

POLITICA DI COOPERAZIONE ECONOMICA E SCAMBI COMMERCIALI CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO (*)

1. Elementi informativi

Negli anni 1988 e 1989 l'attività di cooperazione allo sviluppo dell'Italia si è svolta nell'ambito istituzionale e normativo stabilito dalla legge 49 del 1987.

Dopo la pausa del 1987, attribuibile quasi interamente al calo, di natura ciclica, della componente di aiuto multilaterale destinata alle istituzioni finanziarie internazionali e al rallentamento generale dell'attività connesso con l'entrata in vigore della nuova legge, nel 1988 si è assistito ad un notevole aumento di tutte le voci del bilancio (stanziamenti, impegni, erogazioni, come da tabella 1). In particolare le erogazioni nette si sono accresciute circa del 22% in termini nominali e del 16% in termini reali (cioè a prezzi e tassi di cambio costanti), raggiungendo il livello di 3896 miliardi di lire, che conferma l'Italia al quinto posto tra i maggiori paesi donatori del DAC (Development Assistance Committee dell'OCSE). La notevole ripresa dell'attività, alimentata soprattutto dalla componente bilaterale dei flussi di aiuto, si è inoltre tradotta nell'incremento del rapporto APS/PIL (il volume totale di aiuti in rapporto al Prodotto Interno Lordo, ritenuto una misura della capacità contributiva del paese), il cui valore da 0.35 è cresciuto fino a 0.39 (media DAC nel 1988: 0.36).

AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA
(in miliardi di lire)

	STANZIAMENTI			IMPEGNI			EROGAZIONI		
	1983	1987	1988	1983	1987	1988	1983	1987	1988
FONDO DI COOPERAZIONE	570	1.572	1.470	458	2.104	2.373	339	1.306	1.833
FONDO DI ROTAZIONE	794	1.100	1.080	563	1.195	1.286	217	657	884
ALTRI BILATERALI	89	114	184	88	151	119	92	151	119
TOTALE BILATERALE	1.453	2.786	2.734	1.109	3.450	3.778	648	2.114	2.836
BANCHE E FONDI	237	569	776	244	605	896	142	436	298
AIUTI CEE	300	370	425	294	429	428	263	340	428
ORGANISMI INTERNAZIONALI	145	270	356	144	264	353	139	264	334
TOTALE MULTILATERALE	682	1.209	1.557	682	1.298	1.677	544	1.040	1.060
FAI	/	/	/	/	150(*)	/	/	150(*)	/
ACCANTONAMENTI CAP 9005	/	3	/	/	/	/	/	/	/
TOTALE APS	2.135	3.998	4.291	1.791	4.898	5.455	1.192	3.304	3.896

(*): i dati del FAI sono relativi al primo trimestre e calcolati a stima.

Fonte: Ministero Affari Esteri, COOPERAZIONE, dic. 1989.

Tab. 1

(*) di Francesco Daveri e Fabrizio Onida

Per la cooperazione bilaterale (effettuata direttamente dal Governo italiano nei confronti dei Paesi destinatari), nel 1988 sono stati stanziati 2734 miliardi di lire (che rappresentano il 63.7% del totale), di cui 1470 miliardi destinati al Fondo di Cooperazione (su cui sono finanziati i doni), 1080 al Fondo Rotativo (su cui sono finanziati i crediti di aiuto) e 184 miliardi per altre voci, comunque da considerarsi bilaterali, la più rilevante delle quali è quella degli aiuti alimentari (cui sono destinati circa 140 miliardi).

Per la cooperazione multilaterale (che consiste nei versamenti effettuati dal paese donatore ad organismi sovranazionali), nello stesso anno sono stati stanziati 1556 miliardi (il 36.3% dell'aiuto totale): 776 miliardi hanno finanziato la partecipazione al capitale di banche e fondi internazionali, 425 miliardi hanno costituito la partecipazione italiana agli aiuti allocati dalla CEE ai paesi in via di sviluppo, mentre 356 miliardi saranno destinati a contributi volontari ed obbligatori ad agenzie afferenti all'ONU.

Le tendenze positive manifestate nel 1988 non hanno, tuttavia, trovato conferma in una dinamica altrettanto sostenuta degli stanziamenti per l'anno 1989: nel corso dell'anno, infatti, alcuni ostacoli tecnici hanno condotto ad una non marginale riduzione degli stanziamenti in precedenza previsti dal Governo (4648 miliardi). In primo luogo, si è verificato l'intervento del Parlamento a modifica della Legge Finanziaria, che ha ridotto di 400 miliardi gli stanziamenti per il 1989. In secondo luogo, su richiesta della Ragioneria Generale dello Stato, è stata operata una modifica delle norme relative alla registrazione di impegni di spesa, che appare essere permanente allo stato attuale delle cose. A partire dal giugno 1989, è possibile formalizzare nuovi impegni di spesa solo fino all'ammontare delle risorse disponibili su base annuale. Questo muta in senso restrittivo la normativa precedente che si basava su vincoli di bilancio pluriennali. Le prospettive per i primi anni novanta sembrano preludere ad un proseguimento di questa tendenza al ridimensionamento quantitativo dell'attività, in linea con gli orientamenti generali della politica di bilancio.

Un ulteriore elemento di notevole importanza, poichè costituisce una inversione di tendenza rispetto ai due anni precedenti, è inoltre il calo della quota degli aiuti sui flussi totali di risorse finanziarie nette dall'Italia verso i PVS, pari al 93.7% del totale nel 1986, al 129.5% nel 1987 e scesa al 62.7% nel 1988, il che è attribuibile alla ripresa degli investimenti diretti all'estero e, soprattutto, dei crediti privati all'esportazione (ritornati moderatamente positivi).

La cooperazione bilaterale

La cooperazione bilaterale si attua principalmente attraverso l'impiego di contributi a fondo perduto (doni) e di crediti di aiuto. I doni sono finanziati sul Fondo di Cooperazione, mentre i crediti di aiuto puri e quelli impiegati in associazione con un credito commerciale sono finanziati sul Fondo Rotativo.

L'applicazione dei criteri individuati dal Comitato Direzionale per l'individuazione dei paesi prioritari aveva portato alla scelta di 38 paesi divisi nelle 4 grandi aree di interesse, di cui 10 (Etiopia, Mozambico, Somalia, Tanzania; Egitto, Tunisia; Argentina, Perù; Cina, India) con priorità assoluta. Nel novembre 1989, queste scelte sono state sottoposte ad una revisione di carattere generale, che condurrà probabilmente ad un marcato riorientamento geografico delle erogazioni. I paesi sono stati raggruppati in quattro categorie: paesi di prima priorità, di seconda priorità, paesi "sotto osservazione" (cioè in speciali situazioni politiche o ambientali), e paesi non prioritari. Polonia, Ungheria e Jugoslavia sono stati inclusi tra i paesi di prima priorità, mentre Cina e India ne sono stati esclusi (la Cina è, però, tra i paesi "sotto osservazione").

Per quanto riguarda l'utilizzo del Fondo Rotativo, nel corso del 1988, il Mediocredito Centrale aveva concesso 62 nuovi crediti di aiuto in dollari, marchi, ECU, franchi svizzeri e lire. Raffrontando i dati 1988 con quelli dell'anno precedente, si riscontra un incremento sia del numero (da 41 a 62) che degli importi (aumentati del 18% circa: al tasso di cambio medio utilizzato dal Mediocredito per operare il confronto, gli importi autorizzati sommano a 1351.1 miliardi di lire, a fronte di un ammontare di 1146 miliardi nel 1987). Come riflesso della generale situazione di razionamento dei fondi, nel 1989 i nuovi impegni assunti si sono ridotti a 36, di cui solo 11 nel secondo semestre.

Fino al 1988 incluso, l'allocazione geografica degli aiuti totali risultava essere influenzata prevalentemente dai legami storici e geografici che legano l'Italia ad alcuni paesi dell'Africa sud-orientale, del Mediterraneo e dell'Europa Meridionale. Questa tendenza, che accomuna l'esperienza italiana e quella francese, sembra essersi consolidata nel corso degli anni ottanta: i primi 5 destinatari dell'aiuto italiano (Mozambico, Etiopia, Somalia, Cina, Tanzania) hanno ricevuto circa il 29% dell'aiuto italiano nel biennio 1987-88, mentre ai primi 25 è stato destinato il 55% delle risorse erogate complessivamente. Questi dati confermano come l'esigenza di non disperdere gli aiuti su un numero eccessivo di paesi sia stata rispettata nei fatti. Tuttavia, almeno in alcuni casi (Somalia, Mozambico) in cui l'aiuto costituisce una quota non indifferente del Prodotto Interno Lordo (superiore al 10%) del paese beneficiario per un numero consistente di anni, l'obiettivo della non dispersione dei fondi appare essere in parziale conflitto con l'altro obiettivo di garantire nel medio termine la capacità dei paesi a basso reddito di autofinanziare la propria crescita.

AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DEI PRINCIPALI PAESI DAC

	Erogazioni nette in termini assoluti(1)			Erogazioni nette in percentuale sul PNL			Quota APS multilaterale			
	1983	1987	1988	1983	1987	1988	1983(2)	1987(2)	1988(2)	1988(3)
ITALIA	0.834	2.615	3.183	0.24	0.35	0.39	0.46	0.28	0.24	0.14
FRANCIA	3.815	6.525	6.865	0.47	0.51	0.50	0.17	0.18	0.18	0.9
GERMANIA FEDERALE	3.176	4.391	4.731	0.48	0.39	0.39	0.34	0.30	0.32	0.17
GRAN BRETAGNA	1.610	1.865	2.615	0.37	0.28	0.32	0.46	0.46	0.46	0.27
STATI UNITI	8.081	8.945	9.777	0.24	0.20	0.21	0.31	0.21	0.33	—
GIAPPONE	3.761	7.454	9.134	0.32	0.31	0.32	0.35	0.30	0.29	—
DAC	27.590	41.426	48.094	0.36	0.34	0.36	0.32	0.28	0.31	0,25
CEE	1.386	1.951	2.909	—	—	—	0.12	0.10	0.11	—

(1) miliardi di dollari USA in valori correnti

(2) inclusa CEE

(3) esclusa CEE

Fonti: Ministero Affari Esteri, COOPERAZIONE, dic. 1989;
DAC, Development Cooperation, 1989.

Tab. 2

Dalla tabella 3 emerge piuttosto chiaramente come la distribuzione geografica degli aiuti dei paesi DAC rispetti una certa specializzazione geografica tra donatori, che "assegna" il Medio Oriente e il Mediterraneo agli USA e alla Germania Federale, l'Africa a sud del Sahara all'Italia (soprattutto la parte sud-orientale) e al Regno Unito e alla Francia (soprattutto le ex-colonie), l'Asia Meridionale al Regno Unito e l'Asia Orientale e l'Oceania al Giappone.

Mentre l'allocazione geografica per grandi aree dell'aiuto italiano è rimasta sostanzialmente invariata nel corso degli anni ottanta, la composizione settoriale sembra essersi recentemente orientata verso impieghi in settori più direttamente produttivi in misura maggiore che in passato. La tabella 4 evidenzia, infatti, come nel 1988 l'Italia, rispetto alla media DAC (indicativa dell'orientamento dei principali paesi donatori), abbia destinato una più elevata percentuale di aiuti alle infrastrutture economiche (circa il 24% a trasporti, comunicazioni, energia) e ai settori produttivi diversi dall'agricoltura (circa il 23% del totale) che non alle infrastrutture sociali ed amministrative (istruzione, sanità, aiuto alla pianificazione), agricoltura ed aiuto alimentare. Ciò costituisce una novità e appare essere in parziale conflitto con l'obiettivo primario di soddisfacimento dei bisogni di base proclamato dai responsabili della politica di cooperazione italiana.

ALLOCAZIONE GEOGRAFICA DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DEI PRINCIPALI PAESI DAC
 (% di erogazioni nette)

	Africa Sub-Sahariana		Asia del Sud		Asia (resto) e Oceania		Africa sett. e medio-orientale		America Latina e Caraibi		Indice di concentr. geografica
	1980-81	1987-88	1980-81	1987-88	1980-81	1987-88	1980-81	1987-88	1980-81	1987-88	
ITALIA	55,7	65,5	1,7	5,0	6,6	6,6	27,9	12,4	8,2	10,4	29,3
FRANCIA	48,0	52,4	2,8	4,5	12,9	15,6	12,5	11,1	23,8	16,4	26,3
GERMANIA FEDERALE	29,4	28,3	20,6	15,8	9,4	11,2	28,8	30,4	11,8	14,4	19,1
GRAN BRETAGNA	37,0	49,1	40,0	27,6	8,5	10,2	8,3	6,2	6,2	6,9	15,6
STATI UNITI	15,8	13,9	12,8	11,6	9,2	8,1	50,1	43,4	12,2	22,9	29,2
GIAPPONE	10,0	12,2	25,8	22,3	49,1	50,0	8,3	8,5	6,9	6,9	32,4
DAC	29,7	32,6	17,5	14,2	17,7	21,2	22,0	17,9	13,1	14,1	15,0
CEE	60,1	52,8	16,9	11,5	4,9	10,9	11,8	13,2	6,3	11,6	23,4

(*) l'indice di concentrazione geografica è la % di APS ai primi 5 paesi riceventi

Fonte: DAC, Development Cooperation, 1989.

Tav. 3

La cooperazione multilaterale

Nel 1988, la quota destinata al multilaterale dai paesi DAC nel loro complesso ha rappresentato circa il 25% del loro aiuto totale (il 30% se si includono gli aiuti intermediati dalla CEE). L'inclusione a pieno titolo dei contributi versati dai paesi membri alla CEE (e da questa destinati ai paesi in via di sviluppo sulla base di priorità proprie) è oggetto di controversia. È infatti indubbio che la politica di cooperazione allo sviluppo svolta dalla Comunità mantenga un forte carattere bilaterale. Malgrado una strategia di globalizzazione sia stata intrapresa da lungo tempo, gli interessi e le compatibilità di politica economica ed estera dei singoli stati membri pongono obiettivi vincoli in tal senso.

Nel 1988 l'Italia ha destinato al canale multilaterale il 14% (il 24%, se si includono gli apporti alla CEE) delle risorse totali erogate.

L'attuazione delle politiche di aggiustamento strutturale in un gran numero di paesi in via di sviluppo ha ulteriormente sottolineato la rilevanza del coordinamento delle politiche bilaterali di aiuto dei singoli paesi donatori con gli indirizzi perseguiti dagli organismi internazionali. Con riferimento a ciò, l'Italia ha rinnovato gli accordi e proseguito le operazioni di cofinanziamento con la Banca Mondiale e con la CEE, partecipando inoltre alle iniziative di coordinamento degli aiuti al livello dei singoli paesi destinatari nei Gruppi Consultivi della Banca Mondiale e nelle Tavole Rotonde dell'UNDP (United Nations Development Programme, l'agenzia ONU che offre un supporto alla programmazione economica).

ALLOCAZIONE SETTORIALE DELL'AUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DEI PRINCIPALI PAESI DAC
 (% degli impegni totali)

	Infrastrutture sociali e amministrative		Infrastrutture economiche		Agricoltura		Industria e altre produzioni		Aiuto Alimentare		Assistenza ai programmi		Varie		% di APS tramite ONG
	86-87	88	86-87	88	86-87	88	86-87	88	86-87	88	86-87	88	86-87	88	86-87
ITALIA	20,5	11,9	23,6	32,1	17,1	9,8	8,7	22,7	5,8	—	24,2	6,2	—	17,3	2,6
FRANCIA(*)	41,6	45,1	17,7	13,7	9,7	9,7	6,1	4,9	0,8	0,7	24,1	3,6	—	22,2	0,3
GERMANIA FEDERALE(*)	32,8	32,1	22,3	26,2	10,5	10,8	7,7	11,9	3,1	2,9	23,6	4,7	—	11,3	6,9
GRAN BRETAGNA(*)	22,5	18,1	18,9	17,0	8,8	9,1	14,4	16,7	1,2	1,3	34,2	14,4	—	23,3	0,5
STATI UNITI(*)	20,2	23,4	4,1	4,8	10,0	8,9	0,5	4,1	14,0	16,4	51,2	32,5	—	9,9	11,9
GIAPPONE(*)	15,4	14,0	43,9	49,2	10,0	9,0	7,6	6,1	1,3	1,3	21,8	14,3	—	6,1	1,6
DAC	24,7	24,9	20,0	21,7	12,1	10,8	5,8	7,1	5,4	5,3	32,0	15,1	—	15,1	5,4
CEE	12,3	11,3	15,5	16,8	30,6	24,3	9,6	15,9	11,5	13,0	20,5	11,7	—	7,0	—

(*) i dati sotto colonna 1988 si riferiscono al 1987

Fonte: DAC, Development Cooperation, 1989.

Tab. 4

Le istituzioni non finanziarie ricevono contributi obbligatori (fissati su base pluriennale secondo quote prestabilite) e volontari (decisi autonomamente dai paesi donatori). L'80% dei 304 miliardi erogati a questo scopo nel 1988 si distribuisce su otto organizzazioni: UNDP, UNICEF, PAM, FAO, IFAD, FMI (per sostegno alla Bilancia dei pagamenti della Somalia) CGIAR, World Laboratory, la maggior parte delle quali opera nei settori rivolti al soddisfacimento dei bisogni di base.

Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo intermediata dalla CEE, nel 1988 l'Italia ha versato l'equivalente in ECU di circa 175 miliardi di lire come contributo al IV e V Fondo Europeo di Sviluppo (destinato ai paesi africani, caraibici e del Pacifico). L'Italia si è inoltre impegnata ad effettuare i pagamenti per il VI Fondo, che deve essere integralmente impegnato nel quinquennio 1986-90, a partire dal 1989.

2. L'incentivazione pubblica alle imprese private nell'attività di cooperazione allo sviluppo

Le più importanti motivazioni che influenzano la determinazione del livello degli aiuti e la loro allocazione geografica e settoriale sono tre. Quella altruistico-umanitaria fa riferimento all'esistenza di un obbligo di solidarietà politica e umana verso i paesi più poveri, in vista del raggiungimento di obiettivi comuni. Quella politico-strategica dipende dal fatto che, tramite gli aiuti, il paese donatore mira a

difendere e coltivare i suoi interessi strategici nel paese destinatario o nell'area cui il paese destinatario appartiene. Infine, l'attività di cooperazione allo sviluppo è, esplicitamente o implicitamente, volta a fornire un sostegno alle possibilità di penetrazione di prodotti e imprese del paese donatore entro nuovi mercati, il che costituisce la cosiddetta motivazione politico-commerciale.

Nell'attuazione della componente di politica commerciale dell'attività di cooperazione allo sviluppo, lo Stato italiano fornisce incentivi alle imprese italiane in tre modi: attraverso l'aiuto "legato", attraverso la componente di credito di aiuto contenuta nei crediti misti e attraverso la promozione di società miste.

La materia è disciplinata dal Consensus (un accordo tra paesi membri dell'OCSE volto a regolamentare l'utilizzo del credito agevolato nelle transazioni commerciali) per quanto riguarda il contenuto di credito di aiuto nei crediti misti e attentamente monitorata dal DAC per quanto attiene l'aiuto "legato" e la promozione di società miste.

Aiuto "legato"

La pratica di "legare" (cioè vincolare all'acquisto di beni e servizi provenienti dal paese donatore da parte del paese beneficiario dell'aiuto) l'aiuto è molto diffusa e, malgrado l'impegno più che decennale del DAC nel favorire una progressiva riduzione del grado di "tying", quasi la totalità dei paesi donatori (unica eccezione: la Nuova Zelanda) vi fa ricorso, spesso disciplinandone le modalità per legge. Per l'Italia, ciò non avviene; le indicazioni relative sono tuttavia regolarmente contenute nei bandi delle aste di appalto dei progetti emessi dal Ministero degli Affari Esteri. Questo vale non solo per i progetti bilaterali, ma anche per la componente multilaterale (in cui i progetti sono individuati, finanziati e controllati dall'Italia, mentre l'esecuzione degli stessi è affidata ad un'organizzazione internazionale) e per i progetti cofinanziati dalla CEE.

CONDIZIONI FINANZIARIE DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DEI PRINCIPALI PAESI DAC

	AIUTO LEGATO E PARZ. LEGATO		FINANZIAMEN- TO ASSOCIATO	ELEMENTO DONO DI APS (3)
	1985(1)	1987(2)	1987(2)	1987-88
ITALIA	59,6	62,4	7,5	92,0
FRANCIA	47,0	37,1	3,9	89,3(4)
GERMANIA FEDERALE	25,9	33,0	6,1	86,1
GRAN BRETAGNA	42,0	43,2	2,1	99,0
STATI UNITI	53,2	54,6	-	96,9
GIAPPONE	34,4	27,9	0,1	75,4(4)
DAC	41,8	41,1	1,8	90,4(4)

(1) % Su erogazioni nette tot aps

(2) % Su impegni (esclusi costi amministrativi) aps

(3) L'obiettivo indicato dal DAC è dell'86%. Tale raccomandazione non è mai stata sottoscritta dall'Italia

(4) Dato 1987

Fonte: DAC, Development Cooperation, 1986-1989.

Le statistiche ufficiali dell'OCSE (tabella 5) mostrano come la percentuale di aiuto legato sul totale dell'aiuto sia sostanzialmente stabile ad un livello di poco superiore al 40% (Austria e Italia sono i paesi che ne fanno un uso più frequente). La percentuale di aiuto legato diviene tuttavia molto più elevata se, alla componente "legata" in senso stretto, si aggiunge l'aumento delle esportazioni derivante dalla componente "non legata", che può essere considerato un effetto indiretto del "tying" dell'aiuto. In questo caso, dunque, il "procurement" totale dell'aiuto legato per le esportazioni di alcuni paesi DAC è stato valutato essere mediamente pari al 70%. I valori ottenuti sono dell'80% per l'Olanda nel periodo 1972-76 e decrescenti dal 90% al 71% nel periodo 1976-81; oscillanti tra l'80% degli anni sessanta e settanta e il 70% del periodo 1975-84 per la Germania Federale; infine, pari al 66% per il Regno Unito negli anni 1978-84 e al 68% per la Danimarca nel 1984.

I dati riportati inducono ad assegnare notevole rilevanza al fenomeno; occorre, tuttavia, ricordare che le statistiche non tengono conto della fungibilità dell'aiuto. Il paese destinatario può, infatti, utilizzare i fondi ricevuti per il pagamento di importazioni che avrebbe effettuato in ogni caso, riducendo in tal modo, la perdita di benessere in termini di maggiore costo dei beni importati o di peggiore qualità degli stessi indotta dal "tying". Studi empirici relativi al Regno Unito hanno valutato un grado di fungibilità del 50-60% per la seconda metà degli anni settanta e, addirittura, del 90% per anni più recenti. Per quanto questi risultati debbano essere valutati con estrema cautela, l'efficacia attesa del "tying" ne risulta notevolmente attenuata, anche se ciò non elimina la convenienza, più politica che economica, a "legare" l'aiuto per ritorsione.

Crediti di aiuto e crediti misti

Alla fine del 1988, in un modo o nell'altro tutti i paesi DAC, tranne Irlanda e Nuova Zelanda, facevano ricorso al cosiddetto "finanziamento misto" che prevede l'utilizzo congiunto di almeno due dei seguenti tipi di flussi di capitale: aiuto pubblico allo sviluppo; altri flussi ufficiali con elemento dono superiore al 25%; crediti all'esportazione ufficialmente garantiti o altri flussi ufficiali con elemento dono inferiore al 25%.

Non tutti gli schemi previsti dai singoli paesi fanno, dunque, uso di aiuti, né tutti impiegano crediti all'esportazione; inoltre, alcuni paesi associano l'utilizzo di aiuti e crediti all'esportazione secondo regole fissate per legge, mentre altri operano seguendo un orientamento caso per caso (generalmente a fini di "matching", cioè in appoggio ad esportatori nazionali che si trovino a competere contro offerte estere che includono un elemento di aiuto). In quasi tutti i casi, l'agenzia responsabile per la gestione dell'aiuto allo sviluppo partecipa sia alla valutazione del progetto che alla decisione finale in materia.

La comunità internazionale è tuttavia ancora alla ricerca di una regolamentazione istituzionale definitiva del ricorso al credito misto, che ponga fine al dibattito tra assertori e detrattori dello stesso. I detrattori (soprattutto USA e Germania Federale) intravedono nell'uso di crediti misti uno strumento atto ad alterare le condizioni concorrenziali sui mercati internazionali, mentre i suoi assertori (in particolare, la Francia) ne sottolineano soprattutto l'impiego entro un "menu" di strumenti finanziari diversificati, che contribuisca a riattivare il flusso di capitali privati verso alcuni dei paesi in via di sviluppo a medio-alto livello di reddito pro-capite.

Come nel caso dell'aiuto legato, l'Italia è il paese che negli ultimi anni ha fatto più frequentemente ricorso a questa forma di finanziamento, sopravanzando anche la Francia. La quota di "associate financing" sul totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia era pari circa al 7.5% nel 1987 (essendo circa il 2% la media dei paesi DAC). Nel luglio 1988, il CICS (il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo) ha inoltre elevato il "plafond" degli importi di credito di aiuto utilizzabili in combinazione con crediti all'esportazione nell'ambito di crediti misti (dal 25% al 35% del totale).

La tabella 6 completa il quadro, mostrando che la maggior parte delle innovazioni istituzionali introdotte in materia di aiuto nei paesi del DAC sono consistite soprattutto nell'adeguamento (o nella creazione "ex-novo", laddove richiesto) di procedure e organi relativi al finanziamento associato.

Ciò può essere sintomo di due differenti tendenze: l'instaurarsi di un clima internazionale crescentemente aggressivo, in cui si ricerca nel credito misto e di aiuto lo strumento competitivo che negli anni settanta era rappresentato dal credito agevolato; oppure l'emergere di una soluzione cooperativa, seppur in presenza di obiettivi contrastanti tra singoli paesi donatori, basata sulla condivisione di regole comuni, la cui applicazione sia monitorata dal DAC e in cui i singoli paesi si dotano di istituzioni simili, quindi più facilmente osservabili e trasparenti.

L'aiuto come strumento per la promozione degli investimenti privati

L'articolo 7 relativo alla promozione di società miste mediante l'utilizzo di crediti di aiuto (generalmente "legati", nel senso che il partner e le attrezzature necessarie per la "joint-venture" devono essere italiane) è tra le più rilevanti innovazioni introdotte dalla legge 49/87. Nel corso del 1988, il CICS ha emanato alcune direttive volte a orientare gli operatori pubblici e privati e a facilitare l'attuazione

PAESI	ORGANISMI E STRUMENTI PER L'INCENTIVAZIONE DELL'ATTIVITÀ PRIVATA NELLA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	RECENTI INNOVAZIONI ISTITUZIONALI NELLA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO
Italia	Mediocredito Centrale: crediti di aiuto e misti SACE: garanzie per esportazioni	Legge 49/87: riforma generale (art. 7 incentiva creazione di società miste tra Italia e PVS)
Francia	Tesoro: crediti misti CFCE e COFACE: garanzie per esportazioni e investimenti diretti all'estero Credit National e BCFC: crediti finanziati tramite associazione di fondi pubblici e privati	1987: crediti di aiuto in luogo di crediti misti per paesi meno avanzati finanziati dal Tesoro
Germania	KfW: crediti misti DEG: agenzia pubblica per la promozione di investimenti privati Ente per la promozione delle importazioni dai PVS: attività di informazione, consulenza, intermediazione	
Gran Bretagna	ATP: crediti misti CDC: partecipazione diretta al capitale di rischio per investimenti diretti all'estero ECGD: garanzia per investimenti diretti all'estero UKTA: promozione importazioni dai PVS	1985: credito agevolato a lungo termine sotto forma di una "single integrated loan facility" (capitali forniti da banche commerciali e sussidio pubblico)
Stati Uniti	AID: finanziamento associato tramite Trade Financing Facility (dal 1981) e Tied Aid Credit Program (1984; inutilizzato) OPIC: credito agevolato, partecipazione al capitale di rischio, garanzie per investimenti diretti all'estero	1988: "Tied Aid Credit Program" scorporato dall'AID e affidato in gestione a "Trade and Development Program" (agenzia pubblica indipendente)
Giappone	EXIM: crediti misti MITI: garanzie per investimenti diretti all'estero JICA: crediti agevolati per imprese giapponesi operanti nei PVS	

Tab. 6

zione dell'articolo. È stato dunque fissato un tetto massimo (il 10% delle disponibilità annuali del Fondo Rotativo) per il totale dei finanziamenti pubblici destinati a questo scopo, un importo massimo di 20 miliardi di lire per ogni finanziamento, il contenuto massimo di elemento dono (35% del valore del credito). Tra i parametri da considerare per la selezione delle iniziative, venivano indicate la creazione di occupazione locale, la capacità di generare esportazioni o sostituire importazioni, l'effettivo coinvolgimento imprenditoriale e tecnologico della parte italiana, l'esistenza di garanzie sullo svolgimento dell'attività della società mista e la possibilità di riesportazione dei profitti.

Malgrado lo stato di attuazione della norma sia ancora largamente incompiuto (a fine 1989, 30 domande erano state presentate alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo; di queste, 4 hanno superato positivamente il vaglio del Comitato Direzionale e sono state trasmesse al Mediocredito Centrale per la valutazione tecnico-finanziaria di competenza), il DAC ha espresso perplessità in merito all'articolo, ritenendo che l'incentivazione alle "joint-venture", qualora sia messa in atto, possa produrre effetti distortivi della concorrenza sia sui mercati internazionali che su quelli locali dei paesi destinatari dell'aiuto; nella forma proposta, sarebbe, inoltre, inefficace nel promuovere le società miste.

Per questo motivo, l'articolo 22 della Nota del Segretariato del DAC su "Enhanced international cooperation in private sector development and foreign direct investment in Developing Countries" del giugno 1989 limita l'utilizzo di fondi dell'aiuto pubblico allo sviluppo per il finanziamento di imprese private a tasso agevolato al solo caso in cui sussistano particolari condizioni sociali o condizioni di "industria nascente".

A giudizio del DAC, le erogazioni effettuate a tale titolo dovrebbero essere classificate tra gli Altri Flussi Ufficiali (in cui sono generalmente inclusi i crediti all'esportazione garantiti ufficialmente) e non entro i flussi di aiuto. In alternativa all'uso di crediti di aiuto per il sostegno diretto di attività private, si suggerisce inoltre il ricorso ai cosiddetti "two-step loan", che riservano l'elemento dono al Governo centrale, mentre il prestatore finale locale riceve il prestito intermediato a tassi di mercato dal sistema finanziario locale, sia esso pubblico o privato.

Le obiezioni del DAC non si fermano a rilievi riguardanti la distorsività dello strumento, ma investono anche il problema dell'efficacia dello strumento rispetto allo scopo. Il finanziamento al capitale, si sostiene, riduce il rischio di impresa e incentiva investimenti non remunerativi sulla base di parametri di mercato.

Senza entrare nel merito di un dibattito che è ancora in corso, può comunque essere opportuno ricordare che anche negli altri paesi donatori esistono istituzioni specificamente disegnate per acquisire partecipazioni dirette o erogare sussidi al capitale di rischio di società miste (tra le altre, la CCCE per la Francia, la CDC per il Regno Unito, la DEG per la Repubblica Federale Tedesca, la CIDA per il Canada, la JICA in Giappone), anche se ciò non si è ancora tradotto in un accresciuto volume di risorse finanziarie destinate a questo scopo.

3. Aiuto e politica commerciale

Anche omettendo di considerare le obiezioni "moralì" relative all'impiego di flussi di aiuto a fini di politica commerciale, permangono comunque interrogativi di carattere generale sulla loro reale efficacia a questi scopi. Alcuni studi empirici, riguardanti un gruppo di paesi che non include l'Italia, hanno suggerito risposte frammentarie, con speciale riferimento all'aiuto legato.

Ci si è chiesto, in primo luogo, se i benefici dell'aiuto si distribuiscano uniformemente tra i settori del paese donatore o se esistano alcuni settori privilegiati. Gli studi esistenti sembrano fornire supporto alla seconda ipotesi: nel periodo 1978-83, in Olanda, i 10 settori industriali principali si aggiudicavano circa l'80% della domanda indotta, mentre, per quanto riguarda la Germania Federale, negli anni 1978-84, la concentrazione nelle richieste di fornitura fu anche maggiore e solo 4 settori (ingegneria meccanica, costruzioni, ingegneria elettrica, servizi di ufficio e edilizi per l'ingegneria) ricevettero l'80% delle commesse.

Accertata la loro distribuzione non uniforme settorialmente, un ulteriore interrogativo è se gli aiuti si distribuiscano secondo il vantaggio comparato del paese donatore, rinforzando o costituendo "ex-novo" un, possibilmente prezioso, vantaggio competitivo, oppure vadano a sussidiare imprese e settori inefficienti. Anche in questo caso, la non agevole reperibilità dei dati necessari alla costruzione di una matrice che colleghi aiuti per settore di provenienza ad aiuti per settore di destinazione (solo questi ultimi sono pubblicati) ha reso piuttosto rari gli studi empirici. Ricerche riguardanti Francia, Regno Unito, Repubblica Federale Tedesca, Danimarca, Olanda e Belgio-Lussemburgo, sono concordi nell'affermare che la distribuzione dei benefici dell'aiuto legato sembra rispettare il "pattern" di vantaggio comparato dei paesi donatori. La Danimarca e l'Olanda, dunque, privilegiano progetti in agricoltura e nei servizi sociali; il Regno Unito risulta fornire un contributo particolarmente rilevante nel settore energetico ed estrattivo, la Germania Federale nell'industria pesante e nell'impiantistica; la Francia nei settori tradizionali e nel commercio.

Un ulteriore quesito sollevato riguarda il tipo di imprese favorite dagli aiuti, cioè se le beneficiarie siano soprattutto imprese di grandi dimensioni, già operanti sui mercati locali perchè in grado di superare le diseconomie "ambientali" di vario genere tipiche dei paesi a più basso reddito, oppure se l'aiuto costituisca un incentivo sufficiente a promuovere l'entrata di nuove. Nel primo caso l'aiuto fornirebbe esclusivamente un sussidio puro all'esportatore, potenzialmente sfruttabile come minaccia contro concorrenti stranieri ma presumibilmente inefficace nel promuovere esportazioni addizionali, mentre nel secondo caso il sussidio contenuto nell'aiuto verrebbe, almeno parzialmente, trasferito all'importatore sotto forma di prezzo inferiore (come riflesso dell'aumento della quantità esportata). La scarsa evidenza empirica a disposizione sembra evidenziare un certo "bias" in favore delle grandi imprese, che sono talvolta in grado di influenzare il contenuto dei progetti in una direzione (settore, macchinario) a queste gradita.