

**act:onaid**



## **L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo**

---

**Dare credito alla ripresa**

---

maggio 2009



# Indice

Lista degli acronimi	03
Introduzione e sintesi	04
Aiuto in tempo di crisi	04
Il ruolo dell'Italia	05
Dare credito alla ripresa	05
Raccomandazioni	08
Contributo editoriale	09
<b>Parte Prima</b>	
<b>La nuova Legislatura tra patrimonio e crisi</b>	<b>10</b>
Le prospettive della riforma legislativa	11
<b>Box 1</b> - Legge 49/87	12
Il disinvestimento finanziario	12
<b>Box 2</b> - 2009, ripensare le scelte per dare credito alla ripresa	14
Ripensare le scelte: il ruolo del Parlamento	15
<b>Eppur si muove: le trasformazioni della cooperazione in attesa della riforma</b>	<b>17</b>
<b>Parte Seconda</b>	
<b>The Italian way</b>	<b>21</b>
<b>Box 3</b> - Gli elementi del "Consensus" europeo	21
Quantità dell'aiuto: metà di quella europea	22
Dall'aiuto fantasma all'aiuto sepolto?	25
<b>Box 4</b> - Aiuto fantasma: iniziative che possono essere riportate come APS ma che non determinano alcun trasferimento di risorse verso i PVS	25
I motivi della crisi e il futuro dell'aiuto italiano	26
I meccanismi innovativi di finanziamento	27
Leadership nel debito ed inerzia del credito	28
Dove va l'aiuto italiano?	29
L'importanza multilaterale	29
A quali paesi e perché	30
Il futuro dell'Africa	30
<b>Box 5</b> - Più importanza ai paesi meno avanzati (PMA)	31
I settori dell'aiuto italiano: alla ricerca del valore aggiunto	32
L'efficacia dell'aiuto	34
Il micro-aiuto	35
L'aiuto più prevedibile ma "volubile"	35
Il costo dell'incoerenza: l'aiuto legato	36
Pochi progressi verso la coerenza delle politiche per lo sviluppo	38
Conclusioni e raccomandazioni	39
Lista degli intervistati	43
Bibliografia	43



# act:onaaid

**ActionAid** è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà e dell'esclusione sociale. Da oltre trent'anni è al fianco delle comunità del Sud del mondo per garantire loro migliori condizioni di vita e il rispetto dei diritti fondamentali. In Italia ActionAid è presente dal 1989: è una ONLUS ed è accreditata presso il Ministero degli Affari Esteri. ActionAid ha la sua sede principale in Sud Africa, a Johannesburg, e affiliati nazionali nel Nord e nel Sud del mondo. Per uno sviluppo concreto e duraturo delle comunità con cui lavora, ActionAid realizza programmi a lungo termine in Asia, Africa e America Latina. Le principali aree di intervento sono il diritto al cibo, la lotta all'HIV/AIDS, una governance giusta e democratica, l'educazione, i diritti delle donne, la sicurezza umana in contesti di conflitti ed emergenze. L'organizzazione coinvolge anche nei paesi più ricchi cittadini, imprese e istituzioni evidenziandone le responsabilità nei confronti delle comunità più emarginate del Sud del mondo. ActionAid opera grazie all'impegno di migliaia di persone che contribuiscono con il proprio attivismo e donazioni.

<b>Coordinamento ricerca a cura di:</b>	Iacopo Viciani
<b>Contributi:</b>	Francesco Manaresi, per le sezioni sulla volatilità e la frammentazione Alessia Isopi, per la sezione sulla selettività Openpolis, per la classifica di impegno parlamentare Marco Bertotto, (AGIRE) per il paragrafo relativo alle emergenze Beatrice Costa, per il paragrafo sull'empowerment delle donne
<b>Interviste a cura di:</b>	ActionAid, realizzate tra febbraio e marzo 2009
<b>Supervisione:</b>	Luca De Fraia
<b>Contributi editoriali:</b>	Lucio Caracciolo (LIMES)
<b>Editing:</b>	Alice Grecchi
<b>Grafica:</b>	Marco Binelli

Redazione chiusa il 29 aprile 2009.

Per dare un'ampia valutazione della cooperazione allo sviluppo sono stati intervistati rappresentanti del mondo della politica di maggioranza e opposizione<sup>1</sup>. Le interviste integrali sono consultabili nel cd allegato, brevi stralci vengono invece riproposti all'interno del rapporto. Infine, a fronte del mutato scenario economico internazionale, il rapporto contiene il contributo editoriale a cura di Lucio Caracciolo sul ruolo che può avere la cooperazione allo sviluppo pubblica per un paese donatore nella ridefinizione degli equilibri internazionali. ActionAid desidera pertanto ringraziare tutti i politici, ricercatori universitari e diplomatici del Ministero degli Esteri e funzionari del Ministero dell'Economia che hanno fornito opinioni valutazioni e conoscenze professionali, contribuendo alla redazione di questo rapporto.

1 - On. Ministro Franco Frattini, On. Federica Mogherini, On. Gianfranco Fini, On. Enrico Letta, On. Rosy Bindi, Sen. Emma Bonino, On. Ministro Adolfo Urso, On. Antonio Di Pietro, On. Enrico Pianetta, On. Margherita Boniver, Presidente Vasco Errani, On. Luca Volontè, Sindaco Gianni Alemanno.



# Lista degli acronimi

<b>AGEA</b>	Agenzia per le erogazioni alimentari in agricoltura
<b>AMC</b>	Advanced Market Commitment - Impegno anticipato d'acquisto
<b>APS</b>	Aiuto pubblico allo sviluppo
<b>CDI</b>	Commitment to Development Index - Indice dell'impegno per lo sviluppo
<b>CICS</b>	Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo
<b>CIPE</b>	Comitato interministeriale per la programmazione economica
<b>CIPES</b>	Comitato interministeriale per la politica economica estera
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee - Comitato per l'aiuto allo sviluppo
<b>Ddl</b>	Disegno di legge
<b>DFID</b>	Department for International Development - Ministero per lo sviluppo internazionale
<b>DGCS</b>	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo
<b>DPEF</b>	Documento di programmazione economico-finanziaria
<b>GFATM</b>	Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria - Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria
<b>GEF</b>	Global Environmental Fund - Fondo globale per l'ambiente
<b>HIPC</b>	Highly Indebted Poor Countries - Paesi poveri altamente indebitati
<b>IFF-im</b>	International Finance Facility for Immunization - Strumento finanziario internazionale per l'immunizzazione
<b>ISTAT</b>	Istituto nazionale di statistica
<b>MAE</b>	Ministero degli Affari Esteri
<b>MEF</b>	Ministero dell'Economia e Finanze
<b>MDRI</b>	Multilateral Debt Relief Initiative - Iniziativa multilaterale di cancellazione del debito
<b>OCSE</b>	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
<b>ONG</b>	Organizzazioni non governative
<b>PDL</b>	Progetto di legge
<b>PIL</b>	Prodotto interno lordo
<b>PMA</b>	Paesi meno avanzati
<b>PVS</b>	Paesi in via di sviluppo
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme - Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund - Fondo Nazioni Unite per la popolazione
<b>UNIFEM</b>	United Nations Development Fund for Women - Fondo Nazioni Unite per le donne
<b>UTC</b>	Unità tecnica centrale
<b>UTL</b>	Unità tecnica locale



# Introduzione e sintesi

## Aiuto in tempo di crisi

*L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo* è il quarto rapporto di ActionAid sulla cooperazione italiana allo sviluppo che valuta, anche attraverso il contributo di esperti appartenenti al mondo della politica, i progressi del nostro Paese nel mantenere gli impegni presi dal 2000 nella lotta alla povertà nel mondo.

Il rapporto si propone di:

- » valutare tendenze e performance della cooperazione italiana, rispetto a obiettivi e strategie condivise a livello europeo;
- » evidenziare le maggiori carenze da affrontare con urgenza;
- » valutare il ruolo e la credibilità italiana, in Europa e nel G8, sui temi della cooperazione allo sviluppo;
- » identificare aree dove il nostro Paese potrebbe fornire un valore aggiunto che gli consentirebbe di esercitare un ruolo trainante a livello internazionale.

Il 2009 verrà ricordato come l'anno della crisi economica internazionale e del peggioramento delle condizioni di povertà globale: il numero delle persone che soffre di fame supererà la soglia del miliardo<sup>2</sup>. La crisi economica internazionale sta mettendo a dura prova i progressi fatti compiuti negli ultimi anni da molti Paesi in via di sviluppo, dove investimenti, spesa sociale e processi di stabilizzazione e democratizzazione rischiano di arrestarsi. Alla vigilia del G20, Banca e Fondo monetario internazionale hanno stimato un deficit nelle bilancia dei pagamenti per i Paesi a basso reddito che potrebbe toccare i 700 miliardi di dollari. La Banca Africana di sviluppo stima che 50 miliardi di dollari all'anno<sup>3</sup> per due anni potrebbero essere sufficienti per impedire un nuovo collasso economico e sociale in molti paesi dell'Africa Sub-Sahariana e contribuire alla ripresa mondiale, di cui beneficerebbe anche il nostro Paese<sup>4</sup>.

Di fronte a questa crisi ogni membro della comunità internazionale è chiamato a fare la propria parte. In attesa della risposta finanziaria da parte dei paesi donatori, banche e fondi regionali di sviluppo, anticipando in un solo anno gran parte degli esborsi previsti su più anni, hanno messo a disposizione circa 12 miliardi di dollari<sup>5</sup>, tra prestiti, concessioni e doni.

Dopo il G20, il G8 è chiamato a sostenere gli sforzi dei paesi a basso reddito: il prossimo vertice avrà successo se si concorderanno anche misure e approcci finanziariamente robusti da attuare in maniera tempestiva. Giappone, Regno Unito e Germania hanno già risposto all'appello della Banca Mondiale di destinare una parte dei pacchetti nazionali di stimolo economico verso i paesi in via di sviluppo. Gli Stati Uniti aumenteranno del 10% l'aiuto internazionale il prossimo anno. L'Italia è chiamata ad avviare almeno l'iter di esborso dei circa

2,5 miliardi di dollari dovuti a banche e fondi, oltre a versare l'arretrato, pena il rischio di frenare l'azione degli organismi multilaterali.

Assicurare un flusso stabile di risorse ai paesi in via di sviluppo è quindi importante soprattutto in periodi di crisi, quando si riducono gli investimenti di capitale privato e le possibilità di accesso al credito, a meno di accettare tassi di prestito non vantaggiosi. È proprio in questi contesti che l'aiuto pubblico allo sviluppo dimostra di essere particolarmente efficace nel limitare gli shock economici delle economie più fragili e contribuire alla crescita.

Una sua riduzione ha un impatto maggiormente negativo sulla capacità di programmazione dei paesi partner rispetto a quello generato dalla fuga di capitale privato, poiché va direttamente a colpire la capacità di finanziare i sistemi di protezione sociale. In Africa Sub-Sahariana l'aiuto finanzia il 34-50% delle spese sociali e d'investimento a bilancio. In paesi come il Ghana, la Tanzania o l'Uganda, il finanziamento della spesa corrente dipende dall'aiuto rispettivamente per il 36%, il 40% e il 70%<sup>6</sup>. Ad esempio, se un paese riceve il 2% del suo PIL in aiuto per le infrastrutture, il numero di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà si riduce generalmente dell'1,2%; il raddoppio dell'aiuto pro capite destinato alla salute riduce del 2% la mortalità infantile mentre l'incremento dell'aiuto pari a un punto percentuale del PIL aumenta del 5% la partecipazione scolastica<sup>7</sup>.

2 - World Bank, *Global Monitoring Report 2009*

3 - Africa Development Bank, *Impact of the crisis on African economies - sustaining growth and poverty reduction*, marzo 2009

4 - ODI, *A fiscal stimulus to address the effect of the crisis on Sub-saharan Africa*, aprile 2009.

5 - Stima a cura di Eurodad: <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3587>

6 - IMF, *Raising domestic revenues*, in *Development and Finance*, settembre 2008.

7 - Ci si riferisce alle conclusioni, poi sviluppate di seguito, di:

Michaelowa, Weber, *Aid Effectiveness Reconsidered: Panel Data Evidence for the Education Sector*, Discussion Paper 264, Hamburg Institute of International Economics, 2006.

Dreher, Nunnenkamp, Thiele, *Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data*, January 2007.

Mishra, Newhouse, *Health Aid and Infant Mortality*, International Monetary Fund, 2007.

Svensson, *Aid, Growth and Democracy*, Economics and Politics, 1999.

Collier, Dehn, *Aid, Shocks, and Growth*, Working Paper 2688, World Bank, Washington, DC, October 2001.

Guillaumont, Chauvet, *Aid and Performance: A Reassessment*, Journal of Development Studies 37, 2001.

Collier, Hoeffler, *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*, European Economic Review, 2004.





## Il ruolo dell'Italia

In questo quadro internazionale, l'Italia non solo è chiamata a contribuire equamente allo sforzo della comunità internazionale, ma deve mostrarsi attore di primo piano. Nel 2009 la performance della cooperazione italiana è all'esame dell'OCSE/DAC ed è all'attenzione dell'opinione pubblica internazionale in ragione della presidenza G8. Senza un adeguato stanziamento italiano di risorse, qualunque piano europeo o del G8 verso i paesi in via di sviluppo rischia di essere compromesso.

Sul bilancio dello Stato 2009 - che complessivamente cresce del 3% - le risorse totali destinate alla cooperazione si contraggono del 24%<sup>8</sup>. In gioco non c'è solamente un'immagine credibile della nostra cooperazione, ma anche il ruolo cruciale che l'Italia è chiamata a dare nella risposta globale alla crisi, attraverso il sostegno alle economie più in difficoltà.

Nell'anno delle elezioni europee, e a un anno dal termine per raggiungere gli obiettivi stabiliti dagli Stati membri nel 2005, è opportuno valutare quanto la cooperazione italiana sia qualitativamente e quantitativamente europea e in che misura la sua eventuale eccentricità costituisca un valore aggiunto o un ostacolo per l'Europa. Dall'approvazione della legge di disciplina (L. 49/1987), la cooperazione italiana è sempre stata finanziariamente al di sotto della media europea: nel 2008 lo 0,20% - secondo i dati DAC di fine marzo - o lo 0,22% - secondo le stime della cooperazione italiana di fine aprile - del PIL italiano del 2008 contro lo 0,42% del PIL della media EU, al penultimo posto nell'Europa dei 15 e meno dello 0,25% della media G8. La bassa crescita economica, l'alta disuguaglianza tra i redditi e l'alto indebitamento sono tra i fattori che contribuiscono a spiegare gli insufficienti risultati dell'Italia. Tuttavia, la difficile situazione economica nazionale e internazionale non giustifica livelli così bassi d'aiuto. Se l'Italia avesse agito come gli

altri paesi donatori quando si sono trovati in condizioni simili, avrebbe dovuto mantenere un livello minimo di aiuto dello 0,29% del PIL, al netto delle cancellazioni del debito, mentre nel 2008 l'APS/PIL, sempre al netto debito, è stato dello 0,18%.

Quest'anno l'Italia affronterà nuovamente l'esame dell'OCSE/DAC nel corso del quale il segretariato OCSE, Francia e Grecia analizzeranno lo stato dell'arte della nostra cooperazione, valutandone i progressi sulla base delle raccomandazioni espresse nel 2004. Il ritardo con cui si è avviata la trasformazione amministrativa e il blocco ripetuto dell'iniziativa di riforma legislativa rendono probabile che il DAC confermi la mancata attuazione delle raccomandazioni formulate ormai quasi dieci anni fa. In particolare, rimangono completamente inattuati le raccomandazioni sulla valutazione dell'impatto delle iniziative di cooperazione dato che è dal 2002 che non sono state commissionate valutazioni d'impatto ma sono stati realizzati solo rapporti di monitoraggio, non accessibili pubblicamente e senza nessuna ricaduta sulle successive programmazioni.

## Dare credito alla ripresa

A partire dal primo rapporto de *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo* (2006), ActionAid continua a segnalare la crisi della cooperazione italiana e a chiedere un "New Deal" per il suo rilancio quantitativo e qualitativo.

Lo scorso anno il rapporto aveva rilevato con soddisfazione il rilancio della cooperazione italiana, pur riconoscendo l'insufficienza dei risultati conseguiti. Quest'anno ActionAid conferma segnali di miglioramento e dà credito alla possibilità di cambiamento. Al riconoscimento di elementi di ripresa si accompagna tuttavia la preoccupazione per le scelte finanziarie più recenti: infatti, a meno di un ripensamento, la riduzione programmata delle risorse finanziarie porterà all'ulteriore ridimensionamento della politica pubblica di cooperazione allo sviluppo, trasformandola in un elemento residuale per la quale lo sforzo di rilancio, o quello parlamentare per assicurarne la riforma, non varranno l'impegno.

Se nel corso della XV legislatura il mondo della politica era tornato a interessarsi alla lotta alla povertà, grazie anche al fatto che la cooperazione rappresentava un elemento del mandato elettorale. Nell'attuale legislatura, invece, il tema della cooperazione allo sviluppo non è parte integrante del manifesto elettorale della maggioranza di governo.

Il discorso d'insediamento del Presidente del Consiglio alla Camera ha presentato la cooperazione allo sviluppo come strumento per assicurare la capacità contrattuale del nostro sistema nel mercato delle materie prime. Nel corso della prima audizione di fronte alle Commissioni Esteri riunite, il Ministro degli Esteri Frattini aveva esplicitato la necessità della ripresa, per iniziativa parlamentare, del dibattito sulla riforma della cooperazione. Al momento, però, non si registrano progressi, anche se c'è comunque da rilevare la formazione di un

8 - Ci si riferisce agli stanziamenti a bilancio del Ministero Affari Esteri e del Ministero dell'Economia e finanze, escludendo i trasferimenti automatici al bilancio comunitario e tutte le risorse fuori bilancio (NdR)



intergruppo parlamentare per le questioni relative alla "lotta alla povertà" e un Comitato per gli Obiettivi del Millennio all'interno della Commissione Esteri della Camera. Entrambi hanno lo scopo di aggregare in modo bipartisan i parlamentari più sensibili ai temi della cooperazione allo sviluppo per influenzare l'agenda parlamentare nel suo complesso e aumentare l'attività d'indirizzo e controllo sul governo rispetto al tema.

Con l'auspicio di contribuire a innescare una competizione virtuosa e nell'ottica di promuovere e dare visibilità all'impegno parlamentare sul tema della cooperazione, *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo 2009* riporta una classifica dell'attività parlamentare sui temi della cooperazione allo sviluppo che indica i deputati e senatori per i quali i temi della lotta alla povertà nel mondo hanno avuto maggiore peso nella loro attività di eletti (consultabile a pagina 16).

Quest'anno, le aree di miglioramento rilevate riguardano la maggiore capacità della cooperazione italiana di tener fede ai tempi di esborso degli aiuti stabiliti con i paesi partner (è il terzo miglior paese europeo), la maggiore attenzione ai paesi meno avanzati e il miglioramento complessivo dei criteri d'efficacia. È inoltre raddoppiata la quota di aiuto bilaterale destinata a servizi di base essenziali, aumentata la concessionalità dei prestiti contratti mentre si è ridotta la volatilità. Infine, l'aiuto italiano ha saputo concentrarsi in un numero minore di paesi, anche se non è diminuita la tendenza ad appoggiare la proliferazione di micro-iniziativa. Infine, è importante segnalare il rafforzato attivismo della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per migliorare le modalità di gestione, anche se la riduzione dell'investimento finanziario potrebbe assestare un colpo al cambiamento interno. Dopo due leggi finanziarie consecutive che

avevano portato a un incremento dell'86% delle disponibilità della cooperazione del Ministero degli Affari Esteri tra 2007 e 2008 - oltre a un miliardo di euro di extra-gettito 2007 - il taglio in Finanziaria 2009 del 56% delle risorse gestite dal Ministero degli Affari Esteri - per circa 410 milioni di euro - ci riporta ai livelli minimi dal 1997 e, per la prima volta, il Ministero disporrà di meno risorse finanziarie per la cooperazione di quelle che da sole raccolgono le organizzazioni non governative.

È un taglio che assesta un colpo al processo di miglioramento della cooperazione ma che non risana il bilancio nazionale: la cooperazione allo sviluppo gestita dagli Esteri incide sulle spese dello Stato per lo 0,09%. Per il 2009, i dati del Ministero degli Esteri e le stime della Commissione europea indicano che l'aiuto italiano sarà lo 0,13-0,16% del PIL.

Il nostro Paese si avvicina dunque ai volumi di aiuto delle economie piccole o in transizione come Irlanda, Lettonia ed Estonia. Per riallinearsi alla media europea, l'esperienza delle ultime due legislature mette in evidenza che non è sufficiente una calendarizzazione inserita in un documento d'indirizzo economico del Governo (DPEF): già nel 2006 era previsto il raggiungimento dello 0,33% poi posticipato al 2008 e non raggiunto. È necessario un atto dedicato organico - **un piano di riallineamento** - che non solo indichi livelli tendenziali di APS/PIL ma preveda forme di copertura dettagliate e anche entrate dedicate per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta di predisporre un dispositivo normativo vincolante che unifichi, anche, tutte le proposte avanzate in questi anni di dibattito nazionale pensate per incrementare le disponibilità dell'aiuto italiano.

Pur confermando segnali di miglioramento della cooperazione, i risultati della cooperazione allo sviluppo italiana sono ancora insuffi-

cienti per definire l'Italia un donatore europeo e un paese in linea con gli obiettivi del G8. I dati più preoccupanti, oltre a quello relativo alla quantità degli aiuti, riguardano la perdita di importanza dell'Africa Sub-Sahariana nella destinazione delle risorse e le difficoltà che il sistema istituzionale nazionale ha nel promuovere gli sforzi della cooperazione e nel dotarsi di meccanismi di coerenza. Infine, particolare attenzione deve essere dedicata a quegli ambiti dove non solo la cooperazione italiana è già al di sotto della media europea, ma dove i risultati stanno peggiorando ulteriormente (concentrazione nei settori d'azione, aiuto verso i paesi meno avanzati, coerenza delle politiche e slegamento dell'aiuto).

Le opinioni dei **rappresentanti del mondo della politica**, intervistati per dare una valutazione più ampia della cooperazione allo sviluppo rivelano molti punti in comune. Tutti riconoscono che la politica di cooperazione allo sviluppo ha le potenzialità per garantire una via d'uscita duratura alla crisi, contribuire a rifondare su nuove basi l'equilibrio internazionale ed essere la migliore assicurazione per la sicurezza, anche ambientale, del nostro pianeta. Tra i punti di forza della cooperazione italiana vengono indicati la capacità di rispondere alle emergenze, l'impegno nei settori dell'educazione e sanitario mentre tra quelli di debolezza figurano la scarsità delle risorse, il limitato coordinamento istituzionale e la carenza di personale. Si ammette, inoltre, come i tagli al bilancio della cooperazione siano stati un segnale sbagliato, anche se alcuni intervistati li attribuiscono alla difficile congiuntura internazionale più che a una scelta precisa di politica economica. C'è tuttavia consenso sulla necessità di rilanciare e aggiornare il dibattito sui temi della cooperazione, prevedendo un reintegro di risorse finanziarie e un adeguamento dell'assetto legislativo.





**Tabella 1**  
**Sintesi delle performance della cooperazione italiana**

Fonte: elaborazione ActionAid, aprile 2009.

Area	Tendenza ultimi dati	Giudizio
Percentuale APS/PIL	Miglioramento nel 2008, drastica riduzione nel 2009	Insufficiente
Aiuto fantasma	Miglioramento nel 2007, peggioramento nel 2008	Insufficiente
Prevedibilità dell'aiuto	Miglioramento, terzo donatore europeo dopo la Svezia e Danimarca	Sufficiente
% Aiuto Africa Sub-Sahariana	Peggioramento, anche tra 2007 e 2008	Insufficiente
Aiuto, al netto del debito, per l'Africa Sub-Sahariana	Miglioramento	Insufficiente
Aiuto per i paesi meno avanzati	Miglioramento	Insufficiente
% Aiuto bilaterale per i servizi sociali di base	Miglioramento, raddoppio	Insufficiente, il contributo dell'Italia è 1/4 di quello medie UE
Aiuto legato	Miglioramento, possibile peggioramento 2009	Insufficiente, peggior risultato UE
Volatilità	Miglioramento	Insufficiente
Coerenza	Peggioramento	Insufficiente
Risposta emergenze umanitarie	Stabile	Insufficiente
Prioritarizzazione paesi	Miglioramento	Sufficiente
Microflussi d'aiuto	Stessi microflussi	Sufficiente
Prioritizzazione settoriale	Peggioramento	Insufficiente
Vantaggiosità dei prestiti e debito	Miglioramento	Sufficiente
Efficacia dell'aiuto	Miglioramento	Insufficiente



## Raccomandazioni

Al di là di ogni sforzo volto a migliorare la destinazione e l'efficacia degli aiuti, il riallineamento della cooperazione italiana sarà possibile e sostenibile solo se la leadership politica sosterrà i cambiamenti in atto e aumenterà l'investimento finanziario nell'aiuto, per permettere il rientro quantitativo della cooperazione italiana in Europa. Nell'attuale congiuntura, lo sviluppo dei paesi a basso reddito, soprattutto se nell'Africa Sub-Sahariana, può essere sostenuto principalmente da risorse pubbliche, che debbono essere rese disponibili anticipatamente per arginare il contagio della crisi. Anche il governo italiano dovrà ripensare agli orientamenti per la cooperazione seguiti fino alla fine del 2008, dato uno scenario mondiale completamente mutato. In particolar modo, le risorse italiane stabilite per l'aiuto pubblico non sono sufficienti per contribuire equamente al rilancio dell'economia globale.

L'Italia non è chiamata a versare i circa 6 miliardi di dollari, promessi al sistema dell'aiuto dal 2003 nei vari DPEF e mai erogati, ma almeno a onorare solo con qualche mese di anticipo gli impegni contratti verso i fondi di sviluppo e a mobilitare immediatamente il miliardo di euro per prestiti concessionali. Alcune risorse sono già disponibili ma giacciono dormienti nel fondo fuori bilancio, mentre molti paesi attendono questo sostegno a credito agevolato per la loro bilancia dei pagamenti. Accanto alla risposta all'emergenza economica globale è importante riaffermare, andando oltre l'aggiornamento delle calendarizzazioni del DPEF, la necessità di rendere vincolante il riallineamento quantitativo dell'Italia sull'impegno europeo dello 0,7% del PIL.

ActionAid chiede dunque che non venga interrotta la ripresa della cooperazione di questi ultimi anni e che si riprenda compiutamente la riflessione sulla cooperazione, che punti a superarne i limiti qualitativi e quantitativi.

ActionAid, chiedendo al Parlamento di contribuire al massimo all'indirizzo dell'esecutivo, raccomanda al governo di:

1. presentare un decreto legge per l'auto-rizzazione alla partecipazione italiana a banche e fondi di sviluppo, che copra anche il contributo al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria, del valore di 2,6 miliardi di dollari per garantirne la massima azione durante la fase di crisi, da coprire con l'emissione di titoli e con i fondi da ripartire iscritti nel bilancio del Ministero dell'Economia;
2. esborsare 1,1 miliardi di euro dei fondi non deliberati nel Fondo rotativo per prestiti d'aiuto a sostegno dei bilanci dei paesi in via di sviluppo, predisponendo risorse per ricapitalizzare il Fondo, anche utilizzando le giacenze degli altri fondi fuori bilancio;
3. prevedere specificatamente almeno 50 milioni di euro nel prossimo decreto missioni per interventi di cooperazione;
4. riproporre in sede G8 il meccanismo originale dell'*International Finance Facility* per permettere di rendere disponibili immediatamente i 50 miliardi d'aiuto per l'Africa,
5. approvare in Consiglio dei Ministri, il "Piano per il riallineamento europeo dell'aiuto italiano" che punti a centrare lo 0,7% del PIL nel 2015 e preveda anche disposizioni normative di parziale copertura, volte a destinare automaticamente parte delle entrate alla cooperazione allo sviluppo;
6. aumentare gli stanziamenti dell'aiuto verso l'Africa Sub-sahariana e i paesi meno avanzati, non condizionando le allocazioni dell'aiuto alla firma di accordi di immigrazione;
7. garantire ai paesi HIPC post e meno avanzati solo aiuto a dono o prestiti con tasso di concessionalità superiore al 85%; promuovendo in sede G7 e OCSE l'innalzamento della soglia di concessionalità per l'eleggibilità dei prestiti come APS ad almeno il 50%;
8. estendere la programmazione triennale, facendone un documento di raccordo di tutti gli attori pubblici dell'aiuto, in modo da indicare gli orientamenti strategici di Ministero dell'Economia e dell'Ambiente;
9. riconoscere l'urgenza di riprendere il dibattito sulla riforma legislativa, riavviando la discussione dal Testo Unico della XV legislatura proposto in Commissione Esteri del Senato;
10. approvare in Consiglio dei Ministri una dichiarazione d'intenti sulla coerenza delle politiche rispetto agli obiettivi di cooperazione allo sviluppo, affidandone esplicitamente al CIPE la funzione di monitoraggio;
11. approvare il piano italiano per l'efficacia dell'aiuto che, tra l'altro, calendarizzi azioni specifiche per aumentare la prevedibilità e lo slegamento dell'aiuto e ridurre la volatilità;
12. sottoporre al CIPE una delibera che estenda lo slegamento dell'aiuto per i prestiti e per quello alimentare e che favorisca l'acquisto locale o regionale di beni e servizi.



# Contributo editoriale

## La cooperazione nazionale o è nazionale o non è

a cura di Lucio Caracciolo, Direttore di Limes

**La cooperazione nazionale è, o meglio dovrebbe essere, parte di una strategia di politica estera.** Sicuramente è così per i principali paesi occidentali. Altrimenti, è beneficenza. Ma che cosa accade quando il paese che vorrebbe praticarla non dispone di una politica estera, o procede per approssimazioni, come nel nostro caso? Questa domanda non viene posta dai nostri decisori politici, perché significherebbe scendere dall'Olimpo della retorica ufficiale alla prosa delle scelte quotidiane. E' tuttavia utile tentare di non evaderla, sperando che un giorno, in un diverso contesto politico e culturale, possa tornare di attualità.

Premessa e ispirazione della cooperazione nazionale non è - come potrebbe essere per organizzazioni private, ispirate alla pura filantropia e al disinteresse per le conseguenze politiche delle proprie azioni - il sostegno a paesi e territori bisognosi di aiuto. E' piuttosto la selezione degli obiettivi di politica estera che si vogliono raggiungere e che possono essere avvicinati anche con lo strumento cooperativo. La valutazione sul risultato di queste scelte non sta solo o tanto nella realizzazione del programma specifico previsto per lo specifico paese o territorio, ma anche se non prevalentemente nel contributo che tale iniziativa offre alla complessiva strategia estera del paese promotore.

Una versione deviata e deviante di questo principio consiste nel trascurare la realizzazione concreta del progetto - dalla costruzione di un'infrastruttura al sostegno a una iniziativa sociale o culturale - a favore dell'interesse non collettivo ma di determinate agenzie politiche, di norma private, che partecipando al programma di cooperazione ne traggono vantaggio, a prescindere dalla corretta esecuzione di quanto formalmente si prefiggessero. E' stata, questa, la tentazione e anzi la tendenza di alcuni settori della nostra cooperazione in anni non

gloriosi, specie verso lo scadere della Prima Repubblica. Giacché allora si incrociarono due fenomeni particolarmente deleteri: la perdita di coerenza della nostra politica estera complessiva, per effetto dell'evaporazione dei riferimenti geopolitici e geostrategici vigenti per mezzo secolo, e la persistenza, anzi l'exasperazione, di interessi privati, di partito, gruppo o corrente, che quando avevamo una strategia potevano essere comunque controllati e indirizzati verso risultati positivi per la collettività nazionale. C'è corruzione e corruzione, anche nel campo della cooperazione: quella assoluta, basata sul furto per sé, e quella relativa, che al furto privato associa, spesso indirettamente e involontariamente, un risultato utile per la comunità.

In questa prospettiva, a partire dalle risorse normalmente scarse dedicate alla cooperazione dallo Stato italiano, **è essenziale stabilire una scala di priorità.** In teoria, i criteri di fondo dovrebbero essere i seguenti:

- quali sono le aree di interesse prioritario per il nostro paese?
- che impatto può avervi la cooperazione e quali sono le aree specifiche cui può meglio applicarsi?
- quali sono i soggetti pubblici e privati locali che possono garantire il miglior successo dei programmi che vorremo realizzare?
- a quali parametri faremo riferimento per valutare il successo o l'insuccesso dell'attività in questione, nel contesto della strategia di politica estera nazionale?
- che possibilità abbiamo di coinvolgere altri soggetti esteri, privati o pubblici, allo scopo di meglio realizzare i nostri obiettivi?

Facciamo un esempio. L'Italia ha deciso che la sua priorità è entrare nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o di impedire che vi entri un paese concorrente. Decide quindi di conquistare all'Onu i voti del maggior numero di

paesi possibile, in ogni modo possibile. Questo implica la convergenza di diversi fattori: politica, diplomazia, informazione e disinformazione; nel caso del negoziato con paesi piccoli e/o basati su poteri intrinsecamente corrotti, le maggiori potenze ricorrono più banalmente alla corruzione spicciola, mobilitando (non gratuitamente) anche soggetti privati in nome dell'interesse nazionale. Uno dei fattori di questa operazione, in qualche modo coniugabile con tutti gli altri sopra citati (corruzione ovviamente inclusa), è la cooperazione. Fatta la scelta geopolitica, spetterà poi ai tecnici individuare i modi migliori per realizzare il progetto, tenendo sempre presenti i criteri sopra elencati. E toccherà infine all'autorità politica valutare l'esito dell'operazione, sanzionando o premiando i responsabili.

**Purtroppo in Italia la cooperazione non pare essere mai uscita dal coma** in cui precipitò nella fase terminale della Prima Repubblica. Alcuni puristi temono anzi che si tratti di soldi inevitabilmente sprecati. Non è così. Un programma coerente, corretto ed efficiente di cooperazione, fondato su priorità geopolitiche fissate nel contesto della politica estera generale, è una necessità più che una scelta. Ciò specie in un paese dove, a differenza di altri, i soggetti privati e le stesse maggiori Ong - relativamente modeste su scala globale - non possono né vogliono surrogare una politica estera che non c'è. Altrove le Ong sono spesso agenzie di influenza dei governi nazionali (con ovvio effetto di feedback sui governi stessi). Da noi è semmai il governo a configurarsi come Ong. Mentre le nostre Ong possono essere calcate per interessi stranieri, talvolta lesivi di quelli nazionali.

In questo contesto, accettare la catalessi della cooperazione nazionale come una fatalità, appare una scelta di comodo, inerziale, poco promettente per il nostro futuro.



# Parte Prima

## La nuova legislatura tra patrimonio e crisi

La XVI legislatura si è avviata con l'assenza di un riferimento chiaro al ruolo della cooperazione allo sviluppo<sup>1</sup> nelle piattaforme degli schieramenti elettorali. Si tratta di una differenza importante rispetto alla precedente, dove la cooperazione allo sviluppo è stata un elemento significativo dell'azione politica anche grazie alla rilevanza che il tema aveva assunto in campagna elettorale. La centralità del tema nell'agenda politica nella XV legislatura si è poi riflessa ed è stata amplificata dalla nomina di un Viceministro con delega per la cooperazione allo sviluppo. Infatti, confrontando l'esperienza italiana con quella degli altri paesi donatori, ad esempio la Spagna, emerge come il rilancio della cooperazione allo sviluppo passi generalmente attraverso la nomina di una figura esclusivamente dedicata, lo stanziamento incrementale di risorse e la presenza di esperti del settore ai vertici della struttura amministrativa.

Lo scorso anno, all'avvio della XVI legislatura, ActionAid aveva chiesto di realizzare 12 azioni prioritarie che, quasi a costo zero, avrebbero accelerato il riallineamento della cooperazione italiana con l'Europa. Con l'edizione 2009 de *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo*, ActionAid riconosce con soddisfazione che le raccomandazioni relative alla trasparenza amministrativa e di bilancio, alla programmazione geografica degli stanziamenti, alla pluriennalità dell'impegno finanziario nei paesi e alla riduzione del numero dei paesi beneficiari sono state recepite nei nuovi indirizzi triennali della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Non sono state invece recepite le raccomandazioni che più riguardavano le scelte relative alla politica di cooperazione allo sviluppo o di politica economica, come la calendarizzazione degli incrementi finanziari nel DPEF, lo slegamento dell'aiuto e la dichiarazione interministeriale sulla coerenza.

Dalle interviste effettuate emerge come il G8, nel contesto di crisi globale, possa rappresentare un'opportunità, per alcuni intervistati l'unica, di inserire la cooperazione allo sviluppo nelle azioni di governo. L'auspicio è che vengano aggiornati alcuni orientamenti di questo primo anno di legislatura e si tracci un percorso chiaro e unitario per la politica di cooperazione allo sviluppo nella legislatura, con il Parlamento che svolga un continuo stimolo d'indirizzo e controllo sul tema.

Nel discorso sugli indirizzi di governo alle Camere, il 14 maggio 2008, il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi ha dichiarato: *"Dobbiamo fare una politica estera e di cooperazione allo sviluppo che sia idonea ad assicurare la capacità contrattuale del nostro sistema nel turbolento mercato delle materie prime, senza mai rinunciare a far sentire e a far pesare la nostra voce in Europa e nel mondo"*. Nel secondo Consiglio dei ministri sono stati nominati 37 sottosegretari, di cui tre al ministero degli Esteri (Stefania Craxi, Alfredo Mantica ed Enzo Scotti), ma nessun Viceministro, a differenza del precedente esecutivo. La delega per la cooperazione allo sviluppo assieme a quella per l'Africa Sub-Sahariana è stata mantenuta dal Ministro per gli Affari Esteri.

Nella prima audizione alle Commissioni Affari Esteri in seduta comune per illustrare gli indirizzi programmatici del suo dicastero, il Ministro ha riconosciuto la centralità dell'azione della cooperazione verso l'Africa Sub-Sahariana, la necessità di valorizzare la cooperazione bilaterale e ha espresso l'auspicio di portare a compimento la riforma legislativa della disciplina di cooperazione allo sviluppo, affidando soprattutto sul ruolo del Parlamento e sulle conclusioni dell'indagine conoscitiva del Senato dell'ultima legislatura. Nel suo intervento non c'è alcun riferimento all'elemento di maggior debolezza della cooperazione italiana: ri-

orse finanziarie dedicate all'aiuto pubblico allo sviluppo che si attestano sullo 0,20% nelle statistiche pubblicate dal DAC a fine marzo, o sullo 0,22% secondo le precisazioni del Ministero degli Affari Esteri di fine aprile; percentuali ad ogni modo ben lontane dallo 0,33% che l'esecutivo precedente aveva stabilito per il 2008. È dal 1995 che le quote destinate all'aiuto pubblico allo sviluppo non si collocano mai al di sopra dello 0,20%<sup>2</sup> del PIL. Un dato che non subisce particolari oscillazioni, a prescindere dal colore politico del governo.

1 - Assente dal documento proposto dal Popolo della libertà, il sottosegretario Alfredo Mantica, intervistato da ActionAid, sosteneva la necessità di nominare un Viceministro ad hoc. Nel Partito democratico Walter Veltroni assicurava l'impegno a riformare la legge 49 del 1987, istituire un'agenzia operativa e incrementare i fondi destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo. La Sinistra Arcobaleno indicava la necessità di approvare una nuova legge per la cooperazione, mentre nel programma elettorale dell'UDC si faceva riferimento alla necessità di un maggiore protagonismo italiano nel contribuire alla solidarietà internazionale.

2 - Si esclude il 2005, anno dove la consistente cancellazione del debito iracheno, che continua a gonfiare anche nel 2008 l'APS italiano, spinge il rapporto APS/PIL dell'Italia allo 0,29% (NdA)



## Le prospettive della riforma legislativa

È importante sottolineare come quantità dell'aiuto e disciplina legislativa non siano temi indipendenti ma questioni temporalmente coincidenti. A partire dal 1993, con i primi cambiamenti alla legge che disciplina la cooperazione allo sviluppo (L.49/87), l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano, in meno di un anno, è precipitato da 3,5 a 2 miliardi di dollari ed è a questo punto che comincia a manifestarsi la necessità di una riforma per separare "il momento politico dell'attività di cooperazione da quello programmatico-operativo", come si legge, nel 1996, nel programma dell'Ulivo.

### On. Franco Frattini

Ministro per gli Affari Esteri

*"La forza della nostra cooperazione è l'efficacia e la rapidità di intervenire in scenari di emergenza e una grande professionalità nella gestione degli aiuti. Il punto debole è quello comune a tutte le strutture statali che gestiscono fondi: una maggiore semplificazione amministrativa che renda più snelle le procedure di erogazione e controllo. La cooperazione Italiana è una delle migliori strutture del Ministero degli Esteri in cui lavorano seri professionisti con un alto senso dello Stato."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

Il Ministro degli Esteri Frattini ha esplicitato che il dibattito sulla riforma dovrà riprendere per iniziativa parlamentare, suggerendo come punto di partenza il testo unico Tonini e le conclusioni dell'indagine conoscitiva sulla riforma della cooperazione svolta nell'ultima legislatura. L'ultimo decreto mille-proroghe prevede una delega che include anche la riorganizzazione delle Direzioni generali del Ministero degli Affari Esteri, spingendo verso accorpamenti che interesseranno anche la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Per quello

che riguarda invece la legge 49/87, il governo si è limitato a presentare la richiesta di una delega per realizzare una semplificazione delle procedure per gli interventi di cooperazione d'emergenza e facilitare l'avvio e la gestione di iniziative di cooperazione allo sviluppo anche nei paesi dove siano stati stipulati accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina<sup>3</sup>.

Verso la fine della XV legislatura - dicembre 2007 - sotto la continua spinta governativa, il comitato ristretto della Commissione Esteri, costituito per trovare un ampio consenso su un testo di riforma legislativa, aveva presentato un testo unificato su cui mancava l'accordo bipartisan, ma sul quale veniva avviata un'indagine conoscitiva. Alla sua conclusione, la Commissione Esteri ha approvato un documento conclusivo, che metteva in evidenza elementi di convergenza e distanza, consegnati in eredità alla nuova legislatura e che oggi vengono indicati anche dal Ministro Frattini come il punto da cui fare ripartire la discussione parlamentare.

La proposta del 2007 prevedeva che nessun intervento di cooperazione italiana fosse più vincolato alla fornitura di beni e servizi italiani, l'istituzione della figura del Viceministro, un documento di programmazione pluriennale unitario per la cooperazione approvato collegialmente dal Consiglio dei Ministri, la responsabilità, unitarietà e coordinamento della politica di cooperazione in capo al Ministro degli Affari Esteri, l'istituzione di un'agenzia attuativa che operasse in autonomia di bilancio e un riferimento alla coerenza delle politiche trattate all'interno del Comitato interministeriale cooperazione allo sviluppo (CICS).

L'elemento più controverso del testo era costituito dal ruolo del CICS che nel suo mandato duplicava le responsabilità esclusive di pro-

grammazione, controllo e coordinamento del Ministero Affari Esteri. Durante lo svolgimento delle audizioni, Commissione europea, DAC e Ministero dell'Economia si erano detti perplessi riguardo alle funzioni gestionali di dettaglio affidate al comitato interministeriale, auspicandone uno snellimento dei compiti.

Un'ulteriore criticità veniva dall'assenza di strutture territoriali per l'agenzia, escludendo quindi una gestione decentralizzata delle iniziative. Anche in questo caso, durante le audizioni, i rappresentanti dell'OCSE, del Ministero dell'Economia e Finanze e della Commissione europea avevano segnalato l'importanza della presenza di strutture tecniche in loco. Infine, il testo non faceva alcun riferimento alla valutazione indipendente, sottolineata nell'audizione del DAC come punto essenziale per legittimare l'incremento quantitativo delle risorse.

### On. Enrico Letta

Vice-presidente Aspen Institute Italia

*"A ben vedere, la storia della cooperazione degli ultimi anni rischia di trasformarsi in una lista di occasioni mancate. Abbiamo avuto più volte l'opportunità di ridefinire - aggiornandola alla realtà di un mondo profondamente rivoluzionato sul piano sia economico sia geopolitico - il quadro normativo in materia. È impensabile che la cooperazione resti regolata da una legge quadro ferma alla fine degli anni Ottanta, quando il mondo era letteralmente un altro rispetto a quello di oggi. Ogni volta che abbiamo provato a cambiare non siamo arrivati al traguardo."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]





## Il disinvestimento finanziario

Il primo Documento di programmazione economica finanziaria dell'attuale legislatura (DPEF 2009-2011) non aveva dato alcun segnale rassicurante per il futuro dell'incremento degli aiuti. Lo scorso giugno, dopo due anni consecutivi di incrementi sul bilancio della cooperazione del Ministero Affari Esteri (+74% nel 2007 e +15% nel 2008) il decreto legge 112, poi Legge 133/08, ha tagliato le dotazioni di tutti i Ministeri, a partire dal 2009, con gli Esteri decurtati di circa 300 milioni di euro.

Si tratta, in questo caso, di una riduzione del 19% rispetto alle disponibilità 2008, con 170 milioni di euro tolti alla cooperazione allo sviluppo, che collocano il Ministero al quarto posto fra quelli più penalizzati. Il Ministero degli Affari Esteri costituisce solo lo 0,36% delle spese dello Stato ma ha contribuito per circa il 5,6% alla riduzione della spesa tra 2008 e 2009 mentre il Ministero dell'Interno, che incide sulla spesa dello stato per il 3,5%, con-

tribuisce al taglio per un 5%<sup>4</sup>. Altri atti hanno ridotto ulteriormente le disponibilità del Ministero per il 2009 come, ad esempio i 47 milioni di euro tagliati sempre alla 49/87 dal decreto 93/08 (decreto taglia ICI) che portano a una riduzione complessiva sulle competenze pari a 500 milioni di euro. Infine, la Finanziaria 2009 ha confermato il taglio drastico (-56%) alle risorse per la cooperazione del Ministero Affari Esteri, stabilite dalla legge 49/87, che toccano il minimo storico - 321 milioni di euro a gennaio 2009 - e risultano inferiori a quello

che le ong raccolgono privatamente<sup>5</sup>. Le poche risorse finanziarie mettono dunque a rischio molti degli impegni internazionali, come il contributo per il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria cui l'Italia è chiamata a contribuire annualmente con 130 milioni di euro.

4 - Da notare che oltre ai tagli, il decreto 112 aumentava, ad esempio, del 10% la dotazione del fondo per le missioni di pace, di 3 milioni al comitato paraolimpico e due milioni aggiuntivi vengono destinati al sostegno ad alcune produzioni agricole o allevamenti (NdA).

5 - Stimata pari a 400 milioni di euro, CNEL, ISTAT, *Primo rapporto sull'economia sociale*, 2008, pag 105.



### Box 1 Legge 49/87

Il 26 febbraio 1987 venne promulgata la legge «Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo», tuttora in vigore.

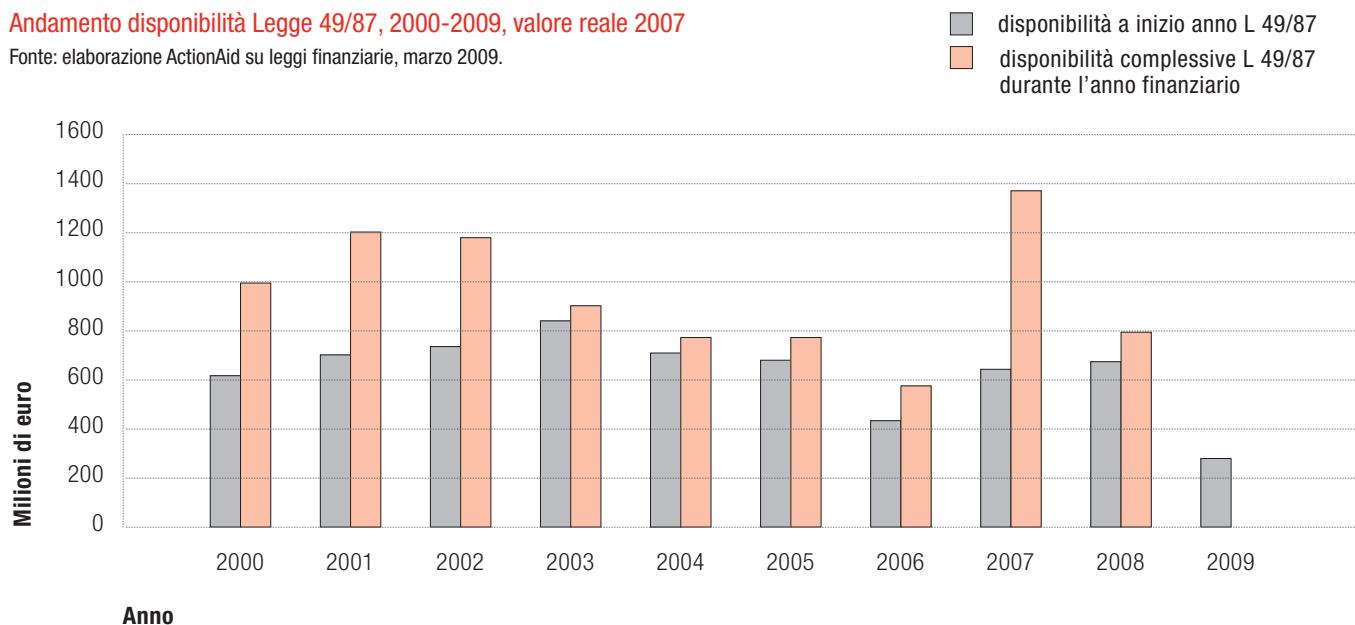
La legge 49/87 indica, tra l'altro:

- » la definizione della cooperazione allo sviluppo quale "parte integrante della politica estera italiana";
- » il coordinamento delle politiche di cooperazione, assicurato dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), successivamente soppresso nel 1993 e con alcune competenze confluite nel Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) - il cui mandato più esteso ha marginalizzato le discussioni sulla cooperazione allo sviluppo;
- » il riconoscimento del Ministero del Tesoro come soggetto competente per la gestione dei contributi a favore delle banche e dei fondi di sviluppo;
- » la centralizzazione delle funzioni amministrative e tecniche;
- » la creazione di un fondo speciale fuori bilancio per finanziare gli interventi a dono (soppresso dal 1995);
- » la gestione del fondo rotativo, creato nel 1977 e amministrato da un istituto bancario per la gestione dei crediti d'aiuto;
- » l'istituzione di una Commissione per le organizzazioni non governative e di un Comitato consultivo, aboliti nel 1996;
- » la predisposizione di una relazione annuale sugli esiti delle attività di cooperazione e di una banca dati pubblica dove inserire tutte le iniziative di cooperazione (quest'ultima mai realizzata).

### Grafico 1

Andamento disponibilità Legge 49/87, 2000-2009, valore reale 2007

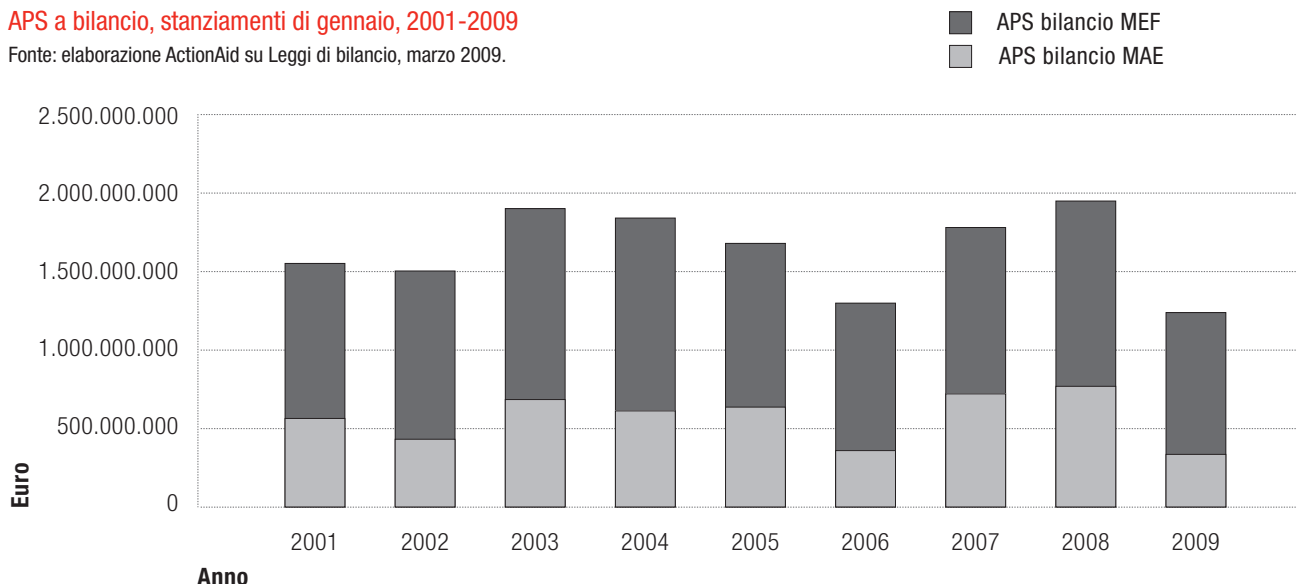
Fonte: elaborazione ActionAid su leggi finanziarie, marzo 2009.



## Grafico 2

### APS a bilancio, stanziamenti di gennaio, 2001-2009

Fonte: elaborazione ActionAid su Leggi di bilancio, marzo 2009.



Le riduzioni colpiscono anche il Ministero dell'Economia e Finanze dal momento che non vengono più previste risorse per la quota da versare alle banche e ai fondi di sviluppo, verso le quali l'Italia ha contratto un impegno finanziario pari a 2,5 miliardi di dollari da pagare tra il 2009 e il 2010, più qualche arretrato del 2007. Si tratta di una scelta che penalizza l'ampiezza del loro intervento: proprio ora che queste organizzazioni stanno anticipando tutte le risorse disponibili in modo da garantire liquidità alle economie in difficoltà dei paesi in via di sviluppo.



#### On. Antonio Di Pietro

Presidente Italia dei Valori

*"Nell'ultima sessione di bilancio, purtroppo, l'Italia ha deciso un decremento significativo della voce che riguarda direttamente i fondi per la cooperazione allo sviluppo, propriamente detta; fondi che ammontano per il 2009 a 321,8 milioni di euro, quindi una riduzione pari a oltre il 56%! L'Italia deve, quindi, sicuramente approfittare della presidenza di turno del G8 e ribadire di voler correggere la rotta. In considerazione del fatto che il nostro Paese ha significativamente ridotto le risorse finanziarie per l'APS, risulta improbabile, in prospettiva, immaginare uno scenario soddisfacente per la cooperazione allo sviluppo dell'Italia nei prossimi quattro anni, soprattutto perché ha perso centralità e attenzione politica tanto nel governo quanto nel Parlamento."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

Complessivamente, nel 2009, il bilancio dello Stato cresce del 3% ma l'insieme delle risorse presenti a gennaio per la cooperazione allo sviluppo a bilancio - incluse in tutti i Ministeri<sup>6</sup> - si contrae del 24% e l'incidenza delle spese per l'aiuto internazionale pesano sul bilancio dello Stato solo per lo 0,12%. Si tratta del livello minimo rilevato dal 1997. In questo scenario di livelli finanziari minimi c'è da aggiungere come sui fondi rotativi della cooperazione siano disponibili - ma immobili - per prestiti concessionali, sebbene non ufficialmente deliberate<sup>7</sup>, risorse pari a un 1 miliardo di euro.

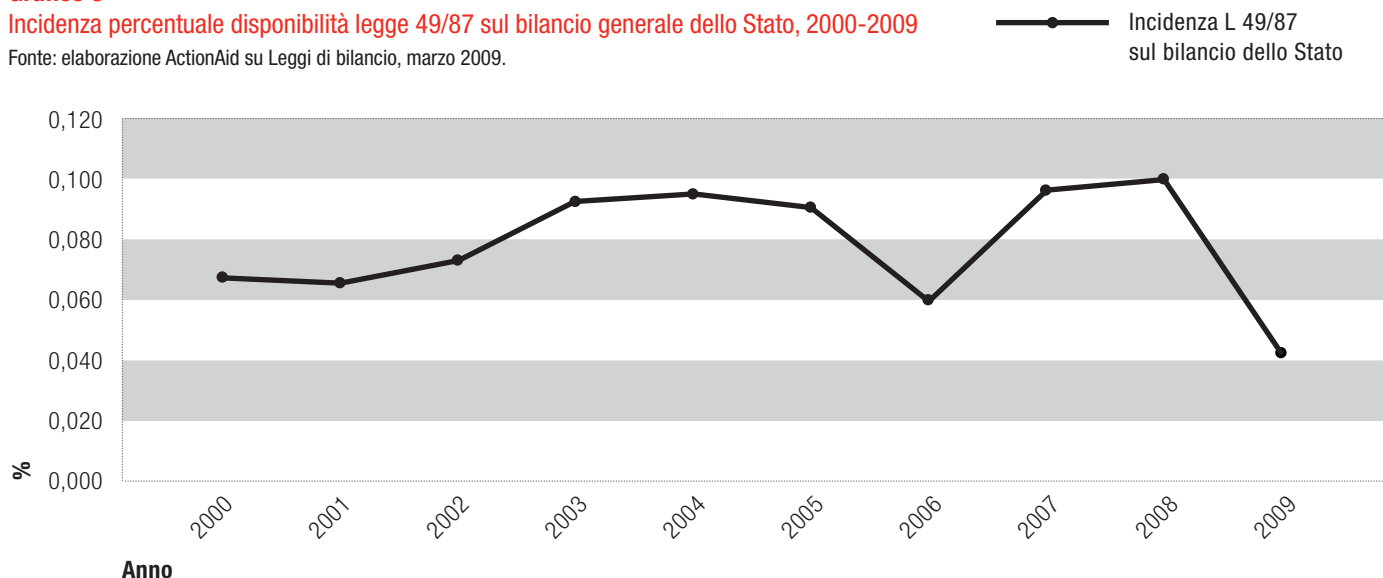
6 - Dal calcolo sono esclusi i trasferimenti obbligatori al bilancio comunitario e le disponibilità per Banche e Fondi di sviluppo, poiché per queste ultime il bilancio dello Stato è poco leggibile (NdR).

7 - Ci si riferisce alle giacenze non deliberate del Fondo rotativo per i prestiti concessionali ed a quello per le imprese miste, come indicato nelle linee guida 2009-2011 (NdR).

## Grafico 3

### Incidenza percentuale disponibilità legge 49/87 sul bilancio generale dello Stato, 2000-2009

Fonte: elaborazione ActionAid su Leggi di bilancio, marzo 2009.



Nonostante l'approvazione della Finanziaria 2009, non si esauriscono le possibilità di aumenti di aiuto pubblico allo sviluppo durante l'anno (grafico 1). Ad esempio, nel 2005 due decreti - a gennaio e a marzo - avevano reso disponibili 951 milioni di euro per coprire anche il contributo di 180 milioni di euro verso il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria, quando in base alla legge 49/87 risultavano disponibili 588 milioni di euro. Il picco è stato raggiunto nel 2007 quando sono entrati oltre 700 milioni grazie alla componente "cooperazione allo sviluppo" dei decreti "missioni di pace" e, soprattutto, alle allocazioni extragetivo del tesoretto.

Nel 2009, il decreto "missioni di pace" per il primo semestre ha rinnovato l'impegno finanziario dedicato alla cooperazione allo sviluppo ma è importante sottolineare che per un provvedimento semestrale sono state stanziati meno della metà delle risorse del precedente provvedimento annuale, obbligando a velocizzare gli impegni di spesa. A fine giugno, il nuovo decreto dovrà ripristinare il Fondo missioni e stanziare almeno 50 milioni di euro per attività di cooperazione per raggiungere i livelli dello scorso anno. Ciononostante, le risorse per il 2009 da destinare a impegni internazionali pregressi rimangono insufficienti e il rischio di tagli alla cooperazione nel corso dell'anno sono probabili: già si chiede di tagliare 2 milioni di euro alle minime disponibilità della legge 49/87 per far fronte agli oneri finanziari del trattato 2003 firmato con Israele<sup>8</sup>.



## Box 2

### 2009, ripensare le scelte per dare credito alla ripresa

La crisi economica scoppiata nel 2008, e gli effetti che nel 2009 sta avendo in molti paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, dovrebbe portare a ripensare le scelte finora intraprese. A causa della riduzione del prezzo delle materie prime, della fuga degli investimenti privati e della contrazione delle rimesse, i paesi a basso reddito stanno assistendo alla perdita del capitale necessario a sostenere i programmi d'investimento e assistenza sociale e guardano all'aiuto pubblico - a dono o a prestito - per colmare l'ammacco improvviso. In paesi dove la maggior parte della popolazione vive appena al di sopra della soglia di povertà, anche un rallentamento significativo della crescita può determinare un aumento dei numeri assoluti della povertà. La Banca Mondiale stima che nel 2009 ci saranno 46 milioni di persone in più che vivranno al di sotto della soglia di povertà<sup>9</sup> mentre una diminuzione del 5% del reddito rischia di aumentare del 16% la mortalità infantile. Si stima dunque che nel 2009 si registreranno almeno 300.000 decessi sotto cinque anni più del previsto<sup>10</sup>.

Paesi come Mozambico, Costa D'Avorio e Senegal, che avevano già beneficiato di significative cancellazioni del debito da parte dell'Italia<sup>11</sup>, stanno riacquistando il debito condonato. Inoltre, per i 43 paesi più vulnerabili, la Banca Mondiale teme il collasso, a meno di un intervento urgente. È proprio nei momenti di emergenza e contrazione totale della liquidità che l'aiuto pubblico allo sviluppo ha la sua maggiore ragione di essere e ha dimostrato la maggiore efficacia sulla crescita: ad esempio, 100 dollari di aiuto procapite si trasformano in un aumento di 25 dollari di reddito disponibile<sup>12</sup>. Nel tentativo di limitare gli effetti negativi che la crisi potrebbe avere sullo sviluppo, la Banca Mondiale e altre banche regionali di sviluppo hanno aumentato l'erogazione di prestiti e anticipato l'esborso di risorse che erano state programmate per i prossimi anni. A fronte della mancanza di liquidità, il G20 ha concordato non solo la ricapitalizzazione delle banche ma anche l'aumento di capitale, sforzo al quale anche l'Italia sarà chiamata a partecipare. La Banca Mondiale ha inoltre chiesto ai paesi industrializzati di destinare lo 0,7% dei loro pacchetti di stimolo fiscale al rilancio delle economie dei paesi a basso reddito. L'UNCTAD ha chiesto di anticipare l'esborso delle risorse promesse per gli Obiettivi del Millennio al 2009, ricorrendo anche all'emissione di titoli per finanziare l'anticipo<sup>13</sup>.

Secondo il Fondo monetario internazionale il flusso di aiuti verso i paesi a basso reddito dall'inizio dell'anno ha già iniziato a contrarsi<sup>14</sup> e il timore è che i paesi donatori, di fronte a questa crisi, riducano drasticamente l'aiuto<sup>15</sup> per i paesi a basso reddito, pregiudicando una ripresa più veloce e i ritorni positivi che ci sarebbero sui donatori stessi. Ad esempio, con la ripresa africana data da un incentivo fiscale internazionale, a fronte di un finanziamento italiano pari a 2,5 miliardi di euro, le esportazioni nazionali aumenterebbero di quasi 600 milioni di euro<sup>16</sup>.

Fonte: elaborazione ActionAid su dati Fondo Monetario Internazionale e UNCTAD, note 18-15.

8 - Articolo 13, PDL 1082

9 - World Bank, *Swimming against the tide*, marzo 2009.

10 - Ibid.

11 - IMF, *The implication of the crisis for low income countries*, marzo 2009.

12 - Guillaumont F., *Aid and growth revised*, WIDER, 2004.

13 - UNCTAD, *Keeping ODA afloat*, marzo 2009.

14 - IMF, *The implication of the crisis for low income countries*, marzo 2009.

15 - Ibid.

16 - ODI, *A fiscal stimulus to address the effect of the crisis on Sub-saharan Africa*, aprile 2009.



**Tabella 2****Indice d'attività di parlamentare d'indirizzo e controllo sulla cooperazione nelle ultime tre legislature**

Fonte: elaborazione ActionAid su database Camera dei Deputati, aggiornato a marzo 2009.

\* calcolato come totale degli atti di indirizzo e controllo per i mesi di ogni legislatura.

Legislature	Misura attività parlamentare relativa sulla cooperazione*
XVI	4,3
XV	3,1
XIV	4,1

**Ripensare le scelte:  
il ruolo del Parlamento**

La crisi economica e gli effetti che sta avendo nei paesi a basso reddito, dovrebbe portare a ripensare le scelte finora fatte dall'esecutivo. In questo scenario, anche il G8 sarà chiamato a indicare il suo contributo per sostenere gli sforzi dei paesi a basso reddito di fronte alla crisi attraverso misure per l'esborso anticipato e nuovi impegni finanziariamente robusti. Anche il governo italiano dovrà ripensare gli orientamenti per la cooperazione seguiti fino alla fine del 2008, dato lo scenario mondiale completamente mutato. In particolar modo, le risorse italiane stabilite per l'aiuto pubblico non sono sufficienti per contribuire equamente al rilancio dell'economia globale e difficilmente l'Italia potrà dar seguito agli oltre 2,5 miliardi di dollari di esborso anticipato dei contributi promessi dal nostro Paese alle banche multilaterali di sviluppo.

Disinvestire sulla cooperazione, anche in termini economici, rischia non solo di arrestare l'efficacia della riforma dell'apparato gestionale ma anche di ridurre le possibilità della ripresa, auspicata dal Ministro Frattini, del dibattito parlamentare sulla riforma. Un ruolo cruciale nel riorientare la politica di cooperazione allo sviluppo su scelte condivise e strategicamente forti spetta al Parlamento.

**On. Gianfranco Fini**

Presidente della Camera dei Deputati  
*“Non posso che essere lieto di constatare che la sensibilità del Parlamento in materia di cooperazione allo sviluppo è molto elevata, capace di superare pregiudiziali ideologiche e riuscendo a creare un clima di autentico e fattivo confronto tra gli schieramenti. È importante che governo e Parlamento parlino la stessa lingua, quando si tratta di lotta alla povertà: quello della decisione di carattere finanziario e quello della delimitazione del quadro normativo di riferimento. L'Italia, a fronte delle obiettive difficoltà finanziarie di cui s'è detto, sta facendo di tutto per mantenere le sue posizioni. Mi auguro che le valutazioni dell'OCSE ne tengano conto.”*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

A conti fatti, la cooperazione allo sviluppo continua a rimanere un tema residuale nell'agenda dei lavori e anche nell'attività d'indirizzo e controllo del Parlamento sul governo. Segnali incoraggianti arrivano dalla costituzione dell'intergruppo per la lotta alla povertà o dal Comitato per gli Obiettivi del Millennio, ma per il momento non è ancora possibile fare valutazioni o comparazioni tra le differenti legislature. Una misura dell'attivismo e protagonismo parlamentare, nello stimolare l'azione governativa, è data dal numero di atti di indirizzo e controllo presentati relativi alla cooperazione allo sviluppo, sulla base alla durata della legislatura. Da un confronto tra le ultime tre legislature emerge un significativo attivismo proprio nell'ultima. Tuttavia, va ricordato che la semplice attività di controllo e indirizzo non è un fatto sufficiente a produrre risultati positivi tangibili.

Per cercare di dare risalto alla cooperazione all'interno dei lavori parlamentari, si riporta la

classifica dei 15 deputati e senatori più attivi sul tema elaborata da Openpolis<sup>17</sup>. L'auspicio è che questo strumento, al momento ancora limitato a causa della poca leggibilità delle informazioni sull'attività parlamentare, possa dare risalto ai temi della cooperazione allo sviluppo e contribuire a innescare una competizione virtuosa che possa portare alla ripresa della discussione sulla riforma e all'aumento dell'investimento finanziario.

La classifica è ricavata sulla base di un indice costruito considerando tutte le attività parlamentari di cui è possibile avere traccia e riscontro ufficiale. Tutti i dati sono ricavati dai siti internet di Camera e Senato, a partire dall'inizio della legislatura sino al 15 di aprile 2009. Incrociando il numero di atti prodotti dal singolo parlamentare con il peso specifico assegnato a ognuno di essi, si ottiene un indice che permette di confrontare la quantità di lavoro svolta da deputati e senatori in materia di cooperazione. Nelle valutazioni si è tenuto conto della differenza tra chi presenta l'atto (firmatario) da chi associa a esso la propria firma (cofirmatario) e da chi ne è relatore<sup>18</sup> senza però escludere l'importanza politica dell'atto che in qualche modo è commisurata con il lavoro necessario per la sua produzione e gestione, sino alla approvazione finale. È bene sottolineare che la funzione dell'indice è quella di consentire confronti esclusivamente quantitativi - e con i limiti sopra precisati - da cui quindi non sarebbe corretto trarre conclusioni sulla qualità politica del lavoro svolto dai singoli parlamentari. Inoltre i due siti istituzionali non consentono la facile tracciatura di tutta l'attività legata al parlamentare, in particolare per quello che riguarda gli emendamenti presentati. Si confronta di fatto il volume complessivo del lavoro parlamentare svolto dall'inizio della legislatura senza rilevare quelle attività spesso decisive che si svolgono nelle Commissioni e nei corridoi parlamentari.

17 - Openpolis è un progetto di informazione e documentazione sulla politica e i politici italiani. È un'iniziativa indipendente pubblicata all'inizio del 2008 dall'omonima associazione no profit e sviluppata con i contributi della comunità di cittadini e politici. Openpolis raccoglie le informazioni sui politici in carica dal più piccolo Comune al Parlamento europeo e le mette in rete a disposizione di tutti gratuitamente.

18 - Per cui le interrogazioni hanno un coefficiente più basso della mozione (rispettivamente coefficiente 3 e coefficiente 6) - e ancora più basso del disegno di legge (coefficiente 10) - perché per preparare e presentare l'interrogazione occorrono generalmente un tempo di elaborazione e un lavoro politico minori. Perciò, le interrogazioni sono gli atti di gran lunga più numerosi. All'interno di questi criteri poi il peso assegnato al singolo atto e le differenze tra atto e atto sono ovviamente opinabili. (Ndr).



**Tabella 3****Primi 15 deputati per attività parlamentare sui temi della cooperazione allo sviluppo**

Fonte: elaborazione Openpolis, su dati Camera dei Deputati, al 15 aprile 2009.

Deputato e gruppo	Indice di attività	Posizione
Mario BARBI (PD)	10,00	1°
Alessandro MARAN (PD)	8,62	2°
Paolo CORSINI (PD)	7,06	3°
Andrea SARUBBI (PD)	5,55	4°
Savino PEZZOTTA (UDC)	5,55	4°
Fabrizio CICCHITTO (PdL)	5,50	5°
Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD)	4,72	6°
Marina SERENI (PD)	4,68	7°
Margherita BONIVER (PdL)	4,40	8°
Marco ZACCHERA (PdL)	4,40	8°
Francesco Saverio GAROFANI (PD)	3,35	9°
Piero FASSINO (PD)	3,21	10°
Ettore ROSATO (PD)	3,21	10°
Federica MOGHERINI REBESANI (PD)	3,17	11°
Riccardo MIGLIORI (PdL)	3,03	12°
Francesco TEMPESTINI (PD)	3,03	12°
Andrea GIBELLI (Lega)	2,75	13°
Mirko TREMAGLIA (PdL)	2,75	13°
Franco Addolorato Giacinto NARDUCCI (PD)	2,75	13°
Gero GRASSI (PD)	2,61	14°
Pier Fausto RECCHIA (PD)	2,61	14°
Luisa BOSSA (PD)	2,48	15°
Enrico PIANETTA (PdL)	2,48	15°
Chiara MORONI (PdL)	2,48	15°
Roberto COTA (Lega)	2,48	15°
Roberto ANTONIONE (PdL)	2,48	15°

Senatore e gruppo	Indice di attività	Posizione
Pietro MARCENARO (PD)	10,00	1°
Luigi RAMPONI (PdL)	3,25	2°
Francesca Maria MARINARO (PD)	2,88	3°
Giampaolo BETTAMIO (PdL)	2,79	4°
Albertina SOLIANI (PD)	2,76	5°
Stefano PEDICA (IdV)	2,72	6°
Franco MARINI (PD)	2,60	7°
Lamberto DINI (PdL)	2,35	8°
Massimo LIVI BACCI (PD)	2,32	9°
Marco PERDUCA (PD)	2,23	10°
Donatella PORETTI (PD)	2,17	11°
Barbara CONTINI (PdL)	2,14	12°
Antonello CABRAS (PD)	2,14	12°
Silvana AMATI (PD)	1,95	13°
Adriana POLI BORTONE (PdL)	1,86	14°
Emanuela BAI DOSSI (PD)	1,86	14°
Claudio MICHELONI (PD)	1,58	15°

**Tabella 4****Primi 15 senatori per attività parlamentare sui temi della cooperazione allo sviluppo**

Fonte: elaborazione Openpolis, su dati Senato, al 15 aprile 2009.





# Eppur si muove: le trasformazioni della cooperazione in attesa della riforma

## On. Franco Frattini

Ministro per gli Affari Esteri

*“Ci stiamo preparando all'esame dell'OCSE con grande impegno. Lo consideriamo un'occasione per affrontare alcuni nodi della cooperazione che stiamo cercando di sciogliere”*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

Mentre la riforma complessiva dell'architettura non ha prodotto ancora alcun risultato, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha cercato di dare attuazione ad alcune raccomandazioni contenute nella **peer review del DAC** di cinque anni fa.

Soprattutto nell'ultimo anno, spinta dalla pressione dell'avvicinarsi dell'appuntamento, la DGCS ha accelerato e tentato di portare a conclusione e a sistema processi che si erano avviati in passato. A settembre 2008 è stato costituito un gruppo per l'efficacia dell'aiuto, aperto anche alla società civile, con lo scopo di accelerare il superamento del ritardo italiano nel recepire gli indirizzi internazionali, senza attendere una riforma legislativa. Nonostante lo sforzo, l'impegno così tardivo non consentirà di presentare risultati in tempo utile per l'esame dell'OCSE, rimandando la messa in opera delle trasformazioni previste al futuro. Tuttavia, la scarsità delle risorse e l'allentamento dell'attenzione internazionale sull'Italia dopo il 2009 fanno venire meno due incentivi importanti per avviare il processo, proprio ora che l'impegno dovrebbe essere maggiore.

L'analisi DAC del 2004 prendeva atto che, nonostante il ruolo dell'Italia come membro del G8 e la sua capacità di sostenere iniziative innovative come il Fondo Globale per la lotta all'AIDS Tuberculosis e Malaria, la maggior parte delle raccomandazioni che le erano state formulate nel 2000 restavano ancora inattuato

e ancora attuali, per l'immutato contesto. Consapevole che una complessiva riforma della disciplina dipendeva dal consenso parlamentare e pur raccomandando al governo di svolgere un ruolo proattivo, il DAC raccomandava al sistema di cooperazione italiano una serie di misure per migliorare l'efficacia dell'attuale struttura legislativa.

➔ Il DAC raccomandava di aggiornare una **visione nazionale di sviluppo** in modo tale da darsi una strategia di lungo termine condivisa tra tutti gli attori nazionali della cooperazione e portare a coerenza strategica iniziative speciali e d'emergenza nel tentativo di dare unità a un sistema dell'aiuto ancora non coeso.

Le linee guida triennali del 2007-2010 e quelle del 2009-2011 sono state prodotte dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo con una limitata consultazione degli attori della società civile; per altro tali linee orientano soltanto gli stanziamenti a dono della DGCS senza dettagliare gli indirizzi degli altri soggetti pubblici di cooperazione. Le linee guida 2009-2011 permettono comunque una maggiore operatività, grazie soprattutto alla concentrazione geografica, ma si tratta di capire quanto possano effettivamente incidere nelle pratiche di cooperazione. In tutte le programmazioni l'Africa Sub-Sahariana è sempre risultata essere la regione prioritaria con una destinazione di almeno il 50% dei nuovi stanziamenti. Di fatto, però, la quota bilaterale di aiuto verso la regione, al netto del debito, progressivamente si è sempre ridotta arrivando a una quota di poco superiore al 30% (vedi capitolo successivo). Sempre nel 2008 è stato avviato l'aggiornamento delle linee guida settoriali, in consultazione con i soggetti della società civile e, anche se i documenti enunciano principi più che concentrarsi sulle implicazioni pratiche, la DGCS è intenzionata a farne uno strumento di formazione e di valutazione delle iniziative.

Durante la XV legislatura era comunque ripresa la consultazione con la società civile, pur se in maniera occasionale e senza un quadro di riferimento anche rispetto agli obiettivi, ma è dall'inizio del 2009 che la consultazione ha assunto forme più strutturate e standardizzate, tese a una maggiore trasparenza.

➔ Il DAC riconosceva gli sforzi della DGCS per migliorare la consapevolezza dell'ampio pubblico sui temi della cooperazione allo sviluppo e la incoraggiava a proseguire in questa direzione per sviluppare una campagna di **comunicazione e trasparenza** su linee più moderne, che includesse parlamentari e media.

È migliorata la comunicazione istituzionale con l'apertura di un portale sulla cooperazione. Sul sito sono disponibili quasi in tempo reale tutti gli atti del Direttore generale e le delibere del Comitato direzionale, oltre a una rassegna stampa quotidiana su temi della cooperazione, anche se non sono sistematicamente inclusi tutti gli atti esaminati dal Comitato direzionale. Dall'inizio del 2008 tutte le iniziative di sviluppo approvate devono indicare a quale degli Obiettivi del Millennio contribuiscono e se siano o meno legate. Nel 2009, la cooperazione italiana ha tentato di colmare le lacune di reporting rispetto alla trasmissione dati al DAC, classificando le iniziative per la loro rilevanza di genere, ambientale e di *governance*. Il limite di reporting potrebbe essere superato in fase di delibera se per l'approvazione delle iniziative fossero già indicati i valori degli indicatori DAC. Infine, nel 2009, dopo la continua richiesta della società civile per la pubblicazione di un Bilancio unitario dell'aiuto pubblico a inizio anno, la strategia triennale 2009-2011 ha incluso una sezione che riassume i flussi d'aiuto previsti in esborso nel 2009.

Per quello che riguarda gli strumenti di comunicazione verso il pubblico è attiva una



newsletter tematica e per un breve periodo è stata pubblicata la rivista "Ilaria", aperta a contributi dei differenti attori della cooperazione. La rivista ha interrotto le sue pubblicazioni, in attesa che il bollettino ufficiale della cooperazione (DIPCO) sia trasformato in uno strumento più agile di comunicazione e spendibile verso un più ampio pubblico. Le relazioni sugli interventi italiani di cooperazione vengono pubblicate ancora con due anni di ritardo, anche se si programma di dimezzare i tempi di trasmissione al CIPE. La relazione 2007 conterrà maggiori quantità d'informazioni ma l'esclusiva disponibilità in italiano preclude la fruizione ai soggetti più direttamente interessati agli interventi di cooperazione italiana.

La nuova programmazione indica anche lo sviluppo di strategie di comunicazione pubblica congiunte Cooperazione - Ministero della Difesa, in contesti d'impegno delle truppe italiane che tuttavia rischia di non trasmettere un messaggio chiaro all'opinione pubblica nella distinzione di ruoli tra operatori umanitari e militari, che la programmazione associa troppo strettamente.

Il risultato dello sforzo di comunicazione verso l'opinione pubblica resta comunque insufficiente. Secondo i risultati dell'Eurobarometro, tra il 2005 e il 2007 è diminuita la consapevolezza degli italiani rispetto agli Obiettivi del Millennio - passando dall'81% al 77%<sup>19</sup>, quinto peggior risultato in Europa. Inoltre, secondo il Barometro della solidarietà<sup>20</sup>, la percentuale degli intervistati che erano favorevoli a un incremento delle risorse finanziarie da destinare alla cooperazione allo sviluppo è passata dal 74% del 2002 al 64% del 2007.

➔ Il DAC prendeva atto dell'impegno italiano a raggiungere lo 0,33% del PIL nel 2006 come indicato nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), relativo agli anni 2003-2006, nel quale veniva individuata l'ideale progressione del rapporto APS/PIL (0,20% nel 2003, 0,23% nel 2004, 0,27% nel 2005 e 0,33% nel 2006). Ma, con realismo, prevedeva che sarebbe stato difficile raggiungere l'obiettivo visto che sarebbe stato necessario un incremento del 113% sui livelli del 2003 e che la maggior parte delle cancellazioni del debito sarebbe terminata nel 2006. La previsione del DAC è stata corretta, lo 0,33% non è stato raggiunto neppure nel 2008, sebbene le cancellazioni del debito di quell'anno abbiano contribuito ad un incremento dell'aiuto tra il 2% (secondo i dati DAC preliminari di fine marzo) ed il 15% (secondo quelli della DGCS di fine aprile). Inoltre, il DAC esprimeva dubbi sulla capacità italiana di gestire più efficacemente una quota bilaterale maggiore, viste le esigue disponibilità di personale. Il personale non è aumentato e la volontà reiterata del Ministro Frattini di valorizzare la cooperazione bilaterale probabilmente incontrerà lo stesso scetticismo degli esaminatori di cinque anni fa.

➔ Il DAC aveva apprezzato la continua attenzione dell'Italia all'Africa Sub-Sahariana, ma constatava l'assenza di una definizione chiara dei **paesi prioritari** dell'intervento.

Negli ultimi cinque anni la lista dei paesi partner destinatari dell'aiuto italiano si è leggermente ridotta e la nuova programmazione ne pianifica più che un dimezzamento nel prossimo triennio. Anche per quello che riguarda i flussi nei paesi, la concentrazione delle risorse è aumentata mentre la lista dei primi 10 paesi partner - al netto del debito - è rimasta praticamente costante dal 2000.

➔ Nel 2004, la quota **multilaterale** italiana era tra le più alte fra i membri del DAC e nell'analisi si invitava l'Italia a considerare l'impegno multilaterale non una semplice opportunità amministrativa per sborsare risorse, quanto piuttosto a cercare di elaborare una strategia d'ingaggio più esplicita, attuando anche una concentrazione degli investimenti su un numero minore di organizzazioni.

Soltanto nel 2006 la quota di aiuto bilaterale italiano supera quella multilaterale, per risalire ai livelli precedenti l'anno successivo. Nel 2009 la DGCS ha approvato una strategia di selezione e concentrazione dell'impegno italiano verso le organizzazioni multilaterali, ancora dalla portata strategica limitata. Tra i criteri per la selezione dell'impegno italiano figura l'"italianità" della sede dell'organismo internazionale. Avere la sede in Italia è considerata condizione sufficiente perché l'organizzazione rappresenti un vantaggio comparato per la nostra cooperazione. Le organizzazioni multilaterali finanziate dalla cooperazione italiana sono passate da 63 nel 2007, a 50 nel 2008 e la programmazione multilaterale ne indica per il futuro 40. La programmazione non fa alcun riferimento circa l'opportunità di valutare l'efficacia delle singole organizzazioni multilaterali in modo oggettivo, di garantire la prevedibilità delle risorse ma esplicita la volontà di concentrare ulteriormente le risorse e stabilire strategie specifiche per organizzazioni dove l'Italia impegni più di 10 milioni di euro. Le linee guida multilaterali sono un documento che va nella giusta direzione ma che ancora non indica le priorità d'ingaggio. La bozza del piano programmatico per l'efficacia fa riferimento alla valutazione coordinata di efficacia e all'elaborazione di strategie specifiche, ma solo per quelle organizzazioni internazionali finanziate dalla DGCS<sup>21</sup>. Il DAC raccomandava infatti che anche il Ministero dell'Economia e Finanze aumentasse le sue capacità di moni-

19 - Eurobarometres, *Attitudes towards development aid*, 2005, 2007.

20 - FOCSIV, *Barometro della solidarietà*, 2002, 2007.

21 - DGCS, *Nota informativa per il Direzionale, strategia multilaterale*, febbraio 2009.



torare l'efficienza dei suoi investimenti verso banche e fondi di sviluppo ma, una strategia programmatica verso tali organismi non è disponibile o, se elaborata, non è stata pubblicamente diffusa.

➔ Secondo l'analisi DAC, la **coerenza** di tutte le politiche delle relazioni esterne per garantire gli obiettivi di sviluppo è un tema che in Italia potrebbe trovare una veloce applicazione, per il riferimento continuo della cooperazione al sistema-paese, per affrontare le politiche più critiche che riducono le potenzialità di creare un ambiente favorevole allo sviluppo nei paesi partner. In particolare, ci si riferisce alla possibile incoerenza generata dalle politiche di promozione dell'investimento estero, quelle migratorie e di aiuto legato.

Nelle conclusioni il documento raccomandava di rendere la coerenza delle politiche un obiettivo esplicito del governo italiano, approvando in tal senso una dichiarazione sulla loro coerenza a livello ministeriale. Inoltre, per evidenziare e monitorare politiche sensibili alle questioni della coerenza si chiedeva all'Italia lo sforzo di attrezzarsi con capacità analitiche dedicate all'analisi della coerenza delle politiche per lo sviluppo. Non è stata approvata alcuna dichiarazione ministeriale relativa alla coerenza delle politiche e l'Italia resta il donatore europeo con la più alta quota di aiuto legato al netto del debito. A fronte della mancanza di una qualsiasi dichiarazione politica sulla coerenza, non è stata data attuazione ad alcun meccanismo istituzionale di monitoraggio. Il DAC inserisce l'Italia tra i donatori meno virtuosi nella messa in opera di meccanismi istituzionali per la coerenza delle politiche<sup>22</sup>, ma il giudizio dovrebbe essere aggiornato, poiché l'Italia aveva comunicato al DAC l'esistenza di un Viceministro con funzione di controllo sulla coerenza delle politiche.

➔ La **complessità delle procedure e la centralizzazione del decision making** sono considerate due difficoltà che limitano le capacità della cooperazione italiana di rispondere tempestivamente alle esigenze dei paesi partner e di coordinarsi con gli altri donatori. Il DAC dedica particolare attenzione alla scarsità e inadeguatezza di gestione del personale, caratterizzato da una continua rotazione, mancanza di corsi di formazione strutturati e lunghi periodi di assenza nell'avvicendamento in posizioni apicali, direzioni di uffici centrali e locali. Il DAC si congratulava con la DGCS per la volontà di assumere 60 esperti ma la incoraggiava anche a riforme gestionali più profonde. Si raccomandava infine la semplificazione, la pluriennalità degli impegni finanziari a livello paese e la maggiore flessibilità nelle assunzioni negli uffici locali. Sempre a livello locale la *peer review* chiedeva alla cooperazione italiana di decentralizzare il processo decisionale, aumentando le capacità analitiche locali e la comunicazione tra Roma e le sedi.

In termini di procedure sono state semplificate quelle per l'approvazione dei progetti promossi dalle ong, standardizzando la modulistica. Le altre procedure sono state solamente catalogate e il processo di semplificazione non-legislativa dovrebbe essere portato a termine all'interno delle riflessioni sull'efficacia entro la fine del 2009. Sempre quest'anno il governo ha chiesto al Parlamento la delega per la semplificazione degli interventi in contesti d'emergenza. Per quanto riguarda il personale, il concorso annunciato al DAC nel 2004 non è stato ancora bandito, anche se la nuova programmazione triennale ha ribadito l'impegno a effettuare velocemente il concorso. Sulla programmazione finanziaria pluriennale, lo sforzo per assicurare almeno la tempestiva comunicazione sul triennio degli stanziamenti a livello locale è stato avviato solo nel 2009. Maggiori progressi sono stati fatti per realizzare le rac-

comandazioni sulla deconcentrazione: le Unità Tecniche Locali (UTL) sono passate da 20 a 25 e hanno aumentato le loro competenze su più paesi. I loro direttori hanno maggiori autonomie nell'identificazione delle iniziative, ma l'approvazione finanziaria definitiva e la stipula degli accordi rimane ancora centralizzata. Siamo ancora lontani da una significativa devoluzione a livello locale di responsabilità di gestione finanziaria, paragonabile a quella degli altri paesi europei: ad esempio, le delegazioni della Commissione europea amministrano e allocano oltre il 50% dell'aiuto. Infine, è aumentata la flessibilità delle assunzioni a livello locale, che possono essere effettuate dal direttore dell'ufficio sulla base della selezione curriculare.

➔ L'ultimo aspetto analizzato riguarda la **valutazione** dell'impatto delle iniziative di cooperazione e la constatazione DAC che nel 2004 le raccomandazioni del 2000 restavano completamente inattuato. Il personale addetto alla valutazione, composto da 5 persone, era impegnato soprattutto in esami ex-ante dei progetti, mentre a livello locale si registrava un'eccessiva attenzione verso il reporting finanziario e poca attenzione a quello d'impatto. Il DAC concludeva raccomandando alla DGCS di dotarsi di un sistema di valutazione regolare, in linea con i principi DAC, in modo che i loro risultati influenzassero effettivamente la successiva programmazione. Nel 2006, i componenti del nucleo di valutazione erano stati rinnovati, ma non era previsto alcun bilancio per finanziare attività esterne di valutazione. Di fatto quindi, è dal 2002 che non sono state commissionate valutazioni d'impatto ma sono stati realizzati solo rapporti di monitoraggio, non accessibili pubblicamente e senza nessuna ricaduta sulle successive programmazioni. Alla fine del 2008 il nucleo di valutazione è stato ricostituito e dotato di un bilancio. Il neo-costituito nucleo di valutazione deve ancora



aggiornare i principi di valutazione italiani per adeguarli all'agenda dell'efficacia, approvare un piano di valutazione - immaginato solo annuale - e proporre meccanismi che rendano le valutazioni rilevanti nella successiva programmazione. È importante notare che è la collocazione della struttura di valutazione e non l'utilizzo di consulenti esterni la vera garanzia dell'indipendenza delle valutazioni. Il Nucleo di valutazione dipende dal Direttore generale della cooperazione ed è parte dell'unità che effettua la valutazione precedente all'approvazione delle iniziative. La cooperazione svedese, invece, ha deciso di portare fuori dall'organigramma l'ufficio di valutazione, attribuendogli uno statuto autonomo dipendente solo dal vertice politico della cooperazione allo sviluppo, incrementandone lo staff e dandogli il mandato di valutare tutte le risorse che costituiscono l'aiuto pubblico allo sviluppo.

**Tabella 5****Sintesi raccomandazioni DAC e tendenza italiana in 5 anni**

Fonte: elaborazione ActionAid su Italy DAC Peer Review, 2004.

Raccomandazione DAC 2004	Cosa è accaduto in 5 anni	Giudizio nel 2009
Sviluppare una visione nazionale dello sviluppo internazionale in consultazione con gli attori nazionali della cooperazione.	Programmazione triennale dall'operatività e portata istituzionale limitata alla sola DGCS.	Insufficiente, progresso
Procedere alla riforma legislativa della disciplina della cooperazione, con un ruolo pro-attivo dell'esecutivo, nel frattempo continuando a migliorare l'attuale cornice.	Nessuna riforma realizzata, Esecutivo attivo nella scorsa legislatura, alcune semplificazioni amministrative.	Insufficiente, progressi intermittenti
Calendarizzare l'aumento dell'APS per rispettare gli impegni quantitativi dell'aiuto, raggiungendo l'obiettivo europeo di Barcellona (0,33% APS/PIL) nel 2006.	È stata prodotta la calendarizzazione dell'incremento dell'APS, ma l'obiettivo di Barcellona non è stato ancora raggiunto.	Sufficiente, ma senza alcun impatto
Nominare un referente governativo per la cooperazione allo sviluppo, per esempio un Vice-ministro.	Solo nella scorsa legislatura, attualmente al Ministro degli Esteri la delega per la cooperazione.	Progressi intermittenti
Migliorare la strategia di comunicazione relativa alla cooperazione allo sviluppo per aumentare la consapevolezza del pubblico.	Migliorata la trasparenza amministrativa e un maggior sforzo comunicativo ma insufficiente impatto sull'ampio pubblico (gli italiani consapevoli degli Obiettivi del Millennio passano dall'81% al 77% tra 2005-07).	Sufficiente, ma impatto limitato
Limitare la dispersione dell'aiuto, esplicitare le ragioni e criteri per il suo ingaggio multilaterale e aumentare il coordinamento tra il Ministero degli Esteri e dell'Economia.	Avviata la concentrazione geografica, ma aumentata la dispersione settoriale. È stata presentata una strategia d'ingaggio multilaterale solo per le organizzazioni finanziate dalla DGCS, dalla limitata operatività.	Concentrazione geografica: sufficiente; Concentrazione settoriale: insufficiente; Strategia multilaterale: insufficiente, progressi
Rendere la coerenza delle politiche per lo sviluppo obiettivo esplicito del governo italiano, attraverso una dichiarazione interministeriale sulla coerenza delle politiche che includa, tra le altre, la questione dello slegamento dell'aiuto e degli investimenti diretti esteri.	Non è stata approvata alcuna dichiarazione.	Insufficiente
Predisporre capacità analitiche dedicate all'analisi della coerenza delle politiche per lo sviluppo, per evidenziare eventuali aree di incoerenza. Tra le opzioni possibili il DAC suggerisce che l'Italia assegni la funzione relativa all'analisi della coerenza a un'unità dedicata.	Non è stato predisposto alcun meccanismo di monitoraggio.	Insufficiente
Promuovere un dibattito ampio con lo scopo di provvedere a una riforma amministrativa profonda.	Sono state sistematizzate le procedure esistenti, ma non è stata realizzata alcuna semplificazione profonda.	Insufficiente
Fare uso d'impegni finanziari pluriennali per aumentare la prevedibilità del sostegno finanziario, esplorando la possibilità di introdurre una contabilità speciale.	Impegni finanziari annuali, aumentata la prevedibilità, modifica relativa al recupero dei residui, previsione di contabilità speciale per emergenze proposta dall'esecutivo.	Insufficiente, miglioramento
Riformare il sistema di gestione del personale, in modo da allineare esperienza con responsabilità decisionali, assumendo 60 esperti a livello centrale e aumentare la flessibilità per fare assunzioni negli uffici locali.	Nessuna revisione del sistema di gestione del personale né nuove assunzioni; maggiore flessibilità contrattuale negli uffici locali.	A livello centrale: insufficiente; a livello locale: sufficiente
Decentralizzare il processo decisionale, aumentando le capacità analitiche locali e la comunicazione tra Roma e le sedi.	Incremento numero e autonomia degli uffici a identificare i progetti e maggior staff contabile, che però ha acuito ulteriormente la carenza di organico.	Appena sufficiente
Dotarsi di un sistema di monitoraggio e valutazione regolare, in linea con i principi di valutazione del DAC, cosicché la programmazione, anche finanziaria, possa essere aderente ai risultati delle valutazioni.	Dal 2002 non è stata realizzata alcuna valutazione, nel 2009 il nucleo di valutazione è stato ricostituito e dotato di un bilancio ma non ha predisposto ancora un piano.	Insufficiente



# Parte Seconda

## The Italian way

A livello internazionale si è progressivamente sviluppata una visione comune relativa a quali siano gli elementi per una cooperazione coerente e di qualità, in grado di programmare uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Nel 2005,

i paesi dell'Unione europea si impegnarono a destinare lo 0,51% del loro PIL, con l'obiettivo di raggiungere, collettivamente, lo 0,56% entro il 2010, aggiornando e rendendo più ambizioso il precedente obiettivo quantitativo - lo 0,33%

per il 2006. Nello stesso anno, 162 paesi, firmando la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, concordarono di avviare una serie di riforme con l'obiettivo di massimizzarne efficacia e qualità. Qualche mese dopo, a di-



### Box 3

#### Gli elementi del "Consensus" europeo

##### Quantità dell'aiuto

- » Destinare, in media, lo 0,39% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2006 (0,33% a livello individuale) e, con un aumento progressivo, raggiungere l'obiettivo collettivo intermedio dello 0,56% nel 2010 (0,51% per ogni paese membro) per arrivare allo 0,7% nel 2015 (Conclusioni Consiglio europeo, marzo 2002, maggio 2005)
- » Valutare la possibilità di introdurre sistemi innovativi per incrementare le risorse finanziarie disponibili in modo sostenibile e prevedibile per la cooperazione allo sviluppo (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005)

##### Destinazione dell'aiuto

- » Destinare tra lo 0,15-0,20% del PIL ai paesi meno avanzati entro il 2010 (Consensus europeo, dicembre 2005)
- » Destinare fino al 2010 almeno il 50% dell'aumento dell'APS all'Africa Sub-Sahariana (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005)

##### Debito

- » Sostenere le iniziative che mirano a risolvere la questione del debito dei paesi poveri più altamente indebitati (HIPC), predisponendo meccanismi per prevenire una nuova crisi del debito (Consensus europeo 2005)
- » Pieno sostegno finanziario all'iniziativa per la risoluzione del debito multilaterale - Multilateral debt relief initiative (MDRI) - finanziando il deficit generato dalle mancate riscossioni, nelle casse della Banca mondiale e della Banca africana (Consensus europeo 2005)

##### Settori

- » Tutelare i beni comuni, ambiente e salute, valutando come finanziari (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005)
- » Contribuire a finanziare l'accesso universale ai servizi essenziali di base (Consensus europeo, dicembre 2005)

- » Aumentare l'impegno per la prevenzione di disastri naturali (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005) e stanziare tempestivamente risorse per catastrofi umanitarie che siano proporzionali alla loro gravità (Conclusioni Consiglio europeo, dicembre 2007)
- » Aumentare fino a un miliardo di euro l'aiuto degli Stati membri per favorire il commercio dei paesi in via di sviluppo (Conclusioni Consiglio europeo, dicembre 2005)

##### Coerenza delle politiche

- » Perseguire la coerenza tra gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e le politiche di relazioni esterne che hanno maggior impatto sui paesi in via di sviluppo, in particolare nei settori legati a commercio, armi, pesca, sicurezza, agricoltura, salute, ambiente, energia, migrazione, ricerca e trasporti (Consensus europeo, dicembre 2005)

##### Qualità dell'aiuto

- » Assicurare modalità d'aiuto più stabili e prevedibili, anche attraverso l'allocazione di risorse pluriennali, da erogare sulla base delle performance del beneficiario, utilizzando dove possibile il canale del General budget support (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2007)
- » Promuovere il coordinamento e la complementarità tra i donatori in Africa, attraverso l'elaborazione di strategie-paese pluriennali, basate sulle esigenze e scelte della singola nazione e che utilizzino meccanismi comuni per l'implementazione (Consensus europeo, dicembre 2005)
- » Limitare l'impegno di ogni donatore a soli tre settori per ogni paese partner e aumentare la concentrazione geografica per evitare aiuti a pioggia. Nella prospettiva di una migliore divisione del lavoro dell'aiuto, le scelte dei donatori dovranno essere ispirate dalla logica del vantaggio comparato (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2007)
- » Canalizzare il 50% dell'aiuto ai paesi attraverso i loro sistemi finanziari, aumentare l'impiego di Budget Support, non utilizzare nuove strutture di gestione indipendenti (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2007);
- » Avanzare nello slegamento dell'aiuto, includendo l'aiuto alimentare (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005)





**On. Adolfo Urso**

Sottosegretario per il Commercio Estero

*“Grazie al G8 l'Italia ha la storica opportunità di dare il via a un nuovo corso, a un New Deal che assicuri stabilità al sistema finanziario internazionale, alla crescita dell'economia reale e che consenta di affrontare le grandi sfide della globalizzazione sulla base di un approccio basato sul concetto di sostenibilità. Per noi il rispetto degli obiettivi internazionali di cooperazione allo sviluppo, è imperativo, non solo per un principio etico di solidarietà nei confronti dei PVS, ma anche perché si tratta di un investimento per il futuro per il nostro stesso Paese.”*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

cembre, il Consiglio affari generali dell'Unione europea ha approvato l'“*European Consensus on Development*” che descrive la “visione comune” di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri e al tempo stesso si pone come guida per le politiche nazionali di cooperazione verso un'identità europea.

Anche i comunicati del G8, dal 2001 in avanti, hanno ripreso molti di questi impegni, ad esempio lo slegamento dell'aiuto a favore dei paesi meno avanzati, il raddoppio dell'aiuto all'Africa entro il 2010, la ricerca di meccanismi innovativi di finanziamento, il rilancio degli aiuti per l'agricoltura e le infrastrutture, l'accesso universale alle terapie salva-vita entro il 2010 e il finanziamento per l'educazione per tutti.

L'Italia, pur avendo sottoscritto a vari livelli gli impegni, non solo non li ha ancora attuati ma non ha nemmeno dimostrato di aver intrapreso un percorso di avvicinamento agli obiettivi, ostacolando seppur indirettamente, l'impegno dell'Unione europea nel suo complesso. Ad esempio, se nel 2010 la percentuale di PIL italiano destinata in aiuto pubblico allo sviluppo non sarà almeno pari allo 0,50%<sup>23</sup>, anche l'Unione europea potrebbe mancare l'obiettivo collettivo dello 0,56%. L'attuale contrazione economica però fa sì che, se anche si rispettasse il valore percentuale, gli esborsi effettivi si ridurrebbero comunque<sup>24</sup>. In gioco c'è la credibilità e la legittimità dell'Italia a parlare di cooperazione allo sviluppo e di lotta alla povertà. La situazione è ancora più preoccupante se si pensa al ruolo centrale che il nostro Paese si trova a ricoprire nel 2009: per far fronte alla crisi globale che sta colpendo le economie a basso reddito, il prossimo G8, di cui l'Italia ricopre la Presidenza di turno, dovrebbe porsi l'obiettivo di rendere chiaro l'impegno finanziario dei Sette Grandi al piano di rilancio abbozzato dal G20, guardando soprattutto ai paesi più vulnerabili e meno avanzati.

Nel corso del 2009, Giappone e Germania hanno deciso di aumentare l'aiuto. Il Giappone prevede di accrescere del 20% gli aiuti allo sviluppo nel prossimo triennio e la Germania ha contribuito al Fondo di vulnerabilità della Banca Mondiale. Anche Francia e Regno Unito hanno confermato il progressivo aumento della percentuale di aiuto sul PIL. Infine, anche la prima finanziaria della presidenza Obama ha chiesto al Congresso l'aumento del 10% degli aiuti. La debolezza italiana in termini di quantità dell'aiuto rende meno credibile il ruolo del Paese presidente di turno G8 a negoziare un accordo sulle risorse. Anzi, proprio per evitare questo imbarazzo, c'è il rischio che la Presidenza italiana scelga di omettere il tema delle risorse finanziarie dall'agenda, facendo mancare al G8 un'importante opportunità.

In questa congiuntura e salvaguardando la crucialità delle risorse, il rapporto tenta di evidenziare altri limiti strategico-qualitativi della cooperazione italiana, oltre a identificare le aree dove l'Italia potrà offrire valore aggiunto ed esercitare in maniera legittima un ruolo trainante dell'agenda internazionale. È bene, tuttavia, precisare come il quadro della cooperazione italiana qui descritto sia in gran parte basato sul periodo 2000-2007, almeno per quanto riguarda i dati dettagliati, a causa dei tempi della rapportistica internazionale sull'aiuto che non permettono di estendere l'analisi al 2008. Il rapporto, comunque, tenta di colmare questo limite utilizzando dati della cooperazione italiana, anche se essi non possono però essere comparati su scala europea.

23 - Secondo il DAC, se i Paesi EU rispetteranno gli impegni nazionali, APS/PIL europeo del 2010 sarà pari a 0,57%, grazie a Regno Unito, Spagna, Olanda, Belgio, Svezia, Danimarca, Irlanda e Finlandia che faranno meglio del target europeo. DAC, *Aid targets slipping out of reach?*, Nov. 2008, pag. 14.

24 - Poiché gli ammontari di aiuto sono denominati in dollari statunitensi, il deprezzamento dell'Euro rispetto al dollaro nel 2009 ha determinato perdita di valore assoluto del valore dell'aiuto europeo per quasi 4 miliardi di euro. Fonte: Banca Mondiale Global Monitoring Report, 2009.

### Quantità dell'aiuto: metà di quella europea

Fin dall'approvazione della legge 49/87, in materia di risorse dedicate alla lotta alla povertà l'Italia si trova sempre al di sotto della media europea, ma è stato nel 1997 e nel 2000 che si sono registrati i maggiori divari tra l'APS/PIL italiano e i corrispondenti valori europei. Rispetto alla media G7, fino al 1994 l'Italia è stata uno dei paesi virtuosi per risorse dedicate alla cooperazione allo sviluppo, dopodiché, solo in tre anni (1998, 2002 e 2005), quelli caratterizzati da significative cancellazioni del debito, l'Italia ha raggiunto i livelli medi dei suoi partner. Nel 2008, il rapporto APS/PIL italiano è passato dallo 0,19% allo 0,20%, secondo i dati DAC del marzo 2009, o allo 0,22%, secondo le rilevazioni DGCS di fine aprile; un incremento derivante soprattutto dall'aumento delle cancellazioni del debito (+45%). Si tratta di un livello pari a circa la metà di quello europeo.

Con la sottoscrizione, a Barcellona, dell'impegno europeo dello 0,33% APS/PIL nel 2006, il Documento di programmazione economico finanziaria (DPEF) 2003-2006 prevedeva di raggiungere nel 2003 lo 0,19-0,20%, l'anno successivo lo 0,23-0,24%, nel 2005 lo 0,27-0,28% e nel 2006 lo 0,33%. Si trattava di un calendario per il rientro della cooperazione italiana in Europa. Il documento frenava però sul carattere obbligatorio del mantenimento di tali impegni, precisando la necessità di rivedere anno per anno tali valori, in base agli equilibri di finanza pubblica: non solo questo calendario relativo all'incremento degli aiuti non è stato aggiornato, ma è stato anzi disatteso nei fatti. Nel 2006 l'APS/PIL italiano era lo 0,19%. Il DPEF 2008-2011 aveva incluso nuovamente la calendarizzazione del rientro stabile della politica di cooperazione allo sviluppo italiana in Europa, per raggiungere con due anni di ritardo l'obiettivo dello 0,33%, e poi arrivare allo 0,42% nel 2009 e infine allo 0,51% nel 2010. Lo 0,20%-0,22% registrato nel 2008 dall'Italia - penultima o ultima nell'Europa dei 15, insieme alla Grecia - porta nuovamente a



**On. Federica Mogherini**

promotrice Gruppo interparlamentare Obiettivi del Millennio  
*“La presidenza italiana del G8 per il 2009 può rappresentare una straordinaria opportunità di crescita per il nostro sistema di cooperazione allo sviluppo: il Governo italiano dimostri di essere coerente con le dichiarazioni di principio e con gli impegni già assunti in sede internazionale. Il giudizio degli osservatori internazionali non potrà che essere di forte preoccupazione e l'auspicio è che il Parlamento e il Governo sappiano raccogliere le raccomandazioni che giungeranno anche dall'OSCE per riaprire un confronto serio sulle prospettive e sugli investimenti per la cooperazione italiana, tornando a riconoscerla come una grande risorsa per il Paese e ad offrirle quel sostegno adeguato che merita.”*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

disattendere la programmazione dell'incremento e rende improbabile il raggiungimento dello 0,51% europeo nel 2010<sup>25</sup>.

L'esperienza delle ultime due legislature mette in evidenza che per riallineare quantitativamente l'aiuto italiano alla media europea non è sufficiente una calendarizzazione inserita in un documento d'indirizzo economico del Governo, ma è necessario un atto dedicato organico - **un piano di riallineamento** - che indichi livelli tendenziali di APS/PIL e soprattutto preveda le forme di copertura dettagliate oltre che le entrate dedicate alla cooperazione allo sviluppo. Si tratta di predisporre un dispositivo normativo vincolante che unifichi tutte le proposte avanzate in questi anni di dibattito nazionale, pensate per incrementare le disponibilità dell'aiuto italiano (vedi sezione meccanismi innovativi). Il continuo ritardo ha fatto sì che, dal 2003 a oggi, l'Italia abbia trattenuto risorse per la lotta alla povertà per circa 6 miliardi di euro<sup>26</sup> - come se la Spagna o l'Olanda nel 2008 non avessero fatto nessuna attività di cooperazione. Il quadro risulta ancora più problematico alla luce della crisi perché contribuisce a rallentare il rilancio globale e pone il nostro Paese in una posizione ancora più eccentrica rispetto al dibattito nella comunità dei donatori, visto il consenso generalizzato che mira ad anticipare gli esborsi degli impegni promessi.

**On. Margherita Boniver**

Inviato Speciale del Ministro degli Affari Esteri per le emergenze umanitarie e le situazioni di vulnerabilità

*“La debolezza maggiore della cooperazione italiana è la scarsità dei fondi e delle risorse umane a disposizione, ma qui temo che non ci sia molto da fare, nel futuro più prossimo, per le condizioni del nostro debito pubblico. Altro neo, questo correggibile più rapidamente, è la normativa che ne disciplina il funzionamento, ormai piuttosto datata e quindi da aggiornare in tempi brevi. Non credo che si possa esprimere un voto, quanto piuttosto un convinto apprezzamento per il processo di continuo adeguamento alla realtà cui essa è diretta, nonostante - ripeto - la scarsità di risorse. Farei riferimento al vero impegno assunto nei confronti della comunità internazionale, quello dello 0,7% entro il 2015, che invece - a certe condizioni - mi sembra raggiungibile e non è del resto stato mai smentito dal governo.”*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

Solo la Grecia, al momento, **ha già ufficialmente posticipato di due anni il raggiungimento dello 0,51%, viste le difficoltà di finanza pubblica**. L'Italia, nell'ultimo DPEF, non ha incluso alcun calendario di incrementi ma la nuova programmazione triennale 2009-2011 afferma che, pur ribadendo il sostegno italiano agli obiettivi quantitativi, è necessaria una maggiore “gradualità nel loro raggiungimento”. Appare dunque implicita la volontà di posticipare l'obiettivo, di cui anche la Commissione europea è consapevole<sup>27</sup>. Raggiungere lo 0,51% del PIL - ossia 7,5 miliardi di euro<sup>28</sup> - equivarrebbe a un cappuccino al giorno per ogni famiglia, meno del costo di tutte le auto in dotazione alle amministrazioni dello Stato e

agli enti territoriali<sup>29</sup>, o - per dirla in altre parole - pari a un decimo dell'evasione fiscale nazionale.

Nel 2009, secondo quanto indicato nelle linee guida triennali - che per la prima volta abbozzano un bilancio unitario dell'aiuto - l'APS italiano raggiungerà al massimo i 2,1 miliardi di euro, circa lo **0,13-0,14% del PIL**, incluse le cancellazioni del debito<sup>30</sup>. Di fatto, rispetto al 2009, significa una contrazione dell'aiuto pari al 35%. La Commissione europea stima per l'Italia uno 0,16% del PIL nel 2009 per contrarsi fino allo 0,11% nel 2010<sup>31</sup>. Escluse le cancellazioni del debito, il valore rischia di essere inferiore alle risorse impiegate nei paesi in via di sviluppo dalla Gates Foundation o da ONG come World Vision<sup>32</sup>. Il dato 2009 non tiene conto della possibilità che l'Italia versi i contributi verso tutte le banche e fondi di sviluppo - raddoppiando il rapporto APS/PIL - né dell'esborso anticipato delle giacenze dei fondi rotativi che, complessivamente, spingerebbero il rapporto APS/PIL fino al massimo dello **0,34%**, soglia raggiunta nel 1987.

Rimangono determinanti, per il sostegno ai livelli di aiuto italiano, i contributi al Fondo europeo di sviluppo (Fes) e al bilancio comunitario (in totale, un miliardo di euro l'anno). Il loro carattere obbligatorio consente all'Italia di mantenere un livello garantito di aiuto, anche a fronte di un disinteresse politico nazionale verso la cooperazione allo sviluppo. Nel periodo 2005-2007, gli esborsi obbligatori automatici verso iniziative comunitarie di sviluppo hanno contribuito per il 31% del totale degli aiuti italiani, a fronte di una media europea del 17%. L'APS automatico annuale dell'Italia crea di fatto una barriera pari allo 0,07% del PIL sotto cui l'APS del nostro Paese non potrà mai scendere, in virtù proprio dell'appartenenza comunitaria. La volontà della Commissione europea di concentrare, anticipando, l'esborso di una

25 - Si tratta delle stime fornite dal DPEF 2008-2011 calcolate sul PIL italiano al giugno 2007 (NdA).

26 - Il DPEF 2003-2006 prevedeva di raggiungere lo 0,19% nel 2003, lo 0,23% nel 2004, lo 0,27% nel 2005 lo 0,33% nel 2006. Per il 2007, anno in cui non esiste un target quantitativo nazionale, si assume che l'Italia dovesse mantenere il minimo europeo dopo il 2006 fino al 2008: lo 0,33%. In realtà, l'Italia ha raggiunto lo 0,17%.

27 - EC Commission Staff working paper, *Where does the EU go from Doha?*, aprile 2009.

28 - Valore riportato nel DPEF 2008-2011.

29 - <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/Londa%20bitu%20del%20privilegio/1296848>

30 - Si tratta di circa 1,7 miliardi di euro tra risorse a bilancio e fuori bilancio a gennaio 2009, a cui si aggiungono tra i 200 e 400 milioni di euro di cancellazioni del debito e rate delle conversioni (Liberia, Rep del Congo Rep. Centrafricana e Costa d'Avorio). Per una composizione dettagliata della stima dell'APS italiano si rimanda a ActionAid, *aiuto pubblico allo sviluppo 2009*, febbraio 2009.

31 - Ibid.

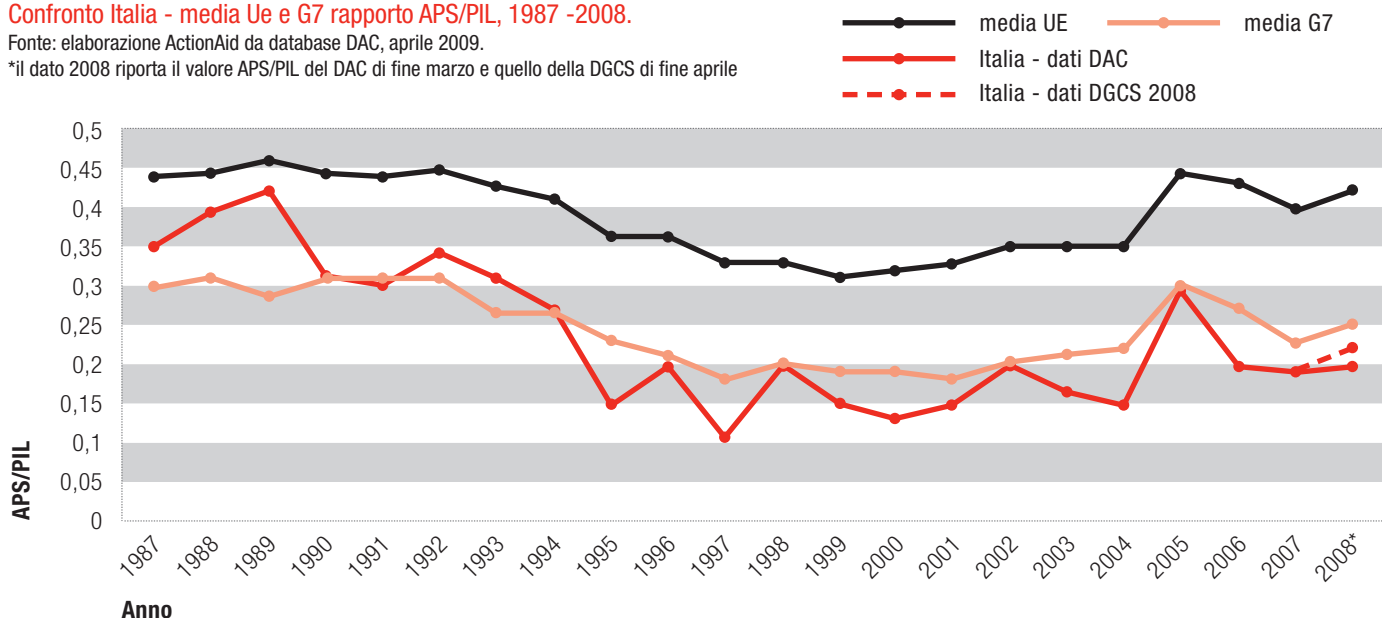
32 - DAC, *Whose ownership*, maggio 2008.



**Grafico 4****Confronto Italia - media Ue e G7 rapporto APS/PIL, 1987 -2008.**

Fonte: elaborazione ActionAid da database DAC, aprile 2009.

\*il dato 2008 riporta il valore APS/PIL del DAC di fine marzo e quello della DGCS di fine aprile

**Tabella 6****Andamento APS Italia spendibile (APS totale - contributi obbligatori UE - Cancellazioni del debito), valore reale 2007, 2000-2008**

\*il grafico riporta il valore APS/PIL del DAC di fine marzo e quello della DGCS di fine aprile

Fonte: elaborazione ActionAid su database DAC, aprile 2009.

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2008*
APS	2443	2886,46	3807,71	3213,23	2880,62	5833,96	4060,95	3970,62	4058,64	4404,95
Cancellazioni del debito	357,63	18,33	1011,5	737,48	135,05	1913,26	1779,76	586,89	821,16	821,16
Trasferimenti UE	1131,84	1098,11	1244,26	1244,73	1387,93	1445,57	1467,51	1494,23	1233,72	1560,88
APS spendibile (APS-Debito-trasferimento CE)	953,53	1770,02	1551,95	1231,02	1357,64	2475,13	813,68	1889,5	2003,76	2022,91
% APS/PIL	0,13	0,15	0,20	0,17	0,15	0,29	0,20	0,19	0,20	0,22
% APS/PIL Spendibile	0,05	0,09	0,08	0,06	0,07	0,12	0,04	0,09	0,10	0,10

parte del Fondo europeo di sviluppo nei prossimi due anni invece dei sei previsti, porterà all'aumento del contributo automatico dell'Italia, innalzando per due anni la "soglia garantita" di APS italiano allo 0,08% del PIL. Nel complesso il quadro è paradossale: l'aiuto italiano non è europeo per dimensioni e approcci, ma lo è, di fatto, nella sua ripartizione.

Mentre l'Europa mantiene un andamento lineare nell'erogazione dell'aiuto, l'Italia è assolutamente altalenante a causa delle massicce cancellazioni di debito, dal 2000 al 2008 - pari a 6,5 miliardi dollari - che hanno rappresentato il 22% di tutto l'aiuto italiano. Nel 2005, le cancellazioni del debito iracheno e nigeriano - che hanno rappresentato il 33% di tutto l'aiuto italiano - hanno permesso di rispettare l'obiettivo previsto nel DPEF 2003 e di allinearsi con la media dei G7. Nel 2008, le cancellazioni hanno costituito circa il 20% dell'aiuto complessivo, una quota in aumento dopo il 14% del 2007, e

sono uno degli elementi che hanno consentito il passaggio dallo 0,19% allo 0,20%-0,22%<sup>33</sup>. Al netto del debito, invece, tra 2007 e 2008 il livello APS/PIL del nostro Paese resta praticamente invariato allo 0,16% APS/PIL secondo i dati DAC, o aumenta di poco, portandosi allo 0,18%, con la nuova stima della DGCS. La possibilità di poter continuare a contare in futuro sulla cancellazione del debito è piuttosto limitata: cinque anni fa il DAC aveva previsto che le maggior parte delle cancellazioni del debito si sarebbero esaurite nel 2006. In realtà, ci sono ancora almeno 0,23% punti totali di PIL che potrebbero essere guadagnati dall'aiuto italiano attraverso cancellazioni e conversioni dei crediti restanti<sup>34</sup>.

33 - Si riporta il dato in base alle fonti di riferimento, rispettivamente dato DAC del 30 marzo 2009 e della DGCS del 27 aprile 2009.

34 - Cohen & C, *The Italian contribution to the creation of a world free of unsustainable debt*, forthcoming.

**On. Luca Volontè**

Delegato d'Aula UDC

e membro Commissione Esteri

*"Oggi la crisi sta diventando una sorta di alibi per mettere in secondo piano questo tema, che però è anche strettamente connesso alle migrazioni di tante popolazioni che spingono per avere un futuro nei paesi industrializzati. L'Italia avrà l'onore di presiedere il prossimo G8 ma lo farà non avendo tenuto fede agli impegni assunti. Seppure di poco ogni anno i nostri stanziamenti per lo sviluppo e la cooperazione dovrebbero vedere una crescita tendente ai parametri e agli obiettivi da raggiungere. Si consideri che nel 2010 dovremmo essere al 0,51% del pil, oggi dopo i tagli del governo siamo allo 0,09%, non credo ci sia molto da aggiungere."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]





## Box 4

**Aiuto fantasma: iniziative che possono essere riportate come APS ma che non determinano alcun trasferimento di risorse verso i PVS**

Le categorie dell'aiuto fantasma:

- » **Cancellazione del debito:** non si determina un flusso vero di risorse verso i paesi in via di sviluppo quanto piuttosto si mettono in ordine i libri contabili del Ministero dell'Economia nel paese donatore. Le cancellazioni sono contabilizzate come aiuto fino alla totalità dell'ammontare e si tratta soprattutto di crediti - d'aiuto o commerciali - da tempo non più ripagati
- » **Costi amministrativi del donatore:** si tratta delle spese di gestione sostenute dall'agenzia governativa per la realizzazione delle iniziative di aiuto, inclusa la possibilità di contabilizzare i salari dei dipendenti e i costi della struttura centrale
- » **Borse di studio agli studenti stranieri:** comprendono i programmi di scambio universitari con i paesi in via di sviluppo. Si tratta più di gemellaggi che d'iniziativa rivolte specificatamente alla lotta alla povertà e che spesso favoriscono la "fuga di cervelli"
- » **Sostegno ai rifugiati:** sono riportabili come aiuto le spese per vitto, alloggio e istruzione a favore dei rifugiati nel paese donatore (solo per il primo anno). Possono essere inclusi anche i costi di rimpatrio

### Dall'aiuto fantasma all'aiuto sepolto?

Contabilizzare completamente le cancellazioni del debito come aiuto pubblico allo sviluppo, pur essendo di fatto consentito dalle norme di rapportistica dei DAC, è contestato perché considerato una forma di "aiuto fantasma" - risorse finanziarie contabilizzate come aiuto che però non sono materialmente trasferite ai paesi in via di sviluppo. Il problema deriva sia dalla definizione di APS sia dall'assenza di un organo indipendente che verifichi le spese che i donatori riportano come aiuto<sup>35</sup>.

Nel periodo 2005-2007, in media il 31% dell'impegno italiano si è tradotto in aiuto fantasma mentre dal 2007 al 2008 è passato dal 16% al 19%-21%<sup>36</sup>. L'esaurimento futuro dei debiti cancellabili - la componente maggiore dell'aiuto fantasma - porterà alla contrazione dell'aiuto italiano, ma lo renderà più trasparente nella sua composizione.

Un'analisi dei contributi alle organizzazioni multilaterali, contabilizzati come aiuto, mette in evidenza un altro limite di discrezionalità nell'attuale rapportistica<sup>37</sup>. Il contributo alle missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite è riportabile per il 7% come APS, un coefficiente calcolato sulla media della componente civile delle missioni nell'anno precedente. I contributi all'Unione internazionale delle telecomunicazioni e all'Unione postale internazionale vengono considerati come aiuto per il 18% e 16%. Infine, anche il contributo a partnership pubblico-private per incentivare la ricerca medica, non rivolta esclusivamente alla scoperta di farmaci per malattie prevalenti dei PVS - come l'iniziativa globale per il vaccino per l'AIDS o la partnership per i microbicidi - sono riportabili al 100% come aiuto.

Pertanto, la difficoltà di controllare tutte le iniziative notificate come aiuto favorisce la confusione dei flussi d'aiuto con altre spese. Guardando la situazione di altri paesi europei

vediamo come il Portogallo abbia tentato di classificare come aiuto la costruzione di un radar militare a Sao Tomè e la Francia l'impegno per far fronte al narcotraffico in Afghanistan. L'Italia ha invece riportato come aiuto la ricostruzione di caserme o l'acquisto di navi di pattugliamento per la polizia albanese o finanziamenti per iniziative ambientali per l'acquisto di crediti di emissione - che non sono contabilizzabili come aiuto - in Montenegro e Cina. Complessivamente, nel periodo 2005-2007, per l'Italia hanno un valore minore di 20 milioni di dollari<sup>38</sup>.

L'aiuto fantasma dimostra quindi l'arbitrarietà della definizione dell'aiuto contenuta nelle direttive DAC. Prodotte nel corso di 40 anni, esse indicano la base comune di ciò che può definirsi aiuto, ma nulla vieta ai paesi membri di adottare una rapportistica più rigorosa. Ad esempio, Ungheria e Regno Unito non contabilizzano come aiuto il sostegno finanziario ai rifugiati nel proprio territorio, l'Irlanda non riporta le cancellazioni del debito come APS. Accanto a questi esempi virtuosi ci sono altre situazioni in cui, per rispondere alla difficoltà di aumentare le risorse, si cerca di espandere la lista di attività da considerare come aiuto: ad esempio, nel 2006, Olanda e Canada hanno cercato di includere nella contabilizzazione dell'APS attività legate al mantenimento della sicurezza.

Più preoccupante è la tendenza a mettere in questione la validità e la misurazione dell'intero APS con la moltiplicazione di proposte per sostituire o inglobare il concetto con altri. Il Direttore dell'Agenzia di sviluppo francese parla di definire un nuovo *official global public finance*, che superi la distinzione pubblico-privato della provenienza delle risorse e l'attenzione

specificata ai paesi in via di sviluppo e dove l'APS conti come solo uno dei tre elementi di misura (gli altri sono la convergenza economica e l'investimento per i beni pubblici globali - categoria molto ampia<sup>39</sup>). Nella stessa direzione si sta muovendo l'Italia con la proposta, nel quadro della presidenza G8, del *whole of country approach to development*. Sostenere e spingere il tema - peraltro mai discusso pubblicamente soprattutto con i paesi partner - del superamento dell'aiuto pubblico, nell'attuale congiuntura economica risulta fuori tempo e, inoltre, potrebbe portare a ripercussioni negative se utilizzato in maniera strumentale per non aumentare i flussi d'aiuto pubblico, o ritardarne l'erogazione, proprio ora che i paesi in via di sviluppo hanno bisogno di maggiori liquidità da reperire entro i prossimi 18 mesi.

35 - Il DAC definisce l'aiuto pubblico allo sviluppo come quell'insieme di flussi monetari verso i Paesi in via di sviluppo - indicati in una lista aggiornata ogni anno - e le istituzioni multilaterali forniti da organi pubblici, inclusi i governi statali e locali, o i loro organi esecutivi, dove ciascuna transazione soddisfa le seguenti condizioni: (a) è amministrata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e il benessere dei PVS; (b) è a condizioni agevolate e contiene un elemento a dono pari almeno al 25% (NdR).

36 - Si riporta il dato in base alle fonti di riferimento, rispettivamente dato DAC del 30 marzo 2009 e della DGCS del 27 aprile 2009.

37 - DAC, *Aid reporting directives*, aprile 2007.

38 - Dati estratti dalla lista degli interventi nel CRS, marzo 2009.

39 - Severino J., Ray O., *The end of ODA*, marzo 2009.





## I motivi della crisi e il futuro dell'aiuto italiano

Per molti la causa principale della storica crisi finanziaria dell'aiuto italiano è da attribuirsi alla difficile situazione economica del Paese, soprattutto l'alto debito e l'alto deficit. In questa prospettiva, l'aumento delle risorse destinate all'APS troverebbe un limite invalicabile nel parametro europeo del Patto di stabilità, che fissa il rapporto deficit/PIL al 3%. L'APS è contabilizzato come spesa o mancati rientri e quindi contribuisce al deficit: un suo aumento inciderebbe negativamente sui parametri europei del Patto di stabilità.

L'idea che l'Europa di Maastricht impedisca all'Italia di avere una cooperazione europea deve essere però circostanziata. Nel rendiconto generale dello Stato (2007), la Corte dei Conti ha riconosciuto che, a seguito della modifica della normativa comunitaria sul Patto di stabilità del 2005, la Commissione europea può riservare particolare attenzione, ai fini della determinazione del deficit, agli "sforzi di bilancio intesi ad aumentare o mantenere i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale".

Resta da verificare se durante i periodi di rigida disciplina fiscale gli interventi di riduzione della spesa in Italia abbiano risparmiato o penalizzato l'aiuto rispetto ad altri settori. In generale, solo le spese discrezionali possono subire tagli arbitrari mentre salari, pensioni, contributi alle istituzioni comunitarie o investimenti per la produttività sono valutati dal decisore come spese obbligatorie da continuare a

finanziare in qualsiasi congiuntura economica. La classificazione di ogni voce di spesa come discrezionale è comunque una scelta di politica economica.

Uno studio commissionato<sup>40</sup> da ActionAid ha tentato di valutare quali siano state le variazioni delle allocazioni della spesa italiana rispetto al PIL per capitoli come istruzione, ambiente, aiuto, difesa, sanità, cultura ed educazione<sup>41</sup> dagli inizi degli anni Novanta. I risultati indicano la tendenza, negli anni del risanamento economico, a tagli significativi di spesa per lo più nei settori dell'aiuto e delle spese per l'ordine pubblico e la sicurezza.

Altri studi economici che tentano di valutare le relazioni tra alcune dimensioni dell'economia nazionale e il livello dell'aiuto consentono di fare previsioni parziali sul futuro dell'aiuto italiano, al di là del 2009, in tempi di crisi economica.

Secondo le conclusioni di uno studio del Cesin<sup>42</sup>, i bassi livelli di aiuto sono determinati dalla bassa crescita economica, dall'aumentata disuguaglianza tra i redditi, dall'alto livello di corruzione interna e dalle basse entrate fiscali. Il modello disegna uno scenario che almeno parzialmente riflette la situazione economica dell'Italia negli ultimi anni e non lascia prevedere un futuro migliore per le quantità dell'aiuto.

Un'analisi del 2007<sup>43</sup> fa dipendere le basse quantità di aiuto dalle limitate entrate fiscali, dal basso debito, dalla scarsa crescita economica, dalla bilancia commerciale in passivo, dalla popolazione ridotta e dalle elevate disuguaglianze di reddito. Non inciderebbero sulle scelte quantitative l'orientamento politico del governo o la presenza di immigrati. Il risultato più sorprendente della ricerca viene però dall'applicazione delle correlazioni al caso italia-

no allo scopo di valutare se il nostro Paese, con tutte le attenuanti della sua situazione economica, si sia comportato alla pari degli altri paesi donatori, a parità di contesto. Secondo lo studio, le passate difficoltà economiche italiane non giustificavano comunque un aiuto inferiore allo 0,29% del PIL almeno fino allo scoppio della crisi.

Il modello consente di fare proiezioni sulla possibile contrazione del livello futuro dell'aiuto, in base al peggioramento delle variabili economiche. Se i donatori si comporteranno come in passato, il livello medio di aiuto tra 2008 e 2009 si contrarrà nella più ottimistica delle ipotesi del 2,7%, al netto del debito<sup>44</sup>. L'UNCTAD stima invece che nei prossimi 5 anni l'aiuto potrebbe contrarsi addirittura del 15%<sup>45</sup>. E proprio per evitare che l'aiuto subisca una drastica riduzione nel momento in cui si rende quanto mai necessario, l'UNCTAD suggerisce di emettere titoli pubblici sul mercato con cui finanziare le attività. L'idea riprende una delle proposte per i meccanismi innovativi di finanziamento.



### Senatrice Emma Bonino

Vicepresidente del Senato

*"Il Presidente della Banca Mondiale ha chiesto ai paesi sviluppati di destinare lo 0,7% dei loro piani di stimolo all'economia ad un fondo di vulnerabilità a sostegno delle popolazioni più bisognose dei Paesi in via di sviluppo. Noi italiani, al contrario, stiamo tagliando tutto quello che c'è da tagliare. Non il miglior segnale da dare all'esterno da parte del paese che presiede il G8."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

40 - A. Isopi, *La spesa pubblica nei Paesi del Development Assistance Committee: Quale Relazione con l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo?*, marzo 2008, non pubblicato.

41 - Si tratta delle voci di spesa previste dall'OCSE che includono: servizio pubblico, difesa, cultura, salute, economia, ordine pubblico, abitazioni ed ambiente (NdA).

42 - Chong, Gradstein, *Who is afraid of foreign aid?*, Cesin, ottobre 2006.

43 - G. Cornia, F. Manaresi, A. Bertoli, *Aid determinants and OECD norms*, ActionAid, novembre 2007.

44 - Manaresi F., *Aid gap ed impatto della crisi*, paper per ActionAid, marzo 2009.

45 - UNCTAD, *Keeping ODA afloat*, marzo 2009.





## I meccanismi innovativi di finanziamento

### 1. Le iniziative nazionali

Già prima della crisi, viste anche le poche risorse disponibili, l'Italia stava guardando con interesse a strumenti per la mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive - reperite in maniera volontaria o attraverso l'introduzione d'imposte - anche se l'elenco è lungo, finora poche sono state quelle realizzate:

↳ Dal 1985 le quote dell'8/100 destinate allo Stato sono utilizzate anche per interventi straordinari volti a ridurre la fame nel mondo. Nel 2006, a seguito del taglio del 2004 sulle disponibilità allocabili, lo stanziamento della quota rimasta dell'8/100 dello Stato (4,7 milioni di euro) fu destinata interamente a interventi di lotta alla fame. Dal 2008 l'8/100 dello Stato finanzia interamente la copertura dell'eliminazione dell'ICI. In linea di principio, però, l'ammontare dell'8/100 non può essere contabilizzato come APS poiché non si tratta di disponibilità ordinarie del bilancio dello Stato ma di scelte dei cittadini vincolate ad uno scopo specifico.

↳ La *de-tax* è stata proposta per la prima volta nel 2002 dal Ministro Tremonti, come un prelievo dell'1% da ritagliare all'interno dell'IVA e da destinare espressamente a concrete iniziative sociali. Lanciata in via sperimentale nell'ottobre 2003, con un provvedimento valevole per un triennio (2003-2005) e una copertura complessiva di 11 milioni di euro, non è mai partita. Adesso viene riproposta con un focus sui paesi in via di sviluppo, ma la sua filosofia è completamente contraria ai principi internazionali dell'efficacia dell'aiuto e rischia di aumentare i costi di transazione e la frammentazione, rendendo ancora più complesso l'intero sistema dell'aiuto.

↳ Nel settembre 2006, l'Onorevole Franceschini aveva avanzato la proposta di introdurre

l'imposta addizionale di un centesimo su ogni sms che avrebbe fruttato circa 600 milioni di euro annui da destinare alla cooperazione allo sviluppo.

↳ Nella XV legislatura alcuni emendamenti alla finanziaria e disegni di legge proponevano l'introduzione di un'imposta sulle transazioni valutarie superiori ai 77 mila euro, pari allo 0,05% del valore della transazione. Il 10% del gettito sarebbe stato destinato al finanziamento di attività di cooperazione allo sviluppo, per un totale stimato attorno ai 30 milioni di euro.

↳ La Finanziaria 2008 ha istituito un fondo di solidarietà finalizzato a promuovere progetti e interventi, in ambito nazionale e internazionale, volti a garantire un maggiore accesso alle risorse idriche. Il fondo si doveva alimentare con un contributo di 0,5 centesimi di euro per ogni bottiglia di acqua minerale venduta al pubblico e doveva essere in grado di mobilitare circa 30 milioni di euro all'anno. Tuttavia, questo strumento resta ancora inapplicato, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale attuativo<sup>46</sup>.

↳ Durante la discussione della Finanziaria 2009, un emendamento aveva proposto l'aumento di 1,5 centesimi di euro sull'accise dei tabacchi in modo da generare risorse certe per essere pre-allocate per gli interventi di cooperazione allo sviluppo. L'emendamento è stato giudicato inammissibile poiché non garantiva certezza di copertura ai 250 milioni di euro aggiuntivi di spesa previsti. Tuttavia potrebbe essere riproposto nella sola sezione relativa all'entrata aggiuntiva destinata esclusivamente per la cooperazione allo sviluppo senza quantificarne ex-ante gli oneri finanziari.

Dal 2005 il dibattito nazionale è stato molto fertile. Tutte le iniziative proposte sono state concepite per generare un flusso di entrate

stabili dedicate alla cooperazione allo sviluppo, ma la loro discussione frammentata all'interno di provvedimenti legislativi più ampi, ad esempio la legge finanziaria, li ha marginalizzati, determinandone la bocciatura. La debolezza quantitativa dell'aiuto italiano, rappresentata dalla soglia dello 0,20-0,22% del PIL, può essere affrontata solamente in modo organico, capitalizzando in un unico progetto organico di riallineamento quantitativo anche le varie proposte fatte.

### 2. Le iniziative internazionali

A livello internazionale gli strumenti innovativi di finanziamento ai quali aderisce l'Italia sono:

↳ l'International Finance Facility for Immunisation (IFF-Im), un sistema che anticipa i contributi dei donatori tramite l'emissione di titoli sul mercato finanziario internazionale, rendendo immediatamente fruibili le risorse per l'acquisto di vaccini da destinare ai paesi più poveri. I paesi aderenti si impegnano al pagamento sottoscrivendo un contratto impugnabile in caso di mancato versamento della rata annuale. L'Italia è il terzo sostenitore finanziario con un contributo globale di 504 milioni di euro, ripartito in rate annuali di 27 milioni di euro fino al 2025 (contributo pluriennale autorizzato dalla Finanziaria 2005). Il meccanismo dell'IFF-im si presta alla mobilitazione anticipata di risorse finanziarie anche in altri settori come il cambiamento climatico o la risposta alla crisi. Tuttavia, l'Italia è contraria a replicare o espandere l'esperienza dell'IFF<sup>47</sup>;

↳ l'Advanced Market Commitment rappresenta una promessa di impegno finanziario dei paesi industrializzati per pagare l'acquisto futuro di un vaccino, attualmente ancora non disponibile, a due condizioni: 1) che venga stabilito in anticipo un prezzo ragionevole e sostenibile nel lungo periodo; 2) che tale vaccino



## Leadership nel debito e inerzia nel credito

incontri le esigenze dei paesi in via di sviluppo che lo richiedono. L'impegno italiano complessivo ammonta a 433 milioni di euro (autorizzato dalla Finanziaria 2008, da ripartire su 20 anni) e potrebbe essere contabilizzato come APS solo al momento dell'acquisto effettivo dei vaccini. Le aree di maggiore criticità riguardano la difficoltà a stabilire il "prezzo corretto", evitando che siano soltanto le grandi imprese farmaceutiche a beneficiare dell'AMC. È stato denunciato come i prezzi relativi alla fase iniziale per rientrare nei costi di ricerca, e quello successivo, siano eccessivi rispetto a quanto effettivamente necessario per svilupparlo (rispettivamente 7 dollari e 3,5 dollari a dose contro gli 1,25 dollari stimati)<sup>46</sup>.

Tutte queste esperienze sono pilota e hanno come unico vantaggio quello di stabilire impegni finanziari obbligatori decennali ma non aumentano significativamente i livelli di APS e rendono ulteriormente più difficile la gestione complessiva del sistema dell'aiuto. Dal momento che sono poche le risorse finanziarie mobilitate, continuano i tentativi di reperirne nuove da contabilizzare come aiuto, anche attraverso il negoziato ambientale. In realtà, il meccanismo dell'IFF potrebbe essere utilizzato anche a livello nazionale attraverso l'emissione sul mercato di **obbligazioni pluriennali di solidarietà**, garantite dallo Stato, a un tasso di interesse appena superiore ai tassi d'inflazione. Il meccanismo renderebbe immediatamente fruibili risorse finanziarie per interventi di lotta alla povertà, ripagate dallo Stato in un numero ampio di anni, e consentirebbe la partecipazione diretta di grandi investitori privati e istituzionali (senza entrare in competizione con la raccolta fondi delle ong), garantendo comunque la certezza del contributo.

La scelta di cancellazione del debito e la politica creditoria sono un esempio di come si sia lentamente raggiunta una maggiore coerenza in un elemento della politica che l'Italia potrebbe valorizzare nelle sedi internazionali e utilizzare al massimo nell'attuale crisi. Il *consensus* europeo domanda agli Stati membri di garantire pieno sostegno finanziario all'iniziativa per la risoluzione del debito multilaterale (Multilateral debt relief initiative). Grazie alla legge 209/2000 l'Italia ha cancellato - al 100% contro una media dei donatori dell'89% - 6,3 miliardi di euro di crediti bilaterali in 33 paesi, il 61% in Africa e almeno la metà a favore dei paesi poveri altamente indebitati. Nel 2009 le cancellazioni programmate bilaterali saranno meno del 2008 - tra i 300/400 milioni di euro - mentre i debiti ancora cancellabili attraverso la legge 209/2000 sono al massimo 3,5 miliardi di euro. L'Italia partecipa all'iniziativa multilaterale di cancellazione del debito alla quale garantisce un contributo finanziario, certo per quaranta anni, che prevede una spesa media annua di 20 milioni di euro.

L'impegno rilevante a sostegno delle cancellazioni si è accompagnato alla riflessione volta a migliorare la sostenibilità dei nuovi prestiti. Nel 2005, dopo che erano stati cancellati 367 milioni di euro, l'Italia ha accordato un prestito di 220 milioni di euro all'Etiopia con un tasso di concessionalità del 42,9%. Si tratta di un livello completamente inappropriato per i livelli di povertà e di indebitamento del paese, tanto che il Ministero dell'Economia italiano si era opposto ai termini poco vantaggiosi del prestito. L'anno seguente, la cooperazione italiana, con l'approvazione di una delibera al Comitato Direzionale<sup>49</sup>, ha stabilito una disciplina per la concessione dei prestiti decidendo tra l'altro che, per i paesi HIPC che avessero ottenuto la cancellazione del debito, il tasso di concessionalità minimo fosse compreso fra il 50% e l'80%. Si tratta di una delibera importante che rende più responsabile l'attività creditoria della cooperazione italiana rivolta, più del G7 e dell'Unione europea, ai paesi poveri altamente indebitati e a quelli meno avanzati (36% dell'Italia contro il 14% europeo e il 6% dei G7).

Questa specializzazione creditoria dell'Italia nell'attuale crisi potrebbe essere una risorsa non di poco conto. L'Italia potrebbe avviare una veloce

erogazione di crediti concessionali a sostegno delle bilance di pagamento dei paesi in via di sviluppo. Per il momento, anche a causa di impegni politici precedenti alla crisi e di difficoltà procedurali, la cooperazione italiana non ha avviato negoziati accelerati per concedere prestiti d'urgenza e il miliardo di euro di cui dispone l'Italia per i crediti - a cui si potrebbero aggiungere i 100 milioni per le imprese miste nei paesi in via di sviluppo - resta inutilizzato.

Con questa somma si potrebbe stabilizzare l'economia dell'intero Mozambico o di più economie piccole come Senegal, Lesotho e Niger assieme. Invece, anche questa inerzia sta spingendo molti paesi a ricercare di contrarre prestiti troppo svantaggiosi per le loro economie. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale, la contrazione della domanda delle materie prime, soprattutto agricole, fa sì che paesi che hanno beneficiato delle cancellazioni italiane - come Mozambico, Costa d'Avorio e Senegal<sup>50</sup> - si trovino nuovamente di fronte a uno stress debitorio. Se protratta, questa scelta italiana di non erogare tempestivamente potrebbe venire giudicata non solo come area d'incoerenza quanto semmai come omissione di soccorso.

Nel 1999, di fronte a giacenze altrettanto significative, l'articolo 8 della legge 266/99 aveva trasferito le risorse non impegnate dal Fondo rotativo al bilancio della legge 49/87, consentendone l'impegno nel corso dell'anno. Dopo questo precedente, in diverse occasioni è stato proposto di spostare le giacenze del Fondo al bilancio dello Stato, incontrando però il parere contrario della Ragioneria dello Stato, fondato sulla previsione di un peggioramento del deficit dell'Italia rispetto ai parametri del Patto di stabilità e crescita di Maastricht. In realtà, l'applicazione di questo criterio resta parzialmente discrezionale, infatti nella Finanziaria 2009 il comma 21 dell'articolo 2 ha spostato a bilancio 90 milioni dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa giacenti fuori della tesoreria statale per coprire la detassazione degli straordinari. Comunque un tempestivo utilizzo delle risorse per i prestiti non impegnate, anche via canali multilaterali, sempre come risorse finanziarie altamente concessionali a sostegno della bilancia dei pagamenti dei paesi a basso reddito, non determinerebbe alcun peggioramento del deficit.

46 - Comma 334.

47 - Risposta dell'Italia al questionario di Monterrey dell'EC, marzo 2009.

48 - Lancet, dicembre 2008; AMC, *Report of the monitoring study*, novembre 2008.

49 - Delibera 103/2006.

50 - IMF, *The implication of the crisis for low income countries*, marzo 2009.



**Tabella 7**

Confronto impegni/esborsi contratti dall'Italia verso banche regionali e fondi di sviluppo nell'ultimo ciclo di rifinanziamento

Fonte: elaborazione ActionAid su relazioni Ministero dell'Economia e Finanze, marzo 2009.

Associazione Internazionale per lo sviluppo (IDA) - Banca Mondiale	Impegno finanziario italiano pari a 1,5 miliardi di dollari da versare entro il 2010 Contributi italiani attualmente versati: <b>ZERO</b>
Banca africana di sviluppo	Impegno finanziario italiano pari a 468 milioni di dollari da versare entro il 2010 Contributi italiani attualmente versati: <b>ZERO</b>
Fondo asiatico di sviluppo	Impegno finanziario italiano pari a 279 milioni di dollari da versare entro il 2009 Contributi italiani attualmente versati: <b>ZERO</b>
Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)	Impegno finanziario italiano pari a 51 milioni di dollari da versare entro il 2009 Contributi italiani attualmente versati: <b>ZERO</b>
Fondo globale per l'ambiente (GEF)	Impegno finanziario italiano pari a 131 milioni di dollari da versare entro il 2010 Contributi italiani attualmente versati: <b>ZERO</b>
<b>Totale 2,5 miliardi di dollari da versare entro fine 2010</b>	

## Dove va l'aiuto italiano?

### L'importanza multilaterale

Dal 1987 al 1994 la percentuale dell'aiuto italiano sul canale multilaterale è in linea con la media europea. Successivamente, con la crisi quantitativa dell'APS italiano, sono colpite soprattutto le allocazioni bilaterali, e aumentano in maniera vertiginosa le quote di aiuto multilaterale (solo nel 2006 la quota bilaterale supera per un solo anno quella multilaterale). Le disponibilità multilaterali sembrerebbero dunque una spesa obbligatoria da non tagliare<sup>51</sup>. In ragione di questo significativo impegno finanziario, nel 2004, il DAC raccomandava di cercare un ingaggio maggiormente strategico.

La stabilità o la percezione di "obbligatorietà" del contributo varia in base alla modalità di finanziamento: 1) quote contributive automatiche - come per i trasferimenti al bilancio comunitario - dove non c'è alcuna possibilità di direzione della politica dei procedimenti di rifinanziamento pluriennali, 2) impegni pluriennali assunti nel corso di conferenze di rifinanziamento per banche e fondi di sviluppo, 3) contributi annuali per il budget di struttura delle agenzie delle Nazioni Unite.

In questo ultimo caso, il contributo italiano dipende dalle disponibilità di bilancio complessiva della legge 49/87 ma la grande variabilità d'impegno finanziario verso le singole organizzazioni è indice dell'assenza di un impegno strategico pluriennale. Ad esempio, con un taglio sulle disponibilità multilaterali del 68%, il deliberato al bilancio ordinario (*core*) a UNDP dell'Italia è sceso da 17 milioni a 4 milioni di euro tra 2008-2009 e nello stesso periodo il contributo a UNDESA è aumentato da zero a 5 milioni di euro. Per questo limitato focus, il numero delle organizzazioni internazionali che ricevono fondi italiani, invece di concentrare l'investimento, cambia negli anni: erano 63 nel 2007, grazie alle disponibilità straordinarie del

tesoretto, per poi passare a 50 nel 2008. Le linee guida sul multilaterale del marzo 2009 indicano un totale di 40 organizzazioni e la tendenza è la riduzione. Il Belgio punta ad arrivare a 20, la Germania raggiunge le 30<sup>52</sup>. Le recenti linee guida sul multilaterale contengono l'impegno a elaborare strategie d'ingaggio specifiche per le organizzazioni di maggior impegno per l'Italia, ma non stabiliscono quali siano, anche se quelle richiamate nel documento con più frequenza sono FAO, UNFPA, UNCEF, OMS e PAM. C'è invece il richiamo all'impegno di avviare valutazioni coordinate con altri donatori sull'efficacia del multilaterale. Un approccio più innovativo e duraturo dovrebbe invece poter raccogliere soprattutto le opinioni dei paesi partner. In un primo esperimento pilota in tal senso, condotto in sei paesi ha indicato come organizzazioni più efficaci UNDP, UNICEF, GFATM e l'African Development Banks<sup>53</sup>. Tuttavia, a prescindere dalle considerazioni sull'efficacia, le linee strategiche triennali della cooperazione italiana hanno reso esplicito, tra i criteri di prioritizzazione dell'impegno finanziario della nostra cooperazione, l'italianità della sede dell'organizzazione.

Per quello che riguarda il versamento e l'impegno italiano verso i fondi di sviluppo multilaterali, l'Italia si trova spesso a esborsare tutto l'ammontare promesso su base triennale in un'unica soluzione alla fine dei tre anni - quando non in ritardo - a causa della complessità dell'iter per autorizzare il pagamento. Si tratta di impegni finanziari che, se versati in un'unica rata, vanno a incidere significativamente sui livelli di aiuto, come accaduto nel 2005 quando l'Italia sborsò quasi tutto il suo contributo (951 milioni di euro) a Banca Mondiale e fondi di sviluppo. Per il triennio 2008-2010 l'Italia ha contratto impegni verso i più importanti fondi multilaterali di sviluppo per circa 2,5 miliardi di dollari, ma non ha autorizzato ancora l'avvio del pagamento di nessuna rata, né ha saldato alcuni debiti pregressi verso la Banca Mondiale. Nell'attuale crisi internazionale sono soprattutto i fondi di sviluppo che, grazie alla liquidità a disposizione, stanno anticipando risorse verso i paesi in via di sviluppo più vulnerabili. La morosità dell'Italia sta dunque contribuendo a minare le capacità di risposta di questi istituti, mentre gli altri donatori hanno già autorizzato il contributo.

51 - E' bene precisare che per contributo multilaterale ai fini DAC si intende il contributo al bilancio di struttura dell'organizzazione internazionale (*core*), laddove si concordi un programma speciale tra l'Italia e l'Organismo, il contributo si classificherebbe come bilaterale (NdA).

52 - DAC, *Report on multilateral aid*, 2008.

53 - ODI, *Multilateral donors: stakeholder perceptions revealed*, settembre 2007.



**Tabella 8**

Primi 10 destinatari aiuto italiano al netto del debito, milioni di dollari valore reale 2006

Fonte: elaborazione ActionAid su database DAC, marzo 2009.

2000-04	Paese	2005-07	Paese	2007	Paese
166,98	Etiopia	262,01	Etiopia	74,81	Marocco
163,96	Eritrea	120,22	Marocco	67,41	Etiopia
162,75	Afghanistan	116,07	Afghanistan	55,42	Afghanistan
139,52	Territori palestinesi	90,43	Mozambico	45,53	Libano
139,21	Albania	90,25	Libano	38,03	Mozambico
127,08	Mozambico	55,41	Albania	37,63	Cina
103,83	Serbia	50,32	Iraq	20,2	Serbia
87,37	Somalia	47,56	Sudan	17,8	Sudan
83,2	Angola	41,43	Territori palestinesi	17,78	Territori palestinesi
68,05	Ex Jugoslavia	39,85	Serbia	16,4	Albania

**A quali paesi e perché**

Nel 2004 il DAC raccomandava alla cooperazione italiana di limitare la dispersione dell'aiuto, partendo dal fatto che il numero dei paesi partner era cresciuto a fronte di risorse finanziarie costanti. Se si valuta il numero di paesi partner, al netto delle cancellazioni del debito, come misura della priorità politica assegnata dall'Italia ai differenti paesi, si individua una limitata tendenza alla concentrazione, con il numero dei paesi partner passato da 90 a 88. La programmazione 2009-2011 punta ad arrivare a 35-40 paesi, in linea con quanto fatto da altri paesi dell'Unione europea.

A partire dal 2000, si evidenzia un trend costante tra i primi dieci paesi destinatari dell'aiuto italiano, fra cui figurano Etiopia, Mozambico, Territori palestinesi, Albania, Afghanistan e Marocco. Ognuno di questi riceve ammontari d'aiuto modesti che oscillano mediamente tra i 30 e i 40 milioni di euro annui, paragonabili a quelli che ogni anno mobilitano mediamente la cooperazione danese, finlandese o irlandese.

È importante considerare anche quei paesi che nel periodo di riferimento chiudono la lista dei partner con un saldo d'aiuto negativo. Si tratta di beneficiari di vecchi prestiti o di casi in cui il pagamento del servizio di debito non solo ha annullato tutti i trasferimenti dell'aiuto ma, paradossalmente, ha immesso risorse nelle casse della cooperazione italiana: negli ultimi tre anni, per fare un esempio, l'Italia ha guadagnato complessivamente 75 milioni di dollari da Ghana, Kenya e Angola.

Gli stanziamenti sono indice dell'importanza che un paese ricopre per la cooperazione italiana, ma non dell'incidenza dell'Italia nelle scelte politiche o nel sostegno alla lotta alla povertà del paese stesso. La rilevanza della nostra cooperazione, in ogni paese partner,

dipende dal sua posizione rispetto agli altri donatori. Tra il 2007 e il 2008 la cooperazione italiana è stato il primo donatore in Argentina, Isole Cook e Saint Vincent; in Afghanistan, dove pure c'è stato un forte stanziamento di risorse, la cooperazione italiana non è tra i primi 10 mentre in Etiopia, primo paese dell'assistenza italiana tra 2000 e 2007, siamo solamente il decimo donatore per importanza.

Non si tratta solo di ridurre il numero di paesi partner quanto semmai stabilire modalità di ripartizione tra i differenti paesi in modo da aumentare l'incidenza della cooperazione italiana. In uno studio commissionato da ActionAid emerge la tendenza della cooperazione italiana ad allontanarsi da una distribuzione a pioggia dell'aiuto per prioritizzare e concentrare flussi su un numero minore di paesi<sup>54</sup>.

Nella scelta di destinazione dell'aiuto, l'Italia sembra mossa da ragioni differenti da quelle legate alle valutazioni di povertà per basarsi invece parzialmente sul criterio della vulnerabilità dei paesi partner agli shock commerciali<sup>55</sup>. Secondo uno studio commissionato da ActionAid<sup>56</sup>, che valuta la relazione dei flussi d'aiuto con alcune caratteristiche dei paesi partner, la politica di allocazione di aiuto italiana è legata agli interessi economici nazionali più che dai bisogni del paese. Continuano a ricevere maggiore aiuto le ex-colonie, meglio se povere e scarsamente popolate, e in generale i paesi con cui si intrattengono maggiori rapporti commerciali, anche se rispetto al passato cresce l'attenzione per la situazione democratica presente in loco. Infine, la cooperazione italiana non sembra tener conto del grado di corruzione nella scelta dei paesi partner.

Anche i membri del G7 mediamente sembrano preferire paesi con cui hanno forti rapporti commerciali ma con un basso indice di corruzione mentre l'Europa dei 15 sembra concentrarsi soprattutto nei paesi più democratici con maggiori tassi di mortalità infantile.

**Il futuro dell'Africa**

L'Africa Sub-Sahariana è da tempo indicata come la regione prioritaria dei flussi dell'aiuto provenienti dai paesi europei. In termini di programmazione, almeno dal 2000 la cooperazione italiana sembra allineata con le priorità geografiche dell'Unione europea, tanto che la regione africana figura sempre come prioritaria nei documenti di programmazione annuale. L'ultima programmazione triennale ribadisce che la regione riceverà il 50% delle nuove allocazioni bilaterali. L'analisi delle ripartizioni dell'aiuto bilaterale conferma tale preferenza, con l'Africa Sub-Sahariana che dall'inizio del millennio ha ricevuto il 48% dell'assistenza italiana contro una media europea del 40% e un G7 fermo al 29%. Il dato, però, se valutato a partire dal 2005 cambia, con l'Africa Sub-Sahariana che perde peso nelle scelte allocative della cooperazione italiana che negli ultimi tre anni le destina solo circa il 30% dell'assistenza bilaterale, in riduzione costante, fino al minimo del 18% del 2008, contro una media europea del 34% nello stesso anno. Per valutare quanto la programmazione sia stata in grado di produrre un cambiamento nelle destinazioni è necessario considerare gli stanziamenti al netto delle cancellazioni del debito. Il quadro che si ottiene è leggermente differente anche se ancora svantaggioso per l'Africa Sub-Sahariana: dal 2005 la percentuale verso la regione si riduce progressivamente fino ad arrivare al 30,7% nel 2007 e 2008.

54 - Manaresi, F., *La frammentazione dell'aiuto. Un'analisi multidimensionale*, marzo 2009.

55 - Amprou, *Aid selectivity according to augmented criteria*, World Economy, 2007.

56 - Isopi A., *Analisi sull'aiuto pubblico allo sviluppo 1998-2006: evoluzione e priorità*, marzo 2009.



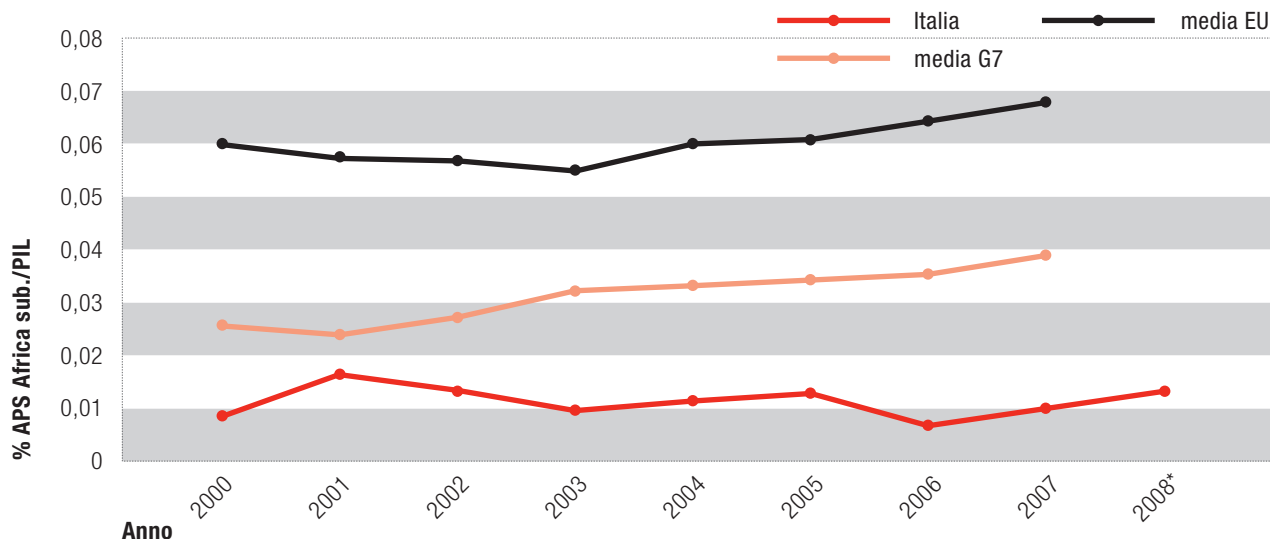


## Grafico 5

Andamento APS bilaterale/PIL al netto del debito verso Africa Sub-Sahariana, 2000-2008  
(come approssimazione dello sforzo a trasferire risorse, prescindendo dalle dimensioni economiche del donatore)

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2009.

\*dato preliminare



A fronte di una riduzione delle quote italiane, contraria a quanto previsto dalla programmazione, la quantità di risorse per l'Africa Sub-Sahariana è aumentata del 41%, al netto del debito, (tendenza che troverebbe conferma dai dati preliminari 2008<sup>57</sup>), con un picco lo scorso anno, raggiungendo i livelli del 2001. È importante tuttavia precisare che si tratta di risorse finanziarie ridotte - attorno ai 239 milioni di euro nel 2008 su circa 780 milioni di euro geograficamente ripartibili - mentre la media europea dei trasferimenti - calcolata sul PIL per tener conto del peso economico differente - è almeno cinque volte superiore all'impegno italiano e quella dei G7 quasi tre volte superiore. Complessivamente, le previsioni per il futuro non sono incoraggianti e il Fondo monetario internazionale stima che nel 2009 la XXX dell'APS/PIL della regione si ridurrà passando dal 9% al 7%-5%<sup>58</sup>.

Una precisazione importante riguarda la rapportistica internazionale che, nella valutazione dell'impegno finanziario italiano nell'Africa Sub-Sahariana, non considera i contributi a organizzazioni multilaterali che hanno un focus regionale, come la Banca africana di sviluppo. Si tratta di un limite per tutti i donatori ma che per l'Italia rende ancora più approssimativa la stima del suo impegno, vista la significativa quota di multilaterale.

Inoltre, scelte di politica estera spesso modificano e sconfessano le programmazioni della cooperazione. Il Trattato di cooperazione Italia-Iraq e, forse, quello Italia-Libia aumenteranno consistentemente le risorse a favore della regione Mediterraneo e Medio Oriente. Così come la possibilità di accelerare l'approvazione e gestione di interventi di aiuto in paesi che hanno stipulato "accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi

dell'immigrazione clandestina"<sup>59</sup>, riorienterà la scelta della priorità della cooperazione su criteri di politica interna e non su considerazioni di equità e prevalenza di povertà. Si tratta forse dell'anticipazione di una tendenza internazionale dato che anche il G20 ha confermato l'impegno verso l'Africa Sub-Sahariana fatto nel 2005, ma senza prevedere alcun esborso urgente.



### Vasco Errani

Presidente della Conferenza Stato Regioni  
*"Il Ministero Affari Esteri è impegnato per il prossimo triennio a destinare il 50% delle risorse a questa area, ma l'esiguità delle risorse disponibili e la mancata osservanza degli impegni già assunti nelle precedenti programmazioni, rischiano di minare la credibilità dell'Italia in questo ruolo di leader. Le Linee-guida approvate dal Ministero Affari Esteri per il 2009 evidenziano uno sforzo condivisibile, nella limitatezza delle risorse, di concentrare maggiormente l'intervento su priorità geografiche e tematiche più ridotte ed inoltre affrontano il tema del rapporto pubblico/privato come una opportunità di valorizzazione dei soggetti della società civile ed in particolare va sottolineata la nuova attenzione verso il coinvolgimento di società di tipo cooperativo."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]



### Box 5

#### Più importanza ai paesi meno avanzati (PMA)

Il *Consensus europeo* sullo sviluppo ha ribadito il sostegno dell'Unione a raggiungere l'obiettivo ONU di stanziare dallo 0,15% allo 0,20% del PIL a favore dei paesi meno avanzati (PMA).

Si tratta di un impegno che comprende anche la ripartizione geografica dell'impegno multilaterale. Per valutare l'importanza che i PMA e il raggiungimento dell'obiettivo ricoprono nelle scelte allocative della cooperazione italiana è sufficiente limitare l'analisi ai trasferimenti bilaterali, al netto del debito rispetto al PIL. I PMA non sono mai nominati all'interno della strategia pluriennale, anche se vi sono sovrapposizioni con l'attenzione rivolta all'Africa Sub-Sahariana. Tuttavia, nel 2007, i trasferimenti di risorse al netto del debito sono tornati a salire, dopo la contrazione dell'anno precedente, anche se rimangono lontani dal picco del 2001. Rispetto ai paesi europei o ai membri del G7, le cui risorse a partire dal 2002 hanno subito un incremento, l'attenzione italiana verso i PMA è più altalenante.

57 - Le valutazioni sul 2008 sono tratte dal Memorandum che l'Italia ha trasmesso al DAC, aprile 2009, circolato allo società civile per commenti (NdA).

58 - IMF, Ibid.

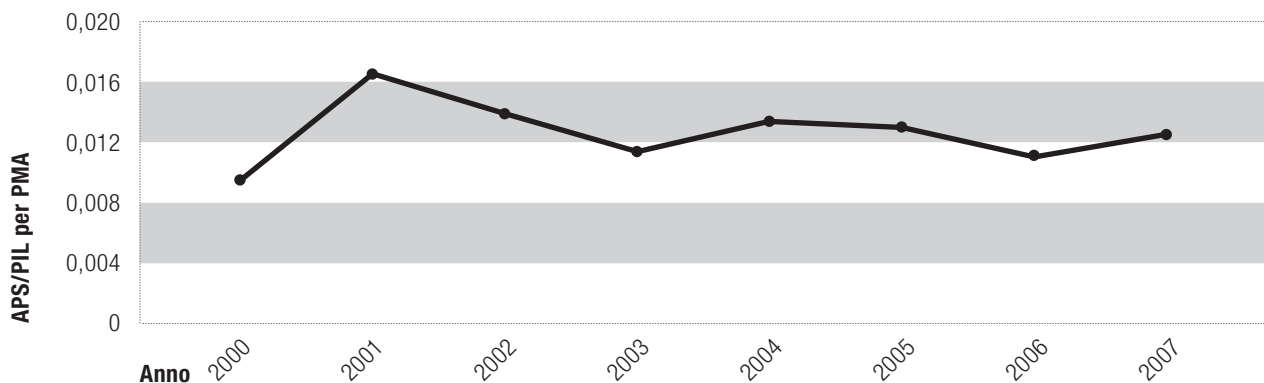
59 - L'art. 13 del disegno di legge 1441-bis C.



**Grafico 6**

Percentuale aiuto bilaterale al netto del debito in rapporto al PIL, allocato verso i PMA, 2000-2007

Fonte: elaborazione ActionAid su database DAC, marzo 2009.

**I settori dell'aiuto italiano:  
alla ricerca del valore aggiunto**

Per le destinazioni settoriali dell'aiuto, gli impegni europei indicano l'intervento tempestivo in emergenza, attenzione all'*empowerment* delle donne e il sostegno ai servizi essenziali di base.

**Risposta umanitaria**

Tra i donatori, l'Italia è al 18° posto per generosità<sup>60</sup> della risposta finanziaria alle crisi umanitarie, con un aiuto messo a disposizione otto volte inferiore a quello che Medici Senza Frontiere privatamente riesce a mobilitare<sup>61</sup>. L'Italia si trova, per tutte le aree di analisi, al di sotto della media DAC: tocca il penultimo posto per la prontezza di risposta agli appelli umanitari lanciati dalle Nazioni Unite e l'ultimo per capacità di favorire la transizione da una situazione di emergenza a una di sviluppo.

Nel 2004, il DAC raccomandava all'Italia di dotarsi di linee guida per distinguere l'azione umanitaria dal suo impegno nella prevenzione o risoluzione di conflitti. Inoltre, veniva messa in rilievo la difficoltà della cooperazione italiana a distinguere tra azioni emergenza e azioni di sviluppo in contesti di crisi, raccomandando pertanto al nostro Paese l'adozione e implementazione dei principi internazionali riconosciuti (*good humanitarian donorship*).

La strategia 2009-2011 dedica una sezione alle emergenze, sottolineando la necessità di un maggiore coordinamento tra gli Stati europei. Tuttavia, mancano riferimenti ad alcuni dei temi che sono tradizionalmente considerati punti deboli della strategia italiana; in particolare non si indica la necessità di migliorare la capacità di analisi dei bisogni, il coordinamento degli interventi italiani e integrare le attività di assistenza umanitaria e ricostruzione con quelle di sviluppo a lungo termine. Infine, l'importanza data al potenziamento del ricorso ai voli umanitari, attraverso la base di Brindisi è eccessiva perché, escluse alcune circostanze estreme, nella maggior parte delle situazioni esistono forme di

reperimento e distribuzione degli aiuti più efficaci e sostenibili, basate sull'acquisto locale.

**Empowerment delle donne**

L'impegno ad aggiornare le linee guida settoriali esistenti e a ristrutturare, potenziandolo, il sistema di valutazione e di monitoraggio dei programmi e delle attività è positivo dal momento che le "Linee-guida per la valorizzazione del ruolo delle donne e la promozione di un'ottica di genere nell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia" - ancorché valide e molto attuali - risalgono al 1998.

Nelle linee guida 2009-2011, l'"uguaglianza di genere ed empowerment delle donne" viene ancora identificata come tematica trasversale insieme alle azioni per i minori e i disabili. Mentre l'approccio trasversale è importante, l'associazione delle donne a minori e migranti appare far riferimento a un paradigma obsoleto. Inoltre, progetti di partecipazione delle donne alla ricostruzione dei paesi in conflitto rischiano di rimanere isolati finché l'Italia non si doterà di un piano di implementazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 1325 del 2000.

La cooperazione allo sviluppo italiano ha all'attivo nel biennio 2007/2008 alcuni risultati nel perseguimento del terzo Obiettivo del Millennio tra cui: l'organizzazione di seminari nazionali di pianificazione partecipata su genere e sviluppo in Libano, Burkina Faso e Niger; l'avanzamento del programma per l'*empowerment* delle donne in Africa Occidentale (inaugurato con la Conferenza di Bamako del 2007) che vede lo stanziamento complessivo di 15 milioni di euro; il rafforzamento (a livello politico e finanziario) del supporto a campagne globali quali contro il traffico, le mutilazioni genitali femminili e la violenza di genere; il consolidamento del mainstreaming di genere negli interventi di emergenza e sviluppo in Afghani-

stan, Libano, Palestina e Sudan nel quadro di una maggiore attenzione all'implementazione della UNSCR 1325/2000 (perseguita durante il biennio di permanenza come membro del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite).

Secondo una sintesi fornita ad ActionAid dall'UTC si stima un totale di 41 milioni di euro circa stanziati nel biennio fine 2006 e fine del 2008 per il raggiungimento del terzo Obiettivo del Millennio e direttamente gestiti dalla DGCS (dunque escludendo progetti gestiti da ong nazionali e internazionali co-finanziati dal MAE). Nel contesto di limitate risorse finanziarie è difficile immaginare quale seguito avranno le precedenti iniziative di *empowerment*.

**Servizi essenziali di base**

Per quello che riguarda i servizi essenziali di base, nel 1995, a conclusione del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen, i paesi donatori e quelli partner si erano impegnati a garantire l'accesso universale ai servizi essenziali di base (SEB)<sup>62</sup>. Per finanziare questo sforzo, i donatori avrebbero destinato all'obiettivo il 20% del proprio APS. Nel 2005, l'Italia non aveva ancora raggiunto l'obiettivo<sup>63</sup>.

Dal confronto del sostegno italiano con quello europeo - limitato al solo bilaterale - emerge che dopo tre anni di progressiva riduzione, l'investimento dedicato ai servizi essenziali di base nel 2007 ha rappresentato il 7,8% dell'aiuto bilaterale italiano, il valore più alto dopo il 2000, quando l'impegno italiano era in linea con la media europea. Nonostante il raddoppio dell'investimento italiano, nel 2007 le quote bilaterali medie europea e del G7 era ben al di sopra dell'impegno del nostro Paese, rispettivamente all'11,8% e al 18,7%.

60 - DARA, *Humanitarian Response Index*, novembre 2008.61 - Development Initiative, *Public support for humanitarian NGOs*, febbraio 2009.

62 - Nei servizi essenziali di base: istruzione primaria, sanità di base, accesso all'acqua ed igiene (NdR).

63 - DAC, *Aid activities for Basic Social Services in 2003-2004*, 2006.

## Tabella 9

### Contributo italiano alle organizzazioni multilaterali suddiviso per settori nel 2009

Fonte: elaborazione ActionAid su dati della programmazione multilaterale.

Settore	% sul totale contributo alle organizzazioni multilaterali
Emergenza	27
Sviluppo agricolo	22
Governance	21
Istruzione	10
Minori e genere	10
Salute	7
Ambiente	3

Secondo le conclusioni del Consiglio affari generali del maggio 2007, ogni Stato membro dell'Unione europea dovrebbe limitare solo a due settori i propri interventi nei paesi in via di sviluppo, sulla base della propria esperienza e potenziale valore aggiunto, avviando il processo di divisione del lavoro.

L'esercizio è in corso anche per la cooperazione italiana e gli uffici locali (otto) stanno indicando le aree dove mantenere un impegno attivo. Al di là del risultato, il processo evidenzia già i limiti dell'approccio italiano. Per evitare che la divisione del lavoro generi settori dimenticati o sovrappollati e non produca la massima efficienza, è necessario che la scelta finale sulla divisione dei compiti sia affidata al paese partner. Per il momento l'esercizio si basa sulla scelta d'ingaggio in circa quindici aree standard per tutti i paesi<sup>64</sup>, che saranno comunicate alla Commissione europea. Lo sforzo di auto-candidatura italiana, se non concordato preventivamente a livello paese, rischia quindi di essere inutile per il nostro paese ma anche per quello partner. In Tanzania, ad esempio, i donatori avevano individuato venti possibili settori d'ingaggio ma, a seguito del confronto con il governo, le aree erano diventate ventisei<sup>65</sup>.

Confrontando le quote di investimento nei vari settori è possibile evidenziare il livello di convergenza del nostro Paese agli approcci europei o se, nel corso di questi ultimi anni, la nostra cooperazione abbia investito maggiormente in alcuni settori, sviluppando una nicchia di specializzazione. Dal confronto emerge che l'Italia ha sviluppato una maggiore esperienza nel sostegno al settore dell'energia, del trasporto e della salute.

La quota della spesa amministrativa italiana sul bilaterale è inferiore a quella europea, ma, alla luce della debolezza della struttura gestionale, più che di maggiore efficacia della spesa,

si tratta di investimenti troppo modesti e insufficienti, che sarebbe auspicabile incrementare sulla base della quota media europea. Anche la quota dedicata al finanziamento delle ong è molto più bassa di quella europea, ma il dato è dovuto alle regole di rapportistica DAC che considerano la procedura di finanziamento dei progetti promossi dalle ong, non come sostegno alle organizzazioni non governative, ma secondo il settore d'intervento.

Dall'ultima *peer review* DAC sono cambiate le quote d'investimento dell'aiuto italiano, quasi a segnalare una discontinuità. I settori che hanno guadagnato peso rispetto alla quota bilaterale sono: energia, acqua, salute, comunicazioni e sostegno alla società civile. L'impegno per l'istruzione, l'aiuto umanitario, il sostegno all'agricoltura e la tutela della salute riproduttiva a partire dal 2004 hanno invece registrato un disinvestimento. In termini di ripartizione dell'aiuto bilaterale italiano, escludendo le cancellazioni del debito (58%), tra il 2005 e il 2007 i primi cinque settori sono stati energia (5,9%), salute (4,2%), aiuto umanitario (3,3%), trasporti (2,7%) ed educazione (2,1%).

Le regole della rapportistica DAC contribuiscono a sottostimare l'impegno settoriale italiano. Dato che il contributo ai bilanci di organizzazioni multilaterali specializzate su agricoltura o salute non ha una ripartizione settoriale, i contributi all'UNFPA o al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria non vengono ripartiti anche come sostegno italiano alla salute riproduttiva.

La linee guida della programmazione multilaterale permettono parzialmente di correggere queste percentuali considerato l'impegno verso le organizzazioni multilaterali anche se dai dati emerge comunque un limitato interesse per l'istruzione e un elevato investimento sull'emergenza.



## Gianni Alemanno

Sindaco di Roma

*"Al di là dell'entità dei fondi stanziati, il parziale fallimento della cooperazione allo sviluppo dei decenni passati deve farci riflettere sul fatto che la vera partita si gioca attorno alle modalità di esecuzione degli interventi di cooperazione. In questo quadro, in linea con la dichiarazione di Parigi del Development Assistance Committee del 2005, è necessario che i Paesi donatori adottino misure che garantiscano in primo luogo una maggiore ownership degli interventi di cooperazione da parte dei Paesi beneficiari e una maggiore armonizzazione degli interventi, con l'obiettivo di garantire una maggiore efficacia e sostenibilità degli interventi stessi."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

Tuttavia, negli ultimi tre anni, è evidentemente aumentato l'interesse italiano per i settori legati allo sviluppo economico (l'investimento italiano è triplicato tra 2006 e 2007, passando da 5 a 15 milioni di euro<sup>66</sup>) in linea con gli orientamenti europei sull'Aid for trade del 2005. In futuro, questa tendenza potrebbe accentuarsi visto che l'attività di prestito dei donatori per riavviare la crisi è rivolta soprattutto a finanziare gli investimenti nei settori produttivi nei paesi in via di sviluppo, con rischi d'impatto ambientale, disinvestimento dai settori sociali e ritardo nello slegamento dell'aiuto.

Nel documento d'indirizzo 2009-2011, i settori prioritari individuati dalla cooperazione italiana sono dieci, considerando anche aree come l'information technology e infrastrutture. Si tratta di una concentrazione ancora modesta che necessita di un'ulteriore prioritizzazione, a fronte del fatto che i settori totali indicati nel sistema di classificazione DAC sono 15.

ActionAid, settore per settore, ha analizzato la dispersione dell'aiuto italiano allo scopo di valutare la tendenza in atto dal 2000<sup>67</sup>: investire sempre più in pochi settori o disperdere il contributo su tutti i settori. Se si esclude dall'analisi la cancellazione del debito, la concentrazione settoriale dell'aiuto italiano si riduce - ma ha valori vicini a quelli di Francia, Germania e Regno Unito - come se le difficoltà di raggiungere una maggiore concentrazione dipendessero almeno parzialmente dalle dimensioni finanziarie delle cooperazioni.

64 - Si tratta dei 15 settori indicati dal DAC: educazione, salute, salute riproduttiva, acqua, sostegno al governo e società civile, turismo, comunicazioni, energia, sostegno al settore bancario, sostegno al settore privato, agricoltura, industria e costruzioni, turismo, protezione ambientale ed aiuto umanitario (NdA).

65 - Malisa P., *Donors harmonization - Tanzania case*, novembre 2008.

66 - European Commission Staff Working paper, *Aid for Trade monitoring report 2009*, aprile 2009.

67 - Manaresi F., *La frammentazione dell'aiuto - un'analisi multidimensionale*, marzo, 2009.



**Tabella 10****Sintesi performance italiana rispetto agli obiettivi dell'agenda dell'efficacia dell'aiuto**

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, Monitoring Survey on Aid effectiveness, marzo 2009.  
\*il dato 2008 non è riportato nella Survey

Obiettivi di agenda dell'Efficacia	Tendenza 2005-2007	Posizione Italia sulla media EU
% aiuto allineato alle strategie Paese	miglioramento	al di sotto
% assistenza tecnica coordinata	miglioramento	al di sotto
% aiuto che utilizza i sistemi paese	peggioramento	al di sotto
% aiuto che utilizza sistemi di appalto locali	costante	al di sotto
% aiuto prevedibile	miglioramento	al di sotto
% aiuto slegato*	ND	ND
% aiuto impiegato in fondi multi donatore	peggioramento	al di sotto
% missioni congiunte	miglioramento	al di sotto
% analisi congiunte	miglioramento	al di sotto
n° unità parallele di implementazione	peggioramento	peggiore della media

## L'efficacia dell'aiuto

Nel 2005, con la Dichiarazione di Parigi, paesi donatori e partner hanno stabilito una strategia condivisa di riforma dell'aiuto, da mettere in atto in cinque anni, con l'obiettivo di semplificare la gestione in previsione dell'aumento quantitativo. La filosofia di fondo dell'efficacia dell'aiuto è che lo sviluppo durevole può essere favorito solo se il partner ha una strategia di sviluppo propria, seppur elaborata congiuntamente ai paesi donatori che, successivamente, la finanzieranno.

L'obiettivo della strategia è quello di massimizzare il lavoro congiunto dei donatori, minimizzando azioni individuali incontrollate che spesso determinano la creazione di strutture amministrative parallele con il conseguente aumento dei costi amministrativi per il donatore e di coordinamento per il paese partner. Non c'è infatti nessuna convenienza a finanziare viaggi e spedizioni di beni e personale direttamente dal paese donatore anziché delegare alcune funzioni localmente o acquistare beni al prezzo più conveniente. Ad esempio, in Cambogia è stato stimato che, nel 2002, la spesa complessiva per i 700 consulenti internazionali equivaleva al salario dei circa 160.000 dipendenti statali cambogiani<sup>68</sup>. Il costo maggiore lo sostiene comunque il paese partner, soprattutto in quelli più dipendenti dall'aiuto. Molti gestiscono aiuti provenienti da più di 40 paesi donatori, i quali finanziano almeno 600 iniziative fra progetti, programmi e attività.

Secondo i principi dell'efficacia, entro il 2010 andrebbero raggiunti i seguenti obiettivi:

- » il 50% della cooperazione tecnica deve essere fornita da programmi coordinati;
- » il 50% dell'aiuto deve utilizzare i sistemi di gestione dei paesi partner;
- » va seguita la normativa d'appalto dei partner nazionali;
- » il numero di strutture parallele di gestione dei donatori deve diminuire di 2/3;

- » deve aumentare di 2/3 l'utilizzo di programmi congiunti tra donatori;
- » l'ammontare degli aiuti non erogati nell'anno fiscale previsto deve essere ridotto del 50%;
- » gli aiuti bilaterali non devono essere legati a servizi forniti dal donatore e gli aiuti legati dovrebbero ridursi rispetto alla percentuale del 2005;
- » missioni analitiche e di monitoraggio non congiunte sono ridotte di 2/3.

Si tratta di impegni modesti ma che cercano di sfidare cinquant'anni di prassi consolidata sul modo di fare aiuto. L'Unione europea, maggior donatore mondiale, calcolando un risparmio annuale tra costi amministrativi e di transizione tra i 5 e gli 8 miliardi di euro all'anno derivanti dalla messa in opera della riforma gestionale, si è candidata a essere anche quello più innovativo dandosi obiettivi più ambiziosi della Dichiarazione di Parigi:

- » non creare nessuna nuova struttura parallela;
- » coordinare il 66% delle missioni paese;
- » fornire la totalità dell'assistenza tecnica in modo coordinato;
- » slegare maggiormente l'aiuto, incluso quello alimentare.

Nel 2008, in occasione della valutazione intermedia della Dichiarazione di Parigi, l'efficacia dell'aiuto italiano centra l'obiettivo dell'assistenza tecnica coordinata - il secondo migliore risultato nell'Unione europea. Di contro, il punteggio italiano è peggiorato per l'uso dei sistemi paese, per gli accordi di gestione degli aiuti in fondi multi-donatore e per l'aumento delle unità di implementazione parallele (nel 2007 l'Italia aveva 10 strutture in più rispetto a due anni prima, mentre a livello internazionale ne sono state eliminate 216). In sette criteri su nove l'Italia è sotto la media degli altri donatori. Manca il dato sull'aiuto legato, uno dei nodi più critici dell'efficacia dell'aiuto italiano<sup>69</sup>. I primi cinque paesi dove, nel 2007, l'intervento italiano è risultato

più aderente ai criteri dell'efficacia sono: Niger, Vietnam, Marocco, Senegal ed Egitto<sup>70</sup>. Si è invece registrata una tendenza al peggioramento, tra il 2005 e il 2007, in Kenya, Burkina Faso, Uganda, Yemen e Repubblica Democratica del Congo<sup>71</sup>, che ha contribuito ai modesti risultati raggiunti nel suo complesso dall'Italia.

A fronte del necessario cambio di mentalità che gli obiettivi di efficacia richiedono, nel 2006 molti paesi donatori hanno approvato dei piani nazionali di efficacia. A settembre 2008, il terzo incontro di alto livello sull'efficacia ad Accra ha stabilito nuovi obiettivi per i donatori, tra cui l'utilizzo in prima istanza dei sistemi di gestione dei paesi partner, la predisposizione di piani nazionali per l'ulteriore slegamento e l'aumento della prevedibilità triennale dell'aiuto.

Dopo Accra, con due anni di ritardo, l'Italia ha avviato la predisposizione del piano nazionale sull'efficacia puntando alla sua veloce approvazione. La bozza circolata alla società civile per commenti a marzo 2009 del Piano nazionale sull'efficacia contiene importanti passi avanti anche se non detta un orientamento d'ingaggio rispetto ai sistemi finanziari dei paesi, considera la prevedibilità solo come comunicazione tempestiva e non scioglie il nodo dell'aiuto legato. Si affrontano solo parzialmente le sfide poste ad Accra in particolare quella della trasparenza. In base alla valutazione sulla trasparenza delle politiche e degli interventi di cooperazione allo sviluppo dei donatori, prodotto dalla piattaforma delle ong europee nel 2009<sup>72</sup>, l'Italia è tra i donatori dell'Europa dei 15 meno trasparenti, insieme a Spagna, Grecia e Francia.

68 - Greenhill R, *Real aid*, ActionAid, 2005.

69 - CINI, *Planning for Good: lessons learnt on aid effectiveness*, febbraio, 2009.

70 - Risultato calcolato come somma delle percentuali, escludendo il numero delle PIU (NdR).

71 - Risultato calcolato come media delle tendenze dei criteri dell'efficacia tra 2005 e 2007 (NdR).

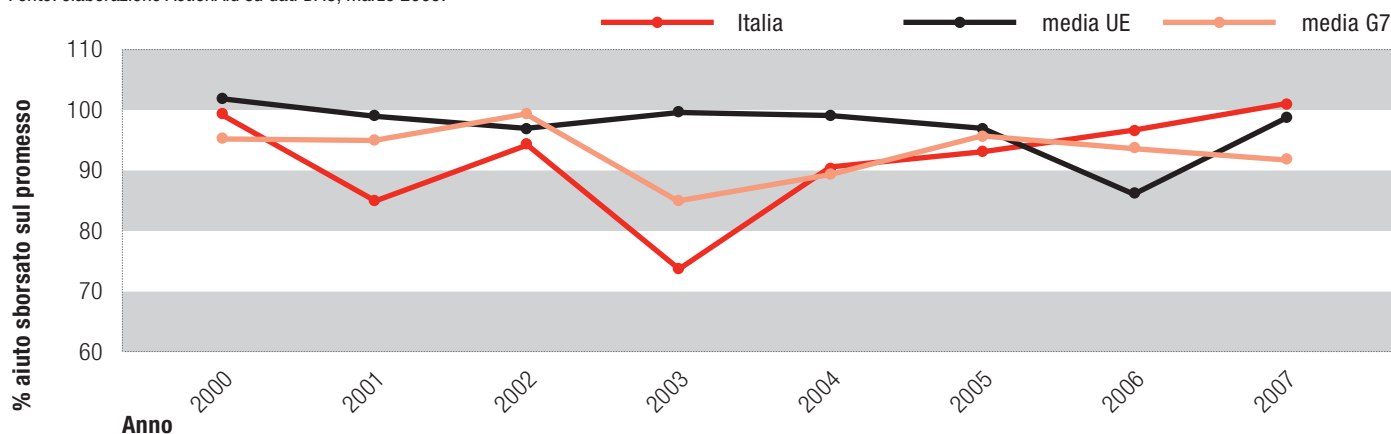
72 - Aidwatch, *Lighten the load*, forthcoming, maggio 2009.



## Grafico 7

Andamento tra promesso-erogato Italia, come approssimazione della prevedibilità dell'aiuto, media UE e media G7

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2009.



### Il micro-aiuto<sup>73</sup>

L'agenda di Parigi punta a ridurre sia i costi di transizione sia quelli amministrativi associati a ogni intervento d'aiuto. I costi di transizione sono quei costi fissi che prescindono dalla dimensione finanziaria dell'intervento, poiché legati alla struttura amministrativa per lo start-up. In questa prospettiva, distribuire gli aiuti in un gran numero di micro-iniziativa risulta una scelta che aumenta l'incidenza dei costi di transizione. Nel 2007 i paesi dell'Unione europea hanno finanziato 60.000 iniziative di cooperazione allo sviluppo dal valore finanziario medio attorno ai 400.000 euro. Il problema è definire una soglia al di sotto della quale tali costi vengono classificati come eccessivi. Inoltre, esiste una relazione inversa tra dimensione dell'aiuto bilaterale e numero medio di microflussi. I paesi che hanno un aiuto bilaterale ridotto tendono ad avere un elevato numero di paesi destinatari di microflussi. Nel caso italiano, nel periodo 2000-2007, il 21% dei paesi partner ha ricevuto in media ogni anno meno di 250.000 dollari di aiuto, il 31% meno di 600.000 dollari e il 40% meno di un milione di dollari. Solo paesi europei più piccoli come Irlanda, Austria, Lussemburgo, Portogallo e Grecia, hanno una percentuale di micro flussi superiore alla nostra.

### L'aiuto più prevedibile ma "volubile"

Secondo i criteri dell'efficacia, l'aiuto è prevedibile se è sorsato nello stesso anno in cui era stato promesso al paese partner. Risorse finanziarie non trasferite puntualmente obbligano i governi a precipitosi tagli delle spese nel tentativo di aggiustare i loro bilanci. La dimensione del taglio risulta più chiara se si pensa che in paesi come il Ghana, la Tanzania, il Ruanda o l'Uganda, il finanziamento della spesa corrente dipende dall'aiuto rispettivamente per il 36%, il 40%, il 50% e il 70%<sup>74</sup>. Le perdite di opportunità d'investimento causate da un deficit d'aiuto promesso ma non erogato sono difficilmente reversibili e spesso le ragioni del ritardo possono dipendere dalle difficoltà sia di programmazione pluriennale del donatore sia di realizzazione degli interventi o cambiamento delle condizioni politiche nel paese partner. Per contro, anche erogare più aiuto del promesso può creare serie difficoltà alla programmazione del paese partner. Somme inaspettate di aiuto sono utilizzate generalmente per espandere i consumi, come i salari, che difficilmente potranno essere ridimensionati al termine dell'extra gettito inatteso<sup>75</sup>.

La valutazione del 2007 sulla Dichiarazione di Parigi, indica un miglioramento nella prevedibilità dell'aiuto italiano in 13 paesi. La stessa tendenza è rilevata dal confronto tra impegni ed esborsi complessivi. Se nel periodo 2000-2004 il nostro Paese aveva erogato solo l'87,4% di quanto promesso, la percentuale è salita al 96,5% per il periodo 2005-2007. Dal 2005 l'"affidabilità" italiana, intesa come il rispetto dell'impegno assunto, è superiore alla media europea e a quella dei G7 mentre nel 2007 l'Italia è al terzo posto in Europa, dopo Svezia e Danimarca. Ciononostante, il nostro Paese ha un arretrato<sup>76</sup> pari a 472 milioni di



### On. Enrico Pianetta

Presidente del Comitato degli Obiettivi del Millennio

*"Credo che dovremo lavorare per il conseguimento di una maggiore efficienza dei nostri interventi e dare così l'esempio operativo finalizzato ad una migliore utilizzazione delle risorse e degli impegni della cooperazione italiana. Se riusciremo, come auspico e spero, nel raggiungimento di questo obiettivo, credo che avremo un consenso e un apprezzamento perché starebbe a significare il raggiungimento di un grande e meritevole risultato."*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]

dollari (triennio 2005-2007). Garantire il rispetto dell'esborso promesso è ancora più importante in tempo di crisi; sfortunatamente il Fondo monetario internazionale stima che la quota di aiuti verso i paesi in via di sviluppo potrebbe ridursi tra il 2%-3%<sup>77</sup>.

A renderne difficile la gestione da parte dei paesi partner non è solo l'imprevedibilità dell'aiuto ma anche una sua eccessiva variazione dei flussi - in eccesso e in difetto - in breve tempo. Si è stimato come lo shock determinato da un aiuto estremamente volatile sul reddito di alcuni paesi in via di sviluppo sia paragonabile a quello subito dai paesi industrializzati durante la grande depressione del 1929. Il costo medio per l'economia nazionale dei paesi partner, dato dall'attuale volatilità dell'aiuto, equivale all'1,9% del PIL<sup>78</sup>. Secondo alcune stime, a fronte di un aiuto eccessivamente volatile, si dovrebbe applicare una riduzione del suo valore tra il 15% e 30%<sup>79</sup>. Nonostante il miglioramento avuto tra il 2006 e il 2007, la volatilità dell'aiuto italiano è la più alta. Il motivo va cercato nel peso eccessivo assunto dalle cancellazioni del debito anche se, escludendolo dall'analisi, l'Italia non migliora di molto la sua posizione europea, passando alla penultima posizione, davanti alla Spagna.

73 - Manaresi F, *La frammentazione dell'aiuto - un'analisi multidimensionale*, marzo 2009. Per flussi di micro aiuto si intendono quelle iniziative di cooperazione al di sotto dei 250 mila dollari (NdR).

74 - IMF, *Raising domestic revenues*, in *Development and Finance*, settembre 2008.

75 - Celasun O, *Predictability of Aid*, in *Economic policy*, luglio 2008.

76 - Il 70% degli arretrati sono stati maturati con cinque paesi, in ordine decrescente: Albania, Cina, Libano, Etiopia e Bangladesh.

77 - IMF, *The Implications of the Global Crisis for Low-income countries*, marzo 2009.

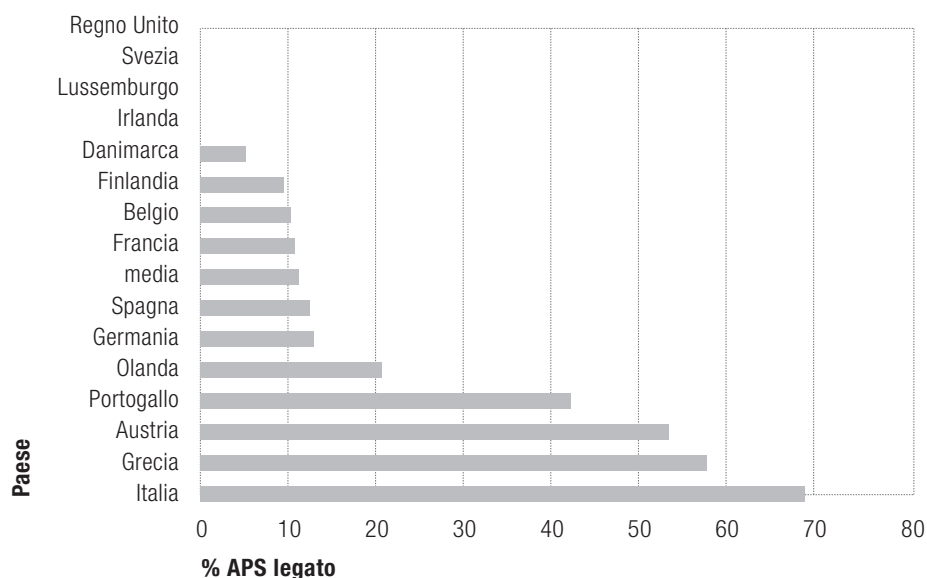
78 - Kharas, *Measuring the cost of aid volatility*, Wolfensohn Center for Development, 2008.

79 - Ibidem.



### Grafico 8 Percentuale APS bilaterale legato al netto debito, 2007

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC,  
marzo 2009.



### Il costo dell'incoerenza: l'aiuto legato

Gli impegni europei per l'efficacia, sottoscritti dall'Unione in preparazione alla Conferenza di Parigi, prevedono che ciascun Stato membro elabori un piano per l'ulteriore slegamento dell'aiuto, includendo possibilmente anche l'aiuto alimentare.

Non condizionare l'erogazione dell'aiuto all'acquisto di beni e servizi nel paese donatore fa lievitare tra il 15% e il 30% (50% se parliamo di aiuto alimentare) i costi degli interventi, frena lo sviluppo delle capacità locali, bypassa le gare d'appalto, determina esenzioni fiscali indebite e pregiudica la compatibilità degli interventi con le esigenze locali. Nel 2001, la percentuale di aiuto italiano bilaterale legata era addirittura del 91% per arrivare nel 2007 al 40%, con un netto peggioramento rispetto al 7,9% del 2005. Dopo Grecia e Portogallo, l'Italia è il paese europeo che lega maggiormente il proprio aiuto.

La posizione, tuttavia, è distorta dalle operazioni di riorganizzazione e cancellazione del debito, slegate per definizione. Infatti, la percentuale "legata" nel 2007 è in realtà pari al 68,8%, in discesa rispetto al 78% dello scorso anno, ma comunque il peggior risultato a livello europeo.

L'analisi delle prime 10 iniziative legate contribuisce a esplicitare il motivo che continua a limitare l'efficacia italiana: i crediti d'aiuto.

Nel periodo 2005-2007, il 59% dell'aiuto legato era costituito da prestiti concessionali - disciplinati dall'articolo 6 comma 4 della legge 49/87, che prevede il legamento e l'autorizzazione per effettuare acquisti in loco. Il miglioramento conseguito nell'ultimo anno sulla percentuale legata è attribuibile alla contingente riduzione degli stessi. Non si tratta solo di interventi dove si richiede che l'impresa sia

italiana ma, in contraddizione con la normativa comunitaria, talvolta si indica anche l'implementatore. Grazie a questa disposizione, sono almeno dodici le imprese che si sono viste assegnare nominalmente la realizzazione dell'opera già al momento della delibera.

Per recepire le raccomandazioni del DAC, una riforma non legislativa a favore dello slegamento verso i paesi meno avanzati (PMA) è stata comunque realizzata nel 2002 su iniziativa del Comitato interministeriale per la pianificazione economica. Il Comitato prevede di seguire lo stesso percorso anche per i paesi poveri più indebitati, a riprova che un ulteriore slegamento può essere raggiunto velocemente. L'elemento determinante per realizzare il cambiamento è dato dagli orientamenti della leadership politica, ma le parole del Presidente del Consiglio, che si riferisce alla cooperazione allo sviluppo come strumento per la poli-

### Tabella 11 Prime 10 iniziative legate, per valore finanziario, 2005-2007

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2009.

Anno	Paese	Descrizione progetto	Migliaia di dollari
2005	Etiopia	Progetto di energia idroelettrica Gibel Gibe II	281.031,78
2007	Marocco	Costruzione della strada Ajdir - Ras Afrou per 84 Km	73.892,31
2006	Cina	Progetto ambientale	42.796,42
2005	Serbia	Sviluppo di piccole e medie imprese	29.731,88
2006	Albania	Ristrutturazione del sistema nazionale elettrico albanese	22.623,70
2005	Territori Palestinesi	Sviluppo del sistema delle piccole e medie imprese attraverso il sostegno al sistema bancario	22.354,80
2005	India	Gestione del sistema idrico e fognario di 14 città del Bengala	20.170,42
2005	Tunisia	Acquisto di beni e servizi	19.161,26
2005	Libano	Depurazione delle acque sporche della città di Zahle	17.165,54
2006	Albania	Riabilitazione della strada Scutari Hani Hotit	12.256,81





**Tabella 12****Imprese destinatarie di finanziamenti legati tra 2005-2008**

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DIPCO, marzo 2009.

Data delibera direzionale	Impresa assegnataria	Paese	Euro	Descrizione progetto
02/09/2008	Siplat spa	Cina	5.438.348	Progetto di sviluppo rurale e lotta alla povertà nella prefettura di Hetian
02/09/2008	Turbo Care Spa (già Fiat Avio)	Siria	7.963.030	Manutenzione straordinaria delle unità 1 e 2 della centrale termoelettrica di Tishrin
31/07/2008	Cae Spa	Vietnam	2.546.920	Ammodernamento del sistema nazionale di previsione e allarme preventivo delle inondazioni
31/07/2008	Agmin Italy Srl e Goppion Spa	Cina	4.033.215	Sostegno al Museo delle pitture murali della provincia dello Shaanxi
23/02/2007	Società Selex	Yemen	20.000.000	Sistema di Vts per controllo e gestione del traffico marittimo negli stretti di Bab al Mandab
13/11/2006	Società Opere pubbliche e Opere idriche	Libano	5.911.145	Approvvigionamento idrico della città di Tripoli/Koura
31/07/2006	B&B ingg. Spa	Vietnam	2.262.919	Estensione e miglioramento dell'acquedotto della città di Quang Ngai - Assistenza tecnica
31/07/2006	Impresa Misicuni	Bolivia	25.000.000	Approvvigionamento idrico e irrigazione nella Valle di Cochabamba, attraverso la costruzione di una diga, di una linea d'adduzione e di un impianto di potabilizzazione
20/12/2005	Elc Electroconsult Spa Vatech Escher Wiss Srl	Bangladesh	14.400.000	Riabilitazione dell'unità n. 3 della centrale idroelettrica di Karnafuli
20/12/2005	Consorzio Torielli	Indonesia	5.304.014	Assistenza PMI del settore calzaturiero attraverso la creazione di un Centro tecnico servizi
25/10/2005	Dimensione Spa e la Comesa	Siria	4.703.804	All'aggiudicazione delle attività di fornitura e posa in opera delle attrezzature intramurarie
16/05/2005	Società Emit	Giordania	7.400.000	Riabilitazione dell'acquedotto di Amman

tica commerciale dell'Italia, fanno pensare a un orientamento in senso opposto. Infine, se gli interventi di finanziamento alla costruzione delle infrastrutture previste dal trattato italo-libico saranno conteggiati come APS, i volumi finanziari di aiuto legato aumenteranno almeno del 60%, rispetto ai livelli 2006-2007.

Un'altra questione riguarda i programmi a dono che contribuiscono anch'essi a legare l'aiuto - il 59% del legato del 2007 mentre nel 2008, ad esempio, proprio attraverso un programma a dono la Cooperazione italiana con 1.195.600 dollari ha finanziato l'acquisto di 48 trattori agricoli FIAT per il Kenya<sup>80</sup>.

Il risultato 2007, negativo per gli aiuti a dono legati, dipende dall'emergenza dall'aumento e dagli stanziamenti a favore delle ong - questi

ultimi parzialmente legati a causa della procedura di attribuzione dei finanziamenti. Per quello che riguarda il legamento degli aiuti d'emergenza, si tratta spesso di aiuti alimentari acquistati tra i surplus agricoli europei ma anche solo nazionali, con bandi di gara che favoriscono la partecipazione alle imprese italiane. Infatti, fra i requisiti richiesti spicca l'iscrizione al registro delle imprese presso la Camera di Commercio italiana. Si tratta, non solo di una riduzione del valore dell'aiuto, ma anche di una violazione della normativa comunitaria che potrebbe essere impugnata. Nel suo impegno a migliorare l'efficacia dell'aiuto l'Unione europea ha infatti invitato a favorire lo slegamento dell'aiuto alimentare.

**On. Rosy Bindi**

Vicepresidente della Camera dei Deputati

*“Va abbandonata definitivamente la logica dell'aiuto come strumento di promozione degli interessi economici e commerciali dei Paesi donatori, attraverso l'imposizione ai Paesi beneficiari di condizioni che di fatto compromettono il loro sviluppo futuro, così come la pratica del cosiddetto “aiuto legato”. Una crisi globale come quella che stiamo attraversando richiede risposte globali, che riconoscano l'importanza dell'aiuto pubblico allo sviluppo a favore dei Paesi più vulnerabili.”*

[Estratto intervista, la versione completa è disponibile sul CD e on-line]



## Pochi progressi verso la coerenza delle politiche per lo sviluppo

Nel riferirsi all'aiuto slegato, l'analisi DAC del 2004 lo inseriva fra gli sforzi chiesti al nostro Paese per incrementare la coerenza delle politiche per favorire lo sviluppo. L'anno seguente, l'Unione europea ha stabilito una lista delle principali politiche che impattano maggiormente sui paesi in via di sviluppo<sup>81</sup>. Si tratta di 12 aree - tra cui commercio, ambiente, cambiamento climatico, pesca e agricoltura - dove gli Stati membri dell'Unione si sono impegnati a concentrare i loro sforzi di monitoraggio.

Nella nuova programmazione triennale, la cooperazione italiana ha dichiarato di voler andare oltre la semplice efficacia dell'aiuto per contribuire a garantire l'efficacia dell'intero processo di sviluppo senza però fare alcun riferimento alla necessità di garantire la coerenza fra le politiche di relazioni esterne e gli obiettivi di sviluppo dei paesi partner.

Al momento, l'unica stima approssimativa di valutazione di coerenza è il Commitment to Development Index (CDI) che consente di comparare le *performance* dei donatori in sette aree: aiuto, commercio, sostegno all'immigrazione, impegno per la sicurezza globale, salvaguardia ambientale, promozione della ricerca, sostegno agli investimenti diretti sostenibili e lotta alla corruzione.

Nel 2008, il CDI colloca l'Italia all'ultimo posto tra i donatori europei, peggiorando la sua posizione rispetto al 2007 e ritornando ai valori del 2003. L'Italia risulta penalizzata dall'alta percentuale di aiuto legato, dalla limitata partecipazione a iniziative internazionali volte a limitare la corruzione nei PVS, dall'importazione di specie protette e dall'elevata esportazione di armi a governi poveri o autocratici.

Il motivo delle basse performance sulla coerenza è legato ad alcuni ritardi nazionali. A differenza di quanto raccomandato dal DAC,

l'Italia, non solo non si è ancora dotata di uno strumento di analisi della coerenza delle differenti agende ministeriali ma non ha neppure chiarito politicamente, attraverso una dichiarazione ministeriale collegiale, che, in caso di conflitto fra differenti politiche, gli obiettivi di sviluppo dovranno essere considerati prioritari. L'Italia continua a indicare il CIPE come l'organo per il momento preposto ad affrontare le questioni della coerenza delle politiche. Per l'ampiezza del suo mandato e i limiti di organico, il comitato interministeriale non è in grado di istruire il dibattito sulla coerenza tra i vari dicasteri e si occupa poco frequentemente di questioni di cooperazione; laddove interviene

- come nel caso dello slegamento - si limita a prendere atto di decisioni istruite dal Comitato direzionale.

A livello europeo sono vari i meccanismi messi in atto: l'Olanda ha creato un'Unità speciale per la coerenza all'interno del Ministero degli Esteri per evidenziare e poi portare all'attenzione del Consiglio dei Ministri le incoerenze tra le politiche mentre in Germania tutte le proposte legislative sono analizzate dal servizio studi, anche per quanto riguarda l'impatto che potrebbero avere sui paesi in via di sviluppo.

**Tabella 13**  
Aree di difficoltà in termini coerenza delle politiche

Fonte: elaborazione ActionAid su dati Commitment to Development Index, marzo 2009.

Settore	Posizione in Europa
Poca selezione dell'aiuto	Terzultima
Proliferazione di piccoli iniziative	Penultima
Combattere la corruzione	Ultima. L'Italia non ha ancora ratificato la convenzione ONU contro la corruzione, unico paese in Europa assieme all'Irlanda.
Rifugiati accettati	Terzultima
Importazione specie protette	La peggiore
Esportazioni di armi	Sesto peggior donatore. Peggior esportatore in Africa

81 - Commission Communication on *Policy Coherence for Development - Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals* - COM(2005)134 final of 12 April 2005 - adottata dal Consiglio Affari Generali del maggio 2005.



# Conclusioni e raccomandazioni

ActionAid conferma i segnali di miglioramento della cooperazione italiana, ma i risultati conseguiti restano al di sotto sia degli obiettivi internazionali sia della media degli altri donatori. Inoltre, al riconoscimento di elementi di ripresa si accompagna la preoccupazione per le scelte finanziarie più recenti: infatti, a meno di un ripensamento, la riduzione programmata delle risorse finanziarie porterà all'ulteriore ridimensionamento della politica pubblica di cooperazione allo sviluppo, incapace di contribuire allo sforzo della comunità internazionale per proteggere i paesi a basso reddito e accelerare il rilancio globale.

Le aree di miglioramento riguardano: la maggiore capacità della cooperazione italiana nel tener fede ai tempi di esborso degli aiuti stabiliti con i paesi partner (è il terzo miglior paese europeo), la maggiore attenzione ai paesi meno avanzati e il miglioramento complessivo dei criteri d'efficacia (così come è misurata internazionalmente).

È raddoppiata la quota di aiuto bilaterale destinata ai servizi di base essenziali, è aumentata la resa dei prestiti contratti e si è ridotta la volatilità. Infine, l'aiuto italiano ha saputo finanziariamente concentrarsi in un numero minore di paesi, anche se non è diminuita la tendenza a sostenere la proliferazione di micro-iniziativa. Rispetto all'ultima analisi, si è avuto un positivo cambio di rotta per quello che riguarda l'attenzione ai paesi meno avanzati e la frammentazione degli interventi.

Tuttavia, l'Italia non sta migliorando la sua posizione nella concentrazione dei settori d'azione, nell'aiuto verso i paesi meno avanzati, nella coerenza delle politiche e nella rimozione degli ostacoli legislativi allo slegamento dell'aiuto.

Nell'ultimo periodo, anche sotto la spinta internazionale, si è registrato un accresciuto attivismo della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nell'avviare processi volti a migliorare l'efficienza e la trasparenza gestionale. Il ritardo con cui si è avviata la trasformazione amministrativa e il blocco ripetuto dell'iniziativa di riforma legislativa rendono probabile che il DAC nuovamente constati come le raccomandazioni del 2004 restino ancora inattuati e ne confermi ancora la validità.

Al di là di ogni sforzo volto a migliorare la destinazione e l'efficacia degli aiuti, il riallineamento sarà possibile e sostenibile solo se la leadership politica sosterrà il cambiamento in atto e aumenterà l'investimento finanziario, per consentire il rientro quantitativo della cooperazione italiana in Europa. ActionAid esprime preoccupazione per le scelte finanziarie finora operate dal nuovo esecutivo caratterizzate dal drastico disinvestimento di risorse nella cooperazione allo sviluppo. Nel 2009 l'APS oscillerà tra lo 0,13% e il 16%, con una contrazione del 27-40% rispetto ai livelli modesti del 2008 (pari a circa la metà dello stanziamento medio europeo).

La progressiva riduzione delle risorse finanziarie rischia di togliere alla struttura di cooperazione qualsiasi incentivo a riformarsi e senza il pieno coinvolgimento della leadership politica, qualsiasi dichiarazione sul miglioramento dell'efficacia è destinata a essere un semplice esercizio di pubbliche relazioni per distrarre l'opinione pubblica internazionale dai problemi quantitativi dell'aiuto italiano. Nonostante la Presidenza G8, le scelte politiche fatte all'inizio del 2009 e i volumi della cooperazione bilaterale italiana allontanano il nostro Paese dal club di quelli industrializzati - con una media di APS/PIL dello 0,25% nel 2008 - avvicinandola a Stati europei più piccoli.

La crisi internazionale rende nuovamente centrale l'aiuto come strumento di politica economica per la ripresa internazionale, obbligando a un ripensamento delle scelte fatte dall'inizio della legislatura. Per l'Italia, si tratta di contribuire equamente, attraverso soprattutto banche e fondi di sviluppo, a finanziare lo sforzo complessivo volto a limitare gli effetti della crisi sui paesi più vulnerabili perché possano contribuire alla ripresa globale, di cui anche l'Italia stessa si avvantaggerebbe.

Per arginare le conseguenze della crisi nelle economie a basso reddito, il prossimo G8 potrebbe porsi un obiettivo quantitativo ambizioso, ma proprio la debolezza italiana in termini di quantità dell'aiuto rischia di far omettere il tema dall'agenda, facendo mancare al vertice un'importante opportunità per ridare fiducia al mondo.

Tuttavia, pochi sono i passi che l'Italia, da presidente G8, dovrebbe compiere: accanto alla messa in efficienza della struttura, il riavvio della discussione sulla riforma e l'avanzamento sulla strada della coerenza è soprattutto necessario riconoscere che, nell'attuale congiuntura, lo sviluppo dei paesi in via di sviluppo, soprattutto se in Africa Sub-Sahariana, può essere sostenuto solo da risorse pubbliche che devono essere rese disponibili anticipatamente per arginare il contagio della crisi. La legittima discussione sul ruolo e la valorizzazione dei soggetti e risorse private potrebbe essere postposta e ripresa in maniera più condivisa una volta raggiunta la stabilizzazione.



**Tabella 14**  
**Sintesi delle tendenze della cooperazione italiana e confronto con media UE e G7**

Fonte: elaborazione ActionAid.

Area	Tendenza ultimi dati	Posizione italiana rispetto alla media europea (2007)
Percentuale APS/PIL	Miglioramento 2008, drastica riduzione 2009	Al di sotto, invariato
Aiuto fantasma	Miglioramento nel 2007, peggioramento nel 2008	Al di sopra, miglioramento
Prevedibilità dell'aiuto, come rapporto tra impegni ed esborsi	Miglioramento, terzo donatore europeo dopo la Svezia e Danimarca	Al di sopra, in avvicinamento
% APS/PIL per Africa Sub-Sahariana	Peggioramento, anche tra 2007 e 2008	Al di sotto, peggioramento
APS/PIL al netto del debito per Africa Sub-Sahariana	Miglioramento	Al di sotto, il contributo dell'Italia è 1/6 di quello medio UE, peggioramento
APS/PIL per i paesi meno avanzati	Miglioramento	Al di sotto, costante, il contributo dell'Italia è ¼ di quello medio UE
APS/PIL al netto del debito per i paesi meno avanzati	Miglioramento	Al di sotto, peggioramento
% APS Bilaterale Servizi Sociali di Base	Miglioramento, raddoppio	Al di sotto, in avvicinamento, il contributo dell'Italia è ¼ di quello medio UE
Aiuto legato	Miglioramento, possibile peggioramento 2009	Al di sopra, peggior risultato UE, in avvicinamento
Volatilità	Miglioramento	Peggior, in avvicinamento
Coerenza	Peggioramento	Al di sotto, peggioramento
Prioritarizzazione Paesi	Miglioramento	Al di sopra, in miglioramento
Microflussi d'aiuto (interventi d'aiuto al di sotto dei 250 mila dollari)	Stessi microflussi	Minori microflussi, peggioramento
Prioritizzazione settoriale	Peggioramento	Al di sotto, peggioramento
Vantaggiosità dei prestiti	Miglioramento	Al di sopra
Efficacia dell'aiuto	Miglioramento (come media degli andamenti delle tendenze di Parigi)	Al di sotto (posizione valutata rispetto a tutti i donatori)



Posizione italiana rispetto alla media G7 (2007)	Tendenza rispetto all'ultimo esame DAC
Al di sotto, in miglioramento	Miglioramento
Al di sopra, miglioramento	Peggioramento
Al di sopra, miglioramento	Miglioramento
Al di sotto, peggioramento	Peggioramento
Al di sotto, il contributo italiano è 1/3 di quello medio G8, peggioramento	Peggioramento
Al di sotto, costante, il contributo dell'Italia è 1/3 di quello medio G8	Peggioramento
Al di sotto, peggioramento	Miglioramento
Al di sotto, peggioramento, il contributo italiano è la metà	Miglioramento
Al di sopra, in avvicinamento	Dato non disponibile
Peggioramento, in avvicinamento	Peggioramento
Al di sotto, peggioramento	Miglioramento
Al di sopra, in miglioramento	Miglioramento
Più microflussi, in avvicinamento	Più microflussi
Al di sotto, peggioramento	Peggioramento
Al di sopra	Miglioramento
Dato non disponibile	Dato non disponibile

Nonostante il contesto d'urgenza, l'Italia non è chiamata a restituire i circa 6 miliardi di dollari, promessi al sistema dell'aiuto dal 2003 nei vari DPEF e mai erogati, ma di onorare solo con qualche mese di anticipo gli impegni contratti verso i fondi di sviluppo e di mobilitare immediatamente il miliardo di euro per prestiti concessionali. Le risorse sono già disponibili ma giacciono dormienti nel fondo fuori bilancio, mentre molti paesi attendono questo sostegno a credito agevolato per la loro bilancia dei pagamenti.

Accanto alla risposta all'emergenza economica globale, è importante cogliere l'opportunità per riaffermare - andando oltre l'aggiornamento delle calendarizzazioni del DPEF - e rendere vincolante l'impegno al riallineamento quantitativo dell'Italia sull'impegno europeo dello 0,7% del PIL per il 2015.

ActionAid chiede dunque che non venga interrotta la ripresa della cooperazione di questi ultimi anni e che si riprenda compiutamente la riflessione sulla cooperazione, che punti a superarne i limiti qualitativi e quantitativi. Gran parte delle seguenti raccomandazioni sono quindi volte a mobilitare in maniere urgente le risorse finanziarie per consentire all'Italia di contribuire equamente alla ripresa globale, sostenere processi di miglioramento in corso e affrontare risolutamente aree di continuo peggioramento.







ActionAid, chiedendo al Parlamento di contribuire al massimo all'indirizzo dell'esecutivo, raccomanda al governo di:

1. presentare un decreto legge per l'autorizzazione alla partecipazione italiana a Banche e Fondi di sviluppo, che copra anche il contributo al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria, del valore di 2,6 miliardi di dollari per garantirne la massima azione durante la fase di crisi, da coprire con l'emissione di titoli e con i Fondi da ripartire iscritti nel Bilancio del Ministero dell'Economia;
2. esborsare 1,1 miliardi di euro dei fondi non deliberati nel Fondo rotativo per prestiti d'aiuto a sostegno dei bilanci dei PVS, predisponendo risorse per ricapitalizzare il Fondo, anche utilizzando le giacenze degli altri fondi fuori bilancio;
3. prevedere specificatamente almeno 50 milioni di euro nel prossimo decreto missioni per interventi di cooperazione;
4. riproporre in sede G8 il meccanismo originale dell'International Finance Facility per permettere di rendere disponibili immediatamente i 50 miliardi d'aiuto per l'Africa;
5. approvare in Consiglio dei Ministri, il "Piano per il riallineamento europeo dell'aiuto italiano" che punti a centrare lo 0,7% del PIL nel 2015 e preveda anche disposizioni normative di parziale copertura, volte a destinare automaticamente parte delle entrate alla cooperazione allo sviluppo;
6. aumentare gli stanziamenti dell'aiuto verso l'Africa Sub-Sahariana e i paesi meno avanzati, non condizionando le allocazioni dell'aiuto alla firma di accordi di immigrazione;
7. garantire ai paesi HIPC post e meno avanzati solo aiuto a dono o prestiti con tasso di concessionalità superiore al 85%; promuovendo in sede G7 e OCSE l'innalzamento della soglia di concessionalità per l'eleggibilità dei prestiti come APS ad almeno il 50%;
8. estendere la programmazione triennale, facendone un documento di raccordo di tutti gli attori pubblici dell'aiuto, in modo da indicare gli orientamenti strategici del Ministero dell'Economia e dell'Ambiente;
9. riconoscere l'urgenza di riprendere il dibattito sulla riforma legislativa, riavviando la discussione dal Testo Unico della XV legislatura proposto in Commissione Esteri del Senato;
10. approvare in Consiglio dei Ministri una dichiarazione d'intenti sulla coerenza delle politiche rispetto agli obiettivi di cooperazione allo sviluppo, affidandone esplicitamente al CIPE la funzione di monitoraggio;
11. approvare il piano italiano per l'efficacia dell'aiuto che, tra l'altro, calendarizzi azioni specifiche per aumentare la prevedibilità e lo slegamento dell'aiuto e ridurre la volatilità;
12. sottoporre al CIPE una delibera che estenda lo slegamento dell'aiuto per i prestiti e per quello alimentare e che favorisca l'acquisto locale o regionale di beni e servizi.



# Lista degli intervistati

## **Gianni Alemanno**

Sindaco di Roma

## **On. Rosy Bindi**

Vicepresidente della Camera dei Deputati

## **Senatrice Emma Bonino**

Vicepresidente del Senato

## **On. Margherita Boniver**

Inviato Speciale del Ministro degli Affari Esteri per le emergenze umanitarie e le situazioni di vulnerabilità

## **On. Antonio Di Pietro**

Presidente Italia dei Valori

## **Vasco Errani**

Presidente della Conferenza Stato Regioni

## **On. Gianfranco Fini**

Presidente della Camera dei Deputati

## **On. Franco Frattini**

Ministro per gli Affari Esteri

## **On. Enrico Letta**

Vice-presidente Aspen Institute Italia

## **On. Federica Mogherini**

promotrice Gruppo interparlamentare Obiettivi del Millennio

## **On. Enrico Pianetta**

Presidente del Comitato degli Obiettivi del Millennio

## **On. Adolfo Urso**

Sottosegretario per il Commercio Estero

## **On. Luca Volontè**

Delegato d'Aula UDC e membro Commissione Esteri

# Bibliografia

- ActionAid International, *Real Aid*, maggio 2006.  
ActionAid, *Che genere di cooperazione?*, marzo 2008.  
ActionAid, *Italia e Lotta alla povertà: in attesa della svolta annunciata*, aprile 2007.  
ActionAid, *Italia e Lotta alla povertà: pronti per il G8?*, aprile 2008.  
ActionAid, *Visione 2010*, aprile 2006.  
Amprou, J., *Aid selectivity according to augmented criteria*, World Economy, 2007.  
Bertoli, Cornia, Manaresi., *Aid and its determinants*, ActionAid, 2007.  
Bun J., *Aide et mobilisation fiscale dans le pays en développement*, gennaio 2009.  
EC Commission Staff working paper, *Where does the EU go from Doha?*, aprile 2009  
Celasun O, *Predictability of Aid*, in Economic policy, luglio 2008.  
Chong, A., *Who is afraid of foreign aid?*, Cesinfo paper, October 2006.  
CINI, *Planning for Good: lessons learnt on aid effectiveness*, febbraio, 2009  
CNEL, ISTAT, *Primo rapporto sull'economia sociale*, 2008  
Collier, Dehn, *Aid, Shocks, and Growth*, Working Paper 2688, World Bank, Washington, DC, October 2001.  
Collier, Hoeffler, *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*, European Economic Review, 2004.  
Consiglio europeo Affari Generali e Relazioni Esterne, Conclusioni del Consiglio 23 24 maggio, maggio 2005.  
Consiglio europeo Affari Generali e Relazioni Esterne, Conclusioni del Consiglio di Barcellona, marzo 2002.  
Consiglio europeo Affari Generali e Relazioni Esterne, EU development Consensus, dicembre 2005.  
DAC, *Report on multilateral aid*, 2008.  
DAC, *Synthesis report on Policy Coherence*, ottobre 2008.  
DARA, *Humanitarian Response Index*, novembre 2008.  
DARA, *The umanitaria response index*, 2007.  
De Renzio, P., Viciani, I., *Una priorità non riconosciuta*, Lavoce.info 2006.  
DFID, *Assessment of multilateral effectiveness*, settembre 2007.  
Dipartimento del Tesoro, Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sulle misure adottate per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati, 2006, 2007, 2008.  
Dreher, Nunnenkamp, Thiele, *Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data*, January 2007.  
Eurobarometres, *Attitudes towards development aid*, 2005.2007.  
European Commission, *Report on EU policy coherence for development*, settembre 2007.  
Faini, R., *Foreign aid and fiscal policy*, giugno 2006.  
Faust, J., *Are more Democratic Donor Countries more Development Oriented?*, World Development, 2007.  
FOCSIV, Barometro della solidarietà 2002 e 2007.  
Guillaumont F., *Aid and growth revised*, WIDER, 2004.  
Guillaumont, Chauvet, *Aid and Performance: A Reassessment*, Journal of Development Studies 37, 2001.



- IMF, *Raising domestic revenues*, in Development and Finance, settembre 2008.
- IMF, *The implication of the crisis for low income countries*, marzo 2009.
- Isopi, A. Mavrotas, G., *Aid allocations and Aid effectiveness*, UN WIDER, 2006.
- Isopi, A., *Analisi sull'aiuto allo sviluppo dal 1998-2006: Evoluzioni e Priorità*, 2009.
- Isopi, *La Spesa Pubblica nei Paesi del Development Assistance Committee: Quale Relazione con l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo?*, ActionAid, 2008.
- Kharas, *Measuring the cost of aid volatility*, Wolfensohn Center for Development, 2008.
- Manaresi F., *Aid gap ed impatto della crisi*, paper per ActionAid, marzo 2009.
- Manaresi. F., *La frammentazione dell'aiuto un'analisi multidimensionale*, marzo 2009.
- Michaelowa, Weber, *Aid Effectiveness Reconsidered: Panel Data Evidence for the Education Sector*, Discussion Paper 264, Hamburg Institute of International Economics, 2006.
- Ministero degli Affari Esteri, Italian Memorandum to OECD/DAC, aprile 2009.
- Ministero degli Affari Esteri, Italy Monterey Questionnaire, marzo 2009.
- Ministero degli Affari Esteri, Linee guida ed indirizzi di programmazione 2009-2011, 2008.
- Ministero degli Affari Esteri, Linee guida strategiche 2007-2010, 2007.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione annuale sull'attuazione della politica di Cooperazione allo Sviluppo 2004, 2005.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione annuale sull'attuazione della politica di Cooperazione allo Sviluppo 2003, 2004.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione annuale sull'attuazione della politica di Cooperazione allo Sviluppo 2002, 2003.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2008, 2007.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2007, 2006.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2006, 2005.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo Sviluppo nell'anno 2005, 2004.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo Sviluppo nell'anno 2002, 2003.
- Ministero degli Affari Esteri, Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo Sviluppo nell'anno 2000, 2001.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2006, Tabelle 2 e 6, 2009.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2006, Tabelle 2 e 6, 2008.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2006, Tabelle 2 e 6, 2007.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2006, Tabelle 2 e 6, 2006.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2006, Tabelle 2 e 6, 2005.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2005, Tabelle 2 e 6, 2004.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2004, Tabelle 2 e 6, 2003.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, Bilancio generale dello Stato 2003, Tabelle 2 e 6, 2002.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2009.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2008.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2007.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2006.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2005.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2004.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2003.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2002.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, stanziamenti legge 49/87, Tabella C legge finanziaria, 2001.
- Mishra, Newhouse, Health Aid and Infant Mortality, International Monetary Fund, 2007.
- ODI, *A fiscal stimulus to address the effect of the crisis on Sub-Saharan Africa*, aprile 2009.
- OECD/DAC, *Conflict Prevention and Peacebuilding: What Counts as ODA?*, marzo 2005.
- OECD/DAC, *Development Cooperation Report*, 2007.
- OECD/DAC, *Development Cooperation Report*, 2008.
- OECD/DAC, *Development Cooperation Report*, 2009.
- OECD/DAC, *Italy Peer review*, ottobre 2004.
- OECD/DAC, *Policy Coherence for Development*, 2005.
- OECD/DAC, *Preliminary data on ODA in 2008*, 2009.
- OECD/DAC, *Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, 2001.
- OECD/DAC, *Survey on monitoring Paris declaration*, 2007.
- OECD/DAC, *Survey on monitoring Paris declaration*, 2008.
- OECD/DAC, *Whose ownership?*, maggio 2008.
- OECD/ODI, *Multilateral donors: stakeholder perceptions revealed*, settembre 2007.
- Severino J., Ray O., *The end of ODA*, marzo 2009.
- Svensson, *Aid, Growth and Democracy*, Economics and Politics, 1999.
- UNCTAD, *Keeping ODA afloat*, marzo 2009.
- World Bank, *Swimming against the tide*, marzo 2009.





**ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente presente in oltre 40 paesi che, insieme alle comunità più povere, agisce contro la povertà e l'ingiustizia.**

**ActionAid**

Sede di Milano  
Via Broggi 19/A  
20129 Milano - Italy  
Tel. + 39 02 742001  
Fax + 39 02 29537373

Sede di Roma  
Via Tevere 20  
00198 Roma - Italy  
Tel. + 39 06 57250150  
Fax + 39 06 5780485

Partita IVA  
12704570154  
Codice Fiscale  
09686720153

e-mail  
[informazioni@actionaid.org](mailto:informazioni@actionaid.org)  
web  
[www.actionaid.it](http://www.actionaid.it)

