

## ***VISIONE 2010***

**Un *New Deal* per cambiare le politiche dell'Italia  
per la Lotta alla Povertà nel mondo  
nei prossimi cinque anni**

Aprile 2006



ActionAid International è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà e dell'esclusione sociale; agisce principalmente attraverso programmi a lungo termine in Asia, Africa e America Latina. Anche nei Paesi più ricchi interviene per coinvolgere i cittadini, le imprese e le istituzioni, per evidenziarne le responsabilità nei confronti delle comunità più emarginate del Sud del mondo. ActionAid International opera grazie all'impegno di migliaia di persone che contribuiscono con il loro attivismo e le loro donazioni. In Italia dal 1989, è una ONLUS riconosciuta come Ente Morale e come Organizzazione Non Governativa dal Ministero degli Affari Esteri.

Ricerca a cura di Paolo Manzo e Iacopo Viciani.

Editing: Irene Amodei

Rapporto finale a cura di: Luca De Fraia, Marco De Ponte, Daniele Scaglione, Nicola Borello, Paola Giuliani, Iacopo Viciani.

ActionAid International ringrazia tutti gli esperti che hanno contribuito alla redazione di questo rapporto, mettendo a disposizione il proprio tempo e offrendo opinioni, valutazioni e conoscenze professionali preziose.

Redazione chiusa il 28 marzo 2006.

## Indice

<b>Sintesi</b>	4
Gli elementi del <i>New Deal</i>	5
<b>Introduzione.</b> Visione 2010: Cooperazione allo Sviluppo, bancarotta o New Deal?	7
<b>Boom e Depressione:</b> la storia della Cooperazione	9
Conti in rosso: Storia quantitativa dell'APS italiano	11
<b>Bancarotta o New Deal?</b> L'azione italiana nella Lotta alla Povertà nel 2010	14
Bancarotta 2010: l' <i>affidamento</i> della Cooperazione	15
Piano di risanamento: il <i>consensus</i> europeo per lo Sviluppo	15
Tasso d'interesse politico: programmi elettorali in materia di Lotta alla Povertà	16
<b>2010: investire</b> - erogare 7,5 miliardi di euro, lo 0,51%	17
Competenze e trasparenza	18
Pochi soldi ma certi?	20
Perché pochi soldi?	20
Pochi soldi anche in futuro?	21
<b>2010: orientare</b> - un Ministro per la Lotta alla Povertà	23
<b>2010: prioritizzare</b> - un'azione strategica capace d'impatto	24
Ripartizione. L'ONU e la scelta obbligata del multilaterale dettata dalla burocrazia	26
Settori. Poco Sviluppo ma molta emergenza e assistenza tecnica	28
Aree geografiche. 250 milioni per 100 Paesi	30
<b>2010: far fruttare</b> - un'azione efficiente e trasparente	31
Aiuto «legato»	31
Trasparenza e Impatto	32
Coinvolgimento della società civile e Lotta alla Povertà	33
<b>Il New Deal:</b> per una nuova politica dell'Italia per la Lotta alla Povertà nel mondo	35
La riforma mancata per un soffio	35
<b>Gli elementi del New Deal</b>	36
<b>Tavola sinottica:</b> cosa dicono i politici di vent'anni di Cooperazione internazionale italiana	38
<b>Bibliografia</b> e lista delle interviste	40
<b>Acronimi</b>	42

## SINTESI

*Visione 2010* è un rapporto ambizioso poiché intende valutare il contributo dell'Italia per la realizzazione degli impegni presi nel 2000<sup>1</sup> per Lotta alla Povertà nel mondo, centrando l'attenzione sull'aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Inoltre, il rapporto vuole interrogare il mondo della politica sugli orientamenti futuri per far fronte alle insufficienze dimostrate nel passato e per raggiungere i traguardi concordati dall'Unione Europea per l'anno 2010. Se guardiamo ai numeri per l'APS la risposta è negativa: l'Italia si colloca nelle ultime posizioni fra i Paesi donatori.

In un anno segnato da un'importante scadenza elettorale, *Visione 2010* fa lo sforzo di guardare avanti e decide di incalzare i leader politici, rivolgendolo loro una domanda tanto puntuale quanto strategica per tutti i cittadini interessati alla Lotta alla Povertà che andranno al voto il prossimo 9 e 10 aprile: «**Siamo alla vigilia di una nuova legislatura. Quale sarà il contributo italiano alla Lotta alla Povertà nel 2010? Qual è la sua visione per il 2010?**».

I risultati conseguiti in passato dall'Italia nella Lotta alla Povertà non sono incoraggianti. Un'attenta analisi non può fare a meno di rilevare i sintomi di una "grande depressione":

- recessione: poche risorse;
- iperinflazione della cancellazione del debito;
- smantellata ogni valutazione dell'impatto;
- svalutazione del coinvolgimento del Parlamento e della società civile;
- liquidazione della propria vocazione europea;
- stagnazione nel ridiscutere radicalmente la normativa;
- eccessiva volatilità nelle priorità.

**Senza un cambiamento nel 2010 l'Italia potrebbe essere dichiarata «insolvente» nei confronti della comunità internazionale e la sua Cooperazione «liquidata per il suo bilancio in rosso» nei confronti della Lotta alla Povertà nel mondo.**

La depressione che affligge la nostra Cooperazione è frutto di una stagnazione di lungo periodo, legata a un quadro legislativo ormai svalutato che non indica la Lotta alla Povertà come una priorità urgente, né la qualifica come una missione e una funzione autonoma delle relazioni esterne dello Stato. La definizione di una politica internazionale per la Lotta alla Povertà può essere fatta risalire alla Dichiarazione del Millennio, che ha dettato obiettivi d'impatto e piani d'azione concreti a cui tutti gli Stati firmatari si sono vincolati. La normativa italiana vigente è invece datata 1987 e si limita a disciplinare soltanto la Cooperazione allo Sviluppo come parte integrante della politica estera, senza riconoscerne la piena autonomia nel campo delle relazioni esterne e senza agganciarla agli Obiettivi del Millennio (Millennium Development Goals, MDGs).

*Visione 2010* presenta una fotografia di quella che è stata l'azione italiana nei primi cinque anni dall'approvazione degli obiettivi del Millennio e guarda anche a quello che hanno fatto gli altri Paesi donatori.

Nel rapporto sono messe in evidenza le risposte del mondo della politica alla domanda su quale

---

<sup>1</sup> Nel settembre del 2000, nel corso del Vertice del Millennio delle Nazioni Unite, 189 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale tra Paesi ricchi e Paesi poveri, approvando all'unanimità la Dichiarazione del Millennio. La Dichiarazione individua, tra l'altro, 8 obiettivi (MDGs) che, se realizzati, porranno le basi per l'edificazione entro il 2015 di un mondo più giusto, sicuro e sostenibile.

sarà il “bilancio” dell’impegno italiano nella Lotta alla Povertà nel 2010.

Nel programma dell’Unione si propongono alcune linee di cambiamento, mentre in quello della Casa delle Libertà la Lotta alla Povertà nel mondo non trova spazio. I rappresentanti dei due schieramenti intervistati si soffermano sull’imbarazzante dato quantitativo delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo. Se i politici interpellati confermano indistintamente l’impegno a rispettare gli accordi internazionali, si dividono tuttavia quando si affronta la delicata questione dell’aumento degli aiuti. A chi propone di «spendere meno per spendere meglio» si oppone chi ritiene che solo stanziando risorse adeguate l’Italia potrà dotarsi di strumenti realmente efficaci per combattere la povertà nel Sud del mondo. I due schieramenti si ricompongono sulla necessità di rilanciare l’iniziativa autonoma dell’Italia, continuando a lottare contro l’AIDS e la fame soprattutto sul continente africano. Egualmente trasversale e indistinta sul piano politico è la tendenza a indicare numerose aree geografiche ma a tacere sulla coerenza degli interventi, eccezion fatta per l’aiuto legato. Nessuno fa cenno a un nuovo corso - un *New Deal* tra politica e cittadini - per superare nei prossimi cinque anni la condizione attuale di *Grande Depressione*.

## Gli elementi del *New Deal*

ActionAid International ritiene che la lotta internazionale alla povertà sia un’emergenza che bisogna affrontare in tempi brevi, attraverso strategie di lungo termine condivise, l’elaborazione di una politica dedicata e la predisposizione di risorse pubbliche dedicate.

ActionAid International propone gli elementi fondamentali per un nuovo corso dell’azione italiana nella Lotta alla Povertà nel mondo:

### *Principi ispiratori*

- l’Italia è impegnata nella Lotta alla Povertà nel mondo attraverso politiche dedicate, che riconoscono la centralità degli Obiettivi del Millennio e del loro raggiungimento come prospettive e strumenti sui cui costruire la propria azione nei prossimi 5 anni;
- completo slegamento dell’aiuto<sup>2</sup>, anche di quello alimentare;
- aiuto speso esclusivamente per la lotta alla povertà, sottoforma di dono ai Paesi meno avanzati;
- revisione della disciplina legislativa a cinque anni dalla sua entrata in vigore;

### *Fondo Obiettivi del Millennio*

- istituzione di un Fondo Obiettivi del Millennio con autonomia contabile e amministrativa alimentato dalla fiscalità generale dello Stato o da tasse di scopo;
- centralizzazione di tutte le risorse (bilaterale, aiuto alimentare, Fondo Rotativo per i crediti di aiuto, banche di sviluppo) nel Fondo Obiettivi del Millennio;
- erogazione di 7,5 miliardi di euro attraverso Fondo Obiettivi del Millennio nel 2010, che saranno le uniche risorse contabilizzate come aiuto pubblico allo sviluppo;

### *Commissione Bicamerale Obiettivi del Millennio*

- istituzione di una Commissione bicamerale che valuti efficacia e coerenza delle politiche di lotta alla povertà;

### *Delegato straordinario per la lotta alla Povertà*

- istituzione del Delegato Straordinario per la Lotta alla Povertà, con funzioni ministeriali e con delega della Presidenza del Consiglio, del Ministero dell’Economia, degli Esteri, del

<sup>2</sup> Forma di aiuto pubblico allo sviluppo che prevede l’acquisto di beni e servizi, esclusivamente nel Paese donatore.

Commercio Estero, della Salute, dell'Ambiente e dell'Agricoltura per tutte le iniziative legate agli Obiettivi del Millennio;

- il Delegato sarà responsabile dell'erogazione di 7,5 miliardi in aiuti entro il 2010, della riduzione dell'incidenza dell'AIDS e della diminuzione del numero dei malnutriti nei primi 20 Paesi beneficiari al quinto anno dall'entrata in vigore della legge;
- il Delegato elabora un Piano d'azione triennale e dispone della cancellazione del debito;
- nomina degli Ambasciatori per gli Obiettivi del Millennio, come ad esempio, AIDS, Sicurezza alimentare, istruzione, sviluppo sostenibile e aiuto umanitario.

#### *Agenzia italiana per gli Obiettivi del Millennio*

Istituzione di un "ente di missione" – Agenzia italiana per gli Obiettivi del Millennio – che:

- gestisca il Fondo Obiettivi del Millennio;
- attui gli obiettivi previsti per il Delegato;
- elabori con il Delegato un Piano d'azione triennale approvato dal Consiglio dei Ministri, che sia uno strumento di coordinamento vincolante tra i ministeri e nel quale siano indicate:
  - le necessità finanziarie,
  - la percentuale bilaterale /multilaterale dell'aiuto,
  - la lista di Paesi prioritari, appartenenti esclusivamente ai Paesi meno avanzati, e i risultati d'impatto intermedi;
- prediliga il partenariato locale e decentralizzi la gestione degli interventi;
- sia responsabile della valutazione triennale delle attività;

#### *Comitato della Società civile per gli Obiettivi del Millennio*

- istituzione del Comitato della Società civile per gli Obiettivi del Millennio con funzione consultiva sotto l'egida della Presidenza del Consiglio;

#### *Modalità operative*

- aumentare, rispetto alla struttura attuale nel Ministero Affari Esteri, l'organico dell'Agenzia per rafforzare le capacità d'assorbimento, mantenendo i costi amministrativi sotto la soglia del 5% dei costi bilaterali, in linea con la media europea;
- presentare un bilancio omogeneo, che offra un quadro di tutto l'aiuto pubblico allo sviluppo;
- *devolution gestionale*: dotare le rappresentanze locali dell'Ente di autonomia per la gestione e l'approvazione di un budget triennale;
- replicare la esperienza di Sostegno al Bilancio in Paesi con indici di *buona governance*.

## INTRODUZIONE

### *Visione 2010: Cooperazione allo Sviluppo, Bancarotta o New Deal?*

*Visione 2010* è un rapporto ambizioso poiché intende fare il punto e valutare il contributo dell'Italia per la realizzazione gli impegni presi nel 2000<sup>3</sup> per la Lotta alla Povertà, e vuole anche interrogare il mondo della politica sugli orientamenti futuri per far fronte alle insufficienze del passato e raggiungere i traguardi concordati dall'Unione Europea per l'anno 2010. Più precisamente il rapporto prende in esame il quadro legislativo che disciplina la Lotta alla Povertà in Italia, offre un bilancio dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano per gli ultimi cinque anni anche alla luce degli sforzi degli altri donatori, e, infine, guarda al futuro chiedendosi quali politiche bisognerebbe avviare per uscire dalla grave crisi della cooperazione allo sviluppo. A questo scopo, tra gennaio e febbraio sono state raccolte le opinioni dei leader politici<sup>4</sup> impegnati sull'agenda internazionale in vista delle elezioni del 9 e 10 aprile: E' stato chiesto loro di rispondere alla domanda: «**Siamo alla vigilia di una nuova legislatura. Quale sarà il contributo italiano alla Lotta alla Povertà nel 2010? Qual è la sua visione per il 2010?**».

A rendere necessaria e più che mai ineludibile questa domanda sono i numeri che definiscono l'impegno del nostro Paese per la Lotta alla Povertà nel mondo. L'Italia, se guardiamo alla percentuale di risorse destinate all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) in relazione al Prodotto interno lordo(PIL), è sprofondata all'ultimo posto tra i Paesi donatori, avendo destinato nel 2004 solo lo 0,15% del PIL, a fronte di una media europea dello 0,36%. Il dato è ulteriormente peggiorato dalla Finanziaria 2006, che ha tagliato di 152 milioni di euro le risorse strategiche per la Cooperazione. Gli effetti della contabilizzazione delle cancellazioni del debito iracheno e nigeriano non sono ancora pienamente prevedibili, ma è plausibile che il rapporto APS/PIL si attesti intorno a percentuali lontane dagli obiettivi sottoscritti dall'Italia al Consiglio europeo di Barcellona nel 2002, che impegnavano il nostro Paese (insieme ad altri 14 Stati europei) a raggiungere entro il 2006 la quota dello 0,33%. Se a ciò si aggiunge il nuovo obiettivo europeo fissato il 25 maggio 2005, che prevede il raggiungimento dello 0,51% per il 2010, non rimane che una cosa da dire: **la Cooperazione italiana è lontana dall'Europa e lontanissima dagli impegni assunti con la Dichiarazione del Millennio del 2000**<sup>5</sup>.

Nel 2005, l'Italia e la Germania di Gerhard Schroeder avevano vincolato il raggiungimento dell'obiettivo dello 0,51% al miglioramento delle condizioni economiche interne. Dal 22 gennaio 2006, tuttavia, il nostro Paese è rimasto il solo a porre questa condizione, poiché il nuovo esecutivo tedesco guidato da Angela Merkel ha dichiarato ufficialmente il suo impegno incondizionato, in

<sup>3</sup> Nel settembre del 2000, nel corso del Vertice del Millennio delle Nazioni Unite, 189 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale tra Paesi ricchi e Paesi poveri, approvando all'unanimità la Dichiarazione del Millennio. La Dichiarazione individua, tra l'altro, 8 obiettivi (MDGs) che, se realizzati, porranno le basi per l'edificazione entro il 2015 di un mondo più giusto, sicuro e sostenibile.

<sup>4</sup> Gli intervistati da Paolo Manzo sono: Emma Bonino (Rosa nel pugno); Valerio Calzolaio (DS); Laura Cima (Verdi); Guido Crosetto (FI); Vasco Errani (DS); Gianfranco Fini (AN); Maurizio Gasparri (AN); Carlo Giovanardi (UDC); Eveline Herfkens, responsabile ONU campagna Obiettivi del millennio; Nuccio Novene (DS); Giampaolo Landi di Chiavenna (AN); Enrico Letta (Margherita); Stefano Manservigi, Direttore Direzione Sviluppo alla Commissione Europea; Alberto Michelini (FI); Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi); Lapo Pistelli (Margherita); Fiorello Provera (Lega Nord); Nicola Manca (DS); Alfredo Luigi Mantica (AN); Romano Prodi (Unione); José Luis Rhi-Sausi, Direttore del CeSPI; Valdo Spini (DS); Walter Veltroni (DS); Luca Volonté (UDC).

<sup>5</sup> In base al MDG numero 8, quello sul partenariato internazionale, l'Italia si è impegnata a destinare lo 0,7% del PIL alla Lotta alla Povertà.

occasione degli incontri di Davos. La comunicazione della Commissione Europea del marzo 2006 stima che l'Italia sarà l'unico Paese europeo a mancare lo 0,51% nel 2010; attualmente si prevede che il nostro Paese non riuscirà a raggiungere neanche lo 0,33%.

Il Governo italiano che si formerà dopo la consultazione di aprile sarà in grado di dimostrare lo stesso coraggio del Governo bipartisan (*Grosse Koalition*) della Germania? La nuova legislatura e il nuovo esecutivo centeranno lo 0,51% prima di andare nuovamente al voto? Questo rapporto si propone di analizzare le dichiarazioni d'impegno dei rappresentanti della politica in materia di Lotta alla Povertà globale per i prossimi cinque anni.



## ***Boom e Depressione: la storia della Cooperazione***

Le prime leggi in materia di Cooperazione internazionale risalgono alla seconda metà degli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta. Nel 1966 la legge Pedini riconobbe per la prima volta la possibilità di svolgere un servizio alternativo al servizio militare ponendo le basi legislative della tutela nei confronti di quelli che sono poi diventati i volontari internazionali.

### a) L'espansione: la prima legge sulla Cooperazione internazionale

La prima legge italiana che affronta il concetto di «cooperazione» con i Paesi in via di sviluppo (PVS) tentando di predisporre una normativa generale in materia e dando vita a una struttura dedicata è la 1222 del 1971. Questa legge prevedeva solo una Cooperazione di tipo «tecnico» e limitava gli interventi possibili al trasferimento di conoscenze e di tecnologia, in armonia con le politiche dei Paesi donatori. Le linee generali d'indirizzo venivano dettate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica Estera (CIPES) e le risorse gestite erano inizialmente molto limitate. In seguito, con la legge 38 del 9 febbraio 1979, «Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo», venne creato il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo (DIPCO), dotato di una maggiore autonomia gestionale e con più risorse rispetto al passato. La legge introdusse inoltre, per la gestione dei mezzi finanziari destinati alla Cooperazione bilaterale, un «Fondo speciale per la Cooperazione allo Sviluppo», con autonomia contabile e amministrativa rispetto al bilancio statale. Tuttavia il DIPCO non seppe fare una vera programmazione degli interventi e molti dei progetti approvati finirono per essere dettati esclusivamente dalle richieste di soggetti esterni, in primis i governi della controparte<sup>6</sup>. La grave crisi alimentare che colpì in quel periodo l'Africa sub-sahariana e l'azione del Partito Radicale che promosse una campagna politica contro la fame nel mondo, portò nel 1985 alla creazione del Fondo Aiuti Italiano, il FAI.

### b) Lo shock: l'esperienza del Fondo aiuti italiani

L'8 marzo 1985 fu approvata la legge 73 che istituiva il Fondo aiuti italiani (FAI), un fondo straordinario di 1.900 miliardi di lire, per 18 mesi a disposizione di un sottosegretario agli Affari Esteri da usare, citando il titolo stesso della legge, per la «realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità» (art. 1). In realtà la prima proposta di Legge prevedeva lo stanziamento, fuori bilancio, di 1.400 miliardi di lire «per salvare 3 milioni di persone minacciate dalla fame» e l'istituzione, per la durata di 3 anni, di un Commissario Straordinario che si sarebbe avvalso di un Servizio Speciale e del controllo della Corte dei Conti, e che avrebbe presentato relazioni trimestrali al Parlamento. La 73/85 eliminò di fatto ogni chiaro riferimento all'impatto sulle popolazioni beneficiarie, ridusse la durata in vigore a 18 mesi, aumentò lo stanziamento (di 500 miliardi di lire), e trasformò il Commissario, che originariamente doveva rispondere solo al Governo, in un sottosegretario.

Al momento della creazione del FAI esisteva già un'altra struttura ministeriale preposta agli interventi di Cooperazione internazionale nei PVS: il DIPCO. Ebbene, il FAI non solo non si coordinò mai con il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo ma, a causa di una struttura amministrativa a durata limitata, riuscì a erogare solo la metà di fondi disponibili ai 29 Paesi che il CIPE aveva indicato come «aree di intervento»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> P. Gatti, *Il Fondo Aiuti Italiano: diciotto mesi che sconvolsero la cooperazione allo sviluppo*, Democrazia e Legalità, 2005.

<sup>7</sup> Ibid.

### c) Il “Boom” e la crisi: l’attuale legge

Scaduti i 18 mesi, il 26 febbraio 1987 venne promulgata la legge «Nuova disciplina della Cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo», tuttora in vigore. Tale normativa, che in teoria intendeva istituzionalizzare la Cooperazione italiana, nei fatti finì invece per sottrarla progressivamente al dibattito politico, svuotandola e subordinandola all’azione di Politica estera. Essa incorpora due leggi: la 38/79 e la 73/85, e crea all’interno del Ministero degli Affari Esteri una nuova struttura, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS).

Gli aspetti principali della legge 49 sono:

1. La definizione della Cooperazione allo Sviluppo quale «parte integrante della politica estera italiana».
2. Il coordinamento delle politiche, assicurato attraverso il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), successivamente soppresso nel 1993.
3. Il Ministero del Tesoro è riconosciuto competente per la gestione di una parte dei contributi a favore delle banche e dei fondi di sviluppo (attualmente le risorse indirizzate attraverso il Ministero dell’Economia costituiscono il 60% di quelle previste in bilancio per l’aiuto pubblico allo sviluppo).
4. Funzioni amministrative e tecniche sono definite a livello centrale.
5. L’esistenza di un Fondo Speciale per finanziare gli interventi a dono, successivamente soppresso nel 1995.
6. L’istituzione di un Fondo Rotativo amministrato da un istituto bancario per la gestione dei prestiti concessionali d’aiuto.
7. L’istituzione di una Commissione per le organizzazioni non governative (ONG) e di un Comitato consultivo, successivamente abolito nel 1996.
8. La Cooperazione non governativa viene disciplinata, attraverso una valutazione di idoneità.
9. La pubblicazione degli atti e delle deliberazioni del Comitato direzionale e l’istituzione di una banca dati fruibile dal pubblico per garantire la trasparenza.

Dalla sua entrata in vigore nel 1987, la legge 49 è stata oggetto di analisi, critiche e progetti di riforma che riassumiamo di seguito.

- In base alla legge 49 il Ministro degli Esteri può delegare un sottosegretario per la Cooperazione allo Sviluppo, ma già il primo sottosegretario agli Esteri con delega, l’onorevole Mario Raffaelli, sosteneva che «per la Cooperazione un Ministro è troppo e un sottosegretario è poco». Fino alla XIII legislatura (1996-2001) l’esistenza di un unico sottosegretario alla Cooperazione stimolò la discussione parlamentare sulla riforma. Nel 2001 la riforma su base geografica del Ministero degli Affari Esteri (MAE) ha causato un’ulteriore frammentazione della leadership, dividendo l’incarico tra quattro sottosegretari: Alfredo Luigi Mantica, responsabile per l’Africa e il Medio Oriente, Margherita Boniver, per l’Asia e l’Oceania, Giampaolo Bettamio, per l’America latina e Roberto Antonione, per l’Europa. Tale ripartizione introduce una vera e propria anomalia rispetto agli altri donatori e moltiplica le difficoltà di coordinamento all’interno dello stesso MAE.
- Durante la XII legislatura (1994-1996), su impulso dell’onorevole Maurizio Menegon apparvero le prime proposte di riforma. Fu soprattutto il Ministro degli Esteri Antonio Martino a lavorare sulla riforma della Cooperazione: la sua proposta, tuttavia, scritta quasi integralmente dal personale diplomatico della Farnesina, non venne mai presentata.
- Nel 1996, la Tesi 29 del Programma dell’Ulivo affermava che l’unica soluzione possibile era «quella di separare il momento politico dell’attività di Cooperazione da quello programmatico-operativo»: prendeva forma il concetto di Agenzia. Con quest’approccio, durante la XIII legislatura (1996-2001), si confrontarono sei proposte, tra cui quella del sottosegretario Rino Serri e quella elaborata dagli

operatori del settore e dalle ONG. Dopo un lungo dibattito, nel 1999 il Senato approvò, sotto forma di Testo Unico, il disegno di legge (ddl) che aveva come primo firmatario l'onorevole Stefano Boco e che prevedeva l'istituzione di un'unica Agenzia per la gestione di tutti gli interventi bilaterali. L'iter si arenò in seguito alla Camera.

- Nella XIV legislatura (2001-2006) furono presentati sei disegni di legge alla Camera e otto al Senato. Anche questa volta si arrivò alla compilazione di un Testo Unico che però, a differenza del 1999, non venne neppure votato a Palazzo Madama.
- La legge vigente continua a disciplinare la materia per inerzia, ovviando al vuoto legislativo generato in passato dai precedenti provvedimenti a termine (le leggi 1222/71, 38/79 e 73/85). Dal 1994, mentre il dibattito parlamentare sulla riforma s'interrompeva a ogni legislatura, la 49/87 venne *de facto* spogliata dei vari elementi che, all'interno del MAE, garantivano visibilità e autonomia alla Cooperazione internazionale. Con l'abolizione del CICS, del Fondo speciale e dell'organo consultivo per la società civile, la Cooperazione divenne del tutto strumentale alla politica estera.
- A partire dal 1996 furono compiuti vari tentativi per affrontare alcune criticità amministrative della 49/87, ma i provvedimenti legislativi introdotti, i cosiddetti decreti *omnibus*, risultarono per lo più disorganici. Alcuni hanno infatti disciplinato più aree d'intervento della Cooperazione, come la 426/96 che ha modificato alcuni articoli della 49, tra cui le modalità per dichiarare l'emergenza e i criteri di stanziamento alle ONG; altri, nell'ambito di leggi più ampie, hanno modificato altre parti della 49. È il caso della 80/2005 sulla competitività, che ha aumentato l'autonomia di spesa delle ambasciate.
- Nel 2000 la «Peer Review»<sup>8</sup> del Development Assistance Committee (DAC)<sup>9</sup> sottolineò che, per aumentare la quota dell'aiuto bilaterale, la legislazione italiana sulla Cooperazione internazionale doveva aprirsi a una maggiore decentralizzazione e garantire un aumento del personale del settore. Quattro anni dopo, sempre il DAC ha considerato la 49/87 troppo dettagliata, definendo la legge priva di una visione d'insieme e attenta solo a disciplinare questioni procedurali altrimenti risolvibili per decreto, come il numero massimo di esperti da impiegare. Anche l'impostazione centralistica e accentratrice della legge, che prevede l'approvazione di Roma su tutti i progetti, è dal DAC considerata inadeguata. In conclusione: per il Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) la legge attuale ha come obiettivo il controllo gestionale annuale, ma finisce per bloccare la programmazione strategica di lungo termine.

### Conti in rosso. Storia quantitativa dell'APS italiano

Negli anni Ottanta, il rapporto APS/PIL passa dallo 0,19% del 1981 a un picco di 0,42% nel 1989. I fondi per la Cooperazione bilaterale tra il 1981 e il 1988 conoscono una crescita straordinaria, salendo del 37% l'anno in termini reali. È singolare il fatto che nello stesso periodo i principali Paesi donatori riducano le rispettive quote destinate all'APS.

In Italia lo stanziamento di risorse destinate all'aiuto pubblico allo sviluppo inizia a diminuire nel 1992, quando per la prima volta il nostro Paese scende sotto la media degli Stati donatori. Tre anni

---

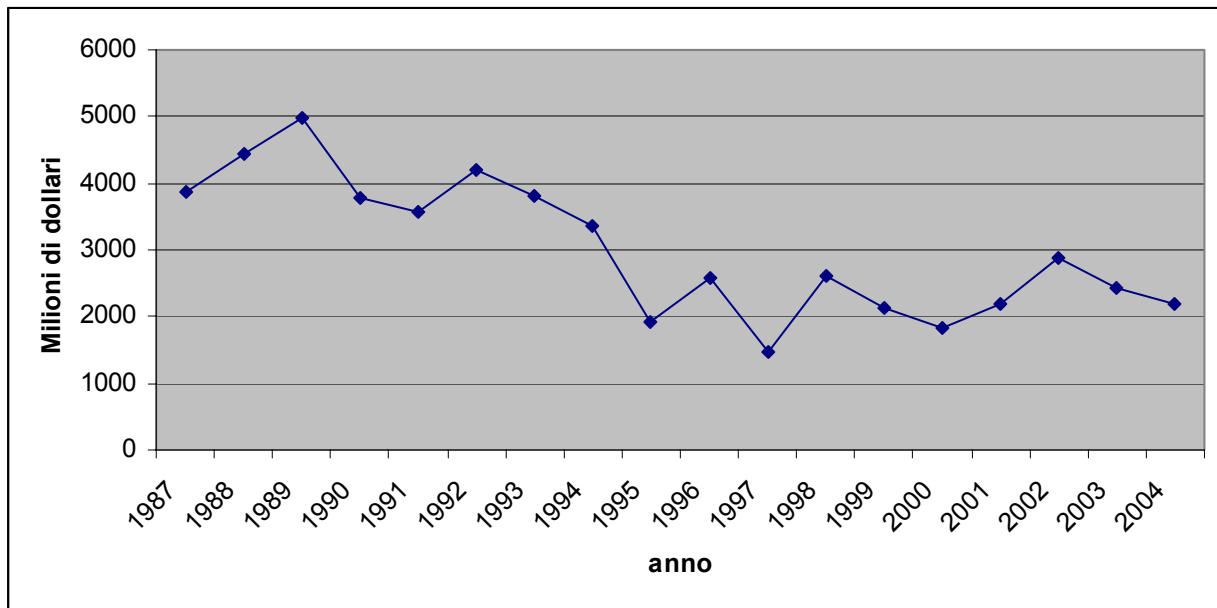
<sup>8</sup> Letteralmente significa «revisione da parte dei pari» ed è il metodo con il quale i grandi enti di ricerca pubblici e privati di tutto il mondo valutano i progetti di legge, di ricerca e di riforma.

<sup>9</sup> Il Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE.

dopo, nel 1995, ha inizio quella che potremmo chiamare l'«altalena dell'aiuto italiano»: l'APS prende cioè a oscillare, restando però intrappolato in una soglia compresa tra lo 0,10% e lo 0,20%. I grafici 1 e 2 mostrano come l'aiuto italiano sia debole e schizofrenico proprio a partire dal 1995, in netta opposizione rispetto all'andamento degli altri Stati donatori che, a partire dal 1998, aumentano in modo costante le risorse destinate alla Lotta alla Povertà.

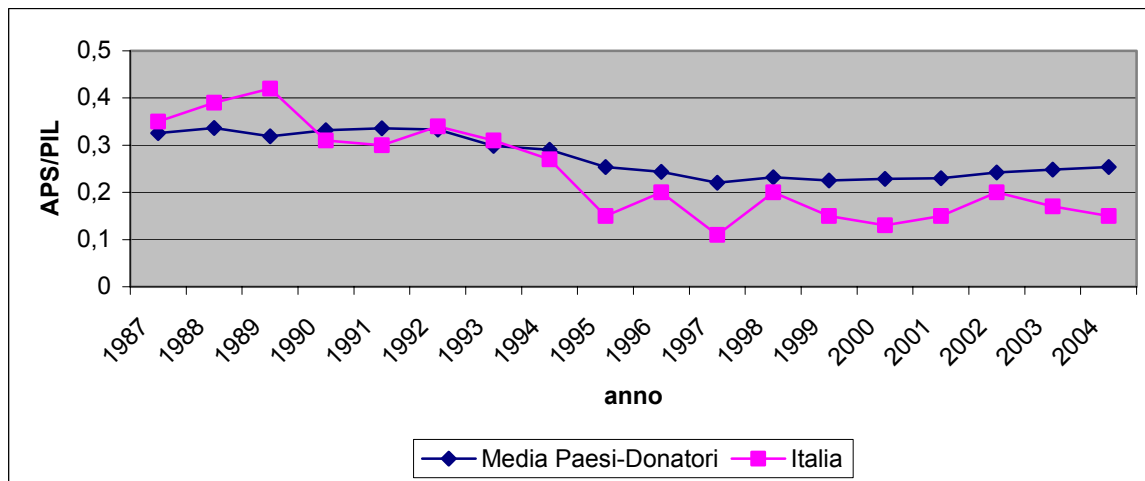
In conclusione: il rapporto APS/PIL italiano presenta un andamento non prevedibile, anche in ragione delle contabilizzazioni delle operazioni di cancellazione del debito. Un chiaro sintomo della mancanza di una programmazione di lungo periodo, assenza che si ripercuote sulle singole iniziative attraverso continui *stop and go* annuali.

**Grafico 1.** Andamento dell'APS italiano, 1987-2004, valore reale 2003 espresso in dollari.



Fonte: elaborazione ActionAid International su base dati DAC. Febbraio 2006.

**Grafico 2.** Confronto andamento APS/PIL % tra Italia e media DAC, 1987-2004.



Fonte: elaborazione ActionAid International su base dati DAC. Febbraio 2006.

## ***Bancarotta o New Deal? L'azione italiana nella Lotta alla Povertà mondiale nel 2010***

Nel corso degli ultimi cinque anni, dopo l'adesione alla Dichiarazione del Millennio, l'Italia ha partecipato alla creazione di una nuova politica mondiale per la Lotta alla Povertà. Sono infatti gli MDGs a sancire per la prima volta la nascita di un patto di solidarietà globale, una sorta di *welfare* mondiale, definendo impegni di lungo termine precisi e soprattutto autonomi rispetto alla politica estera. Con il *consensus* generato intorno alla Dichiarazione del Millennio nasce, in altre parole, una vera e propria politica internazionale di Lotta alla Povertà, che ripartisce compiti e responsabilità in vista del raggiungimento di obiettivi a cui ogni Paese è chiamato a contribuire.

La Lotta alla Povertà è entrata a pieno titolo a far parte delle relazioni esterne di un Paese, siano esse commerciali, agricole, sanitarie o d'immigrazione. L'Italia tuttavia, pur avendo attivamente aderito al *consensus* a livello internazionale, ha invece conservato sul piano nazionale una struttura ancorata alla Cooperazione internazionale intesa come componente della politica estera. Non solo la Lotta alla Povertà non è stata elevata al rango di area autonoma e prioritaria, ma contrariamente a quanto accaduto nel passato, il nostro Paese si è via via sempre più distanziato dalla volontà degli italiani che sono interessati alla Lotta alla Povertà e che, anzi, la considerano un'esigenza primaria<sup>10</sup>.

Attualmente l'Italia, pur essendo la settima economia del globo, stanziava per la Lotta alla Povertà somme alquanto modeste: è ultima in assoluto tra i Paesi industrializzati. Nel 2005 l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano crescerà, ma tale incremento sarà soprattutto l'effetto degli aggiustamenti contabili generati dalle cancellazioni del debito. Il DAC rilascerà le prime statistiche solo all'inizio dell'aprile 2006, e nel quadro delle attuali regole di redicontazione è difficile offrire delle previsioni affidabili; possiamo stimare che le cancellazioni del debito per l'Iraq potranno contribuire all'APS per almeno 800 milioni di dollari, e quella per la Nigeria per almeno 450 milioni. Gli aiuti italiani potranno così toccare la soglia dello 0,29% nel rapporto APS/PIL<sup>11</sup>. Una «bolla di finanza creativa», per intenderci, i cui effetti saranno ancora ben visibili nel 2006, dando una falsa impressione di prosperità. Per la Commissione Europea l'Italia dovrebbe toccare lo 0,24% nel 2010<sup>12</sup>. Ma lo scenario in realtà presenta alcune potenzialità negative e il nostro Paese potrebbe tornare verso volumi decisamente più bassi. Il motivo? L'andamento emerso negli ultimi cinque anni e soprattutto la fine delle misure *una tantum* e della cancellazione dei debiti accoppiata, in caso di una ripresa dell'economia, a una crescita del PIL maggiore rispetto a quella dell'APS. Tutto questo a meno di un improvviso quanto improbabile «colpo di reni» in materia di stanziamenti per la Lotta alla Povertà. Ad ogni modo, che si tratti dello 0,15% o dello 0,29%, siamo comunque lontanissimi dallo 0,51% concordato per il 2010 in sede europea.

Di fronte a questo declino sono mancati degli incisivi interventi di risanamento. Resta la legge 49/87, una legge sulla Cooperazione allo Sviluppo ormai da più parti considerata superata, ma che nonostante i vari progetti di riforma parlamentari, governativi o della società civile avanzati nel corso degli anni, nessuno è mai riuscito a modificare.

---

<sup>10</sup> Cfr. pagg. 28 e 29.

<sup>11</sup> A ulteriore dimostrazione della difficoltà di valutare correttamente l'impatto sui volumi riportati dell'APS delle operazioni di cancellazione del debito, l'Italia aveva trasmesso alla Commissione Europea a marzo 2006, un rapporto APS/PIL dello 0,24% per il 2005, che dopo un mese cresce, quasi per un miliardo, toccando lo 0,29%.

<sup>12</sup> Commissione Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Financing for Development and Aid Effectiveness*. Marzo 2006

## Bancarotta 2010: l'affidamento della Cooperazione

E' possibile proporre uno scenario per la Cooperazione italiana nel 2010, in assenza di cambiamenti radicali da avviare in tempi brevi. Nel 2010 la Cooperazione allo Sviluppo sarà ancora parte integrante della Politica estera italiana e conseguentemente della politica di promozione commerciale del nostro Paese. In assenza di innovazioni, l'indirizzo delle attività di Cooperazione sarà affidato principalmente a due dicasteri: il Ministero del Tesoro, che erogherà il contributo italiano a banche e fondi di sviluppo regionali, e il Ministero delle Attività Produttive che, tramite gli uffici dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE), gestirà l'aiuto ai Paesi poveri puntando sulla promozione del «Sistema Italia». Il Ministero degli Esteri non avrà più alcun ruolo, al di là di quello di quello di coordinamento definito sulla carta. L'Italia si incaricherà della distribuzione di grandi quantità di aiuti alimentari, grazie ai surplus alimentari di arance, riso e grano acquistati dai produttori locali; invierà all'estero consulenti per fare assistenza tecnica e promuovere il *made in Italy*. Ogni iniziativa sarà in qualche modo «legata» all'acquisto di beni e servizi in Italia. Come corollario, si moltiplicheranno le forme di finanziamento tramite sms o altro tipo di intervento volontaristico, a favore di iniziative specifiche promosse dallo Stato.

Sul finire della XV legislatura (2006-2011), il nostro Paese sarà giudicato in base alla consistenza e all'efficienza della sua politica di Lotta alla Povertà in rapporto agli impegni sottoscritti in sede europea nel 2005<sup>13</sup>. L'anno della verità sarà il 2010, quando si valuterà se l'Italia:

- avrà raggiunto 0,51% del rapporto APS/PIL, ossia se avrà erogato 7 miliardi e mezzo di euro (contro i due attuali);

- avrà aumentato l'efficacia delle risorse come raccomandato dal DAC, realizzando il 66% degli interventi attraverso programmi (e non progetti) e duplicando le esperienze di Sostegno al Bilancio.

Qualora il risultato dovesse essere deludente, ovvero se l'Italia entro il 2010 si trovasse ad aver erogato meno risorse, avendole investite per lo più in progetti invece che in programmi di lungo periodo<sup>14</sup>, difficilmente scamperebbe al rischio di essere dichiarata «insolvente» nei confronti della comunità internazionale. La sua Cooperazione verrebbe «liquidata per il bilancio in rosso» nei confronti della Lotta alla Povertà mondiale.

## Piano di risanamento : il *consensus* europeo per lo Sviluppo

Cosa fare, dunque, per evitare la fine e il fallimento della Lotta alla Povertà da parte dell'Italia? Iniziamo con il dire che ogni proposta deve tenere bene in mente la missione da compiere, i tempi e i modi concordati e, più di ogni altra cosa, il contesto europeo entro il quale si muove.

Il *consensus* dell'Unione Europea in materia di Cooperazione allo Sviluppo, approvato dal Consiglio Affari Generali dell'Unione lo scorso 15 dicembre, individua alcuni elementi in grado di orientare le politiche dei Paesi membri:

- raggiungimento dello 0,7% APS/PIL nel 2015 con il target intermedio dello 0,51% nel 2010;
- priorità strategica agli Obiettivi del Millennio
- coerenza tra politiche di sviluppo, migratorie, commerciali e di sicurezza;
- attenzione ai Paesi Meno Avanzati (PMA);
- individuazione dell'Africa quale beneficiario privilegiato: da qui al 2015 al continente africano dovrà essere indirizzata la metà dell'aumento degli stanziamenti;

<sup>13</sup> Precisamente il 25 maggio 2005.

<sup>14</sup> Per esempio il Sostegno al Bilancio: l'unico caso sinora attuato è quello del Mozambico, che tratteremo in seguito.

- riduzione dei costi di transazione<sup>15</sup>;
- moltiplicazione delle esperienze di Sostegno al Bilancio;
- regolarizzazione dei flussi dell'aiuto, in modo da renderli più prevedibili e meno volatili;
- slegare tutto l'aiuto, anche quello alimentare.

Guardare all'Europa per risanare l'azione italiana nella Lotta alla Povertà è anche opinione di **Romano Prodi**: «il primo riferimento è l'Europa e la Cooperazione italiana dovrà perseguire sinergie ed integrazioni con quella europea».

#### Tasso d'interesse politico: programmi elettorali italiani in materia di Lotta alla Povertà

Per **Eveline Herfkens**, responsabile ONU della campagna sugli Obiettivi del Millennio, «è sorprendente che i politici italiani non afferrino il punto che in Italia si possono guadagnare voti, e non perderli, puntando sulla Lotta alla Povertà nel mondo<sup>16</sup>. Ho la netta impressione che da voi la mobilitazione della società civile sia maggiore che in qualsiasi altro Paese, ma che i governanti non abbiano colto l'importanza della questione. Spero davvero che nei prossimi mesi, durante la campagna elettorale, i vostri politici diano una "svolta"». La posizione dell'incaricata di Kofi Annan è dunque piuttosto chiara e severa.

Osserviamo da vicino quali sono le idee programmatiche dei due schieramenti che si contenderanno il Governo il prossimo 9 e 10 aprile.

Nelle pagine del Programma del Centrosinistra presentato l'11 febbraio 2006 si legge che:

- l'Italia non è stata in grado di rispettare gli impegni presi;
- la Cooperazione allo Sviluppo può interagire con la Politica estera (ma non ne rappresenta necessariamente una componente, NdA);
- il nuovo sistema di Cooperazione dovrà avere una delega forte, un'autorità politica chiaramente definita e con piena responsabilità su tutti gli aspetti della Cooperazione, che circoscriva gli indirizzi e li sottoponga all'approvazione del Parlamento;
- il nuovo sistema di Cooperazione dovrà prevedere la costituzione di un ente distinto, preposto alla gestione delle risorse;
- è necessario armonizzare le nostre risorse con un incremento, chiaro anche se modulato, che avvicini l'Italia agli altri Paesi europei, per raggiungere progressivamente l'obiettivo dello 0,7% del PIL;
- è necessario considerare la possibilità di ricondurre a una gestione unitaria tutti i fondi a disposizione della Cooperazione, in particolare quelli impiegati attraverso la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale;
- sulla base della legge 209/2000 (la legge sulla cancellazione del debito), ci impegniamo a promuovere e sostenere processi equi e trasparenti per la riduzione e/o la cancellazione del debito estero dei Paesi in via di sviluppo.

Al programma dell'Unione si accompagnano le dichiarazioni rilasciate da **Romano Prodi**: «le linee guida del nostro impegno saranno sul piano esterno un solido ancoraggio in ambito multilaterale, europeo e globale, per rendere la nostra Cooperazione uno strumento più efficace

---

<sup>15</sup> Per l'Italia ciò significherebbe aumentare in ogni transazione l'ammontare stanziato sopra la media attuale per gli anni 2000-2004 di 500.000 di dollari.

<sup>16</sup> A tal proposito cfr. l'indagine commissionata alla società demoscopica Millward Brown **Delfo** dal Coordinamento Italiano Network Internazionali (CINI) e che è stata presentata a Roma lunedì 13 febbraio 2006, proprio in presenza di Eveline Herfkens. Ne parleremo nell'ultimo paragrafo del presente capitolo.



nella lotta alla povertà e nel sostegno ai processi di democratizzazione dei paesi in via di sviluppo».

Nel programma della Casa delle Libertà, presentato il 25 febbraio 2006, non c'è invece nessun cenno alla Cooperazione internazionale e delle 73 promesse in esso contenute, nessuna affronta i temi trattati dal presente rapporto.

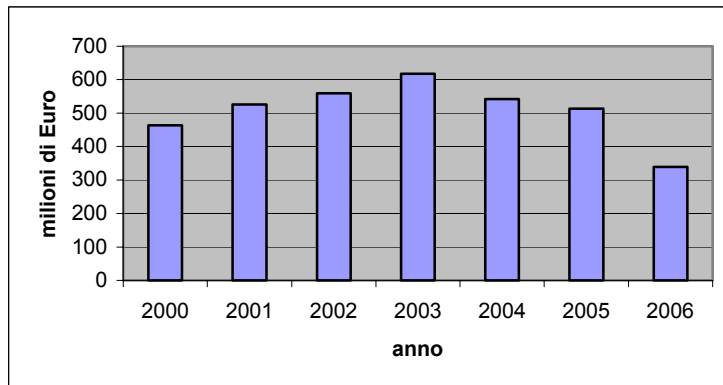
### **2010: investire - erogare 7,5 miliardi di euro, lo 0,51%**

Per quanto il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) del 2003 avesse indicato, anno per anno, l'ideale progressione del rapporto APS/PIL (0,20% nel 2003, 0,23% nel 2004, 0,27% nel 2005 e 0,33% nel 2006), il fatto che nel 2004 si fosse arrivati solo allo 0,15% ha immancabilmente compromesso l'obiettivo di Barcellona, ovvero il raggiungimento dello 0,33% nel 2006. Presumibilmente si toccherà lo 0,29% nel 2005 - ma il 60% circa dell'APS è in questo caso costituito dalla cancellazione parziale del debito iracheno e nigeriano e dal rifinanziamento *una tantum* delle banche di sviluppo - e si ridiscenderà attorno allo 0,20% nel 2006. Il sottosegretario agli Esteri, **Alfredo Luigi Mantica** dichiara che: «I fondi stanziati dalla Legge Finanziaria a favore della Cooperazione allo Sviluppo, d'altra parte, non sono sufficienti a rispettare tutti gli impegni presi». Raggiungere entro il 2010 l'obiettivo dello 0,51% vorrebbe dire mettere a disposizione dell'APS circa 7,5 miliardi di euro, un importo che per essere gestito strategicamente richiederebbe un aumento rilevante del personale della DGCS. In pratica si tratterebbe di un volume di aiuti pari a quello gestito dalla Cooperazione inglese attualmente, che però ha un organico cinque volte superiore rispetto a quello italiano.

Non sarebbe sensato «mettere la casa in ordine» prima di chiedere un aumento degli stanziamenti? A ben vedere però proprio la carenza di risorse ha atrofizzato la struttura della Cooperazione, al punto tale che, senza un serio e immediato investimento politico che punti all'obiettivo del 2010, la Lotta alla Povertà nel nostro Paese rischia l'asfissia. Una parte significativa dei circa 2,4 miliardi di dollari che costituiscono l'APS italiano negli ultimi quattro anni<sup>17</sup> è, ad esempio, composta da risorse «non gestite dalle amministrazioni», come i trasferimenti alla Commissione Europea, banche e fondi e quelle generate sul piano contabile dalla remissione del debito (2,4 miliardi di euro tra 2001 e marzo 2005). Le risorse reali con cui l'Italia dovrebbe avviare una propria iniziativa potranno ammontare a poco più di 500 milioni di dollari l'anno; questo importo è una stima degli stanziamenti che potrebbero essere garantiti ex legge 49/87, stanziamenti che però dal 2003 sono in costante calo.

---

<sup>17</sup> Valore medio annuale dell'APS italiano tra il 2001 e il 2004 (valore reale 2003). Base dati DAC.

**Grafico 3.** Stanziamenti per la legge 49/87 stabiliti in finanziaria, 2000-2005, in milioni di euro.

Fonte: elaborazione ActionAid International su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (leggi finanziarie). Marzo 2006.

### Competenze e trasparenza

In Italia la maggior parte delle risorse stanziate per finanziare la Lotta alla Povertà globale proviene dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La ripartizione delle competenze tra il Ministero degli Affari Esteri e quello dell'Economia è figlia dello spirito dell'art. 4 della legge 49, ma si tratta comunque di una divisione "arbitraria", poiché il dicastero economico non destina risorse soltanto a istituzioni finanziarie ma anche ad alcuni fondi tematici, come l'IFAD (il Fondo internazionale per l'agricoltura) o il GEF (il Fondo Globale per l'ambiente), mentre non finanzia, per esempio, il Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria. In genere durante la discussione della Finanziaria è molto difficile valutare gli stanziamenti per l'APS previsti dal Ministero dell'Economia; una situazione che del resto si ripropone anche dopo l'approvazione della legge, poiché non esiste un documento di sintesi che faccia il bilancio dell'APS complessivo. Tale conteggio, di cui lo Stato dovrebbe farsi carico, sarebbe oltremodo utile per comprendere l'ammontare annuale effettivo destinato all'APS italiano. Per supplire a questa lacuna ActionAid International ha elaborato la tabella 1, dalla quale risulta il calo costante che ha interessato l'APS negli ultimi quattro anni (per un totale di meno 400 milioni di euro netti, dal 2003 al 2006).

**Tabella 1.** Esempio di Budget omogeneo dell'APS italiano\*, costruito sui capitoli di bilancio Esteri e Tesoro, 2003-2006, espresso in euro.

	2003 bilancio gennaio, euro	2004 bilancio gennaio, euro	2005 bilancio gennaio, euro	2006 bilancio gennaio, euro
<b>Ministero degli Esteri, tabella 6, capitoli di bilancio</b>				
2180	458.573.000	383.894.000	365.523.000	120.278.000
2181	38.360.000	73.000.000	68.292.000	34.565.000
2182	70.755.000	94.755.000	88.643.000	125.071.000
2183	20.000.000	20.000.000	18.710.000	18.072.000
2184	7.747.000	774.700	9.118.000	8.974.000
2195	3.799.000	3.799.000	3.554.000	2.482.000
2201	2.796.000	3.132.000	2.930.000	2.744.000
2202	4.131.000	4.663.000	6.000.000	6.013.000
UNIDO 2203	4.788.000	4.701.000	5.114.000	5.114.000
UNICRI 2205	464.000	464.811	464.000	464.811
UNICEF 2206	2.065.371	1.549.000	1.549.000	1.549.000
2210	2.582.285	2.582.000	2.415.000	2.254.000
IDLI 2301	1.032.913	1.032.000	1.032.913	1.032.913
UNCCD FAO IFAD PAM 2302	353.000	425.000	36.600.000	37.127.136
2303	77.469	77.000	77.000	77.469
2251 soppresso 2005	RESIDUO 14.707.000	0		0
<b>Ministero dell'Economia, Tabella 2, capitoli di bilancio</b>				
7175	247.000.000	247.000.000	1.723.000	1.975.000
7179	5.164.569	5.164.000	5.164.000	5.164.000
7180	12.394.000	12.394.000	12.394.000	44.448.000
7400 SACE	50.000.000	50.000.000	0	0
7415	20.000.000	20.000.000	20.000.000	0
7416	0	0	7.230.396	0
1647	320.203.000	320.203.000	350.000.000	462.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>1.272.285.607</b>	<b>1.249.609.511</b>	<b>1.006.533.309</b>	<b>879.405.329</b>

\*Dalla tabella sono esclusi i versamenti obbligatori al budget comunitario, una parte dei quali è ricontabilizzata come APS. Si noti l'importanza della quota comunitaria per l'APS italiano, pari al 32% nel 2002, al 38% nel 2003 e al 48% nel 2004.

Fonte: elaborazione ActionAid International su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (leggi di bilancio). Marzo 2006.

### *Gli altri Paesi...*

In Danimarca, Finlandia e Nuova Zelanda l'autorità politica che si occupa di Cooperazione ha anche il controllo totale delle risorse. Pur collaborando con il Ministero delle Finanze, in Germania il Ministero per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo si avvale invece di due agenzie per gli interventi di Cooperazione e per i contributi alle banche di sviluppo regionali, mentre in Italia questo ruolo è svolto dal Tesoro.

Per garantire maggiore trasparenza, a partire dal 1995 l'Olanda ha adottato il Budget Omogeneo per la Cooperazione internazionale: un documento che organizza tutte le risorse disponibili in cinque capitoli (sicurezza, integrazione europea, sviluppo sostenibile, relazioni bilaterali e ordine internazionale), individuando per ciascuno la quota di APS (per esempio, il 5% delle spese per la sicurezza e il 60% per lo sviluppo sostenibile).

## Pochi soldi ma certi?

La tabella degli stanziamenti decisi dalla Finanziaria non dice molto però su quanto potrà in seguito essere speso per gli APS, vista la pratica del Ministero Economia di operare tagli alle risorse a disposizione.

Per fare solo alcuni esempi, nel 2000 sono stati tagliati alla cooperazione allo sviluppo 10 milioni di euro in favore di operazioni di *peacekeeping*; nel 2004, 150 milioni sono stati stornati dal bilancio del Ministero degli Esteri a seguito delle manovre di assestamento. Nel 2005 il Decreto sulla Competitività ha sottratto all'APS 8 milioni di euro e altri 6 milioni sono andati a un maxi-emendamento di fine anno, a valere sul 2006.

### *Gli altri Paesi ...*

Nel dicembre 2005, con l'istituzione di una tassa sui biglietti aerei, il Parlamento francese ha creato un Fondo per gli Obiettivi del Millennio. In esso confluiscono i nuovi proventi, che dovrebbero garantire un maggior grado d'intangibilità all'APS rispetto ai provvedimenti per il controllo della spesa pubblica. Nel contesto italiano, le operazioni di cartolarizzazione, ossia l'emissione di «titoli per lo sviluppo» garantiti a cinque anni dallo Stato, costituiscono la maggiore garanzia per il rispetto degli obiettivi quantitativi, sebbene possano avere ricadute negative sulla crescita dell'indebitamento nazionale.

## Perché pochi soldi?

### *1. La crisi economica.*

La prima causa che secondo il Centrodestra ha determinato la drastica riduzione della percentuale del PIL riservata all'APS è la crisi economica del Paese: «Il trend dell'economia italiana è quello che conosciamo tutti», commenta **Luca Volonté**, capogruppo dell'UDC alla Camera e membro della Commissione permanente Affari Esteri e Comunitari. «Per questo, pur avendo preso degli impegni, è difficile immaginare che in una situazione di stagnazione o di recessione com'è quella italiana negli ultimi cinque anni, si potesse aumentare lo stanziamento per la Cooperazione internazionale». E ammette: «Posticipare gli obiettivi di Barcellona non significa venir meno agli impegni, bensì guardare a essi con realismo, per mantenerli nei prossimi anni». Analoga a quella di Volonté la posizione del Ministro degli Esteri **Gianfranco Fini**, secondo il quale «le restrizioni di bilancio - legate alla congiuntura economica sfavorevole - non ci hanno consentito di destinare alla Cooperazione allo Sviluppo quanto in precedenza auspicato». Per **Guido Crosetto**, deputato di Forza Italia e sottosegretario uscente all'Economia, la Cooperazione internazionale «è senz'altro uno dei punti prioritari, ma prima bisogna rimettere il Paese nelle condizioni di produrre. Solo allora potremo pensare alla Cooperazione». Verrebbe da pensare a una contraddizione in termini: se la Lotta alla Povertà è davvero prioritaria, perché mai rimandarla *sine die*? Più realista appare **Alberto Micheli** (Forza Italia), rappresentante italiano per l'Africa al G8 del Presidente del Consiglio dei Ministri, per il quale «c'è un impegno sui parametri stabiliti a Lisbona, Barcellona e Monterey. Parliamo dello 0,33% dell'APS entro l'anno prossimo (obiettivo che quest'anno non siamo riusciti a onorare), dello 0,51% entro il 2010 e dello 0,7 % entro il 2015. Ma tutto dipenderà dalla nostra economia, che ristagna come non mai dagli ultimi 20 anni». Un modo per reperire le risorse, secondo Micheli, è approfittare del fatto che «entro il 2006 verrà fatto rientrare dall'Iraq il contingente italiano, che costa un miliardo di euro l'anno: molti di quei soldi potrebbero essere utilizzati per la Cooperazione».

## 2. I limiti europei.

Raccoglie un certo consenso l'opinione che l'aumento delle risorse destinate all'APS in una situazione di scarsa crescita economica troverebbe un limite invalicabile nei parametri europei, che fissano il rapporto deficit/PIL al 3%. Cifra che però, stando agli ultimi dati dell'istituto nazionale di statistica (ISTAT) e nonostante la continua riduzione degli stanziamenti per l'APS, l'Italia ha già sfiorato, portandosi al 4,1%. Molti politici ritengono che la soluzione sia quella di rendere flessibile il Patto di Stabilità per escludere l'APS dalla contabilizzazione dalle statistiche del deficit. Sembra sposare questa idea **Maurizio Gasparri** (Alleanza Nazionale), secondo il quale «dobbiamo indurre Bruxelles a rivedere il Patto di Stabilità per escludere alcune spese dal calcolo del 3% affinché, a fronte di spese documentate di aiuti ai Paesi poveri, si possa sfondare il tetto del rapporto deficit/PIL di un ulteriore 0,5%-0,6%. Allentare i vincoli dell'Unione Europea ci consentirà di aumentare le risorse per la Cooperazione internazionale». **Stefano Manservigi**, alla guida della Direzione Generale per lo Sviluppo alla Commissione europea risponde alle tesi di Gasparri: «Nel Patto di Stabilità riformato c'è già un'importante disposizione che prevede che nell'analisi della situazione finanziaria di un Paese si debba tenere conto delle attività di Cooperazione internazionale. Il Patto è stato riformato in un anno in cui l'aumento della Cooperazione allo Sviluppo era ben visto, e allora si è stabilita questa regola molto importante, che consente di analizzare la qualità delle spese sostenute. Quelle per l'APS sono considerate spese di alta qualità».

## 3. Altre priorità.

Non convince, in questo dibattito, il riferimento alla situazione della finanza pubblica italiana quale unica colpevole della riduzione dell'APS. Altri Paesi dell'Unione europea, che vivono le nostre stesse difficoltà economiche hanno tuttavia dimostrato una disposizione diversa. È il caso della Germania e del Portogallo, che malgrado la crisi, hanno comunque aumentato i livelli di APS/PIL, attestandosi su un incoraggiante 0,26 - 0,27%. **Carlo Giovanardi** (UDC), Ministro uscente per i Rapporti con il Parlamento, spiega: «Ci vuole più onestà intellettuale e meno ipocrisia. È inutile continuare a dire che la Cooperazione e l'aiuto ai PVS sono tra le priorità se poi all'improvviso se ne aggiungono mille altre che le mettono in secondo piano». Per **Walter Veltroni** (DS) «non solo la cifra dello 0,7% è ormai un miraggio, ma la cosa grave è che non si vedono segnali che facciano sperare in un diverso atteggiamento». Al contrario: «Sulla base della Legge finanziaria la Cooperazione allo Sviluppo appare l'ultima delle preoccupazioni». Per **Lapo Pistelli**, europarlamentare e responsabile Esteri della Margherita, le politiche di Cooperazione internazionale «non sono un lusso da mettere in discussione nei momenti in cui la situazione economica è sfavorevole». Pistelli sottolinea come «per raggiungere l'obiettivo intermedio dello 0,51% del PIL entro il 2010, l'Italia dovrebbe stanziare 8 miliardi di euro, mentre per centrare lo 0,7% entro il 2015, la cifra dovrebbe salire a 11 miliardi di euro. Per questo è necessario considerare l'APS come uno degli elementi fondamentali delle relazioni esterne di un Paese». **Vasco Errani** (DS), presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni, oltre che Presidente della Regione Emilia Romagna, cita l'ex Presidente della Banca Mondiale James Wolfensohn: «Spendiamo ogni anno 900 miliardi di dollari per la difesa e appena 60 miliardi di dollari in aiuto allo sviluppo. Se spendessimo 900 miliardi in aiuto allo sviluppo non avremmo bisogno di spenderne più di 50 per la difesa».

## Pochi soldi anche in futuro?

Sull'inserimento nel programma del Centrosinistra di un percorso d'avvicinamento per arrivare allo 0,7% nel 2015, il leader dell'Unione **Romano Prodi** prometteva nel giugno del 2005: «Assolutamente sì, lo farò. E questa sarà una delle grandi priorità della mia azione di governo a

livello internazionale, così come è stata una dei punti fermi del mio piano di azione negli anni di Bruxelles, alla guida della Commissione Europea. Anche prima di Monterey mi sono battuto per aumentare l'APS e procedere progressivamente verso il raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7%. L'ho fatto in ogni occasione, durante gli incontri internazionali così come ai vertici del G8. La stessa credibilità delle istituzioni viene giudicata anche e soprattutto alla luce del modo in cui impegni di questo genere vengono rispettati». Ma, a differenza di quanto promesso a giugno 2005, nel programma dell'Unione non è stato inserito alcun percorso d'avvicinamento per arrivare allo 0,7% nel 2015. **Veltroni** è cauto in merito al futuro dell'APS: «Anche il Centrosinistra, se governerà nella prossima legislatura, dovrà fare i conti con la scarsità delle risorse». Secondo **Enrico Letta**, della Margherita, «la *road map* fissata a Barcellona deve essere la bussola per il Centrosinistra, specie nella prospettiva di tornare alla guida del Paese nel 2006». **Emma Bonino** aggiunge: «Non è pensabile che il sistema Paese possa promuoversi all'estero senza una politica efficace verso l'area del Mediterraneo, l'Africa e l'America Latina. Far crescere l'APS è chiaramente una scelta politica e non va dimenticato che negli anni Ottanta fu proprio grazie alla campagna dei Radicali contro la fame nel mondo che furono reperite maggiori risorse e furono create specifiche strutture per fronteggiare le emergenze nell'ambito della Cooperazione. L'esperienza insegna che in questo settore la mobilitazione e la pressione sui governi deve essere costante».

*Trovare i soldi: strumenti complementari di finanziamento  
della Lotta alla Povertà*

L'Italia parteciperà per i prossimi 25 anni al progetto pilota International Finance Facility for Immunization (IFF-im) con un contributo annuale di 30 milioni di euro, mentre non è particolarmente entusiasta di fronte al progetto francese della tassa sui biglietti aerei. Secondo un rapporto del CeSPI<sup>18</sup>, settori bancari e i tecnici della Cooperazione allo Sviluppo sostengono l'idea di una *carbon tax*<sup>19</sup> e il miglioramento dei circuiti delle rimesse. Un emendamento alla Finanziaria 2006, Giorgetti-Landi di Chiavenna, proponeva l'introduzione di una tassa sugli immigrati, con la costituzione presso la DGCS di un Fondo per lo sviluppo e la solidarietà. Questo Fondo doveva essere finanziato, in parte, dal versamento di un contributo di 30 euro da applicare su ogni visto d'ingresso e permesso di soggiorno, che si trattasse di un semplice rinnovo o del rilascio iniziale. Il Fondo avrebbe dovuto usare anche un gettito derivante dalle accise sui tabacchi.

Lo strumento finanziario che l'Italia ha scelto per finanziare lo Sviluppo è la *de-tax*<sup>20</sup>, proposta internazionalmente a Johannesburg nel 2002, lanciata nell'ottobre 2003 con un provvedimento valevole per un triennio (2003-2005), e dotata di una copertura complessiva di 11 milioni di euro. Una mozione dell'onorevole Alberto Michelini di Forza Italia, nell'ottobre del 2004, impegnava l'esecutivo «a realizzare compiutamente il progetto della de-tax», ma a oggi non vi sono dati sui risultati raggiunti.

Il Centrosinistra indica nel programma la Tobin tax<sup>21</sup> come strumento per finanziare le maggiori sfide dello Sviluppo, quali la lotta all'AIDS e la sicurezza alimentare. A Famiano Crucianelli (DS) si deve la proposta di un simile disegno di legge da attivarsi con la partecipazione minima di sei Paesi europei. Il 13 dicembre 2005 è stato proposto un Testo unico.

<sup>18</sup> CeSPI, Strumenti innovativi i finanziamento dello sviluppo, dicembre 2005.

<sup>19</sup> Tassa sui combustibili (parzialmente legata all'anidride carbonica emessa nella combustione) che ha lo scopo di far ricadere i danni ambientali causati dalle emissioni di CO2 sul soggetto che le emette.

<sup>20</sup> Si tratta di un prelievo percentuale, dell'1%, da ritagliare all'interno dell'IVA, e destinato espressamente a concrete iniziative sociali.

<sup>21</sup> Si tratta di una tassa sulle transazioni finanziarie dello 0,1%.

## 2010: orientare - un Ministro per la Lotta alla Povertà

L'art.1 della 49 prevede che la Cooperazione allo Sviluppo sia «parte della politica estera»: per questo motivo è incardinata nel Ministero degli Affari Esteri, è indirizzata e controllata dalle Commissioni Esteri dei due rami del Parlamento, e non ha una rilevanza autonoma ma deve ritagliarsi uno spazio all'interno delle discussioni in materia di Politica Estera, rischiando perennemente la marginalizzazione. Per avere un'idea di quanto la Cooperazione sia talvolta diventata una tematica residuale possiamo prendere in considerazione i lavori parlamentari: se la Commissione Esteri della Camera ha trattato 15 progetti relativi alla Cooperazione allo Sviluppo su un totale di 85 progetti di legge discussi durante la XIV legislatura, in Senato la Commissione Esteri ha affrontato la Cooperazione allo Sviluppo solo in 46 ordini del giorno su 285.

A livello di Governo, il Ministro degli Esteri **Gianfranco Fini** ha sostenuto: «Nella prossima legislatura proporrò la creazione di un vice Ministro per la Cooperazione allo Sviluppo presso la Farnesina, al fine di assicurare al tempo stesso un'opportuna autonomia operativa e il necessario raccordo con la politica estera nazionale». **Ivo Tarolli** (UDC) ventila la possibilità di istituire un vice Ministro che faccia da raccordo tra il Ministero degli Esteri e quello dell'Economia. **Maurizio Gasparri**, invece, avanza la possibilità di un sottosegretario *ad hoc* (con cui si tornerebbe alla situazione pre-2001) ed esprime forti dubbi circa la creazione di un vero e proprio Ministero. A questo proposito l'Unione non sembra compatta e se **Nicola Manca** (DS) si esprime a favore di un vice Ministro, la proposta non incontra consensi unanimi; mentre un Ministero dedicato è stato infine invocato dal Verde **Alfonso Pecoraro Scanio**. **Romano Prodi** parla genericamente di «un'avvocato istituzionale» che possa difendere il bilancio della Cooperazione.

*A prescindere dalle varie posizioni la domanda da porsi è: gli interessi della Lotta alla Povertà sono oggi ben rappresentati dal Ministero degli Affari Esteri?*

Dopo l'eliminazione del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) nel 1993, si prevede che il coordinamento della politica di Cooperazione allo Sviluppo tra i vari dicasteri in seno all'Economia e al MAE avvenga nel più ampio contesto del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). In realtà, l'assenza di una leadership ministeriale per la Cooperazione ha fatto sì che il CIPE trattasse per l'ultima volta le questioni della Lotta alla Povertà nel 2002, approvando lo «slegamento» dell'aiuto. In passato il CIPE si era anche occupato di individuare i principali Paesi beneficiari della Cooperazione bilaterale, ma non ha mai discusso di risorse programmate per la Cooperazione, limitando il coordinamento allo sviluppo alla creazione di tavoli interministeriali

La moltiplicazione dei dicasteri impegnati nelle attività di cooperazione, dalla Salute all'Innovazione Tecnologica, e i diversi livelli di coinvolgimento non favoriscono certo una politica di sviluppo coerente. Il DAC ha evocato la Politica Agricola Comune (con i sussidi per olio d'oliva, lo zucchero e il riso), le problematiche in materia di immigrazione e lo «slegamento» dell'aiuto quali aree che meriterebbero l'attenzione italiana; la DGCS sembra però non esprimersi in merito alle questioni del commercio estero. Anche gli stanziamenti italiani per la lotta all'AIDS non sono accompagnati da un adeguato impegno per garantire l'accesso a minor costo ai farmaci salva-vita. L'onorevole **Laura Cima** (Verdi) affrontando la questione della lotta all'AIDS e del costo dei farmaci nel corso dell'interrogazione n.5-04289 alla Camera, ha denunciato tutta l'incoerenza di un'azione frammentaria: «Fra la tutela della proprietà intellettuale relativa ai brevetti delle società multinazionali per la produzione di farmaci anti-AIDS e la difesa del diritto alla salute delle popolazioni mondiali, il Governo italiano ha scelto come prioritaria la prima strada»<sup>22</sup>. Al momento non esiste, tra i Paesi donatori, alcun indice internazionalmente riconosciuto che valuti la coerenza

<sup>22</sup> Interrogazione a risposta immediata, 18 maggio 2005.

delle politiche di sviluppo anche se il Commitment to Development Index (CDI), del centro di ricerca statunitense *Centre for Global Development* e<sup>23</sup>, rappresenta il tentativo più sofisticato di mettere a confronto la coerenza delle politiche d'aiuto dei donatori con le corrispondenti politiche commerciali, migratorie, ambientali e di sicurezza: negli ultimi tre anni l'Italia è costantemente attestata nelle ultime posizioni del CDI.

#### *Gli altri Paesi...*

Altri donatori hanno messo a punto strumenti pluriennali di coordinamento tra dicasteri che prendono la forma di contratti vincolanti. È il caso del Public Service Agreement (PSA) inglese, definito insieme dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal quello per lo Sviluppo Internazionale (Department for International Development, DFID) e dal Primo Ministro. Nel PSA si identificano, con cadenza triennale, gli obiettivi operativi che guidano le politiche e l'azione del DFID, sulla base dei quali sono in seguito definiti i corrispondenti stanziamenti di risorse del ministero finanziario. Il PSA presenta obiettivi chiari su cui si concentra la capacità di elaborazione strategica e di attuazione dell'intera struttura, e a cui deve corrispondere un'adeguata allocazione delle risorse. Il PSA consente inoltre di valutare anche la coerenza delle politiche. Per esempio, l'Obiettivo operativo numero 4 dell'attuale PSA si riferisce alla necessità di assicurare una significativa riduzione delle barriere commerciali imposte dall'Unione Europea e dall'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC), per fornire maggiori opportunità ai PVS e, pertanto, è condiviso con il Ministero per il Commercio con l'Estero. L'Olanda, per garantire la coerenza delle politiche di sviluppo, ha dal canto suo allestito un'apposita unità operativa che seleziona gli argomenti giudicati più rilevanti. Sulla questione dell'esportazione delle armi, il DFID è consultato regolarmente assieme ai ministeri della Difesa e dell'Industria, e, per esempio, si è opposto alla vendita di un radar alla Tanzania.

### **2010: prioritizzare - un'azione strategica capace d'impatto**

La chiarezza strategica è una pre-condizione indispensabile per un conseguente impiego efficace e coerente delle risorse. Se la Lotta alla Povertà è una sfida irrinunciabile, gli approcci e gli sforzi della comunità dei donatori sono profondamente mutati nel tempo e pertanto le linee guida approvate nel 1999 difficilmente riescono a integrarsi al nuovo *consensus* sull'APS emerso nel XXI secolo. Riflettendo sulle priorità strategiche, il DAC ha sottolineato che le linee guida che l'Italia si è data per la riduzione della povertà sono troppo generiche e che il nostro Paese deve ancora decidere a quali Obiettivi tematici del Millennio dedicarsi principalmente. La Germania, per esempio, con il Piano d'azione 2015, fa della sicurezza alimentare e della difesa dell'ambiente l'obiettivo verso cui rivolgere la sua azione di Cooperazione. In Italia, invece, l'assenza di un indirizzo strategico adatto alla nuova cornice degli MDGs ha fatto crescere l'incertezza sulla destinazione delle risorse e ha trasformato la politica di sviluppo italiana in un insieme eterogeneo di progetti, incapace di qualsiasi continuità, tanto rispetto ai settori quanto rispetto ai Paesi.

In base all'art. 2 della 49/87, le Relazioni Previsionali e Programmatiche annuali del MAE hanno tentato di colmare questa lacuna, ma la portata rimane di breve respiro: settori e destinatari mutano di anno in anno.

---

<sup>23</sup> Centre for Global Development, [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi).



Tabella 2. Confronto delle Relazioni Previsionali e Programmatiche, anni 2000, 2002, 2005, 2006.

	Previsionale 2000	Previsionale 2002	Previsionale 2005	Previsionale 2006
<b>Ripartizione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cooperazione intende destinare circa il 65% dell'APS ai Paesi Meno Avanzati.</li> <li>• Il 60% degli interventi va al multilaterale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tornare alla media dello 0,22%</li> <li>• Ogni incremento delle risorse al MAE è destinato al rafforzamento della Cooperazione bilaterale</li> <li>• Sostegno a <i>de-tax</i></li> <li>• Essere tra i primi 10 donatori Onu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1, 4 e 2,4 miliardi di euro nel biennio 2005-2006 per rispettare gli impegni presi a Barcellona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta di Legge per finanziare il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria</li> <li>• Proposta di Legge per il rifinanziamento della convenzione di Londra</li> <li>• Proposta di Legge per il finanziamento IFF-Im</li> </ul>
<b>Settori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione della condizione femminile nei Paesi del Mediterraneo e nell'Africa subsahariana</li> <li>• Rafforzamento dei programmi per lo sviluppo delle Piccole e medie imprese</li> <li>• Programma di lotta all'AIDS</li> <li>• Eliminazione delle coltivazioni di stupefacenti</li> <li>• Valorizzazione del patrimonio culturale</li> <li>• Programmi di formazione in Italia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione Povertà</li> <li>• Piano G8 per l'Africa</li> <li>• Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria</li> <li>• Educazione</li> <li>• Debito</li> <li>• Sostegno a Capacità Commerciali</li> <li>• Sostegno a donne</li> <li>• Interventi Umanitari</li> <li>• Necessità di sostituire l'aiuto progetto con sostegno a programmi settoriali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lotta alle pandemie: Fondo Globale lotta all'AIDS, tubercoli e malaria</li> <li>• Sicurezza alimentare</li> <li>• E-government</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lotta alle pandemie</li> </ul>
<b>Aree Geografiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentrazione degli interventi in un gruppo di Paesi non superiore a 20</li> <li>• Le risorse della 49 concentrate per l'80% nei Balcani, in Medio Oriente, nell'Africa del nord, nel Corno d'Africa, nei Paesi dell'Africa australe, in Cina e in India.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Africa Sub-sahariana, Iraq e Afghanistan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Africa Sub-sahariana, Iraq e Afghanistan</li> </ul>

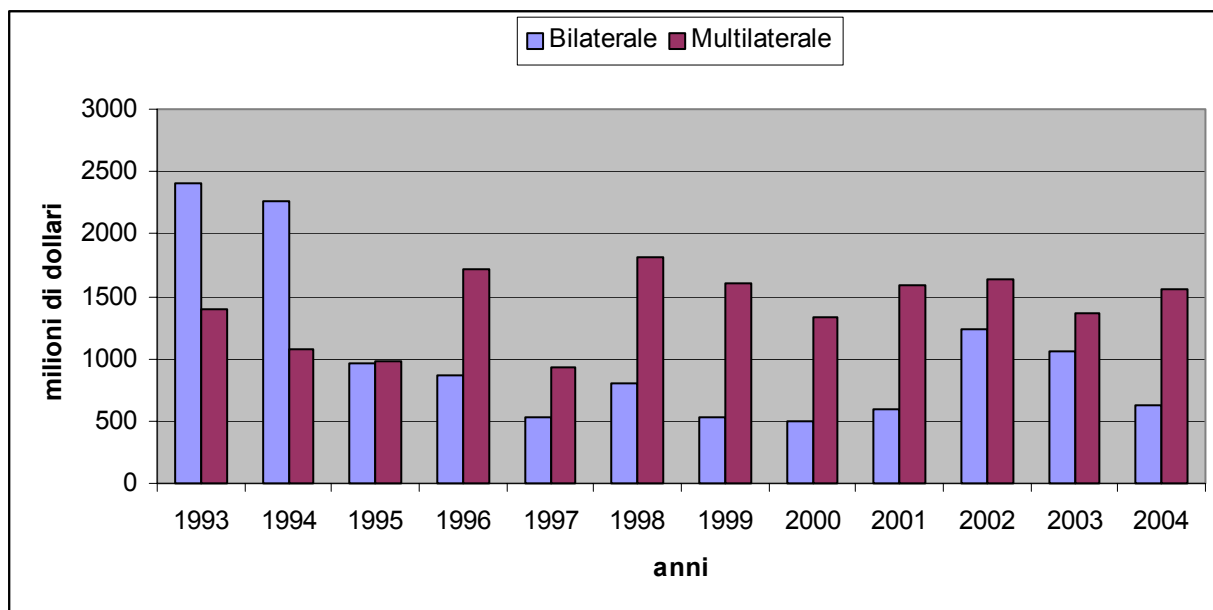
Fonte: elaborazione di ActionAid International su base dati Ministero degli Affari Esteri (Relazioni previsionali e programmatiche; anni: 2000, 2002, 2005 e 2006). Marzo 2006

### Ripartizione. L'ONU e la scelta obbligata del multilaterale dettata dalla burocrazia

Tra gli obiettivi previsti nel 2002 spicca la scelta del multilaterale, ovvero mantenere l'Italia tra i primi dieci finanziatori delle Nazioni Unite. Una promessa a grandi linee mantenuta nonostante dal 2004 al 2005 l'Italia sia passata dall'ottavo al nono posto nella classifica dei donatori ONU. Tuttavia in seguito delle disposizioni finanziarie del 2006 e degli eventuali impegni presi dagli altri donatori, il nostro Paese potrebbe perdere alcune posizioni<sup>24</sup>.

La quota del multilaterale attribuita a banche o fondi regionali è cresciuta nel tempo, toccando il 79% nel 2004. Dopo il 2000, con l'apparente ripresa del bilaterale, la politica di cancellazione del debito si è tradotta, *de facto*, in una riduzione degli stanziamenti reali. L'On. **Michelini** (Forza Italia) ammette il trend negativo: «La debolezza della Cooperazione sta nel fatto che diamo molto al multilaterale e meno al bilaterale». Gli fa eco **Emma Bonino**, convinta che «l'Italia abbia abdicato a una politica di Cooperazione vera e propria, consegnandosi pressoché esclusivamente al canale multilaterale».

**Grafico 4.** Andamento degli stanziamenti bilaterali-multilaterali, 1993-2004, in milioni di dollari, valore reale 2003.



Fonte: elaborazione di ActionAid International su base dati OECD-DAC. Marzo 2006

Si poteva fare altrimenti? Gli stanziamenti del multilaterale superano il bilaterale a partire dal 1995, successivamente all'abolizione del Fondo Speciale e della necessaria riconduzione delle attività bilaterali alle regole della Ragioneria. Accade infatti che la Ragioneria di Stato controlli *ex ante* la congruenza dei costi dei progetti approvati dal Direzionale e che tale controllo amministrativo sia così minuzioso che prima del via libera possano trascorrere sei mesi. La lentezza delle procedure di erogazione dei fondi ha spinto, alla fine, a preferire il multilaterale sul bilaterale. Va detto tuttavia che la «scelta multilaterale italiana» è un'opportunità amministrativa che consente

<sup>24</sup> Estrapolazione di ActionAid International elaborata sulla base delle disposizioni della finanziaria e dei dati DAC.

di non bloccare i fondi e non un'opzione strategica vera e propria. Si tratta in qualche modo di *un multilaterale senza multilateralismo*. Molti Paesi donatori hanno ridotto i tempi d'erogazione, condensando in un unico momento la fase decisionale e politica (quella del Direzionale) e l'esborso (il controllo della Ragioneria)<sup>25</sup>. Il ruolo di freno della Ragioneria emerge chiaramente dai numeri: secondo le relazioni del Ministero degli Affari Esteri, dal 2000 la capacità deliberante della DGCS è aumentata passando da 740 milioni di euro a 948 milioni nel 2004, mentre le somme erogate sono invece passate dai 570 milioni del 2001 ai 562 del 2004.

### *Eliminazione del Fondo Speciale*

Il Fondo Speciale che centralizzava le risorse per gli interventi bilaterali a dono era esterno alla contabilità generale dello Stato ed è stato eliminato, insieme a tutti gli altri fondi speciali, per rispettare i parametri di Maastricht in materia di deficit e di debito. Recentemente, a fronte degli impegni internazionali pregressi e della recente modifica del Patto di stabilità, si è tentato di derogare a questo principio proponendo l'esclusione dell'APS dalla statistica del deficit. Con la fine del Fondo Speciale, la Cooperazione ha iniziato ad avere un costo che poteva giustificarsi solo a fronte di chiari ritorni; una dinamica che ha evidenziato i costi dell'APS. Secondo gli autori della «Peer Review» del DAC «in tal modo si è rovesciato lo spirito della 49/87, in uno dei pochi punti in cui la legge era buona. Bisogna tornare a sostenere la necessità di un'autonomia finanziaria per la Cooperazione al fine di evitare sconvolgimenti nei flussi e nella distribuzione geografica degli aiuti». Tra le varie proposte di riforma discusse durante la XIII e XIV legislatura, si chiedeva proprio la ricostituzione di un Fondo Unico che controllasse le risorse bilaterali, sia a dono che a credito.

La rigidità amministrativa introdotta all'indomani del 1995 s'inserisce nella struttura «centralista» prevista dalla 49 e genera la quasi paralisi delle strutture della Cooperazione italiana presenti nei Paesi. Di norma infatti, l'approvazione delle iniziative non spetta alle Unità tecniche locali (UTL), limitate a funzioni istruttorie e di monitoraggio, bensì alla DGCS che detta tutte le disponibilità finanziarie. In rari casi è l'ambasciata a gestire i fondi, come nel caso della «Missione umanitaria, di stabilizzazione e di ricostruzione in Iraq», per cui un emendamento alla Finanziaria ha conferito alla rappresentanza diplomatica la gestione di 22,9 milioni di euro. Il bisogno di una maggiore autonomia decisionale sul campo è fortemente presente anche nelle rappresentanze all'estero; dal 1995 sono cresciuti gli stanziamenti non rendicontati verso le ambasciate e la legge 80/2005<sup>26</sup> ha stabilito autonomie di spesa per le ambasciate, che però mancano ancora di un proprio budget.

### *Gli altri Paesi...*

L'aumento delle responsabilità di cui sono titolari le UTL sarebbe in linea non solo con l'agenda DAC sull'armonizzazione ma anche con quello che sta avvenendo a livello comunitario, con la *Deconcentrazione delle Delegazioni* che, dal 2000, sono state progressivamente dotate del potere di formulare e approvare un progetto. La Danimarca, per esempio, è il donatore con il più alto grado di *devolution* e le unità locali della sua agenzia per la cooperazione hanno un budget triennale negoziato dall'ambasciatore stesso. Il DAC ha raccomandato all'Italia di dotare le sue UTL di autonomia di spesa su budget quinquennali, limitando l'azione centrale a un semplice controllo di qualità.

<sup>25</sup> Prendendo spunto dalla gestione delle emergenze, per le quali il DGCS e la Ragioneria dello Stato prevedono procedure più rapide (della durata di un mese), sempre nella *peer review* il DAC ha sottolineato che tali procedure potrebbero dimostrarsi efficaci anche per gli interventi di Cooperazione allo Sviluppo.

<sup>26</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.

### Settori. Poco Sviluppo ma molto debito, emergenza e assistenza tecnica

Dall'analisi delle Relazioni Previsionali, i settori che sembrano godere di costante attenzione all'interno della programmazione sono la lotta all'AIDS e alle grandi pandemie, e la sicurezza alimentare. Negli ultimi cinque anni l'Italia sembra cioè aver trovato il suo valore aggiunto in questi due settori, ma non sempre le strategie si trasformano in risorse.

I fondi complessivi per la lotta alle pandemie sono aumentati progressivamente dai 10 milioni di dollari annui del 2000 agli oltre 70 milioni del 2003. Tuttavia, per effetto dell'assestamento e malgrado le rassicurazioni del Ministro Giovanardi<sup>27</sup>, nel 2004 i 100 milioni di euro destinati al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria sono stati tagliati. Sono stati reintegrati nel 2005, ma mancano ancora 20 milioni di euro rispetto al totale previsto per i due anni.

Nel caso della sicurezza alimentare, sono le mozioni parlamentari a illustrare la mancata realizzazione di quanto promesso: se infatti la mozione del novembre 2001 dell'onorevole **Valerio Calzolaio** (DS), impegnava il Governo a fornire nel 2001 un contributo straordinario di 100 milioni di dollari per consolidare il programma per la sicurezza alimentare dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), secondo l'interrogazione dell'onorevole **Nuccio Iovene** (DS) del 12 gennaio 2006, la somma non è stata ancora versata<sup>28</sup>.

In mancanza di un chiaro documento che espliciti la strategia pluriennale, è possibile dedurre le priorità settoriali in base all'andamento degli stanziamenti nell'ultimo quinquennio.

**Tabella 3.** Percentuale sul bilaterale degli stanziamenti settoriali, 2000-2004.

Settori	2000	2001	2002	2003	2004	Quote % per settore 2000-2004
Istruzione	3,19	11,29	5,14	1,99	8,93	5,50
Sanità	3,82	2,05	1,66	0,14	2,06	1,81
Sanità di Base	1,85	0,95	0,22	5,17	2,96	2,25
Programmi Demografici	1,01	0,33	0,56	0,11	0,46	0,48
Programmi igienico-sanitari	7,48	2,76	0,40	0,55	0,63	2,09
Governance	0,58	2,24	0,73	2,77	4,16	1,95
Altri servizi sociali	3,71	12,08	3,88	4,16	3,90	5,07
Infrastrutture economiche	2,90	5,79	0,84	1,69	3,57	2,55
Agricoltura e Pesca	4,49	3,57	1,69	1,54	2,26	2,52
Industria	11,16	6,31	0,26	0,87	3,41	3,75
Commercio	0,50	0,23	0,52	0,02	0,18	0,30
Plurisetoriali	7,17	11,20	5,24	6,73	25,84	10,09
Remissione del debito	31,31	2,64	53,84	48,69	12,67	34,69
Aiuto d'emergenza	11,21	13,04	7,13	7,25	8,05	8,88
Costi amministrativi	2,90	5,82	3,23	3,87	6,74	4,25
Sostegno ONG	6,63	18,77	3,76	2,78	4,87	6,34
Non classificato	0,09	0,93	10,92	11,67	9,29	7,46
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione di ActionAid International su base dati DAC CRS. Marzo 2006.

Si distingue il peso occupato dalla cancellazione del debito, la costanza dell'aiuto d'emergenza e l'assenza di qualsiasi sostegno allo sviluppo delle capacità commerciali, malgrado l'area fosse stata

<sup>27</sup> (ANSA) - ROMA, 20 OTT 2004.

<sup>28</sup> Anche gli impegni internazionali sulle allocazioni per settore non sono stati rispettati. Nonostante al Vertice di Copenaghen del 1995 l'Italia si sia impegnata a destinare il 20% dell'aiuto bilaterale ai servizi sociali di base, in realtà non si è mai spinta al di sopra del 8%, estrapolazione DAC 2000-2004.

indicata come d'interesse prioritario nella Relazione Previsionale del 2002. Per quanto negli ultimi cinque anni l'aiuto per le emergenze abbia ricoperto una quota importante del bilaterale italiano, si può segnalare che paradossalmente le procedure amministrative della DGCS non siano attualmente adeguate a fronteggiare le situazioni di emergenza. La procedura d'approvazione degli stanziamenti è lenta e in genere passa quasi un mese prima che la Ragioneria autorizzi l'esborso. Questi ed altri elementi contingenti hanno lentamente prodotto una situazione nuova in cui le competenze reali del Ministero degli Esteri sono state erose, a favore di altri soggetti<sup>29</sup>.

L'analisi si fa ancora più allarmante se consideriamo l'assistenza tecnica: l'Italia spende nell'esportare la propria *expertise* tecnica più di quanto non favorisca la formazione di personale locale, unica garanzia di sostenibilità.

**Tabella 4.** Andamento in percentuale dell'assistenza tecnica sul bilaterale, 2000-2004.

	2000	2001	2002	2003	2004
Cooperazione Tecnica	7,20	20,30	10,00	13,90	19,99

Fonte: elaborazione di ActionAid International su base dati DAC Marzo 2006.

#### *Gli altri Paesi ...*

Alcuni Paesi donatori hanno preferito ridurre i settori d'intervento. Per quanto riguarda i settori dell'istruzione e della salute riproduttiva il Department For International Development (DIFD) stabilisce chiari parametri in base ai quali misurare l'impatto delle performance triennali nei 30 principali Paesi beneficiari. In Germania esistono quattro aree tematiche dotate di stanziamenti finanziari prestabiliti (Educazione, AIDS, Energia, Foreste Tropicali), mentre la Francia ha assegnato il primato alla lotta alle pandemie. In molti casi però le priorità tematiche rischiano di essere schiacciate dalle esigenze nazionali dei beneficiari. Per evitare che questo accada, Paesi come la Spagna, il Belgio, la Francia e la Svezia hanno nominato un ambasciatore tematico per l'AIDS, per evitare che, nell'agone politico, il tema perdesse di visibilità.

In Italia entrambe le coalizioni politiche sembrano condividere l'impegno per la lotta alle grandi pandemie e alla fame. Per l'On. **Valdo Spini** (DS) «la lotta alle malattie che flagellano l'Africa e altri Paesi in via di sviluppo nel mondo, nonché il sostegno alle iniziative verso il continente africano confermate al vertice del G8 di Gleneagles, saranno senz'altro dei punti forti del mio programma per i prossimi cinque anni». Con l'interrogazione che abbiamo già avuto modo di citare l'On. **Iovene** (DS) rivendica un impegno finanziario adeguato in favore della sicurezza alimentare. Ugualmente, il sottosegretario **Mantica** (AN) sostiene che «l'Italia proseguirà nella già stretta collaborazione con le organizzazioni del Polo per la Sicurezza alimentare. La Cooperazione sanitaria è da sempre un settore di eccellenza per l'Italia, così come la lotta alle pandemie rappresenta un punto chiave. L'azione italiana si sviluppa essenzialmente nei confronti della lotta all'AIDS, alla tubercolosi, alla malaria e alla poliomielite. In particolare l'Italia ha fatto della lotta all'AIDS una delle sue priorità assolute nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo».

<sup>29</sup> ActionAid International sta completando un articolato lavoro di valutazione sull'esperienza della Protezione Civile nella reazione allo Tsunami del 26 Dicembre 2004. Sulla base di questo lavoro sono maturate articolate posizioni che spingono a suggerire la separazione delle competenze delle amministrazioni dello Stato tra risposta alle emergenze e Lotta alla Povertà.

<sup>30</sup> ActionAid International sta completando un articolato lavoro di valutazione sull'esperienza della Protezione Civile nella reazione allo tsunami del 26 Dicembre 2004. Da tale lavoro maturano oggi articolate posizioni che spingono a suggerire indicare la separazione delle competenze delle amministrazioni dello Stato tra risposte alle emergenze e Lotta alla Povertà.

### Aree geografiche. 250 milioni per 100 Paesi

Per quanto la lista dei Paesi che più beneficiano dell'aiuto bilaterale non sia stata aggiornata dal CIPE dal 1995, le Relazioni Previsionali indicano l'Africa australe come area privilegiata. In realtà uno sguardo alle somme erogate consente di dipingere un quadro lievemente diverso. Se nel 2001 l'Africa sub-sahariana assorbiva infatti il 57% dei doni d'aiuto, negli anni successivi la percentuale è diminuita progressivamente fino all'attuale 34%, a tutto vantaggio dei Paesi mediterranei e del Vicino Oriente, passati dal 9% al 29%. Il compromesso europeo del 25 maggio 2005 prevedeva che metà dell'aumento degli aiuti venisse rivolto all'Africa: l'Italia, a quanto pare, non solo ha tagliato le risorse, ma le ha destinate altrove. E questo nonostante il sottosegretario **Mantica** dichiarò: «Poiché l'obiettivo centrale della Cooperazione allo Sviluppo è la riduzione della povertà, e la lotta contro la povertà si situa in primo luogo nel continente africano, l'Italia proseguirà nel porre le esigenze dell'Africa sub-sahariana al centro della sua azione di Cooperazione».

Se esaminiamo nel dettaglio la lista dei primi dieci Paesi beneficiari dell'aiuto italiano al netto della cancellazione del debito, notiamo che alcuni Paesi (come l'Albania, l'Afghanistan, la Palestina, l'Eritrea e l'Etiopia), assorbono da soli circa il 50% delle «risorse fresche» stanziata ogni anno attraverso la Finanziaria (in media 500 milioni di dollari).

**Tabella 5.** Primi dieci Paesi beneficiari stanziamenti bilaterali, al netto della cancellazione del debito. Anni 2000-2004, importi espressi in milioni di dollari, valore reale del 2003.

2001		2002		2003		2004	
\$ ml	Paese	\$ ml	Paese	\$ ml	Paese	\$ ml	Paese
76,66	Eritrea	60,77	Etiopia	42,49	Etiopia	33	Afghanistan
42,94	Serbia e Montenegro	34,98	Afghanistan	38,39	Palestina	26,26	Algeria
38,79	Somalia	32,68	Mozambico	38,16	Afghanistan	25,41	Iraq
29,59	Afghanistan	29,75	Albania	28,07	Angola	23,87	Mozambico
28,99	Albania	28,37	Palestina	21,94	Marocco	22,76	Ex Jugoslavia
21,2	Palestina	25,36	Sierra Leone	20,8	Albania	22,05	Sierra Leone
18,15	Etiopia	10,97	Eritrea	20,04	Rep. Democratica Congo	17,69	Tunisia
17,51	Mozambico	10,44	Algeria	18,74	Algeria	17,35	Honduras
17,08	Honduras	9,68	Ex Jugoslavia	15,09	Mozambico	16,66	Egitto
15,91	Angola	9,58	Sud Africa	13,33	Serbia & Montenegro	16,14	Albania

Fonte: elaborazione di ActionAid International su base dati DAC Marzo 2006.

I restanti 250 milioni di dollari annui, anziché essere egualmente destinati a zone o aree ben precise, vengono assegnati «a pioggia» tra 90-113 Paesi, a seconda degli anni.

Difficile che tali fondi riescano dunque a creare una «massa-critica» di risorse nel *recipient* e difficile altresì che la Cooperazione diventi in loco un attore politicamente rilevante. È quanto sostiene l'On. **Mantica** che dichiara: «La concentrazione geografica è una caratteristica parzialmente nuova della nostra Cooperazione. Nel passato l'APS del nostro Paese è stato caratterizzato da una dispersione geografica e da priorità in mutamento. La politica italiana di Cooperazione ha avuto fasi africane, latino-americane e anche asiatiche». **Mantica** ribadisce la centralità del continente africano, ma non sembra favorevole all'esclusività. Infatti, «rimangono comunque sempre molto forti gli impegni del nostro Paese in zone come i Territori Palestinesi, nonché in generale nell'area del Medio Oriente e in America Latina». L'On. **Michellini** e l'On. **Spini** indicano solo l'Africa come continente prioritario, ma tendenzialmente nessuno si spinge fino a escludere l'intervento in altre aree geografiche. **Romano Prodi** indica nell'Africa e nel Mediterraneo le future aree d'intervento italiano per la Lotta alla Povertà.

Non solo dunque le risorse vengono divise tra numerosi Paesi, ma al loro interno si frammentano ulteriormente con attività che aumentano costi di transazione e di gestione amministrativa. L'impegno medio per ogni transazione dei 22 Paesi membri del DAC è di 1,5 milioni di dollari, mentre nel caso dell'Italia gli interventi sono in genere più piccoli, e ammontano in media a 500 mila dollari. La tendenza è finanziare piccole iniziative per avere così la possibilità di aumentarne il numero. Su questo tema si manifesta un consenso bi-partisan, se l'On. **Landi di Chiavenna** (AN) parla di «eccessiva parcellizzazione della progettualità politica dell'azione della Cooperazione allo Sviluppo», egualmente **Romano Prodi** la definisce troppo «progettificata».

#### *Gli altri Paesi...*

Allo scopo di selezionare i beneficiari, l'Olanda ha stabilito una serie di criteri per i Paesi e l'entità delle allocazioni. I criteri di selettività tengono in considerazione indici di povertà, di *governance*, politiche sociali e di valore aggiunto. La lista olandese dei Paesi beneficiari individuava, nel 2003, 36 possibili Stati con cui avviare un partenariato di lungo periodo (3-5 anni). Una volta stabilita la possibilità di un'azione di Cooperazione con un Paese, vengono valutati i possibili gradi di aiuto in base alle *performance*, ai livelli di povertà, al debito e all'APS. L'Olanda non considera transazioni al di sotto dei 10 milioni di euro. Anche la Germania, nel giro di quattro anni, ha ridotto il numero dei Paesi beneficiari da 120 a 70, per favorire la concentrazione delle risorse. Il DFID inglese si limita a indicare la percentuale del bilaterale che sarà indirizzata ai Paesi meno avanzati (il 90%).

### ***2010: far fruttare - un'azione efficiente e trasparente***

L'indice di efficacia degli aiuti elaborato dal Center for Global Development classifica i Paesi donatori in base ai flussi netti dell'aiuto e alla loro selettività, scontando il debito e la percentuale di aiuto «legato», e penalizzando gli interventi non coordinati. Nel 2003 l'Italia si trovava in penultima posizione, nel 2004 è diventata il donatore meno efficace e ha poi riguadagnato il penultimo posto nel 2005. L'aiuto italiano è anche tra i più «volatili»: l'entità dei flussi finanziari è annualmente molto variabile e questo rende difficile la programmazione a medio termine da parte dei Paesi beneficiari. Sull'argomento il Ministro **Fini** ha dichiarato di avere «incoraggiato un processo già avviato di ottimizzazione delle risorse, allo scopo di compensare, almeno parzialmente, con un miglioramento qualitativo la riduzione quantitativa dei nostri interventi». Per ora i risultati tangibili stentano ad arrivare.

#### Aiuto «legato»

L'aiuto «legato» è uno dei motivi che più contribuisce a classificare l'APS italiano come inefficiente. È dal 2001 che l'Italia non comunica al DAC la percentuale del bilaterale «legato». In quell'anno, la percentuale era pari al 91%. La negligenza italiana è ancor maggiore se si considera che, sempre nel 2001, l'Italia si era impegnata a «slegare» progressivamente l'aiuto verso i Paesi meno Avanzati. Secondo il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), per ogni euro che il nostro Paese destina all'Etiopia, 14 centesimi vengono spesi per l'acquisto di beni italiani. A tal proposito **Volonté** è piuttosto drastico: «Non capisco quale sia il problema di questa riflessione che ho sentito più volte fare nei confronti dell'Italia. L'importante degli aiuti è se rispondono o no ai bisogni della situazione». Differente l'opinione di **Alfonso Pecoraro Scanio** (Verdi) per cui «gli aiuti legati creano un meccanismo molto spesso poco trasparente. Sono un incentivo per la commistione tra affari e politica, spingendo progetti non sempre necessari e facendone crescere i costi intorno al 25%». Tra i tanti casi da segnalare in proposito, i 500 mila euro approvati nel

gennaio 2005 per l'acquisto di fertilizzanti come intervento d'emergenza in Niger o quello, ancora più discusso, dei 220 milioni assegnati alla ditta Salini per la costruzione di un impianto idroelettrico in Etiopia<sup>31</sup>, operazione che ha in seguito dato origine a interrogazioni parlamentari<sup>32</sup>.

Secondo le stime DAC, i costi per l'aiuto alimentare «legato» sono superiori del 50% rispetto a un analogo acquisto effettuato in loco. Nel 2003 l'aiuto alimentare italiano veniva comprato per circa il 75% sul mercato agricolo europeo, tramite gare d'appalto, con costi di trasporto molto elevati. Nel dicembre 2003, per fare un esempio, l'acquisto sul mercato europeo di 2 milioni di euro di derrate alimentari destinate all'Iran, si è tradotto in una spesa complessiva, incluso il trasporto, di 4,9 milioni di euro. In Italia questo tipo di aiuto è gestito tramite bandi di gara dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e, in base ad accordi internazionali sull'aiuto alimentare (la cosiddetta Convenzione di Londra), dovrebbe disporre di 36 milioni di euro annui. In realtà gli stanziamenti per il 2004 e il 2005 non sono stati ancora messi a disposizione. Le risorse scarseggiano e, come se questo non bastasse, alcuni bandi sono stati «tarati» esclusivamente per il mercato italiano, impedendo addirittura la concorrenza europea. È il caso del bando da 2,5 milioni di euro per la fornitura di riso all'Afghanistan del gennaio 2003, nel quale si richiedevano varietà agricole sviluppate e registrate in Italia negli anni Novanta, o quello relativo alle 146 mila forme da mezzo chilo di Parmigiano Reggiano diretto in Georgia e in Azerbaijan, vendute a 10,9 euro al chilo, un prezzo superiore a quello di mercato<sup>33</sup>.

### Trasparenza e impatto

In Italia è difficile conoscere in tempo reale i flussi degli stanziamenti e l'impatto delle risorse. Lo spirito dell'art. 37 della 49/87, che prevedeva la costituzione di un database pubblico delle iniziative, è rimasto lettera morta e le informazioni sullo stato di attuazione della Cooperazione sono disponibili solo a distanza di due anni. La qualità dell'informazione raccolta resta scarsa perché a monte c'è un'assenza totale di obiettivi d'impatto chiari e prestabiliti. Le Relazioni Previsionali e Programmatiche annuali non si individuano obiettivi per l'impatto delle attività, come potrebbe essere il miglioramento dell'accesso all'educazione. Inoltre, dopo il 2001, le relazioni sullo stato d'attuazione sono delle semplici fotografie dei flussi delle risorse, senza alcun cenno a una qualche valutazione d'impatto. Il motivo è semplice: in mancanza di un piano triennale delle attività, la Cooperazione italiana non ha più avviato alcun progetto di valutazione esterna indipendente, limitandosi a poche valutazioni interne e, per giunta, non accessibili al pubblico. Alcuni progetti del Direzionale vengono approvati anche senza il parere favorevole del nucleo di valutazione tecnica e, una volta realizzati, non se ne documenta né l'impatto, per rendere conto ai contribuenti, né le buone pratiche da replicare, come nel caso del progetto pilota di Supporto al Bilancio in Mozambico.

#### *Un buona esperienza quasi dimenticata: il Sostegno al Bilancio in Mozambico*

Per ridurre i costi di gestione e la proliferazione dei progetti, l'agenda DAC sull'armonizzazione spinge verso una riduzione del numero degli interventi e un aumento della quantità delle risorse da canalizzare a sostegno del Bilancio dei Paesi beneficiari. È il cosiddetto Sostegno al Bilancio (SB), uno strumento adottato dall'Inghilterra e dall'Olanda. Con un piano triennale di 25 milioni di

<sup>31</sup> Il nucleo di valutazione tecnica aveva contestato la procedura di urgenza per l'assegnazione dell'appalto alla Salini, utilizzata per *bypassare* la gara a la valutazione di congruità dei costi, ma il Comitato direzionale ha dato la sua approvazione. Per il Governo la scelta della Salini era precedente al prestito ed era stata fatta dal Governo etiope che aveva scelto l'azienda come General Contractor per ridurre i costi di gestione.

<sup>32</sup> Interrogazione del 2 dicembre 2004 dell'On. Calzolaio, e del 9 febbraio 2006 dell'On. Iovene.

<sup>33</sup> Nel 2005 il prezzo medio al Kilo del Parmigiano è di 13,11 euro. Fonte: Elaborazioni Agrotex su dati GfK IHA.



euro, l'Italia fa SB solo in Mozambico. Lo strumento è più gestibile sul piano amministrativo e consente un'erogazione più certa dei fondi. Per il versamento della *tranche* non c'è bisogno di presentare alcuna rendicontazione annuale, ma è sufficiente che il governo mozambicano abbia presentato il Bilancio. Inoltre il contributo può essere versato in ogni momento. In generale, l'erogazione avviene all'inizio di ogni anno per evitare il rischio di tagli successivi, anche se per il suo forte valore politico è difficile che il SB subisca una riduzione dei fondi. Nonostante questi vantaggi, il SB resta uno strumento marginale, soprattutto perché la sua sperimentazione non è stata accompagnata da nessuna riflessione all'interno della Cooperazione italiana. I tecnici del Ministero che hanno seguito l'iniziativa ritengono che sia uno strumento collegato alla *governance* dei Paesi; ma se fosse così, perché non applicarlo anche a Madagascar, Burkina Faso, Mali, Senegal e Ghana? Tutti Paesi che, secondo gli indicatori della Banca Mondiale, vantano un indice di *governance* migliore di quello del Mozambico<sup>34</sup>.

Per il momento nessuna forza politica si è pronunciata in maniera dettagliata sulle modalità attraverso le quali l'APS possa tangibilmente migliorare la vita di un affamato o di un malato di AIDS. In altre parole, non è dato sapere come l'Italia contribuirà alla lotta globale alla povertà. Il Regno Unito, ad esempio, prova a valutare il ritorno tangibile dei propri investimenti fissando dei chiari obiettivi per misurare l'impatto: innalzamento al 72% il numero degli iscritti alle elementari nei Paesi dell'Africa sub-sahariana oggetti d'intervento o riduzione del tasso di mortalità infantile dal 159/°° al 138/°°. Per quanto ci riguarda, sappiamo solo che se l'Italia farà il suo dovere per realizzare gli MDGs, stanziando fino al 2010 l'equivalente di un euro al giorno per famiglia<sup>35</sup>, nel 2015 i poveri in Africa, che oggi si stima siano 345 milioni, diminuiranno a 198 milioni e gli affamati, oggi pari a 228 milioni, si ridurranno a 155 milioni. Infine entro il 2010, i malati di AIDS in Africa, potrebbero scendere a 8,8 milioni, contro gli attuali 21 milioni.

### Coinvolgimento della società civile e Lotta alla Povertà

A fronte di successi non documentati e di un sistema d'intervento confuso, che per sensibilizzare i cittadini alle questioni della povertà spende solo 0,04 dollari a testa<sup>36</sup>, l'interesse dell'opinione pubblica resta forte, favorito anche dalla Cooperazione decentrata che ha puntato sul radicamento territoriale. **José Luis Rhi-Sausi**, direttore del Centro Studi Politica Internazionale, sintetizza questo paradosso affermando: «Mentre minimi erano gli sforzi dell'Italia, forte era l'impegno degli italiani».

Sono almeno due le indagini demoscopiche che testimoniano quanto la società civile sia sensibile alla Lotta alla Povertà e come addirittura sia disposta a sostenere chi, tra i politici, avesse la lungimiranza di puntare su questo tema. La prima è contenuta in un rapporto dell'EURES, «Monitor Italia 2005: orientamenti e valori della pubblica opinione», pubblicato nel 27 maggio 2005 e condotto su un campione rappresentativo di 2.200 italiani maggiorenni. In base al rapporto l'apertura dell'Italia ai problemi della povertà e dello sviluppo dei Paesi terzi è una condizione prioritaria. Il 64,5% del campione, infatti, si dichiara favorevole (il 36% «del tutto» e il 28,5% «abbastanza») all'introduzione di una nuova tassa di solidarietà (non superiore allo 0,5% del reddito) destinata esclusivamente a sostenere lo Sviluppo e l'economia dei Paesi del «terzo e quarto mondo»; solo un intervistato su 5 (il 20,6%) esprime una posizione contraria (il 10,6% «piuttosto» e

<sup>34</sup> Governance percentie in World Bank, GRICS: Governance Research Indicator Country Snapshot, <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/worldmap.asp#map>.

<sup>35</sup> Numero delle famiglie stimato: 21.500.000, fonte ISTAT 2002.

<sup>36</sup> Dato DAC per il 2001.

il 10% «del tutto»), mentre il 15% non assume una posizione di merito. Del tutto omogeneo, infine, è il dato territoriale.

Quanto al secondo studio, più recente, si tratta di una ricerca commissionata alla società demoscopica Millward Brown dal Coordinamento Italiano dei Network Internazionali (CINI)<sup>37</sup> e presentata a Roma il 13 febbraio 2006. In base ai dati raccolti 9 italiani su 10 vorrebbero che l'Italia rispettasse gli impegni internazionali e investisse più risorse per la Lotta alla Povertà; inoltre 7 su 10, dovendo scegliere tra versare un euro alla Sanità o versarne uno allo sviluppo sostenibile, non hanno dubbi nell'accordare la propria preferenza alla seconda opzione. La percentuale sale al 90% se il confronto è fatto con le spese militari. Una tendenza che fa sì che il 55% degli intervistati «sarebbe positivamente influenzato da un candidato che si impegnasse, se eletto, a lottare contro la povertà». Al di là degli schieramenti politici, sono questi numeri che dovrebbero far entrare immediatamente la Lotta alla Povertà nell'agenda politica italiana.

---

<sup>37</sup> Sono membri del CINI ActionAid International, Amref, CBM, Save the Children, Terre des Hommes, Wwf.  
[http://www.cininet.org/sintesi\\_ricerca.asp](http://www.cininet.org/sintesi_ricerca.asp)

## **Il New Deal:** per una nuova politica dell'Italia per la Lotta alla Povertà nel mondo

Nel 1987, con la legge 49, la Cooperazione allo Sviluppo è stata riconosciuta come parte integrante della politica estera. Come già osservato in precedenza, dopo pochi anni la nuova legge ha mostrato innumerevoli punti critici e pertanto sono state velocemente avanzate delle proposte per approvarne l'emendamento. Tra il 1996 e il 2005, Parlamento, società civile ed esperti hanno prodotto almeno 25 proposte. Nelle ultime due legislature, due disegni di legge - Boco e Provera - sono quasi riusciti a terminare l'iter parlamentare prima di arenarsi. I progetti, presentati da due maggioranze differenti, condividono la medesima impostazione. Entrambi cioè fanno ancora riferimento alla categoria di «Cooperazione allo Sviluppo» quale componente della Politica estera e non riconoscono alla Lotta alla Povertà nel mondo un'autonomia rispetto alle relazioni esterne dello Stato, orientamento che invece contribuirebbe a creare un senso di responsabilità verso la realizzazione degli Obiettivi del Millennio. Entrambi i progetti, dunque, sono fedeli a una visione nata nel 1987 con la prima legge, che dal 2000 è fuori dal *consensus* internazionale. In tal senso **Valdo Spini** (DS) dichiara «il mancato adeguamento della struttura istituzionale alle dinamiche che il mondo ha conosciuto dal 1989 ad oggi è senz'altro uno dei punti di debolezza della politica italiana allo sviluppo».

### La riforma mancata per un soffio

Il disegno di legge dell'ultima legislatura – la proposta Provera (Lega Nord) – riprende in realtà numerosi elementi di una proposta precedente, avanzata dal Senatore Stefano Boco (Verdi). Il 20 dicembre 1996, l'On. Boco presentò una proposta di legge che sarebbe stata approvata dal Senato tre anni dopo (il 29 settembre 1999), e, sarebbe stata presentata alla Camera il 1° ottobre successivo; la proposta si impantanò nell'iter parlamentare alla Camera nel dicembre 2000. Può essere utile prendere in considerazione le differenze tra i due progetti di legge. L'articolo 1 della «Boco» introduce da subito l'obiettivo dello 0,7%, che la Camera ha successivamente rafforzato con una modifica al testo che chiede un ulteriore stanziamento per l'APS. Il riferimento quantitativo è invece assente nella Provera. Oltre a «slegare» totalmente gli aiuti, l'articolo 3 del progetto di legge Boco contiene, a differenza della proposta Provera, una specifica menzione all'aiuto alimentare. In base all'art. 6, la programmazione rimane triennale, ma tra le ripartizioni aggiunte, si distinguono le quote multilaterali e bilaterali (il Fondo Unico), la cancellazione del debito e le quote riservate all'emergenza, allo sviluppo e alle Ong. Agli articoli 7 e 8 viene specificato che il MAE deve assicurare la coerenza delle politiche, si istituisce la figura del sottosegretario con delega alla Cooperazione e viene fissata una conferenza di tutti i soggetti della Cooperazione allo scopo di «fare sistema» (la conferenza è resa annuale nel testo discusso alla Camera). Se la proposta Provera sopprime il CIPE, all'art. 9 della «Boco» il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica viene invece confermato. In base all'articolo 11, il controllo parlamentare è affidato alle commissioni esistenti nei due rami del Parlamento, mentre nella proposta Provera si introduce una Commissione bicamerale.

## ***Gli elementi del New Deal***

ActionAid International ritiene che la lotta internazionale alla povertà sia un'emergenza che bisogna affrontare in tempi brevi, attraverso strategie di lungo termine condivise, l'elaborazione di una politica dedicata e la predisposizione di risorse pubbliche dedicate.

ActionAid International propone gli elementi fondamentali per un nuovo corso dell'azione italiana nella Lotta alla Povertà nel mondo:

### *Principi ispiratori*

- l'Italia è impegnata nella Lotta alla Povertà nel mondo attraverso politiche dedicate, che riconoscono la centralità degli Obiettivi del Millennio e del loro raggiungimento come prospettive e strumenti sui cui costruire la propria azione nei prossimi 5 anni;
- completo slegamento dell'aiuto<sup>38</sup>, anche di quello alimentare;
- aiuto speso esclusivamente per la lotta alla povertà, sottoforma di dono ai Paesi meno avanzati;
- revisione della disciplina legislativa a cinque anni dalla sua entrata in vigore;

### *Fondo Obiettivi del Millennio*

- istituzione di un Fondo Obiettivi del Millennio con autonomia contabile e amministrativa alimentato dalla fiscalità generale dello Stato o da tasse di scopo;
- centralizzazione di tutte le risorse (bilaterale, aiuto alimentare, Fondo Rotativo per i crediti di aiuto, banche di sviluppo) nel Fondo Obiettivi del Millennio;
- erogazione di 7,5 miliardi di euro attraverso Fondo Obiettivi del Millennio nel 2010, che saranno le uniche risorse contabilizzate come aiuto pubblico allo sviluppo;

### *Commissione Bicamerale Obiettivi del Millennio*

- istituzione di una Commissione bicamerale che valuti efficacia e coerenza delle politiche di lotta alla povertà;

### *Delegato straordinario per la lotta alla Povertà*

- istituzione del Delegato Straordinario per la Lotta alla Povertà, con funzioni ministeriali e con delega della Presidenza del Consiglio, del Ministero dell'Economia, degli Esteri, del Commercio Estero, della Salute, dell'Ambiente e dell'Agricoltura per tutte le iniziative legate agli Obiettivi del Millennio;
- il Delegato sarà responsabile dell'erogazione di 7,5 miliardi in aiuti entro il 2010, della riduzione dell'incidenza dell'AIDS e della diminuzione del numero dei malnutriti nei primi 20 Paesi beneficiari al quinto anno dall'entrata in vigore della legge;
- il Delegato elabora un Piano d'azione triennale e dispone della cancellazione del debito;
- nomina degli Ambasciatori per gli Obiettivi del Millennio, come ad esempio, AIDS, Sicurezza alimentare, istruzione, sviluppo sostenibile e aiuto umanitario.

### *Agenzia italiana per gli Obiettivi del Millennio*

Istituzione di un "ente di missione" – Agenzia italiana per gli Obiettivi del Millennio – che:

- gestisca il Fondo Obiettivi del Millennio;
- attui gli obiettivi previsti per il Delegato;
- elabori con il Delegato un Piano d'azione triennale approvato dal Consiglio dei Ministri, che sia uno strumento di coordinamento vincolante tra i ministeri e nel quale siano indicate:
  - le necessità finanziarie,

<sup>38</sup> Forma di aiuto pubblico allo sviluppo che prevede l'acquisto di beni e servizi, esclusivamente nel Paese donatore.

- la percentuale bilaterale /multilaterale dell'aiuto,
- la lista di Paesi prioritari, appartenenti esclusivamente ai Paesi meno avanzati, e i risultati d'impatto intermedi;
- prediliga il partenariato locale e decentralizzi la gestione degli interventi;
- sia responsabile della valutazione triennale delle attività;

*Comitato della Società civile per gli Obiettivi del Millennio*

- istituzione del Comitato della Società civile per gli Obiettivi del Millennio con funzione consultiva sotto l'egida della Presidenza del Consiglio;

*Modalità operative*

- aumentare, rispetto alla struttura attuale nel Ministero Affari Esteri, l'organico dell'Agenzia per rafforzare le capacità d'assorbimento, mantenendo i costi amministrativi sotto la soglia del 5% dei costi bilaterali, in linea con la media europea;
- presentare un bilancio omogeneo, che offra un quadro di tutto l'aiuto pubblico allo sviluppo;
- *devolution gestionale*: dotare le rappresentanze locali dell'Ente di autonomia per la gestione e l'approvazione di un budget triennale;
- replicare la esperienza di Sostegno al Bilancio in Paesi con indici di *buona governance*.

## Tavola sinottica

### Che dicono i politici di vent'anni di Cooperazione internazionale italiana...

Politici	Pregi	Debolezze
Romano Prodi (Unione)	<i>Lo sforzo promosso da regioni, enti locali, Ong e semplici cittadini per portare i loro contributi alle popolazioni dei Paesi poveri e per intervenire in risposta alle catastrofi naturali e alle crisi umanitarie nel mondo.</i>	<i>La grave carenza di risorse, ridotte ai minimi storici, sia in termini relativi che assoluti. La rinuncia a una politica di Cooperazione di ampio respiro. La mancanza di una definizione di priorità geografiche e strutturali, I meccanismi di spesa inceppati e il progressivo smantellamento della struttura tecnica della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo.</i>
Emma Bonino (Rosa nel pugno)	<i>Potenziale enorme, se adeguata ai tempi. Strumento ottimale per combattere l'assenza di libertà, lo scarso accesso alla conoscenza e l'esclusione delle donne dalla vita civile.</i>	<i>Si fa all'insegna del giusto ritorno per imprese e cooperanti italiani. APS ridotta al lumicino (0,1%). Rinuncia a una politica di Cooperazione vera, puntando quasi esclusivamente al multilaterale.</i>
Guido Crosetto (Forza Italia)	<i>Il grande impegno dell'Italia.</i>	<i>È gestita da un gruppo di «soliti noti» che non bada a come i soldi rendono alle popolazione interessate. Troppa burocrazia non statale che intralcia i lavori di aiuti verso i Paesi poveri. Senza risanamento economia scordiamoci lo 0,7%.</i>
Vasco Errani (DS), Presidente Conferenza Stato Regioni	<i>Capacità di mobilitare il territorio attraverso la decentrata. Crea flussi di scambio bidirezionale tra Italia e Paesi beneficiari. Internazionalizza la nostra società.</i>	<i>I soggetti della decentrata sono di piccole dimensioni e hanno difficoltà a entrare nei grandi progetti internazionali. Cooperazione italiana pressoché assente dai progetti di trasferimento tecnologico, a differenza della Germania.</i>
Gianfranco Fini (Alleanza Nazionale), Ministro degli Esteri	<i>Semplificate per le Ong – via decreto ministeriale n. 337 – le procedure di rendicontazione. La nuova delibera che dovrebbe entrare in vigore a primavera 2006 semplificherà in maniera radicale lo schema di presentazione e di valutazione dei progetti di aiuto. Finanziamenti al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, la Tuberculosis e la Malaria.</i>	<i>Mancanza di un vice Ministro con delega per la Cooperazione internazionale.</i>
Carlo Giovanardi (UDC), Ministro per i Rapporti con il Parlamento	<i>L'impegno del volontariato. Realtà italiana ben rappresentata da diverse organizzazioni e missioni.</i>	<i>Bisogno sempre maggiore di risorse.</i>
Nuccio Iovene (DS)	<i>Diffusione della decentrata. Generosità della gente, come per lo tsunami. Autonomia dal governo.</i>	<i>Riduzione drastica dei fondi. Assenza di una vera politica di Cooperazione. I pochi fondi gestiti con investimenti-spot e gestiti male.</i>
Valerio Calzolaio (DS)	<i>Crescita negli ultimi 5 anni della Cooperazione ambientale e sostenibile (accordi con la Cina).</i>	<i>APS italiano ultimo tra i Paesi sviluppati. Tropo bilaterale al «traino» degli Stati Uniti. Sensazione che serva solo ai ricchi dei Paesi riceventi.</i>
Gianpaolo Landi di Chiavenna (AN)	<i>Tante Ong importanti. Grande sensibilità degli italiani su temi quali la fame nel mondo, la siccità, l'istruzione e l'Aids.</i>	<i>Eccessiva parcellizzazione della progettualità politica e delle Ong. Manca una strategia per individuare aree d'intervento. Riduzione dei fondi.</i>
Fiorello Provera (Lega), relatore al Senato del Disegno di Legge sulla riforma della Cooperazione	<i>La coscienza politica della maggioranza che la Cooperazione sia una grande opportunità non solo di politica estera sotto il profilo bilaterale, ma per un maggiore equilibrio tra il nord e il sud del mondo.</i>	<i>Scarsa disponibilità di finanziamenti. Non perfetta distribuzione di fondi e non perfetta strategia. La mancata approvazione del nuovo disegno di legge sulla Cooperazione dei Paesi in via di sviluppo.</i>
Alfredo Luigi Mantica (AN), sottosegretario agli Esteri con Delega per l'Africa	<i>Avere esteso e ampliato il concetto di Cooperazione, allargando la partecipazione attiva dei destinatari delle politiche a tutti i livelli.</i>	<i>Poca ownership dei diretti beneficiari, per un completo «auto-sviluppo» dei destinatari dei progetti. Migliorare l'integrazione delle università. Cofinanziamento.</i>

	<i>Parternariati pubblici e privati. Decentrata e parternariato.</i>	<i>Migliorare la copertura mediatica.</i>
Alberto Michelini (Forza Italia), Rappresentante Speciale italiano per l'Africa al G8	<i>2 miliardi e 400 mila euro di budget. Grande esperienza del sistema Coopera- zione alla Farnesina in giro per il mondo.</i>	<i>Molto al multilaterale e poco al bilaterale. La mancanza di organizzazione. Carenza di comunicazione in una situazione di crisi che limita l'efficacia dell'intervento.</i>
Valdo Spini (DS)	<i>Tante Ong, partenariato, attenzione allo sviluppo umano. L'avvio di esperienze di Cooperazione decentrata con la Toscana, all'avvan- guardia. La Cancellazione del Debito con la 209/2000 che ci pone all'avanguardia.</i>	<i>L'immobilismo che ha caratterizzato i processi decisionali e attuativi ai vari livelli. Visione riduttiva della Cooperazione, limitata all'assistenza e alla collaborazione tecnica. Mancato adeguamento della struttura istituzionale alle dinamiche dopo 1989. Mancata delega specifica del governo di Centrodestra, in modo da creare un'autorità politica definita e con piena responsabilità sulla Cooperazione.</i>
Luca Volonté (UDC)	<i>La Cooperazione allo Sviluppo è trasparente. Le nostre Ong insegnano a capire come produrre il sostentamento per sé e la propria famiglia e non distribuiscono solo aiuti economici internazionali.</i>	<i>Carenza di valutazione. La Cooperazione è sempre stata trattata come la Cenerentola delle nostre attività diplomatiche.</i>

## Bibliografia e lista delle interviste

- ActionAid International, *Real Aid*, maggio 2005.
- AGEA, *Bandi di gara forniture alimentari ai Paesi in via di sviluppo*.
- B. Bossone, *Ministero per la Cooperazione allo Sviluppo*, novembre 2005.
- Center for Global Development, *Reforming Aid: Lessons from the UK Experience*, ottobre 2005
- CeSPI, *Strumenti innovativi di Finanziamento dello Sviluppo*, dicembre 2005.
- CeSPI, *Gli scenari della Cooperazione italiana allo Sviluppo*, 2002.
- Coalizione Italiana Contro la Povertà, *L'Italia del Millennio*, giugno 2005.
- Commission for Africa, *Our Common Interest. Report of the Commission for Africa*, marzo 2005.
- Commissione europea, *MDGs Synthesis report*, aprile 2005.
- Consiglio europeo Affari Generali e Relazioni Esterne, *EU development consensus*, dicembre 2005.
- 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.
- 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*, 2004.
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financing for Development and Aid Effectiveness*, marzo 2006 The challenges of scaling up EU aid 2006 – 2010.
- Eures, *Monitor Italia 2005: orientamenti e valori della pubblica opinione*, maggio 2005.
- International Monetary Fund, *Are Donor Countries Giving More or Less Aid?*, gennaio 2006.
- Millward-Brown-CINI, *Gli italiani e la lotta alla povertà*, febbraio 2005.
- 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, 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.
- Ministero degli Affari Esteri, *Rapporto italiano sugli MDG*, marzo 2005.
- 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 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.
- E. Missoni, *Scritti tra 1995-97 sulla Cooperazione allo Sviluppo*.
- OECD/DAC, *Aid extended by local and state governments*, dicembre 2005.
- OECD/DAC, *Aid activities in support of gender equality*, marzo 2005.
- OECD/DAC, *DAC Peer review*, ottobre 2004.
- OECD/DAC, *Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the LDCs*, 2005.



OECD/DAC, *Development Cooperation Report*, gennaio 2006.  
OECD/DAC, *Policy Coherence for Development*, 2005.  
OECD/DAC, *Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, 2001.  
OECD/DAC, *Managing of Aid*, maggio 2004.  
OECD/DAC, *Statistical Annex from the 2005 Development Cooperation Report*, dicembre 2005.  
OECD/DAC, *Conflict Prevention and Peacebuilding: What Counts as ODA?*, marzo 2005.  
On. Laura Cima, *Interrogazione a risposta immediata Commissione Esteri*, Camera dei Deputati, 18 maggio 2005.  
On. Margherita Boniver, *Interrogazione a risposta immediata Commissione Esteri*, Camera dei Deputati, 18 maggio 2005.  
A. Raimondi e G. Antonelli, *Manuale della Cooperazione allo Sviluppo*, SEI 1997.  
*Sbilanciamoci*, Rapporto 2005 sulla Cooperazione allo Sviluppo in Italia, 2005.  
UN, *Report of the International Conference on Financing for Development*, marzo 2002.  
UNDP, *Rapporto mondiale sullo sviluppo umano 2005*, 2005.  
UN Millennium Project, *Investing in Development*, aprile 2005.

**Interviste a:**

Emma Bonino (Rosa nel pugno);  
Valerio Calzolaio (DS);  
Laura Cima (Verdi);  
Guido Crosetto (FI);  
Vasco Errani (DS);  
Gianfranco Fini (AN);  
Maurizio Gasparri (AN);  
Carlo Giovanardi (UDC);  
Eveline Herfkens, responsabile ONU campagna Obiettivi del millennio;  
Nuccio Novene (DS);  
Giampaolo Landi di Chiavenna (AN);  
Enrico Letta (Margherita);  
Stefano Manservigi, Direttore Direzione Sviluppo alla Commissione Europea;  
Alberto Michelini (FI);  
Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi);  
Lapo Pistelli (Margherita);  
Fiorello Provera (Lega Nord);  
Nicola Manca (DS);  
Alfredo Luigi Mantica (AN);  
Romano Prodi (Unione);  
José Luis Rhi-Sausi, Direttore del CeSPI;  
Valdo Spini (DS);  
Walter Veltroni (DS);  
Luca Volonté (UDC).

## Acronomi

- AGEA:** Agenzia per le erogazioni in agricoltura.
- APS:** Aiuto pubblico allo sviluppo.
- CDI:** Commitment to Development Index – Indice dell’impegno per lo sviluppo.
- CICS:** Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo.
- CINI:** Coordinamento Italiano dei Network Internazionali.
- CIPE:** Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.
- CIPES:** Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera.
- DAC:** Development Assistance Committee – Comitato per l’Aiuto allo Sviluppo.
- Ddl:** disegno di legge.
- DFID:** Department for International Development – Ministero per lo Sviluppo Internazionale.
- DGCS:** Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.
- DIPCO:** Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo.
- DPEF:** Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.
- FAI:** Fondo Aiuti Italiani.
- FAO:** Food and Agriculture Organization - Organizzazione per l’alimentazione e l’agricoltura
- ICE:** Istituto per il Commercio Estero.
- IFF-im:** International Finance Facility for Immunization - Strumento Finanziario Internazionale per l’immunizzazione.
- ISTAT:** istituto nazionale di statistica.
- MAE:** Ministero degli Affari Esteri.
- MDG:** Millennium Development Goals – Obiettivi del Millennio.
- OCSE:** Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.
- OMC:** Organizzazione Mondiale per il commercio.
- ONG:** organizzazioni non governative.
- PIL:** Prodotto interno lordo.
- PMA:** Paesi Meno Avanzati.
- PSA:** Public Service Agreement – Accordo operativo tra i Ministeri.
- PVS:** Paesi in via di sviluppo.
- UNDP:** United Nations Development Programme - Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo.
- UTL:** Unità tecniche locali.