

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

“Aiuti pubblici allo sviluppo: condizioni di efficacia e proposte
per migliorarla”

Osservazioni e proposte

Assemblea 21 luglio 2010

Premessa.

La Commissione Internazionale e delle Politiche comunitarie ha approvato, nella seduta del 13 luglio 2010, un documento di Osservazioni e Proposte su "Aiuti pubblici allo sviluppo: condizioni di efficacia e proposte per migliorarla".

Il documento del CNEL cerca di offrire, in primo luogo, una analisi ampia e documentata degli argomenti, da tempo dibattuti nella letteratura scientifica e giornalistica e in molti documenti ufficiali, circa la maggiore o minore efficacia delle politiche di aiuti pubblici allo sviluppo dei paesi emergenti, tenuto conto delle condizioni macro-microeconomiche e del più ampio contesto istituzionale dei paesi beneficiari, nonché delle modalità in cui tali aiuti vengono disegnati e somministrati. E, in secondo luogo, di suggerire alcune linee-guida per accrescere tale efficacia ed evitare i rischi di esiti che in taluni casi vengono ritenuti insoddisfacenti. Sotto questo secondo profilo è importante sottolineare il ruolo dei Consigli Economici e Sociali come promotori di una corretta partnership fra i Governi (dei paesi donatori e beneficiari) e le numerose iniziative della società civile, in tutte le sue espressioni e in particolare attraverso la rappresentanza delle parti sociali nei Consigli medesimi.

Il seguente testo – approvato all'unanimità dall'Assemblea del CNEL del 21 luglio 2010 – è stato redatto dal Consigliere Fabrizio Onida, coordinatore del Gruppo di lavoro politiche di integrazione e cooperazione internazionale, istituito nell'ambito della Commissione VII, che ha svolto un ciclo di audizioni (*), finalizzato alla raccolta di informazioni, valutazioni e spunti di riflessione per proporre analisi e formulare proposte condivise, con rappresentanti degli istituti di cooperazione allo sviluppo, forze sociali e organizzazioni rappresentative delle ONG.

(*) Audizioni svolte:

Roma, CNEL 9 giugno 2010: Progetto Sviluppo CGIL, ISCOS CISL, Istituto Progetto Sud UIL.

Roma, CNEL 24 giugno 2010: Confindustria, CISCOS UGL, Link 2007, Associazione ONG Italiane.

Indice

(A) Osservazioni	p. 1
1 Tendenze nei flussi di aiuti pubblici allo sviluppo (APS) e la posizione dell'Italia	p. 1
2 La difficile ripresa dell'Europa dalla crisi finanziaria recente rischia di impoverire le già scarse risorse messe a disposizione dai paesi donatori....	p. 2
3 Verso un maggior coordinamento multilaterale delle politiche nazionali dell'APS	p. 3
4. E' necessario tornare a riflettere sulle condizioni perché gli aiuti siano efficaci nel promuovere lo sviluppo e la lotta contro la povertà	p. 4
5. Quali motivi possono spiegare perché gli aiuti spesso non raggiungono lo scopo?	p. 5
(B) Raccomandazioni e proposte	p. 13
Riferimenti bibliografici	p. 23

Aiuti pubblici allo sviluppo: condizioni di efficacia e proposte per migliorarla

(A) Osservazioni

1. Tendenze nei flussi di aiuti pubblici allo sviluppo (APS) e la posizione dell'Italia

La crisi da cui l'economia dei paesi avanzati sta faticosamente risalendo la china ha comportato un vero e proprio crollo dei flussi di capitali privati verso i paesi in via di sviluppo (stime IMF e UNCTAD per il 2008-09). Per quanto riguarda i capitali pubblici, i trasferimenti unilaterali noti come Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dei paesi del DAC (*Development Assistance Committee*) hanno toccato nel 2008 la punta storicamente più alta di 120 miliardi di dollari e la stessa cifra è stimata per il 2009 (0.31% del PIL dei paesi DAC). Per il 2010 il DAC prevede 126 miliardi di dollari, un livello che resta assai inferiore all'obiettivo dello 0,56% (Banca d'Italia 2010, p. 40). Mancano tuttavia ancora cifre ufficiali per il 2009 e sono forti i timori per il prossimo futuro. L'Europa concorre per più del 60% all'impegno complessivo.

Va riconosciuto il sensibile recupero degli impegni dei paesi donatori a partire dalla metà degli anni 2000 (sotto la spinta del Millennium Development Goal), dopo un quindicennio di sostanziale arretramento rispetto alla crescita del PIL. L'Unione Europea ha quasi raddoppiato il proprio impegno, arrivando a 49 miliardi euro nel 2009 (0.42% del PIL), pur restando sotto l'obiettivo dello 0.56% nel 2010 e ben lontano da quello dello 0.7% nel 2015 (lettera del commissario Piebalgs al direttore di CONCORD, 27 maggio 2010). Resta comunque l'amara constatazione che negli ultimi 40 anni il rapporto APS/PIL dei paesi donatori si è ridotto di quasi il 40%, mentre l'incremento delle spese militari nel mondo è stato di dieci volte superiore a quello del PIL (Oxfam 2010, p. 49).

E le decisioni uscite dai recenti vertici di G-8 e G-20 in Canada (26-27 giugno 2010) non sembrano imprimere una svolta significativa nell'avvicinamento agli obiettivi del Millennio.

L'Italia con 4,85 miliardi di dollari si è posizionata nel 2008 all'8° posto tra i 23 paesi del DAC come ammontare totale, pur non andando oltre il 19° posto come rapporto APS/PIL: un rapporto che per l'Italia ha segnato nel 2008 una punta alta dello 0.22% ma resta assai distante dall'obiettivo dello 0.51% dichiarato nel 2005 al G-8 di Gleneagles. Inoltre lo stesso DAC prevede che i tagli alla spesa pubblica (indotti dalla necessità di ridurre l'impennata nei debiti pubblici causata dal tamponamento della gravissima crisi finanziaria del 2008) portino molti paesi a ridurre gli impegni in questo campo, e in particolare l'Italia a scendere bruscamente con 3, 4 miliardi di dollari allo 0.20% del PIL (DAC 2009 p. 14 e aggiornamento 15 febbraio 2010). Lo stanziamento netto effettivo è probabilmente inferiore, se si tiene conto di ammontari già stanziati in precedenza e incorporati in queste proiezioni. Infatti secondo Link 2007 (2010) nel 2009 l'Italia è stata in grado di erogare poco più di 2,24 miliardi di euro, pari allo 0.13% del PIL. In base alle proiezioni del DAC l'Italia nel 2010, come rapporto

APS/PIL, rimarrà assai lontana dalle posizioni di Spagna (0,51%), Francia (0,46%) e Germania (0,40%), scendendo perfino al di sotto di Portogallo (0,34%) e Grecia (0,21%). Secondo diversi osservatori, fra cui ActionAid (2010, p. 4), l'Italia nel 2010 rischia di danneggiare ulteriormente la propria reputazione di donatore avaro, quando alla comunità internazionale apparirà l'inconsistenza dell'azione e delle dichiarazioni di impegno durante la presidenza italiana e il vertice dell'Aquila del G-8 nel 2009.

Secondo i dati DAC, in Italia più della metà degli aiuti passa attraverso il Ministero per l'Economia, il quale nel 2007 ha gestito il 58% dell'APS multilaterale e sulle cui azioni manca una esauriente documentazione. Il bilancio comunitario nel 2008 ha assorbito il 57% dell'APS multilaterale (DAC 2009, p. 47-51). Sulle specifiche destinazioni di tali flussi di spesa e sulle eventuali condizionalità ad essi legate vi è un minor controllo parlamentare e il MAE-DGCS dispone di minori informazioni, benché la precedente *DAC Peer Review* del 2004 già raccomandasse un maggiore coordinamento strategico fra i due Ministeri, finalizzata a migliorare il monitoraggio dei fondi spesi e ad accrescere la trasparenza nei confronti dei cittadini contribuenti e delle organizzazioni internazionali (DAC 2009, p. 15).

I finanziamenti agevolati per la costituzione di imprese miste nei paesi in via di sviluppo (art. 7 Legge 49/87) per il loro "elemento dono" dovrebbero concorrere all'ammontare dell'APS bilaterale, ma quando non raggiungono la concessionalità minima del 30% non vengono notificati al DAC dell'OECD. Ad essi si affiancano le diverse centinaia di progetti sostenuti dalla Simest con forme di partecipazione al capitale e finanziamento agevolato. In entrambi i casi i requisiti del progetto fanno riferimento a condizioni di realizzabilità economico-finanziaria, non contemplano cioè formalmente obiettivi e vincoli di impatto sociale collegabili alla promozione di migliori standard sociali, del lavoro e ambientali nell'ottica del *Global Job Pact* dell'ILO. Lo stesso vale per il rispetto delle Linee Guida dell'OCSE sulle Imprese Multinazionali.

2. La difficile ripresa dell'Europa dalla crisi finanziaria recente rischia di impoverire le già scarse risorse messe a disposizione dai paesi donatori

Ma proprio a causa della flessione dei flussi di capitali privati (investimenti diretti e di portafoglio) sarebbe sbagliato accettare passivamente che l'esplosione del deficit e del debito pubblico dei paesi avanzati, provocata dagli interventi di emergenza a stabilizzazione dei mercati finanziari durante la crisi del 2008-09, trascini con sé anche il modesto ammontare degli aiuti destinati ai paesi che più di altri soffrono le conseguenze della recessione mondiale in termini di caduta dei volumi e dei prezzi delle proprie esportazioni.

La scarsa prevedibilità e volatilità (incostanza nel tempo) dell'APS è una delle cause dei mancati effetti benefici di questa politica sui paesi riceventi: tagli o rinvii prolungati di importanti investimenti in capitale fisico e umano (si pensi ad esempio a progetti avviati di scuola-educazione-sanità, poi interrotti per esaurimento dei fondi

stanziati), forzato ricorso a debito estero fortemente oneroso in un quadro di finanza pubblica fragile, mancanza di un orizzonte progettuale, sfiducia della popolazione nel buon esito degli stessi aiuti. La scarsa prevedibilità nasce, più che da modifiche nelle poste di bilancio preventivo dei paesi donatori, dai persistenti e variabili scarti tra gli importi impegnati (*commitments*) e quelli effettivamente erogati (*disbursements*). Analizzando i dati di 60 paesi a basso reddito annuale pro capite (meno di 1675 dollari) nel periodo 1990-2005, Celasun-Walliser (2008) trovano ampia evidenza di questi scarti (positivi o negativi), anche nei confronti di paesi caratterizzati da un quadro macroeconomico relativamente affidabile, non influenzato da vicende congiunturali e/o da interventi di emergenza (calamità, conflitti, carestie ecc.).

3. Verso un maggior coordinamento multilaterale delle politiche nazionali dell'APS

Non ci sono prove convincenti che, in termini di risultati rispetto agli obiettivi dei diversi progetti, l'aiuto bilaterale tenda ad essere meno efficace di quello multilaterale. Ma è chiaro che tale efficacia potrebbe aumentare se un maggior coordinamento tra paesi donatori (ed è questa la strada perseguibile tramite l'aiuto "multilaterale") riducesse la persistente frammentazione degli interventi da parte dei singoli paesi donatori con il conseguente rischio di un loro sottodimensionamento rispetto agli obiettivi di sviluppo coerente e in prospettiva autosostenibile. La dispersione degli aiuti in mille rivoli tra loro non comunicanti e non adeguatamente monitorati è una circostanza che concorre, con la complessiva esiguità dei finanziamenti, a ridurre l'efficacia di queste politiche. Uno dei principi suggeriti dalla Banca Mondiale per una efficace politica dell'APS è proprio il coordinamento (*harmonisation*) tra i paesi donatori.

E' questa la linea in cui la Commissione Europea si muove nel promuovere un maggiore coordinamento fra quattro attori (Commissione EU, Parlamento EU, Stati membri, Civil Society Organizations e Local Authorities), un cosiddetto *Quadriologue* lanciato a Palermo nell'ottobre 2003 sotto la presidenza italiana della UE. L'iniziativa, che si richiama alle diverse tappe del *Millennium Development Goal*, dalla Dichiarazione di Parigi (2005) fino al recente *High-Level Forum* di Accra (2008) (*Accra Agenda*) e si svilupperà lungo il 2010-2011, mira anche a valorizzare il coinvolgimento delle ONG e delle autorità locali nei paesi di destinazione degli aiuti. Sono particolarmente sottolineate le ONG e le diverse espressioni della società civile nei paesi donatori e riceventi (a partire dai Consigli Economici e Sociali) come attori-chiave (*key actors*) di questi processi (EU Commission 2010). Questo tavolo a quattro voci ambisce a riproporre la necessità di una maggiore coerenza tra le diverse politiche europee che impattano direttamente o indirettamente sul mondo in via di sviluppo (Concord 2010): non solo APS, ma anche politiche commerciali, agricole, ambientali, finanziarie.

In Italia, secondo le Linee Guida del MAE-DGCS (MAE 2009), viene incoraggiata, nell'ambito dell'aiuto bilaterale che comunque resta tra le prerogative del donatore, una quota significativa (40% nel 2008) di aiuto "multi-bilaterale". In tal modo vengono coinvolte le competenze ed esperienze di organizzazioni internazionali, quanto mai necessarie soprattutto nel gestire interventi in situazioni di particolare fragilità e incertezza come gli Emergency Bilateral Funds (DAC 2009, Annex C).

4. E' necessario tornare a riflettere sulle condizioni perché gli aiuti siano efficaci nel promuovere lo sviluppo e la lotta contro la povertà

Il tema dell'efficacia degli aiuti non è nuovo nella letteratura economica e nei documenti delle organizzazioni internazionali. Un documento significativo è ancora oggi il Rapporto "Partners in Development" varato nel 1969 dalla Commissione presieduta dal premio Nobel canadese Lester Pearson (Pearson 1969). Negli ultimi anni il tema è stato al centro di ripetute dichiarazioni ufficiali, dal "Consenso di Monterrey" (2002) alla "Dichiarazione di Parigi" (2005) alla recente "Accra Agenda for Action" (2008). Parallelamente si è sviluppata una ricca letteratura economica che, muovendo da un approccio di "political economy" in cui il paese donatore intrattiene col paese beneficiario un rapporto di tipo "principale-agente", ha avanzato proposte per migliorare l'efficacia dell'APS, intervenendo lungo la catena causale che dal donatore porta ai governanti del paese beneficiario e da questi agli effettivi risultati misurabili nel paese ricevente (si veda ad es. Bourguignon-Sundberg 2007; Severino-Ray 2009 e numerosi altri contributi del Center for Global development: www.cgdev.org).

Nella Sezione 5 seguente si richiamano le ragioni dei dubbi di diversi economisti, ma anche di diversi attori impegnati sul campo, circa la reale efficacia dell'APS nel promuovere la crescita dei paesi poveri. Esporre queste ragioni appare utile per valutare criticamente la portata delle analisi scientifiche condotte con metodologia econometrica su un tema intrinsecamente alquanto complesso. Comunque è ben chiaro che, nell'ottica dei Consigli economici e sociali, capire e interpretare tali ragioni non implica certo condividere un giudizio scettico (e tanto meno radicalmente negativo) circa l'impatto di queste politiche tramite cui i paesi ricchi erogano ogni anno risorse a favore di paesi storicamente e spesso drammaticamente svantaggiati nel costruire un sentiero di sviluppo dignitoso delle proprie risorse umane.

Va anche detto fin da subito che è molto riduttivo tentare di stimare l'efficacia dell'APS unicamente in termini di impatto sulla crescita del PIL. Anche alla luce del crescente dibattito sugli indicatori di benessere complementari al PIL, rilanciato dal Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) predisposto su richiesta del presidente Sarkozy, ma ancor più come suggeriscono molti studi specifici sulla povertà (Sachs 2005, Barder 2009), l'uscita dal sottosviluppo è un sentiero complesso e assai diversificato da paese a paese. La lotta contro la povertà coinvolge molte dimensioni dello sviluppo umano e del benessere delle popolazioni. Le risposte ai bisogni fondamentali ("*basic needs*") –

come libertà da fame, malattie, ignoranza, violenza – non è misurata dalla semplice aritmetica della crescita del PIL, tanto più in un arco di tempo breve-medio.

Nella successiva Sezione (B) Raccomandazioni e Proposte si formulano alcune condizioni e raccomandazioni per disegnare una politica dell'APS bilaterale e multilaterale che risulti concretamente più efficace, anche innovando gli strumenti d'intervento e puntando a coinvolgere il più possibile le migliori energie del settore privato. Le proposte presentate vogliono essere anche un contributo, condiviso dalle parti sociali rappresentate nel CNEL, alla migliore predisposizione di una legge di riforma in materia promossa dal MAE-DGCS. Tutto ciò in vista di un crescente coordinamento dei diversi organismi pubblici e privati coinvolti nell'accezione più ampia di politica italiana per la cooperazione allo sviluppo, come è auspicabile si muova il "Tavolo inter-istituzionale" da poco aperto con il coordinamento del MAE-DGCS.

5. Quali motivi possono spiegare perché gli aiuti spesso non raggiungono lo scopo?

Non vanno sottovalutate, anche se vanno confrontate criticamente, le affermazioni volutamente polemiche dell'economista africana Dambisa Moyo nel suo *"Dead Aid. Why is Aid not working and how there is another way for Africa"* (Penguin Books 2009, trad.ital. Rizzoli 2010). La Moyo esprime un giudizio complessivamente radicale, parziale e ingiusto. Nativa dello Zambia con dottorato in Economia a Oxford, Master alla Harvard Kennedy School of Government di Harvard, consulente della Banca Mondiale e per diversi anni analista di Goldman Sachs a Londra, scrive "Milioni di popolazione africana sono oggi più poveri a causa degli aiuti. Miseria e povertà non sono terminate ma sono aumentate. L'aiuto pubblico è stato, e continua ad essere, un vero disastro politico, economico e umanitario nella gran parte del mondo in via di sviluppo" (Introduction p. XIX). Con linguaggio ovviamente assai diverso, già negli anni '90 la stessa Banca Mondiale concludeva comunque una sua valutazione critica "L'aiuto estero è stato a volte uno spettacolare successo, ma anche un desolante fallimento" (World Bank 1998). E in anni recenti il dibattito sull'efficacia degli aiuti si è sviluppato a vari livelli delle stesse organizzazioni internazionali, in particolare nei periodici rapporti delle Banche di sviluppo del Gruppo Banca Mondiale. Il libro-denuncia della Moyo va dunque visto come un "sasso nello stagno": un'utile provocazione a riaccendere il dibattito sui motivi per cui molte aspettative di successo dell'APS sono andate deluse, onde stimolare proposte di miglioramento degli strumenti e delle politiche. Ovviamente, come argomentano molte fonti (es. Oxfam 2010) e come suggerisce l'esperienza di innumerevoli interventi con esiti documentati e incoraggianti (es. incremento di 10 volte nel numero di pazienti con accesso a trattamenti sanitari contro HIV-AIDS, 33 milioni di bambini riportati nella scuola), nessuna persona ragionevole pensa che a causa di quelle aspettative deluse avrebbe senso cancellare dall'agenda dei governi la politica dell'APS, col solo risultato di un pauroso arretramento nella lotta mondiale contro la povertà e il sottosviluppo. Una lotta che, ancora nel 2007, vedeva tra l'altro nove

milioni di bambini di età inferiore ai 5 anni morire per mancanza di terapie preventive efficaci, 350.000 donne e giovani madri morire per complicazioni durante la gravidanza, 72 milioni di bambini privi di scuola elementare, 750 milioni di adulti analfabeti.

La valutazione degli economisti dello sviluppo è certamente assai meno drastica, ma tutt'altro che univocamente ottimistica. Una ormai più che abbondante letteratura specializzata, con verifiche econometriche su ampi campioni di paesi e su un lungo arco di anni, in cui si tiene conto del complesso intreccio delle variabili che influenzano la crescita di un paese per tentare di isolare il ruolo specifico degli aiuti, non porta ad alcun risultato conclusivo e condiviso circa l'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) nell'alzare il tasso di crescita aggregata (PIL, PIL pro capite) dei paesi riceventi. Su questo si diffondono vari contributi, tra i quali: Easterly (2003), Rajan Subramanian (2008), Roodman (2007) e Doucouliagos e Paldam (2009). Abbondanti tracce di queste controversie si trovano peraltro nelle stesse analisi della Banca Mondiale, a cominciare dal rapporto della World Bank (1998).

Uno studio dell'Interamerican Development Bank su dati del trentennio 1972-2002 conclude che ad un primo esame l'APS sembra aver debolmente migliorato la distribuzione del reddito nei paesi beneficiari. Ma la robustezza statistica di tale risultato non viene confermata quando si introduce nel calcolo la qualità delle istituzioni, e ciò "è coerente con la ricerca empirica recente sull'inefficacia degli aiuti nel promuovere la crescita o le istituzioni democratiche" (IDB 2006). Non si può peraltro dimenticare che diversi paesi dell'America Latina hanno sperimentato in quel periodo regimi politici dittatoriali, non certo preoccupati di dare priorità a politiche sociali di coesione e lotta alla povertà.

Si possono avanzare diverse spiegazioni del perché si fatica a trovare prove convincenti di una correlazione statistica positiva tra APS e crescita economica dei paesi riceventi. Affidandosi alla voce di due economisti tra i più maturi e attenti a questo tema, valgono le conclusioni del già citato lavoro di Rajan-Subramanian (2008): "In primo luogo, dobbiamo sottolineare che i nostri risultati, riferiti al passato, non implicano che gli aiuti non possano essere benefici in futuro. Essi suggeriscono che, per essere efficaci in futuro, l'intero apparato degli aiuti dovrà essere ripensato, in termini di come erogarli, a chi, in quale forma e a quali condizioni. In secondo luogo, i nostri risultati ci obbligano a chiederci quali elementi impediscono che il trasferimento di risorse produca gli effetti attesi positivi sulla crescita. Comprendere questi ostacoli è essenziale per consentire una maggiore efficacia degli aiuti".

5.1 Innanzi tutto va tenuto presente che – in base a teorie economiche consolidate e ampiamente convalidate dall'evidenza statistica – le condizioni fondamentali per la crescita dei paesi hanno a che fare con numerose variabili macroeconomiche e strutturali come la capacità di risparmio delle famiglie, la dimensione e la qualità degli investimenti delle imprese e della pubblica amministrazione, l'assenza di politiche monetarie e fiscali destabilizzanti che generano alta inflazione e fragilità del tasso di cambio, la competitività internazionale dell'industria e dei servizi

nazionali, la disponibilità e qualità del "capitale umano" (a cominciare dal grado di istruzione medio della popolazione in età di lavoro), la diffusione delle tecnologie di informazione-comunicazione (ICT). Vi sono legami molto stretti tra queste variabili macroeconomiche e il tema della qualità delle istituzioni di cui al punto 5.9 successivo. Alcune di queste condizioni possono essere facilitate da una efficace politica dell'APS (es. aiuti agli investimenti in istruzione, iniziative di cooperazione tecnica per lo sviluppo agricolo e industriale), ma su molte altre i paesi donatori non possono e non devono sostituirsi alle scelte responsabili (o irresponsabili) dei paesi beneficiari.

5.2 Si può certo affermare che, quando l'APS riesce ad aumentare l'offerta di infrastrutture essenziali (acqua, energia, strade, ferrovie, telecomunicazioni, scuole, ospedali ecc.) il suo impatto indiretto sulla crescita è molto probabilmente significativo nel medio-lungo periodo, ma resta assai difficile da identificare tramite le tradizionali analisi di regressione econometrica su serie storiche o ancor più su dati panel (dati cross-sezionali su più paesi combinati con serie storiche dei medesimi paesi). Accanto a molte storie di successo, come la realizzazione di importanti infrastrutture energetiche, di trasporto, scolastiche e sanitarie (queste ultime con sensibile riduzione di malattie endemiche e del tasso di mortalità, si citano casi paradossali ma non rari in cui l'APS ha generato effetti perversi sullo sviluppo. Uno di questi è quello di aiuti alimentari che mettono fuori mercato la produzione locale, come si verificò in Lesotho con le importazioni di grano dal Sud Africa a seguito di un intervento del Canada mirato a migliorare le infrastrutture di accesso stradale fra i due paesi. Un caso ancor più paradossale, anche se molto particolare, fu l'intervento della Banca Mondiale per migliorare la viabilità in Sierra Leone durante la brutale guerra civile nel 1998-2001, che favorì contemporaneamente la distruzione di opere civili da parte delle bande armate e il risarcimento dei danni alle imprese di costruzione (Easterly 2003, p. 36). Questi sono ovviamente casi speciali, che nulla tolgono all'impatto decisivo sullo sviluppo locale di molte infrastrutture finanziate dagli aiuti in numerosi paesi asiatici, africani e latino-americani nella seconda metà dello scorso secolo e anche in tempi più recenti. Ma, come ricordato nella Sezione delle Raccomandazioni e Proposte, l'efficacia degli aiuti dipende in misura cruciale dalla capacità dei paesi donatori e delle organizzazioni multilaterali di cogliere la complessità e le interdipendenze legate alla storia e alle prospettive del paese.

5.3 L'analisi econometrica mirata a cercare una relazione causale positiva dall'APS (variabile esogena) alla crescita (variabile endogena) si scontra inevitabilmente col tipico problema dell'endogeneità ovvero della causazione bilaterale, nella misura in cui contemporaneamente è piuttosto il tasso di crescita del paese a influenzare il flusso di APS. Ciò avviene per definizione ogni qualvolta il paese donatore e/o l'organizzazione internazionale multilaterale dirigono gli aiuti

proprio verso i paesi caratterizzati da più bassa crescita e più alta incidenza della povertà. In questi casi la moderna analisi econometrica fa ricorso alle cosiddette "variabili strumentali" (correlate all'offerta di APS ma non direttamente correlate alla crescita del paese: es. legami politico-culturali ex-coloniali), a variabili ritardate e altre tecniche di calcolo. Complessivamente restano molti dubbi sulla robustezza (credibilità) di queste stime mirate ad aggirare un problema come l'endogeneità delle variabili in gioco. Infatti tali tecniche di trattamento dei dati si prestano a molte controversie, mentre le direzioni complesse di causalità restano comunque radicate nella storia degli eventi. (Rotunno 2009). In uno dei più accurati lavori econometrici recenti, basato su dati di 33 paesi negli anni '80 e '90 con 28 settori manifatturieri disaggregati, Rajan e Subramanian (2008) concludono che gli APS, lungi dal favorire, riducono la crescita dell'industria manifatturiera. Alla fine di un precedente lavoro dedicato ad APS e crescita aggregata, gli stessi autori avevano scritto che "non si trova nessuna correlazione positiva robusta fra aiuti e crescita (...) ma ciò non implica che gli aiuti non possano generare benefici in una prospettiva futura" (Rajan-Subramanian 2005, p.19)

5.4 L'argomento dell'endogeneità nella relazione fra APS e crescita rimanda al tema delle determinanti degli aiuti dal punto di vista dei paesi donatori. La letteratura al riguardo contrappone il "*donor interest*" al "*recipient interest*", collegando a sua volta il primo alla prassi degli aiuti bilaterali "legati" (*tied aid*), mentre gli aiuti multilaterali e bilaterali "slegati" (*untied*) sono ritenuti a priori esclusivamente o prevalentemente orientati all'interesse del paese beneficiario (es. Alesina-Dollar 1998). L'aiuto bilaterale legato comporta l'impegno del paese beneficiario a devolvere l'aiuto finanziario in acquisti di beni e/o in commesse d'opera a favore delle imprese del paese donatore, fuori da ogni procedura di gara competitiva e spesso oggetto di collusioni politiche più o meno nascoste tra governi (*politically driven tied aid*). L'aiuto legato favorisce spesso anche più del dovuto il ruolo non trasparente degli intermediari-consulenti e concorre ad accrescere i costi amministrativi a scapito delle risorse disponibili per i beneficiari ultimi nel paese. In tali casi il paese donatore può volontariamente o involontariamente imporre prezzi di fornitura dei beni e servizi superiori ai prezzi di mercato, provocando un danno economico al paese beneficiario che non è messo in condizione di operare in regime di mercato concorrenziale. Alcuni esempi di questi aiuti di "cattiva qualità" sono in (Oxfam 2010, p. 13-14).

L'aiuto bilaterale legato, del resto, mal si concilia con alcuni dei principi che almeno a parole la Banca Mondiale pone alla base di una corretta politica degli aiuti, in particolare il principio dell' "*alignment*" alle priorità strategiche del paese beneficiario e a quello della "*harmonisation*" (coerenza multilaterale). Ciò non toglie che il paese ricevente possa trarre un vantaggio netto dall'aiuto, che pur sempre rappresenta un trasferimento unilaterale dal paese donatore. Non c'è dubbio tuttavia che l'aiuto bilaterale legato accresce il rischio di interventi non coerenti con i veri fabbisogni del paese ricevente, nonché alimenta gli incentivi

alla corruzione delle parti interessate, a cominciare dalla classe di governo e burocratica del paese ricevente.

5.5 Una tipica variabile macroeconomica che sembra avere spesso giocato nella direzione di scoraggiare (anzi che incentivare) la crescita è l'effetto (involontario) di apprezzamento (o mancato deprezzamento) del tasso di cambio reale del paese beneficiario, conseguente all'afflusso di valuta estera dai paesi donatori (es. Rajan-Subramanian 2005, 2008). E' un caso particolare della cosiddetta "Dutch disease" che – in un contesto completamente differente dal nostro - caratterizza i paesi in cui il saldo attivo della bilancia dei pagamenti con l'estero è fortemente gonfiato dal rincaro dei prezzi delle risorse primarie esportate, inducendo un apprezzamento forzato del tasso di cambio nominale e reale. Tale apprezzamento penalizza per sé la competitività internazionale dell'industria manifatturiera basata su costi e prezzi relativi, elemento che – come ricordato all'inizio – gioca un ruolo importante fra le determinanti macroeconomiche della crescita.

5.6 Ai fini di un'analisi dell'impatto sullo sviluppo, i flussi di APS andrebbero comunque distinti per grandi categorie. In alcuni casi (come gli aiuti per emergenza alimentare e umanitaria, lotta contro le atrocità delle guerre, accoglienza di rifugiati) si tratta di flussi poco o nulla programmabili nel tempo e calati in un contesto già tipicamente destabilizzato. In particolare gli aiuti umanitari rappresentano un chiaro sostegno ai consumi di sussistenza, e come tali sono privi di effetti sulle quelle già richiamate variabili macro-strutturali che favoriscono lo sviluppo (anzi, in certi casi non stupisce di trovare una correlazione negativa). Si stima che circa metà dell'APS affluito all'Africa Sub-Sahariana sia andato a paesi afflitti da guerre civili e colpi di stato militari. Gli aiuti militari, che non entrano nella contabilità dell'APS, rispondono poi a una logica alquanto diversa, e possono purtroppo concorrere a rafforzare conflitti interni ed esterni al paese con conseguenze deleterie per lo sviluppo del paese.

Resta un fatto che gli USA, primo paese donatore in termini di ammontare degli esborsi, ha da sempre attribuito una importanza centrale alla funzione geopolitica dell'APS (sicurezza, prevenzione dei conflitti, transizione dal comunismo), come dimostrano gli impegni dai tempi del Piano Marshall ai rapporti più recenti con paesi come Israele, Egitto, Giordania, Turchia, Colombia (Lancaster 2000, World Bank 1998).

5.7 Gli aiuti che prendono la forma di condono totale o parziale del debito estero del paese (nel caso dell'Italia sono scesi dal picco del 40% del totale al 18% nel 2008: DAC 2009, p. 47). Essi apportano certamente benefici al paese beneficiario, nella misura in cui lo stesso viene messo in grado – una volta alleggerito dal peso del debito pregresso – di varare una vera politica fiscale per lo sviluppo. Purtroppo questo comportamento virtuoso dei governi beneficiari del

condono non sembra essere la regola: il condono può semplicemente allentare il vincolo di bilancio a spese improduttive della classe di governo. Da qui il severo e argomentato giudizio critico (tanto più autorevole perché maturato in una lunga esperienza di attività entro la Banca Mondiale) di William Easterly (2001, cap. 7) sulla reale portata dell'iniziativa del condono ai paesi poveri maggiormente indebitati (*HIPC: Highly Indebted Poor Countries*), iniziata dal vertice del G-7 nel giugno 1987 (*Venice terms*), formalizzata dopo vari passaggi (Toronto 1988, Trinidad 1990, Napoli 1994) nel settembre 1996 da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale e implementata tramite il Club di Parigi per una somma complessiva di 3,4 miliardi di dollari. Al suo annuncio l'iniziativa mirava a consentire ai 41 paesi HIPC (di cui 38 dell'Africa Sub-Sahariana) di "uscire una volta per tutte dal processo di riscadenzamento del debito" tornando a garantire "le normali relazioni con la comunità finanziaria internazionale, caratterizzate da flussi finanziari spontanei e pieno rispetto degli impegni da parte dei debitori". Larga parte di quel debito estero era e resta sostanzialmente inesigibile per il creditore, e come tale la sua cancellazione unilaterale diventa quasi un fatto di pulizia contabile. Ma non si può trascurare l'altra faccia della medaglia, come sottolinea Easterly (2001, p. 127) in polemica con i sostenitori della campagna Jubilee 2000 (fra cui l'economista Jeffrey Sachs, il cantante Bono, il Dalai Lama e lo stesso Papa Giovanni Paolo II): "L'alto debito può restare un problema persistente semplicemente perché riflette 'governi irresponsabili' che restano 'irresponsabili' dopo esser stati alleggeriti dal precedente debito". E molti anni prima il prestigioso economista di Chicago Harry Johnson (1967 p. 80), parlando di inefficienze nella politica degli aiuti, aveva osservato che "L'uso dei prestiti al posto delle donazioni genera inefficienza nella misura in cui i debitori sono indotti a sottostimare l'onere economico derivante dagli impegni ai futuri ripagamenti". La stessa Banca Mondiale nei suoi documenti ufficiali non ha mancato di segnalare questo pericolo (World Bank 2000, p. 203).

Considerazioni assai meno pessimistiche valgono invece per casi in cui il debito viene trasformato, sotto la stretta vigilanza del paese donatore, in progetti di sviluppo finanziati in valuta locale. In Italia la L. 449 del 27/12/1997 ha previsto questa fattispecie di trasformazione del debito in progetti di sviluppo umano, ambientale o commerciale. Ad esempio, la DGCS del MAE segnala tra le "buone pratiche" della Cooperazione italiana una conversione di 150 milioni di dollari della componente credito d'aiuto del debito dell'Egitto in 53 progetti che si sono conclusi entro la fine del 2008. A questa iniziativa dovrebbe seguire un secondo programma quinquennale 2007-2011 di riconversione di ulteriori 100 milioni di dollari. Complessivamente l'Italia ha dedicato quasi 950 mil. euro a questa iniziativa. In questa area di strumenti innovativi per affrontare il problema del debito inesigibile entra anche lo strumento del "debt-equity swap", tramite cui il paese donatore trasforma il proprio credito in acquisizione di diritti proprietari su risorse locali del paese debitore.

5.8 Più in generale, anche se mancano prove empiriche convincenti, si argomenta che in molte situazioni l'afflusso di aiuti dall'estero disincentiva famiglie, imprese e banche da maggiori risparmi e investimenti e al tempo stesso disincentiva il governo dal cercar di allargare la base imponibile da cui estrarre un gettito di imposte finalizzato all'offerta di beni pubblici: una forma di "dipendenza dall'aiuto" che scoraggia processi virtuosi di accumulazione privata e nemmeno favorisce l'attrazione di investimenti diretti dall'estero.

5.9 Ma la spiegazione forse più importante dei casi in cui l'APS non riesce ad essere fattore di crescita va ricondotta all'accezione assai ampia di "qualità delle istituzioni" nei paesi riceventi. Un termine sintetico, che tuttavia rinvia a categorie complesse e) interdisciplinari (storiche-giuridiche-sociologiche-politologiche) difficilmente sottoponibili a misurazioni accurate e non arbitrarie. L'efficacia degli aiuti è chiaramente compromessa dalla mancanza di istituzioni forti e trasparenti (governo centrale, governi locali) che dovrebbero garantire alcune condizioni fondamentali per lo sviluppo di un'economia di mercato, come infrastrutture fisiche essenziali (accesso della popolazione alle cure mediche ed ai bisogni fondamentali come acqua-energia-trasporti), istruzione, diritti civili, quadro di legalità. Troppo spesso invece pesano in senso negativo le eredità storiche dei conflitti etnici e religiosi, così come governi autocratici e classi dirigenti corrotte e incapaci. Anche su questo terreno non mancano stime econometriche in base a cui l'efficacia dell'APS sulla crescita emerge solo in presenza di diversi indicatori di un contesto macroeconomico sano (inflazione contenuta con politica monetaria stabilizzatrice, disciplina fiscale, tasso di cambio non sopravvalutato) e di buona "qualità delle istituzioni" (Burnside-Dollar 2000). Tuttavia altre ricerche con i medesimi dati e simili confronti internazionali su vari decenni di sviluppo dell'economia mondiale confutano tali risultati (Easterly-Levine-Roodman 2004, Roodman 2007).

Senza ambizioni di dimostrazione econometrica, sul rapporto fra istituzioni e sviluppo vi è comunque una antica abbondante e approfondita letteratura che, anche risalendo non troppo lontano, data almeno dagli anni '50 (a cominciare dal classico Lewis 1955, cap. 3) fino ai contributi più recenti di North (1990), Landes(1999), Sen (2000), De Soto (2000), Rodrik (2003), Collier (2007). I numerosi esempi di fallimento della politica degli aiuti si rifanno quasi sempre a contesti dove guerre, violenza, conflitti etnici, corruzione, illegalità dirottano i flussi di aiuto verso finalità improprie (magari con la colpevole connivenza dei paesi donatori), talora alimentando gli stessi focolai dei conflitti, come avvenne in anni non lontani in Zaire (oggi Repubblica Democratica del Congo), Kenya, Uganda (World Bank 1998). Per contrasto, si citano esperienze di sviluppo con coesistenza pacifica tra etnie diverse in paesi africani come Zambia, Botswana, Ghana, Mali.

In particolare il Botswana sembra rappresentare un caso interessante in cui, partendo da un rapporto assai elevato di APS rapportati al PIL, le risorse sono

state saggiamente incanalate verso la provvista di beni pubblici essenziali, rendendo in tal modo il paese sempre meno dipendente da ulteriori flussi di aiuti esterni.

L'enfasi sulla qualità delle istituzioni nel paese beneficiario porta comunque a favorire uno sviluppo sociale che – lungi dal sopprimere – valorizzi le diversità e le ricchezze delle culture locali. Del resto il dibattito sui meriti e i limiti della globalizzazione ha da tempo accolto l'idea che aprire un paese al gioco dei mercati e della produzione globale non comporta affatto l'assoggettarsi a fenomeni di omogeneizzazione delle idee, appiattimento dei gusti, assorbimento passivo della cultura del più forte, rinuncia alle proprie tradizioni e alla propria storia: in una parola la cultura denunciata dalla canadese Naomi Klein nel suo famoso "No logo" (2000)

Il circolo vizioso tra corruzione endemica e aiuti – che come già notato chiama in causa sovente le responsabilità dei paesi donatori – è uno degli aspetti su cui Dambisa Moyo invita maggiormente a riflettere: "La lista delle pratiche di corruzione in Africa è quasi infinita. Ma il punto sulla corruzione in Africa non è la sua esistenza, quanto piuttosto che gli aiuti sono uno dei maggiori veicoli che la alimenta (...) L'aiuto esterno sostiene governi corrotti, fornendo loro mezzi finanziari liberamente disponibili. Questi governi corrotti violano la legalità, impediscono il consolidarsi di istituzioni civili trasparenti e la protezione delle libertà civili, rendendo il paese poco attraente per gli investimenti sia domestici che dall'estero. Crescente opacità e minori investimenti penalizzano la crescita economica, riducendo la creazione di posti lavoro e aumentando i livelli di povertà. In risposta alla crescente povertà i paesi donatori offrono più aiuti, il che perpetua la spirale perversa della povertà" (Moyo 2009, p.48-49).

(B) Raccomandazioni e proposte

1. Le analisi più recenti sull'efficacia degli aiuti insistono sulla necessità di una *"policy coherence"* e di un approccio omnicomprensivo (*"whole of the country"*) nel disegnare le politiche di APS (es. DAC 2009, p. 42-43) e su questa linea si muove anche la Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del nostro Ministero degli Affari Esteri (MAE-DCS 2009). Con questi termini si intende sottolineare non solo le pre-condizioni di politica macroeconomica e infrastrutturale richiamate all'inizio, ma anche la complementarità tra APS e flussi finanziari in entrata che hanno la natura di donazioni private (incluse le rimesse agli emigrati), prestiti commerciali e investimenti diretti. Infatti la donazione di beni materiali da parte di singoli paesi donatori, in sé benefica nella lotta alla povertà, in assenza di un credibile "progetto paese" può generare effetti perversi ai fini di uno sviluppo sostenibile. E' questo, ad esempio, il caso degli aiuti alimentari che disincentivano la riconversione dei terreni da un'agricoltura di sussistenza ad una agricoltura di mercato (tra cui i "cash crops" ovvero le coltivazioni potenzialmente esportabili con effetti favorevoli sui redditi degli agricoltori locali). Rientra in questa categoria il caso particolare (talora citato, anche se andrebbe valutato in un quadro più generale per evitare spiegazioni semplicistiche) delle donazioni delle reti anti-zanzara che spiazzano la nascente produzione artigianale locale delle reti medesime. Questo accento sulla *"policy coherence"* riecheggia l'antico dibattito degli anni '60 - stimolato dalle nuove linee-guida imposte dalla presidenza Kennedy negli USA - sulla necessità di passare dal *"project aid"*, in cui giocano forti interessi di alcuni gruppi di alcuni paesi donatori, al *"program aid"* multilaterale che dovrebbe assicurare un quadro coerente di sviluppo auto-sostenibile (es. Pearson 1969, cap. 9, Hirschman-Bird 1968).

Il tema della *"policy coherence"* assume una valenza anche più larga quando si pensi al crescente intreccio tra aspetti apparentemente diversi come i cambiamenti climatici (con riflessi drammatici su desertificazione e accesso all'acqua di vaste aree sottosviluppate), la sicurezza alimentare e le contraddizioni della politica agricola di molti paesi ricchi (Europa in primis) che sussidia le produzioni nazionali penalizzando le potenziali importazioni da paesi del Sud a vocazione agricola), le migrazioni, la finanza per lo sviluppo. Su questo bisogno di una maggiore *"policy coherence"* si sofferma l'ultimo rapporto della confederazione delle NGO europee *Confederation for Relief and Development* (Concord 2009).

Sul versante delle istituzioni da consolidare nei paesi in via di sviluppo (*institutional building*) non va dimenticato il messaggio dei lavori di Hernando De Soto (2000) circa i modi appropriati per favorire la transizione dall'economia informale (dove domina l'assenza di regole sui diritti proprietari e di una

giustizia amministrativa, con effetti deleteri sull'accumulazione di capitale e sulla diffusione delle tecnologie) a stadi man mano più avanzati di economia di mercato. Va sempre ricordato che senza una base di regole giuridiche accettate (rules of law), incluso il rispetto dei diritti umani fondamentali, non vi sono prospettive per uno sviluppo sostenibile.

2. Un modo per favorire minore volatilità dei flussi di APS e maggiore coerenza con le politiche dei governi locali è quello di agganciare esplicitamente parte dei programmi di aiuto al "budget support", riconducendoli cioè al quadro complessivo di finanza pubblica del paese beneficiario con un orizzonte di almeno 3-5 anni. La materia è delicata, perché ciò non deve tradursi in una delega in bianco al governo locale circa l'allocazione dei fondi, con l'evidente rischio (purtroppo non teorico!) che le risorse dei donatori vadano ad alimentare burocrazie corrotte, progetti lontani dai citati bisogni fondamentali della popolazione, al limite rafforzando il potere delle oligarchie dominanti e peggiorando la violazione dei diritti umani e civili.

Al contrario, un uso corretto di questa forma di APS può consentire ai donatori di esercitare un forte monitoraggio, una "buona condizionalità" e una maggiore trasparenza sulla reale allocazione degli aiuti, incluso un effettivo e prezioso coinvolgimento di alcune ONG attive nel paese. Al tempo stesso questo strumento può favorire una maggiore coerenza con i piani di spesa pubblica del governo locale, soprattutto in termini di investimenti con effetti attesi di medio-lungo periodo (infrastrutture, sanità, scuola, addestramento professionale ecc.). Una ricerca mostrerebbe che i paesi maggiormente beneficiari di "budget support" da parte della Commissione Europea hanno significativamente accresciuto le proprie spese d'investimento in sanità, scuola e accesso ai servizi sociali di base. Un monitoraggio indipendente sul budget support in diversi paesi africani e in Vietnam segnala incrementi significativi di spesa pubblica per programmi "pro poor" e di ampliamento dei servizi sociali. Attualmente meno della metà dei flussi di APS è contabilizzata nei bilanci pubblici dei paesi riceventi e meno del 10% entra come "budget support" (Oxfam 2010, p. 18-22).

Da parte di qualche ONG si avanzano tuttavia riserve sulla reale capacità dei donatori di garantire queste condizioni per una "buona condizionalità" e si sottolinea il rischio che in ultima analisi il "budget support" fornisca un alibi al governo per allocazioni improprie, minor trasparenza e minore coinvolgimento delle forze sociali presenti nel paese.

3. In questo contesto si possono collocare anche i frequenti richiami della Banca Mondiale a coinvolgere gli attori locali (*partnership*), a sollecitare un senso di appartenenza (*ownership*) ed il coinvolgimento (*empowerment*) degli attori locali al buon esito del progetto. Come già richiamato, sotto questo profilo assume particolare importanza il ruolo svolto dalle moltissime ONG (associazioni di

volontariato, fondazioni, charities ecc.) particolarmente orientate ad un contatto molto stretto con le realtà e le culture locali, radicate nei territori e nei villaggi, volte a fornire risposte a bisogni essenziali (sanità, scuola, nutrizione dei bambini ecc.). E' anche importante il ruolo di risorse private offerte da organizzazioni filantropiche (es. Bill & Melinda Gates, Global Fund, Aga Khan Foundation), università, banche e centri di ricerca tecnologica capaci di attivare programmi che coinvolgono il settore privato.

Un cenno particolare va fatto circa l'esperienza del microcredito (vedi Grameen Bank del Premio Nobel della Pace Muhammad Yunus) ormai diffusa in tutti i paesi in via di sviluppo. A questo si aggiunga il SAD (Sostegno a distanza) che è la modalità con cui è possibile adottare bambini orfani attraverso una solidarietà di lungo periodo che si realizza nel versamento costante di una piccola somma di denaro. Sono 1000 le realtà italiane del non profit che realizzano SAD, per 1 milione di SAD attivi e per una raccolta complessiva annuale di 260 milioni di euro.

E' auspicabile infine un collegamento stretto dei paesi donatori con le iniziative delle ONG, anche per incanalare le risorse destinate al condono del debito verso impieghi coerenti con le strategie di riduzione della povertà (World Bank 2000). E si dovrebbero anche favorire impieghi efficaci delle non trascurabili risorse che provengono dalle rimesse dei lavoratori temporaneamente emigrati, nonché incoraggiare il rientro di parte del prezioso capitale umano emigrato (AEI 2008).

4. Va sottolineato il richiamo delle organizzazioni multilaterali all'opportunità di contenere al massimo la percentuale di aiuti "legati" (*tied aids*). Non solo questi accrescono l'onnipresente tentazione della corruzione in entrambe le parti coinvolte (Easterly 2001, cap. 12; Oxfam 2010 p. 30-33), ma rischiano di imporre costi impropri e creare distorsioni alla concorrenza nocive allo sviluppo. Come sintetizzava già la Commissione Pearson (1969, p. 173) "Vengono distorte le direzioni di sviluppo del commercio estero del paese ricevente, scardinati i mercati e incoraggiati settori inefficienti". Si stima che i costi di erogazione degli aiuti legati superino del 15-30 % quelli degli aiuti slegati. L'imposizione di servizi offerti dal paese donatore, che ovviamente ne trae un ritorno non trascurabile, giunge in molti casi a penalizzare una pur discreta offerta di manodopera locale.

Nel 2008 l'Italia si contraddistingueva per una percentuale assai più elevata della media DAC di aiuti multilaterali (59% del suo totale di 4.9 mld di dollari, contro il 26% per la media DAC nel 2007), ma anche una percentuale ancora relativamente alta di aiuti legati sul totale dell'aiuto bilaterale (46% contro 21% nel 2007), pur sensibilmente calata negli anni recenti (ibidem p. 76). (DAC 2009 p. 49)

- 5.** Uno sviluppo sostenibile richiede una crescente proiezione internazionale delle imprese del paese, ma gli aiuti sono scarsamente funzionali a tale scopo. Una categoria interessante, anche se ancora poco praticata e quindi priva di robuste verifiche di efficacia, è quella dell’Aiuto al Commercio (*Aid for Trade*), tramite cui si cerca di rafforzare le capacità organizzative delle imprese e delle istituzioni in funzione di una maggiore apertura verso l’esterno, nonché si punta a orientare i settori agricolo e manifatturiero locale verso produzioni esportabili.

Essenzialmente l’*Aid for Trade* cerca di rimuovere ostacoli e rafforzare il lato dell’offerta in vista di una migliore valorizzazione delle risorse nazionali in un contesto di economia aperta. Gli strumenti tecnici utilizzati sono funzionali a un doppio obiettivo: a) aiutare finanziariamente e tecnicamente il governo locale ad affrontare gli inevitabili costi di una maggiore esposizione alla concorrenza internazionale: ad esempio il minor gettito tributario conseguente alla riduzione dei dazi, nonché i costi di riforma delle amministrazioni che devono semplificare le pratiche doganali e ottemperare ai vincoli imposti da accordi commerciali; b) sostenere finanziariamente e tecnicamente iniziative del governo per promuovere la crescita dell’offerta (infrastrutture logistiche e di trasporto, accesso al credito e istruzione (Helble-Mann-Wilson 2009; Page 2007). Nella sua accezione più ampia che include le infrastrutture di trasporto stradali e portuali, l’OECD stima che la percentuale di *Aid for Trade* sul totale dell’APS sia scesa dal 50% del 1996 a circa il 30% del 2006 (Gamberoni-Newfarmer 2009, p. 19). Esempi interessanti sembrano il programma di corridoio nord-sud che collega Cina e Thailandia tramite il Laos (finanziato dall’Asian Development Bank), il progetto Interamerican Development Bank per accorciare i tempi di passaggio doganale delle merci nel Centro-Sud America (ITC 2009), il programma europeo di Economic Partnership con i paesi dell’area Caraibica, varato nel dicembre 2007 (Pinto Moreira 2010). Nella stessa direzione dovrebbe operare l’*Enhanced Integrated Framework Trust Fund for Least Developed Countries*, lanciato nel 2009 con l’obiettivo di aiutare i paesi meno sviluppati ad avvantaggiarsi da una maggiore integrazione con i mercati mondiali. E’ ancora presto per valutare l’impatto di questo Fondo, a cui concorrono 23 paesi con un modesto ammontare di 100 milioni di dollari e che sta ora sostenendo 20 progetti.

Anche se le risultanze empiriche sull’efficacia dell’iniziativa *Aid for Trade* sono deludenti, resta la considerazione di fondo che uno sviluppo sostenibile dei paesi poveri richiede loro crescenti capacità di migliorare l’impiego delle proprie risorse naturali e soprattutto umane, puntando sulla crescita di attività agricole, industriali e di servizi orientate ai mercati internazionali. Ciò vale sia per gli sbocchi esportativi, sia per la graduale sostituzione di produzione nazionale a quella importata.

- 6.** Il tema dell’apertura internazionale delle economie povere chiama in causa il ruolo dei capitali privati (IDE: investimenti diretti esteri), che possono affiancare l’azione dell’APS con iniziative orientate al profitto, ma insieme capaci di attivare

risorse locali sottoutilizzate . A differenza dai puri scambi commerciali (import-export), gli IDE in entrata possono svolgere un ruolo significativo nel favorire la diffusione di cultura imprenditoriale, tecnologica e organizzativa, nel far crescere un tessuto indotto di piccole imprese locali fornitrici.

Ciò vale in buona misura per gli investimenti in settori manifatturieri. Una valutazione alquanto diversa va fatta per i classici investimenti nell'industria estrattive (minerali, petrolio-gas) e nelle risorse agricole primarie (legname, cereali, prodotti tropicali, cotone, pelli animali grezze ecc.): in questi settori l'effetto di puro sfruttamento "coloniale" delle risorse locali e relativa estrazione di rendite a favore dell'investitore estero (magari provocando un vero e proprio degrado ambientale) rischia di prevalere sull'impatto favorevole per lo sviluppo locale. Non mancano tuttavia analisi che mettono in luce come anche gli investimenti diretti nel settore minerario, pur con molti limiti e rischi, possono indurre effetti diretti e indiretti positivi per il paese ospite (es. nuove infrastrutture di trasporto e accesso all'acqua, diffusione di migliori standard di uso delle risorse ambientali, alfabetizzazione, formazione di manodopera qualificata): si veda in particolare UNCTAD 2007.

Purtroppo è estremamente bassa l'incidenza assoluta e percentuale degli IDE sui flussi finanziari in entrata in larghissima parte dei paesi più poveri, ovviamente ben poco attrattivi per le imprese multinazionali in cerca di impieghi profittevoli nel mondo. I bassi costi del lavoro non bastano a compensare ostacoli e svantaggi come la collocazione geografica lontana da sbocchi sul mare, l'inadeguatezza delle infrastrutture, il basso livello di produttività e capitale umano della manodopera locale, l'assenza di regole sui diritti proprietari, la burocrazia poco affidabile, l'instabilità politica cronica. Poco meno di due terzi degli IDE diretti in Africa sono assorbiti da quattro paesi (Nigeria e Sud Africa 20% ciascuno, Repubblica del Congo 15%, Sudan 8%).

E' interessante che un'opinione critica ma relativamente favorevole sugli effetti dei crescenti investimenti cinesi in Africa, in larga misura orientati ad assicurare approvvigionamento di risorse naturali (energetiche, minerarie e agricole) secondo un antico modello coloniale, ma accompagnati da iniziative ad alto impatto sociale (istruzione, abitazioni, ospedali ecc.) venga avanzata dalla stessa Moyo (2009, cap. 7). Anche qui vale il rilievo di fondo: il prevalere degli effetti positivi su quelli negativi dipende in modo cruciale dalla buona o cattiva qualità delle istituzioni sociali e politiche del paese.

7. Nell'allocazione geografica dell'APS viene chiamato in causa un difficile bilanciamento tra due esigenze contrapposte. Da un lato serve focalizzarsi su un numero limitato di paesi particolarmente colpiti da avversità e conflitti (per l'Italia: Afghanistan, Iraq, Libano, Sudan) e/o dotati di istituzioni particolarmente deboli (Somalia, Sierra Leone, Costa d'Avorio) nell'intento di aiutarli a rafforzare le premesse per un futuro meno fragile. Dall'altro lato

bisogna evitare che – proprio a causa di quella fragilità delle istituzioni locali – l’APS venga dissipato e (ancor peggio) strumentalizzato a supporto di dispotismo e corruzione.

Peraltro i dati del MAE-DGCS 2000-2007 evidenziano una notevole parcellizzazione degli interventi: “Il 21% dei paesi partner ha ricevuto una media annuale di 250.000 dollari di aiuto; il 31% meno di 600.000 dollari, il 40% meno di 1 milione di dollari” (Link 2007, p.4). Il giusto compromesso fra queste due esigenze è tutt’altro che facile da identificare, ma proprio per questo occorre introdurre e affinare procedure di valutazione ex ante ed ex post dell’efficacia dell’APS, avvalendosi di strutture interne all’amministrazione, ma anche di agenzie esterne di comprovata probità e competenza (Easterly 2007, p. 38-9). E’ finora rimasto largamente inascoltato il richiamo in proposito della Commissione Meltzer 2000.

- 8.** Un discorso a sé meriterebbe il tema degli strumenti innovativi per finanziare lo sviluppo. A monte delle condizioni di efficacia, come ricordato all’inizio, vi è un cronico problema di adeguatezza delle risorse finanziarie che i paesi donatori riescono a mettere a disposizione. Sotto questo profilo è stato recentemente rilanciata su taluni media e perfino sui tavoli del G-20 (per ora con scarso seguito) la proposta impropriamente chiamata “Tobin tax”, mirata a raccogliere in modo automatico un cospicuo ammontare di risorse prelevando un piccolissimo ammontare da ogni transazione “spot” sui mercati finanziari internazionali. Sull’argomento occorre fare chiarezza per evitare una certa confusione . Va ricordato che nel lontano 1971 James Tobin (professore di Economia e Finanza all’Università di Yale, USA) lanciò questa proposta senza alcun riferimento al finanziamento dell’APS, bensì come espediente per “gettare un po’ di sabbia negli ingranaggi” dei pagamenti internazionali, onde scoraggiare flussi di “moneta calda” destabilizzanti per gli equilibri delle bilance dei pagamenti e dei tassi di cambio. Infatti una tassa anche assai modesta finirebbe a pesare in modo significativo su operazioni a brevissimo termine, tipicamente legate ai movimenti speculativi sui cambi delle valute temporaneamente deboli, senza penalizzare in modo sensibile i trasferimenti di capitali connessi a pagamenti-incassi per beni-servizi e/o con orizzonte temporale più lungo (prestiti bancari, investimenti di portafoglio, investimenti diretti). Nonostante le ripetute crisi valutarie dei successivi decenni, la proposta di Tobin non venne mai seriamente valutata nelle sedi competenti, ritenendola a ragione o a torto: a) pericolosa, perché ridurrebbe la liquidità dei mercati scoraggiando moltissime normali transazioni quotidiane sui cambi (inclusi gli strumenti di copertura dai rischi di cambio e di tasso, così paradossalmente accrescendo la volatilità delle valute); b) distorsiva se non adottata all’unanimità dai paesi; c) in ultima analisi inefficace contro i veri attacchi speculativi su valute in crisi. In un articolo sul Financial Times dell’11 settembre 2001, sei mesi prima di morire, Tobin riconosce le obiezioni basate sulla liquidità dei mercati e rilancia una versione della sua tassa applicata non ai flussi lordi, ma alle transazioni calcolate sul

saldo netto calcolato su un breve periodo (es, una settimana). Nello stesso articolo si dispiace che la sua idea sia stata impropriamente catturata dai movimenti di protesta no-global come strumento di redistribuzione del reddito mondiale a favore dei paesi poveri, pur confermando la propria fiducia nell'azione della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale nella lotta alla povertà.

La recente crisi bancaria internazionale del 2007-08 ha indotto alcuni personaggi pubblici (da Gordon Brown a Nicolas Sarkozy ed al suo ministro degli esteri Bernard Kouchner) ad avanzare una proposta diversa nello spirito e negli scopi: una tassazione generalizzata sulle transazioni finanziarie internazionali, finalizzata sia a costituire un fondo di garanzia contro future crisi bancarie, sia a finanziare investimenti contro il riscaldamento globale (specialmente nei paesi emergenti). Sulla stessa linea si muove un documento del Fondo Monetario Internazionale, in preparazione del G-20 di Toronto del 26-27 giugno 2010, in cui si avanzano proposte per tassare i profitti di tutti gli intermediari finanziari allo scopo di costituire un Fondo di stabilizzazione contro le crisi finanziarie globali (IMF 2010) proposte sostenute anche da personaggi autorevoli come lo stesso ministro delle Finanze tedesco Schäuble. In una Risoluzione del 10 marzo 2010, il Parlamento Europeo chiede che la Commissione fornisca una valutazione su costi, vantaggi e svantaggi di una tassa sulle operazioni finanziarie a livello mondiale o anche solo nella UE.

Bernard Kouchner (FT del 17 settembre 2009) rilancia l'ipotesi di una "Tobin tax" per lo sviluppo e stima che basterebbe una tassa dello 0,005 per cento (5 dollari ogni 100.000 dollari, su un flusso annuale di transazioni finanziarie internazionale di 600 trilioni, pari a 2000 miliardi di dollari al giorno per 300 giornate lavorative) per raccogliere 30 miliardi di dollari all'anno, cioè più di un quarto dell'ammontare totale di APS finora stanziato dai paesi del DAC. Altri calcolano che una tassa di 5 dollari su 10.000 dollari di ogni transazione finanziaria potrebbe generare un gettito intorno ai 400 miliardi di dollari, quasi tre volte l'ammontare attuale dell'APS mondiale.

Simili proposte sono avanzate da un recente documento del Trade Union Advisory Committee (TUAC) presso l'OCSE (TUAC 2010). Si parte dalla stima che, per portare l'ammontare dell'APS dall'attuale 0,3% del PIL dei paesi OECD-DAC all'obiettivo dello 0,7% enunciato nel Millennium Development Goal, stando alle previsioni OECD sulla crescita del PIL nel 2012-2017 vi sarebbe un fabbisogno aggiuntivo (*resource gap*) di 168-180 miliardi di dollari all'anno, di cui 81-88 attribuibili agli USA che oggi si collocano allo 0.18% del proprio PIL. A queste somme andrebbero aggiunte altre risorse volte a finanziare gli investimenti dei paesi in via di sviluppo per obiettivi ambientali (mutamenti climatici, deforestazione, agricoltura sostenibile, trasferimenti tecnologici ecc.), stimate dall'UNDP nell'ordine di 80-90 miliardi di dollari l'anno.

Dal 2005 la Francia e altri 10 paesi hanno introdotto una tassa che varia da 1 a 5 dollari su ogni biglietto aereo, apparentemente senza danneggiare le compagnie aeree nazionali. La sola Francia raccoglie così a carico dei viaggiatori (non solo francesi) circa 700 milioni/anno, sufficienti a finanziare buona parte dei costi per terapie anti-AIDS sui bambini sieropositivi del mondo intero (Philippe Douste-Blazy, presidente di Unitaïd, NYTimes del 24 settembre 2009).

Charles Goodhart, professore emerito alla London School of Economics, ha proposto una minuscola tassa a carico del mittente su ogni e-mail, anche per scoraggiare la posta indesiderata (La Repubblica, 26 novembre 2009).

Distinguendo bene strumenti e finalità di una tassazione delle transazioni che passano attraverso il sistema bancario internazionale, i tempi sono forse oggi maturi per riproporre nelle sedi internazionali opportune una versione tecnicamente pulita e politicamente fattibile di una "Tobin tax" (o meglio denominata) come strumento per raccogliere dalla più ampia base di paesi (non solo i classici donatori) risorse finalizzate al finanziamento dello sviluppo, in modo sostanzialmente indolore per i bilanci pubblici dei rispettivi paesi. Ovviamente i nodi da chiarire restano: a) adesione pressoché unanime dei paesi, possibilmente inclusi i maggiori "centri offshore" per evitare distorsioni nei flussi a loro favore (anche se prima o poi questi centri finanziari devono comunque passare per i normali circuiti bancari internazionali; b) verifica dei costi connessi ad una corretta amministrazione centralizzata a livello mondiale di tali flussi.

- 9.** In sintesi, se è vero che permangono molte zone d'ombra nella conoscenza di una realtà così complessa come i meccanismi dello sviluppo e del sottosviluppo, il CNEL auspica un serio ripensamento del Parlamento e del Governo circa la politica nazionale dell'APS, almeno nelle seguenti direzioni:
- a)** Rispettare gli impegni assunti recentemente di garantire un graduale avvicinamento agli obiettivi europei in termini di quantità di risorse messe effettivamente a disposizione (almeno lo 0.50% del PIL entro il 2015), ribaltando le attese attuali di un grave arretramento dell'Italia rispetto ai livelli di APS/PIL già insoddisfacenti ereditati dal passato; al tempo stesso favorire una maggiore efficacia degli interventi proseguendo la tendenza verso una minore dispersione tra paesi e concentrandosi – in un'ottica di coordinamento multilaterale – su un numero contenuto di aree-paesi in cui l'Italia può e deve giocare un ruolo significativo di promozione dello sviluppo sostenibile.
 - b)** Garantire maggiore trasparenza e prevedibilità nel tempo degli impegni e degli esborsi, anche consentendo un monitoraggio congiunto dei fondi MAE-DGCS con gli assai più cospicui trasferimenti che passano attraverso il bilancio del MEF.

- c)** Promuovere un esame ravvicinato dei trasferimenti erogati sotto la forma del "budget support" del governo beneficiario, evitando deleghe in bianco al governo del paese beneficiario e favorendone la coerenza con obiettivi espliciti e misurabili di spesa sociale in un'ottica di medio periodo, anche alla luce degli Obiettivi del Millennio e per il miglior perseguimento dei *Labour Standards* dell'ILO.
- d)** Ridare slancio e vera autonomia gestionale ad una sede (indipendente dal Governo ma responsabile davanti al Parlamento) incaricata di una attenta e articolata valutazione dei risultati.
- e)** Più in generale, orientare le proprie politiche di intervento bilaterale verso forme meno "legate" (un impegno chiestoci dallo stesso DAC) e soprattutto favorire forme di erogazione degli aiuti il più possibile commisurate e condizionate al raggiungimento graduale e realistico dei risultati attesi. Ciò richiede un accordo trasparente e negoziato col paese ricevente su obiettivi concretamente misurabili (*cash on delivery*) come ad esempio numero di bambini che riescono a terminare il ciclo scolastico, numero di pazienti trattati con terapie antiretrovirali, numero di persone vaccinate, numero di villaggi portati a raggiungere l'accesso all'acqua e così via.
- f)** Accrescere la quota (per ora piccola) di aiuti specificamente rivolti al *capacity building* di vocazioni produttive (agricole, artigianali, manifatturiere e di servizi) adatte ad essere esportate verso altri mercati, anche lontani e profittevoli per favorire lo sviluppo di imprese autosufficienti e di manodopera meglio qualificata.
- g)** Incoraggiare un crescente coinvolgimento del settore privato anche non profit (*public private partnership* nel senso migliore), in particolare di imprese e organizzazioni capaci di trasferire tecnologie e conoscenze organizzative, elementi indispensabili perché l'APS non si esaurisca in interventi di tipo assistenziale, ma stimoli concretamente uno sviluppo dal basso (di nuovo, *capacity building, empowerment, ownership*, crescita di partecipazione democratica delle forze sociali identificabili nel paese). A tal fine promuovere la pratica di forme di *Aid for trade* che direttamente e indirettamente facilitino le condizioni infrastrutturali ed economico-produttive per accelerare la trasformazione del sistema produttivo locale dalla eccessiva concentrazione sull'esportazione di materie prime verso una maggior diversificazione dell'offerta di attività manifatturiere e di servizi che creano valore aggiunto e accrescono la dotazione di capitale umano qualificato nel paese. Anche gli interventi finanziari a sostegno degli investimenti diretti da parte delle PMI in quei paesi (art. 7 L. 49/87) devono essere il più possibile disegnati in funzione di questi obiettivi di sviluppo delle risorse locali e delle loro capacità esortative.
- h)** Stimolare e accompagnare forme di finanziamento dello sviluppo auto sostenibile tramite microcrediti, credito cooperativo e simili strumenti che aiutano l'accesso

al credito da parte di ampie fasce di popolazione (in particolare femminile) potenzialmente produttiva, ma costretta alla disoccupazione o alla scarsa produttività dalla mancanza di un mercato minimamente aperto e trasparente, di regole comunemente accettate di organizzazione collettiva.

- i)** In tale direzione devono essere incrementati gli aiuti per il raggiungimento dell'autonomia economica e sociale ed il miglioramento della vita delle donne, come indicato dagli Obiettivi del Millennio e incentivato da numerosi progetti, in particolare della Banca Mondiale e della UNIFEM.

Riferimenti bibliografici

- ActionAid, L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. 2010: cala il sipario, giugno.
- AEI (2008), Foreign aid: what works and what doesn't, Development Policy Outlook, n. 3, October.
- Alesina Alberto and David Dollar (2000), Who gives foreign aid to whom and why?, "Journal of Economic Growth", vol. 5, p. 33-63.
- Banca d'Italia (2010), Relazione annuale, 31 maggio.
- Barder Owen (2009), What is poverty reduction?, Center for Global Development, WP n. 170, April.
- Bourguignon François and Mark Sundberg (2007), Aid effectiveness – Opening the black box, "American Economic Review", 97, 2, p. 316-321.
- Burnside Craig and David Dollar (2000), Aid, policies and growth, "American Economic review", vol. 90(4), p. 847-868.
- Celasun Oya and Jan Walliser (2008), Predictability of aid, "Economic Policy", July, 545-594.
- Collier Paul (2007), The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it, Oxford University Press.
- Concord (2009), Spotlight on policy coherence. Report 2009, Bruxelles.
- Concord (2010), Structured dialogue principles paper, June, Bruxelles.
- DAC.Development Assistance Committee (2009), Italy. Peer Review, OECD.
- De Soto Hernando (2000), The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else, Basic Books, New York (tr. Ital. Il mister del capitale, Garzanti 2001).
- Doucouliafos Hristos and Martin Paldam (2005), The Aid effectiveness literature. The sad results of 40 years of research, "Journal of Economic Surveys", vol. 23(3), p. 433-461.
- Easterly William (2001), The elusive quest for growth. Economists' adventures and misadventures in the Tropics, MIT Press (tr.it. Lo sviluppo inafferrabile. L'avventurosa ricerca della crescita economica nel Sud del mondo, Paravia Bruno Mondadori 2006).
- Easterly William (2003), Can foreign aid buy growth? "Journal of Economic Perspectives", Summer 2003.
- Easterly William (2007), Are aid agencies improving? "Economic Policy", October, p. 633-678.
- Easterly William, Levine R. and David Roodman (2004), New data, new doubts: a comment on on Burnside and Dollar's Aid, policies and growth, "American economic review" 94(3), 781-784.
- EU Commission (2010), Structure Dialogue for an efficient partnership in development. Background Document, Technical Assistance Team, March.
- Gamberoni Elisa and Richard Newfarmer (2009), Aid for Trade. Matching potential demand and supply, World Bank Policy Research WP 4991, July.
- Helble Matthias, Catherine Mann and John S. Wilson (2009), Aid for Trade facilitation, World bank Policy Research WP 5064, September.
- Hirschman Albert O. and Richard M. Bird (1968), Foreign Aid- A critique and a proposal, Essays in International finance, Princeton University, n. 69, July.
- IDB (InterAmerican Development Bank) (2006), Foreign Aid, income inequality and poverty, Washington.
- IMF (International Monetary Fund) (2010), A fair and substantial contribution by the financial sector. Interim Report for the G-20, April 16.
- ITC (International Trade Centre) (2009), Aid for Trade. Investing in people. "ITC Forum", Issue n.2.
- Klein Naomi (2000), No logo, 2000 (tr.ital. No logo. Economia globale e nuova contestazione, Baldini&Castoldi, 2001).
- Johnson Harry G. (1967), Economic policies toward Less Developed Countries, A Brookings Institution Study, Frederick A.Praeger Publishers, New York.
- Lancaster C. (2000), Transforming foreign aid. US assistance in the 21st Century, Institute of International economics (oggi Peterson Institute), August, Washington.
- Landes David (1999), The wealth and poverty of nations: why some are so rich and some so poor, W.W.Norton &Co., New York (tr.it. La ricchezza e la povertà delle nazioni. Perché alcune sono così ricche e altre così povere, Garzanti 2000).
- Lewis W. Arthur (1955), The theory of economic growth, Allen &Unwin, London (tr.it. Teoria dello sviluppo economico, Feltrinelli 1963).
- Link 2007-Cooperazione in rete (2010), Dare respiro alla cooperazione allo sviluppo dell'Italia. Nota alle Commissioni Esteri della Camera e del Senato e all'Intergruppo "Obiettivi del Millennio", aprile.
- MAE (Ministero Affari Esteri)- Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (2009), La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2010-2012. Linee-guida e indirizzi di programmazione, Roma.
- Moyo Dambisa (2009), Dead Aid. Why Aid is not working and how there is another way for Africa, Penguin Books. London (tr. ital. La carità uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo Mondo, Rizzoli 2010).

North Douglass C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press (tr.it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Mulino, Bologna 1994).

Oxfam (2010), *21st century aid. Recognizing success and tackling failure*, Oxfam Briefing Paper 137, 28 April.

Page Sheila (2007), *The potential impact of the Aid for Trade initiative*, , G-24 Discussion Paper Series, n. 45, UNCTAD, April.

Pearson Lester B. (1969), *Partners in development. Report of the Commission on international development*, Praeger (tr.it. *Partners per lo sviluppo*, Ediz. Abete, Roma 1970).

Rajan Raghuram G. and Arvind Subramanian (2005), *What undermines Aid's impact on growth?*, NBER WP n 11657 (anche IMF WP/05/126).

Rajan Raghuram G. and Arvind Subramanian (2008), *Aid and growth: what does the cross-country evidence really show?*, "Review of Economics and Statistics", vol. 90(4), 643-665.

Rodrik Dani (2003), *In search of prosperity*, Princeton University Press.

Roodman David (2007), *The anarchy of numbers: aid, development and cross-country empirics*, "The World Bank Economic Review", 1-23.

Rotunno Lorenzo (2009), "L'efficacia degli aiuti allo sviluppo. Tematiche principali ed evidenze empiriche" CNEL-Roma

Sachs Jeffrey (2005), *The end of poverty. How we can make it happen in our lifetime*, Penguin Books 2005 (tr.it. *La fine della povertà*, Mondadori 2005).

Sen Amartya (2000), *Development as freedom*, Anchor, New York.

Stiglitz Joseph, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress*, September 14.

Severino Jean-Michel and Olivier Ray (2009), *The end of ODA: death and rebirth of global public policy*, Center for Global Development, WP 167, March.

TUAC (Trade Union Advisory Committee) (2010), *The parameters of a financial transaction tax and the OECD global public good resource gap*, 15 February, Paris.

UNCTAD, *World Investment Report 2007. Transnational corporations, extractive industries and development*, New York and Geneve, 2007.

World Bank (1998), *Assessing Aid: what works, what doesn't, and why. Policy Research Report*, New York, Oxford University Press.

World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001. Attacking poverty*, Oxford University Press.