

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

*Lavori all'Estero e Relazioni Internazionali*

***Audizione presso  
la Commissione 3<sup>^</sup>  
“Affari esteri, emigrazione”  
del Senato della Repubblica***

Riforma della disciplina sulla Cooperazione allo sviluppo

(Testo unificato proposto dal relatore per i disegni di legge nn. 83, 517,  
1260, 1398, 1537, 1599 e 1641)

Roma, 13 dicembre 2007

## **A. Profilo della partecipazione delle imprese ANCE sui mercati esteri**

La presenza delle imprese di costruzione italiane all'estero, secondo l'Indagine ANCE del 2007, conferma il ruolo rilevante svolto dalle nostre aziende sui mercati internazionali particolarmente competitivi e complessi.

Nel quadriennio 2003-2006, le imprese italiane hanno quasi raddoppiato il loro fatturato estero, passato dai 2,5 miliardi di euro nel 2003 ai quasi 5 miliardi di euro nel 2006, il che corrisponde ad una crescita media superiore al 25% annuo.

Le imprese italiane sono attualmente presenti in 75 Paesi per un importo contrattuale complessivo di circa 28 miliardi di euro, con 493 cantieri in cui sono impiegati circa 45.000 addetti.

Nel solo 2006, le imprese italiane hanno acquisito 209 nuovi contratti per un importo totale di circa 9 miliardi di euro ed hanno fatto registrare presenze in 19 nuovi mercati.

Il comparto ferroviario si conferma come il settore prioritario seguito dal settore idroelettrico, dal settore stradale e dalle metropolitane.

Il posizionamento geografico nel 2006 evidenzia come la maggior parte dei lavori all'estero sia concentrata in Sud America (27%) e Africa (25%), cui fanno seguito i Paesi extra UE (15%).

Anche in termini di nuove commesse, Sud America (35%) e Africa (29%) guidano le nuove acquisizioni, seguite dall'Unione Europea a 27 Stati (18%).

Le imprese italiane hanno un'alta propensione ad operare all'estero (dovuta, in parte, anche alle caratteristiche del mercato nazionale); tale valore è confermato dal fatto che il fatturato estero del campione esaminato rappresentava nel 2003 il 28% dell'intero fatturato, mentre nel 2006 ha raggiunto il 44%.

Rispetto ai competitors europei, nonostante la crescita incoraggiante degli ultimi anni, c'è ancora molto da fare: le imprese dell'indagine ANCE complessivamente fatturano all'estero un quarto delle aziende francesi e di quelle tedesche, la metà di quelle spagnole, circa i due terzi di quelle inglesi.

## **B. La politica di cooperazione allo sviluppo e le imprese di costruzioni**

1. Sebbene le imprese del settore delle costruzioni abbiano rafforzato la loro presenza sui mercati esteri, a prescindere dai programmi della Cooperazione Italiana (che incidono ormai in maniera trascurabile sull'insieme delle commesse estere), l'ANCE ritiene che la cooperazione allo sviluppo debba utilizzare le imprese italiane come volano per lo sviluppo dei PVS.

Di fatto, la cooperazione italiana è stata in passato un grande "attivatore di sistema" per le imprese nazionali. Ha permesso di operare in contesti difficili - quali quelli di molti PVS - all'interno di un quadro di regole certe e di supporto istituzionale, prima ancora che finanziario, spesso decisivo. Molte grandi opere in Africa, Mediterraneo, America Latina o Balcani sono state realizzate all'interno dei programmi di cooperazione allo sviluppo.

2. Negli ultimi anni, questa forza propulsiva è indubbiamente venuta meno. Per molteplici ragioni – dai mutamenti nelle priorità e modalità degli aiuti, alle conseguenze di Tangentopoli – oggi la cooperazione allo sviluppo sembra non prendere in considerazione gli interessi delle imprese italiane.

I programmi d'infrastruttura, che ovviamente interessano le imprese ANCE, sono di fatto scomparsi dalle priorità della nostra cooperazione. Ciò accade in un momento in cui, invece, i principali *players* internazionali di sviluppo – Banca Mondiale e Commissione Europea in testa – tornano a concentrare le proprie priorità d'azione proprio sullo sviluppo delle infrastrutture di base (dopo oltre un decennio di marginalizzazione). Basti per ciò citare il recente “Piano per l’Africa”, o le dichiarazioni che seguono il recente vertice Euro-Africano di Lisbona o i programmi infrastrutturali che si stanno avviando in America Latina o Medio Oriente, che coinvolgono Banche Multilaterali di Sviluppo, Organismi Internazionali, donatori e ricettori dell’aiuto. Lo stesso stanno facendo i principali competitors europei ad esempio Francia e Germania.

3. E' chiaro alle imprese ANCE che il ruolo della cooperazione allo sviluppo non deve essere condizionato dalle necessità di internazionalizzazione del sistema economico nazionale, ma da quelle dello sviluppo umano e sostenibile dei Paesi e popoli del Sud del mondo. Ma è altrettanto chiaro che il ruolo delle imprese ed il loro bagaglio di esperienze e buone pratiche è essenziale per appoggiare processi di sviluppo davvero sostenibili nei PVS. Perciò, le imprese - in particolare quelle delle costruzioni – si considerano partners naturali della cooperazione italiana.

Oggi, tuttavia, la cooperazione sembra ignorare il sistema delle imprese. Innanzi tutto, per l'assenza di una programmazione chiara delle linee di intervento e per i procedimenti e tempi estremamente complessi ed incerti. A ciò si aggiunge la progressiva diminuzione degli stanziamenti di cooperazione negli ultimi anni. Questa tendenza, di fatto, si è invertita a partire dal 2007 (oltre 600 Meuro contro i 380 dell'anno precedente; 1 miliardo previsto per il 2008). Ma la macchina della cooperazione è così “ingessata” da non consentire significativi cambiamenti di rotta e rendere addirittura difficile la spesa (se non ricorrendo alle generose contribuzioni di fine anno agli organismi internazionali).

Dunque una profonda revisione dei meccanismi e della filosofia operativa della cooperazione allo sviluppo – per l'appunto elemento essenziale della politica estera italiana – si impone. Le modalità e gli strumenti spettano ovviamente all'azione dei governi. Tuttavia l'ANCE ha elaborato alcune considerazioni di fondo circa la natura stessa della cooperazione allo sviluppo.

### **C. Proposta di riforma della normativa sulla Cooperazione: prospettive e limiti**

1. Nonostante non sia stata invitata a discutere con il Governo le proposte di riforma della cooperazione allo sviluppo, l'ANCE ha avviato al suo interno (ed in ambito di Confindustria) una riflessione sulle prospettive della cooperazione italiana e sulla proposta di riforma in essere prima ancora che discutere degli strumenti di attuazione – Agenzia o Direzione Generale – crediamo sia necessario discutere l'impostazione generale, la visione di cooperazione che dovrebbe essere alla base della riforma.
2. La concezione dell'attuale proposta di riforma sembra riportare indietro nel tempo il dibattito sull'aiuto allo sviluppo. Mentre la comunità internazionale – su richiesta degli stessi PVS – è ormai decisa a promuovere una concezione di “partnership per lo sviluppo” tra PVS e Paesi industrializzati, ove solidarietà, sostenibilità e reciproco interesse coesistono in maniera trasparente ed armonica, in Italia sembra imporsi una concezione unidimensionale dei

processi di sviluppo, che privilegia soltanto le azioni “micro” (microcredito, microimpresa, sviluppo locale) e di carattere sociale.

Si tratta di componenti senz'altro rilevanti per i programmi di sviluppo, ma che da soli non sono sufficienti a generare veri e sostenibili processi di crescita nelle Sud del mondo (come insegna il successo di alcuni Paesi cosiddetti “emergenti”). Siamo convinti che senza un investimento sostenuto in educazione ed infrastruttura o una interazione costruttiva vera tra politiche macroeconomiche e politiche sociali, non ci possa essere uno sviluppo reale.

Nel caso della riforma in discussione, si tratta inoltre di una concezione che vede aprioristicamente la politica di cooperazione avulsa da qualsiasi legame con una logica di Sistema-paese. Come se uno dei temi determinanti della partnership per lo sviluppo non fosse proprio quello di mettere a disposizione dei PVS le migliori pratiche ed esperienze nazionali o quella di cercare soluzioni comuni ai problemi emergenti.

Forse è per questo che nel progetto di riforma (ma anche nella programmazione attuale) le infrastrutture brillano per la loro assenza nella cooperazione. E più in generale, le imprese ed il settore privato non sono neppure menzionati quali possibili partners per lo sviluppo (a differenza della società civile o delle istituzioni locali), se non nel senso di possibili apporti filantropici.

La riforma sembrerebbe quindi orientarsi verso un mutamento di prospettiva nella politica italiana di cooperazione allo sviluppo, che permetta di transitare definitivamente da una concezione di “aiuto allo sviluppo” alla visione di “sviluppo del partenariato”, improntata al concetto di solidarietà e reciproco interesse.

3. Al contrario non va dimenticato che la politica di cooperazione allo sviluppo, per essere davvero efficace, non può essere avulsa dagli altri aspetti della politica internazionale, quali le politiche di internazionalizzazione e quelle del commercio internazionale: se non vi è coerenza nell'azione tra queste diverse componenti della politica estera, anche l'azione di cooperazione rischia di essere vanificata.
4. Al fine di far partecipare il mondo delle imprese alla programmazione delle iniziative di cooperazione, riteniamo opportuno una partecipazione delle sue maggiori Associazioni al costituendo Comitato di coordinamento (CICS), che potrebbe essere ridefinito Comitato Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

#### **D. Gli strumenti della Cooperazione: la proposta di Agenzia**

1. Fermo restando ciò che si è detto, ovvero che gli strumenti della cooperazione – bilaterale o multilaterale, credito o donazione, progetto o programma, agenzia o direzione – sono soltanto maniere tecnicamente distinte di declinare le impostazioni politiche che stanno a monte, in termini di politiche di cooperazione, la rilevanza del dibattito circa l'Agenzia ha meritato una riflessione interna dell'ANCE.

Vale segnalare che l'ANCE come Confindustria non è pregiudizialmente contraria ad un'ipotesi di Agenzia tecnica di cooperazione, che è la via scelta dalla maggior parte dei Donatori internazionali per sviluppare i propri programmi di cooperazione. Tuttavia, vi sono alcune condizioni che vanno poste con enfasi circa il suo mandato.

2. In primo luogo l'Agenzia non deve sovrapporsi al ruolo di indirizzo e programmazione che spetta, in primis, al Ministero degli Esteri quale ente coordinatore di tutti gli ambiti di politica estera.

L'Agenzia deve essere un organismo snello che svolge un ruolo specifico di gestione ed organizzazione nell'identificare e realizzare gli interventi, che è in grado di sviluppare sinergie con le altre cooperazioni e con gli organismi internazionali, che è capace di effettuare un vero di monitoraggio dei programmi (con metodologie definite) e di sistematizzarne (e diffonderne) le esperienze.

Nei confronti degli attori nazionali di cooperazione (ONG, imprese, società di consulenza, enti locali), l'Agenzia deve caratterizzarsi come un "attivatore di sistema", coordinando gli interventi e permettendo l'utilizzo nei progetti di cooperazione della buone pratiche nazionali. Ovvero: l'Agenzia non può essere un ente di implementazione diretta dei progetti, ma il canale per organizzare le capacità nazionali (ed europee e dei PVS) all'interno degli obiettivi dei programmi e progetti.

Per fare ciò l'Agenzia deve poter utilizzare schemi chiari e trasparenti di procurement e contare su strumenti e metodi di lavoro condivisi a livello europeo (in modo da caratterizzarsi anche come interlocutore per l'implementazione di componenti della cooperazione Comunitaria, tema oggi in discussione).

3. E' pertanto necessario contare su tre fattori chiave per l'implementazione dell'Agenzia:
  - a) Logica d'intervento: l'Agenzia deve essere chiaramente orientata (e valutata) secondo una logica di risultato e non di processo. Per questo è necessaria una struttura "leggera" e flessibile, in grado di utilizzare le migliori capacità nazionali con rapidità ed efficienza, dotata dei migliori strumenti tecnici e metodologici presenti nel sistema internazionale.
  - b) Personale: il processo di recruitment del personale deve essere orientato a identificare le figure di "programme manager", ovvero di "gestori del ciclo di progetto, in grado di apportare alta professionalità, conoscenze rilevanti del sistema internazionale di cooperazione e di gestione dei programmi/progetti di cooperazione.
  - c) Procurement: pur essendo l'Agenzia un Ente di diritto pubblico, le necessità di rapidità ed efficacia nell'identificazione ed esecuzione dei programmi/progetti devono prevedere che l'Agenzia possa utilizzare modalità di diritto privato nelle contrattazioni/ procurement. Ovviamente, con schemi e metodi di lavoro che permettano la completa trasparenza e accountability.
4. Infine ci sembra che la formulazione dell'articolo relativo all'istituzione del "Fondo unico" di cooperazione non sembra corrispondere ai suoi obiettivi, dato che non intacca la distribuzione tra i vari Ministeri – come attualmente – dei finanziamenti per gli interventi.

## **E. Conclusioni**

In sostanza l'ANCE vede con favore una riforma mirata a dare piu' risorse alla nostra politica di cooperazione fino a raggiungere la media dei Paesi UE (0,35% del PIL), meta per noi ancora molto lontana, tanto che in sede DAC siamo superati da nazioni meno prospere quali Spagna, Grecia e Portogallo, pur facendo parte del G8.

Tuttavia la nuova politica della cooperazione allo sviluppo italiana deve guardare al futuro, ricalcando i modelli delle democrazie piu' avanzate del nord Europa, che presuppongono uno sforzo dei governi strettamente raccordato con altre componenti del Sistema Paese all'estero.

Noi crediamo che l'ANCE, presente con cantieri aperti in 75 Paesi abbia le carte in regola per partecipare, nell'interesse generale del Paese, a questo esercizio.