

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

25° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 GIUGNO 1998

---

**Presidenza del presidente MIGONE**

## INDICE

## Audizione di alcuni dirigenti della Banca Mondiale

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 14 e <i>passim</i>	DOLLAR . . . . .	Pag. 3, 17
BOCO ( <i>Verdi-l'Ulivo</i> ) . . . . .	11, 22	PASSACANTANDO . . . . .	8, 21, 22
DE ZELUETA ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	14		
PIANETTA ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	16		
VOLCIC ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	16		
SQUARCIALUPI ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	13		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il direttore del Development Research Group della Banca Mondiale, David Dollar, e il direttore esecutivo per l'Italia della Banca Mondiale, Franco Passacantando.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,50.*

#### **Audizione di alcuni dirigenti della Banca Mondiale**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana.

Riprendiamo i nostri lavori, sospesi nella seduta del 12 maggio scorso, con l'audizione di alcuni dirigenti della Banca Mondiale.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, proseguiamo i nostri incontri finalizzati anche e – direi – soprattutto alla riforma della cooperazione che da tempo impegna questa Commissione.

Esprimo la nostra gratitudine al dottor Franco Passacantando, che è l'*executive director for Italy* della Banca Mondiale, al dottor David Dollar, direttore del *Development research group*, ed anche all'amico dottor Giuseppe Zampaglione, che in maniera più continuativa tiene i rapporti con noi.

Con questa audizione, allarghiamo l'arco delle voci che qui non solo ascoltiamo ma anche registriamo, perchè stiamo collezionando materiale utile ai fini della nostra legge di riforma.

Cedo, quindi, la parola a Mr. David Dollar.

*DOLLAR.* Signor Presidente, è un grande onore per me essere qui. Da tre anni gestisco i programmi di ricerca e sviluppo della Banca Mondiale e quindi mi occupo di ciò che avviene a livello di aiuti esteri, di cosa si raggiunge e di come si possono rendere più efficaci tali aiuti. Stiamo cercando di attrarre un sostegno più popolare, per così dire, agli aiuti esteri, perchè è chiaro a tutti che essi hanno contribuito grandemente alla crescita e alla riduzione della povertà e certo potrebbero essere più efficienti, e di fatto gli anni '90 hanno fornito un buon ambiente per una maggiore efficienza degli aiuti alla cooperazione.

Purtroppo però, nel corso dell'ultimo decennio, tutti i maggiori paesi donatori hanno operato dei tagli agli aiuti.

Quindi, cerchiamo di rendere più efficace possibile quanto abbiamo a disposizione, ma dobbiamo coinvolgere l'opinione pubblica in questa operazione.

La nostra politica è quella di ripensare gli aiuti, di verificare cioè cosa funziona e cosa no, e perchè. Siamo ora in una fase intermedia; abbiamo raggiunto dei risultati e siamo interessati ad avere un ritorno su questa relazione, che riassume la nostra ed altre ricerche, per redarre alla fine delle raccomandazioni tese ad aumentare l'efficacia degli aiuti.

Possiamo riassumere gli esiti della nostra ricerca in tre punti.

In primo luogo, gli aiuti sono soldi e quindi sono importanti. Funzionano, per così dire, sempre che i paesi in via di sviluppo abbiano una buona gestione dell'economia, una gestione oculata; laddove, invece, essa difetta, è difficile che si ottengano dei risultati, anche investendo denaro. A questo proposito farò poi degli esempi.

In secondo luogo, gli aiuti hanno maggiore successo se sono accompagnati da una conoscenza delle politiche generali e delle esigenze delle collettività locali, che debbono sapere, ad esempio, come fornire istruzione o approvvigionamento idrico: molti aiuti sono destinati proprio a cercare di aiutare la società locale a capire cosa funziona e cosa no. Gli aiuti possono essere importantissimi per generare le conoscenze di cui un dato paese ha bisogno.

In terzo luogo, abbiamo riscontrato che, dal momento che gli aiuti stranieri possono essere molto efficaci e dati alcuni cambiamenti avvenuti nel mondo negli anni '90, un loro aumento potrebbe fare una differenza sostanziale. Ironicamente dico sempre che nella maggior parte dei paesi gli aiuti vengono tagliati, mentre un loro incremento, se ben gestito, in questo momento potrebbe avere un grandissimo effetto sulla riduzione della povertà e sulla crescita.

Vorrei parlare più diffusamente di questi messaggi, adesso.

Sofferamoci quindi sul primo riscontro. I paesi in via di sviluppo hanno differenti dati di oculatezza nella gestione dell'economia. Per esempio, l'Etiopia ha una buona gestione dell'economia e regimi commerciali relativamente aperti, mentre l'Angola è un esempio di pessima gestione e quindi quello che abbiamo desunto è che occorre innanzitutto operare una distinzione tra buona e cattiva gestione.

I dati dimostrano che tra i paesi in via di sviluppo con una buona gestione quelli che hanno ricevuto pochi soldi hanno fatto molto bene (crescita *pro capite* del 2,2 per cento), mentre quelli che, oltre ad una buona gestione dell'economia, hanno avuto grandi possibilità di sviluppo e considerevoli aiuti hanno mostrato tassi di crescita del 3,7-4 per cento annuo. Quindi, se ne deduce che tra i paesi che hanno una buona gestione dell'economia, quelli che hanno più aiuti crescono più rapidamente.

D'altro canto, se guardiamo ai paesi in via di sviluppo che hanno una cattiva gestione dell'economia, vediamo che quelli che ricevono pochi aiuti crescono poco, ma crescono ugualmente poco quelli che hanno molti aiuti. Zambia o Tanzania sono esempi di paesi con una cattiva gestione dell'economia e moltissimi aiuti, che però negli ultimi 20-30 anni hanno fatto molto male, hanno avuto una *performance* veramente scadente.

Negli ultimi anni c'è un forte aumento di investimenti privati nei paesi in via di sviluppo, mentre le risorse ufficiali sono diminuite negli

anni '90. Alcuni dicono che non c'è necessità di aiuti stranieri perchè i paesi in via di sviluppo sono in grado di attivare gli investimenti privati, tanto più che gli investimenti pubblici non sono molto efficaci. Abbiamo visto però che i flussi privati vanno verso pochi paesi a grande reddito, come Messico o Brasile, mentre in paesi come l'Etiopia o l'Uganda gli investimenti privati sono molto bassi. Speriamo, confidiamo, quindi, su una prosecuzione dell'impegno pubblico verso i paesi ai quali i privati non sono interessati. Quel che vediamo è che, in genere, l'investimento ufficiale agisce da calamita e attira l'investimento privato; direi che l'investimento pubblico spinge quello privato.

Siamo interessati alla crescita perchè nei paesi a basso reddito questa è necessaria per procedere verso un migliore tenore di vita e per migliorare gli indicatori sociali. Abbiamo dunque ripetuto le nostre analisi concentrandosi sulla mortalità infantile, che è un indicatore sociale importante, ed abbiamo riscontrato risultati simili. Infatti, nei paesi in via di sviluppo caratterizzati da una scarsa gestione dell'economia abbiamo visto che non c'è miglioramento nei livelli di mortalità infantile anche in presenza di forti aiuti; viceversa, gli aiuti stranieri hanno avuto una grande efficacia nella riduzione della mortalità infantile in quei paesi, per esempio Vietnam, Etiopia, India, Uganda e Ghana, dove c'è una buona gestione dell'economia. Quindi, oggi vi è una serie di paesi a basso reddito dove c'è una gestione economica relativamente buona e dove crediamo che gli aiuti stranieri paghino molto bene.

Il secondo punto è che il sostegno ai paesi in via di sviluppo non è soltanto questione di soldi, ma significa anche aiutarli a migliorare la loro gestione dell'economia. Nell'affrontare il problema è dunque utile distinguere tra buona e cattiva gestione, anche se nella realtà c'è un *continuum* in cui i paesi mostrano gestioni buone, abbastanza buone o decisamente buone; è difficile tracciare delle linee nette. Va anche detto che ci sono paesi che stanno realizzando delle riforme; quindi, quando parlo di gestione buona o cattiva non parlo di caratteristiche fisse.

Un buon esempio di gestione dell'economia lo fornisce la Bolivia, che aveva una terribile situazione economica verso la metà degli anni '80, ma che negli anni '90 ha compiuto un processo di riforma e oggi mostra un'economia in crescita di grande successo. Il Ghana è un altro buon esempio di paese con politiche economiche scarsissime negli anni '70, che ha poi riformato negli anni '80.

Per quanto riguarda gli aiuti allo sviluppo, noi in questo settore passiamo moltissimo tempo a discutere di riforme, con risultati diversi. La Banca Mondiale e il Fondo monetario internazionale si sono impegnati molto nel sostenere i paesi a riformare la propria economia e quel che abbiamo riscontrato è che le riforme vengono avviate da processi politici interni che gli aiuti stranieri possano aiutare a consolidare e a rendere efficaci. D'altro canto, quando la Banca Mondiale cerca di generare riforme in un paese in cui non c'è alcun movimento spontaneo in tale direzione, di norma si va incontro al fallimento.

Per esempio, in Zambia, la Banca Mondiale ha fatto molti prestiti strutturali che sono falliti; secondo me, perchè non c'erano abbastanza interessi, perchè non si era sviluppata bene la proprietà in quel paese.

Un buon esempio è il Vietnam. Prima di entrare nel Servizio ricerche, ho passato sei anni a studiare l'economia di tale paese e posso dire che si tratta di un caso interessante. Infatti, durante gli ultimi anni '80 e i primi anni '90, il Vietnam riceveva pochissimi aiuti stranieri soprattutto perchè aveva problemi politici con gli Stati Uniti e il Giappone. Negli anni '80, però, ha avviato un grande programma di riforma che ha portato ad un netto miglioramento della gestione dell'economia e quindi alla crescita economica ed alla riduzione della povertà. Negli anni '80 i donatori non erogavano moltissimi finanziamenti, però aiutavano comunque questo Stato a formare i propri funzionari pubblici: ad esempio, si organizzavano viaggi di studio per i funzionari pubblici vietnamiti nei paesi stranieri, oppure il settore privato si riuniva con il settore pubblico e si studiavano insieme le politiche economiche. Quindi, il Vietnam ha avviato un programma di riforme, nell'ambito del quale i paesi donatori hanno fatto molte cose per migliorare l'economia vietnamita e la sua riforma, senza investirvi però moltissimi soldi. Solo dopo il 1993, il Vietnam ha cominciato a ricevere ingenti finanziamenti, ma a quel punto la sua politica economica era effettivamente buona; oltre tutto, in quegli anni il paese ha anche risolto i suoi problemi politici con gli Stati Uniti e il Giappone. Possiamo dire, dunque, che i paesi donatori hanno fornito molte idee a sostegno della politica di riforma e successivamente grandi finanziamenti, per cui tale politica ha avuto un successo estremamente brillante.

A livello locale si può dire la stessa cosa. Molto di quel che facciamo riguardo a finanziamenti stranieri è di sostegno alla costruzione di scuole, di reti di approvvigionamento idrico e quel che riscontriamo è che la società si lascia coinvolgere molto nell'ideazione di progetti. Quando diciamo che c'è una grande partecipazione della società civile, intendiamo dire che ci sono progetti di successo. Per esempio, i progetti di approvvigionamento idrico nelle aree rurali risultano di grande successo quando le comunità locali partecipano alla loro ideazione e alla loro realizzazione; quando invece i donatori arrivano portandosi dietro le loro idee su come fare gli acquedotti e non coinvolgendo la popolazione locale, vediamo che il tasso di successo è molto inferiore.

Quindi, a livello locale succede la stessa cosa; si deve partire sempre dall'iniziativa del paese oppure della comunità locale per riformare la politica economica oppure per costruire scuole, ospedali, reti di approvvigionamento idrico. Se c'è l'iniziativa locale gli aiuti esteri possono contribuire a migliorare i servizi interni, per quanto riguarda le società locali, oppure la politica economica a livello nazionale.

Questa è la nuova generazione degli aiuti internazionali. Dobbiamo adoperarci affinché gli Stati comprendano come funzionano perchè essi possono risultare molto importanti nell'incentivare le singole società civili, le comunità locali, a sviluppare nuove politiche per migliorare i servizi pubblici.

Come è noto, dall'inizio degli anni '90 gli aiuti internazionali sono in calo. Tutti i più grandi paesi donatori hanno ridotto l'ammontare dei fondi destinati agli aiuti per l'estero in proporzione del loro prodotto interno lordo. Nei paesi dell'OCSE gli aiuti allo sviluppo hanno raggiunto il livello minimo mai registrato e bisogna considerare che tale gruppo di paesi destinava lo 0,25 per cento del suo prodotto interno lordo in assistenza allo sviluppo.

Paradossalmente, però, debbo dire che gli anni '90 hanno fornito una buona opportunità per lo sviluppo di un tipo di aiuto più efficace. In tali anni, infatti, sono stati intrapresi molti programmi di riforme economiche e sono state condotte le migliori politiche economiche che da trent'anni si siano avute nei paesi in via di sviluppo. Hanno portato a compimento rilevanti riforme grandi Stati, come l'India ed il Vietnam (che ha 75 milioni di abitanti), ma anche l'Etiopia, l'Uganda, il Mali ed il Ghana. Si è determinato, pertanto, un miglior contesto per gli aiuti, nel senso che molti paesi hanno migliorato la propria gestione dell'economia e quindi possono essere aiutati più proficuamente. Purtroppo, però, tutti i maggiori paesi donatori stanno riducendo i loro aiuti allo sviluppo.

Risulta, inoltre, da dati certi che le Agenzie per gli aiuti allo sviluppo stanno lavorando meglio sotto molti punti di vista. In primo luogo, stanno diventando più selettive; prima del 1990 tutte le Agenzie di aiuto allo sviluppo tendevano infatti a fornire le stesse quantità di denaro ai paesi a basso reddito con cattiva gestione dell'economia e a quelli con una buona gestione, distribuivano a tutti indifferentemente lo stesso livello di fondi. Negli anni '90 questo comportamento è cambiato; in particolare, tra il 1990 e il 1995.

Nel 1990 la maggior parte degli aiuti era rivolta a paesi con cattiva gestione economica, mentre nel 1995 la situazione si è capovolta, in parte perchè i donatori sono diventati più selettivi ed in parte, per fortuna, perchè alcuni di essi hanno sostenuto le riforme economiche nei paesi in cui erano state avviate. In tal modo è stato compiuto un progresso verso una maggiore efficienza nella distribuzione degli aiuti, anche se, ovviamente, c'è spazio per ulteriori miglioramenti.

Partendo da questi dati, abbiamo studiato quale sarebbe teoricamente l'impatto di un aumento del 25 per cento degli aiuti per la cooperazione (come se si tornasse, quindi, ai livelli del 1991). Secondo quanto abbiamo riscontrato, gli effetti di un tale aumento dipendono da come gli aiuti vengono distribuiti e stanziati; ad esempio, se la cifra relativa agli aiuti erogati nel 1990 venisse incrementata *tout court* del 25 per cento, otterremmo un minimo effetto di miglioramento della situazione: solo 8 milioni di persone infatti uscirebbero dalla povertà, il che rappresenterebbe un risultato molto limitato. Se invece gli aiuti, sempre aumentati della stessa percentuale, venissero distribuiti in maggiore quantità ai paesi che stanno compiendo riforme, come l'Etiopia e il Vietnam, l'aumento avrebbe un effetto potentissimo sulla riduzione della povertà: 40 milioni di persone all'anno ne uscirebbero.

Concludo riassumendo brevemente: la povertà rimane un grave problema mondiale; sono stati compiuti molti progressi negli ultimi trent'anni, ma essa è ancora molto diffusa nel pianeta. Abbiamo verificato che i soldi spesi negli aiuti allo sviluppo possono contribuire a ridurre la povertà, ma lo fanno meglio se vengono destinati a paesi che hanno avviato processi di riforma. Abbiamo anche sottolineato che una parte importante degli aiuti stranieri deve essere riservata allo sviluppo della conoscenza a livello locale, al «microlivello» delle piccole comunità dove i fondi possono essere impiegati per fornire servizi pubblici come, ad esempio, mandare i bambini a scuola. Tutto però deve basarsi su iniziative proprie dei paesi aiutati: se non c'è un movimento riformista interno, se non c'è una comunità attiva, è difficile ottenere grandi risultati.

L'ultimo aspetto che sottolineo alla vostra attenzione è che vorremmo utilizzare il nostro operato per far crescere la sensibilità dell'opinione pubblica verso gli aiuti stranieri perchè questi possono produrre molti effetti positivi, anche nei settori più vari: spesso, infatti, la povertà è causa di guerre civili e di conflitti tra paesi. Credo quindi che gli aiuti stranieri possano rappresentare (come è avvenuto in passato) un grande contributo e vorremmo che diventassero molto più efficaci, ma per questo impegno importantissimo serve il sostegno dell'opinione pubblica.

*PASSACANTANDO.* Signor Presidente, nel corso del mio intervento intendo in primo luogo commentare il lavoro compiuto da Dollar e indicare successivamente quali sono le lezioni che se ne possono trarre nel campo della cooperazione bilaterale, facendo anche riferimento ad alcune parti del lavoro di Dollar che lui, per brevità, non ha illustrato.

Sottolineo innanzi tutto che tale lavoro è stato recentemente presentato al consiglio di amministrazione della Banca Mondiale, di cui faccio parte in rappresentanza dell'Italia e di altri paesi del Sud Europa; si tratta di un lavoro ancora in discussione, che sta suscitando notevoli ed interessanti dibattiti all'interno della Banca stessa. È uno studio molto importante perchè per la prima volta si cerca di definire quella terza fase della sua storia in cui la Banca Mondiale è entrata solo di recente.

La prima fase, collocabile temporalmente negli anni '60 e '70, è quella in cui la Banca Mondiale finanziava prevalentemente grandi opere pubbliche ed i singoli Governi, nella concezione di fondo che sostanzialmente il mercato aveva delle difficoltà a finanziare i paesi in via di sviluppo ed era quindi necessario canalizzare i fondi attraverso i Governi centrali.

Nella seconda fase, che ricade negli anni '80, la Banca Mondiale ha rivolto la sua attenzione soprattutto al settore privato, valorizzando le liberalizzazioni e le privatizzazioni. Negli anni '90, da quando è presidente James Wolfensohn, è iniziata una terza fase che è ancora in via di definizione. In sostanza, si cerca di associare ai benefici di un intervento basato sul mercato, quelli propri di altre forme di intervento. Dollar ha indicato quali ne possono essere le tipologie.



Riassumendo, i risultati importanti della ricerca sono tre. Innanzi tutto, gli aiuti possono essere efficaci per sollevare i paesi dal sottosviluppo. Questo è un dato molto significativo perchè è diffusa (soprattutto negli Stati Uniti) l'opinione secondo cui invece gli aiuti – volgarizzo il concetto – servono sostanzialmente a finanziare Governi corrotti, non raggiungono i beneficiari finali e sono efficaci soprattutto per favorire l'industria dei paesi donatori. Dollar e gli altri autori della ricerca hanno dimostrato invece che gli aiuti possono essere efficaci in paesi che presentano buone politiche macroeconomiche ed un buon quadro istituzionale e ciò rappresenta veramente un grande contributo per chi difende gli aiuti allo sviluppo.

Il secondo risultato importante – e questa è una delle caratteristiche più rilevanti di questa terza fase di cui parlavo prima – consiste nel fatto che l'aiuto non può essere imposto; non può cioè essere definito secondo criteri decisi a Washington, ma deve essere il più possibile concordato con le comunità e i Governi locali, oltre che dai Governi centrali dei paesi beneficiari.

Il terzo elemento emerso è che nell'aiuto, più che i fondi o oltre ai fondi, sono importanti le idee e le buone pratiche che vengono canalizzate attraverso l'aiuto: quindi, le idee e la conoscenza che vengono trasmesse attraverso l'aiuto e le procedure che vengono seguite – per esempio – nelle gare di appalto o nella supervisione dei progetti. Questi aspetti possono costituire l'elemento più importante delle realizzazioni.

Da queste tre «lezioni» che possiamo ricavare dal lavoro di Dollar, vorrei provare a fornire alcune indicazioni su quali siano le implicazioni per una politica bilaterale.

Come è emerso dal lavoro di Dollar, negli ultimi anni la Banca Mondiale e le altre Agenzie multilaterali hanno cominciato ad operare una maggiore selezione tra i paesi beneficiari: in effetti, oggi l'aiuto è canalizzato in misura crescente verso paesi che hanno buone politiche macroeconomiche e anche valide politiche istituzionali.

Una parte del lavoro di Dollar, che non è stata presentata, mostra come invece le politiche bilaterali di molti paesi donatori non abbiano seguito gli indirizzi dettati dalle istituzioni finanziarie internazionali, per cui essi continuano ad erogare aiuti alle ex colonie o a paesi che in qualche modo risultano amici, magari con riferimento alle posizioni che assumono all'interno delle Nazioni Unite. Quindi, quello che è il messaggio principale del lavoro di Dollar, e cioè che l'aiuto è valido ed efficace se erogato a paesi che hanno buone politiche macro e microeconomiche, purtroppo non viene ancora recepito dalle cooperazioni bilaterali, che sono condizionate da altre considerazioni politiche.

Un'altra piccola annotazione che emerge dal lavoro di Dollar è che le politiche di aiuto, quando sono «legate», sono meno efficaci di quando sono «slegate». Le politiche legate sono quelle in cui l'aiuto è condizionato, per esempio, al fatto che esso venga convogliato verso imprese del paese che lo fornisce.

Quando l'aiuto è legato è meno efficace, mi sembra, del 25 per cento rispetto a quando l'aiuto è slegato. Questo risultato è facilmente prevedibile, perchè in presenza di una concorrenza internazionale nella politica di erogazione dell'aiuto l'efficacia migliore se si rinuncia a collegare l'aiuto alla scelta della migliore impresa o alla migliore società che può realizzare certe opere. Questo è un risultato importante, di cui è opportuno tenere conto in una politica della cooperazione.

Se posso aggiungere alcune considerazioni, anche sulla base della mia personale esperienza in Banca Mondiale come rappresentante dell'Italia, vorrei sottolineare che questo è il risultato al quale dobbiamo mirare, perchè ad esso stanno mirando e verso di esso si sta dirigendo anche la cooperazione, degli altri paesi; esso però va conquistato, non può essere ottenuto nell'immediato, ma va conseguito gradualmente. Occorre che vi siano, innanzi tutto, condizioni di parità all'interno delle istituzioni finanziarie internazionali tra i vari contendenti anche nelle politiche di aiuto e che esistono alcuni paesi per i quali queste condizioni attualmente non sono rispettate. Per esempio, nel campo delle grandi opere di appalto che vengono finanziate dalla Banca Mondiale, l'industria italiana compete molto validamente con quella degli altri paesi e infatti ci collochiamo sempre nelle prime posizioni nell'aggiudicazione delle commesse internazionali. Maggiori difficoltà nel campo della cooperazione le incontrano le società di consulenza o gli esperti individuali: lì spesso l'italiano ha meno successo e questo in parte anche a è dovuto a nostre colpe (sappiamo tutti perchè), ma in parte anche a un certo *bias*, un certo pregiudizio all'interno delle istituzioni finanziarie internazionali, dove la presenza degli italiani è ancora inferiore, in termini percentuali, a quella di altri paesi. È chiaro pertanto che esiste un certo svantaggio nelle condizioni di competizione all'interno delle istituzioni: questo, però, a mio avviso, è un fatto in corso di superamento. Si sta conducendo infatti un'azione affinché questa condizione di partenza venga migliorata e quindi ritengo che in prospettiva una politica di aiuto slegata, anche da parte della cooperazione bilaterale italiana, sia un obiettivo da perseguire.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione. Come fare ad applicare due degli insegnamenti principali emersi, quello secondo cui l'aiuto deve essere dato soltanto a paesi che se lo meritano e quello in base al quale bisogna trasferire idee e non soltanto fondi?

Circa il primo presupposto rilevo che l'aiuto, anche bilaterale, deve essere il più possibile coordinato con l'azione che svolgono le istituzioni finanziarie multilaterali. La capacità, l'efficacia dell'azione di coordinamento l'abbiamo rilevata noi stessi in molte occasioni; di recente, ad esempio, nei confronti dell'Albania, dove la cooperazione bilaterale è coordinata con quella della Banca Mondiale e riesce ad essere molto più efficace perchè nel dialogo con i Governi, nella «condizionalità» che si stabilisce, un coordinamento internazionale è molto più efficace.

Quanto al secondo requisito, come trasferire idee e non soltanto fondi, credo che dovremmo cercare di fare tutti uno sforzo per superare una caratteristica dell'aiuto bilaterale, quella cioè di essere dettato preva-

lentamente da condizionamenti geografici o storici. Come ho detto prima, il lavoro di Dollar mostra che le cooperazioni bilaterali erogano fondi prevalentemente a seconda dei condizionamenti del passato coloniale o vicinanza geografica; in parte questo è inevitabile. Noi sappiamo, ritornando al caso dell'Albania, che in qualche modo saremo sempre costretti a dare un particolare aiuto ai vicini, perchè il vicinato è un fatto che ci condiziona direttamente, ma in parte si può pensare, anche in una prospettiva di più lungo periodo, di riconfigurare l'aiuto in base non soltanto a considerazioni geografiche o storiche ma ai contributi specifici che il nostro paese può fornire ai paesi in via di sviluppo. Devo dire che, stando in Banca mondiale, mi accorgo che l'Italia può offrire un modello di sviluppo molto interessante e molto. Un aspetto importante dell'Italia è costituito dal modello delle piccole e medie imprese; il modo in cui la società civile si fonda con la società economica, formando una classe imprenditoriale molto dinamica, viene guardato con grande interesse. Pertanto se l'Italia riuscisse, come stiamo cercando di fare, a trovare la maniera per esportare tale modello, questo sarebbe un grande contributo.

Un secondo aspetto è poi quello della cultura. Anche in Banca Mondiale adesso si sta dando molto risalto a politiche che possono rafforzare i patrimoni culturali dei paesi in via di sviluppo e che quindi possono implicare la salvaguardia dei patrimoni artistici, archeologici o anche di forme di cultura non materiale. L'Italia è chiamata da molti di questi paesi a dare un contributo su come integrare cultura e sviluppo e dalla Banca Mondiale si registra una richiesta di servizi in tal senso. Lo stesso avviene per altri campi, come istruzione, e per settori più avanzati, come quello delle tecnologie multimediali, dove pure ci difendiamo bene, oltre ovviamente ai settori più tradizionali come le opere civili. Se la cooperazione, oltre a tener conto delle esigenze di politica estera e di quelle geografiche e storiche, mirasse a rafforzare i campi nei quali il paese può dare un contributo di idee, secondo me, si potrebbe andare nella direzione auspicata anche da questo studio di Dollar.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro prezioso contributo e cedo la parola ai colleghi per eventuali domande o richieste di chiarimento.

BOCO. Signor Presidente, ringrazio sentitamente i nostri ospiti che ci danno la possibilità di confrontarci su un tema così rilevante. Vorrei porre alcuni quesiti. Questa audizione per noi è molto importante, anche perchè ci aiuta a misurarci su queste politiche in vista della riforma della nostra cooperazione.

Ricordo altresì che in questi giorni stiamo discutendo in Commissione la partecipazione italiana all'undicesima ricostituzione del capitale dell'IDA. Essendo relatore dei disegni di legge che trattano questi aspetti, vorrei con grande rispetto rivolgere alcune domande per affiancare la nostra discussione a quella che stiamo effettuando in questa giornata. Vorrei quindi confrontare con voi il discorso teorico della cooperazione che inve-

ste i rapporti fra il Nord e il Sud del mondo e le scelte dello sviluppo, non solo per quanto riguarda gli aspetti geografici ma anche per quelli economici. La Banca Mondiale è il soggetto principe in questo pianeta perchè questa discussione abbia buon frutto.

Vi ringrazio per i dati che avete fornito e vorrei proporvene altri che la mia ricerca e il mio dovere istituzionale mi hanno imposto di cercare. Partirò da un assunto che riguarda un dibattito che il vostro lavoro conosce bene e che viene spesso affrontato: il rapporto esistente tra quantità dei prestiti e qualità degli stessi. Una discussione antica, che non si concluderà oggi, nè credo alla fine di questo millennio per le numerose difficoltà che incontra. È una discussione che ovviamente vede parti contrapposte, parti più dubbiose e altre meno. Vi proporrò alcuni dati che ho trovato, iniziando da un settore della Banca Mondiale che viene considerato chiave, quello energetico, citando documenti da voi pubblicati. Non posso nascondere che in proposito ci possono essere teorie diverse; io, con i nostri ospiti, vorrei essere chiaro fin dall'inizio: rappresento un mondo verde, quindi ho una lettura che definirei di parte, che però credo saggia, ma questo è solamente un di più. Certo, ci sono due scuole di pensiero: la prima afferma che per lavorare nel settore energetico è indispensabile soddisfare la domanda di energia di due miliardi di persone; la seconda, che mi trova in opposizione, che occorre costruire megacentrali indirizzate a poli industriali per l'*export* o altri progetti. Vorrei ricordare i grandi momenti decisionali internazionali di questi ultimi anni solo per titoli, Rio de Janeiro, Tokyo, e sottolineare che dal 1992 a oggi la Banca Mondiale ha concesso finanziamenti per un totale di 2,4 miliardi di dollari per progetti di sfruttamento di combustibili fossili che provocheranno, solo questi, l'emissione di 9,9 miliardi di tonnellate di carbonio. Ebbene, non ho rinvenuto nella discussione sulle nuove strategie energetiche della Banca alcuna intenzione di cambiare indirizzo o quantomeno di contribuire a questa fase riconversione, in un settore che ovviamente riconosco strategico.

Ricollegandomi, allora, all'interessantissima ipotesi, che condivido appieno, presentata da Passacantando: trasferiamo idee e non solo fondi, mi chiedo: quali sono le idee per un nuovo progetto di sviluppo che non debba guardare solo – su questo sono perfettamente d'accordo – alla tenuta, alla stabilità ed alla buona organizzazione del paese beneficiario, ma che sia anche compatibile con la tutela di questo pianeta per arrivare poi ad una proposta complessiva?

Ho citato dei dati che ovviamente possono essere non corretti e in questo caso gradirei una smentita. Vorrei legarli ad alcuni altri dati relativi a una delle quattro istituzioni facenti parte del gruppo della Banca Mondiale, l'IDA, citando i 6 miliardi di dollari che hanno costituito l'ammontare dei prestiti concessi nel 1997 da questo organismo e fare un'analisi di tali idee attraverso i fondi erogati. Nel 1997 sono stati finanziati progetti dall'elevato impatto ambientale per circa 510 milioni di dollari. Cito un documento interno dell'IDA, il «Portfolio Review» del gennaio 1998, secondo cui il 20 per cento dei prestiti IDA per il 1997 riguarda

progetti cosiddetti problematici, mentre il 33 per cento è a rischio. Ad esempio, in Africa il 45 per cento di tutte l'erogazioni è a rischio.

Per una seconda volta dunque le domando: dove sono queste buone idee, queste doverose proposte ideali? Vorrei citare altri dati significativi: nel gennaio del 1996 il presidente della Banca Mondiale James Wolfensohn sostenne la necessità di aumentare il sostegno della comunità internazionale nei settori dell'istruzione, dell'alimentazione, della sanità e della prevenzione dell'AIDS, per un ammontare di circa 15 miliardi di dollari. Queste sono esattamente quelle che definisco «buone idee» e che condivido.

Wolfensohn fece tale dichiarazione nel gennaio del 1996; ebbene, i dati relativi all'anno 1997 dimostrano che il volume dei prestiti della Banca Mondiale in questi settori è diminuito, passando da 4 miliardi di dollari nel 1996 a 2,25 miliardi di dollari nel 1997, proprio nei settori citati dal presidente e nonostante le sue dichiarazioni.

Mi scuso per avervi sottoposto le mie ricerche e le mie idee, ma, proprio perchè condivido in gran parte la teoria oggi illustrata, credo che nel momento in cui in Italia si affronta la necessaria definizione delle politiche bilaterali sia essenziale, non solo in relazione alla riforma della cooperazione che riguarda il nostro paese, ma soprattutto in considerazione del nostro ruolo di paese donatore, impegnato a contribuire alla ricostituzione del capitale dell'IDA (una delle quattro strutture del gruppo della Banca Mondiale), avere delle idee e delle visioni chiare. Mi sono permesso di sottoporre a voi le mie idee per contribuire con la mia interpretazione, non come parte politica, ma come parte istituzionale che, in quanto tale, deve esprimere moniti, condivisioni, ringraziamenti ed anche, se ritiene che ve ne sia motivo, contestazioni.

Ho un'ultima domanda da rivolgere ai nostri ospiti: all'interno della Banca Mondiale si è aperto un dibattito sulle proposte illustrate dal dottor Passacantando, ossia sulla necessità di portare avanti anche grandi ed importanti idee? La Banca Mondiale rappresenta, infatti, il nucleo centrale del rapporto di ricostruzione che può esistere tra i paesi di questo pianeta, ebbene, al suo interno è in corso una discussione fra l'antica lettura quantitativa dell'aiuto e la sua moderna visione qualitativa?

SQUARCIALUPI. Signor Presidente, ringrazio innanzi tutto i nostri interlocutori della Banca Mondiale; da loro vorrei qualche ulteriore spiegazione su cosa si intenda, con esattezza, con l'espressione «*good management*». Si fa riferimento ad un *management* pubblico, ad uno privato, oppure ad una presenza privata nel pubblico?

Vorrei anche avere qualche esempio di quella che è stata definita «buona legislazione macroeconomica ed istituzionale» per convincermi che sia effettivamente buona.

Il signor Dollar ha dichiarato che «fino ad un certo punto» conviene distribuire la ricchezza, vorrei sapere con quale gradualità si ritiene possa avvenire tale distribuzione.

Desidero, inoltre, valutare la vostra azione alla luce di alcuni parametri, non analoghi a quelli che ci hanno afflitto per l'ingresso nel Sistema monetario europeo, ma di tipo sociale. Per concedere un prestito, cosa chiedete alla controparte in termini, ad esempio, di lavoro minorile, orario di lavoro e paga minima? Ritengo infatti che gli aiuti debbano pur avere una compensazione per chi li eroga.

È stato detto che ci sono paesi che non sono ben amministrati: saranno destinati per sempre ad essere tenuti ai margini, oppure si possono trovare strumenti per aiutarli a risalire dalla posizione nella quale si trovano? A questi paesi vengono forniti idee ed aiuti per compiere quella crescita politica che condiziona i benefici che possono trarsi dai prestiti e dalle donazioni della Banca e dei singoli paesi donatori?

Avete parlato di un «buon *management*» che può portare ad una riduzione dell'1 per cento della mortalità infantile, si muore da bambini ma anche da adulti ed in questo senso vorrei sapere se le speranze di vita possono aumentare in presenza di un buon progetto.

DE ZULUETA. Signor Presidente, le domande che intendevo rivolgere ai nostri ospiti sono analoghe a quelle formulate dalla senatrice Squarcialupi. Non ripeterò, pertanto, quanto è stato già detto riservandomi di intervenire nel caso in cui le relative risposte non soddisferanno tutti i miei dubbi.

PRESIDENTE. Inizio con una cattiveria che ho già preannunciato, ricordando che nella prima versione del rapporto conclusivo della ricerca «*Rethinking Aid*» l'Indonesia era indicata come una «*success story*» della Banca Mondiale. La mia cattiveria è allora piuttosto a buon mercato perchè parlando *ex post* non corro alcun rischio. Vi potreste domandare allora perchè la formuli, considerato che è tanto scontata; la ragione è che vorrei sapere se il caso dell'Indonesia ed altre recenti esperienze hanno stimolato all'interno della Banca una discussione sul concetto di «*sound country environments*», volta in particolare a chiarire se questo debba comprendere parametri oltrechè sociali (come quelli evocati dalla senatrice Squarcialupi) anche di tipo democratico ed istituzionale.

Si tratta comunque di un dibattito antico: tra le tante cose che ho fatto nella mia vita, ho scritto un noiosissimo volume sugli aspetti internazionali della stabilizzazione della lira nel 1927. All'epoca Montagu Norman, governatore della Bank of England, cercò invano di spiegare a J.P. Morgan ed a Benjamin Strong, governatore della Federal Reserve Bank of New York, che non poteva esserci una stabilità economica senza requisiti minimi di trasparenza politica e di democrazia. I suoi interlocutori americani però non gli dettero retta e così Mussolini ebbe tutto il sostegno che chiedeva per la stabilizzazione della lira; dopodichè, 13 anni dopo, tutti si sono trovati in guerra con il nostro paese, che era stato fortemente «stabilizzato» perchè questo corrispondeva al *conventional wisdom*, al pensiero unico dell'epoca, come lo chiamiamo adesso.

Qualche volta, allora, ho una doppia preoccupazione. Quello che è innovativo in una certa fase poi si cristallizza e quindi si corre il rischio di trovarsi di fronte a certe situazioni: non si tratta solo dell'Indonesia, ma della glorificazione acritica delle economie asiatiche, per cui vi potreste trovare tra qualche anno degli Schlesinger o dei Galbraith che potrebbero dimostrarvi come questa *conventional wisdom*, questa sapienza accettata che si ossifica e che diventa ideologia, in realtà fosse costruita sulla sabbia. Parlavo di una doppia preoccupazione, perchè la mia non è solo questa, ma anche quella – per usare una metafora abusata – che noi, che siamo degli ammiratori critici della Banca Mondiale, possiamo avere poi la tentazione di «buttare via il bambino con l'acqua sporca».

Quello che abbiamo davanti è un documento che non avevo ancora distribuito ai membri della Commissione; essendo nel frattempo verificatosi il caso dell'Indonesia, vi voglio confessare un piccolo crimine burocratico, quello di aver pensato: se lo distribuisco adesso, si mettono a ridere e perdono di vista i messaggi importanti che la Banca Mondiale ci invia e di cui abbiamo bisogno perchè poi noi, a nostra volta, siamo prigionieri del nostro piccolo universo di esperienze e di sforzi anche validi, ma qualche volta non sufficientemente aperti a certe culture, quelle che voi rappresentate.

Vorrei, inoltre, che foste un po' più espliciti nel dirci quello che secondo voi va cambiato nella cooperazione italiana: voi conoscete i dati, i guai, i difetti, i problemi e così via; diteci quanto dovuto con franchezza e senza diplomazia. Mi rendo conto che quanto ho detto può sembrare paradossale, perchè prima vi ho accusato di essere arroganti, mentre ora vi sto chiedendo di esserlo un po' di più, ma nel merito e non teoricamente. Dite cosa dovrebbe cambiare, secondo voi, nella cooperazione italiana e, se avete letto i disegni di legge in merito, non abbiate preoccupazioni al riguardo: non si offende nessuno, perchè qui siamo ancora in corso d'opera e cerchiamo di migliorare le cose.

Dopo questo sfoggio di diplomazia, do ora il colpo finale.

Uno degli elementi di tensione nella riforma della cooperazione è la distribuzione di responsabilità tra i Ministeri degli esteri e del tesoro, questione su cui c'è una complicata matassa da dipanare. Approfitto del fatto che in questo momento la diplomazia compete più al relatore che al Presidente della Commissione, il quale invece deve provocare gli interlocutori. Sono in atto, a mio avviso, delle tensioni che derivano dalla volontà di entrambi questi Dicasteri di mantenere un ruolo preminente; questa, però, è la Commissione esteri del Senato e vi è pertanto una convinzione abbastanza generalizzata del fatto che tale materia rimanga in capo agli Esteri, pur in presenza di una pretesa molto forte da parte del Tesoro.

Nello stile «irresponsabile» nel quale sto intervenendo, debbo dire che in questo vedo un aspetto che mi convince ed uno che mi convince meno. L'aspetto più convincente è che il nostro Tesoro si sente in qualche maniera un veicolo rispetto all'universo sprovvincializzato della cooperazione, alle grandi istituzioni e quindi ritiene che le sue competenze rappresentino una garanzia per far circolare la vostra cultura. L'aspetto negativo

lo potete cogliere dalle precedenti cose che ho detto, che vi invito a contestare anche vigorosamente – se lo riterrete – ed è una sorta di scarsa fiducia nella possibilità di un contributo più creativo da parte italiana, qualcosa come: «Vista l'esperienza, cerchiamo di aderire a quello che già fa il sistema delle organizzazioni internazionali e fermiamoci l».

VOLCIC. Signor Presidente, porrò soltanto una domanda estremamente generica, che si ricollega a quanto è stato detto in precedenza.

Mi sembra che ormai sia un dato acquisito – ma spero non un luogo comune – il fatto che aumenta la differenza tra pochi paesi industrialmente sviluppati, quelli che ce la fanno in quanto hanno una buona amministrazione, e coloro che invece stanno peggiorando il loro *rating* nei confronti della scala dei valori mondiali. Se voi, adesso, concedete un aiuto selezionato e se questi paesi precipitano sempre di più (mostrando tra l'altro incapacità a riformarsi, ad intraprendere qualsivoglia riforma), chi dovrebbe pensare a loro?

PIANETTA. Signor Presidente, ringrazio i nostri ospiti e sottolineo che le conclusioni della commissione di studio di Mr. Dollar sono importanti perchè confermano che, laddove il meccanismo gestionale di un certo paese è efficace, cioè laddove le politiche macroeconomiche e la solidarietà istituzionale sono buone, l'energia che si introduce come aiuto ha il massimo dell'efficienza. Se vogliamo, è confortante che sia stata dimostrata una relazione di questo genere, anche se un po' è naturale che sia così. Se io, infatti, ho a disposizione un litro di benzina e lo metto nel serbatoio di un'autovettura vecchia, malandata, con le ruote sgonfie, percorrerò certamente meno chilometri di quanti ne farei se immettessi lo stesso carburante in una macchina nuova, efficiente, che ha ricevuto una buona manutenzione.

Questo aspetto mi porta a fare una considerazione. Questo risultato della ricerca va considerato come un incentivo a favore di quei paesi che tutto sommato sono un po' come quella macchina «sgangherata» e che quindi devono migliorare la loro capacità di utilizzare al meglio l'energia costituita dall'aiuto che viene loro dato. Credo che questo sia l'aspetto importante da diffondere, da sviluppare, da rendere noto proprio per incentivare il desiderio e la voglia di migliorare se stessi e per poter acquisire non solo una maggiore quantità di aiuti ma anche di idee, come voi poi ci spiegherete meglio.

Vorrei poi fare una seconda considerazione. Mi è parso di capire che il giudizio complessivo sulla cooperazione bilaterale sia piuttosto critico. È stato detto che il singolo paese o aiuta le sue ex colonie o paesi amici o comunque favorisce politiche che abbiano ricadute al suo interno, ad esempio in campo industriale.

Tutto questo però mi pare vada inserito in una dimensione più ampia che può essere espressione, se vogliamo, anche di atteggiamenti di politica estera. Pertanto, tutto sommato, c'è una certa giustificazione riguardo a questo modo di agire.



Terza brevissima considerazione. Dopo i fatti del 1989-1990 - questo non vuole essere un giudizio, ma è un dato storico - ci sono stati dei tagli; abbiamo visto le curve: c'è stata una flessione anche molto accentuata. Perché cooperazione allora? Quali sono i motivi che hanno dato luogo a questi atteggiamenti, che poi sono generalizzati e caratteristici un po' di tutti i paesi tradizionalmente donatori?

Ultima considerazione. Mi piace molto il discorso delle idee, però vorrei che fosse approfondito. Giustamente l'umanità va avanti sulle idee, non sono l'energia o i soldi a far progredire il mondo: non sono i soldi che fanno le idee, ma sono le idee che fanno i soldi, nel senso che producono energie e sviluppo.

*DOLLAR.* Grazie molte per aver posto una serie di domande piuttosto difficili. Cercherò di seguire un ordine logico nel rispondere. Comincerei con la domanda che è stata posta circa cosa si intende per buona amministrazione e buona gestione. Ebbene, nella nostra ricerca utilizziamo un'indice che tiene conto di vari fattori uno dei quali è la stabilità macroeconomica, cioè l'assenza di un alto tasso di inflazione, ma sinceramente tale elemento ha uno scarso peso nel nostro indice. La Banca mondiale e il Fondo monetario hanno enfatizzato eccessivamente la politica macroeconomica. Nel nostro indice, invece, noi attribuiamo grande importanza all'apertura verso il commercio estero e diamo anche un alto peso alla qualità dell'amministrazione, in cui includiamo lo Stato di diritto, la mancanza di corruzione e la qualità della burocrazia del settore pubblico.

Come si misurano questi parametri? Questa è una buona domanda. Vi sono varie associazioni industriali che lavorano in vari paesi e noi utilizziamo i loro sondaggi per capire quale è la misura della legalità, della qualità della burocrazia pubblica ed il livello di corruzione per creare il nostro indice generale. Quindi, la nostra definizione di buona gestione annovera altri aspetti oltre a quello istituzionale e della politica economica. Per fare un esempio, l'Indonesia, secondo il vecchio indice, stava operando bene perché aveva una buona e sana politica macroeconomica ed era un paese abbastanza aperto al commercio estero, anche se certamente mostrava un alto tasso di corruzione e uno scarso rispetto della legalità. Pertanto, nel nostro indice attuale, l'Indonesia è in una posizione mediana, non troppo alta; in sostanza, abbiamo raccolto le critiche inerenti la scarsa solidità istituzionale.

La Malesia invece ha una gestione economica sensibilmente migliore rispetto a quella dell'Indonesia, perché ha una maggiore legalità interna e un Governo meno corrotto. All'estremo opposto troviamo probabilmente la Nigeria, con una gestione economica veramente terribile e un regime commerciale molto chiuso.

Sono questi dunque gli elementi che utilizziamo maggiormente nel nostro indice.

Per rispondere ad una domanda specifica che è stata posta, debbo dire che nel nostro indice generale non includiamo la democratizzazione, nè alcuna specifica misura di politica sociale; di fatto, però i paesi in cui

la legalità è assicurata, dove c'è un settore statale efficiente normalmente tendono ad avere anche una politica sociale più efficace, quindi tali aspetti rientrano indirettamente nel nostro indice. Sono stati scritti molti libri e articoli in cui si è dimostrato che l'apertura verso l'esterno, la legalità, lo Stato di diritto, la macrostabilità favoriscono una buona gestione; non è stato finora provato però che la democratizzazione sia determinante. Molti studiosi hanno valutato questo aspetto. È vero che con la democrazia in genere c'è più apertura e legalità, ma questa, negli studi empirici, non sembra risultare un elemento determinante; perciò noi consideriamo fattori che possono essere misurati oggettivamente. Se il Presidente della Malesia mi chiedesse perchè definisco la loro una buona politica, potrei rispondere che il mio non è un giudizio di valore perchè posso mostrare le prove che essa porta alla crescita economica e alla riduzione della povertà; questa è la base sulla quale noi abbiamo fondato le nostre risultanze.

Nella nostra relazione si dice chiaramente che non ci aspettiamo che i paesi donatori adottino le misure che noi proponiamo, vogliamo soltanto promuovere il concetto che la buona gestione di un paese è importante. Speriamo di poter così stimolare la discussione tra i paesi donatori su quella che effettivamente è una buona gestione. Non ci interessa che sia adottato il nostro indice specifico; noi siamo interessati alla promozione di un dibattito su queste idee.

Il primo oratore ha sollevato una questione molto importante e vorrei riferirmi a quanto da lui detto. Sarebbe facile per la Banca Mondiale ridurre i progetti energetici e aumentare i finanziamenti destinati al settore sociale. La nostra ricerca mostra, però, che questo non porta necessariamente al raggiungimento di buoni risultati e al conseguimento degli obiettivi che voi avete in mente.

Quando, ad esempio, si concedono finanziamenti alla Cina – che rappresenta un caso esemplare – qualsiasi sia il progetto specifico che vogliamo finanziare, in sostanza, incrementiamo l'intero bilancio statale. È quindi facile focalizzare l'attenzione su un determinato settore, ma questo non significa, sempre per rimanere nell'esempio, che poi la politica energetica o sociale cinese migliori.

Senatore Boco, i temi di cui lei si interessa, come la politica ambientale e sociale, comportano compiti per noi molto difficili da svolgere; dobbiamo lavorare in stretta collaborazione con i paesi destinatari degli aiuti per convincerli che determinate politiche sono per loro importanti, altrimenti è difficile far comprendere ad un paese che ad esempio, nel settore energetico finanzieremo soltanto un tipo di progetto che presenta un determinato impatto ambientale e non altri, quando il resto della sua politica energetica (è questo esattamente il caso cinese) è basata su impianti altamente inquinanti.

Nell'esempio in questione, quindi, il nostro compito è quello di influenzare in maniera generalizzata la società ed il Governo cinesi in modo che la politica ambientale venga tenuta adeguatamente in considerazione, piuttosto che quello di finanziare soltanto progetti specifici, men-

tre la Cina continua a costruire per suo conto altri impianti che non rispettano affatto i criteri da noi indicati.

Senatore Boco, lei mi ha chiesto cosa si intende all'interno della Banca Mondiale per «trasferimento di idee»; ebbene, a tale proposito vale esattamente l'esempio che ho appena esposto: spingere i cinesi a sviluppare una sana politica ambientale nel loro paese.

Una parte dei funzionari e del personale di alto livello all'interno della Banca Mondiale crede che sia sufficiente indirizzare le nostre energie ai finanziamenti, al solo denaro; cionondimeno il rapporto conclusivo della ricerca effettuata è stato accolto con entusiasmo e siamo stati sollecitati a continuare a stimolare nuove idee, ad esempio, in materia di politiche ambientali o delle istituzioni.

Il Presidente ha posto una domanda interessante sul caso dell'Indonesia. Alla luce dei nostri indici di valutazione, le politiche dell'Indonesia erano abbastanza buone, anche se il problema della corruzione era notevole. La Banca Mondiale aveva riconosciuto che il paese era riuscito a ridurre notevolmente il livello della povertà fra gli anni Settanta e Novanta. Naturalmente, la recente crisi ha messo in discussione questi progressi, ma non cancella quanto è stato realizzato in venti anni e probabilmente nel prossimo futuro emergeranno istituzioni più solide delle precedenti.

Questa esperienza, quindi, sicuramente stimola la riflessione sulle caratteristiche che deve possedere l'amministrazione di un paese per essere considerata positivamente, ma questo non significa che dobbiamo buttare alle ortiche tutto ciò che è stato realizzato nel passato. Altri paesi, come la Corea, sono riusciti a ridurre in tempi brevi la soglia della povertà anche con Governi autoritari. In Indonesia (ma può avvenire anche in altri Stati) vi sono stati dei rivolgimenti civili volti ad ottenere istituzioni più democratiche e può darsi che ciò produca istituzioni migliori di quanto non fossero all'inizio del decennio trascorso; comunque, la situazione dell'Indonesia presenta aspetti complessi.

La buona amministrazione non nasce nella nostra sede di Washington: noi facciamo riferimento ad ogni avvenimento per definire la nostra opinione e considerare buone determinate istituzioni; questo è quanto abbiamo fatto, ad esempio, in occasione della recente crisi asiatica.

Signor Presidente, mi è stato chiesto di suggerirvi come migliorare la vostra politica degli aiuti internazionali, ma esito a farlo, anche se nel rapporto conclusivo sulla ricerca che ho effettuato, sono contenute molte critiche alla Banca Mondiale perchè cerchiamo sempre di essere autocritici. Per quanto riguarda l'Italia, è stato sottolineato che gli aiuti vincolati non funzionano: probabilmente, in alcuni casi, il vostro paese ha erogato ad un altro aiuti specifici, di cui quest'ultimo però non necessitava. È quindi preferibile non vincolare direttamente gli aiuti ai progetti.

Nonostante tutti i suoi difetti, la Banca Mondiale ha ottenuto in passato risultati notevoli e la sua esperienza ha dimostrato che il coordinamento tra gli aiuti multilaterali e quelli bilaterali può determinare risultati molto positivi, quindi vi suggerisco di coordinare i vostri sforzi con quelli della Banca Mondiale o di altre istituzioni delle Nazioni Unite.

So che Italia intende sostenere determinati paesi in via di sviluppo, come, ad esempio, l'Etiopia e l'Angola, anche se il mio collega ha dichiarato che vorreste ridurre il condizionamento della storia sulla distribuzione geografica dei vostri aiuti. In ogni caso, se volete sostenere l'Etiopia e l'Angola forse dovrete cambiare l'impostazione che avete utilizzato finora: in Etiopia, infatti, la gestione economica è buona, anche se il paese è abbastanza povero e dunque se lo finanziaste maggiormente probabilmente i risultati sarebbero positivi; in Angola, invece, la gestione economica è scarsa e poco efficiente e quindi i risultati che riuscireste ad ottenere potrebbero non essere soddisfacenti.

Dovreste pertanto riflettere con attenzione su quale tipo di aiuti concedere all'Angola: per esempio, potreste intervenire attraverso le organizzazioni non governative oppure con programmi di formazione tendenti a indurre una riforma delle politiche economiche; sono necessari interventi creativi che possano comportare conseguenze positive. Non sappiamo, infatti, cosa avverrà in futuro in Angola e perciò dobbiamo riflettere con attenzione per trovare idee innovative e per valutarle.

In sintesi, per quanto posso suggerire, ritengo che dovrete destinare più fondi all'Etiopia e, per quanto riguarda l'Angola, dovrete studiare con attenzione la situazione e valutare bene i possibili interventi, perchè probabilmente in quel tipo di contesto non è utile inviare risorse in grande quantità.

Per quanto concerne la questione dei rapporti tra il Ministero degli affari esteri e quello del tesoro, non ritengo opportuno che sia un rappresentante della Banca Mondiale ad entrare nel merito. L'unica osservazione che mi sento di fare è che bisogna valutare bene gli obiettivi degli aiuti alla cooperazione e a tal fine è essenziale una collaborazione tra tutti i Ministeri competenti.

Mi ritengo un populista radicale e trovo interessante constatare che in Italia vi è una valutazione indipendente della politica di cooperazione svolta dal Ministero degli affari esteri, così come è bene che all'interno della Banca Mondiale vi sia qualcuno che ne giudichi in maniera indipendente la condotta, perchè ciò rende il sistema più efficiente; vi invito pertanto ad essere critici anche nei nostri confronti: chiedeteci di produrre risultati. Allo stesso modo, però, tutte le Agenzie che partecipano insieme all'Italia alla cooperazione allo sviluppo vi valuteranno e, se del caso, vi daranno uno scarso giudizio.

Non è tanto importante, quindi, la quantità delle Agenzie che partecipano ad un determinato programma, quanto disporre della valutazione di efficacia degli aiuti che queste forniscono.

Ci sono state rivolte molte domande, alcune delle quali presentavano un comune denominatore, quale, ad esempio, la scarsa politica ambientale, la Nigeria, l'Angola. A quest'ultimo proposito, chiarisco che è senz'altro importante sostenere tali paesi e che il messaggio contenuto nella relazione che vi ho illustrato non è quello di non aiutare l'Angola o la Nigeria, ma di guardare alla storia e di constatare che è veramente difficile aiutarle. In particolare, molti paesi del mondo hanno contribuito con un

notevole impegno finanziario all'economia della Nigeria, ma i risultati sono stati scarsissimi.

Non sappiamo esattamente come cambiare le cose in Nigeria; probabilmente dovremo tentare strade più creative, innovative, sostenendo le organizzazioni non governative, ma non sappiamo neanche se questo funzionerà: sarà importante la valutazione successiva che verrà data. Tuttavia, sulla base della storia degli aiuti allo sviluppo a tale paese, sono scettico sul fatto che sia opportuno inviare ingenti fondi in Nigeria per ottenere rilevanti risultati. Dobbiamo pensare a qualcosa di diverso per aiutare la Nigeria; uno dei nostri convincimenti fondamentali è che le idee sono più importanti dei fondi. In determinati contesti, quindi, è più produttivo stimolare un dibattito interno nel paese verso le riforme, riconoscendo le difficoltà di quel certo contesto.

PRESIDENTE. Prima che intervenga il dottor Passacantando, ricordo ai presenti che tra breve dovremo terminare i nostri lavori per la concomitanza con quelli dell'Assemblea, il cui orario di inizio è fissato per le ore 16,30.

PASSACANTANDO. Signor Presidente, innanzi tutto faccio presente che vengo spesso in Italia e quindi sono sempre a disposizione dei presenti.

Oggi, in particolare, ero venuto qui per discutere soprattutto del documento redatto dal settore ricerca della Banca Mondiale, quindi di idee e non necessariamente di come la Banca stessa operi o di cosa stia facendo al momento. Anzi, una critica che forse si può fare a questo documento è che rende poca giustizia alla direzione lungo la quale si muove la Banca Mondiale.

Sulle politiche energetiche dirò qualcosa tra breve, mentre per quanto riguarda il Tesoro, c'è un dialogo continuo tra noi. Sarò anche ben lieto di intervenire sul tema della cooperazione, ma non sono qui per commentare il testo dei numerosi disegni di legge di riforma, di cui ho preso visione qualche tempo fa: ad esso farò, quindi, soltanto degli accenni.

Nel consiglio di amministrazione della Banca Mondiale rappresento l'Italia e o altri paesi (Grecia, Portogallo, Albania e Malta) e quindi non potendo parlare di tutta la politica della Banca Mondiale, mi limiterò a soffermarmi su quello che fa la nostra *chair* all'interno di tale consesso.

Innanzi tutto ricordo che la Banca Mondiale è una realtà in movimento: di tale movimento va colta la direzione ed è su questo che bisogna giudicare e, semmai, intervenire.

Vorrei fare poi alcune osservazioni in ordine al concetto di *good management*: fino a qualche tempo fa, cioè fino alla fine degli anni '80, si trattava essenzialmente di buone politiche macroeconomiche e di incentivi al settore privato; adesso il concetto si sta allargando ad altre questioni come la *governance* o la corruzione, che fino a due anni fa non era neanche menzionata.

Sono nella Banca da due anni e mezzo. La prima volta che il presidente Wolfensohn parlò di politiche per combattere la corruzione, moltissimi rappresentanti dei paesi in via di sviluppo non vollero affrontare il discorso ed opposero una grande resistenza; oggi invece la questione ha assunto un peso importante nelle discussioni della Banca Mondiale. La prossima settimana, ad esempio, si terrà in Albania una conferenza organizzata dalla Banca Mondiale e dal Governo albanese: si tratta della prima riunione congiunta che abbia come tema la corruzione, proprio perchè si ritiene che essa costituisca uno dei maggiori impedimenti allo sviluppo di un paese. Il concetto di *good governance* è ancora un po' confuso e può richiedere difficili scelte: spesso ad esempio ci troviamo di fronte ad un paese che pur essendo corrotto ha un'ottima politica macroeconomica, ridotta inflazione, mancanza di disavanzo pubblico e grande flusso di investimenti privati: in questo caso, dovremmo operare la scelta di continuare a sostenere il paese o adottare, invece, una politica di resistenza?

Esistono delle inerzie. È difficile tagliare fondi a paesi che hanno dimostrato di crescere incessantemente e che sono beneficiari di grandi afflussi di capitali nel settore privato, ma ci stiamo muovendo proprio in questa direzione.

Anche in campo energetico è chiaro che si parte da una situazione che presenta vari problemi, però va detto che risulta in diminuzione il volume complessivo dei prestiti destinati al settore e contemporaneamente appare in aumento quello degli investimenti per la salvaguardia dell'ambiente erogati direttamente dalla Banca Mondiale o attraverso la GEF (*Global environment facility*). Inoltre c'è l'*Inspection Panel*, un organismo indipendente il cui compito è quello di valutare l'impatto dei progetti finanziati dalla Banca Mondiale sulle popolazioni e che consente quindi di dare voce a settori che normalmente non l'hanno presso la Banca Mondiale: l'Italia è fautrice di un indirizzo in questo senso.

Certamente, vi sono problemi di non facile soluzione. La Banca Mondiale – come ha detto Dollar – potrebbe anche uscire dal settore energetico ma non per questo non si costruirebbero più centrali a carbone in Cina: anzi, probabilmente, il loro numero aumenterebbe e gli impianti avrebbero requisiti ambientali persino inferiori rispetto a quelli che adesso riusciamo a stabilire per tale tipo di centrale.

C'è, quindi, un equilibrio delicato di cui occorre tener conto e inviterei nuovamente a considerare con attenzione la direzione nella quale ci stiamo muovendo, in cui si tiene sempre più conto delle esigenze ambientali e delle popolazioni colpite. Per esempio, le dighe non si finanziano quasi più e questo, da un certo punto di vista, è un bene perchè si evitano i grandi errori del passato.

BOCO. Con 50 milioni di persone spostate!

PASSACANTANDO. D'altro canto, però, così facendo si rinuncia ad aiutare alcuni paesi la cui maggiore risorsa è l'acqua; si rinuncia – quindi – a offrire un grande contributo allo sviluppo.

Per migliorare la situazione, per trovare una politica energetica che permetta di salvaguardare questa doppia esigenza, la Banca Mondiale ha creato una Commissione sulle dighe, alla quale partecipano rappresentanti delle NGO, (*Non governative organizations*) e di vari paesi, che dovrebbe dare dei risultati. Anche questo, quindi, è un segno della direzione verso la quale ci si sta muovendo.

Quando in luglio abbiamo discusso della «questione Indonesia», siamo stati tra i primi a segnalare il rischio di una potenziale instabilità finanziaria: un grandissimo pericolo. *Ex post* potrei anche «farmi bello» e dire «l'avevamo detto», ma con tutta onestà – ricordando anche quello che ha detto Dollar – debbo notare che l'Indonesia era un paese che aveva registrato un grandissimo successo nella lotta contro la povertà. Sapevamo tutti che c'era un Governo corrotto, non democratico, nepotista, ma interrompere il sostegno ad un paese che aveva fatto registrare un risultato del genere era un fatto da non sottovalutare e poi non era così semplice.

Adesso, per esempio, noi abbiamo la Cina che è uno dei nostri migliori *borrowers*. È chiaro che questo paese presenta dei problemi sotto l'aspetto delle istituzioni democratiche ma, allo stesso tempo, è un paese che ha saputo ridurre la povertà in modo impressionante.

Per quanto riguarda l'Indonesia, abbiamo approvato la settimana scorsa un prestito di 225 milioni di dollari diretto alle popolazioni povere come intervento sociale umanitario immediato. Rimane da valutare se dare adesso un contributo più sostanzioso al paese. Noi avevamo accordato, prima della crisi, all'Indonesia un prestito di un miliardo di dollari, la cui erogazione abbiamo interrotto in attesa di valutare la qualità dell'attuale Governo e la sua effettiva capacità di effettuare significative riforme. Quindi, per ora siamo ancora in una fase di transizione.

Sugli aspetti inerenti il rapporto tra il Ministero del tesoro e quello degli affari esteri mi permettono di ritornare, perchè non conosco ancora bene il disegno di legge in oggetto.

Circa l'invito a dire cosa non va nella nostra cooperazione, devo anzitutto far presente che essa, negli ultimi anni, è molto rispettata all'interno della Banca Mondiale; anche se non fa moltissimo perchè c'è effettivamente una esiguità di fondi, quel poco che fa però lo fa abbastanza correttamente e suscitando grande rispetto. Forse in futuro si potrà avere al riguardo una visione più dinamica; sono d'accordo infatti che occorre essere più creativi. Per esempio, i paesi nordici hanno scelto di finanziare esclusivamente i paesi più poveri; altri paesi hanno deciso di intervenire in alcuni settori specifici, ad esempio in campo sociale. Secondo me, la cooperazione italiana deve darsi una sua strategia che, al di là dell'aspetto geografico e storico, può essere di tipo settoriale: intervenire in quei campi in cui l'Italia può dare un effettivo contributo.

Se poi questa azione debba far capo al Tesoro o Ministero degli esteri, è un discorso più ampio. Voglio però ricordare che nessuna delle *chairs* dei diversi paesi presenti presso la Banca Mondiale è occupata da rappresentanti del Ministero degli esteri; sono tutti membri designati dai rispettivi Ministeri del tesoro o della cooperazione. In Italia la coope-

razione non esiste come Ministero a se stante ma è parte del Ministero degli affari esteri, questo quindi impedisce a tale Dicastero di indicare un suo rappresentante. Tuttavia, l'anomalia italiana non è così grave, nel senso che in nessun caso c'è un rappresentante di provenienza diretta del Ministero degli esteri. Circa poi quale debba essere l'equilibrio tra Esteri e Tesoro, questo è un discorso più ampio che magari sarebbe il caso di affrontare in un'altra occasione.

PRESIDENTE. Ringraziamo moltissimo i nostri ospiti: è stato prezioso per noi questo dialogo.

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

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. VINCENZO FONTI