripartizione delle risorse del Fondo unico di cui all'articolo 6 nonché delle restanti risorse destinate dal bilancio dello Stato all'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) per le attività di cooperazione bilaterale, multibilaterale, multilaterale e di emergenza umanitaria all'estero. Sullo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui al precedente periodo il Ministro degli affari esteri attiva preliminarmente forme di concertazione con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e acquisisce... il parere della Consulta per la	2. Su proposta del Ministro degli affari esteri il Consiglio dei Ministri approva entro il 31 marzo di ogni anno, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari di cui all'articolo 4, comma 1, il documento triennale di programmazione e indirizzo della politica di **cooperazione fra i popoli** che indica le priorità di azione e di intervento, le disponibilità finanziarie generali e la ripartizione delle risorse del Fondo unico di cui all'articolo 6 **incluso ogni altra risorsa destinata** dal **bilancio dello stato** per le attività di cooperazione bilaterale, multibilaterale, multilaterale e di emergenza umanitaria all'estero. Sullo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui al precedente periodo il Ministro degli affari esteri attiva preliminarmente forme di concertazione con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive	Sostituire con: incluso ogni altra risorsa La versione precedente di fatto esclude dal Fondo unico quasi tutte le maggiori risorse della cooperazione.

cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*.	modificazioni, e acquisisce **preliminarmente** il parere della Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*.	e acquisisce preliminarmente
3. Al Ministro degli affari esteri è attribuito il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali competenti in materia di aiuto pubblico allo sviluppo. 4. Al Ministro degli affari esteri è altresì attribuita la definizione e l'attuazione delle politiche del Fondo europeo di sviluppo, da esercitare d'intesa, per quanto di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze. 5. Ferme restando le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e di partecipazione finanziaria a detti organismi, le stesse competenze sono esercitate d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui ai commi 1, 2 e 3. 6. Il Ministro degli affari esteri esercita le competenze di cui al presente articolo avvalendosi ... delle strutture del Ministero degli affari esteri e della rete diplomatica e consolare.	3. Al Ministro degli affari esteri è attribuito il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di **cooperazione fra i popoli** nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali competenti in materia di **solidarietà e cooperazione fra i popoli**. 4. Al Ministro degli affari esteri è altresì attribuita la definizione e l'attuazione delle politiche del Fondo europeo **alla solidarietà e cooperazione fra i popoli**, da esercitare d'intesa, per quanto di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze. **5. Le stesse competenze sono esercitate dal Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui ai commi 1, 2 e 3. d'intesa con le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di relazioni con le banche ed i fondi di solidarietà e cooperazione fra i popoli a carattere multilaterale e di partecipazione finanziaria a detti organismi.**	Rovesciare i termini: 5. Le stesse competenze sono esercitate dal Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui ai commi 1, 2 e 3. d'intesa con le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e di partecipazione finanziaria a detti organismi. Il comma 6 o è una ridondanza o nasconde una fregatura! Vedi art. comma 8 (agenzia) Tagliare comma 6. oppure aggiungere: in via prioritaria
Art. 4.	**Art. 4.**	

(Rapporti con il Parlamento) 1. Entro il mese di febbraio di ogni anno, lo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, comma 2, è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere delle Commissioni parlamentari competenti, accompagnato da una nota illustrativa del documento medesimo. Le Commissioni parlamentari si pronunciano nei termini previsti dai rispettivi regolamenti; decorsi tali termini il documento triennale di programmazione e indirizzo è approvato anche in assenza del parere. 2. La nota illustrativa di cui al comma 1 include un'esposizione esplicativa del documento triennale di programmazione e indirizzo politico di cui all'articolo 3, comma 2, relativa al triennio di riferimento riguardante le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento nonché gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali.	*(Rapporti con il Parlamento)* 1. Entro il mese di febbraio di ogni anno, lo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, comma 2, è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere delle Commissioni parlamentari competenti, accompagnato da una nota illustrativa del documento medesimo. Le Commissioni parlamentari si pronunciano nei termini previsti dai rispettivi regolamenti; decorsi tali termini il documento triennale di programmazione e indirizzo è approvato anche in assenza del parere. 2. La nota illustrativa di cui al comma 1 include un'esposizione esplicativa del documento triennale di programmazione e indirizzo politico di cui all'articolo 3, comma 2, relativa al triennio di riferimento riguardante le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la **cooperazione fra i popoli** e l'indicazione degli strumenti di intervento nonché gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali.	
3. Entro il 30 settembre di ogni anno è trasmessa alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione, predisposta dal Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, consuntiva sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente. La	3. Entro il 30 settembre di ogni anno è trasmessa alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione, predisposta dal Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, consuntiva sulle attività di **cooperazione fra i popoli** realizzate	

relazione consuntiva di cui al presente comma dà anche conto della partecipazione dell'Italia agli organismi finanziari internazionali multilaterali, delle politiche e delle strategie adottate in tali sedi, dei criteri seguiti nell'erogazione dei crediti e dei progetti finanziati dalle banche, dai fondi di sviluppo e dagli altri organismi multilaterali evidenziando le posizioni assunte in merito dai rappresentanti italiani indicando, con riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell'Italia, il numero e la qualifica dei funzionari italiani e una valutazione delle modalità con le quali le operazioni di tali istituzioni hanno contribuito al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. 4. Sono abrogati l'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo, il comma 6, lettera c), ultimo periodo, dell'articolo 3 e l'articolo 4, comma 2-*bis*, della legge 26 febbraio 1987, n. 49.	nell'anno precedente. La relazione consuntiva di cui al presente comma dà anche conto della partecipazione dell'Italia agli organismi finanziari internazionali multilaterali, delle politiche e delle strategie adottate in tali sedi, dei criteri seguiti nell'erogazione dei crediti e dei progetti finanziati dalle banche, dai fondi di sviluppo e dagli altri organismi multilaterali.	Tagliare tutta la parte Gialla Perché tagliare questo articolo quando si dovrebbe abrogare tutta la legge 49? Sopprimere il comma 4.
Art. 5. *(Istituzione del Vice Ministro)* 1. Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, approvata dal Consiglio dei Ministri, è nominato un sottosegretario per gli affari esteri responsabile dell'attività di cooperazione allo sviluppo al quale sono attribuiti il titolo e le prerogative di Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale. 2. Il decreto di cui al comma 1 definisce le deleghe attribuite al Vice Ministro della	**Art. 5.** *(Istituzione del Vice Ministro)* 1. Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, approvata dal Consiglio dei Ministri, è nominato un sottosegretario per gli affari esteri responsabile dell'attività di **cooperazione fra i popoli** al quale sono attribuiti il titolo e le prerogative di Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale.	

cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale ai sensi della presente legge e della normativa vigente, nonché i casi in cui lo stesso Vice Ministro partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri.	2. Il decreto di cui al comma 1 definisce le deleghe attribuite al Vice Ministro della **cooperazione fra i popoli** e della solidarietà internazionale ai sensi della presente legge e della normativa vigente, nonché i casi in cui lo stesso Vice Ministro partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri.	
Art. 6. *(Istituzione del Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale)* 1. È istituito il Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale. 2. Al Fondo unico di cui al comma 1 confluiscono tutte le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al all'articolo 3, commi 4 e 5, oltre ai proventi derivanti dai servizi e dalle attività di cui alle lettere *a), c)* e *d)* dell'articolo 14, comma 3, ai fondi apportati dalle regioni e dagli enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, nonché a liberalità e legati. 3. Le somme non utilizzate relative a ciascun esercizio finanziario del fondo di cui al comma 1	**Art. 6.** *(Istituzione del Fondo unico per la realizzazione degli interventi di **cooperazione fra i popoli** e di solidarietà internazionale)* 1. È istituito il Fondo unico per la realizzazione degli interventi di **cooperazione fra i popoli** e di solidarietà internazionale. 2. Al Fondo unico di cui al comma 1 confluiscono tutte le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, oltre ad **eventuali risorse** derivanti dai servizi e dalle attività di cui alle lettere *a), c)* dell'articolo 14, comma 3, nonché a liberalità e legati. 3. Le somme non utilizzate relative a ciascun esercizio finanziario del fondo di cui al comma 1	Per avere un vero fondo unico occorre sopprimere: ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al all'articolo 3, commi 4 e 5, Sostituire "proventi" con "eventuali risorse" – oppure lasciare un generico "altre risorse provenienti dai servizi e dalle attività" Tagliare la lettera d) – che parla di altro – deve esserci un errore! Tagliare: ai fondi apportati dalle regioni e dagli enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1 (è la logica dell'agenzia esecutrice per conto di EELL e Regioni…il contrario della sussidiarietà, e dell'agenzia di programmazione politica, caso mai

possono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate agli anni successivi. Si applica il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469.	**vengono di norma** riassegnate agli anni successivi. Si applica il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469.	si faranno progetti congiunti). Sostituire con: vengono di norma riassegnate agli anni successivi"
Art. 6-*bis*. *(Istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo)* 1. Al fine di assicurare la programmazione, il coordinamento e la coerenza di tutte le iniziative di cooperazione nazionali di cui all'articolo 3, comma 1, è istituito il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS). 2. Il CICS è presieduto ~~dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto~~ dal Ministro degli affari esteri, che ne è ~~Vice~~ Presidente, nonché dai Ministri o dai Sottosegretari all'uopo delegati con competenze sulle seguenti materie: sviluppo economico; economia e finanze; ambiente e tutela del territorio e del mare; politiche agricole, alimentari e forestali; pubblica istruzione; università e ricerca; solidarietà sociale; protezione civile; università e ricerca; lavoro e previdenza sociale; politiche europee; commercio internazionale. 3. Alle riunioni del CICS partecipa altresì il Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale di cui all'articolo 4, cui può essere delegata la Presidenza del CICS. 4. In relazione alle questioni da trattare possono essere invitati a partecipare alle riunioni del	**Art. 6-*bis*.** *(Istituzione del Comitato interministeriale per la* **cooperazione fra i popoli***)* 1. Al fine di assicurare la programmazione, il coordinamento e la coerenza di tutte le iniziative di cooperazione **italiana** di cui all'articolo 3, comma 1, è istituito il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS). 2. Il CICS è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli affari esteri, che ne è Vice Presidente, nonché dai Ministri o dai Sottosegretari all'uopo delegati con competenze sulle seguenti materie: sviluppo economico; economia e finanze; ambiente e tutela del territorio e del mare; politiche agricole, alimentari e forestali; pubblica istruzione; università e ricerca; solidarietà sociale; protezione civile; università e ricerca; lavoro e previdenza sociale; politiche europee; commercio internazionale,**salute, diritti e pari opportunità**. 3. Alle riunioni del CICS partecipa altresì il Vice Ministro della **cooperazione fra i popoli** e della solidarietà internazionale di cui all'articolo 4, cui può essere delegata la Presidenza del CICS. 4. In relazione alle questioni da trattare possono essere invitati a partecipare alle riunioni	Sostituire "Nazionali con "governative" Sopprimere : dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto Sopprimere: Vice Aggiungere: *salute, diritti e pari opportunità*

CICS Ministri o Sottosegretari di altri Dicasteri, il Direttore dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, o esperti titolati. 5. Sulla base delle finalità e degli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo indicati nel documento triennale di programmazione di cui all'articolo 3 comma 2, il CICS verifica lo stato della coerenza e del coordinamento delle iniziative di cooperazione nazionale ed autorizza i relativi interventi su proposta del Ministro degli affari esteri d'intesa con i Ministri eventualmente competenti, sentita la Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*. 6. Le deliberazioni del CICS sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana. 7. Il Ministero degli affari esteri fornisce supporto tecnico, operativo e logistico alle attività del CICS.	del CICS Ministri o Sottosegretari di altri Dicasteri, il Direttore dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, o esperti titolati. 5. Sulla base delle finalità e degli indirizzi della politica di **cooperazione fra i popoli** indicati nel documento triennale di programmazione di cui all'articolo 3 comma 2, il CICS verifica lo stato della coerenza e del coordinamento delle iniziative di cooperazione **italiana** ed autorizza i relativi interventi su proposta del Ministro degli affari esteri d'intesa con i Ministri eventualmente competenti. 7. Il Ministero degli affari esteri fornisce supporto tecnico, operativo e logistico alle attività del CICS.	Sostituire nazionale con "governativa" Sopprimere: ed autorizza i relativi interventi su proposta del Ministro degli affari esteri d'intesa con i Ministri eventualmente competenti, sentita la Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*. (La consulta si interfaccia con il MAE e l'Agenzia). Sopprimere punto 6. Le deliberazioni del CICS sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.
Art. 7. *(Delegificazione di norme di organizzazione)* 1. Su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto di competenza, il Governo emana, con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, le norme attuative del presente capo, salvo quanto attiene ai rapporti con le regioni, nel rispetto del	**Art. 7.** *(Delegificazione di norme di organizzazione)* 1. Su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto di competenza, il Governo emana, con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, le norme attuative del presente capo,	

principio di semplificazione, definendo i compiti al riguardo attribuiti alle competenti strutture del Ministero degli affari esteri.	salvo quanto attiene ai rapporti con le regioni, nel rispetto del principio di semplificazione, definendo i compiti al riguardo attribuiti alle competenti strutture del Ministero degli affari esteri.	
Capo III AMBITI DI APPLICAZIONE **Art. 8.** *(Ambito di applicazione)* 1. L'insieme delle attività di cooperazione allo sviluppo, rivolto ai soggetti destinatari di cui all'articolo 2, comma 1, denominato «Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)», è finalizzato, anche attraverso la promozione di politiche di autosviluppo, alla realizzazione di uno sviluppo umano sostenibile, e si articola in: *a)* contributi di solidarietà dell'Italia in ambito multilaterale; *b)* iniziative nell'ambito di relazioni bilaterali; *c)* iniziative a carattere multibilaterale; *d)* iniziative di cooperazione decentrata e partenariati territoriali;... *e)* interventi internazionali di emergenza umanitaria.	Capo III AMBITI DI APPLICAZIONE **Art. 8.** *(Ambito di applicazione)* 1. L'insieme delle attività di **cooperazione fra i popoli**, rivolto ai soggetti destinatari di cui all'articolo 2, comma 1, è finalizzato, anche attraverso la promozione di politiche di autosviluppo, **al soddisfacimento dei diritti fondamentali di tutti gli esseri umani**, e si articola in: *a)* contributi di solidarietà dell'Italia in ambito multilaterale; *b)* iniziative nell'ambito di relazioni bilaterali; *c)* iniziative a carattere multibilaterale; *d)* iniziative di cooperazione decentrata e partenariati territoriali; **e) sostegno ed iniziative delle reti e delle organizzazioni senza scopo di lucro;** **f) creazione di fondi di sostegno alle iniziative delle reti e delle aggregazioni della società civile locale nei Paesi Terzi in**	Aggiungere dopo la lettera d) -e) iniziative degli altri attori del sistema nazionale di cooperazione internazionale

	partenariato con organizzazioni italiane. g) interventi internazionali di emergenza umanitaria.	
Art. 9. *(Contributi di solidarietà in ambito multilaterale)* 1. Rientra nell'ambito dell'APS la partecipazione, anche finanziaria, dell'Italia all'attività e al capitale di organismi, banche e fondi di sviluppo multilaterali, nonché ai programmi ed all'azione dell'Unione europea finalizzati a tale scopo. 2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, cura le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1e 2.	**Art. 9.** *(Contributi di solidarietà in ambito multilaterale)* 1. Rientra nell'ambito **della cooperazione** la partecipazione, anche finanziaria, dell'Italia all'attività e al capitale di organismi, banche e fondi di sviluppo multilaterali, nonché ai programmi ed all'azione dell'Unione europea finalizzati a tale scopo. 2. Il Ministro **degli affari esteri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze**, cura le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1e 2.	Rovesciare i termini: Il Ministro degli affari esteri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze….
Art. 10. *(Interventi di cooperazione nell'ambito di relazioni bilaterali)* 1. L'APS si realizza nella forma della cooperazione bilaterale attraverso progetti, programmi e iniziative a dono finanziati interamente o parzialmente dall'amministrazione dello Stato, da enti pubblici e da enti locali, oppure tramite la concessione di contributi al bilancio o la concessione di crediti a condizioni agevolate in favore dei Paesi destinatari, secondo le priorità individuate dal documento triennale di programmazione e	**Art. 10.** *(Interventi di cooperazione nell'ambito di relazioni bilaterali)* 1. **Gli interventi si realizzano nella forma della cooperazione bilaterale attraverso, programmi ed iniziative a dono** finanziati interamente o parzialmente dall'amministrazione dello Stato, d**a enti pubblici e da enti locali, oppure tramite la concessione di crediti a condizioni agevolate** in favore dei Paesi destinatari, secondo le priorità individuate dal	Tagliare: "concessione di contributi al bilancio" – non sono selettivi e non prevedono progetti che definiscono gli obiettivi della spesa!

indirizzo di cui all'articolo 3, commi 1 e 2. 2. Le attività di cui al comma 1 possono essere attuate direttamente dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di cui all'articolo 14, comma 1, ovvero realizzate dal Paese beneficiario sotto la sua responsabilità, ovvero affidate ai soggetti di cui all'articolo 15.	documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, commi 1 e 2. 2. **Le attività di cui al comma 1 di norma sono affidate tramite procedura concorsuale ad attori non statali nazionali o del paese beneficiario, ovvero realizzate direttamente dal paese beneficiario in accordo con l'Agenzia italiana per la cooperazione di cui all'articolo 14, comma1.**	Cambiare in: Le attività di cui al comma 1 di norma sono affidate tramite procedura concorsuale ad attori non statali nazionali o del paese beneficiario, ovvero realizzate direttamente dal paese beneficiario in accordo all'Agenzia italiana per la cooperazione di cui all'articolo 14, comma1
Art. 11. *(Interventi di cooperazione a carattere multibilaterale)* 1. L'APS si svolge in via multibilaterale mediante il finanziamento di specifiche iniziative di cooperazione promosse e realizzate da organismi internazionali. Tale partecipazione deve essere disciplinata da appositi accordi internazionali tra il Governo della Repubblica italiana e l'organismo internazionale promotore dell'iniziativa, che determinino le rispettive responsabilità e permettano il controllo delle iniziative da realizzare, nel rispetto dell'autonomia degli organismi internazionali stessi.	**Art. 11.** *(Interventi di cooperazione a carattere multibilaterale)* 1. **Le attività di cooperazione fra i popoli si** svolg**ono** in via multibilaterale mediante il finanziamento di specifiche iniziative di cooperazione promosse e realizzate da organismi internazionali. Tale partecipazione deve essere disciplinata da appositi accordi internazionali tra il Governo della Repubblica italiana e l'organismo internazionale promotore dell'iniziativa, che determinino le rispettive responsabilità e permettano il controllo delle iniziative da realizzare, nel rispetto dell'autonomia degli organismi internazionali stessi.	
Art. 12. *(Cooperazione decentrata e partenariato territoriale)* 1. I rapporti internazionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano correlati a profili inerenti ad interventi di cooperazione allo sviluppo si svolgono nel rispetto dei princìpi fondamentali contenuti nella legge dello Stato o da essa desumibili, nonché	**Art. 12.** *(Cooperazione decentrata e partenariato territoriale)* 1. I rapporti internazionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano correlati a profili inerenti ad interventi di **cooperazione fra i popoli** si svolgono nel rispetto dei principi	

nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione. Ai fini dell'adozione delle leggi delle regioni e delle province autonome volte a disciplinare le iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nelle materie appartenenti alla loro potestà legislativa concorrente, le disposizioni del presente articolo e degli articoli 1, 2 e 3, commi 1, 2 e 3, costituiscono princìpi fondamentali. 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali promuovono e attuano iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3. Le regioni, le province e i comuni comunicano all'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, le attività di cooperazione decentrata e del partenariato territoriale, ai fini del rispetto dell'articolo 3, comma 3, e dell'inclusione delle stesse nella banca dati di cui all'articolo 14, comma 3, lettera *h)*. 3. Nelle materie rientranti nella loro potestà legislativa concorrente, per gli interventi volti alle finalità di cui alla presente legge, le regioni e le province autonome provvedono anche all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, ai sensi e nel rispetto del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione	fondamentali contenuti nella legge dello Stato o da essa desumibili, nonché nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione. Ai fini dell'adozione delle leggi delle regioni e delle province autonome volte a disciplinare le iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nelle materie appartenenti alla loro potestà legislativa concorrente, le disposizioni del presente articolo e degli articoli 1, 2 e 3, commi 1, 2 e 3, costituiscono princìpi fondamentali. 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali promuovono e attuano iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3. Le regioni, le province e i comuni comunicano all'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, le attività di cooperazione decentrata e del partenariato territoriale, ai fini del rispetto dell'articolo 3, comma 3, e dell'inclusione delle stesse nella banca dati di cui all'articolo 14, comma 3, lettera *h)*. 3. Nelle materie rientranti nella loro potestà legislativa concorrente, per gli interventi volti alle finalità di cui alla presente legge, le regioni e le province autonome provvedono anche all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, ai sensi e nel rispetto del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione	

	Art.12 bis ***(iniziative degli altri attori del sistema nazionale di cooperazione fra i popoli)*** **La cooperazione fra i popoli promuove e sostiene la cooperazione promossa dagli attori della società civile con particolare attenzione alle realtà locali dei paesi di intervento.** **Tale partecipazione è disciplinata dalla Agenzia in armonia con le altre attività da essa svolte, nel pieno rispetto dell'autonomia degli attori stessi.**	Art.12 bis iniziative degli altri attori del sistema nazionale di cooperazione internazionale – L'APS promuove e sostiene la cooperazione promossa dagli attori del sistema nazionale di cooperazione internazionale – Tale partecipazione è disciplinata dalla Agenzia in armonia con le altre attività da essa svolte, nel pieno rispetto dell'autonomia degli attori stessi.
Art. 13. *(Interventi internazionali di emergenza umanitaria)* 1. Gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi di sviluppo e sono attuati dall'agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, anche avvalendosi dei soggetti di cui all'articolo 15 che abbiano specifica e comprovata esperienza in materia. 2. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, può affidare gli interventi di primo soccorso nell'ambito degli interventi internazionali di emergenza umanitaria di cui al comma 1 al Dipartimento della protezione civile che, a tale fine, agisce secondo le proprie procedure operative e di spesa. Il Dipartimento organizza gli interventi di primo soccorso affidati, definendone la tipologia	**Art. 13.** *(Interventi internazionali di emergenza umanitaria)* 1. Gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi **sociali vitali** e sono attuati dall'agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, anche avvalendosi dei soggetti di cui all'articolo 15 che abbiano specifica e comprovata esperienza in materia. 2. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, può affidare gli interventi di primo soccorso nell'ambito degli interventi internazionali di emergenza umanitaria di cui al comma 1 al Dipartimento della protezione civile che, a tale fine, agisce secondo le proprie procedure operative e di spesa. Il Dipartimento organizza gli interventi di primo soccorso affidati, definendone la	

e la durata d'intesa con l'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1.	tipologia e la durata d'intesa con l'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1.	
Capo IV AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE E LA SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE **Art. 14.** *(Delega per l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale e il relativo riordino e il coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri)* 1. Il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a istituire la Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di seguito denominata «Agenzia», ente di diritto pubblico, che opera per dare esecuzione alle attività conseguenti ai programmi, agli indirizzi e alle finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2 e al comma 3 lettera *a)* del presente articolo, oltre a fornire supporto alle funzioni di cui all'articolo 3, comma 3, prevedendo la corrispondente riduzione, anche mediante la soppressione, delle strutture le cui attività sono trasferite alla Agenzia. 2. Dall'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, non devono scaturire nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 3. I decreti legislativi di cui al presente articolo, nel disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia prevedono che:	Capo IV AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE E LA SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE **Art. 14.** *(Delega per l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale e il relativo riordino e il coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri)* 1. Il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è delegato ad adottare, entro **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a istituire la **Agenzia per la cooperazione e la solidarietà internazionale,** di seguito denominata «Agenzia», ente di diritto pubblico, che **attua la politica di cooperazione fra i popoli in base** agli indirizzi e alle finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2 e al comma 3 lettera *a)* del presente articolo, oltre a fornire supporto alle funzioni di cui all'articolo 3, comma 3, prevedendo la corrispondente riduzione, anche mediante la soppressione, delle strutture le cui attività sono trasferite alla Agenzia. 2. Dall'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, non devono scaturire nuovi o maggiori	*Dodici mesi* *Attua la politica di cooperazione allo sviluppo in base ...*

	oneri per la finanza pubblica. 3. I decreti legislativi di cui al presente articolo, nel disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia prevedono che:	
a) il Ministro degli affari esteri, in attuazione degli indirizzi e delle finalità di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3, e delle deliberazioni del CICS di cui all'articolo 6-*bis,* impartisce all'Agenzia direttive vincolanti, generali e specifiche, anche per definire le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie per i singoli Paesi e aree di intervento;	*a)* il Ministro degli affari esteri, in attuazione degli indirizzi e delle finalità di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3, e delle deliberazioni del CICS di cui all'articolo 6-*bis,* impartisce all'Agenzia **le direttive generali e specifiche per l'attuazione della politica di cooperazione;**	*Sostituire con:* *le direttive generali e specifiche per l'attuazione della politica di cooperazione nazionale*
b) l'Agenzia si avvale anche dei soggetti di cui all'articolo 15, nonché eroga, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre amministrazioni per lo svolgimento delle attività di cooperazione; acquisisce altresì incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di banche, fondi e organismi internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri Paesi aventi analoghe finalità;	*b)* **L'Agenzia, in sede di pianificazione delle strategie operative e degli interventi, assicura la coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui al punto a)** **c) L'Agenzia attua la politica di cooperazione internazionale, con il coinvolgimento degli attori di cui all'art.1.bis comma 1, nonché fornisce** d) acquisisce altresì incarichi di **realizzazione** di programmi e progetti della Commissione europea, di banche, fondi e organismi internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri Paesi aventi analoghe finalità, **coinvolgendo gli attori di cui all'art. 1.bis comma 1**;	*b) L'Agenzia, in sede di pianificazione delle strategie operative e degli interventi, assicura la coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui al punto a)* *b) L'Agenzia attua la politica di cooperazione internazionale, con il coinvolgimento degli attori di cui all'art.1.bis comma 1, nonché fornisce* *"realizzazione"*
c) l'Agenzia promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione; può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica della coerenza con gli indirizzi e	*c)* l'Agenzia **può attivare** forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione;	*può attivare* Tagliare: *può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica*

le finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2;		*della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2;*
d) l'Agenzia dispone, per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, delle risorse del fondo unico di cui all'articolo 6...;	*d)* l'Agenzia dispone, per la realizzazione degli interventi di cooperazione e di solidarietà internazionale, delle risorse del fondo unico di cui all'articolo 6 **destinate per le attività di cooperazione bilaterale, multibilaterale, decentrata e a sostegno delle iniziative degli altri attori del *sistema nazionale di cooperazione fra i popoli*;**	Aggiungere: destinate per le attività di cooperazione bilaterale, multibilaterale, decentrata e a sostegno delle iniziative degli altri attori del *sistema nazionale di cooperazione allo sviluppo*
e) le operazioni effettuate mediante l'Agenzia, le amministrazioni dello Stato e i soggetti di cui al capo V, che provvedono al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, non sono imponibili, conformemente alle disposizioni vigenti; analogo beneficio compete alle importazioni di beni connessi alle medesime finalità;	*e)* le operazioni effettuate mediante l'Agenzia, le amministrazioni dello Stato e i soggetti di cui al capo V, che provvedono al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione e di solidarietà internazionale, non sono imponibili, conformemente alle disposizioni vigenti; analogo beneficio compete alle importazioni di beni connessi alle medesime finalità;	Assurdo ma necessario…purtroppo!
f) l'Agenzia è dotata di autonomia di bilancio, e definisce le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, che sono approvate con decreto del Ministro degli affari esteri;	l'Agenzia è dotata di autonomia **amministrativa e contabile, definisce le proprie procedure di spesa concordate con il MEF, e le norme** concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, che sono approvate con decreto del Ministro degli affari esteri;	f) L'Agenzia è dotata di autonomia *amministrativa e contabile, definisce le proprie procedure di spesa concordate con il MEF, e le norme…*
g) al fine del coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale, è istituita presso l'Agenzia una banca dati contenente informazioni sugli interventi realizzati, da predisporre anche valorizzando banche dati già esistenti; l'accesso		Sopprimere è inutile!

alla banca dati è pubblico.		
4. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro degli affari esteri, è emanato lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1, in conformità ai seguenti princìpi e criteri direttivi: *a)* definizione delle attribuzioni del direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri; *b)* attribuzione al direttore dell'Agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché... del raggiungimento dei relativi risultati; *c)* definizione dei poteri ministeriali di controllo e vigilanza; *d)* previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; *e)* istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione; *f)* deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a princìpi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse.	4. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro degli affari esteri, è emanato lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1, in conformità ai seguenti princìpi e criteri direttivi: *a)* definizione delle attribuzioni del direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri; b*)* attribuzione al direttore dell'Agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché **delle responsabilità dell'attuazione della politica di cooperazione fra i popoli e** del raggiungimento dei relativi risultati; **b1) Previsione di un comitato direttivo, presieduto dal direttore dell'Agenzia e composto da membri di elevata e provata competenza rappresentativi di tutte le componenti del sistema nazionale della cooperazione fra i popoli;** *c)* definizione dei poteri ministeriali di controllo e vigilanza; *d)* previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; *e)* istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione; *f)* deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità,	*delle responsabilità dell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo e* *b1) Previsione di un comitato direttivo, presieduto dal direttore dell'Agenzia e composto da membri di elevata e provata competenza rappresentativi di tutte le componenti del sistema nazionale della cooperazione allo sviluppo* sopprimere : *ove richiesto dall'attività dell'Agenzia* sopprimere: *anche*

	approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, a princìpi civilistici, in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse;	
5. I decreti legislativi di cui al comma 1, adottati di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, disciplinano le modalità di determinazione e copertura dell'organico dell'Agenzia, anche prevedendo l'inquadramento nell'Agenzia del personale già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. I medesimi decreti disciplinano, altresì, il regime giuridico ed economico del personale dell'Agenzia, garantendo il trattamento giuridico ed economico e le competenze in godimento presso il Ministero degli affari esteri al momento dell'inquadramento.		Andrebbe soppresso…ma!
6. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al comma 5, da svolgere previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono ridotte le dotazioni organiche delle Amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie confluiscono nel fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, e sono interamente destinate alla copertura del trattamento economico del personale.		Idem
7. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 sono individuate le risorse del bilancio dello Stato di cui all'articolo 6, comma 2, che affluiscono al fondo di cui al comma 3, lettera *d)* del presente articolo, anche mediante soppressione e modificazione di norme di legge vigenti, nonché sono disciplinate le modalità di funzionamento dell'Agenzia ed è		idem

altresì determinato il limite massimo di spesa, a valere sul fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, da destinare alle spese di funzionamento.		
8. Le disposizioni sulle modalità di funzionamento dell'Agenzia di cui al comma 7 disciplinano altresì il rapporto tra l'Agenzia e la struttura diplomatica e consolare del Ministero degli affari esteri escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell'Agenzia nel territorio dei Paesi partner beneficiari.	8. Le disposizioni sulle modalità di funzionamento dell'Agenzia di cui al comma 7 disciplinano altresì il rapporto tra l'Agenzia e la struttura diplomatica e consolare del Ministero degli affari esteri.	Eliminare: *escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell'Agenzia nel territorio dei Paesi partner beneficiari.*
9. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 si provvede, altresì, al riordino e al coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri e dell'Istituto agronomico per l'oltremare nonché al coordinamento con altre disposizioni di legge vigenti, ove reso necessario per effetto delle disposizioni riguardanti la modifica della disciplina della cooperazione allo sviluppo.		
10. Per quanto non espressamente previsto, si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.	10. Per quanto non espressamente previsto, si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.	
11. Gli schemi dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.	11. Gli schemi dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.	

12. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo acquisisce il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Stato-città. Detti pareri devono essere resi entro venti giorni dalla ricezione degli schemi stessi. I pareri delle due Conferenze di cui al primo periodo sono immediatamente comunicati alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.	12. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo acquisisce il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Stato-città. Detti pareri devono essere resi entro venti giorni dalla ricezione degli schemi stessi. I pareri delle due Conferenze di cui al primo periodo sono immediatamente comunicati alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.	
13. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi fissati dalla presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.	13. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi fissati dalla presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.	
14. Le disposizioni previste dai commi 11 e 12 si applicano anche per l'adozione dei decreti di cui al comma 13.	14. Le disposizioni previste dai commi 11 e 12 si applicano anche per l'adozione dei decreti di cui al comma 13.	
Capo V PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE	Capo V PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE	ALTRI ATTORI DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
Art. 15. *(Soggetti della cooperazione e solidarietà internazionale italiana)* 1. La solidarietà internazionale riconosce e valorizza il ruolo dei soggetti, pubblici e privati, nella realizzazione di programmi e di progetti, sulla base del principio di sussidiarietà.	**Art. 15.** *(Soggetti della cooperazione e solidarietà internazionale italiana)* **1. La presente legge riconosce, valorizza e promuove il ruolo dei soggetti non statali nella cooperazione internazionale, chiamandoli a**	*1. La presente legge riconosce, valorizza e promuove il ruolo dei soggetti non statali nella cooperazione internazionale, chiamandoli a partecipare* sulla base del principio di sussidiarietà

	partecipare sulla base del principio di sussidiarietà al "sistema nazionale della Cooperazione" di cui all'art.1.bis, e impegna il Governo a conformarsi nell'emanare i decreti legislativi di cui all'art.14 comma 1.	*al "sistema nazionale della Cooperazione" di cui all'art.1.bis, e impegna il Governo a conformarsi nell'emanare i decreti legislativi di cui all'art.14 comma 1.*
2. Sono soggetti della cooperazione internazionale, tra gli altri, e possono partecipare alla gestione e all'attuazione dei progetti di cooperazione approvati dall'Agenzia e oggetto delle procedure concorsuali di cui al comma 5: *a)* gli enti pubblici, comprese le regioni, le province autonome, gli enti locali, le università e i centri di ricerca; *b)* le organizzazioni non governative e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS); *c)* le associazioni senza scopo di lucro, le associazioni di solidarietà internazionale, le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione; *d)* le comunità di cittadini immigrati che dimostrino di mantenere rapporti di solidarietà internazionale con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo, residenti nei Paesi coinvolti.	**2. L'agenzia adotta norme e regolamenti atti a regolare la partecipazione degli attori non statali alla cooperazione fra i popoli, destinando annualmente a questo scopo una quota del fondo unico.**	*2. L'agenzia adotta norme e regolamenti atti a regolare la partecipazione degli attori non statali alla cooperazione allo sviluppo, destinando annualmente a questo scopo una quota del fondo unico.*
3. L'idoneità dei soggetti di cui al comma 2, lettere *b), c)* e *d),* è verificata periodicamente in base ai parametri e ai criteri fissati dall'Agenzia; i medesimi soggetti sono iscritti, previa loro richiesta, in apposito albo pubblicato e aggiornato periodicamente dall'Agenzia. Tali soggetti, oltre a partecipare alle procedure	**3. a) Le organizzazioni di cui al punto c dell'art.1bis comma 1. sono accreditate, previa loro richiesta e previa verifica dell'esistenza dei requisiti di professionalità, esperienza e continuità, in un apposito albo pubblicato,**	*3. a) Le Ong di cui al punto c dell'art.1bis comma 1. sono accreditati, previa loro richiesta e previa verifica dell'esistenza dei requisiti di professionalità, esperienza e continuità, in un apposito* ***albo*** *pubblicato, aggiornato, e periodicamente verificato.*

concorsuali di cui al comma 5, possono altresì proporre, di loro iniziativa, progetti di cooperazione internazionale per i quali possono richiedere finanziamenti e contributi dello Stato e dell'Unione europea. Tali progetti, se approvati dall'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, possono essere direttamente affidati al soggetto proponente.	**aggiornato, e periodicamente verificato.** **b) L'agenzia stabilisce i requisiti per l'accreditamento in detto albo, che dovranno comunque contenere quelli previsti per le Onlus, nel D.L.4 dicembre 97 n.460.** **c) Le "Ong riconosciute idonee" dal Ministero degli affari esteri in base alla legge 26 febbraio 1987 n. 49 sono accreditate automaticamente presso l' albo di cui al punto b).** **d) Le organizzaizoni accreditate presso l'albo di cui al punto b) oltre a partecipare alle procedure concorsuali per l'assegnazione di programmi dell'Agenzia, possono altresì proporre di loro iniziativa programmi ed iniziative di cooperazione internazionale, di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, culturali e formative, per le quali ricevere finanziamenti e contributi dal Fondo unico.** **f) L'agenzia regola la concessione di tali finanziamenti e contributi, prevedendo comunque i seguenti requisiti:** **-presenza di rapporti di effettivo partenariato con soggetti rappresentanti della popolazione beneficiaria del programma** **-contributo pubblico massimo del 75% ed applicazione del principio di cofinanziamento da parte del promovente e del beneficiario.** **-riconoscimento e valorizzazione dell'apporto del volontariato e dai beni e servizi donati gratuitamente.** **-erogazione per tranche anticipate del contributo**	*b) L'agenzia stabilisce i requisiti per l'accreditamento in detto albo, che dovranno comunque contenere quelli previsti per le Onlus, nel D.L.4 dicembre 97 n.460.* *c) I soggetti accreditati presso l'albo suddetto, sono Onlus ai sensi del D.L. 4 dicembre 1997 n.460 ed usufruiscono dei benefici in essa previsti* *d) Le "Ong riconosciute idonee" dal Ministero degli affari esteri in base alla legge 26 febbraio 1987 n. 49 sono accreditate automaticamente presso l' albo di cui al punto b).* *e) Le Ong accreditate presso l'albo di cui al punto b) oltre a partecipare alle procedure concorsuali per l'assegnazione di programmi dell'Agenzia, possono altresì proporre di loro iniziativa programmi e progetti di cooperazione internazionale, di sensibilizzazione dell'opinione pubblica ed educazione allo sviluppo, per i quali ricevere finanziamenti e contributi dal Fondo unico.* *f) L'agenzia regola la concessione di tali finanziamenti e contributi, prevedendo comunque i seguenti requisiti:* *-presenza di rapporti di effettivo **partenariato** con soggetti partner rappresentanti della popolazione beneficiaria del programma* *-contributo pubblico massimo del 75% e applicazione del principio di cofinanziamento da parte del promovente e del beneficiario.* *-riconoscimento e valorizzazione dell' apporto del volontariato e dai beni e servizi donati gratuitamente.* *-erogazione per tranche anticipate del contributo concesso in deroga al comma 1-bis dell'art.5 del decreto legge 28 marzo 97 n.79 convertito con*

	concesso in deroga al comma 1-bis dell'art.5 del decreto legge 28 marzo 97 n.79 convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 97 n. 140. **g) I contributi, le donazioni e le oblazioni erogati dalle persone fisiche e giuridiche in favore delle organizzazioni accreditate presso l'albo, sono deducibili dal reddito imponibile netto ai fini dell'IRPEF e dell'IRES, nella misura massima del 2% di tali redditi** **h) Le attività di cooperazione internazionale svolte dalle organizzazioni accreditate presso l'Agenzia sono da considerare, ai fini fiscali, di natura non commerciale.** **i) L'acquisto di beni e servizi destinati alla realizzazione di iniziative di cooperazione internazionale in attuazione e per le finalità della presente legge non è soggetto all'imposta di valore aggiunto (IVA) e per quanto attiene al personale all'imposta regionale sulle attività produttive(IRAP).**	*modificazioni dalla legge 28 maggio 97 n. 140.* *g) I contributi, le donazioni e le oblazioni erogati dalle persone fisiche e giuridiche in favore delle ong accreditate presso l'albo, sono deducibili dal reddito imponibile netto ai fini dell'IRE e dell'IRPEG, nella misura massima del 2% di tali redditi* *h) Le attività di cooperazione internazionale svolte dalle Ong accreditate presso l'Agenzia sono da considerare, ai fini fiscali, di natura non commerciale* *L'acquisto di beni e servizi destinati alla realizzazione di iniziative di cooperazione internazionale in attuazione e per le finalità della presente legge non è soggetto all'imposta di valore aggiunto (IVA) e per quanto attiene al personale all'imposta regionale sulle attività produttive(IRAP).*
4. L'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, adotta un codice etico cui devono attenersi i soggetti di cui al comma 2 per la realizzazione dei programmi e dei progetti di cui al comma 1.		Sopprimere
Art. 16. *(Volontari e cooperanti internazionali. Delega al Governo in materia di servizio civile dei volontari internazionali e istituzione della Consulta per la cooperazione allo sviluppo)*	**Art. 16.** ***Partecipazione degli attori non statali alle attività di cooperazione fra i popoli***	*Partecipazione degli attori non statali alle attività di cooperazione allo sviluppo*

1. Sono volontari internazionali le persone maggiorenni che hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 l'impegno a prestare la propria opera in un Paese cooperante nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale gestiti dal soggetto contraente. 2. I volontari internazionali prestano servizio civile all'estero, ai sensi dell'articolo 9 della legge 6 marzo 2001, n. 64; i soggetti di cui all'articolo 15 della presente legge, iscritti all'albo di cui al medesimo articolo 15, comma 3, sono, a loro richiesta, inseriti tra gli enti di cui all'articolo 7, comma 2, della citata legge n. 64 del 2001. 3. Il Governo è delegato ad adottare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare il servizio civile prestato all'estero dai volontari internazionali, anche in riferimento al relativo trattamento economico e alla copertura dei connessi oneri sociali, assistenziali e assicurativi, nonché ad istituire una Consulta per la cooperazione allo sviluppo, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi: *a)* prevedere che il servizio da prestare in loco abbia una durata continuativa comunque non inferiore ad un anno e non superiore a cinque; *b)* prevedere un periodo aggiuntivo di formazione specifica preventiva, comunque non	**1. Il Governo è delegato ad adottare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a:** ***a)*** **riconoscere, valorizzare e promuove il ruolo del personale cooperante nei programmi e nelle attività di cooperazione internazionale, di sensibilizzazione educazione e formazione.** ***b)*** **) prevedere l'istituzione di una Consulta per la cooperazione fra i popoli di cui facciano parte rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo 1.bis comma 1, che eserciti le funzioni consultive di cui all'articolo 3, comma 2, che possa inoltrare al Ministro degli affari esteri osservazioni e pareri su ogni aspetto della cooperazione e della solidarietà internazionale, che indichi i membri del comitato direttivo previsto alla lettera b1 comma 4 art.14.** ***c)*** **prevedere, al fine di una valutazione generale sulle attività e sugli indirizzi della cooperazione e della solidarietà internazionale, la convocazione, una volta l'anno, di una Conferenza generale sulla cooperazione fra i popoli, a carattere consultivo, cui partecipano tutti gli attori del sistema nazionale della cooperazione.** ***d)*** **Al fine di valorizzare le risorse umane nelle attività di cooperazione fra i popoli, incaricare l'Agenzia di emanare una apposita disciplina per l'impiego del personale all'interno di programmi di**	*1. Il Governo è delegato ad adottare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a:* *a) riconoscere, valorizzare e promuove il ruolo dei volontari e del personale cooperante nei programmi e nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo e di sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo.* *b)) prevedere l'istituzione di una Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui facciano parte rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo 1.bis comma 1, che eserciti le funzioni consultive di cui all'articolo 3, comma 2, che possa inoltrare al Ministro degli affari esteri osservazioni e pareri su ogni aspetto della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, che indichi i membri del comitato direttivo previsto alla lettera b1 comma 4 art.14.* *c) prevedere, al fine di una valutazione generale sulle attività e sugli indirizzi della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, la convocazione, una volta l'anno, di una Conferenza generale sulla cooperazione allo sviluppo, a carattere consultivo, cui partecipano tutti gli attori del sistema nazionale della cooperazione.* *d) Al fine di valorizzare le risorse umane*

superiore a tre mesi; *c)* prevedere che il servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia prestato nel rispetto delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *b), c)* ed *e),* della legge 6 marzo 2001, n. 64; *d)* prevedere che la disciplina del servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia adottata nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 2, comma 3, della medesima legge n. 64 del 2001; *e)* prevedere l'istituzione di una Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui facciano parte rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 2, che eserciti le funzioni consultive di cui all'articolo 3, comma 2, e che possa inoltrare al Ministro degli affari esteri osservazioni e pareri su ogni aspetto della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale; *f)* prevedere, al fine di una valutazione generale sulle attività e sugli indirizzi della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, la convocazione, una volta l'anno, di una Conferenza generale sulla cooperazione allo sviluppo, a carattere consultivo, cui partecipano le associazioni, le società cooperative, le regioni, gli enti locali e gli altri soggetti che svolgono attività di cooperazione allo sviluppo. 4. Sono cooperanti internazionali le persone maggiorenni che, in possesso delle conoscenze tecniche necessarie e di una adeguata esperienza professionale nel settore in cui sono chiamati ad operare, hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 o con un soggetto della	**cooperazione internazionale, di emergenza e di cultura, educazione e formazione.** ***e)*** **Prevedere che i rimborsi spese concessi al personale in servizio in programmi di cooperazione internazionale, emergenza, sensibilizzazione, cultura e formazione, siano esenti da imposte fino a concorrenza di quanto percepito dai Volontari in Servizio Civile previsti dalla legge 6 marzo 2001 n. 64.** ***f)*** **Prevedere che il personale impiegato in programmi di cooperazione internazionale, con contratto con soggetti iscritti all'albo di cui al comma 1 lettera b depositato presso l'Agenzia hanno diritto** al collocamento in aspettativa senza assegni, se dipendenti di ruolo o non di ruolo da amministrazioni statali o da enti pubblici. Il periodo di tempo trascorso in aspettativa è computato per intero ai fini della progressione di carriera, della attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza. Il solo diritto al collocamento in aspettativa senza assegni spetta anche al dipendente che segue il coniuge o il convivente in servizio di cooperazione. Alle amministrazioni di appartenenza è data la possibilità di sostituire il dipendente assente per più di tre mesi tramite contratto di lavoro a tempo determinato. In aggiunta ad eventuali condizioni di maggior favore previste nei contratti collettivi di lavoro, alle imprese private che concedono al volontario o al cooperante internazionale, ovvero al coniuge o	*nelle attività di cooperazione allo sviluppo incaricare l'Agenzia di emanare una apposita disciplina per l'impiego di del personale all'interno di programmi di cooperazione internazionale, di emergenza e di educazione allo sviluppo,* *e) Prevedere che i rimborsi spese concessi ai volontari in servizio in programmi di cooperazione internazionale, emergenza, sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo , siano esenti da imposte fino a concorrenza di quanto percepito dai Volontari in Servizio Civile previsti dalla legge 6 marzo 2001 n. 64.* *f) Prevedere che Il personale impiegato in programmi di cooperazione internazionale, con contratto con soggetti iscritti all'albo di cui al comma 1 lettera b depositato presso l'Agenzia…*

cooperazione decentrata di cui all'articolo 12 l'impegno di svolgere attività di lavoro autonomo di elevata rilevanza tecnica, formativa, organizzativa o gestionale nell'ambito di progetti di cooperazione e solidarietà internazionale gestiti dal soggetto contraente. 5. I volontari e i cooperanti internazionali con contratto registrato presso l'Agenzia hanno diritto al collocamento in aspettativa senza assegni, se dipendenti di ruolo o non di ruolo da amministrazioni statali o da enti pubblici. Il periodo di tempo trascorso in aspettativa è computato per intero ai fini della progressione di carriera, della attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza. Il solo diritto al collocamento in aspettativa senza assegni spetta anche al dipendente che segue il coniuge o il convivente in servizio di cooperazione. Alle amministrazioni di appartenenza è data la possibilità di sostituire il dipendente assente per più di tre mesi tramite contratto di lavoro a tempo determinato. In aggiunta ad eventuali condizioni di maggior favore previste nei contratti collettivi di lavoro, alle imprese private che concedono al volontario o al cooperante internazionale, ovvero al coniuge o al convivente che lo segue in loco, da esse dipendenti, il collocamento in aspettativa senza assegni, è data la possibilità di assumere personale sostitutivo con contratto di lavoro interinale o a tempo determinato, oltre gli eventuali contingenti in vigore.	al convivente che lo segue in loco, da esse dipendenti, il collocamento in aspettativa senza assegni, è data la possibilità di assumere personale sostitutivo con contratto di lavoro interinale o a tempo determinato, oltre gli eventuali contingenti in vigore. **g) Individuare norme di continuità lavorativa e previdenziale per i volontari e cooperanti provenienti dal settore privato, in particolare il ricongiungimento alle gestioni ordinarie dei versamenti contributivi, assistenziali e assicurativi al fine ridurre la precarietà e garantire condizioni equivalenti a quelle accordate ai dipendenti pubblici** **h) promuovere adeguate forme e strumenti di sostegno per la promozione e l'attività delle reti e delle aggregazioni tra attori non statali, anche attraverso forme di sostegno a bilanci sociali gestiti da comunità locali in partenariato con organizzazioni accreditate italiane.**	g) *Individuare norme di continuità lavorativa e previdenziale per i volontari e cooperanti provenienti dal settore privato, in particolare il ricongiungimento alle gestioni ordinarie dei versamenti contributivi, assistenziali e assicurativi al fine ridurre la precarietà e garantire condizioni equivalenti a quelle accordate ai dipendenti pubblici*
6. I soggetti della cooperazione contraenti possono risolvere anticipatamente il contratto con un volontario o con un cooperante, facendosi carico dell'onere dell'eventuale rimpatrio, in caso di grave inadempienza degli impegni assunti, ovvero di mutamenti delle condizioni del Paese tali da impedire la		Sopprimere

prosecuzione delle attività del soggetto interessato, dandone comunicazione all'Agenzia. 7. Al termine del periodo di servizio, l'Agenzia rilascia un apposito attestato da cui risultano la regolarità, la durata e la natura del servizio prestato dal volontario o dal cooperante internazionale. Salve più favorevoli disposizioni di legge, le attività di servizio prestate in attuazione della presente legge sono riconosciute ad ogni effetto giuridico equivalenti per intero ad analoghe attività professionali prestate nell'ambito nazionale, in particolare per l'anzianità di servizio, per la progressione della carriera, per il trattamento di quiescenza e previdenza e per l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio.		sopprimere
Art. 17. *(Commercio equo e solidale)*	**Art. 17.** *(Commercio equo e solidale)*	
1. La Repubblica, attraverso la politica di cooperazione e solidarietà internazionale, riconosce il valore del commercio equo e solidale in quanto forma complementare... volta a realizzare scambi commerciali con i produttori dei Paesi cooperanti, che tendono a valorizzare le produzioni, le tradizioni e le culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive che si indirizzano all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.	1. **La presente legge** riconosce il valore del commercio equo e solidale in quanto forma complementare **alla cooperazione e solidarietà internazionale,** volta a realizzare scambi commerciali con i produttori dei Paesi cooperanti, che tendono a valorizzare le produzioni, le tradizioni e le culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive che si indirizzano all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.	*1. La presente legge...* *alla cooperazione internazionale*
2. Sono, a loro richiesta, iscritte in un apposito albo istituito presso l'Agenzia,	2. Sono, a loro richiesta, iscritte in un apposito albo istituito presso l'Agenzia, che verifica	

che verifica periodicamente la sussistenza e il mantenimento dei requisiti, le organizzazioni e le associazioni che: *a)* praticano gli scambi di cui al comma 1 e possono documentare almeno un triennio di esperienza operativa diretta in attività di Paesi cooperanti; *b)* sono costituite con atto pubblico ai sensi del codice civile e hanno come fine statutario quello di svolgere attività di commercio equo e solidale.	periodicamente la sussistenza e il mantenimento dei requisiti, le organizzazioni e le associazioni che: *a)* praticano gli scambi di cui al comma 1 e possono documentare almeno un triennio di esperienza operativa diretta in attività di Paesi cooperanti; *b)* sono costituite con atto pubblico ai sensi del codice civile e hanno come fine statutario quello di svolgere attività di commercio equo e solidale.	
3. I soggetti iscritti all'albo di cui al comma 2 beneficiano di agevolazioni fiscali e di esenzioni dai tassi di importazione stabilite dal Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro degli affari esteri.	3. I soggetti iscritti all'albo di cui al comma 2 beneficiano di agevolazioni fiscali e di esenzioni dai tassi di importazione stabilite dal Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro degli affari esteri.	
4. I soggetti di cui al comma 3 devono presentare annualmente all'Agenzia copia del bilancio certificato e una relazione sulle attività svolte. In caso di mancato adempimento l'Agenzia può escluderli dall'albo di cui al comma 2.	4. I soggetti di cui al comma 3 devono presentare annualmente all'Agenzia copia del bilancio certificato e una relazione sulle attività svolte. In caso di mancato adempimento l'Agenzia può escluderli dall'albo di cui al comma 2.	
Art. 18. *(Partecipazione degli immigrati in forma associata alle attività di cooperazione)* 1. Le associazioni e le società cooperative di immigrati possono presentare, a parità di condizioni con i soggetti italiani, progetti di cooperazione internazionale all'Agenzia, alle regioni e agli altri enti territoriali, in conformità all'articolo 15 o alle normative regionali di	**Art. 18.** *(Partecipazione degli immigrati in forma associata alle attività di cooperazione)* **1. L'agenzia regola le modalità di partecipazione alla cooperazione fra i popoli delle associazioni di immigrati di cui al punto f comma 1 art.1.bis**	1. *L'agenzia regola le modalità di partecipazione alla cooperazione internazione, delle associazioni di immigrati di cui al punto f comma 1 art.1.bis*

settore.		
Capo VI COPERTURA FINANZIARIA E NORME TRANSITORIE E FINALI **Art. 19.** *(Clausola finanziaria)* 1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.	Capo VI COPERTURA FINANZIARIA E NORME TRANSITORIE E FINALI **Art. 19.** *(Clausola finanziaria)* 1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.	
Art. 20. *(Disposizioni transitorie e finali)* 1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.	**Art. 20.** *(Disposizioni transitorie e finali)* 1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. **2.La presente legge sostituisce la legge 26 febbraio 1987 n.49, che resta in vigore a tutti gli effetti fino alla emanazione dei decreti e dei regolamenti attuativi.** **3.Il governo nell'emanare i decreti di cui agli art. 14 e 16, e l'agenzia nell'emanare i regolamenti attuativi di cui all'art.14.comma 4 e seguenti, garantisce che nessuna interruzione si verifichi nelle attività in corso e programmate.**	Aggiungere: *2.La presente legge sostituisce la legge 26 febbraio 1987 n.49, che resta in vigore a tutti gli effetti fino alla emanazione dei decreti e dei regolamenti attuativi.* *3.Il governo nell'emanare i decreti di cui agli art. 14 e 16, e l'agenzia nell'emanare i regolamenti attuativi di cui all'art.14.comma 4 e seguenti, garantisce che nessuna interruzione si verifichi nell'attività di cooperazione internazionale.*

3.11. COORDINAMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO (COCIS)

TESTO UNIFICATO PROPOSTO DAL RELATORE PER I DISEGNI DI LEGGE

NN. 83, 517, 1260, 1398, 1537, 1599 E 1641

Riforma della disciplina sulla Cooperazione allo sviluppo

SEGNALATI IN VERDE ASPETTI POSITIVI POI TRALASCIATI NEL TESTO.

SEGNALATI IN GIALLO LE MODIFICHE O I TAGLI

Capo I PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ **Art. 1.** *(Oggetto e finalità)* 1. La cooperazione allo sviluppo contribuisce, come parte integrante della politica estera dell'Italia, alla promozione della pace, della giustizia e della solidarietà tra i popoli, attraverso la costruzione di relazioni fondate sui principi di interdipendenza e partenariato. 2. La cooperazione allo sviluppo, ispirandosi ai principi universali in materia di diritti umani fondamentali, ai trattati, alle convenzioni e agli indirizzi delle Nazioni Unite e alla normativa dell'Unione europea persegue la lotta alla povertà e il miglioramento delle condizioni economiche, sociali, di lavoro, di salute e di vita delle popolazioni ~~dei Paesi partner~~, attraverso… politiche di: riconciliazione e risoluzione politica dei conflitti; cancellazione del debito e accesso equo ai mercati internazionali; rafforzamento della capacità di generare risorse proprie per lo sviluppo; promozione e protezione dei diritti umani e del lavoro,… del ruolo delle donne e della partecipazione civile e democratica;… tutela dell'ambiente, dei beni comuni e della diversità culturale. … 3. Al fine di favorire la crescita dei sistemi produttivi locali, nelle attività di cooperazione allo sviluppo è privilegiato, compatibilmente con la normativa comunitaria, l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano	Modifiche e commenti delle Ong Italiane *anche il coinvolgimento della società civile dei paesi partner in* …politiche *promozione di un approccio di genere e* la protezione dell'infanzia, Aggiungere: *L'insieme delle attività di cooperazione allo sviluppo, è volto a promuovere:* *- l'inserimento in tutti i programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo di un approccio di genere che tenga conto del rapporto fra donne e uomini e dei loro ruoli sociali nelle società o comunità di appartenenza* *- la salute delle donne, in particolare attraverso l'accesso ai servizi di salute sessuale e riproduttiva*

gli interventi. 4. La cooperazione allo sviluppo anche mediante il coinvolgimento attivo della società civile promuove politiche per la prevenzione dei conflitti e per la pacificazione e la stabilizzazione dei Paesi destinatari. Gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati per il finanziamento e lo svolgimento di attività militari.	
	Art.1bis (Attori italiani della Cooperazione allo sviluppo) 1.Sono attori della Cooperazione allo sviluppo, e insieme alla cooperazione governativa contribuiscono a realizzare le finalità di cui all'art.1 costituendo il *sistema nazionale della cooperazione allo sviluppo:* a) Le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali b) Le università e i centri di ricerca e tutti gli enti pubblici che mantengono relazioni durature di partenariato con soggetti omologhi dei paesi partner c) Le organizzazioni senza scopo di lucro che hanno come finalità prioritaria la cooperazione internazionale e la svolgono in modo professionale, sistematico e continuativo, altrimenti dette "Organizzazioni Non Governative di cooperazione internazionale", di seguito dette *ONG*. d) le organizzazioni, anche cooperative, di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione; e) Tutte le altre organizzazioni private, senza scopo di lucro che pur non prevedendo come finalità prioritaria la cooperazione e la solidarietà internazionale proprie attività statutarie la contemplino come possibilità e la svolgano di fatto, *f)* Le comunità organizzate di cittadini immigrati che intendono

	promuovere la solidarietà internazionale e il partenariato con soggetti omologhi dei paesi di origine 2. Gli attori non statali della cooperazione partecipano agli organi consultivi del sistema nazionale di cooperazione mediante proprie rappresentanze
Art. 2. *(Destinatari e criteri dell'azione dell'Italia in ambito di cooperazione e solidarietà internazionale)* 1. L'azione dell'Italia in ambito di cooperazione allo sviluppo ha come destinatari le popolazioni, i territori, le istituzioni, le amministrazioni locali, le organizzazioni di solidarietà internazionale e le associazioni dei Paesi individuati in coerenza con i principi condivisi in sede di Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE/DAC) nonché tenuto conto dei parametri definiti nel Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).	
Capo II INDIRIZZO POLITICO, GOVERNO E CONTROLLO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO **Art. 3.** *(Competenze del Ministro degli affari esteri e Documento triennale di programmazione e di indirizzo)* 1. La responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo, al fine di assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione nazionali, spetta al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera.	"governativa"
2. Su proposta del Ministro degli affari esteri il Consiglio dei Ministri approva entro il 31 marzo di ogni anno, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari di cui all'articolo 4, comma 1, il documento triennale di programmazione e indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo che indica le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie generali e la ripartizione delle risorse del Fondo unico di cui all'articolo 6 nonché delle restanti risorse destinate dal bilancio dello Stato all'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) per le attività di	Sostituire con: incluso ogni altra risorsa La versione precedente di fatto esclude

cooperazione bilaterale, multibilaterale, multilaterale e di emergenza umanitaria all'estero. Sullo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui al precedente periodo il Ministro degli affari esteri attiva preliminarmente forme di concertazione con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e acquisisce… il parere della Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e).*	dal Fondo unico quasi tutte le maggiori risorse della cooperazione. e acquisisce preliminarmente
3. Al Ministro degli affari esteri è attribuito il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali competenti in materia di aiuto pubblico allo sviluppo. 4. Al Ministro degli affari esteri è altresì attribuita la definizione e l'attuazione delle politiche del Fondo europeo di sviluppo, da esercitare d'intesa, per quanto di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze. 5. Ferme restando le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e di partecipazione finanziaria a detti organismi, le stesse competenze sono esercitate d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui ai commi 1, 2 e 3. 6. Il Ministro degli affari esteri esercita le competenze di cui al presente articolo avvalendosi … delle strutture del Ministero degli affari esteri e della rete diplomatica e consolare.	Rovesciare i termini: 5. Le stesse competenze sono esercitate dal Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui ai commi 1, 2 e 3. d'intesa con le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e di partecipazione finanziaria a detti organismi. Il comma 6 o è una ridondanza o nasconde una fregatura! Vedi art. comma 8 (agenzia) Tagliare comma 6. oppure aggiungere: in via prioritaria
Art. 4. *(Rapporti con il Parlamento)* 1. Entro il mese di febbraio di ogni anno, lo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, comma 2, è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere delle Commissioni parlamentari competenti, accompagnato da una nota illustrativa del documento medesimo. Le Commissioni parlamentari si pronunciano nei termini previsti dai rispettivi regolamenti; decorsi tali termini il documento triennale di programmazione e indirizzo è approvato anche in assenza del parere. 2. La nota illustrativa di cui al comma 1 include un'esposizione esplicativa del documento	

triennale di programmazione e indirizzo politico di cui all'articolo 3, comma 2, relativa al triennio di riferimento riguardante le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento nonché gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali.	
3. Entro il 30 settembre di ogni anno è trasmessa alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione, predisposta dal Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, consuntiva sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente. La relazione consuntiva di cui al presente comma dà anche conto della partecipazione dell'Italia agli organismi finanziari internazionali multilaterali, delle politiche e delle strategie adottate in tali sedi, dei criteri seguiti nell'erogazione dei crediti e dei progetti finanziati dalle banche, dai fondi di sviluppo e dagli altri organismi multilaterali evidenziando le posizioni assunte in merito dai rappresentanti italiani indicando, con riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell'Italia, il numero e la qualifica dei funzionari italiani e una valutazione delle modalità con le quali le operazioni di tali istituzioni hanno contribuito al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. 4. Sono abrogati l'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo, il comma 6, lettera c), ultimo periodo, dell'articolo 3 e l'articolo 4, comma 2-*bis*, della legge 26 febbraio 1987, n. 49.	Tagliare tutta la parte Gialla Perché tagliare questo articolo quando si dovrebbe abrogare tutta la legge 49? Sopprimere il comma 4.
Art. 5. *(Istituzione del Vice Ministro)* 1. Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, approvata dal Consiglio dei Ministri, è nominato un sottosegretario per gli affari esteri responsabile dell'attività di cooperazione allo sviluppo al quale sono attribuiti il titolo e le prerogative di Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale. 2. Il decreto di cui al comma 1 definisce le deleghe attribuite al Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale ai sensi della presente legge e della	

normativa vigente, nonché i casi in cui lo stesso Vice Ministro partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri.	
Art. 6. *(Istituzione del Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale)* 1. È istituito il Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale. 2. Al Fondo unico di cui al comma 1 confluiscono tutte le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al all'articolo 3, commi 4 e 5, oltre ai proventi derivanti dai servizi e dalle attività di cui alle lettere *a), c)* e *d)* dell'articolo 14, comma 3, ai fondi apportati dalle regioni e dagli enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, nonché a liberalità e legati. 3. Le somme non utilizzate relative a ciascun esercizio finanziario del fondo di cui al comma 1 possono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate agli anni successivi. Si applica il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469.	Per avere un vero fondo unico occorre sopprimere: ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al all'articolo 3, commi 4 e 5, Sostituire "proventi" con "eventuali risorse" – oppure lasciare un generico "altre risorse provenienti dai servizi e dalle attività" Tagliare la lettera d) – che parla di altro – deve esserci un errore! Tagliare: ai fondi apportati dalle regioni e dagli enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1 (è la logica dell'agenzia esecutrice per conto di EELL e Regioni…il contrario della sussidiarietà, e dell'agenzia di programmazione politica, caso mai si faranno progetti congiunti). Sostituire con: vengono di norma riassegnate agli anni successivi"
Art. 6-*bis.* *(Istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo)* 1. Al fine di assicurare la programmazione, il coordinamento e la coerenza di tutte le iniziative di cooperazione nazionali di cui all'articolo 3, comma 1, è istituito il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS). 2. Il CICS è presieduto ~~dal Presidente del~~	Sostituire "Nazionali con "governative" Sopprimere : dal Presidente del Consiglio

~~Consiglio dei ministri ed è composto~~ dal Ministro degli affari esteri, che ne è ~~Vice~~ Presidente, nonché dai Ministri o dai Sottosegretari all'uopo delegati con competenze sulle seguenti materie: sviluppo economico; economia e finanze; ambiente e tutela del territorio e del mare; politiche agricole, alimentari e forestali; pubblica istruzione; università e ricerca; solidarietà sociale; protezione civile; università e ricerca; lavoro e previdenza sociale; politiche europee; commercio internazionale.	dei ministri ed è composto Sopprimere: Vice Aggiungere: *salute, diritti e pari opportunità*
3. Alle riunioni del CICS partecipa altresì il Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale di cui all'articolo 4, cui può essere delegata la Presidenza del CICS.	
4. In relazione alle questioni da trattare possono essere invitati a partecipare alle riunioni del CICS Ministri o Sottosegretari di altri Dicasteri, il Direttore dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, o esperti titolati.	
5. Sulla base delle finalità e degli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo indicati nel documento triennale di programmazione di cui all'articolo 3 comma 2, il CICS verifica lo stato della coerenza e del coordinamento delle iniziative di cooperazione nazionale	Sostituire nazionale con "governativa"
ed autorizza i relativi interventi su proposta del Ministro degli affari esteri d'intesa con i Ministri eventualmente competenti, sentita la Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*.	Sopprimere: ed autorizza i relativi interventi su proposta del Ministro degli affari esteri d'intesa con i Ministri eventualmente competenti, sentita la Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*. (La consulta si interfaccia con il MAE e l'Agenzia).
6. Le deliberazioni del CICS sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.	Sopprimere punto 6. Le deliberazioni del CICS sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.
7. Il Ministero degli affari esteri fornisce supporto tecnico, operativo e logistico alle attività del CICS.	
Art. 7. *(Delegificazione di norme di organizzazione)* 1. Su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto di competenza, il Governo emana, con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, le norme attuative del presente capo, salvo quanto attiene ai rapporti con le regioni, nel rispetto del principio di semplificazione, definendo i compiti al riguardo	

attribuiti alle competenti strutture del Ministero degli affari esteri.	
Capo III AMBITI DI APPLICAZIONE **Art. 8.** *(Ambito di applicazione)* 1. L'insieme delle attività di cooperazione allo sviluppo, rivolto ai soggetti destinatari di cui all'articolo 2, comma 1, denominato «Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)», è finalizzato, anche attraverso la promozione di politiche di autosviluppo, alla realizzazione di uno sviluppo umano sostenibile, e si articola in: *a)* contributi di solidarietà dell'Italia in ambito multilaterale; *b)* iniziative nell'ambito di relazioni bilaterali; *c)* iniziative a carattere multibilaterale; *d)* iniziative di cooperazione decentrata e partenariati territoriali;… *e)* interventi internazionali di emergenza umanitaria.	Aggiungere dopo la lettera d) -e) iniziative degli altri attori del sistema nazionale di cooperazione internazionale – f)
Art. 9. *(Contributi di solidarietà in ambito multilaterale)* 1. Rientra nell'ambito dell'APS la partecipazione, anche finanziaria, dell'Italia all'attività e al capitale di organismi, banche e fondi di sviluppo multilaterali, nonché ai programmi ed all'azione dell'Unione europea finalizzati a tale scopo. 2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, cura le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1e 2.	Rovesciare i termini: Il Ministro degli affari esteri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze….
Art. 10. *(Interventi di cooperazione nell'ambito di relazioni bilaterali)* 1. L'APS si realizza nella forma della cooperazione bilaterale attraverso progetti, programmi e iniziative a dono finanziati interamente o parzialmente dall'amministrazione dello Stato, da enti pubblici e da enti locali, oppure	Tagliare: "concessione di contributi al bilancio" – non sono selettivi e non prevedono progetti che definiscono gli obiettivi della spesa!

tramite la concessione di contributi al bilancio o la concessione di crediti a condizioni agevolate in favore dei Paesi destinatari, secondo le priorità individuate dal documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, commi 1 e 2. 2. Le attività di cui al comma 1 possono essere attuate direttamente dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di cui all'articolo 14, comma 1, ovvero realizzate dal Paese beneficiario sotto la sua responsabilità, ovvero affidate ai soggetti di cui all'articolo 15.	Cambiare in: Le attività di cui al comma 1 di norma sono affidate tramite procedura concorsuale ad attori non statali nazionali o del paese beneficiario, ovvero realizzate direttamente dal paese beneficiario in accordo all'Agenzia italiana per la cooperazione di cui all'articolo 14, comma1
Art. 11. *(Interventi di cooperazione a carattere multibilaterale)* 1. L'APS si svolge in via multibilaterale mediante il finanziamento di specifiche iniziative di cooperazione promosse e realizzate da organismi internazionali. Tale partecipazione deve essere disciplinata da appositi accordi internazionali tra il Governo della Repubblica italiana e l'organismo internazionale promotore dell'iniziativa, che determinino le rispettive responsabilità e permettano il controllo delle iniziative da realizzare, nel rispetto dell'autonomia degli organismi internazionali stessi.	
Art. 12. *(Cooperazione decentrata e partenariato territoriale)* 1. I rapporti internazionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano correlati a profili inerenti ad interventi di cooperazione allo sviluppo si svolgono nel rispetto dei princìpi fondamentali contenuti nella legge dello Stato o da essa desumibili, nonché nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione. Ai fini dell'adozione delle leggi delle regioni e delle province autonome volte a disciplinare le iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nelle materie appartenenti alla loro potestà legislativa concorrente, le disposizioni del presente articolo e degli articoli 1, 2 e 3, commi 1, 2 e 3, costituiscono princìpi fondamentali. 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali promuovono e attuano iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3. Le regioni, le province e i comuni comunicano	

all'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, le attività di cooperazione decentrata e del partenariato territoriale, ai fini del rispetto dell'articolo 3, comma 3, e dell'inclusione delle stesse nella banca dati di cui all'articolo 14, comma 3, lettera *h)*. 3. Nelle materie rientranti nella loro potestà legislativa concorrente, per gli interventi volti alle finalità di cui alla presente legge, le regioni e le province autonome provvedono anche all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, ai sensi e nel rispetto del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione	
	Art.12 bis iniziative degli altri attori del sistema nazionale di cooperazione internazionale – L'APS promuove e sostiene la cooperazione promossa dagli attori del sistema nazionale di cooperazione internazionale – Tale partecipazione è disciplinata dalla Agenzia in armonia con le altre attività da essa svolte, nel pieno rispetto dell'autonomia degli attori stessi.
Art. 13. *(Interventi internazionali di emergenza umanitaria)* 1. Gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi di sviluppo e sono attuati dall'agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, anche avvalendosi dei soggetti di cui all'articolo 15 che abbiano specifica e comprovata esperienza in materia. 2. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, può affidare gli interventi di primo soccorso nell'ambito degli interventi internazionali di emergenza umanitaria di cui al comma 1 al Dipartimento della protezione civile che, a tale fine, agisce secondo le proprie procedure operative e di spesa. Il Dipartimento organizza gli interventi di primo soccorso affidati, definendone la tipologia e la durata d'intesa con l'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1.	
Capo IV AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE E LA SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE **Art. 14.** *(Delega per l'istituzione dell'Agenzia italiana per la*	

cooperazione e la solidarietà internazionale e il relativo riordino e il coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri) 1. Il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a istituire la Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di seguito denominata «Agenzia», ente di diritto pubblico, che opera per dare esecuzione alle attività conseguenti ai programmi, agli indirizzi e alle finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2 e al comma 3 lettera *a)* del presente articolo, oltre a fornire supporto alle funzioni di cui all'articolo 3, comma 3, prevedendo la corrispondente riduzione, anche mediante la soppressione, delle strutture le cui attività sono trasferite alla Agenzia. 2. Dall'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, non devono scaturire nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 3. I decreti legislativi di cui al presente articolo, nel disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia prevedono che:	*Dodici mesi* *Attua la politica di cooperazione allo sviluppo in base …*
a) il Ministro degli affari esteri, in attuazione degli indirizzi e delle finalità di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3, e delle deliberazioni del CICS di cui all'articolo 6-*bis,* impartisce all'Agenzia direttive vincolanti, generali e specifiche, anche per definire le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie per i singoli Paesi e aree di intervento;	*Sostituire con:* *le direttive generali e specifiche per l'attuazione della politica di cooperazione nazionale*
b) l'Agenzia si avvale anche dei soggetti di cui all'articolo 15, nonché eroga, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre amministrazioni per lo svolgimento delle attività di cooperazione; acquisisce altresì incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di banche, fondi e organismi internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri Paesi aventi analoghe finalità;	*b) L'Agenzia, in sede di pianificazione delle strategie operative e degli interventi, assicura la coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui al punto a)* *b) L'Agenzia attua la politica di cooperazione internazionale, con il coinvolgimento degli attori di cui all'art.1.bis comma 1, nonché fornisce* *"realizzazione"*
c) l'Agenzia promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione; può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2;	*può attivare* Tagliare: *può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e*

	2;
d) l'Agenzia dispone, per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, delle risorse del fondo unico di cui all'articolo 6...;	Aggiungere: destinate per le attività di cooperazione bilaterale, multibilaterale, decentrata e a sostegno delle iniziative degli altri attori del *sistema nazionale di cooperazione allo sviluppo*
e) le operazioni effettuate mediante l'Agenzia, le amministrazioni dello Stato e i soggetti di cui al capo V, che provvedono al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, non sono imponibili, conformemente alle disposizioni vigenti; analogo beneficio compete alle importazioni di beni connessi alle medesime finalità;	Assurdo ma necessario…purtroppo!
f) l'Agenzia è dotata di autonomia di bilancio, e definisce le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, che sono approvate con decreto del Ministro degli affari esteri;	f) L'Agenzia è dotata di autonomia *amministrativa e contabile, definisce le proprie procedure di spesa concordate con il MEF, e le norme…*
g) al fine del coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale, è istituita presso l'Agenzia una banca dati contenente informazioni sugli interventi realizzati, da predisporre anche valorizzando banche dati già esistenti; l'accesso alla banca dati è pubblico.	Sopprimere è inutile!
4. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro degli affari esteri, è emanato lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1, in conformità ai seguenti princìpi e criteri direttivi: *a)* definizione delle attribuzioni del direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri; *b)* attribuzione al direttore dell'Agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché... del raggiungimento dei relativi risultati; *c)* definizione dei poteri ministeriali di controllo e vigilanza; *d)* previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; *e)* istituzione di un apposito organismo	*delle responsabilità dell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo e* *b1) Previsione di un comitato direttivo, presieduto dal direttore dell'Agenzia e composto da membri di elevata e provata competenza rappresentativi di tutte le componenti del sistema nazionale della cooperazione allo sviluppo*

preposto al controllo di gestione; *f)* deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a princìpi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse.	sopprimere : *ove richiesto dall'attività dell'Agenzia* sopprimere: *anche*
5. I decreti legislativi di cui al comma 1, adottati di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, disciplinano le modalità di determinazione e copertura dell'organico dell'Agenzia, anche prevedendo l'inquadramento nell'Agenzia del personale già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. I medesimi decreti disciplinano, altresì, il regime giuridico ed economico del personale dell'Agenzia, garantendo il trattamento giuridico ed economico e le competenze in godimento presso il Ministero degli affari esteri al momento dell'inquadramento.	Andrebbe soppresso…ma!
6. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al comma 5, da svolgere previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono ridotte le dotazioni organiche delle Amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie confluiscono nel fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, e sono interamente destinate alla copertura del trattamento economico del personale.	Idem
7. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 sono individuate le risorse del bilancio dello Stato di cui all'articolo 6, comma 2, che affluiscono al fondo di cui al comma 3, lettera *d)* del presente articolo, anche mediante soppressione e modificazione di norme di legge vigenti, nonché sono disciplinate le modalità di funzionamento dell'Agenzia ed è altresì determinato il limite massimo di spesa, a valere sul fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, da destinare alle spese di funzionamento.	idem
8. Le disposizioni sulle modalità di funzionamento dell'Agenzia di cui al comma 7 disciplinano altresì il rapporto tra l'Agenzia e la struttura diplomatica e consolare del Ministero degli affari esteri escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell'Agenzia nel territorio dei Paesi partner beneficiari.	Eliminare: *escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell'Agenzia nel territorio dei Paesi partner beneficiari*.
9. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 si provvede, altresì, al riordino e al coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri e	

dell'Istituto agronomico per l'oltremare nonché al coordinamento con altre disposizioni di legge vigenti, ove reso necessario per effetto delle disposizioni riguardanti la modifica della disciplina della cooperazione allo sviluppo.	
10. Per quanto non espressamente previsto, si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.	
11. Gli schemi dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.	
12. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo acquisisce il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Stato-città. Detti pareri devono essere resi entro venti giorni dalla ricezione degli schemi stessi. I pareri delle due Conferenze di cui al primo periodo sono immediatamente comunicati alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.	
13. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi fissati dalla presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.	
14. Le disposizioni previste dai commi 11 e 12 si applicano anche per l'adozione dei decreti di cui al comma 13.	
Capo V PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE	ALTRI ATTORI DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
Art. 15. *(Soggetti della cooperazione e solidarietà internazionale italiana)* 1. La solidarietà internazionale riconosce e valorizza il ruolo dei soggetti, pubblici e privati, nella realizzazione di programmi e di progetti, sulla base del principio di sussidiarietà.	*1. La presente legge riconosce, valorizza e promuove il ruolo dei soggetti non statali nella cooperazione internazionale, chiamandoli a partecipare* sulla base del

	principio di sussidiarietà *al "sistema nazionale della Cooperazione" di cui all'art.1.bis, e impegna il Governo a conformarsi nell'emanare i decreti legislativi di cui all'art.14 comma 1.*
2. Sono soggetti della cooperazione internazionale, tra gli altri, e possono partecipare alla gestione e all'attuazione dei progetti di cooperazione approvati dall'Agenzia e oggetto delle procedure concorsuali di cui al comma 5: *a)* gli enti pubblici, comprese le regioni, le province autonome, gli enti locali, le università e i centri di ricerca; *b)* le organizzazioni non governative e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS); *c)* le associazioni senza scopo di lucro, le associazioni di solidarietà internazionale, le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione; *d)* le comunità di cittadini immigrati che dimostrino di mantenere rapporti di solidarietà internazionale con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo, residenti nei Paesi coinvolti.	*2. L'agenzia adotta norme e regolamenti atti a regolare la partecipazione degli attori non statali alla cooperazione allo sviluppo, destinando annualmente a questo scopo una quota del fondo unico.*
3. L'idoneità dei soggetti di cui al comma 2, lettere *b), c)* e *d),* è verificata periodicamente in base ai parametri e ai criteri fissati dall'Agenzia; i medesimi soggetti sono iscritti, previa loro richiesta, in apposito albo pubblicato e aggiornato periodicamente dall'Agenzia. Tali soggetti, oltre a partecipare alle procedure concorsuali di cui al comma 5, possono altresì proporre, di loro iniziativa, progetti di cooperazione internazionale per i quali possono richiedere finanziamenti e contributi dello Stato e dell'Unione europea. Tali progetti, se approvati dall'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, possono essere direttamente affidati al soggetto proponente.	*3. a) Le Ong di cui al punto c dell'art.1bis comma 1. sono accreditati, previa loro richiesta e previa verifica dell'esistenza dei requisiti di professionalità, esperienza e continuità, in un apposito* ***albo*** *pubblicato, aggiornato, e periodicamente verificato.* *b) L'agenzia stabilisce i requisiti per l'accreditamento in detto albo, che dovranno comunque contenere quelli previsti per le Onlus, nel D.L.4 dicembre 97 n.460.* *c) I soggetti accreditati presso l'albo suddetto, sono Onlus ai sensi del D.L. 4 dicembre 1997 n.460 ed usufruiscono dei benefici in essa previsti* *d) Le "Ong riconosciute idonee" dal Ministero degli affari esteri in base alla legge 26 febbraio 1987 n. 49 sono accreditate automaticamente presso l' albo di cui al punto b).* *e) Le Ong accreditate presso l'albo di cui al punto b) oltre a partecipare alle procedure concorsuali per l'assegnazione di programmi dell'Agenzia, possono altresì*

	proporre di loro iniziativa programmi e progetti di cooperazione internazionale, di sensibilizzazione dell'opinione pubblica ed educazione allo sviluppo, per i quali ricevere finanziamenti e contributi dal Fondo unico. *f) L'agenzia regola la concessione di tali finanziamenti e contributi, prevedendo comunque i seguenti requisiti:* *-presenza di rapporti di effettivo **partenariato** con soggetti partner rappresentanti della popolazione beneficiaria del programma* *-contributo pubblico massimo del 75% e applicazione del principio di cofinanziamento da parte del promovente e del beneficiario.* *-riconoscimento e valorizzazione dell' apporto del volontariato e dai beni e servizi donati gratuitamente.* *-erogazione per tranche anticipate del contributo concesso in deroga al comma 1-bis dell'art.5 del decreto legge 28 marzo 97 n.79 convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 97 n. 140.* *g) I contributi, le donazioni e le oblazioni erogati dalle persone fisiche e giuridiche in favore delle ong accreditate presso l'albo, sono deducibili dal reddito imponibile netto ai fini dell'IRE e dell'IRPEG, nella misura massima del 2% di tali redditi* *h) Le attività di cooperazione internazionale svolte dalle Ong accreditate presso l'Agenzia sono da considerare, ai fini fiscali, di natura non commerciale* *L'acquisto di beni e servizi destinati alla realizzazione di iniziative di cooperazione internazionale in attuazione e per le finalità della presente legge non è soggetto all'imposta di valore aggiunto (IVA) e per quanto attiene al personale all'imposta regionale sulle attività produttive(IRAP).*
4. L'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, adotta un codice etico cui devono attenersi i soggetti di cui al comma 2 per la realizzazione dei programmi e dei	Sopprimere

progetti di cui al comma 1.	
Art. 16. *(Volontari e cooperanti internazionali. Delega al Governo in materia di servizio civile dei volontari internazionali e istituzione della Consulta per la cooperazione allo sviluppo)*	*Partecipazione degli attori non statali alle attività di cooperazione allo sviluppo*
1. Sono volontari internazionali le persone maggiorenni che hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 l'impegno a prestare la propria opera in un Paese cooperante nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale gestiti dal soggetto contraente. 2. I volontari internazionali prestano servizio civile all'estero, ai sensi dell'articolo 9 della legge 6 marzo 2001, n. 64; i soggetti di cui all'articolo 15 della presente legge, iscritti all'albo di cui al medesimo articolo 15, comma 3, sono, a loro richiesta, inseriti tra gli enti di cui all'articolo 7, comma 2, della citata legge n. 64 del 2001. 3. Il Governo è delegato ad adottare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare il servizio civile prestato all'estero dai volontari internazionali, anche in riferimento al relativo trattamento economico e alla copertura dei connessi oneri sociali, assistenziali e assicurativi, nonché ad istituire una Consulta per la cooperazione allo sviluppo, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi: *a)* prevedere che il servizio da prestare in loco abbia una durata continuativa comunque non inferiore ad un anno e non superiore a cinque; *b)* prevedere un periodo aggiuntivo di formazione specifica preventiva, comunque non superiore a tre mesi; *c)* prevedere che il servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia prestato nel rispetto delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *b), c)* ed *e),* della legge 6 marzo 2001, n. 64; *d)* prevedere che la disciplina del servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia adottata nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 2, comma 3, della medesima legge n. 64 del 2001; *e)* prevedere l'istituzione di una Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui facciano parte rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo	*1. Il Governo è delegato ad adottare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a:* *a) riconoscere, valorizzare e promuove il ruolo dei volontari e del personale cooperante nei programmi e nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo e di sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo.* *b)) prevedere l'istituzione di una Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui facciano parte rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo 1.bis comma 1, che eserciti le funzioni consultive di cui all'articolo 3, comma 2, che possa inoltrare al Ministro degli affari esteri osservazioni e pareri su ogni aspetto della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, che indichi i membri del comitato direttivo previsto alla lettera b1 comma 4 art.14.* *c) prevedere, al fine di una valutazione generale sulle attività e sugli indirizzi della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, la convocazione, una volta l'anno, di una Conferenza generale sulla cooperazione allo sviluppo, a carattere consultivo, cui partecipano tutti gli attori del sistema nazionale della cooperazione.* *d) Al fine di valorizzare le risorse umane nelle attività di cooperazione allo sviluppo incaricare l'Agenzia di emanare*

15, comma 2, che eserciti le funzioni consultive di cui all'articolo 3, comma 2, e che possa inoltrare al Ministro degli affari esteri osservazioni e pareri su ogni aspetto della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale; *f)* prevedere, al fine di una valutazione generale sulle attività e sugli indirizzi della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, la convocazione, una volta l'anno, di una Conferenza generale sulla cooperazione allo sviluppo, a carattere consultivo, cui partecipano le associazioni, le società cooperative, le regioni, gli enti locali e gli altri soggetti che svolgono attività di cooperazione allo sviluppo. 4. Sono cooperanti internazionali le persone maggiorenni che, in possesso delle conoscenze tecniche necessarie e di una adeguata esperienza professionale nel settore in cui sono chiamati ad operare, hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 o con un soggetto della cooperazione decentrata di cui all'articolo 12 l'impegno di svolgere attività di lavoro autonomo di elevata rilevanza tecnica, formativa, organizzativa o gestionale nell'ambito di progetti di cooperazione e solidarietà internazionale gestiti dal soggetto contraente. 5. I volontari e i cooperanti internazionali con contratto registrato presso l'Agenzia hanno diritto al collocamento in aspettativa senza assegni, se dipendenti di ruolo o non di ruolo da amministrazioni statali o da enti pubblici. Il periodo di tempo trascorso in aspettativa è computato per intero ai fini della progressione di carriera, della attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza. Il solo diritto al collocamento in aspettativa senza assegni spetta anche al dipendente che segue il coniuge o il convivente in servizio di cooperazione. Alle amministrazioni di appartenenza è data la possibilità di sostituire il dipendente assente per più di tre mesi tramite contratto di lavoro a tempo determinato. In aggiunta ad eventuali condizioni di maggior favore previste nei contratti collettivi di lavoro, alle imprese private che concedono al volontario o al cooperante internazionale, ovvero al coniuge o al convivente che lo segue in loco, da esse dipendenti, il collocamento in aspettativa senza assegni, è data la possibilità di assumere personale sostitutivo con contratto di lavoro interinale o a tempo determinato, oltre gli eventuali contingenti in vigore.	*una apposita disciplina per l'impiego di del personale all'interno di programmi di cooperazione internazionale, di emergenza e di educazione allo sviluppo,* *e) Prevedere che i rimborsi spese concessi ai volontari in servizio in programmi di cooperazione internazionale, emergenza, sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo , siano esenti da imposte fino a concorrenza di quanto percepito dai Volontari in Servizio Civile previsti dalla legge 6 marzo 2001 n. 64.* *f) Prevedere che Il personale impiegato in programmi di cooperazione internazionale, con contratto con soggetti iscritti all'albo di cui al comma 1 lettera b depositato presso l'Agenzia…* g) *Individuare norme di continuità lavorativa e previdenziale per i volontari e cooperanti provenienti dal settore privato, in particolare il ricongiungimento alle gestioni ordinarie dei versamenti contributivi, assistenziali e assicurativi al fine*

	ridurre la precarietà e garantire condizioni equivalenti a quelle accordate ai dipendenti pubblici
6. I soggetti della cooperazione contraenti possono risolvere anticipatamente il contratto con un volontario o con un cooperante, facendosi carico dell'onere dell'eventuale rimpatrio, in caso di grave inadempienza degli impegni assunti, ovvero di mutamenti delle condizioni del Paese tali da impedire la prosecuzione delle attività del soggetto interessato, dandone comunicazione all'Agenzia. 7. Al termine del periodo di servizio, l'Agenzia rilascia un apposito attestato da cui risultano la regolarità, la durata e la natura del servizio prestato dal volontario o dal cooperante internazionale. Salve più favorevoli disposizioni di legge, le attività di servizio prestate in attuazione della presente legge sono riconosciute ad ogni effetto giuridico equivalenti per intero ad analoghe attività professionali prestate nell'ambito nazionale, in particolare per l'anzianità di servizio, per la progressione della carriera, per il trattamento di quiescenza e previdenza e per l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio.	Sopprimere sopprimere
Art. 17. *(Commercio equo e solidale)*	
1. La Repubblica, attraverso la politica di cooperazione e solidarietà internazionale, riconosce il valore del commercio equo e solidale in quanto forma complementare... volta a realizzare scambi commerciali con i produttori dei Paesi cooperanti, che tendono a valorizzare le produzioni, le tradizioni e le culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive che si indirizzano all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.	*1. La presente legge...* *alla cooperazione internazionale*
2. Sono, a loro richiesta, iscritte in un apposito albo istituito presso l'Agenzia, che verifica periodicamente la sussistenza e il mantenimento dei requisiti, le organizzazioni e le associazioni che: *a)* praticano gli scambi di cui al comma 1 e possono documentare almeno un triennio di esperienza operativa diretta in attività di Paesi cooperanti; *b)* sono costituite con atto pubblico ai sensi del codice civile e hanno come fine statutario	

quello di svolgere attività di commercio equo e solidale.	
3. I soggetti iscritti all'albo di cui al comma 2 beneficiano di agevolazioni fiscali e di esenzioni dai tassi di importazione stabilite dal Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro degli affari esteri.	
4. I soggetti di cui al comma 3 devono presentare annualmente all'Agenzia copia del bilancio certificato e una relazione sulle attività svolte. In caso di mancato adempimento l'Agenzia può escluderli dall'albo di cui al comma 2.	
Art. 18. *(Partecipazione degli immigrati in forma associata alle attività di cooperazione)* 1. Le associazioni e le società cooperative di immigrati possono presentare, a parità di condizioni con i soggetti italiani, progetti di cooperazione internazionale all'Agenzia, alle regioni e agli altri enti territoriali, in conformità all'articolo 15 o alle normative regionali di settore.	1. *L'agenzia regola le modalità di partecipazione alla cooperazione internazione, delle associazioni di immigrati di cui al punto f comma 1 art.1.bis*
Capo VI COPERTURA FINANZIARIA E NORME TRANSITORIE E FINALI **Art. 19.** *(Clausola finanziaria)* 1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.	
Art. 20. *(Disposizioni transitorie e finali)* 1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.	Aggiungere: *2.La presente legge sostituisce la legge 26 febbraio 1987 n.49, che resta in vigore a tutti gli effetti fino alla emanazione dei decreti e dei regolamenti attuativi.* *3.Il governo nell'emanare i decreti di cui agli art. 14 e 16, e l'agenzia nell'emanare i regolamenti attuativi di cui all'art.14.comma 4 e seguenti, garantisce che nessuna interruzione si verifichi*

	nell'attività di cooperazione internazionale.

3.12. UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA (UPI)

UPI

III COMMISSIONE
SENATO DELLA REPUBBLICA

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA

NOTA UPI

Roma, 7.02.2008

Premessa - La Cooperazione Decentrata e le Province

Per contribuire al miglioramento del sistema di cooperazione internazionale e alla sensibilizzazione delle attività di cooperazione decentrata delle Province italiane, l'Unione delle Province d'Italia ha condotto una ricerca sul tema "La cooperazione Decentrata e le Province – Sviluppo di azioni di ricognizione e mappatura delle esperienze attuate nelle Province italiane", finanziata dal Ministero per gli Affari Esteri . La ricerca non si limita a fotografare la situazione attuale delle attività di cooperazione delle Province, ma offre anche degli interessanti spunti di riflessione a partire dai quali iniziare a costruire nuove modalità d'interazione tra enti locali italiani e dei Paesi in via di sviluppo.

Ci riferiamo, in particolare, a una cooperazione decentrata più attenta a intessere relazioni di lungo periodo e più ampio respiro, capace di far leva sui bisogni reali dei cittadini e, perciò, di coinvolgere, in maniera integrata, i settori più vasti della società civile, del mondo produttivo, della cultura e della ricerca così da favorire il reciproco sviluppo e la mutua conoscenza tra territori.

La Provincia – per il suo posizionamento come istituzione intermedia – permette di apportare un insostituibile contributo in termini sia di animazione e coordinamento degli attori territoriali sia di integrazione funzionale degli interventi finalizzata ad uno sviluppo locale armonico e al recupero di aree strutturalmente svantaggiate, ma dotate di grandi potenzialità dal punto di vista produttivo, ambientale e turistico, come quelle montane e rurali.

Quasi la totalità delle Province sulle quali si è svolta l'indagine dichiarano di svolgere attività di cooperazione decentrata. Di queste, più della metà afferma di aver creato un Servizio *ad hoc* per la gestione delle attività di cooperazione, mentre il 35 % lascia l'iniziativa ai singoli settori che presentano iniziative sulle tematiche di propria competenza. In molti casi all'Ufficio politiche comunitarie sono demandate anche le attività di cooperazione decentrata. Si tratta di un quadro non uniforme, che può sembrare caotico anche, ma in crescita, ricco di stimoli e di prospettive di sviluppo soprattutto alla luce dell'importanza che al livello Nuts III viene assegnato dalla programmazione comunitaria 2007 – 2013, anche in relazione alle politiche di vicinato con i Paesi MEDA e con l'area del Caucaso e dell'ex-Urss.

Per dare un'idea della capacità delle Province italiane di farsi collettori delle idee, del *know-how* e delle vocazioni di ciascun territorio basti pensare al fatto che circa la metà dei progetti rilevati nella presente indagine e finanziati dalle Province sono attuati da realtà operanti nella società civile o da Comuni, un terzo sono attuati in collaborazione con gli enti provinciali e solo il 18% circa risultano essere di diretta esecuzione della Provincia. In questo senso va anche l'istituzione, in diverse province, di Tavoli di coordinamento per la cooperazione finalizzati a stabilire priorità geografiche e settoriali degli interventi promossi dall'ente locale, a recepire

proposte e suggerimenti e a stabilire un dialogo strutturato con il territorio in maniera tale da attivare sinergie e mutuo apprendimento.

In effetti, dalla ricerca emerge che, in relazione alle attività di cooperazione internazionale e allo sviluppo, la Provincia svolge in prevalenza attività di carattere "soft" di tipo informativo e di sensibilizzazione, senza trascurare quelle di progettazione e *fund raising*, soprattutto in merito alle politiche comunitarie o alle iniziative che presentano le caratteristiche dell'emergenza umanitaria cui la società civile italiana ha risposto sempre con grande partecipazione.
In alcuni casi, a partire da interventi di carattere specifico e limitate nel tempo, si sono attivate relazioni maggiormente strutturali finalizzate alla realizzazione di veri e propri interventi di aiuto allo sviluppo o anche al *peace* e *institutional building* coinvolgendo le comunità dei migranti presenti sui diversi territori provinciali.

Quest'ultimo aspetto risulta di particolare importanza relativamente alla costruzione di rapporti di carattere duraturo non solo fra istituzioni, ma anche a livello di società civile. Un approccio attento alle dinamiche migratorie nella scelta delle priorità della cooperazione internazionale può contribuire sia al superamento di un attitudine troppo legata alle oscillazioni della politica sia alla mutua conoscenza e comprensione tra culture che rappresenta la condizione prima di ogni reale integrazione e pacifica convivenza.

Il Testo Unificato sulla Riforma della Disciplina sulla Cooperazione allo Sviluppo – Commissione Affari Esteri – Senato della Repubblica

Alla luce dell'impegno delle Province, e più in generale degli enti locali, nel settore della Cooperazione allo sviluppo, ci preme esprimere alcune considerazioni politiche sul testo unificato dal relatore Tonini **sulla Riforma della Disciplina sulla Cooperazione allo Sviluppo oggetto dell'audizione in Commissione Affari Esteri del Senato della Repubblica.**

Pur ravvisando la necessità di un aggiornamento della legislazione attuale (legge n. 49/87) e quindi di procedere in tempi rapidi all'approvazione di un disegno di legge di Riforma della Cooperazione allo Sviluppo, riteniamo che il testo in oggetto faccia un passo indietro rispetto alla proposta di legge delega presentata dal Governo, già condivisa ed elaborata assieme al sistema delle regioni e degli enti locali.

Valutiamo positivamente la previsione di una forma di concertazione con la Conferenza Unificata sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo (art. 3), che a nostro avviso andrebbe meglio formalizzata (Es. prevedendo una apposita Intesa in Conferenza Unificata), nonché la istituzione di un fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo (art. 6) che riunifica tutte le risorse dedicate al settore.

Innanzitutto riteniamo opportuno esplicitare fin dal **art. 1** la necessità di rispettare gli impegni politici presi dal Governo italiano in applicazione della Dichiarazione del Millennio (quota dello 0,70 del Pil entro 2015)

Più problematico appare l'art. 6-bis che istituisce il CICS, Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, che rappresenta la istituzione di un ennesimo livello decisionale in cui il direttore dell'Agenzia è solo un invitato, mentre non si prevede la partecipazione di regioni ed enti locali. Il CICS dovrebbe avere il compito di verificare lo stato della coerenza e del coordinamento delle iniziative di cooperazione internazionale, e quindi non potrà allo stesso tempo autorizzare gli interventi.

E' per questi motivi che proponiamo un emendamento all'Art. 14, comma 4, dopo la lettera c), aggiungendo la lettera "c bis'' dove prefiguriamo un Consiglio direttivo formato da non più di 5 membri dotati di specifica professionalità e nominati dal Consiglio dei ministri, uno su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, uno su proposta del Ministro degli affari esteri, uno su proposta del Ministro dell'economia e finanze, due in rappresentanza della Consulta di cui all'articolo 16, comma 3, lettera e), con il compito di affiancare il Direttore nella gestione dell'Agenzia e deliberare il finanziamento degli interventi e delle iniziative di cooperazione".
Il succitato emendamento è coerente con l'emendamento all'Art. 6 bis, comma 5, con cui si è proposto di limitare le competenze del CICS al monitoraggio ed alla verifica delle attività della cooperazione.

Agli Articoli 8 e 12 manca una definizione di cooperazione decentrata: poiché il dibattito è vivo sul termine : la cooperazione decentrata è cooperazione da ente locale italiano ad ente locale estero o è tutta la cooperazione non governativa?

Il Capo V prevede erroneamente nell'ambito della "partecipazione della società civile" la presenza di regioni ed enti locali, assimilati a università e centri di ricerca nell'elenco dei soggetti della cooperazione. Non si tiene conto che regioni, Province e Comuni sono istituzioni della repubblica, con pari dignità dello Stato nel nuovo testo costituzionale e conseguentemente i partenariati della cooperazione decentrata e le caratteristiche delle autonomie locali imporrebbero specifici e differenziati meccanismi di legittimazione delle attività autonome, di istruttoria e contribuzione di quelle congiunte con lo Stato. Per questa ragione nel testo allegato si presenta un emendamento all' 15 comma 2, dove i soggetti della cooperazione vengono declinati per separato.

Se si prevede un andamento crescente delle risorse destinate all'aps per ottemperare agli impegni presi dall'Italia in sede internazionale, non è possibile fissare oggi in valore assoluto un limite massimo per le spese di funzionamento dell'agenzia, pena

una grave incapacità di gestire il fondo unico. D'altronde, per modificare un Decreto legislativo, occorrerebbe un altro strumento normativo di pari o superiore livello, con forti difficoltà e perdite di tempo. Le stesse considerazioni valgono peraltro nel malaugurato caso che i fondi dovessero diminuire.
E' per questa ragione che presentiamo un emendamento all'art. 14, comma 7, prevedendo una percentuale sull'ammontare del fondo di cui al comma 3, lettera d)".

In merito alla partecipazione della società civile, l' emendamento che proponiamo, (cofinanziamento da parte dell' agenzia fino a un massimo del 75%), vuole evitare un passo indietro rispetto alla legge 49. Infatti i soggetti della cooperazione nel testo Tonini vengono messi alla stregua di tutti gli altri.
Inoltre la percentuale massima incentiverà il fund raising da parte dei soggetti proponenti e quindi un maggior coinvolgimento della società civile nella realizzazione dei programmi di cooperazione.

Non è prevista una norma transitoria che regoli il passaggio dalla legge 49 alla nuova legge

TESTO UNIFICATO PROPOSTO DAL RELATORE PER I DISEGNI DI LEGGE
NN. 83, 517, 1260, 1398, 1537, 1599 E 1641

NT
Il Relatore

Riforma della disciplina sulla Cooperazione allo sviluppo

Capo I
PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ

Art. 1.
(Oggetto e finalità)

1. La cooperazione allo sviluppo contribuisce, come parte integrante della politica estera dell'Italia, alla promozione della pace, della giustizia e della solidarietà tra i popoli, attraverso la costruzione di relazioni fondate sui principi di interdipendenza e partenariato.

2. La cooperazione allo sviluppo, ispirandosi ai principi universali in materia di diritti umani fondamentali, ai trattati, alle convenzioni e agli indirizzi delle Nazioni Unite e alla normativa dell'Unione europea persegue la lotta alla povertà e il miglioramento delle condizioni economiche, sociali, di lavoro, di salute e di vita delle popolazioni dei Paesi partner, attraverso politiche di: riconciliazione e risoluzione politica dei conflitti; cancellazione del debito e accesso equo ai mercati internazionali; rafforzamento della capacità di generare risorse proprie per lo sviluppo; promozione e protezione dei diritti umani e del lavoro, del ruolo delle donne e della partecipazione civile e democratica; tutela dell'ambiente, dei beni comuni e della diversità culturale.

3. Al fine di favorire la crescita dei sistemi produttivi locali, nelle attività di cooperazione allo sviluppo è privilegiato, compatibilmente con la normativa comunitaria, l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi.

4. La cooperazione allo sviluppo anche mediante il coinvolgimento attivo della società civile promuove politiche per la prevenzione dei conflitti e per la pacificazione e la stabilizzazione dei Paesi destinatari. Gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati per il finanziamento e lo svolgimento di attività militari.

EMENDAMENTO 1.: all'Art. 1, comma 4, dopo la parola "militari", aggiungere "e di polizia, anche se approvate da Organismi Internazionali quali l'ONU o la NATO".
RATIO DELL'EMENDAMENTO: è accaduto troppo spesso in passato che si utilizzassero i fondi della cooperazione per finanziare operazioni militari mascherate da operazioni di polizia (Afghanistan, Iraq, ecc.).

Art. 2.
(Destinatari e criteri dell'azione dell'Italia in ambito di cooperazione e solidarietà internazionale)

1. L'azione dell'Italia in ambito di cooperazione allo sviluppo ha come destinatari le popolazioni, i territori, le istituzioni, le amministrazioni locali, le organizzazioni di solidarietà internazionale e le associazioni dei Paesi individuati in coerenza con i principi condivisi in sede di Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE/DAC) nonché tenuto conto dei parametri definiti nel Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).

EMENDAMENTO 2.: all'Art. 2, comma 1., aggiungere in fondo: "Nei casi di gruppi di popolazione particolarmente a rischio, specificamente individuate nel Documento triennale di programmazione e di Indirizzo di cui al successivo Art. 3, è possibile operare anche in rapporto diretto".
RATIO DELL'EMENDAMENTO: vi sono alcune popolazioni (tipico esempio quello palestinese) la cui particolare situazione rende opportuno un rapporto diretto della cooperazione italiana, evitando la pesantezza dei rapporti con il Governo del Paese interessato.

Capo II

INDIRIZZO POLITICO, GOVERNO E CONTROLLO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Art. 3.

(Competenze del Ministro degli affari esteri e Documento triennale di programmazione e di indirizzo)

1. La responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo, al fine di assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione nazionali, spetta al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera.

2. Su proposta del Ministro degli affari esteri il Consiglio dei Ministri approva entro il 31 marzo di ogni anno, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari di cui all'articolo 4, comma 1, il documento triennale di programmazione e indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo che indica le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie generali e la ripartizione delle risorse del Fondo unico di cui all'articolo 6 nonché delle restanti risorse destinate dal bilancio dello Stato all'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) per le attività di cooperazione bilaterale, multibilaterale, multilaterale e di emergenza umanitaria all'estero. Sullo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui al precedente periodo il Ministro degli affari esteri attiva preliminarmente forme di concertazione con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e acquisisce il parere della Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e).*

3. Al Ministro degli affari esteri è attribuito il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali competenti in materia di aiuto pubblico allo sviluppo.

4. Al Ministro degli affari esteri è altresì attribuita la definizione e l'attuazione delle politiche del Fondo europeo di sviluppo, da esercitare d'intesa, per quanto di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Ferme restando le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e di partecipazione finanziaria a detti organismi, le stesse competenze sono esercitate d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui ai commi 1, 2 e 3.

6. Il Ministro degli affari esteri esercita le competenze di cui al presente articolo avvalendosi delle strutture del Ministero degli affari esteri e della rete diplomatica e consolare.

Art. 4.

(Rapporti con il Parlamento)

1. Entro il mese di febbraio di ogni anno, lo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, comma 2, è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere delle Commissioni parlamentari competenti, accompagnato da una nota illustrativa del documento medesimo. Le Commissioni parlamentari si pronunciano nei termini previsti dai rispettivi regolamenti; decorsi tali termini il documento triennale di programmazione e indirizzo è approvato anche in assenza del parere.

2. La nota illustrativa di cui al comma 1 include un'esposizione esplicativa del documento triennale di programmazione e indirizzo politico di cui all'articolo 3, comma 2, relativa al triennio di riferimento riguardante le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento nonché gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali.

3. Entro il 30 settembre di ogni anno è trasmessa alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione, predisposta dal Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, consuntiva sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente. La relazione consuntiva di cui al presente comma dà anche conto della partecipazione dell'Italia agli organismi finanziari internazionali multilaterali, delle politiche e delle strategie adottate in tali sedi, dei criteri seguiti nell'erogazione dei crediti e dei progetti finanziati dalle banche, dai fondi di sviluppo e dagli altri organismi multilaterali evidenziando le posizioni assunte in merito dai rappresentanti italiani indicando, con riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell'Italia, il numero e la qualifica dei funzionari italiani e una valutazione delle modalità con le quali le operazioni di tali istituzioni hanno contribuito al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

4. Sono abrogati l'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo, il comma 6, lettera c), ultimo periodo, dell'articolo 3 e l'articolo 4, comma 2-*bis*, della legge 26 febbraio 1987, n. 49.

EMENDAMENTO 4.: all'Art. 4, sostituire l'intero comma 4 con il seguente: "E' abrogata la legge 26 febbraio 1987, n. 49 e successive modifiche".
RATIO DELL'EMENDAMENTO: il presente disegno di legge sostituisce in toto la precedente legge 49/87; non ha quindi senso abrogarne solo alcuni commi, quando tutto il resto sarebbe in conflitto con le disposizioni attualmente in discussione.

Art. 5.

(Istituzione del Vice Ministro)

1. Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, approvata dal Consiglio dei Ministri, è nominato un sottosegretario per gli affari esteri responsabile dell'attività di cooperazione allo sviluppo al quale sono attribuiti il titolo e le prerogative di Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale.

2. Il decreto di cui al comma 1 definisce le deleghe attribuite al Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale ai sensi della presente legge e della normativa vigente, nonché i casi in cui lo stesso Vice Ministro partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri.

Art. 6.

(Istituzione del Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale)

1. È istituito il Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale.

2. Al Fondo unico di cui al comma 1 confluiscono tutte le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al all'articolo 3, commi 4 e 5, oltre ai proventi derivanti dai servizi e dalle attività di cui alle lettere *a), c)* e *d)* dell'articolo 14, comma 3, ai fondi apportati dalle regioni e dagli enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, nonché a liberalità e legati.

3. Le somme non utilizzate relative a ciascun esercizio finanziario del fondo di cui al comma 1 possono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate agli anni successivi. Si applica il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469.

Art. 6-*bis.*

(Istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo)

1. Al fine di assicurare la programmazione, il coordinamento e la coerenza di tutte le iniziative di cooperazione nazionali di cui all'articolo 3, comma 1, è istituito il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS).

2. Il CICS è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli affari esteri, che ne è Vice Presidente, nonché dai Ministri o dai Sottosegretari all'uopo delegati con competenze sulle seguenti materie: sviluppo economico; economia e finanze; ambiente e tutela del territorio e del mare; politiche agricole, alimentari e forestali; pubblica istruzione; università e ricerca; solidarietà sociale; protezione civile; università e ricerca; lavoro e previdenza sociale; politiche europee; commercio internazionale.

3. Alle riunioni del CICS partecipa altresì il Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale di cui all'articolo 4, cui può essere delegata la Presidenza del CICS.

4. In relazione alle questioni da trattare possono essere invitati a partecipare alle riunioni del CICS Ministri o Sottosegretari di altri Dicasteri, il Direttore dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, o esperti titolati.

5. Sulla base delle finalità e degli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo indicati nel documento triennale di programmazione di cui all'articolo 3 comma 2, il CICS verifica lo stato della coerenza e del coordinamento delle iniziative di cooperazione nazionale ed autorizza i relativi interventi su proposta del Ministro degli affari esteri d'intesa con i Ministri eventualmente competenti, sentita la Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*.

6. Le deliberazioni del CICS sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

7. Il Ministero degli affari esteri fornisce supporto tecnico, operativo e logistico alle attività del CICS.

EMENDAMENTO 5.: all'Art. 6 bis il comma 5 è così sostituito: "Sulla base delle finalità e degli indirizzi di cooperazione allo sviluppo indicati nel documento triennale di programmazione di cui all'articolo 3 comma 2, il CICS verifica lo stato della coerenza e del coordinamento delle iniziative di cooperazione internazionale".

RATIO DELL'EMENDAMENTO: se il CICS ha compiti di verifica e monitoraggio, non può al tempo stesso avere anche compiti di gestione delle attività della cooperazione, quali l'autorizzazione degli interventi. Si configurerebbe infatti un tipico caso di controllore – controllato. Inoltre, precedenti esperienze di organismi interministeriali (il CICS della legge 49/87 poi sostituito dal CIPE, che dovevano approvare l'erogazione dei crediti d'aiuto, e riunendosi poche volte l'anno determinavano fortissimi ritardi alle attività) hanno dimostrato che la frequenza delle riunioni non è tale da poter condizionare le attività di una entità operativa come dovrebbe essere l'Agenzia.

EMENDAMENTO 6.: all'Art. 6 bis il comma 7 è così sostituito: "Il Ministero degli affari esteri fornisce supporto operativo e logistico alle attività del CICS, mentre il supporto tecnico è fornito dall'Agenzia di cui all'articolo 14 comma 1".
RATIO DELL'EMENDAMENTO: il Ministero degli affari esteri non ha competenze tecniche (né personale tecnico) ma di indirizzo politico. Non può quindi fornire supporto tecnico al CICS.

Art. 7.

(Delegificazione di norme di organizzazione)

1. Su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto di competenza, il Governo emana, con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, le norme attuative del presente capo, salvo quanto attiene ai rapporti con le regioni, nel rispetto del principio di semplificazione, definendo i compiti al riguardo attribuiti alle competenti strutture del Ministero degli affari esteri.

Capo III
AMBITI DI APPLICAZIONE

Art. 8.

(Ambito di applicazione)

1. L'insieme delle attività di cooperazione allo sviluppo, rivolto ai soggetti destinatari di cui all'articolo 2, comma 1, denominato «Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)», è finalizzato, anche attraverso la promozione di politiche di autosviluppo, alla realizzazione di uno sviluppo umano sostenibile, e si articola in:

a) contributi di solidarietà dell'Italia in ambito multilaterale;
b) iniziative nell'ambito di relazioni bilaterali;
c) iniziative a carattere multibilaterale;
d) iniziative di cooperazione decentrata e partenariati territoriali;
e) interventi internazionali di emergenza umanitaria.

Art. 9.

(Contributi di solidarietà in ambito multilaterale)

1. Rientra nell'ambito dell'APS la partecipazione, anche finanziaria, dell'Italia all'attività e al capitale di organismi, banche e fondi di sviluppo multilaterali, nonché ai programmi ed all'azione dell'Unione europea finalizzati a tale scopo.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, cura le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1e 2.

Art. 10.

(Interventi di cooperazione nell'ambito di relazioni bilaterali)

1. L'APS si realizza nella forma della cooperazione bilaterale attraverso progetti, programmi e iniziative a dono finanziati interamente o parzialmente dall'amministrazione dello Stato, da enti pubblici e da enti locali, oppure tramite la concessione di contributi al bilancio o la concessione di crediti a condizioni agevolate in favore dei Paesi destinatari, secondo le priorità individuate dal documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, commi 1 e 2.

2. Le attività di cui al comma 1 possono essere attuate direttamente dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di cui all'articolo 14, comma 1, ovvero realizzate dal Paese beneficiario sotto la sua responsabilità, ovvero affidate ai soggetti di cui all'articolo 15.

EMENDAMENTO 7.: all'Art. 10, comma 2, dopo la parole: "sotto la sua responsabilità" inserire le parole: "con il controllo amministrativo e il monitoraggio dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1".€

RATIO DELL'EMENDAMENTO: già l'articolo 15 della legge 49/87 prevedeva la possibilità di lasciare ai Paesi beneficiari la responsabilità di attuare le attività di cui al comma 1. Nei casi in cui non sono state concordate forme di monitoraggio e controllo amministrativo, i risultati sono stati talvolta negativi.

Art. 11.

(Interventi di cooperazione a carattere multibilaterale)

1. L'APS si svolge in via multibilaterale mediante il finanziamento di specifiche iniziative di cooperazione promosse e realizzate da organismi internazionali. Tale partecipazione deve essere disciplinata da appositi accordi internazionali tra il Governo della Repubblica italiana e l'organismo internazionale promotore dell'iniziativa, che determinino le rispettive responsabilità e permettano il controllo delle iniziative da realizzare, nel rispetto dell'autonomia degli organismi internazionali stessi.

EMENDAMENTO 8a.: all'Art. 11, comma 1, dopo le parole: "Repubblica italiana" sostituire sino alle parole: "iniziative da realizzare" con le parole: "e gli organismi internazionali promotori delle iniziative, che determinino le rispettive responsabilità e permettano all'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, il controllo delle iniziative da realizzare".

RATIO DELL'EMENDAMENTO: gli accordi internazionali di cui al comma in oggetto sono accordi quadro, che disciplinano le modalità di svolgimento della partecipazione ad interventi multilaterali. Sui singoli interventi, è l'Agenzia che ha la competenza tecnica per concordare con gli organismi in questione le specifiche modalità di partecipazione, e per effettuare i controlli.

Art. 12.

(Cooperazione decentrata e partenariato territoriale)

1. I rapporti internazionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano correlati a profili inerenti ad interventi di cooperazione allo sviluppo si svolgono nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legge dello Stato o da essa desumibili, nonché nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione. Ai fini dell'adozione delle leggi delle regioni e delle province autonome volte a disciplinare le iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nelle materie appartenenti alla loro potestà legislativa concorrente, le disposizioni del presente articolo e degli articoli 1, 2 e 3, commi 1, 2 e 3, costituiscono principi fondamentali.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali promuovono e attuano iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3. Le regioni, le province e i comuni comunicano all'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, le attività di cooperazione decentrata e del partenariato territoriale, ai fini del rispetto dell'articolo 3, comma 3, e dell'inclusione delle stesse nella banca dati di cui all'articolo 14, comma 3, lettera *h)*.

3. Nelle materie rientranti nella loro potestà legislativa concorrente, per gli interventi volti alle finalità di cui alla presente legge, le regioni e le province autonome provvedono anche all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, ai sensi e nel rispetto del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Art. 13.

(Interventi internazionali di emergenza umanitaria)

1. Gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi di sviluppo e sono attuati dall'agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, anche avvalendosi dei soggetti di cui all'articolo 15 che abbiano specifica e comprovata esperienza in materia.

2. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, può affidare gli interventi di primo soccorso nell'ambito degli interventi internazionali di emergenza umanitaria di cui al comma 1 al Dipartimento della protezione civile che, a tale fine, agisce secondo le proprie procedure operative e di spesa. Il Dipartimento organizza gli interventi di primo soccorso affidati, definendone la tipologia e la durata d'intesa con l'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1.

Capo IV

AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE E LA SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

Art. 14.

(Delega per l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale e il relativo riordino e il coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri)

1. Il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a istituire la Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di seguito denominata «Agenzia», ente di diritto pubblico, che opera per dare esecuzione alle attività conseguenti ai programmi, agli indirizzi e alle finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2 e al comma 3 lettera *a)* del presente articolo, oltre a fornire supporto alle funzioni di cui all'articolo 3, comma 3, prevedendo la corrispondente riduzione, anche mediante la soppressione, delle strutture le cui attività sono trasferite alla Agenzia.

2. Dall'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, non devono scaturire nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. I decreti legislativi di cui al presente articolo, nel disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia prevedono che:

a) il Ministro degli affari esteri, in attuazione degli indirizzi e delle finalità di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3, e delle deliberazioni del CICS di cui all'articolo 6-*bis,* impartisce all'Agenzia direttive vincolanti, generali e specifiche, anche per definire le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie per i singoli Paesi e aree di intervento;

b) l'Agenzia si avvale anche dei soggetti di cui all'articolo 15, nonché eroga, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre amministrazioni per lo svolgimento delle attività di cooperazione; acquisisce altresì incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di banche, fondi e organismi internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri Paesi aventi analoghe finalità;

c) l'Agenzia promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione; può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2;

d) l'Agenzia dispone, per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, delle risorse del fondo unico di cui all'articolo 6;

e) le operazioni effettuate mediante l'Agenzia, le amministrazioni dello Stato e i soggetti di cui al capo V, che provvedono al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, non sono imponibili, conformemente alle disposizioni vigenti; analogo beneficio compete alle importazioni di beni connessi alle medesime finalità;

f) l'Agenzia è dotata di autonomia di bilancio, e definisce le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, che sono approvate con decreto del Ministro degli affari esteri;

EMENDAMENTO 8b.: all'Art. 14, comma 3, lettera f), dopo le parole; "proprio funzionamento" aggiungere le parole: "ed adotta regolamenti interni di contabilità anche ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a princìpi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse".

RATIO DELL'EMENDAMENTO: è questo, sul piano pratico, uno dei principali temi su cui si sono incentrate le aspettative del mondo della cooperazione ormai da molti anni.

L'istituzione dell'Agenzia non può prescindere da una sua gestione snella, al pari con i tempi, ed al contempo trasparente.

g) al fine del coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale, è istituita presso l'Agenzia una banca dati contenente informazioni sugli interventi realizzati, da predisporre anche valorizzando banche dati già esistenti; l'accesso alla banca dati è pubblico.

4. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro degli affari esteri, è emanato lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle attribuzioni del direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri;

b) attribuzione al direttore dell'Agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché del raggiungimento dei relativi risultati;

c) definizione dei poteri ministeriali di controllo e vigilanza;

d) previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

e) istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione;

f) deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse.

EMENDAMENTO 9.: all'Art. 14, comma 4, dopo la lettera c), aggiungere la lettera "c bis previsione di un consiglio direttivo formato da non più di 5 membri dotati di specifica professionalità e nominati dal Consiglio dei ministri, uno su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, uno su proposta del Ministro degli affari esteri, uno su proposta del Ministro dell'economia e finanze, due in rappresentanza della Consulta di cui all'articolo 16, comma 3, lettera e), con il compito di affiancare il Direttore nella gestione dell'Agenzia e deliberare il finanziamento degli interventi e delle iniziative di cooperazione".

RATIO DELL'EMENDAMENTO: coerentemente con l'emendamento all'Art. 6 bis, comma 5, con cui si è proposto di limitare le competenze del CICS al monitoraggio ed alla verifica delle attività della cooperazione, occorre prevedere che l'Agenzia sia dotata di un Comitato direttivo che affianchi il Direttore affinché esso non sia un organo autocratico.

5. I decreti legislativi di cui al comma 1, adottati di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, disciplinano le modalità di determinazione e copertura dell'organico dell'Agenzia, anche prevedendo l'inquadramento nell'Agenzia del personale già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. I medesimi decreti disciplinano, altresì, il regime giuridico ed economico del personale dell'Agenzia, garantendo il trattamento giuridico ed economico e le competenze in godimento presso il Ministero degli affari esteri al momento dell'inquadramento.

6. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al comma 5, da svolgere previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono ridotte le dotazioni organiche delle Amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie confluiscono nel fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, e sono interamente destinate alla copertura del trattamento economico del personale.

7. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 sono individuate le risorse del bilancio dello Stato di cui all'articolo 6, comma 2, che affluiscono al fondo di cui al comma 3, lettera *d)* del presente articolo, anche mediante soppressione e modificazione di norme di legge vigenti, nonché sono disciplinate le modalità di funzionamento dell'Agenzia ed è altresì determinato il limite massimo di spesa, a valere sul fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, da destinare alle spese di funzionamento.

8. Le disposizioni sulle modalità di funzionamento dell'Agenzia di cui al comma 7 disciplinano altresì il rapporto tra l'Agenzia e la struttura diplomatica e consolare del Ministero degli affari esteri escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell'Agenzia nel territorio dei Paesi partner beneficiari.

EMENDAMENTO 11.: all'Art. 14, comma 8, sono abolite le parole successive a: Ministero degli affari esteri,

Ratio dell'emendamento

L' agenzia deve poter avere delle sedi proprie laddove si concentrano progetti di cooperazione. Attualmente ci sono sedi UTL, che possono trasformarsi in sedi dell' agenzia, senza alcuna spesa aggiuntiva.

9. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 si provvede, altresì, al riordino e al coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri e dell'Istituto agronomico per l'oltremare nonché al coordinamento con altre disposizioni di legge vigenti, ove reso necessario per effetto delle disposizioni riguardanti la modifica della disciplina della cooperazione allo sviluppo.

10. Per quanto non espressamente previsto, si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

La legge 300 definisce le agenzie ordinarie. Questa, per i suoi compiti, deve essere strutturata in maniera molto differente. Si può anche lasciare così, grazie a quell'"ove compatibili", ma certamente, se i decreti legislativi non useranno questo comma come grimaldello per svuotare l'Agenzia di capacità operativa e di autonomia, di compatibilità ce ne saranno ben poche.

11. Gli schemi dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

12. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo acquisisce il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Stato-città. Detti pareri devono essere resi entro venti giorni dalla ricezione degli schemi stessi. I pareri delle due Conferenze di cui al primo periodo sono immediatamente comunicati alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

13. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.

14. Le disposizioni previste dai commi 11 e 12 si applicano anche per l'adozione dei decreti di cui al comma 13.

Capo V
PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE

Art. 15.

(Soggetti della cooperazione e solidarietà internazionale italiana)

1. La solidarietà internazionale riconosce e valorizza il ruolo dei soggetti, pubblici e privati, nella realizzazione di programmi e di progetti, sulla base del principio di sussidiarietà.

EMENDAMENTO 12.: all'Art. 15, comma 1, dopo le parole: "pubblici e privati, nella", sostituire fino al termine del comma con le parole: "promozione e realizzazione di programmi e di progetti sulla base del principio di sussidiarietà. Gli interventi proposti potranno essere cofinanziati fino a un massimo del 75%, solo previa approfondita valutazione tecnica, economica e di sostenibilità, e previo accertamento della effettiva capacità tecnica e finanziaria del soggetto proponente di realizzare l'intervento proposto".

RATIO DELL'EMENDAMENTO: senza questo emendamento i soggetti della cooperazione vengono messi alla stregua di tutti gli altri enti esecutori di attività di cooperazione, facendo un passo indietro rispetto alla stessa legge 49/87. La differenza sta proprio nella possibilità di proporre interventi per il cofinanziamento da parte dell'Agenzia.

D'altro canto, occorre prevedere, nel momento in cui si apre tale possibilità anche alle organizzazioni diverse dalle ONG idonee, un attento esame dell'idoneità dell'organizzazione, non più una tantum e senza limiti di compiti come in vigenza della legge 49/87, ma

direttamente in relazione allo svolgimento delle attività di volta in volta proposte. Contemporaneamente occorre fissare una percentuale massima del cofinanziamento, al fine di assicurare un impegno diretto dell'organismo proponente e promuovere il found-raising.

2. Sono soggetti della cooperazione internazionale, tra gli altri, e possono partecipare alla gestione e all'attuazione dei progetti di cooperazione approvati dall'Agenzia e oggetto delle procedure concorsuali di cui al comma 5:

a) gli enti pubblici, comprese le regioni, le province autonome, gli enti locali, le università e i centri di ricerca;

b) le organizzazioni non governative e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS);

c) le associazioni senza scopo di lucro, le associazioni di solidarietà internazionale, le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione;

d) le comunità di cittadini immigrati che dimostrino di mantenere rapporti di solidarietà internazionale con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo, residenti nei Paesi coinvolti.

e) Le cooperative

EMENDAMENTO ALL' ARTICOLO 15 comma 2 .

Proposta emendamento

Comma 2

- ***a)*** **il Governo;**
- ***b)*** **le regioni e gli enti territoriali, nonché i loro consorzi ed associazioni;**
- **c) i soggetti della cooperazione non governativa e i loro consorzi ed associazioni.**
- ***c)*** **le associazioni di migranti e i loro consorzi**
- ***d)*** **Le cooperative**

3) L' idonieta dei soggetti di cui al comma 2, lettere b)c) ed) e verificata periodicamente in base ai parametri e ai criteri fissati dall' Agenzia. Tali soggetti, oltre a partecipare alle procedure concorsuali di cui al comma 5, possono, altresì proporre di loro iniziativa, progetti di cooperazione internazionale per i quali possono richiedere finanziamenti e contributi allo Stato e all' Unione Europea. Tali progetti, se approvati dall' Agenzia di cui all' articolo 14, comma 1, possono essere direttamente affidati al soggetto proponente.

Emendamenti al comma 3 del testo Tonini

Tutti i soggetti elencati nel comma 2, oltre a partecipare alle procedure concorsuali di cui al comma 5, possono, altresì proporre di loro iniziativa, progetti di cooperazione internazionale per i quali possono richiedere finanziamenti e contributi allo Stato e all' Unione Europea. Tali progetti, se approvati dall' Agenzia di cui all' articolo 14, comma 1, possono essere direttamente affidati al soggetto proponente.

4) L' Agenzia di cui all' articolo 14, comma 1, adotta un codice etico cui devono attenersi i soggetti di cui al comma 2 per la realizzazione dei programmi e dei progetti di cui al comma 1

Art. 16.

(Volontari e cooperanti internazionali. Delega al Governo in materia di servizio civile dei volontari internazionali e istituzione della Consulta per la cooperazione allo sviluppo)

1. Sono volontari internazionali le persone maggiorenni che hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 l'impegno a prestare la propria opera in un Paese cooperante nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale gestiti dal soggetto contraente.

2. I volontari internazionali prestano servizio civile all'estero, ai sensi dell'articolo 9 della legge 6 marzo 2001, n. 64; i soggetti di cui all'articolo 15 della presente legge, iscritti all'albo di cui al medesimo articolo 15, comma 3, sono, a loro richiesta, inseriti tra gli enti di cui all'articolo 7, comma 2, della citata legge n. 64 del 2001.

3. Il Governo è delegato ad adottare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare il servizio civile prestato all'estero dai volontari internazionali, anche in riferimento al relativo trattamento economico e alla copertura dei connessi oneri sociali, assistenziali e assicurativi, nonché ad istituire una Consulta per la cooperazione allo sviluppo, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che il servizio da prestare in loco abbia una durata continuativa comunque non inferiore ad un anno e non superiore a cinque;

b) prevedere un periodo aggiuntivo di formazione specifica preventiva, comunque non superiore a tre mesi;

c) prevedere che il servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia prestato nel rispetto delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *b), c)* ed *e),* della legge 6 marzo 2001, n. 64;

d) prevedere che la disciplina del servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia adottata nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 2, comma 3, della medesima legge n. 64 del 2001;

e) prevedere l'istituzione di una Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui facciano parte rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 2, che eserciti le funzioni consultive di cui all'articolo 3, comma 2, e che possa inoltrare al Ministro degli affari esteri osservazioni e pareri su ogni aspetto della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale;

f) prevedere, al fine di una valutazione generale sulle attività e sugli indirizzi della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, la convocazione, una volta l'anno, di una Conferenza generale sulla cooperazione allo sviluppo, a carattere consultivo, cui partecipano le associazioni, le società cooperative, le regioni, gli enti locali e gli altri soggetti che svolgono attività di cooperazione allo sviluppo.

4. Sono cooperanti internazionali le persone maggiorenni che, in possesso delle conoscenze tecniche necessarie e di una adeguata esperienza professionale nel settore in cui sono chiamati ad operare, hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 o con un soggetto della cooperazione decentrata di cui all'articolo 12 l'impegno di svolgere attività di lavoro autonomo di elevata rilevanza tecnica, formativa, organizzativa o gestionale nell'ambito di progetti di cooperazione e solidarietà internazionale gestiti dal soggetto contraente.

5. I volontari e i cooperanti internazionali con contratto registrato presso l'Agenzia hanno diritto al collocamento in aspettativa senza assegni, se dipendenti di ruolo o non di ruolo da amministrazioni statali o da enti pubblici. Il periodo di tempo trascorso in aspettativa è computato per intero ai fini della progressione di carriera, della attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza. Il solo diritto al collocamento in aspettativa senza assegni spetta anche al dipendente che segue il coniuge o il convivente in servizio di cooperazione. Alle amministrazioni di appartenenza è data la possibilità di sostituire il dipendente assente per più di tre mesi tramite contratto di lavoro a tempo determinato. In aggiunta ad eventuali condizioni di

maggior favore previste nei contratti collettivi di lavoro, alle imprese private che concedono al volontario o al cooperante internazionale, ovvero al coniuge o al convivente che lo segue in loco, da esse dipendenti, il collocamento in aspettativa senza assegni, è data la possibilità di assumere personale sostitutivo con contratto di lavoro interinale o a tempo determinato, oltre gli eventuali contingenti in vigore.

6. I soggetti della cooperazione contraenti possono risolvere anticipatamente il contratto con un volontario o con un cooperante, facendosi carico dell'onere dell'eventuale rimpatrio, in caso di grave inadempienza degli impegni assunti, ovvero di mutamenti delle condizioni del Paese tali da impedire la prosecuzione delle attività del soggetto interessato, dandone comunicazione all'Agenzia.

7. Al termine del periodo di servizio, l'Agenzia rilascia un apposito attestato da cui risultano la regolarità, la durata e la natura del servizio prestato dal volontario o dal cooperante internazionale. Salve più favorevoli disposizioni di legge, le attività di servizio prestate in attuazione della presente legge sono riconosciute ad ogni effetto giuridico equivalenti per intero ad analoghe attività professionali prestate nell'ambito nazionale, in particolare per l'anzianità di servizio, per la progressione della carriera, per il trattamento di quiescenza e previdenza e per l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio.

Art. 17.

(Commercio equo e solidale)

1. La Repubblica, attraverso la politica di cooperazione e solidarietà internazionale, riconosce il valore del commercio equo e solidale in quanto forma complementare volta a realizzare scambi commerciali con i produttori dei Paesi cooperanti, che tendono a valorizzare le produzioni, le tradizioni e le culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive che si indirizzano all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

2. Sono, a loro richiesta, iscritte in un apposito albo istituito presso l'Agenzia, che verifica periodicamente la sussistenza e il mantenimento dei requisiti, le organizzazioni e le associazioni che:

a) praticano gli scambi di cui al comma 1 e possono documentare almeno un triennio di esperienza operativa diretta in attività di Paesi cooperanti;

b) sono costituite con atto pubblico ai sensi del codice civile e hanno come fine statutario quello di svolgere attività di commercio equo e solidale.

3. I soggetti iscritti all'albo di cui al comma 2 beneficiano di agevolazioni fiscali e di esenzioni dai tassi di importazione stabilite dal Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro degli affari esteri.

4. I soggetti di cui al comma 3 devono presentare annualmente all'Agenzia copia del bilancio certificato e una relazione sulle attività svolte. In caso di mancato adempimento l'Agenzia può escluderli dall'albo di cui al comma 2.

Art. 18.

(Partecipazione degli immigrati in forma associata alle attività di cooperazione)

1. Le associazioni e le società cooperative di immigrati possono presentare, a parità di condizioni con i soggetti italiani, progetti di cooperazione internazionale all'Agenzia, alle regioni e agli altri enti territoriali, in conformità all'articolo 15 o alle normative regionali di settore.

Capo VI

COPERTURA FINANZIARIA E NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 19.

(Clausola finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 20.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

3.13. ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI (ANCI)

OSSERVAZIONI DELL'ANCI

TESTO UNIFICATO PROPOSTO DAL RELATORE PER I DISEGNI DI LEGGE
NN. 83, 517, 1260, 1398, 1537, 1599 E 1641
Riforma della disciplina sulla Cooperazione allo sviluppo

Capo I
PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ

Art. 1.
(Oggetto e finalità)

1. La cooperazione allo sviluppo contribuisce, come parte integrante della politica estera dell'Italia, alla promozione della pace, della giustizia e della solidarietà tra i popoli, attraverso la costruzione di relazioni fondate sui principi di interdipendenza e **partenariato**.

2. La cooperazione allo sviluppo, ispirandosi ai principi universali in materia di diritti umani fondamentali, ai trattati, alle convenzioni e agli indirizzi delle Nazioni Unite e alla normativa dell'Unione europea persegue la lotta alla povertà e il miglioramento delle condizioni economiche, sociali, di lavoro, di salute e di vita delle popolazioni dei Paesi partner, attraverso politiche di: riconciliazione e risoluzione politica dei conflitti; cancellazione del debito e accesso equo ai mercati internazionali; rafforzamento della capacità di generare risorse proprie per lo sviluppo; promozione e protezione dei diritti umani e del lavoro, del ruolo delle donne e della partecipazione civile e democratica; tutela dell'ambiente, dei beni comuni e della diversità culturale.

3. Al fine di favorire la crescita dei sistemi produttivi locali, nelle attività di cooperazione allo sviluppo è privilegiato, compatibilmente con la normativa comunitaria, l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi.

4. La cooperazione allo sviluppo anche mediante il coinvolgimento attivo della società civile promuove politiche per la prevenzione dei conflitti e per la pacificazione e la stabilizzazione dei Paesi destinatari. Gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati per il finanziamento e lo svolgimento di attività militari.

Art. 2.
(Destinatari e criteri dell'azione dell'Italia in ambito di cooperazione e solidarietà internazionale)

1. L'azione dell'Italia in ambito di cooperazione allo sviluppo ha come destinatari le popolazioni, i territori, le istituzioni, le amministrazioni locali, le organizzazioni di solidarietà internazionale e le associazioni dei Paesi individuati in coerenza con i principi condivisi in sede di Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE/DAC) nonché tenuto conto dei parametri definiti nel Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).

Capo II
INDIRIZZO POLITICO, GOVERNO E CONTROLLO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Art. 3.

(Competenze del Ministro degli affari esteri e Documento triennale di programmazione e di indirizzo)

1. La responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo, al fine di assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione nazionali, spetta al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera.

2. Su proposta del Ministro degli affari esteri il Consiglio dei Ministri approva entro il 31 marzo di ogni anno, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari di cui all'articolo 4, comma 1, il **documento triennale di programmazione** e indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo che indica le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie generali e la ripartizione delle risorse del Fondo unico di cui all'articolo 6 nonché delle restanti risorse destinate dal bilancio dello Stato all'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) per le attività di cooperazione bilaterale, multibilaterale, multilaterale e di emergenza umanitaria all'estero. Sullo **schema** del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui al precedente periodo il Ministro degli affari esteri attiva preliminarmente **forme di concertazione con la Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e acquisisce il parere della Consulta per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*.

3. Al Ministro degli affari esteri è attribuito il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali competenti in materia di aiuto pubblico allo sviluppo.

4. Al Ministro degli affari esteri è altresì attribuita la definizione e l'attuazione delle politiche del Fondo europeo di sviluppo, da esercitare d'intesa, per quanto di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Ferme restando le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e di partecipazione finanziaria a detti organismi, le stesse competenze sono esercitate d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui ai commi 1, 2 e 3.

6. Il Ministro degli affari esteri esercita le competenze di cui al presente articolo avvalendosi delle strutture del Ministero degli affari esteri e della rete diplomatica e consolare.

EMENDAMENTO:
Si ritiene positiva la concertazione sullo schema del documento di programmazione triennale ma si propone di prevedere esplicitamente "**l'intesa con la Conferenza Unificata**" in luogo di "forme di concertazione con la Conferenza Unificata "

Art. 4.

(Rapporti con il Parlamento)

1. Entro il mese di febbraio di ogni anno, lo schema del documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, comma 2, è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere delle Commissioni parlamentari competenti, accompagnato da una nota illustrativa del documento medesimo. Le Commissioni parlamentari si pronunciano nei termini previsti dai rispettivi regolamenti; decorsi tali termini il documento triennale di programmazione e indirizzo è approvato anche in assenza del parere.

2. La nota illustrativa di cui al comma 1 include un'esposizione esplicativa del documento triennale di programmazione e indirizzo politico di cui all'articolo 3, comma 2, relativa al triennio di riferimento riguardante le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento nonché gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali.

3. Entro il 30 settembre di ogni anno è trasmessa alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione, predisposta dal Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, consuntiva sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente. La relazione consuntiva di cui al presente comma dà anche conto della partecipazione dell'Italia agli organismi finanziari internazionali multilaterali, delle politiche e delle strategie adottate in tali sedi, dei criteri seguiti nell'erogazione dei crediti e dei progetti finanziati dalle banche, dai fondi di sviluppo e dagli altri organismi multilaterali evidenziando le posizioni assunte in merito dai rappresentanti italiani indicando, con riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell'Italia, il numero e la qualifica dei funzionari italiani e una valutazione delle modalità con le quali le operazioni di tali istituzioni hanno contribuito al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

4. Sono abrogati l'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo, il comma 6, lettera c), ultimo periodo, dell'articolo 3 e l'articolo 4, comma 2-*bis*, della legge 26 febbraio 1987, n. 49.

EMENDAMENTO:
eliminare il Comma 4 :
Si ritiene, al fine della semplificazione e della chiarezza legislativa, che la legge di riforma abroghi la Legge 49 /87.

Art. 5.

(Istituzione del Vice Ministro)

1. Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, approvata dal Consiglio dei Ministri, è nominato un sottosegretario per gli affari esteri responsabile dell'attività di cooperazione allo sviluppo al quale sono attribuiti il titolo e le prerogative di Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale.

2. Il decreto di cui al comma 1 definisce le deleghe attribuite al Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale ai sensi della presente legge e della normativa vigente, nonché i casi in cui lo stesso Vice Ministro partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri.

Art. 6.

(Istituzione del Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale)

1. È istituito il Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale.

2. Al Fondo unico di cui al comma 1 confluiscono tutte le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al all'articolo 3, commi 4 e 5, oltre ai proventi derivanti dai servizi e dalle attività di cui alle lettere *a), c)* e *d)* dell'articolo 14, comma 3, ai fondi apportati dalle **regioni** e dagli **enti locali** allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, nonché a liberalità e legati.

3. Le somme non utilizzate relative a ciascun esercizio finanziario del fondo di cui al comma 1 possono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate agli anni successivi. Si applica il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469.

Art. 6-*bis.*

(Istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo)

1. Al fine di assicurare la programmazione, il coordinamento e la coerenza di tutte le iniziative di cooperazione nazionali di cui all'articolo 3, comma 1, è istituito il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS).

2. Il CICS è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli affari esteri, che ne è Vice Presidente, nonché dai Ministri o dai Sottosegretari all'uopo delegati con competenze sulle seguenti materie: sviluppo economico; economia e finanze; ambiente e tutela del territorio e del mare; politiche agricole, alimentari e forestali; pubblica istruzione; università e ricerca; solidarietà sociale; protezione civile; università e ricerca; lavoro e previdenza sociale; politiche europee; commercio internazionale.

3. Alle riunioni del CICS partecipa altresì il Vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale di cui all'articolo 4, cui può essere delegata la Presidenza del CICS.

4. In relazione alle questioni da trattare possono essere invitati a partecipare alle riunioni del CICS Ministri o Sottosegretari di altri Dicasteri, il Direttore dell'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, o esperti titolati.

5. Sulla base delle finalità e degli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo indicati nel documento triennale di programmazione di cui all'articolo 3 comma 2, il **CICS verifica** lo stato della coerenza e del coordinamento delle iniziative di cooperazione nazionale **ed autorizza** i relativi interventi **su proposta del Ministro** degli affari esteri **d'intesa con i Ministri** eventualmente competenti, **sentita la Consulta** per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16, comma 3, lettera *e)*.

6. Le deliberazioni del CICS sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

7. Il Ministero degli affari esteri fornisce supporto tecnico, operativo e logistico alle attività del CICS.

Art. 6 bis: eliminare il CICS e prevedere l'istituzione di un Comitato direttivo nell'Agenzia (cfr.art. 14)

Si ritiene che la istituzione del CICS introduca un ennesimo livello decisionale, di carattere politico e non di mera"verifica" e autorizzazione.
La cooperazione verrebbe gestita da tutti i ministeri e non dal MAE in contrasto con quanto stabilito all' art. 3, comma 1.

La previsione dell'invito eventuale del Direttore dell'Agenzia appare in contraddizione con quanto stabilito dall'art. 14 comma 1 che definisce l'Agenzia come Ente che opera per dare esecuzione alle attività previste dall'art.3.

Art. 7.

(Delegificazione di norme di organizzazione)

1. Su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto di competenza, il Governo emana, con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, le norme attuative del presente capo, salvo quanto attiene ai rapporti con le **regioni**, nel rispetto del principio di semplificazione, definendo i compiti al riguardo attribuiti alle competenti strutture del Ministero degli affari esteri.

Capo III
AMBITI DI APPLICAZIONE

Art. 8.
(Ambito di applicazione)

1. L'insieme delle attività di cooperazione allo sviluppo, rivolto ai soggetti destinatari di cui all'articolo 2, comma 1, denominato «Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)», è finalizzato, **anche** attraverso la promozione di politiche di autosviluppo, alla realizzazione di uno sviluppo umano sostenibile, e si articola in:

a) contributi di solidarietà dell'Italia in ambito multilaterale;
b) iniziative nell'ambito di relazioni bilaterali;
c) iniziative a carattere multibilaterale;
d) iniziative di **cooperazione decentrata** e partenariati territoriali;
e) interventi internazionali di emergenza umanitaria.

EMENDAMENTO Art. 8: sostituire la parola "anche" con "prioritariamente" ed introdurre qui in modo esplicito il raccordo con la politica di cooperazione allo sviluppo della UE

Art. 9.
(Contributi di solidarietà in ambito multilaterale)

1. Rientra nell'ambito dell'APS la partecipazione, anche finanziaria, dell'Italia all'attività e al capitale di organismi, banche e fondi di sviluppo multilaterali, nonché ai programmi ed all'azione dell'Unione europea finalizzati a tale scopo.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, cura le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1e 2.

Art. 10.
(Interventi di cooperazione nell'ambito di relazioni bilaterali)

1. L'APS si realizza nella forma della cooperazione bilaterale attraverso progetti, programmi e iniziative a dono finanziati interamente o parzialmente dall'amministrazione dello Stato, da enti pubblici e da **enti locali**, oppure tramite la concessione di contributi al bilancio o la concessione di crediti a condizioni agevolate in favore dei Paesi destinatari, secondo le priorità individuate dal documento triennale di programmazione e indirizzo di cui all'articolo 3, commi 1 e 2.

2. Le attività di cui al comma 1 possono essere attuate direttamente dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di cui all'articolo 14, comma 1, ovvero realizzate dal Paese beneficiario sotto la sua responsabilità, ovvero affidate ai soggetti di cui all'articolo 15.

EMENDAMENTO Art. 10: definire chiaramente i soggetti che finanziano l'APS.
Gli Enti Locali sono Enti pubblici, perché sono elencati in modo specifico? L'espressione Enti locali include anche le Regioni ?

Art. 11.
(Interventi di cooperazione a carattere multibilaterale)

1. L'APS si svolge in via multibilaterale mediante il finanziamento di specifiche iniziative di cooperazione promosse e realizzate da organismi internazionali. Tale partecipazione deve essere disciplinata da appositi accordi internazionali tra il Governo della Repubblica italiana e l'organismo internazionale promotore dell'iniziativa, che determinino le rispettive responsabilità e permettano il controllo delle iniziative da realizzare, nel rispetto dell'autonomia degli organismi internazionali stessi.

Art. 12.
(Cooperazione decentrata e partenariato territoriale)

1. I rapporti internazionali delle **regioni** e delle province autonome di Trento e di Bolzano correlati a profili inerenti ad interventi di cooperazione allo sviluppo si svolgono nel rispetto dei princìpi fondamentali contenuti nella legge dello Stato o da essa desumibili, nonché nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione. Ai fini dell'adozione delle leggi delle **regioni** e delle province autonome volte a disciplinare le iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nelle materie appartenenti alla loro potestà legislativa concorrente, le disposizioni del presente articolo e degli articoli 1, 2 e 3, commi 1, 2 e 3, costituiscono princìpi fondamentali.

2. Le **regioni** e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli **enti locali** promuovono e attuano iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3. **Le regioni, le province e i comuni** comunicano all'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, le attività di **cooperazione decentrata** e del **partenariato** territoriale, ai fini del rispetto dell'articolo 3, comma 3, e dell'inclusione delle stesse nella banca dati di cui all'articolo 14, comma 3, lettera *h)*.

3. Nelle materie rientranti nella loro potestà legislativa concorrente, per gli interventi volti alle finalità di cui alla presente legge, le **regioni** e le province autonome provvedono anche all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, ai sensi e nel rispetto del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

EMENDAMENTO Art.12:

si concorda con la proposta della Conferenza delle Regioni di spostare in questo articolo le previsioni sulla cooperazione decentrata che figurano nel Capo V "Partecipazione della società civile"

Art. 13.

(Interventi internazionali di emergenza umanitaria)

1. Gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi di sviluppo e sono attuati dall'agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, anche avvalendosi dei soggetti di cui all'articolo 15 che abbiano specifica e comprovata esperienza in materia.

2. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, può affidare gli interventi di primo soccorso nell'ambito degli interventi internazionali di emergenza umanitaria di cui al comma 1 al Dipartimento della protezione civile che, a tale fine, agisce secondo le proprie procedure operative e di spesa. Il Dipartimento organizza gli interventi di primo soccorso affidati, definendone la tipologia e la durata d'intesa con l'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1.

Capo IV

AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE E LA SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

Art. 14.

(Delega per l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale e il relativo riordino e il coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri)

1. Il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a istituire la Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di seguito denominata «Agenzia», ente di diritto pubblico, che opera per dare esecuzione alle attività conseguenti ai programmi, agli indirizzi e alle finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2 e al comma 3 lettera *a)* del presente articolo, oltre a fornire supporto alle funzioni di cui all'articolo 3, comma 3, prevedendo la corrispondente riduzione, anche mediante la soppressione, delle strutture le cui attività sono trasferite alla Agenzia.

2. Dall'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, non devono scaturire nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. I decreti legislativi di cui al presente articolo, nel disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia prevedono che:

a) il Ministro degli affari esteri, in attuazione degli indirizzi e delle finalità di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3, e delle deliberazioni del CICS di cui all'articolo 6-*bis,* impartisce all'Agenzia direttive vincolanti, generali e specifiche, anche per definire le priorità di azione e di intervento e le disponibilità finanziarie per i singoli Paesi e aree di intervento;

b) l'Agenzia si avvale anche dei soggetti di cui (*) all'articolo 15, nonché eroga, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre amministrazioni per lo svolgimento delle attività di cooperazione; acquisisce altresì incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di banche, fondi e organismi internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri Paesi aventi analoghe finalità;

c) l'Agenzia promuove forme di **partenariato** con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione; può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui all'articolo 3, commi 1 e 2;

d) l'Agenzia dispone, per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, delle risorse del fondo unico di cui all'articolo 6;

e) le operazioni effettuate mediante l'Agenzia, le amministrazioni dello Stato e i soggetti di cui al capo V, che provvedono al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, non sono imponibili, conformemente alle disposizioni vigenti; analogo beneficio compete alle importazioni di beni connessi alle medesime finalità;

f) l'Agenzia è dotata di autonomia di bilancio, e definisce le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, che sono approvate con decreto del Ministro degli affari esteri;

COMMENTI Art: 14:
- dalla proposta **spariscono** Regioni e Enti Locali;

- l'Agenzia si avvale come meri esecutori degli Enti Locali (equiparati art. 15 a ong, associazioni, comunità di cittadini immigrati)

- il Ministro segue le direttive CICS

EMENDAMENTO:
In riferimento a quanto osservato sull'art. 6 bis sull'eliminazione del CICS, si propone in generale di ritornare a quanto previsto nella proposta di legge delega presentata dal Governo, **reinserendo nell'Agenzia un Comitato Direttivo**, rafforzato però nella sua composizione rispetto a quanto originariamente previsto, in modo da **rappresentare i diversi ministeri a livello tecnico altamente qualificato**.
In particolare si propone di reinserire la previsione che nel Comitato direttivo siano presenti **almeno tre membri nominati dalla Conferenza unificata.**

EMENDAMENTO Comma 3.b:
inserire, dopo "l'Agenzia si avvale anche dei soggetti di cui" il riferimento anche all'art. 12, tenuto conto delle proposta di modifica all'art. 12 e al successivo art .15

g) al fine del coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale, è istituita presso l'Agenzia una banca dati contenente informazioni sugli interventi realizzati, da predisporre anche valorizzando banche dati già esistenti; l'accesso alla banca dati è pubblico.

4. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro degli affari esteri, è emanato lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1, in conformità ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definizione delle attribuzioni del direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri;

b) attribuzione al direttore dell'Agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché del raggiungimento dei relativi risultati;

c) definizione dei poteri ministeriali di controllo e vigilanza;

d) previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

e) istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione;

f) deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a princìpi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse.

5. I decreti legislativi di cui al comma 1, adottati di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, disciplinano le modalità di determinazione e copertura dell'organico dell'Agenzia, anche prevedendo l'inquadramento nell'Agenzia del personale già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. I medesimi decreti disciplinano, altresì, il regime giuridico ed economico del personale dell'Agenzia, garantendo il trattamento giuridico ed economico e le competenze in godimento presso il Ministero degli affari esteri al momento dell'inquadramento.

6. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al comma 5, da svolgere previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono ridotte le dotazioni organiche delle Amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie confluiscono nel fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, e sono interamente destinate alla copertura del trattamento economico del personale.

7. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 sono individuate le risorse del bilancio dello Stato di cui all'articolo 6, comma 2, che affluiscono al fondo di cui al comma 3, lettera *d)* del presente articolo, anche mediante soppressione e modificazione di norme di legge vigenti, nonché sono disciplinate le modalità di funzionamento dell'Agenzia ed è altresì determinato il limite massimo di spesa, a valere sul fondo di cui al comma 3, lettera *d)*, da destinare alle spese di funzionamento.

8. Le disposizioni sulle modalità di funzionamento dell'Agenzia di cui al comma 7 disciplinano altresì il rapporto tra l'Agenzia e la struttura diplomatica e consolare del Ministero degli affari esteri escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell'Agenzia nel territorio dei Paesi partner beneficiari.

9. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 si provvede, altresì, al riordino e al coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri e dell'Istituto agronomico per l'oltremare nonché al coordinamento con altre disposizioni di legge vigenti, ove reso necessario per effetto delle disposizioni riguardanti la modifica della disciplina della cooperazione allo sviluppo.

10. Per quanto non espressamente previsto, si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

11. Gli schemi dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

12. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo acquisisce il parere della **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni** e le province autonome di Trento e di Bolzano e della **Conferenza Stato-città**. Detti pareri devono essere resi entro venti giorni dalla ricezione degli schemi stessi. I pareri delle due Conferenze di cui al primo periodo sono immediatamente comunicati alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

13. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi fissati dalla presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.

14. Le disposizioni previste dai commi 11 e 12 si applicano anche per l'adozione dei decreti di cui al comma 13.

EMENDAMENTO
Comma 12: SOSTITUIRE "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Stato-città"
CON
Conferenza Unificata (come art. 3 comma 2)

Capo V
PARTECIPAZIONE **DELLA SOCIETÀ CIVILE**

Art. 15.

(Soggetti della cooperazione e solidarietà internazionale italiana)

1. La solidarietà internazionale riconosce e valorizza il ruolo dei soggetti, pubblici e privati, nella realizzazione di programmi e di progetti, sulla base del principio di sussidiarietà.

2. Sono soggetti della cooperazione internazionale, tra gli altri, e possono partecipare alla gestione e all'attuazione dei progetti di cooperazione approvati dall'Agenzia e oggetto delle procedure concorsuali di cui al comma 5:

a) gli enti pubblici, comprese le **regioni**, le province autonome, gli **enti locali**, le università e i centri di ricerca;

b) le organizzazioni non governative e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS);

c) le associazioni senza scopo di lucro, le associazioni di solidarietà internazionale, le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione;

d) le comunità di cittadini immigrati che dimostrino di mantenere rapporti di solidarietà internazionale con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo, residenti nei Paesi coinvolti.

3. L'idoneità dei soggetti di cui al comma 2, lettere *b), c)* e *d),* è verificata periodicamente in base ai parametri e ai criteri fissati dall'Agenzia; i medesimi soggetti sono iscritti, previa loro richiesta, in apposito albo pubblicato e aggiornato periodicamente dall'Agenzia. Tali soggetti, oltre a partecipare alle procedure concorsuali di cui al comma 5, possono altresì proporre, di loro iniziativa, progetti di cooperazione internazionale per i quali possono richiedere finanziamenti e contributi dello Stato e dell'Unione europea. Tali progetti, se approvati dall'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, possono essere direttamente affidati al soggetto proponente.

4. L'Agenzia di cui all'articolo 14, comma 1, adotta un codice etico cui devono attenersi i soggetti di cui al comma 2 per la realizzazione dei programmi e dei progetti di cui al comma 1.

EMENDAMENTO Art:15: eliminare le parole "le regioni, le province autonome, gli enti locali" *(CFR. art. 12)*

Art. 16.

(Volontari e cooperanti internazionali. Delega al Governo in materia di servizio civile dei volontari internazionali e istituzione della Consulta per la cooperazione allo sviluppo)

1. Sono volontari internazionali le persone maggiorenni che hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 l'impegno a prestare la propria opera in un Paese cooperante nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale gestiti dal soggetto contraente.

2. I volontari internazionali prestano servizio civile all'estero, ai sensi dell'articolo 9 della legge 6 marzo 2001, n. 64; i soggetti di cui all'articolo 15 della presente legge, iscritti all'albo di cui al medesimo articolo 15, comma 3, sono, a loro richiesta, inseriti tra gli enti di cui all'articolo 7, comma 2, della citata legge n. 64 del 2001.

3. Il Governo è delegato ad adottare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare il servizio civile prestato all'estero dai volontari internazionali, anche in riferimento al relativo trattamento economico e alla copertura dei connessi oneri sociali, assistenziali e assicurativi, nonché ad istituire una Consulta per la cooperazione allo sviluppo, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) prevedere che il servizio da prestare in loco abbia una durata continuativa comunque non inferiore ad un anno e non superiore a cinque;

b) prevedere un periodo aggiuntivo di formazione specifica preventiva, comunque non superiore a tre mesi;

c) prevedere che il servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia prestato nel rispetto delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *b), c)* ed *e),* della legge 6 marzo 2001, n. 64;

d) prevedere che la disciplina del servizio civile dei volontari internazionali all'estero sia adottata nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 2, comma 3, della medesima legge n. 64 del 2001;

e) prevedere l'istituzione di una **Consulta** per la cooperazione allo sviluppo di cui facciano parte rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 2, che eserciti le funzioni consultive di cui all'articolo 3, comma 2, e che possa inoltrare al Ministro degli affari esteri osservazioni e pareri su ogni aspetto della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale;

f) prevedere, al fine di una valutazione generale sulle attività e sugli indirizzi della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale, la convocazione, una volta l'anno, di una **Conferenza generale sulla cooperazione** allo sviluppo, a carattere consultivo, cui partecipano le associazioni, le società cooperative, le **regioni**, gli **enti locali** e gli altri soggetti che svolgono attività di cooperazione allo sviluppo.

EMENDAMENTO Art. 16:
Al comma 3 e) **inserire** il riferimento all'art. 12 come proposto, per includere nuovamente Regioni, Province autonome e Enti locali quali soggetti rappresentati nella Consulta

4. Sono cooperanti internazionali le persone maggiorenni che, in possesso delle conoscenze tecniche necessarie e di una adeguata esperienza professionale nel settore in cui sono chiamati ad operare, hanno contratto con uno dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 15, comma 3 o con un soggetto della **cooperazione decentrata** di cui all'articolo 12 l'impegno di svolgere attività di lavoro autonomo di elevata rilevanza tecnica, formativa, organizzativa o gestionale nell'ambito di progetti di cooperazione e solidarietà internazionale gestiti dal soggetto contraente. 5. I volontari e i cooperanti internazionali con contratto registrato presso l'Agenzia hanno diritto al collocamento in aspettativa senza assegni, se dipendenti di ruolo o non di ruolo da amministrazioni statali o da enti pubblici. Il periodo di tempo trascorso in aspettativa è computato per intero ai fini della progressione di carriera, della attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza. Il solo diritto al collocamento in aspettativa senza assegni spetta anche al dipendente che segue il coniuge o il convivente in servizio di cooperazione. Alle amministrazioni di appartenenza è data la possibilità di sostituire il dipendente assente per più di tre mesi tramite contratto di lavoro a tempo determinato. In aggiunta ad eventuali condizioni di maggior favore previste nei contratti collettivi di lavoro, alle imprese private che concedono al volontario o al cooperante internazionale, ovvero al coniuge o al convivente che lo segue in loco, da esse dipendenti, il collocamento in aspettativa senza assegni, è data la possibilità di assumere personale sostitutivo con contratto di lavoro interinale o a tempo determinato, oltre gli eventuali contingenti in vigore. 6. I soggetti della cooperazione contraenti possono risolvere anticipatamente il contratto con un volontario o con un cooperante, facendosi carico dell'onere dell'eventuale rimpatrio, in caso di grave inadempienza degli impegni assunti, ovvero di mutamenti delle condizioni del Paese tali da impedire la prosecuzione delle attività del soggetto interessato, dandone comunicazione all'Agenzia. 7. Al termine del periodo di servizio, l'Agenzia rilascia un apposito attestato da cui risultano la regolarità, la durata e la natura del servizio prestato dal volontario o dal cooperante internazionale. Salve più favorevoli disposizioni di legge, le attività di servizio prestate in attuazione della presente legge sono riconosciute ad ogni effetto giuridico equivalenti per intero ad analoghe attività professionali prestate nell'ambito nazionale, in particolare per l'anzianità di servizio, per la progressione della carriera, per il trattamento di quiescenza e previdenza e per l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio.	
Art. 17. *(Commercio equo e solidale)* 1. La Repubblica, attraverso la politica di cooperazione e solidarietà internazionale, riconosce il valore del commercio equo e solidale in quanto forma complementare volta a realizzare scambi commerciali con i produttori dei Paesi cooperanti, che tendono a valorizzare le produzioni, le tradizioni e le culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive che si indirizzano all'obiettivo dello sviluppo sostenibile. 2. Sono, a loro richiesta, iscritte in un apposito albo istituito presso l'Agenzia, che verifica periodicamente la sussistenza e il mantenimento dei requisiti, le organizzazioni e le associazioni che: *a)* praticano gli scambi di cui al comma 1 e possono documentare almeno un triennio di esperienza operativa diretta in attività di Paesi cooperanti; *b)* sono costituite con atto pubblico ai sensi del codice civile e hanno come fine statutario quello di svolgere attività di commercio equo e solidale. 3. I soggetti iscritti all'albo di cui al comma 2 beneficiano di agevolazioni fiscali e di esenzioni dai tassi di importazione stabilite dal Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro degli affari esteri. 4. I soggetti di cui al comma 3 devono presentare annualmente all'Agenzia copia del bilancio certificato e una relazione sulle attività svolte. In caso di mancato adempimento l'Agenzia può escluderli dall'albo di cui al comma 2.	
Art. 18. *(Partecipazione degli immigrati in forma associata alle attività di cooperazione)* 1. Le associazioni e le società cooperative di immigrati possono presentare, a parità di condizioni con i soggetti italiani, progetti di cooperazione internazionale all'Agenzia, **alle regioni e agli altri enti territoriali**, in conformità all'articolo 15 o alle normative regionali di settore.	
Capo VI COPERTURA FINANZIARIA E NORME TRANSITORIE E FINALI **Art. 19.** *(Clausola finanziaria)* 1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.	
Art. 20. *(Disposizioni transitorie e finali)* 1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.	Inserire un comma 2 che preveda l'abrogazione contestuale della legge 49/87

3.14. ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE

RIFORMA LEGGE 49:
commenti al testo del 5 dicembre 2007 del "Comitato Ristretto"

In vista delle audizioni sul testo di riforma della Cooperazione internazionale depositato al Senato il 5 dicembre 2007 dal Comitato Ristretto della Commissione Esteri;

facendo riferimento al documento approvato e diffuso dall'Assemblea dell'Associazione ONG il 30 ottobre 2007 che conserva la sua validità e pertinenza (qui di seguito allegato), possiamo notare la distanza del testo in discussione dalle richieste e dai principi da noi avanzati.

In particolare evidenziamo che:

1) questa proposta di riforma, al di là delle dichiarazioni iniziali, **non promuove "una cooperazione che va oltre il semplice dato economico** per mettere l'attenzione sullo sviluppo integrale della persona umana e sui suoi diritti fondamentali, sullo sviluppo autonomo locale e sulla giustizia distributiva e sul superamento di ogni idea assistenziale della lotta alla povertà";

2) il testo **non prevede meccanismi e prassi innovative rispetto a quelli inseriti nella legge 49** che consideriamo necessari ed indispensabili per ridare flessibilità, qualità e adeguatezza ad una legge che si propone di attivare relazioni di partenariato con i Sud del mondo a 20 anni di distanza dalla approvazione della 49.
   Inoltre esso presenta in diversi punti dell'articolato **un livello di dettaglio superfluo** che l'esperienza dimostra essere una delle cause della impossibilità di procedere a successivi adeguamenti delle normative in vigore utili a migliorare l'efficacia dello strumento legislativo.

3) viene positivamente affermata l'unitarietà della direzione politica in capo al MAE. Tuttavia **il Fondo unico per la cooperazione non dipende dal MAE**, ma permangono - come oggi –gli indirizzi e l'utilizzo prioritario da parte del MEF della maggior parte di queste risorse. Senza un vero "Fondo Unico" allocato al MAE non potrà esserci unitarietà delle politiche di cooperazione.

4) **Il comitato interministeriale (CICS)** ha finalità ambigue. Esso deve costituire un importante momento di coordinamento delle politiche di cooperazione attuate dai diversi ministeri e dei soggetti governativi/pubblici per garantirne la coerenza con

gli orientamenti politici della cooperazione allo sviluppo. Deve quindi **coordinare la cooperazione "*governativa*", ma non quella degli altri soggetti del "sistema *nazionale*"** ai quali va garantita la autonomia di progettazione e di realizzazione degli interventi di cooperazione.

5) **l'Agenzia**, così come è prevista dal testo, da una parte rischia di essere un **mero esecutore di progetti programmati altrove,** dall'altra si pone come soggetto che può raccogliere fondi da privati e nella società civile e può realizzare progetti in gestione diretta.
   Non è assegnato all'agenzia alcun ruolo di promozione, sostegno e coordinamento delle attività promosse dalla società civile, quasi si trattasse di una mega-Ong, salvo poi negarle in via preventiva la possibilità di avere personale e uffici all'estero.
   Inoltre non sono stati chiariti i necessari nessi di collaborazione fra Agenzia e struttura diplomatica del MAE.
   Infine, la direzione dell'agenzia deve prevedere **organi direttivi collegiali** e rappresentativi del "sistema nazionale di cooperazione internazionale"

6) la legge non risolve il problema della effettiva **autonomia delle attività di cooperazione allo sviluppo dalla contabilità ordinaria dello Stato.** La legge 49 – che per questi aspetti è stata una buona legge – ha perduto ogni efficienza quando è stata abolita la contabilità speciale, misura questa che ha ridotto ogni valutazione di efficacia a pura formalità amministrativa.

7) il capitolo che regola la **partecipazione della società civile** (art.15-16-17) è confuso e contraddittorio e quindi da riscrivere: nasce improvvisamente come una concessione. Noi chiediamo che fin dal 2° art. della legge si enunci la soggettività di tutti "attori non statali" pubblici e privati (ciascuno nel proprio ruolo) e la coralità della cooperazione del terzo millennio volta a costruire rete e dialogo di pace fra i popoli mentre lotta contro la povertà.

Nell'attuale forma in tale capitolo:

- **non è chiaro il concetto di società civile** che sottende l'articolato in quanto a tale definizione si associano le Regioni, gli Enti locali e gli enti pubblici;

- **è enormemente ampliata la platea dei soggetti che possono accedere ai finanziamenti** per la cooperazione allo sviluppo in quanto sono inserite genericamente le ONLUS (almeno 200.000 sigle) che, come è noto, non hanno in molti casi alcuna esperienza ne finalità connesse con la Cooperazione allo sviluppo.

- **Il coinvolgimento degli immigrati**, da noi a più riprese richiesto, viene previsto con le non meglio precisate "comunità" di cittadini immigrati;

- non si comprendono i criteri di accreditamento e di passaggio dalla attuale idoneità concessa alle ONG ai nuovi albi;

- **l'art. 16**, **che riguarda i volontari e i cooperanti**, è troppo dettagliato nelle indicazioni operative che devono essere lasciate ad un regolamento successivo e **fa impropriamente riferimento alla legge sul servizio civile** che non può essere certo utilizzata *tout court* per regolare l'impiego di personale espatriato in possesso di esperienza e professionalità che svolge un servizio qualificato nell'ambito di progetti di cooperazione allo sviluppo;

- Gran parte delle norme di questi capitoli, inutilmente dettagliate anche nelle parti condivisibili, irrigidiscono eccessivamente il futuro della attività ordinaria e dovrebbero perciò essere **rinviate alla delega governativa e da questa a norme ministeriali e in qualche parte addirittura a regolamenti** attuativi della stessa agenzia.

- Non è prevista una **normativa di transizione** che regoli il passaggio dalla legge 49 alla nuova legge, senza soluzioni di continuità. Includendo tutte quelle **agevolazioni fiscali** attualmente previste per le attività di cooperazione riconosciuta.

Approvato dall'Assemblea del 11-12 gennaio 2008

NOTA SULLA NUOVA LEGGE SULLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Dopo tanti anni di esperienze sul campo – in gran parte positive – siamo in grado di segnalare alcuni elementi fondamentali che devono caratterizzare le attività di cooperazione allo sviluppo:

- lo sviluppo è una questione di donne e di uomini, essi devono essere il fine di ogni iniziativa e diventare protagonista dello sviluppo proprio e della propria nazione. E' fondamentale affermare e concretamente riconoscere la centralità delle risorse umane, in ogni ambito operativo;
- lo sviluppo è un cammino di corresponsabilità in cui l'educazione gioca un ruolo fondamentale e strategico perché tutte le persone coinvolte possano valorizzare le loro capacità e i loro talenti;
- *lo sviluppo è costruzione di pari opportunità di movimento nel mondo*
- la cooperazione allo sviluppo è quindi una modalità di relazione tra popoli e non esclusivamente tra Governi, tesa al superamento della povertà e della emarginazione per la costruzione della pace nel mondo;
- la cooperazione allo sviluppo si caratterizza perché è fondata sulla capacità progettuale, la professionalità, la valorizzazione del capitale umano, la crescita di un soggetto locale. Per questo non è identificabile con qualsiasi forma di solidarietà internazionale.

Una cooperazione che va oltre il semplice dato economico per mettere l'attenzione sullo sviluppo integrale della persona umana e sui suoi diritti fondamentali, sullo sviluppo autonomo locale e sulla giustizia distributiva e supera ogni idea assistenziale della lotta alla povertà.
Dunque le due parole nuove che la legge deve mettere al centro sono :
partenariato duraturo, al posto di aiuto,
approccio corale della intera società civile e degli enti locali, al posto del bilateralismo o del puro intervento economico statale.
Per garantire la trasparenza nell'uso dei fondi pubblici, è opportuno una netta separazione fra programmazione e decisione di spesa, attuazione dei programmi e controllo dell'efficacia dell'intervento, perciò qualsiasi sia l'ente gestionale, dovrà ***limitare a pochi casi specifici la "gestione diretta" dei programmi di intervento, attenendosi con coerenza al principio di sussidiarietà*** *nella assegnazione dei progetti.*

Fatte queste premesse, l'Associazione ONG Italiane sottolinea che:

a) la legge sia di orientamento, programmazione e indirizzo, non già vaga o ambigua, ma eviti di legiferare su argomenti di dettaglio o soggetti a rapidi mutamenti. **Rimandi dunque in larga misura a *disposizioni ministeriali* o regolamenti** applicativi e normative secondarie più facilmente adattabili al mutare delle situazioni.

b) La cooperazione è una **componente fondamentale e qualificante delle relazioni internazionali del nostro paese**, dunque della politica estera. Mantenere rapporti internazionali attraverso atti e rapporti di cooperazione e di partenariato, oltre la sola diplomazia, oltre i rapporti di forza, qualifica decisamente la politica estera.

c) E' necessaria l'unitarietà della direzione politica che deve fare capo al MAE che metterà in atto tutti i coordinamenti necessari alla migliore attuazione delle azioni;

d) *La legge deve prevedere* **un Vice ministro delegato**, che partecipi al Consiglio dei Ministri e che in accordo con il Ministro degli esteri la gestisca con autorevolezza e ne garantisca la coerenza politica. Il Viceministro potrà costituire anche un adeguato livello di coordinamento di tutte le attività di cooperazione svolte anche da altri ministeri.

e) Venga istituito per l'attuazione della politica di cooperazione un **fondo unico** per l'APS in armonia con gli impegni assunti in sede internazionale, **gestito dal MAE**, di concerto con il MEF in tutti i casi necessari. Certezza dei finanziamenti su base triennale e trasferimento dei fondi residui nello stesso capitolo dell'anno successivo;

f) ci sia il ripristino della contabilità speciale, già prevista nell'art. 14 della legge 49, abrogata con la legge 59 del 1993;

g) La cooperazione e l'APS non deve essere in alcun modo subordinata alla promozione del commercio e degli investimenti italiani e sia del tutto **svincolata** dall'obbligo di fornitura di beni e servizi italiani, raccogliendo la raccomandazione del Parlamento europeo di abbandonare la pratica del cosiddetto "Aiuto legato".
La cooperazione e l'APS esclude ogni intervento a sostegno di operazioni **militari o di polizia** internazionale, anche nell'ambito di operazioni decise in sede di organizzazioni internazionali le quali potranno essere considerate all'interno di altri capitoli del bilancio pubblico dello Stato.

h) Si stabilisca la costituzione di un ente gestionale e programmatico *(p.es. un' Agenzia)* snello, efficiente, capace di valorizzare i soggetti reali e non di sostituirli o di usarli come meri strumenti attuativi di progetti; Che attui effettivamente il principio di sussidiarietà nella realizzazione degli interventi
Lo strumento pubblico della Cooperazione deve garantire capacità di **coordinamento** fra i molti soggetti attivi nella cooperazione e la **programmazione** delle attività, gestire le risorse del fondo unico con la snellezza ed **efficienza** richiesta da questa attività: Dovrà essere dotato, quindi, di larga ***autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria e svincolarsi dalle norme ordinarie della pubblica amministr*azione**.
Le Ong italiane non sono interessate ad un'agenzia che non abbia queste caratteristiche.

i) Gli interventi di **emergenza umanitaria** rientrano nelle politiche di partenariato e co-sviluppo, e di norma sono gestiti dagli stessi soggetti che mantengono relazioni di lungo periodo, ma per le attività di primo soccorso rivolto a salvare direttamente la vita delle persone colpite da calamità, il MAE potrà richiedere l'intervento della Protezione Civile in grado di intervenire efficacemente in poche ore.
Lo stato eviti di promuovere la raccolta di fondi privati, sostenendo invece con ogni facilitazione di tipo normativo e fiscale l'impegno alla società civile in quella direzione.

l) Sia riconosciuto con coerenza l'importanza dell'azione di cooperazione svolta dalle Regioni, EELL, Università, altri enti pubblici in generale, organizzazioni non profit della società civile (in primo luogo delle Ong per le quali sia istituito apposito albo di riconoscimento che non disperda le esperienze e le capacità accumulate nel tempo), che insieme allo Stato costituiscono il **"sistema nazionale della cooperazione".**
Sia riconosciuto e previsto l'apporto delle associazioni dei **cittadini immigrati** e facilitato l'impiego di essi nella realizzazione dei progetti. *Estendendo fra l'altro il diritto di impiego in programmi Ong di cittadini stranieri incluso quelli extracomunitari.*

Siano definiti **"soggetti promotori della cooperazione"** tutti quegli enti pubblici e privati no profit che condividono gli obiettivi della legge e in quello spirito intrattengono rapporti duraturi di partenariato con loro omologhi dei paesi del Sud, da soli o in rete con altri, e sia loro concesso, nel proprio ambito il **diritto alla "promozione"** di progetti di cooperazione.
Siano definiti **"soggetti attuatori",** quegli enti pubblici e privati, anche profit, in grado di realizzare **programmi definiti dall'agenzia** in accordo con i partner del Sud, e messi a bando per la realizzazione.
Sia riconosciuto e sostenuto il **ruolo del volontariato** sia in Italia (per la sensibilizzazione della opinione pubblica e promozione dei progetti) sia all'Estero, per contribuire ad arricchire le relazioni di partenariato e contribuire ai progetti, **in raccordo con la recente legge sul Servizio Civile Volontario.** *Siano mantenute le tutele e le garanzie fin qui previste estendendo al settore privato le possibilità di collocamento in aspettativa; introducendo inoltre delle norme contro la doppia imposizione e prevedendo una adeguata franchigia fiscale per le spese locali sostenute dai volontari*

m) Vista la tradizionale e positiva coralità degli interventi di cooperazione internazionale è necessario istituire momenti di dibattito pubblico, coordinamento e programmazione generale attraverso una **consulta nazionale** che coinvolga le rappresentanze del ***"sistema nazionale della cooperazione***", anche garantendo una loro partecipazione negli organi di programmazione e controllo dell'ente gestionale.

n) Sia dato opportuno rilievo alle attività in Italia e in Europa per la sensibilizzazione della opinione pubblica, per la educazione allo sviluppo, la costruzione di partenariato a Nord e fra nord e sud, la promozione di campagne tematiche, considerandolo elemento integrante dell'attività di cooperazione internazionale

n) Siano stabilite adeguate **norme transitorie** per evitare ogni paralisi dell'attività di cooperazione durante il periodo di messa a punto delle nuove normative.

Roma, 30 ottobre 2007

3.15. CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

PARERE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DELLA COOPERAZIONE DELL'ITALIA CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO.

Punto 1) Elenco A - OdG - Conferenza Stato-Regioni

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole allo schema di disegno di legge recante delega al Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, a condizione che vengano accolti gli emendamenti riportati nel testo allegato al presente documento.

La Conferenza propone i seguenti ulteriori emendamenti al testo:

1) **articolo 1, comma 1, modificare come segue:**

   1. Con l'obiettivo di garantire che la politica di cooperazione allo sviluppo sia orientata al miglioramento delle condizioni economiche, sociali, culturali, di lavoro e di vita delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, anche con iniziative ~~di~~ ***rivolte alla*** formazione, ***allo sviluppo dei sistemi produttivi locali e dei processi di rinnovamento delle politiche di governo dei territori,*** alla cancellazione del debito, alla lotta alla povertà e alla discriminazione di genere, alla tutela dell'infanzia, alla promozione dei diritti umani, (…)

2) **articolo 2, comma 1, lettera l):**

   l) prevedere che nell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo sia riconosciuto e valorizzato il ruolo dei soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, ~~tra cui le~~ ***in particolare delle*** organizzazioni non governative, che contribuiscono al perseguimento delle finalità di cui all'art. 1, comma 1, disciplinandone il quadro giuridico relativamente all'attività di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale;

3) **articolo 2, comma 2, lettera a):**

   a) l'Agenzia attua la politica di cooperazione e di solidarietà internazionale avvalendosi ~~anche~~ ***prioritariamente*** dei soggetti di cui alle lettere ***e)bis*** e l) del comma 1, nonché eroga, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre Amministrazioni per lo svolgimento della attività di cooperazione; acquisisce altresì incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di Banche, Fondi e Organismi Internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri paesi aventi analoghe finalità;

La Conferenza chiede, inoltre, un chiarimento in merito al significato della disposizione di cui all'articolo 2, comma 5, nella parte in cui prevede che le risorse finanziarie, derivate dalla riduzione delle dotazioni organiche delle Amministrazioni e degli Enti di provenienza del personale dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, confluiscano nel fondo unico per essere interamente destinate alla copertura del trattamento economico del personale.

Le Regioni Lombardia e Siciliana propongono, inoltre, l'espunzione dal testo delle lettere c) e d) dell'articolo 2, comma 2.

Roma 29 marzo 2007

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DELLA COOPERAZIONE DELL'ITALIA CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO.

Art. 1
(Finalità e oggetto della delega)

1. Con l'obiettivo di garantire che la politica di cooperazione allo sviluppo sia orientata al miglioramento delle condizioni economiche, sociali, culturali, di lavoro e di vita delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, anche con iniziative di formazione, alla cancellazione del debito, alla lotta alla povertà e alla discriminazione di genere, alla tutela dell'infanzia, alla promozione dei diritti umani, del ruolo delle donne, della solidarietà internazionale e della pace e alla tutela dei beni comuni, dell'ambiente e del patrimonio culturale, e sia ispirata ai principi e alle raccomandazioni delle Nazioni Unite, in coerenza con la normativa comunitaria vigente in materia, il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è delegato ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina della cooperazione italiana allo sviluppo, della organizzazione delle relative strutture e degli interventi e delle attività di cooperazione.
2. I decreti, in coerenza con la normativa comunitaria in materia e con gli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale nonché in conformità ai principi e ai criteri direttivi di cui all'art. 2, assicurano il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti in materia di cooperazione allo sviluppo.
3. Dalla applicazione della presente legge e dalla adozione dei criteri legislativi di cui al comma 1, non possono scaturire nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 2
(Principi generali e criteri direttivi)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
   a) assicurare l'unitarietà della politica di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, quale parte integrante della politica estera, anche prevedendo e disciplinando forme di coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione **nazionale**;
   b) prevedere che gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo non possano essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per il finanziamento e lo svolgimento di attività militari;
   c) prevedere che i finanziamenti dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo siano utilizzati in coerenza con i principi condivisi in sede OCSE-DAC;
   d) prevedere che nelle attività di cooperazione allo sviluppo sia privilegiato, compatibilmente con la normativa comunitaria, l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi;
   e) attribuire la responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce le finalità e gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera, definendo le priorità e le disponibilità finanziarie generali nonché per i singoli Paesi aree di intervento, ~~anche~~ attivando forme di **concertazione con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del D.lgs. 281 del 1997, nonché forme di** consultazione degli altri soggetti pubblici e privati del sistema nazionale di cooperazione;
   e bis) riconoscere **il ruolo e** la funzione della cooperazione decentrata **quale strumento di partecipazione attiva delle comunità territoriali per il perseguimento delle finalità della presente legge**, prevedendo modalità di coordinamento con la politica nazionale di

cooperazione allo sviluppo **delle iniziative delle Regioni, delle Province autonome, delle Province e dei Comuni;**

f) attribuire il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione al Ministro degli affari esteri;

g) prevedere che le finalità e gli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo siano preventivamente trasmessi al Parlamento, che viene altresì periodicamente informato sullo stato di attuazione;

h) istituire la Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, ente di diritto pubblico, che attua gli indirizzi e le finalità stabiliti dal Ministro degli Affari esteri; prevedere la corrispondente riduzione e, ove possibile, la soppressione delle strutture le cui attività sono trasferite alla Agenzia;

i) disciplinare gli interventi umanitari di emergenza immediatamente successivi a quelli atti a consentire la tutela della integrità della vita delle popolazioni, anche mediante il coordinamento della disciplina vigente, ferme restando le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile, di cui alla legge 24.02.1992, n. 225, ed al decreto legge 31.05.2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26.07.2005, n. 152;

~~**l) riconoscere la funzione della cooperazione decentrata, prevedendo modalità di coordinamento con la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo;**~~

l) prevedere che nell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo sia riconosciuto e valorizzato il ruolo dei soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, tra cui le organizzazioni non governative, che contribuiscono al perseguimento delle finalità di cui all'art. 1, comma 1, disciplinandone il quadro giuridico relativamente all'attività di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale;

m) mantenere le competenze attribuite al Ministro dell'economia e delle finanze concernenti le razioni con le Banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e la partecipazione finanziaria a detti organismi, regolamentandola nel rispetto del principio di semplificazione; prevedere che le stesse competenze siano esercitate d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui alla lettera e) del presente comma;

n) riservare al Ministro degli affari esteri la definizione e l'attuazione delle politiche del Fondo europeo di sviluppo, da esercitarsi d'intesa, per quanto di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze.

2. I decreti legislativi di cui all'art. 1, comma 1, nel disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia di cui al comma 1, lettera h), prevedono che:

a) l'Agenzia attua la politica di cooperazione e di solidarietà internazionale avvalendosi anche dei soggetti di cui alla lettera l) del comma 1, nonché eroga, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre Amministrazioni per lo svolgimento della attività di cooperazione; acquisisce altresì incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di Banche, Fondi e Organismi Internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri paesi aventi analoghe finalità;

b) l'Agenzia, in sede di pianificazione delle strategie operative e degli interventi, assicura la coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui alla lettera e) del comma 1 di tutte le iniziative di cooperazione allo sviluppo, ~~**incluse quelle proposte e finanziate dalle Regioni e dagli enti locali**~~

c) l'Agenzia promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione; può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui alla lettera e) del comma 1;

d) l'Agenzia promuove altresì iniziative volte ad attrarre risorse finanziarie private per la realizzazione di interventi di cooperazione e di solidarietà internazionale, ivi comprese le emergenze umanitarie, in specie volte alla lotta alle pandemie;
e) l'Agenzia dispone, per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, di un fondo unico ove confluiscono le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al comma 1, lettere n) e o), i proventi derivati dai servizi e dalle attività di cui alla lettere a), c) e d) del presente comma, nonché i fondi apportati dalle Regioni e dagli altri enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia, liberalità e legati;
f) le operazioni effettuate nei confronti dell'Agenzia, delle Amministrazioni dello Stato e dei soggetti di cui alla lettera m) del comma 1, che provvedono al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, non sono imponibili, conformemente alle disposizioni vigenti; analogo beneficio compete alle importazioni di beni connessi alle medesime finalità;
g) l'Agenzia e' dotata di autonomia di bilancio, nonché di capacità di determinare le norme concernenti a propria organizzazione ed il proprio funzionamento.

3. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23.08.1988, n. 400, su proposta del Ministro degli Affari Esteri, è emanato lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1, lettera i), in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:
   a) definizione delle attribuzioni del direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro degli Affari Esteri;
   b) attribuzione al direttore dell'Agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché della responsabilità dell'attuazione della politica di cooperazione e di solidarietà internazionale e del raggiungimento dei relativi risultati;
   c) previsione di un comitato direttivo, presieduto dal direttore dell'Agenzia e composto da membri di elevata e provata competenza, di cui almeno ~~**uno nominato**~~ **tre nominati** dalla Conferenza unificata di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997;
   d) definizione dei poteri ministeriali di controllo e vigilanza;
   e) previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro degli Affari Esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
   f) istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione;
   g) deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli Affari Esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall'attività dell'agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse.
4. I decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, adottati di concerto con il Ministro per le Riforme e Innovazioni nella pubblica amministrazione, disciplinano le modalità di determinazione e copertura dell'organico dell'Agenzia, anche prevedendo l'inquadramento nell'Agenzia del personale già in servizio presso la Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo. Disciplinano, altresì, il regime giuridico ed economico del personale dell'Agenzia, garantendo il trattamento giuridico ed economico e le competenze in godimento presso il Ministero degli affari esteri al momento dell'inquadramento.
5. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al comma 4, da svolgere previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono ridotte le dotazioni organiche delle Amministrazione e degli Enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie confluiscono nel fondo di cui al comma 2, lettera e), e sono interamente destinate alla copertura del trattamento economico del personale;

6. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, sono disciplinate le modalità di funzionamento dell'Agenzia ed è altresì determinata la quota massima dello stanziamento, a valere sul fondo di cui al comma 2, lettera e), da destinare alle spese di funzionamento.
7. Per quanto non espressamente previsto, si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'art. 8 del decreto legislativo 30.07.1999, n. 300;
8. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, si provvede, altresì, al riordino e al coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri, ove reso necessario per effetto delle disposizioni riguardanti la modifica della disciplina della cooperazione allo sviluppo.

Articolo 3
(Disposizioni attuative)

1. Gli schemi dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.
2. Sugli schemi dei decreti legislativi il Governo acquisisce il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e della conferenza Stato-città. Detti pareri devono essere resi entro venti giorni dalla ricezione degli schemi stessi. I pareri delle Conferenze sono immediatamente comunicati alle Commissioni parlamentari predette. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.
3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.
4. Le disposizioni previste dai commi 1 e 2 si applicano anche per l'adozione dei decreti di cui al comma 3.

Articolo 4
(Norme transitorie)

1. Su proposta del Ministro degli Affari Esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per le parti di sua competenza, il Governo emana, ove necessario, entro i 90 giorni successivi alla scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 1, con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, le norme attuative dei decreti legislativi emanati nell'esercizio delle deleghe di cui all'art. 1, comma 1.

3.16. CONFINDUSTRIA

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI , EMIGRAZIONE

Indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina

SPUNTI PER IL RILANCIO DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA

Il contributo delle imprese

Roma, 18 febbraio 2008

1. L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO : UNA PRIORITA' PER L'ITALIA

L'aiuto pubblico allo sviluppo riveste un ruolo determinante non solo come elemento autonomo di crescita ma, soprattutto, come fattore catalizzatore per promuovere la creazione di quell'ambiente favorevole alla crescita socio-economica e al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni nei PVS.

L'Italia - insieme ai principali Paesi industrializzati - ha importanti responsabilità nel promuovere significativi interventi volti ad alleviare la povertà e a sostenere lo sviluppo socio-economico delle aree sottosviluppate. Il nostro Paese ha sempre svolto un ruolo significativo nel campo della Cooperazione allo Sviluppo. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni abbiamo assistito ad un affievolimento degli interventi, accompagnato da un ridimensionamento delle risorse finanziarie disponibili (tendenza corretta in parte dalla finanziaria 2007) che spiegano il primato negativo dell'Italia in sede OCSE (tra gli ultimi per quanto riguarda il rapporto APS/PIL).Tale rapporto è, infatti, passato dallo 0,37% nel 1987-88 allo 0,15% nel 2004, 0,29% nel 2005 (dovuto ,soprattutto, alla cancellazione del debito Iraq e alle maggiori erogazioni a istituzioni finanziarie multilaterali) e allo 0,20% nel 2006.

Da rilevare, inoltre, che l'Italia - diversamente dai maggiori donatori mondiali - devolve al canale multilaterale oltre i due terzi delle risorse stanziate per l'APS (principalmente sotto forma di contributi cosiddetti obbligatori e, in minor misura, come contributi volontari), mentre il MAE gestisce una parte limitata di fondi (circa 1/3 del totale).

Una conseguenza di tale anomalia, tutta italiana e ben poco nota, è che si perde quasi totalmente la visibilità dello sforzo finanziario italiano e si demanda in larghissima misura l'esecuzione della politica di cooperazione ad organismi finanziari internazionali sui quali **-** ad eccezione, forse, del FES (ove la partecipazione italiana è del 13.4%) **-** l'influenza e la capacità di orientamento del nostro Paese sono assai limitate e decrescenti.

Oltre alla preoccupante riduzione delle risorse disponibili, l'Italia è priva di un piano strategico a medio-lungo termine di Cooperazione allo Sviluppo in grado definire scelte geografiche prioritarie e interventi settoriali condivisi. A ciò si aggiungono debolezze organizzative, amministrative e un inesistente coordinamento tra le varie istituzioni (Ministeri, Protezione Civile, Regioni ed Enti locali) che provocano inefficienza e scarso impatto.

La legge 49/87 è una buona legge che dopo tanti anni ha, tuttavia, perso efficacia e deve essere aggiornata per tener conto dei profondi mutamenti verificatisi a livello internazionale, anche per effetto della globalizzazione dei mercati.

Se i flussi netti medi di APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo) a livello mondiale ristagnano da tempo (periodo 1999 - 2005) intorno ai $ 65 miliardi (80 circa nel 2004 e 106 nel 2005), per contro nel 2006 gli Investimenti Diretti verso i paesi emergenti hanno superato i 260 miliardi di dollari, mentre nel 2005 le rimesse degli emigrati dai PVS verso i loro Paesi di origine tramite canali ufficiali hanno superato i 167 miliardi di dollari, il doppio del 2001 e ben superiore al totale dell'assistenza allo sviluppo fornita dai paesi industrializzati e facendo delle rimesse la fonte di capitale esterno più significativa per molti PVS.

Negli ultimi anni, inoltre, sono entrati nel mercato internazionale Paesi che per diverse ragioni non partecipavano alla competizione. Tra questi, i più importanti sono Cina, India, Russia e Brasile; Paesi che crescono a tassi elevati, che accumulano enormi risorse, che attivano notevoli flussi di investimenti esteri e che rilanciano nuove e incisive forme di Cooperazione allo Sviluppo, specialmente in Africa. Occorre quindi confrontarsi, oltre che con i Paesi di consolidata tradizione in tema di Cooperazione allo Sviluppo (Usa, Germania, Francia, Danimarca, ecc.) e con le principali Organizzazioni Internazionali, con l'azione intrapresa dai Paesi emergenti per percorrere una strada di maggiore efficacia e rapidità dell'intervento, magari concentrandolo in alcune aree di interesse prioritario per l'Italia.

2. LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Il Disegno di Legge Delega approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2007 ha avuto il merito di riaprire la riflessione, dopo oltre un decennio di falliti tentativi di approvare una legge di riforma della Cooperazione allo Sviluppo. Inoltre, la contemporanea decisione della Commissione Esteri del Senato di promuovere un'indagine conoscitiva sull'argomento consente ai vari attori della cooperazione di approfondire la *vision*, gli obiettivi e gli strumenti di tale attività.

Va, tuttavia, rilevato che l'avvio della discussione in Commissione Esteri del Senato dei vari disegni di legge e della stessa proposta presentata dal Governo non ha consentito di pervenire a soluzioni normative condivise, soprattutto sull'esigenza di prevedere l'istituzione di una Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo e la Solidarietà Internazionale, senza un adeguato approfondimento degli aspetti giuridici e patrimoniali nonché degli strumenti finanziari e delle regole di *governance*.

Si tratta di aspetti cruciali che investono l'efficacia della nostra futura politica di Cooperazione e la necessità stessa di dotarci di strumenti chiari e definiti di politica estera.

Il Testo unificato proposto il 5 dicembre scorso dal Relatore Sen. Tonini riflette le divisioni emerse e, pur rappresentando una utile base di confronto, non ci sembra sciolga alcuni aspetti di fondo che qui si seguito sottolineiamo.

1. Il ruolo delle imprese nel rilancio della politica di Cooperazione allo Sviluppo

Il sistema delle imprese deve essere riconosciuto soggetto primario della Cooperazione allo Sviluppo.

Confindustria - pur ritenendo opportuna la conferma che la Cooperazione allo Sviluppo sia parte integrante della politica estera e che quest'ultima sia responsabilità del Ministro degli Affari Esteri, così come il coordinamento di tutte le attività di cooperazione - **ritiene gravissimo che nel disegno di legge delega e nello stesso testo unificato manchi ogni indicazione del coinvolgimento delle imprese quali insostituibile veicolo di sviluppo in grado di contribuire alla crescita socialmente e ambientalmente sostenibile dei PVS.**

Dalla lettura dei testi traspare, infatti, che la Cooperazione allo sviluppo sia intesa più come attivatore di solidarietà anziché motore di sviluppo privilegiando altri soggetti magari adatti a interventi di tipo solidaristico, ma non all'implementazione di programmi complessi di trasferimento di know how, investimenti e sviluppo dei sistemi produttivi locali.

Del resto il nostro approccio si ritrova chiaramente già nell'obiettivo 8 (*Develop a Global Partnership for Development*) dei ***Millennium Development Goals*** in particolare, laddove si sottolinea l'importanza della qualità dell'aiuto allo sviluppo rispetto alla quantità e **riconoscendo nel sistema delle imprese uno dei massimi protagonisti,** in quanto vettori di trasferimento di know-how, tecnologie, esperienze di gestione di sistemi complessi e formazione del tessuto imprenditoriale senza il quale non esiste sviluppo duraturo.

La nozione di Cooperazione allo Sviluppo che ne consegue – condivisa dalla stessa Unione Europea - è un'interessante combinazione di cooperazione e sviluppo, oltre che di intervento umanitario per fare fronte a situazioni di emergenza. Infatti, l'obiettivo primario della lotta alla povertà viene perseguito attraverso la crescita delle strutture economiche locali, delle infrastrutture e dell'ambiente, della salute e dell'istruzione **riservando al settore privato un ruolo chiave** come:

- ***beneficiario diretto***, per i progetti che riguardano il rafforzamento delle imprese e dei mercati nei PVS;
- ***advisor***, attraverso la consultazione sulla definizione delle linee strategiche dell'aiuto (settori, strumenti, sinergie con il mercato);
- ***moltiplicatore***, laddove iniziative di Cooperazione allo Sviluppo tra imprese fungono da catalizzatore per più ingenti investimenti.

Tra le attività previste alcuna menzione è riconducibile a quanto nella stessa L 49/87 veniva esplicitato, tra le altre, come attività proprie della Cooperazione:

-"…la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati… (art 2, par 3 a)

- la realizzazione di interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica ai fini del trasferimento di tecnologie appropriate nei Paesi in via di sviluppo (art2 par 3 i)

da cui si evince il coinvolgimento diretto del settore produttivo nazionale nel sostegno delle economie dei PVS.

2. Governance della politica di Cooperazione allo Sviluppo e della sua attuazione

Il testo unificato proposto dal Relatore prevede una *governance* centrata sui seguenti attori: il **CICS** (Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo), il **MAE**, il **MEF** e **l'Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale.**

La società civile parteciperebbe - con un ruolo consultivo – alla definizione degli indirizzi della politica di cooperazione attraverso l'istituzione di una **Consulta per la cooperazione allo sviluppo.**

Tale architettura - che riprende in parte l'impianto della L 49/87 nella sua formulazione iniziale e poi cancellati - ci sembra poco consona alle esigenze di snellezza del processo decisionale e di efficacia anche operativa delle attività di cooperazione.

L'Agenzia, in tale ottica, si configurerebbe più come entità esecutiva che soggetto autonomo.

3. Il ruolo dell'Agenzia

Confindustria non è aprioristicamente contraria alla istituzione di una Agenzia, in presenza delle gravi carenze organizzative e di mantenimento degli impegni che caratterizzano la DGCS e la UTC alle quali non si è finora posto riparo.

Confindustria ritiene che :

- L'Agenzia – anche se ente di diritto pubblico - deve poter operare con la flessibilità tipica di un organismo di diritto privato, prevedendo la **presenza di rappresentanti anche delle imprese negli organi di gestione (** si accenna ad un collegio dei revisori e ad un generico organismo di controllo di gestione). Dovrebbe, quindi, prevedersi - come già per altri Enti di diritto pubblico - un adeguato Consiglio di Amministrazione che rappresenti gli attori essenziali della Cooperazione e abbia i poteri di indirizzo e di controllo sulla gestione. Per esempio, chi esercita il controllo di legittimità e chi valuta la rispondenza dei progetti ai requisiti di cooperazione allo sviluppo e i risultati conseguiti?

- L'Agenzia non deve eseguire direttamente i progetti ma **controllare e coordinare le iniziative** la cui esecuzione deve essere preferibilmente affidata a soggetti terzi, qualificati attraverso gare con procedure concorsuali sul modello della Commissione Europea e degli altri Organismi Finanziari Internazionali. L'Agenzia sarebbe quindi un *program manager* e si concentrerebbe sulla **identificazione, monitoraggio e valutazione dei progetti.**

- Se il principio di modifica dall'attuale DGCS del MAE alla Agenzia trae origine dalla necessità di migliorare, rendere più efficiente e qualificare l'attuale gestione, sarà inevitabile doversi dotare di expertise di alto livello, innovando i profili professionali attualmente presenti in particolare nella Unità Tecnica Centrale. Questo, se non per il primo anno, comporterà certamente per gli anni successivi dei costi aggiuntivi.

  In un quadro di generale scarsità di fondi per la Cooperazione, il modello di Agenzia così come proposto nel testo unificato ("dalla attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ") porterebbe, invece, inevitabilmente ad un aumento dei costi di struttura, di gestione e amministrativi a scapito della spesa sui progetti.

- Se l'Agenzia fosse soggetta alle attuali rigidità imposte dalla separazione dei capitoli di bilancio e dai controlli della Ragioneria del MEF, essa non sarebbe più efficace dell'attuale DGCS. Occorre, quindi, un **fondo unico** e un controllo ex-post della Ragioneria e della Corte dei Conti sulla base degli obiettivi che le attività si propongono. In tale fondo unico devono rientrare anche i fondi affidati alle Banche di Sviluppo, prevedendo che nell'Agenzia abbia un ruolo diretto anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze. E' fondamentale assicurare la continuità nelle attività di cooperazione internazionale che richiedono impegni pluriennali e ininterrompibilità;

- Qualora gestisca componenti della cooperazione esterna dell'Unione Europea - nel quadro della riforma di Europeaid e dei nuovi strumenti previsti dalla nuova pianificazione finanziaria 2007-2013 - **l'Agenzia deve evitare di eseguire direttamente le attività e fare riferimento alle imprese e agli altri soggetti di cooperazione.**

4. Nuovi strumenti finanziari

Per rilanciare la Cooperazione allo Sviluppo occorre utilizzare strumenti innovativi di ingegneria finanziaria, capaci di coinvolgere a fianco del contributo pubblico capitali privati. Solo in questo modo si possono accrescere le risorse per lo sviluppo e ottenere una maggiore garanzia sulla validità dei progetti. Accanto ad una maggiore valorizzazione dei crediti di aiuto, **Confindustria suggerisce di creare strumenti finanziari per la raccolta di fondi sul mercato dei capitali con garanzia sovrana.**

5. Modifica del Regolamento di attuazione della Legge 49/87

Nelle more della riforma occorre approvare un aggiornamento del Regolamento di attuazione della legge 49/87 in grado di assicurare una continuità operativa e consentire il rispetto degli impegni internazionali dell'Italia. Confindustria propone le seguenti modifiche:

a) Procedure di gara della Cooperazione allo Sviluppo

Per accelerare e rendere più efficace il meccanismo di istruttoria e di definizione delle gare, la DGCS mutua le procedure dell'Unione Europea e della Banca Mondiale, affidando a consulenti esterni le attività istruttorie.

b) Risoluzione delle controversie nella gara e nella gestione del contratto

Negli accordi di cooperazione sia per doni sia per crediti d'aiuto devono essere chiare le modalità di risoluzione delle controversie e, in particolare per i crediti d'aiuto, deve essere prevista la definizione del contenzioso con un arbitrato internazionale

c) Attività della UTC e la valutazione delle offerte

L'UTC deve svolgere funzione di " program manager" e non di esecuzione di progetti.

d)Attività delle ONG e degli enti pubblici

Laddove la Cooperazione finanzi attività di carattere economico ovvero economicamente rilevanti, la realizzazione delle stesse deve essere aperta alle imprese mediante la pubblicazione di una gara che metta in concorrenza tutti gli operatori di quello specifico settore economico, che devono poter competere a pari condizioni.

e) Costituzione del "fondo unico"

Nel fondo unico, che va comunque costituito al più presto, devono confluire per ora le risorse affidate dalla Legge Finanziaria alla DGCS.

4. SINTESI DEI PRINCIPALI ARGOMENTI DELLE AUDIZIONI

(a cura del Servizio Studi del Senato)

Temi relativi alla cooperazione allo sviluppo. Sintesi delle audizioni

- **4.1. FILOSOFIA DI FONDO E OPPORTUNITÀ DELLA RIFORMA**

In relazione alle questioni di carattere generale poste da una riforma della cooperazione allo sviluppo, il vice ministro degli Affari esteri Patrizia Sentinelli, intervenendo nella prima seduta dell'indagine conoscitiva, il 15 marzo 2007, ha affrontato in primo luogo il problema dell'efficacia degli interventi. L'attuale scarsa efficacia degli interventi impone una maggiore responsabilizzazione della scelta politica in risposta all'ampiezza delle tematiche che si intrecciano nel quadro della cooperazione allo sviluppo (questioni energetiche, ambientali, economiche ecc.) e alle esigenze di coordinamento poste dalla varietà degli operatori coinvolti. In tale ottica la riforma passa attraverso la presentazione di un disegno di legge delega con il quale il Governo si propone di assumere la responsabilità politica di individuare gli strumenti più idonei per il raggiungimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Tale assunzione di responsabilità risponde alla necessità di rimarcare la natura eminentemente politica delle scelte di fondo relative alla cooperazione.

Nell'ambito dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCE - Associazione nazionale dei costruttori edili - svoltasi il 13 dicembre 2007, Giandomenico Ghella, presidente del Comitato lavori all'estero dell'Associazione, ha affermato l'esigenza di attribuire alla cooperazione un ruolo di "attivatore di sistema". Tale ruolo, secondo la ricostruzione di Ghella, è stato già egregiamente assolto in passato: molte imprese del settore edile, infatti, hanno operato in contesti molto difficili nei Paesi in via di sviluppo, realizzando importanti opere pubbliche. Secondo il rappresentate ANCE, però, tale forza propulsiva è venuta meno nel tempo, a causa di varie vicende, [come "Tangentopoli"] che hanno indebolito la classe imprenditoriale. La ripresa dello slancio delle imprese del settore edile è di fondamentale importanza, in quanto i cardini principali di una cooperazione efficace sono la formazione e la realizzazione di infrastrutture. Il ruolo delle imprese nel rilancio della cooperazione non deve essere trascurato.

In merito alle linee di fondo della proposta di riforma della cooperazione, Roberto Lippi dell'ANCE ha mosso alcuni rilievi critici partendo dalla considerazione che tale riforma non prevede strumenti adeguati alla promozione di una nuova concezione di *partnership* allo sviluppo, mantenendo in generale un'impostazione più tradizionale. La riforma non prevede strumenti per mettere a disposizione dei Paesi beneficiari le migliori pratiche di sviluppo e per generare un autentico e proficuo interscambio di esperienze.

L'esperienza e la sensibilità delle ONG in merito al sistema italiano di cooperazione e alla necessità della sua riforma sono state rappresentate alla Commissione dal CIPSI (Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale), dal COCIS (Federazione di ONG laiche) e dalla Associazione delle ONG italiane. Tali organizzazioni, nei documenti trasmessi, hanno tutte sottolineato la necessità di 'ripensare' gli schemi della cooperazione internazionale, tenendo conto dell'esigenza di porre maggiore attenzione alla persona umana e ai suoi diritti fondamentali, nonché alle numerose trasformazioni avvenute a livello internazionale e nei rapporti tra i popoli. In particolare il documento del CIPSI indica migrazioni, terrorismo, ripetersi frequente di situazioni di emergenza umanitaria e sanitaria come sfide di fronte alle quali è necessario adottare modelli nuovi di relazioni fra Stati, popoli e culture diverse. Il nuovo modello di cooperazione internazionale dovrebbe pertanto riflettere un nuovo senso di giustizia internazionale e di coerenza politica nella scelta di criteri di ripartizione delle risorse tra Paesi sviluppati e Paesi la cui crescita va sostenuta.

Come ulteriore contributo alla riflessione sulla filosofia di fondo della cooperazione, la Confindustria, nel documento trasmesso alla Commissione, fa osservare come negli ultimi anni

siano entrati nel mercato internazionale Paesi come Cina, India, Brasile, Russia che, in virtù di una forte crescita economica, sono in grado di attivare flussi di investimenti verso i Paesi ancora in via di sviluppo attivando nuove forme di cooperazione, molto differenti da quelle tradizionali, e come sia dunque necessario confrontarsi con tali nuove problematiche per rendere gli interventi di cooperazione maggiormente efficaci e rapidi.

Vincenzo Mannino, segretario generale di Confcooperative, intervenendo nel corso della seduta del 13 dicembre 2007, ha espresso apprezzamento per le linee portanti della riforma della cooperazione proposta dal Governo. Ha giudicato con favore anche il ricorso allo strumento della delega, in quanto debitamente circoscritto e comunque sorretto da una normazione già sufficientemente chiarificata ed individuata dal testo unificato. A differenza dei rappresentanti dell'ANCE intervenuti nella stessa seduta, Mannino ravvisa nella proposta di riforma anche elementi di novità nella direzione di una cooperazione più orientata verso il partenariato per lo sviluppo, pur avvertendo che, a suo avviso, molte regioni specialmente dell'Africa continuano a richiedere strumenti diversi.

Sempre in relazione al progetto di riforma, Giorgio Bertinelli, Vicepresidente della Lega delle Cooperative, (13 dicembre) ha espresso apprezzamento per il rilevo dato al coinvolgimento della società civile in tutte le sue articolazioni. Il progetto di riforma contiene poi elementi di interesse per la promozione dell'autosviluppo, per favorire la crescita dell'occupazione, per permettere alle organizzazioni di rappresentanza di entrare direttamente nelle attività di *business*.

Giacomo Barbieri, coordinatore del Dipartimento internazionale CGIL, durante la seduta del 16 gennaio 2008 ha sottolineato che l'esigenza di una riforma della legge n. 49 del 1987 deriva anche dalla progressiva globalizzazione dell'economia negli anni successivi a quella normativa. Tale fenomeno ha suscitato specifica riflessione anche a livello internazionale, soprattutto in sede OCSE e UE.

In merito al progetto di riforma Barbieri ne apprezza l'impostazione, secondo la quale la cooperazione dovrà costituire parte integrante della politica estera italiana. Positivo è anche il riferimento alla promozione dei diritti umani e del lavoro, sebbene manchi un riconoscimento del diritto all'associazione sindacale, strumento concreto di promozione dei diritti del lavoratore e fattore determinate per lo sviluppo e la democrazia.

Luigi Cal, responsabile dell'Ufficio internazionale della CISL, nel suo intervento svolto nel corso della seduta del 16 gennaio, ha espresso una valutazione positiva sulla riforma della cooperazione, che rafforza la funzione della cooperazione quale parte integrante della politica estera italiana e privilegia la nozione di partenariato allo sviluppo su quella di aiuto allo sviluppo. Dare maggior rilievo alla promozione delle strutture democratiche e allo sviluppo di corrette relazioni industriali nei Paesi *partner*, esportando in tale ambito un modello basato sul dialogo e la negoziazione sono finalità del progetto di riforma opportune e apprezzate. Per quanto riguarda le tecniche concrete per la realizzazione della riforma, Cal riprende il tema dell'opportunità della delegificazione e auspica l'abrogazione della legge n. 49/1987, pur prevedendo un regime transitorio.

In merito alle linee portanti della riforma, Gianni Italia, (ISCOS, Istituto per la cooperazione allo sviluppo) ha rilevato come, durante i lavori della Commissione, la maggiore o minore rilevanza data ai temi della tutela dei diritti umani, del lavoro e più in generale della partecipazione democratica, sia stata trattata come opzione di carattere politico. Tuttavia l'esperienza indicherebbe che senza tali componenti viene a mancare la stessa sostenibilità economica dei progetti.

- **4.2. COMPETENZE DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI, COMPETENZE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, RUOLO DEL COMITATO INTERMINISTERIALE**
    - *Vice ministro*
    - *Ruolo delle Ambasciate e del personale diplomatico*
    - *Indirizzo politico/esecuzione degli interventi*
    - *Comitato interministeriale (CICS)*

Centrale nell'intervento del Vice ministro degli Esteri Sentinelli (15 marzo 2007) risulta l'affermazione secondo cui le funzioni richieste dalla politica della cooperazione non possono esaurirsi nell'ambito dell'apparato tecnico-diplomatico delle strutture del MAE. Al cuore dell'attività di cooperazione vi dev'essere l'impegno politico del governo, che ne risponde alla Nazione e in sede internazionale. Le strutture tecniche sono imprescindibile strumento della decisione politica.

L'ipotesi di istituire un Vice ministro per la cooperazione è apprezzata da Giorgio Bertinelli, della Lega delle Cooperative (13 dicembre 2007): una figura istituzionale ad alto livello sembra essere elemento utile a sottolineare l'importanza che dovrà assumere il tema della cooperazione allo sviluppo nella futura politica estera italiana. Bertinelli ha affermato inoltre di condividere la scelta di istituire un Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, quale strumento di raccordo tra i vari operatori del settore.

Nel suo intervento del 16 gennaio 2008, Giacomo Barbieri (CGIL) ha espresso il parere secondo cui gli aspetti essenziali della riforma, cioè le definizione degli orientamenti politici generali, la programmazione degli interventi e la loro esecuzione, debbano essere attribuiti a distinte strutture senza sovrapposizioni. La titolarità della decisione politica dovrebbe essere in capo al MAE. L'Agenzia dovrebbe invece configurarsi quale ente autonomo, unico esecutore degli indirizzi e dei programmi definiti a livello ministeriale. Essa dovrebbe costituirsi quale soggetto dotato di ampia autonomia nella valutazione e nell'applicazione dei progetti, in uno sforzo di chiarificazione dei livelli decisionali. Per quanto riguarda il ruolo del CICS, Barbieri ha affermato che esso dovrebbe essere garante della proiezione internazionale dell'Italia.

A proposito dell'istituzione del CICS, Luigi Cal (CISL, 16 gennaio 2008), ha rilevato che essa presenta nel testo della riforma qualche profilo problematico. Infatti l'istituzione di tale organismo è auspicabile nella misura in cui il Comitato assolva un compito di indirizzo e raccordo. La formulazione del testo unificato secondo la quale il Comitato sarebbe competente ad autorizzare gli interventi delle iniziative di cooperazione nazionali solleverebbe –invece- problemi proprio nella definizione delle competenze: le direttive di carattere generale in merito a questioni trasversali devono essere esclusiva, secondo Cal, del Consiglio dei Ministri o del Ministro degli esteri, sentiti i Ministri interessati.

I protagonisti istituzionali della cooperazione, come ha ricordato Roberto Bonvicini, coordinatore della direzione Progetto Sud della UIL (16 gennaio 2008), sono almeno sei: il Ministero degli affari esteri, il Consiglio dei Ministri, il Vice ministro, il Ministro dell'economia, l'Agenzia e il Comitato interministeriale. In questo quadro il Comitato rappresenta uno snodo importante e ambivalente: esso potrebbe giocare un ruolo prezioso di coordinamento ma anche vanificare l'attribuzione di responsabilità al Ministro degli affari esteri, creando pericolose duplicazioni di competenze. Dubbi vengono espressi da Bonvicini anche sulle modalità di attuazione delle iniziative approvate dal Comitato interministeriale, che richiedono il supporto tecnico di una struttura operativa di cui solo il MAE, con la sua rete diplomatica, può disporre.

L'istituzione di un Comitato interministeriale invece rappresenta, secondo l'UPI, (che ha fornito un documento illustrativo), solo l'introduzione di un ulteriore livello decisionale, nel quale non è nemmeno prevista la partecipazione di rappresentanti degli enti locali. Tale è anche l'opinione dell'ANCI, secondo cui tale Comitato avrebbe carattere politico e non di mera verifica o autorizzazione, con la conseguenza che in definitiva la cooperazione verrebbe gestita da tutti i ministeri che ne fanno parte e non solamente dal MAE. I vari ministeri potrebbero essere rappresentati a livello tecnico altamente qualificato in un eventuale Comitato direttivo dell'Agenzia – da prevedere, dunque, in luogo dell'organo direttivo monocratico; in tale Comitato direttivo dovrebbero altresì essere presenti alcuni membri nominati dalla Conferenza unificata in rappresentanza degli enti locali.

Il presidente del *Development assistance committee* dell'OCSE, Manning, intervenuto il 15 gennaio 2008, ha sottolineato come molti Paesi dell'OCSE scelgono di attuare un modello organizzativo che prevede un'istituzione (il Ministero degli Esteri, di solito) cui è affidato l'indirizzo politico e un'Agenzia che attua le scelte politiche. Il modello – che è piuttosto diffuso - vede il Ministero degli Esteri affiancato dal Ministero dell'Economia, responsabile in molti Paesi della partecipazione alle istituzioni finanziarie multilaterali. Nel nuovo modello il CICS potrebbe assolvere un ruolo di coordinamento strategico ed eventualmente una funzione di controllo analogamente a quanto avviene nel sistema francese.

La costituzione di un Comitato interministeriale può essere considerata, secondo l'opinione del sottosegretario Cento (9 gennaio 2008) una soluzione idonea a realizzare il coordinamento politico ad alto livello tra i Ministeri interessati, pur che si tratti di un coordinamento bicefalo MAE-MEF. Allo stesso modo la previsione di un documento di programmazione può definire con più chiarezza le rispettive responsabilità e i compiti istituzionali.

L'Associazione ONG Italiane, nel documento trasmesso alla Commissione, rilevando il rischio che un Comitato interministeriale per la cooperazione (CICS) possa avere finalità ambigue, suggerisce, invece, che tale Comitato si limiti a svolgere funzioni di coordinamento solo degli aspetti 'governativi' della cooperazione allo sviluppo, astenendosi dall'interferire con l'autonomia organizzativa degli altri soggetti del sistema nazionale della cooperazione.

La relazione del Sottosegretario per l'Economia e per le Finanze Cento (9 gennaio 2008), ha toccato gli aspetti connessi alle prerogative e al ruolo del MEF nell'ambito della cooperazione internazionale. Egli ha sottolineato come il ruolo del Ministero dell'Economia presenti tre profili: 1) è l'autorità istituzionale competente in materia di banche e fondi di sviluppo; 2) svolge attività di trasferimento all'Unione europea dei contributi a sostegno della cooperazione; 3) progetta e gestisce con Paesi partner stranieri alcuni innovativi meccanismi di finanziamento dello sviluppo.

Nel quadro della cooperazione multilaterale ogni attività svolta dal MEF si inquadra in un contesto di coordinamento e informazione con il MAE. Il Ministero dell'economia e delle finanze è azionista delle istituzioni finanziarie internazionali (banche e fondi di sviluppo a carattere multilaterale) di cui l'Italia è membro. Il livello della partecipazione finanziaria assume particolare rilievo per i fondi di sviluppo [che sono alimentati dai contributi dei donatori e vengono frequentemente ricostituiti] e per iniziative specifiche volte a fronteggiare determinate esigenze. Il MEF partecipa ai negoziati per il finanziamento di tali istituzioni e provvede ai trasferimenti di risorse, interagendo con il MAE. Per quanto riguarda il settore della cooperazione bilaterale il MEF, attraverso il Dipartimento del Tesoro, è coinvolto nell'approvazione delle iniziative bilaterali. Ciò in quanto esso è titolare del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo, a valere sulle cui risorse possono essere concessi crediti di aiuto per finanziare specifici programmi di cooperazione bilaterale.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze svolge, in collaborazione con il Ministero degli Esteri, un rilevante ruolo in relazione al debito estero dei Paesi in via di sviluppo, mentre nel settore della cooperazione comunitaria il suo ruolo è meno rilevante, in quanto consiste prevalentemente nell'effettuare i trasferimenti al FES (Fondo europeo di sviluppo). Il raccordo con il MAE anche in questo settore si è sempre svolto informalmente ma in modo corretto. Lo stretto coordinamento con il Ministero degli Esteri si attua anche nel settore dei meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo introdotti negli ultimi anni.

Il Sottosegretario Cento ha assicurato comunque che la collaborazione tra il MEF e il MAE si realizza in modo costante a tutti i livelli sia politici che tecnici. Il MAE ha la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali, il MEF l'ha nelle sedi in cui esso partecipa in qualità di azionista.

I rappresentanti del *Development Assistance Committee* dell'OCSE, Manning e Hradsky, ascoltati nella seduta del 15 gennaio 2008, hanno illustrato vari modelli di cooperazione allo sviluppo attuati nei maggiori Paesi, spiegando che vi sono molteplici soluzioni istituzionali che possono essere efficaci, purché venga assegnato un ruolo specifico a ciascuno dei soggetti dei vari livelli, e che vengano verificati gli obiettivi assegnati.

- **4.3. PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI DI COOPERAZIONE**
  - *Documento di programmazione triennale*

Il vice ministro Sentinelli ha sottolineato, nel corso del proprio intervento del 15 marzo 2007, che il riposizionamento del nostro Paese all'interno della politica internazionale di cooperazione debba necessariamente realizzarsi attraverso la valorizzazione degli strumenti di programmazione anche all'interno del MAE. Nel corso dell'audizione, il vice ministro ha indicato quali siano attualmente le priorità degli interventi della politica di cooperazione, sia multilaterale che bilaterale e come si concentrino verso l'Africa sub-sahariana, le zone di conflitto e le tradizionali zone di intervento della cooperazione italiana: Balcani, Medio Oriente e Palestina, alcune aree dell'America latina.

La programmazione non si esaurisce però nella scelta di aree di intervento, ma riguarda anche la definizione della gerarchia degli interventi. L'Italia pone quale settore privilegiato quello agricolo, ancora trainante nelle economie di molte regioni africane e latinoamericane. La priorità degli interventi in agricoltura pone l'accento anche su quelli, ad essa legati, della tutela dell'ambiente e della difesa delle risorse naturali (accesso all'acqua e alla terra). Altro ambito di intervento è quello della tutela della salute, non limitato all'aiuto sanitario ma integrato da un approccio sistematico alle tematiche ad esso connesse. Rimane inoltre forte l'attenzione ad una tematica trasversale, quella della condizione femminile, cui l'Italia pone particolare attenzione nella realizzazione dei programmi e delle politiche di cooperazione.

L'ambasciatore Carante, nell'ambito dell'audizione di rappresentanti dell'ANCE, (13 dicembre 2007) ha sottolineato la necessità di una maggiore flessibilità degli interventi. Per andare incontro alle esigenze minime della popolazione potrebbero bastare, in alcuni casi, interventi mirati con costi relativamente bassi. Tali interventi però sono non attuabili quando i Paesi non sono compresi nella lista dei destinatari.

Sul tema della programmazione delle attività di cooperazione, i diplomatici del SNDMAE, per il quale è intervenuto il Ministro plenipotenziario Granara, (18 dicembre 2007), ritengono che un documento triennale non sia utile per programmare interventi che spesso, rispondendo ad emergenze, sfuggono per loro stessa natura ad ogni programmazione, oppure si collocano in un

contesto globale dove le priorità mutano con grande rapidità. Il Sottosegretario all'Economia Cento (audizione del 9 gennaio 2008), invece, ritiene che un documento triennale di programmazione sia utile per i fini di integrare la politica di cooperazione bilaterale e multilaterale; tale documento dovrebbe essere frutto di un lavoro comune dei Ministeri dell'economia e degli esteri.

Favorevole al documento di programmazione pluriennale risulta anche l'UPI, perché risulti dalla concertazione con la Conferenza unificata. Anche l'ANCI ritiene positiva la concertazione sullo schema di documento di programmazione triennale, ma propone che nel testo legislativo sia prevista esplicitamente l'intesa con la Conferenza unificata. Da contro, il Sottosegretario per l'Economia e per le Finanze Cento, nell'audizione del 9 gennaio 2008, invita a considerare con maggior cautela l'introduzione nel testo legislativo della previsione della concertazione con la suddetta Conferenza per giungere all'approvazione del documento di programmazione, avvertendo il rischio che venga posta in essere una disciplina rigida e di difficile attuazione.

- **4.4. ISTITUZIONE DEL FONDO UNICO PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI. RISORSE FINANZIARIE, GESTIONE FUORI BILANCIO, CONTABILITÀ SPECIALE.**

Questo punto è stato illustrato ampiamente dal Direttore della DG per la cooperazione allo sviluppo del MAE, Economides, che ha aperto l'audizione nella seduta del 19 dicembre 2007 esponendo l'evoluzione del quadro normativo del settore della cooperazione in Italia, ed ha sottolineato come gli effetti dello stravolgimento del disegno originario siano stati negativi. La soppressione del Fondo speciale e il passaggio alla gestione ordinaria dei mezzi finanziari e la soppressione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo hanno ridotto la tempestività e l'elasticità della gestione, che dovrebbe essere caratterizzata dalla capacità di garantire la prontezza degli interventi in contesti difficili. La previsione della gestione fuori bilancio, atta a garantire flessibilità e rapidità, dovrebbe comunque essere collegata a controlli strettissimi da parte di organismi appositi distaccati presso il ministero degli esteri.

Le risorse di cui la cooperazione dovrebbe poter disporre si individuano considerando tre punti: 1) gli impegni pregressi derivanti dalla programmazione nell'anno di riferimento per i vari settori di cooperazione; 2) gli impegni puntuali che vengono assunti in sede politica internazionale; 3) gli impegni intesi ad assicurare un volume di aiuti crescente. Una parte importante delle risorse viene reperita attraverso i crediti di aiuto.

La creazione di un comitato interministeriale, come altre soluzioni organizzative proposte (l'istituzionalizzazione di volontari e cooperanti, ad esempio) sono considerate dai rappresentanti del SNDMAE, (18 dicembre 2007) un impegno economico non trascurabile. Si ritiene importante, perciò, che la struttura preposta alla cooperazione possa adottare impegni di spesa su base almeno triennale (cosa che era possibile con la gestione fuori bilancio). Dal canto suo il Sottosegretario all'Economia Cento (9 gennaio 2008) ha escluso il ripristino di gestioni fuori bilancio e l'eventuale ricostituzione di un Fondo unico per la cooperazione, ma ha auspicato una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse destinate alla cooperazione attraverso altri strumenti quali la contabilità speciale.

Barbieri (CGIL, 16 gennaio) ha sottolineato l'opportunità di costituire un Fondo unico cui devono confluire anche le cospicue risorse del Ministero dell'economia e delle finanze. Anche Luigi Cal (CISL, stessa seduta) ha espresso un giudizio positivo in merito alla costituzione di un Fondo unico, rilevando, però, che il testo della riforma all'esame della commissione introduce una serie di eccezioni che rischiano di inficiarne la coerenza.

L'UPI, nel documento trasmesso alla Commissione, vede con favore l'istituzione di un Fondo unico per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo che unifichi tutte le risorse dedicate al settore. Ritiene tuttavia che non debba essere previsto un limite massimo per le spese di funzionamento di un'eventuale Agenzia.

L'opportunità di istituire un Fondo unico è sostenuta (nel documento inviato alla Commissione) da Confindustria, che lo ritiene uno strumento utile anche per rendere più flessibile la gestione di un ente come l'Agenzia, alla quale dovrebbero essere riconosciute caratteristiche di maggiore autonomia. Sempre secondo Confindustria, nel Fondo unico dovrebbero rientrare anche i fondi affidati alle Banche di sviluppo, prevedendo che nell'Agenzia abbia un ruolo anche il MEF, e che un controllo *ex post* sia svolto dalla Corte dei Conti.

Le ONG, dal canto loro, auspicano non solo l'istituzione di un Fondo unico per lo sviluppo gestito dal MAE, di concerto con il MEF nei casi necessari, ma anche il ripristino di una contabilità speciale come era prevista già nella legge n. 49 del 1987.

Nel contributo fornito da Confindustria si afferma, inoltre, la necessità di introdurre nuovi strumenti finanziari per rilanciare la cooperazione allo sviluppo con la raccolta di fondi sui mercati di capitali con garanzia sovrana.

- **4.5. RAPPORTO SPESE/INTERVENTI**

  - *Entità complessiva dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Quota del MAE e quota del MEF*

L'incremento dei fondi a disposizione dei programmi di cooperazione è stato indicato dal vice ministro Sentinelli (15 marzo 2007) tra i nodi centrali di un riforma della cooperazione; tale esigenza è stata almeno in parte soddisfatta in sede di legge finanziaria per il 2007, con un incremento in Tabella C da 382 a 650 milioni, e con altri provvedimenti quali il decreto-legge di rifinanziamento delle missioni internazionali. In particolare il Governo si è dichiarato favorevole al ripristino dei rapporti finanziari intercorrenti con alcuni organismi di cooperazione multilaterale che non avevano ricevuto contributi nel 2006. Il problema del rapporto spese/interventi si ricollega, nell'audizione della Sentinelli, all'assunzione di responsabilità da parte italiana nelle decisioni politiche in sede internazionale. In particolare, il finanziamento di organismi internazionali multilaterali non dovrà più esaurirsi in un semplice trasferimento di risorse economiche, ma dovrà essere integrato dalla partecipazione attiva alla decisione sulla distribuzione delle stesse risorse.

Il tema dell'efficacia della spesa è stato affrontato anche da Giandomenico Ghella dell'ANCE (13 dicembre 2007). Nonostante l'incremento dei fondi destinati alla cooperazione, la spesa non sembra correttamente orientata: l'assegnazione di contributi ad organismi internazionali viene operata senza dettare alcun indirizzo sulle modalità di utilizzo dei contributi stessi. In tal modo si perde l'occasione di impiegare le risorse stanziate non solo quale aiuto ai Paesi beneficiari, ma anche come mezzo di promozione del proprio sistema. A tale riguardo l'Italia accuserebbe un notevole ritardo rispetto ad altri grandi Paesi europei.

Il ministro plenipotenziario Economides, nella sua audizione del 19 dicembre, ha asserito che attualmente - da quando non esiste più il Fondo unico – le risorse pubbliche per la cooperazione consistono in stanziamenti dati a diverse amministrazioni, soprattutto a quelle degli Esteri e dell'Economia e Finanze. Il volume complessivo dell'aiuto pubblico allo sviluppo, quello di cui la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAE fornisce i dati, tiene conto di

tutte le amministrazioni coinvolte, non solo quelle centrali dello Stato. L'esigenza sentita per migliorare il sistema nel suo complesso è di assicurare un'ordinata ripartizione di competenze, e il coordinamento tra i diversi enti. Secondo i dati che il MAE fornisce all'OCSE, le strutture della cooperazione italiana sono tra le meno costose: nel 2007 assorbivano il cinque per cento dell'intera dotazione finanziaria della DG per la cooperazione e lo sviluppo.

Nel corso dell'audizione del 9 gennaio 2008, il Sottosegretario per l'Economia e le Finanze, Cento ha fornito dati circa i flussi finanziari complessivi in materia di APS gestiti dal MEF. I contributi erogati all'UE sono la componente più sostanziosa e la più stabile. Le erogazioni verso banche e fondi di sviluppo hanno un andamento altalenante perché dipendono dall'approvazione delle singole leggi. Il Sottosegretario Cento ha sottolineato, inoltre, che sarebbe opportuno trovare il modo di facilitare l'adempimento degli obblighi assunti verso le banche di sviluppo per evitare ritardi nei pagamenti. Il rispetto degli obblighi di pagamento può avere positivi riflessi sulla credibilità internazionale dell'Italia.

Secondo quanto riportato nel documento presentato da Confindustria i fondi gestiti direttamente dal Ministero degli affari esteri sono solo una porzione limitata di tutte le risorse nazionali stanziate per l'APS, mentre la maggior parte viene devoluta al canale multilaterale. Questa caratteristica della cooperazione italiana non consente di percepire pienamente l'entità dello sforzo finanziario italiano, al contempo demandando l'attuazione dei programmi ad organismi di cooperazione internazionali sui quali il nostro Paese ha una limitata influenza politica.

- **4.6. AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE E LA SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE**

  - *Istituzione, composizione*
  - *Funzionamento e coordinamento con l'attività del MAE*
  - *Articolazioni* in loco

La scelta di istituire un'Agenzia per la cooperazione non è condivisa dai diplomatici del SNDMAE, per il quale è intervenuto il Ministro plenipotenziario Granara, (18 dicembre 2007). Secondo l'opinione espressa dal loro portavoce spetta al MAE la responsabilità della cooperazione, al fine di assicurare l'unitarietà e il coordinamento delle iniziative. I rapporti tra l'eventuale Agenzia e la rete diplomatica e consolare italiana sono oggetto delle maggiori perplessità, in quanto una duplicazione di competenze potrebbe generare confusione e risultare inefficace, mentre le molteplici attività di cooperazione dovrebbero essere gestite in modo unificato, attraverso una visione integrata delle varie forme nel quadro unitario delle strutture del MAE, centrali e periferiche. L'eventuale Agenzia, nell'opinione espressa, dovrebbe essere istituita nell'ambito del Ministero stesso e limitarsi ad avere funzioni puramente esecutive e tecniche. Un tema sensibile è quello della rappresentatività dell'Agenzia, che non dovrebbe essere interlocutore diretto delle autorità dei Paesi *partner*, e – comunque – nelle attività a rilevanza esterna deve avvalersi di personale diplomatico del MAE di rango adeguato. Il capo dell'Agenzia, secondo i rappresentanti del personale del MAE, dovrebbe avere capacità diplomatiche e competenze tecniche, ma il suo potere dovrebbe essere contenuto.

Diversa risulta l'idea di direzione dell'Agenzia espressa dall'ANCI che, nel documento trasmesso alla Commissione, caldeggia la previsione di un Comitato direttivo, come organo di rappresentanza di alto livello tecnico di tutti i ministeri che svolgono interventi di cooperazione, tale da rendere inutile la previsione del CICS. Di Consiglio direttivo dell'Agenzia si parla anche nella

nota dell'UPI, sebbene tale previsione non implichi l'eliminazione del CICS, ma soltanto la limitazione dei suoi compiti al monitoraggio e alla verifica degli interventi di cooperazione.

Il Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, Manservisi, ha affrontato il tema dell'Agenzia nel suo intervento del 22 gennaio 2008. Dopo aver premesso che l'Italia dovrebbe fare maggiore riferimento alla dimensione europea nel nuovo quadro organizzativo degli strumenti di cooperazione, cosa che consentirebbe al nostro Paese di assumere un ruolo di maggiore rilievo, ha richiamato l'esigenza che l'Agenzia svolga il ruolo di organo esecutivo che assicuri l'efficacia degli interventi pianificati a livello centrale dal Ministero degli Esteri. A tale scopo è necessario che essa abbia terminali nei vari Paesi, per consentire un migliore coordinamento *in loco* sia con le autorità dei Paesi beneficiari sia con gli altri donatori. Paesi come l'Italia non possono rinunciare a dotarsi di strutture tecniche – quali l'Agenzia – per l'esecuzione di progetti e programmi anche se questi sono affidati per la gestione a ONG o a imprese.

L'Agenzia, secondo Giandomenico Ghella (ANCE, 13 dicembre 2007), non deve sovrapporsi al Ministero degli Esteri nel ruolo di coordinamento e di programmazione; essa dovrebbe essere piuttosto un organismo in grado di svolgere efficacemente funzioni di gestione e organizzazione nell'identificare e realizzare gli interventi. Essa dovrebbe inoltre sviluppare sinergie con altri organismi e operatori della cooperazione. In tal senso l'Agenzia deve funzionare da "attivatore di sistema", nel senso che non dovrà essere chiamata a realizzare i progetti ma dovrà porsi quale canale attraverso cui organizzare le migliori capacità nazionali, europee e dei Paesi in via di sviluppo nell'ambito degli obiettivi generali, dei programmi e dei singoli progetti. Ghella individua quindi tre fattori chiave per definire l'Agenzia. In primo luogo occorre orientare l'Agenzia ai risultati e non ai processi. Per questo occorre una struttura leggera e flessibile, in grado di valutare rapidamente le migliori capacità e gli strumenti più adeguati per il conseguimento di risultati concreti. In secondo luogo, il reclutamento del personale dovrà consentire di individuare figure professionali in grado di gestire programmi (*programme manager*) e cicli di progetto. Infine occorrerà snellire le procedure di *procurement*: in breve, l'Agenzia dovrebbe poter utilizzare modalità di diritto privato nelle contrattazioni, pur nel rispetto della massima trasparenza.

Anche Mannino e Bertinelli, (13 dicembre 2007), intervenendo per il settore delle cooperative, hanno sottolineato l'esigenza di una chiara definizione di compiti tra Ministero ed Agenzia, nel senso di distinzione tra decisione politica e conseguente azione operativa, esprimendo peraltro apprezzamento per l'impostazione data al problema dal progetto di riforma. L'istituzione dell'Agenzia è ritenuta utile e opportuna soprattutto per sollevare la pubblica amministrazione da molti compiti di gestione operativa. Il progetto di riforma, secondo Mannino, traccia con sufficiente chiarezza il confine tra la responsabilità dell'Agenzia e quella del Governo, del Parlamento e della politica in genere, chiamati alle decisioni di carattere generale nello stabilire indirizzi, obiettivi, priorità e linee di azione.

Con riferimento alla proposta di istituire un'Agenzia per la cooperazione, il ministro plenipotenziario Economides (Direttore generale della DG Cooperazione allo sviluppo) ha affermato nel corso dell'audizione del 19 dicembre 2007 che una struttura dotata di autonomia organizzativa - svincolata dalle norme di contabilità generale dello Stato - deve esistere, a condizione di essere sottoposta a stringenti controlli e con il compito di eseguire direttive impartite da organi politici. Tale struttura potrebbe intrattenere rapporti con enti pubblici e privati anche stranieri e internazionali, attuando modalità di azione snelle ed efficaci. Il rischio di conflitto di competenze tra diplomatici e personale dell'Agenzia o tra corpo diplomatico ed esperti può essere superato a condizione che la riforma del sistema della cooperazione fissi con chiarezza le rispettive competenze e le funzioni.

Barbieri, della CGIL, ha sottolineato la necessità, per un'Agenzia veramente autonoma, di articolazioni a livello territoriale.

Il rappresentante della CISL Luigi Cal ha affrontato, nel suo intervento, alcuni profili problematici relativi all'organizzazione dell'Agenzia delineata nel progetto di riforma. Innanzi tutto egli paventa il rischio, particolarmente legato alla previsione dello svolgimento di attività 'di solidarietà internazionale' che essa diventi 'un carrozzone'. Inoltre, in materia di promozione di forme di partenariato con soggetti privati, occorre chiarire meglio quali sono i soggetti privati che possono dare vita alla *partnership*. In riferimento ai regolamenti interni di contabilità dell'Agenzia emanati dal Direttore della stessa, sembrerebbe opportuno utilizzare formule che assicurino snellezza alla sua attività, senza porre condizioni legate alla natura delle attività o alle norme di contabilità pubblica. Infine Cal critica la previsione del testo unficato che esclude un'articolazione dell'Agenzia in uffici *in loco*, richiamando l'attenzione sulla positiva esperienza dell'omologa Agenzia spagnola. A tal riguardo giova ricordare, insieme a Manning, presidente del *Development Assistance Committee* dell'OCSE intervenuto nell'audizione del 15 gennaio 2008, che quella della decentralizzazione è una delle dodici "lezioni" dell'OCSE/DAC all'Italia, da attuare tramite articolazioni *in loco* che si affianchino alla rete diplomatica. Cal propone inoltre che, onde evitare conflitti tra il personale tecnico e quello diplomatico, almeno per un periodo iniziale, sia posto a capo dell'Agenzia un diplomatico fuori ruolo.

In merito alla strutturazione dell'Agenzia, Roberto Bonvicini (coordinatore della direzione Progetto Sud della UIL, 16 gennaio 2008) lamenta una scarsa chiarezza nella proposta di riforma per quanto riguarda la definizione delle competenze, ai confini tra la mera esecuzione di progetti e la gestione diretta degli stessi da parte dell'Agenzia.

Gianni Italia (ISCOS, 16 gennaio 2008) ha sostenuto che il radicamento sul territorio sia una necessità che va al di là delle opzioni politiche. Priva di tale radicamento e di una propria componente tecnica valutativa, l'Agenzia diviene un organismo etero-diretto, privo di strumenti per attuare una vera strategia coerente. Le strutture di articolazione territoriale (UTL) e la componente tecnico valutativa (UTC) dovrebbero quindi essere incorporate nell'Agenzia e staccate dalla Direzione generale per la cooperazione, che rimarrebbe strumento eminentemente politico, senza che tale riorganizzazione sembri comportare eccessivi stravolgimenti.

Confindustria afferma di non essere aprioristicamente contraria all'istituzione di un'Agenzia, ma ritiene che essa debba poter agire in modo flessibile, come se fosse un organismo di diritto privato pur rimanendo un ente pubblico. I rappresentanti del mondo imprenditoriale dovrebbero essere presenti negli organi di gestione dell'ente; l'Agenzia dovrebbe svolgere un ruolo di controllo e coordinamento dei soggetti che materialmente sono incaricati di eseguire i progetti di cooperazione, valutandoli e monitorando l'esecuzione dei programmi. Il perseguimento di modelli di efficienza gestionale molto probabilmente comporterebbe, secondo l'analisi di Confindustria, un aumento dei costi amministrativi dell'Agenzia perché essa dovrebbe dotarsi di personale qualificato con profili professionali di alto livello. Un modello così strutturato dovrebbe contare su risorse finanziarie autonome, e pertanto Confindustria vede con favore l'istituzione di un Fondo unico, su cui la Corte dei Conti e la Ragioneria generale eserciterebbero un controllo *ex post* sulla base di obiettivi prefissati.

Tutte le rappresentanze di ONG che hanno fornito contributi all'indagine auspicano la costituzione di un'Agenzia o comunque di un ente gestionale e programmatico snello, dotato di autonomia finanziaria, amministrativa e gestionale, svincolato dalle norme della Pubblica amministrazione. Tale ente non dovrebbe limitarsi ad essere un mero esecutore di progetti programmati altrove ma dovrebbe avere ruolo di promozione, sostegno e coordinamento delle attività della società civile.

- **4.7. MODALITÀ DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO (APS):**
  - *Bilaterale*
  - *Multilaterale*
  - *Multibilaterale*
  - *Cooperazione decentrata* v. infra

Nel corso dell'audizione del ministro plenipotenziario Economides, direttore generale della DG cooperazione allo sviluppo, (19 dicembre 2007) è stato illustrato come la cooperazione debba far fronte a due elementi che impongono modifiche nelle modalità operative, e che conseguono da importanti innovazioni introdotte dalla Commissione europea e dalle Nazioni unite che hanno applicato modelli di decentralizzazione organizzativa e di concentrazione degli interventi attraverso una divisione del lavoro tra gli Stati membri, operando sempre di più 'sul campo'. Per adeguarsi a queste modalità organizzative, la cooperazione italiana ha sempre più bisogno di strutture e di personale qualificato. Il ministro plenipotenziario Economides ha sottolineato come il personale e gli esperti a disposizione delle attività di cooperazione, sia *in loco* che presso la DG del MAE, siano insufficienti e soprattutto come il loro numero non sia stato incrementato nel corso degli ultimi anni.

Per quanto riguarda le forme di collaborazione, il ministro Economides ha richiamato alcuni esempi su cui esiste consenso: forme di partenariato alla pari, mantenimento di equilibrio tra la componente bilaterale e multilaterale dell'aiuto, il perseguimento di iniziative di cancellazione del debito, la valorizzazione delle comunità locali, il coordinamento con la cooperazione decentrata.

I rappresentanti del SNDMAE (18 dicembre 2007) hanno sottolineato come la riforma della cooperazione debba puntare ad avvicinarsi ai modelli più avanzati (tra i quali la Norvegia) e basarsi su una reale semplificazione amministrativa e sul decentramento delle decisioni di spesa. Ciò significa mettere in atto efficaci procedure di intervento *in loco*, in collaborazione con le controparti locali. Secondo il ministro plenipotenziario Granara (SNDMAE, 18 dicembre 2007) un buon modello è offerto dalla cooperazione in campo sanitario, dove le unità tecniche locali interagiscono con i meccanismi di cooperazione e coordinamento multilaterali, in un'ottica di '*onlus-ship*'.

Nell'intervento di Manning, presidente del *Development Assistance Committee* dell'OCSE (15 gennaio 2008) si afferma che la cooperazione decentrata è un modello non ancora molto sviluppato per quanto riguarda l'Italia, mentre caratterizza altri Paesi. Tuttavia, il ricorso alla società civile è sempre più ampio ed auspicabile, e funziona nel quadro del rapporto tra autorità diplomatica 'politica' che pianifica e organismo 'tecnico' di attuazione, con una chiara ripartizione di responsabilità.

Nel corso della seduta del 15 gennaio 2008 è intervenuto anche il dottor Hradsky, funzionario del segretariato OCSE-DAC. Egli ha chiarito, nel corso del suo intervento, il concetto di *ownership*, che è orientato al fine intrinseco della cooperazione, cioè il rafforzamento dell'appropriazione dell'aiuto da parte dei soggetti beneficiari, e si realizza mediante una efficace organizzazione delle competenze tra organi politici e organi tecnici, coordinati tra loro.

Il vice ministro Sentinelli, intervenuta nella prima seduta dell'indagine, il 15 marzo 2007, ha indicato l'opportunità di una maggiore partecipazione dell'Italia alle scelte operate in ambito multilaterale. Per mantenere la necessaria efficacia degli interventi, infatti, occorre migliorare l'equilibrio tra strumenti bilaterali e multilaterali. Lo strumento della cooperazione bilaterale deve essere sicuramente mantenuto e quello della cooperazione multilaterale deve essere ripensato. Per quanto concerne gli strumenti multilaterali, infatti, l'Italia non dovrà più solamente agire da mero

finanziatore ma dovrà prendere parte attiva alle decisioni politiche che sottendono l'azione degli organismi internazionale multilaterali.

- **4.8. ORGANISMI ESECUTORI E MODALITÀ DI ESECUZIONE DEGLI INTERVENTI**
  - *Attivazione di un sistema di valutazione e di controllo*
  - *Ruolo e competenze della Protezione civile*

Il ministro plenipotenziario Economides ha affermato nel corso della sua audizione (19 dicembre 2007) che il coordinamento sinergico con la Protezione civile è auspicabile. La diversità di funzioni tra cooperazione e Protezione civile rende il ricorso a quest'ultima utile in caso di interventi di emergenza.

E' necessario per l'efficacia degli interventi, far riferimento al ruolo degli esperti della cooperazione (ministro plenipotenziario Granara, audizione del 18 dicembre 2007). Essi devono essere reclutati con procedure concorsuali per garantire imparzialità e trasparenza. Si pone altresì il problema della valutazione periodica delle prestazioni professionali. Va mantenuta l'integrità di tutti i soggetti della cooperazione dalle lusinghe esterne, in particolare dagli interessi economici. I rappresentanti del personale del MAE pensano anche che sia necessario istituire un efficace sistema di controllo interno.

L'importanza di un efficace sistema di controllo, sia di tipo contabile che sull'attuazione dei programmi è stata sottolineata anche dal presidente del DAC dell'OCSE, Manning, che ha affermato che il controllo dev'essere esercitato anche a livello locale. Le funzioni di valutazione si svolgono - nei sistemi istituzionali dei vari Paesi OCSE - secondo modelli variabili, sia all'interno di un Ministero responsabile sia in organismi appositi, si tratti di un'Agenzia o di un comitato. La caratteristica comune è quella di essere istituzioni dotate di un ampia indipendenza nello svolgimento di questa funzione.

L'intervento di Manservisi, Direttore generale della cooperazione per la Commissione europea, (22 gennaio 2008) ha messo in rilievo come sia necessario adottare anche a livello nazionale, pur in una strategia complessiva comunitaria, un approccio '*output oriented*', cioè indirizzato a valutare i risultati piuttosto che il processo. Emerge anche l'esigenza di lavorare, in ambito europeo, per indicatori di *performance* condivisi e per un sistema di valutazione comune.

Barbieri (CGIL) sottolinea la necessità di predisporre parametri chiari di valutazione e di controllo cui sottoporre i soggetti privati che prendono parte ai progetti di cooperazione, tenendo conto della professionalità, della specializzazione e della continuità di azione in un specifico ambito di intervento. Barbieri nota come il testo di riforma contempli la possibilità di accesso al mondo della cooperazione di una pluralità di soggetti e come ciò ponga il problema di garantire elevati *standard* di qualità degli stessi.

Cal della CISL rileva come l'espressione "interventi internazionali di emergenza umanitaria" presente nel testo della riforma, all'articolo 13, possa creare confusione: occorre tenere ben distinta l'emergenza, legata a eventi eccezionali o calamità, di competenza della Protezione civile o dell'Esercito, e la fase, successiva, dell'intervento umanitario quale conseguenza dell'emergenza. Inoltre, intervenendo in merito alla partecipazione della società civile, Cal, come Barbieri, richiama l'esigenza di parametri certi per valutare l'azione dei soggetti privati promotori di progetti di partenariato.

L'ambasciatore Carante, consigliere diplomatico e coordinatore delle attività ANCE, prendendo spunto dalla propria esperienza professionale personale, ha ricordato come la legge permette al MAE di distaccare proprio personale presso organismi ed associazioni nazionali,

creando così un importante elemento di collegamento tra il Ministero stesso e gli operatori della cooperazione.

La Confindustria, nel documento fornito alla Commissione, suggerisce, nelle more della riforma, un aggiornamento del Regolamento di attuazione della legge 49/87 volto ad accelerare e rendere più efficace il meccanismo di istruttoria e definizione delle gare, mutuando le procedure adottate dall'Unione europea e dalla Banca mondiale. Negli accordi di cooperazione debbono sempre essere previste chiaramente le modalità di risoluzione delle controversie. Infine, la realizzazione delle attività di cooperazione di carattere economico deve essere sempre aperta alle imprese in condizioni di parità e concorrenza.

- 4.9. COOPERAZIONE DECENTRATA E PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE

4.9.1. RUOLO DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI: REGIONI, ENTI TERRITORIALI

Un aspetto particolare della cooperazione è quello svolto dalle Regioni, anche in consorzio tra loro e di concerto con i Paesi *partner*. Le Regioni e le autonomie locali sono in grado di mobilitare risorse ed energie e rappresentano attori nuovi estremamente efficienti in un'ottica di globalizzazione ma anche di localizzazione accentuata (Cacciaguerra, SNDMAE, 18 dicembre 2007).

L'intervento del vice ministro Sentinelli ha evidenziato la necessità di incrementare la sinergia tra gli operatori al fine di raggiungere una maggiore efficacia degli interventi. La possibilità di investire la cooperazione di un significato più globale passa necessariamente attraverso il coordinamento delle attività della cooperazione decentrata e delle iniziative di Regioni, Province e Comuni.

Barbieri della CGIL critica la scelta operata dal legislatore di non conferire a Regioni ed enti locali una specifica collocazione nel testo del progetto di riforma, ove invece tali attori istituzionali sono inseriti nell'articolo riguardante la società civile. Tale critica viene poi ripresa dagli altri rappresentanti sindacali, Cal della CISL e Bonvicini della UIL.

Il documento fornito dall'UPI (Unione province italiane) mette al centro dell'attenzione lo svolgimento di attività di cooperazione decentrata, caratterizzata da relazioni di lungo periodo e di ampio respiro, ma in grado di coinvolgere in maniera integrata i vari settori della società civile.

L'UPI ha condotto una ricerca da cui risulta che la maggior parte delle Province italiane svolge attività di cooperazione decentrata, tramite strutture amministrative spesso istituite *ad hoc*. Tali attività consistono nella maggioranza dei casi nel promuovere il coinvolgimento delle varie realtà della società civile e degli enti operanti a livello territoriale in progetti che prevedono anche la diffusione di conoscenze, il coordinamento tra enti territoriali, la raccolta di proposte e l'attivazione di sinergie tra operatori di varia natura. Si tratta dunque di attività di tipo informativo o di sensibilizzazione, talvolta affiancate anche da attività di progettazione e raccolta di fondi in caso di emergenze umanitarie. Un particolare aspetto che vede il coinvolgimento delle istituzioni provinciali è lo sviluppo di politiche locali per gli immigrati.

L'UPI sostiene l'opportunità di un documento di programmazione pluriennale che risulti anche dalla concertazione con la Conferenza unificata. Anche l'ANCI ritiene positiva la previsione di forme di concertazione sullo schema di documento di programmazione triennale, ma propone che l'intesa con la Conferenza unificata sia prevista esplicitamente nel testo legislativo. Grande cautela sulla previsione normativa della concertazione con la Conferenza unificata è, invece,

espressa dal Sottosegretario per l'Economia e per le Finanze Cento nell'audizione del 9 gennaio 2008.

Una preoccupazione viva nell'UPI è la necessità di dare rilievo alle strutture della cooperazione decentrata, anche a livello normativo. Gli enti territoriali, tuttavia, Regioni, Province e Comuni, sono istituzioni della Repubblica e non possono essere assimilati, nella disciplina della loro attività di cooperazione, con vari altri soggetti sia pubblici sia privati (università, enti di ricerca, Onlus, ecc.) che fanno parte della cosiddetta 'società civile'. Tale diverso *status* dovrebbe giustificare diversi meccanismi di legittimazione delle attività autonome di questi enti. Anche l'ANCI esprime le medesime obiezioni.

4.9.2. RUOLO DEI SOGGETTI PRIVATI: IMPRESE, ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO, ONG

Giandomenico Ghella dell'ANCE (13 dicembre 2007) ha affermato che nel disegno di legge di riforma presentato dal Governo non sono presenti sufficienti elementi per ridare slancio al ruolo delle imprese private, in particolare del settore edile: queste ultime, infatti, costituiscono già, con le loro basi logistiche e strutture di vario tipo, una rete operativa dove di fatto si svolgono forme di cooperazione. Tale rete logistico-operativa potrebbe divenire il punto di partenza per ulteriori interventi ma, secondo Ghella, nel progetto di riforma non ci sarebbero sufficienti strumenti per sfruttare le possibilità offerte dalle imprese a livello di conoscenze e di strutture. Ghella ha anche fornito alcuni dati sulla presenza delle imprese di costruzioni italiane nel mondo, ricordando che il fatturato complessivo è aumentato dai 2,5 miliardi nel 2003 ai 5 miliardi di euro nel 2006. Le imprese edili italiane all'estero occupano 45.000 addetti in 500 cantieri. Nel solo 2006 le commesse ammontano a 9 miliardi di euro. Sull'importanza del ruolo delle imprese del settore edile è tornato anche l'ambasciatore Gerardo Carante, intervenuto in qualità di coordinatore della attività dell'ANCE all'estero.

Secondo il contributo fornito da Confindustria nel disegno di legge di riforma della cooperazione manca un riconoscimento del sistema delle imprese quale soggetto primario della cooperazione allo sviluppo, nello spirito anche nell'obiettivo 8 dei '*Millennium development Goals*' (MDG) adottati dall'ONU, dove si riconosce l'importanza di un intervento che non rappresenti solo forme solidaristiche ma fornisca gli strumenti per far nascere sistemi economici autonomi - conoscenze tecniche, tecnologie, esperienze di gestione, ecc. - riservando un ruolo chiave al settore privato.

Roberto Lippi dell'ANCE, dopo aver caldeggiato un'evoluzione della concezione di cooperazione nel senso del partenariato allo sviluppo, ha sottolineato come il sistema delle imprese sia attore della cooperazione (intesa come partenariato ed interscambio delle migliori risorse) almeno quanto la società civile organizzata. Ma proprio un'adeguata considerazione dell'apporto delle imprese sarebbe assente nel progetto di riforma: il settore privato, nei pochi casi in cui viene citato dai disegni di legge in discussione, rivestirebbe, secondo Lippi, un mero ruolo di donatore filantropico e non di *partner* dello sviluppo.

Il contributo prestato dal mondo delle cooperative all'aiuto ai Paesi in via di sviluppo è stato illustrato da Vincenzo Mannino di Confcooperative, tracciando un quadro delle iniziative diffuse, numerose, radicate, condotte spesso da piccole ONG. In tale quadro si innesta anche l'esperienza recente delle iniziative nazionali settoriali. Tale mondo rivolge una forte domanda di coordinamento, per rispondere alla quale – almeno in parte - Confocooperative ha costituito una

ONG a livello nazionale. Proprio per il suo radicamento sul territorio, il modo cooperativo ha ben presente, secondo Mannino, una logica di intervento che punti all'autosviluppo e al partenariato. L'internazionalizzazione "lato *business*", secondo l'espressione usata da Mannino, diventa sempre più diffusa anche nel mondo cooperativo e non rimane prerogativa delle grandi imprese: lo testimonierebbe l'incremento di cooperative esportatrici che negli ultimi cinque anni sono passate, per numero, dall'ordine delle decine a quello delle centinaia. Tale fenomeno andrebbe senza dubbio valutato anche come opportunità per la cooperazione allo sviluppo. Di grande interesse è anche l'esperienza delle cooperative tra immigrati in Italia che sono esplicitamente menzionate nel progetto di riforma.

Anche Giorgio Bertinelli della Lega delle Cooperative ha sottolineato la vocazione internazionale del mondo cooperativo ricordando, tra l'altro, le relazioni internazionali della Lega delle cooperative in vista di un contributo del modello italiano alla revisione della legislazione in vari Paesi. Bertinelli ha quindi citato, quale elemento positivo, il riferimento nel progetto di riforma al commercio equo e solidale e quello alle cooperative tra immigrati, anche se ne propone una diversa collocazione nel testo.

Giacomo Barbieri della CGIL ha segnalato che, in materia di organizzazione del personale dedito alla cooperazione, il progetto di riforma sembra segnare un eccesso di normazione: alcune materie potrebbero infatti essere adeguatamente regolate con lo strumento della contrattazione collettiva, perché si tratta di settori già disciplinati dai contratti di lavoro del pubblico impiego. Egli esprime, inoltre, apprezzamento per l'inserimento di un articolo dedicato al commercio equo e solidale, collegandolo però ad uno degli aspetti giudicati più carenti, cioè il mancato riferimento al diritto di associazione sindacale quale strumento necessario per la tutela dei diritti dei lavoratori. Barbieri affronta nel suo intervento anche la questione della partecipazione della società civile, rilevando quelle che sono, a suo avviso, alcune incongruenze nel testo della riforma: viene infatti criticata la scelta di mantenere separato il riferimento alla partecipazione di soggetti privati.

In merito alla disciplina della partecipazione della società civile, Luigi Cal (CISL) suggerisce alcuni aggiustamenti al testo unificato prevedendo che siano chiamati ad essere soggetti della cooperazione ONG, ONLUS, organizzazione del commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito, come già previsto dal testo, che rispondano, secondo la specificazione suggerita da Cal, a "precisi criteri di specificità, idoneità e competenza". In generale Cal solleva l'opportunità di una revisione, nel senso di una migliore specificazione, degli articoli del testo unificato relativi ai soggetti della cooperazione. Inoltre egli pone l'esigenza di selezionare le ONG in base alle loro dimensioni operative, alla vastità dei rapporti internazionali, alla loro "storia gestionale" ecc. Per soggetti di maggiori dimensioni ed esperienza occorrerebbe prevedere una corsia preferenziale per l'attuazione dei progetti e l'allocazione delle risorse. Interventi di modifica alla normativa vigente sulla scelta dei progetti per favorire l'azione delle ONG più grandi, permetterebbero inoltre di superare il problema del "nanismo" delle nostre organizzazioni non governative. In chiusura di intervento, Cal ha auspicato che per la regolazione dei rapporti di lavoro di cooperanti e volontari si faccia riferimento all'accordo quadro firmato il 20 ottobre 2004, espungendo quindi dal testo della riforma i commi 1, 2 e 3 fino alla lettera *d)* dell'articolo 16.

Ancora in merito alla parte del disegno di legge relativa alla partecipazione della società civile, Roberto Bonvicini della UIL, ha espresso, come gli altri rappresentati del mondo dei sindacati, alcuni rilievi critici. Sembrerebbe poco chiaro il concetto di società civile espresso dall'articolato, cui viene associato indebitamente, secondo Bonvicini, il ruolo di Regioni. Province e Comuni. Inoltre, come già rilevato da Cal, andrebbe meglio precisata l'espressione "comunità di cittadini immigrati" e meglio definiti i criteri di idoneità dei soggetti ai quali il testo unificato apre le porte.

In coerenza con la loro posizione sulla filosofia di fondo della cooperazione, le ONG rappresentate nel CIPSI (Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà sociale) sottolineano l'importanza che la nuova legge favorisca una cooperazione 'decentrata' sostenendo la costruzione di reti tra aggregazioni della società civile per facilitare la partecipazione dei vari soggetti. La coerenza delle iniziative politiche e degli interventi progettuali dovrebbe essere assicurata in una sede apposita in cui partecipano rappresentanze di questi soggetti.

Tutte le rappresentanze di ONG che hanno fornito contributi all'indagine hanno sottolineato come la cooperazione allo sviluppo debba basarsi sulla centralità delle risorse umane e sulla corresponsabilità di tutte le persone coinvolte. Essa deve essere fondata su capacità progettuale, professionalità, valorizzazione del capitale umano nel rispetto dei diritti fondamentali, e sulla crescita del soggetto locale. Anche la formazione e l'educazione dovrebbero essere adeguatamente valorizzate e sostenute, per modificare alla radice i problemi che condizionano le relazioni tra i popoli e che determinano situazioni di ingiustizia sociale.

In questa ottica è ritenuto determinate attuare un partenariato duraturo con i soggetti beneficiari, con il coinvolgimento della società civile e degli enti locali. A tal fine è reputato opportuno applicare il principio di sussidiarietà che consentirebbe di limitare i casi di gestione diretta dei programmi di intervento e assicurare una maggiore trasparenza nell'uso dei fondi pubblici.

Le ONG affermano, inoltre, che la cooperazione è una componente fondamentale e qualificante delle relazioni estere dell'Italia. La disciplina normativa generale sulla cooperazione dovrebbe limitarsi a definire le linee guida, rimandando a disposizioni ministeriali o regolamenti, che sono più elastici, la disciplina dei dettagli.

Le ONG ritengono comunque esenziale l'unitarietà dell'azione politica che faccia capo al Ministero degli Esteri e abbia come organo di vertice politico un Vice ministro delegato. Auspicano, inoltre, la costituzione di un ente gestionale e programmatico snello, dotato di larga autonomia e svincolato dalle norme ordinarie della pubblica amministrazione; l'istituzione di un fondo unico gestito dal MAE, di concerto col MEF ove necessario; il ripristino della contabilità speciale.

Un argomento di particolare interesse per le ONG italiane è la gestione delle emergenze umanitarie, che rientrano nelle politiche di partenariato e co-sviluppo. Esse dovrebbero essere gestite dagli stessi soggetti che mantengono relazioni stabili e di lungo periodo, ma essendo contraddistinte da caratteristiche di urgenza richiederebbero l'intervento di strutture più adeguate ad affrontare tali situazioni, come la Protezione civile.

Le ONG auspicano altresì il riconoscimento della funzione svolta dalle Regioni, dagli enti locali, dalle Università e da altri enti pubblici o anche da enti privati *non profit* della società civile, che insieme allo Stato debbono costituire il 'sistema nazionale della cooperazione'. Questi enti dovrebbero essere riconosciuti anche dal punto di vista normativo come 'soggetti promotori della cooperazione'. La legge dovrebbe altresì riconoscere tra i soggetti attuatori della cooperazione quegli enti, anche privati e istituiti a scopo di lucro, che siano in grado di realizzare i programmi definiti dall'Agenzia.

Il ruolo di volontari e cooperanti – d'altra parte – non dovrebbe essere regolato troppo dettagliatamente dalla legge, e soprattutto essi non dovrebbero rientrare nella disciplina del servizio civile, data la differente qualificazione e la maggiore professionalità richiesta per lo svolgimento dei loro compiti.

Le ONG reputano necessaria, infine, la istituzione di una 'Consulta nazionale della cooperazione' come sede di dibattito pubblico, coordinamento e programmazione, che coinvolga tutte le rappresentanze del sistema nazionale della cooperazione.

- 4.10. INTERVENTI DI ENTI E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Il presidente del *Development assistance Committee* (DAC) dell'OCSE, Manning, intervenuto il 15 gennaio 2008, ha illustrato il contesto internazionale in cui va inserita l'iniziativa italiana di riformare la disciplina nazionale della cooperazione allo sviluppo. In primo luogo ha sottolineato come l'efficacia delle iniziative di cooperazione dipenda dall'armonizzazione delle prassi e delle politiche dei Paesi donatori, che debbono adattarsi alle strategie sviluppate a livello locale.
L'Italia è un soggetto molto importante nell'ambito dell'Unione europea e nell'ambito internazionale, e deve dotarsi di un sistema di attuazione della cooperazione che sia efficace ed affidabile, sia nel settore della cooperazione multilaterale che in quello bilaterale. A tale fine occorre individuare gli ostacoli attuali che limitano il sistema di gestione della cooperazione.
L'OCSE ha elaborato un documento che propone dodici "Lezioni" per la gestione dell'aiuto, che dovrebbero essere esaminate ed applicate nell'elaborazione di un sistema nazionale efficace.
Tali indicazioni sono:
a) disporre di una strategia globale efficace;
b) evitare che le esigenze di breve periodo pregiudichino quelle di lungo periodo, e quindi nel fare valutazioni di lungo termine avendo linee guida chiare;
c) rendere coerenti le varie politiche nazionali in materia di cooperazione (a tal fine potrebbe essere utile l'istituzione di un Comitato interministeriale);
d) rendere i cittadini consapevoli sui temi dello sviluppo (per indurli ad accettare la scelta di destinare maggiori risorse a questo scopo piuttosto che ad altri);
e) individuare un soggetto istituzionale di alto profilo politico che sia responsabile unico della cooperazione (potrebbe essere il MAE);
f) razionalizzare le strutture istituzionali che gestiscono l'aiuto bilaterale, per facilitare la coerenza a livello nazionale (ad esempio, l'Unità tecnica centrale e le unità locali presso le ambasciate rappresentano già un sistema abbastanza coordinato);
g) attuare un coordinamento migliore tra i soggetti responsabili della gestione dell'aiuto multilaterale (il MAE e il MEF);
h) decentrare la responsabilità in favore degli uffici locali (il sistema italiano è molto centralizzato, mentre i risultati più efficaci si raggiungono se si riesce a trasferire maggiori responsabilità agli uffici decentrati, nell'ambito di una strategia globale in cui agli uffici centrali resta solo la funzione di controllo);
i) selezionare bene i programmi cui si intende partecipare per attuare una efficace 'divisione del lavoro' con i partners europei, rispettando i limiti imposti dai vincoli di bilancio che limitano gli spazi di intervento;
l) concentrare l'assistenza su un numero minore di Paesi beneficiari e disciplinare le proprie iniziative per ottimizzarne gli effetti;
m) incoraggiare la cultura dei risultati, quindi dotarsi di una forte struttura preposta alla valutazione indipendente dell'attuazione dei programmi e dei risultati raggiunti (Questo punto diventa di grande importanza nel caso di istituzione di un'Agenzia);
n) selezionare e utilizzare personale molto motivato ed efficiente, e quindi creare un sistema che attragga persone in grado di affrontare problemi complessi, garantendo anche la continuità dell'impegno nel tempo ed evitando la frammentazione degli incarichi e la loro breve durata.

Il dottor Manservisi, Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea è intervenuto nella seduta del 22 gennaio 2008 ed ha illustrato la politica di sviluppo dal punto di vista delle istituzioni comunitarie, nonché il ruolo della Commissione sia come istituzione politica sia

come attore della politica di sviluppo. Ha inoltre sottolineato come l'Italia dovrebbe diventare rilevante protagonista dell'attività di cooperazione svolta attraverso le istituzioni europee. La Commissione europea infatti svolge un ruolo di 'federatore politico' in grado di gestire in modo coordinato una rilevante porzione dell'APS degli Stati membri. Le modalità di svolgimento di questo ruolo sono illustrate nel documento adottato nel 2005 'Consenso europeo in materia di sviluppo' . I punti più salienti su cui si basa tale documento sono l'instaurazione di rapporti di partenariato attraverso meccanismi di coinvolgimento della società civile, la limitazione della concorrenza tra Stati europei in materia di interventi mediante l'adozione di un codice di condotta e di criteri di specializzazione, e infine la programmazione dell'assistenza finanziaria con i Paesi beneficiari.

La Commissione europea svolge i suoi compiti attraverso due direzioni generali: quella per lo sviluppo e quella per le relazioni esterne, che sono preposte alla definizione del cosiddetto '*policy mix*' , ossia all'individuazione di strumenti e mezzi finanziari da mettere a disposizione di un Paese per sostenere gli obiettivi comuni e individuare i settori strategici di intervento. L'attuazione delle linee politiche avviene materialmente attraverso una rete articolata di delegazioni presenti in quasi tutti i Paesi del mondo.

Un'innovazione sottolineata da Manservisi nel suo intervento è rappresentata dalla creazione di un Fondo per la promozione della '*good governance'* nei Paesi in via di sviluppo. Dal punto di vista finanziario un altro strumento ritenuto efficace da parte della direzione generale della Commissione è il sostegno al bilancio, al fine di responsabilizzare i Paesi *partner* sulla base di indicatori di *performance*. Altre iniziative avviate dalla Commissione e descritte da Manservisi nel suo intervento sono *l"African peace facility'* (diretta al mantenimento della pace e della stabilità in Darfur), la costituzione di Centri di immigrazione assistita in Paesi di immigrazione illegale, e infine la realizzazione di fondi europei comuni al fine di attuare un maggior coordinamento tra attori diversi e massimizzare le economie di scala.

L'esigenza di istituire organismi di controllo è stata indicata da Edoardo Abbott del Gruppo d'ispezione della Banca Mondiale, durante la seduta del 13 dicembre 2007. Il Gruppo d'ispezione è un organo di controllo indipendente, istituito dalla Banca Mondiale, con lo scopo di verificare i risultati della Banca internazionale per la ricostruzione e dell'Associazione per lo sviluppo internazionale (IDA). Esso risponde alle denunce di soggetti che si ritengono danneggiati da progetti finanziari della stessa Banca mondiale. L'istituzione del Gruppo si configurava quindi come il primo strumento della Banca Mondiale nella direzione di una maggiore trasparenza degli interventi sempre più richiesta dai Governi e dalla società civile dei Paesi beneficiari di aiuti. Successivamente altri organismi finanziari multilaterali hanno istituito simili organismi di controllo. La descrizione del Gruppo di ispezione ne evidenzia il carattere di indipendenza dagli organi decisionali della Banca Mondiale: i membri del Gruppo sono nominati dal Consiglio di amministrazione della Banca, devono essere indipendenti dalla sua dirigenza, durano in carica per cinque anni al termine dei quali non possono ricoprire alcuna funzione all'interno della Banca Mondiale. Le richieste di ispezione possono anche essere avanzate da uno straniero: ad esempio in Cina alcune richieste sono pervenute al Gruppo da ONG americane che lavorano *in loco*. La massima trasparenza è assicurata dalla pubblicità di tutti i documenti che interessano le indagini e dalla semplicità che caratterizza l'avvio delle procedure. Sono previsti tempi certi sia per la fase di accoglimento ed avvio della richiesta, sia per le risposte che la Banca è tenuta a fornire in seguito alle risultanze dell'indagine del Gruppo.

Finito di stampare
nel mese di maggio 2008
nell'Azienda Grafica
Eredi dott. G. Bardi S.r.l.
Piazza delle Cinque Lune, 113 - 00186 Roma

Ultime indagini conoscitive pubblicate dal Senato

12. 6ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (finanze e tesoro)
    Sul settore dei giochi e delle scommesse, Roma 2003
13. 4ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (difesa)
    Sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa dell'Esercito, Roma 2004
14. 6ª e 10ª Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e VI e X Commissioni permanenti della Camera dei Deputati. Rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, Roma 2005
15. 12ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (igiene e sanità)
    Fenomeni di denatalità, gravidanza, parto e puerperio in Italia, Roma 2005
16. 12ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (igiene e sanità) Iniziative di prevenzione del tabagismo
    e del tumore al seno in Italia, Roma 2005
17. 6ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (finanze e tesoro) Aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione Europea, Roma 2005
18. 11ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (lavoro e previdenza sociale) Condizione dei lavoratori anziani in Italia, Roma 2005
19. 12ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (igiene e sanità) Fenomeno dell'endometriosi come malattia sociale, Roma 2006
20. 14ª commissione permanente del Senato (politiche dell'Unione europea)
    L'attuazione degli obiettivi delineati dalla Strategia di Lisbona, Roma 2006
21. 7ª commissione permanente del Senato (istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)
    Nuovi modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, Roma 2006
22. 7ª commissione permanente del Senato (istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)
    Norme sul coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, Roma 2006
23. 11ª commissione permanente del Senato (lavoro, previdenza sociale)
    Stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili, Roma 2006
24. 2ª commissione permanente del Senato (giustizia) Indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche, Roma 2007
25. 12ª commissione permanente del Senato (igiene e sanità) Esercizio della libera professione intramuraria, Roma 2008

Opera in due volumi euro 30,00