

SINTESI

act:onaid



Annuario della cooperazione allo sviluppo

L'ITALIA E LA LOTTA ALLA POVERTÀ NEL MONDO

2008-2012: cinque anni
vissuti pericolosamente

Rubbettino

Introduzione

2008-2012: cinque anni vissuti pericolosamente

L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, giunto alla sesta edizione, è un rapporto indipendente con il quale ActionAid intende fornire una valutazione sul mantenimento degli impegni sottoscritti dal nostro Paese rispetto a iniziative di lotta alla povertà nel mondo. In particolare, il rapporto analizza l'ultima legislatura alla luce del peso della cooperazione italiana nei Paesi in via di sviluppo, nella comunità dei donatori e nella politica internazionale. Consapevoli che la vita della cooperazione allo sviluppo è una storia complessa, abbiamo cercato di tracciare una cornice all'interno della quale si muovono gli elementi che la compongono.

I profondi cambiamenti economici iniziati con la crisi finanziaria del 2007, e che hanno portato ai fenomeni recessivi degli anni successivi, sono stati gli elementi che hanno maggiormente caratterizzato la XVI legislatura. Anni di grandi difficoltà, nei quali i prezzi delle materie prime sono aumentati significativamente a livello globale: +75% rispetto ai livelli dell'inizio del nuovo millennio¹. L'incremento dei prezzi, caratterizzato da forti oscillazioni, ha portato alle crisi alimentari dei Paesi più poveri, soprattutto del continente africano. I Paesi in via di sviluppo (PVS) hanno subito contraccolpi pesanti dalla crisi economica: produzione, esportazioni, rimesse e flussi di capitali si sono contratti più di quanto inizialmente previsto. Nel 2009 la crisi economica si è abbattuta in modo particolare sull'Europa, che è diventata protagonista della crisi dei debiti sovrani che ha messo a rischio le economie più esposte del vecchio continente come l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna, l'Italia e la Grecia. Inevitabilmente, anche la realtà politica e istituzionale del nostro Paese ha dovuto fare i conti con una situazione economica recessiva dalle caratteristiche inedite. Si è così giunti al governo tecnico guidato da Mario Monti, che ha sostituito quello di Silvio Berlusconi nel novembre 2011.

Alla fine della XVI legislatura l'Italia si collocherà tra le ultime posizioni nella classifica dei Paesi donatori, destinando alla lotta alla povertà nel mondo e alla cooperazione allo sviluppo lo 0,12% della propria ricchezza, stando alle rilevazioni dell'Unione europea. Si potrà dibattere a lungo sulla relazione tra questa *performance* e il peso della crisi economica che ha colpito il Paese, ma è un fatto che il primo governo di questa legislatura ha rapidamente introdotto tagli dell'ordine del 50% alle risorse disponibili, vanificando in pochi mesi l'impegno profuso dai governi precedenti per rimettere l'Italia in linea con le altre grandi potenze mondiali.

Cinque anni di cooperazione visti dal Parlamento

In un quadro di drastici tagli alle risorse e di una mancanza di *leadership* politica nella cooperazione, resta fondamentale il ruolo del Parlamento nella lotta alla povertà. Secondo le rilevazioni di ActionAid e Openpolis², in totale dall'aprile del 2008 a giugno 2012 i temi legati alla cooperazione allo sviluppo sono stati presentati in Parlamento 439 volte, di cui 290 alla Camera dei deputati e 149 al Senato della Repubblica.

Andando a guardare la tipologia degli atti, le più utilizzate per queste tematiche in entrambe le Camere sono le interrogazioni parlamentari (in Commissione e in Aula), che rappresentano il 33% del totale.

Dall'inizio della legislatura a luglio 2012 la "cooperazione allo sviluppo" è al 202esimo argomento nella classifica basata sull'*Impact factor* realizzato da Open Polis³. Sul podio ci sono "economia", "stato" e "diritto". Hanno avuto più spazio anche altri temi quali "italiani all'estero", oppure "lotterie e scommesse" o "regolamenti parlamentari". La cooperazione esce sconfitta anche dal confronto con "missioni militari all'estero", "armamenti" ed "esercito".

ActionAid e Openpolis hanno redatto una classifica dei membri del Parlamento che più si sono spesi per dare visibilità ai temi della cooperazione allo sviluppo. Le classifiche si basano su punteggi assegnati nel corso del tempo su ogni atto in cui il singolo deputato e senatore è coinvolto (ad esempio se risulta come primo firmatario, co-firmatario o relatore); il punteggio varia a seconda della natura dell'atto stesso. Andando a vedere il gruppo di appartenenza dei deputati e dei senatori che rientrano nei primi 50 posti della classifica, si osserva che alla Camera

¹ MF, *World Economic Outlook*, 2011.

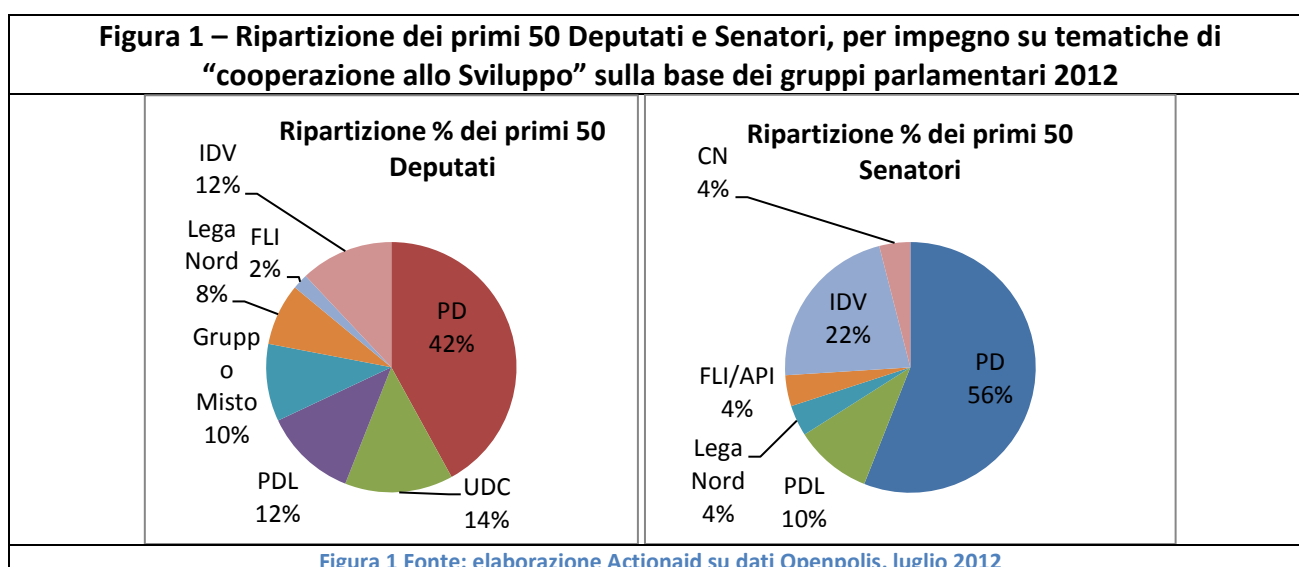
² Openpolis è un progetto di informazione e documentazione sulla politica e politici italiani. È un'iniziativa indipendente pubblicata all'inizio del 2008 dall'omonima associazione no-profit e sviluppata con i contributi di cittadini e politici.

³ L'*Impact factor* è un indice che misura la rilevanza degli argomenti parlamentari attraverso l'attribuzione di un punteggio a tutti gli atti presentati da deputati e senatori che hanno per oggetto la materia presa in esame. La «Cooperazione allo sviluppo è al 202esimo posto della classifica su 1100 argomenti monitorati da Open Polis». Ulteriori informazioni e note metodologiche su <http://indice.openpolis.it>.

21 deputati rientrano nel gruppo del Partito Democratico (PD), 7 dell'Unione di Centro (UDC), 6 del Popolo della Libertà (PDL), 6 dell'Italia dei Valori (IDV), 5 del Gruppo Misto, 4 della Lega Nord e uno appartenente al gruppo Futuro e Libertà per l'Italia (FLI)13; al Senato della Repubblica 28 appartengono al gruppo del PD, 5 al gruppo PDL, 11 dell'IDV, 2 della Lega Nord, 2 al gruppo API /FLI14 e 2 al gruppo Coesione Nazionale.

Pos.	Deputato	Pos.	Senatore
1	Margherita BONIVER (PdL)	1	Giampaolo BETTAMIO (PdL)
2	Enrico PIANETTA (PdL)	2	Pietro MARCENARO (PD)
3	Francesco TEMPESTINI (PD)	3	Giorgio TONINI (PD)
4	Augusto DI STANISLAO (IdV)	4	Stefano PEDICA (IdV)
5	Fabio EVANGELISTI (IdV)	5	Roberto DELLA SETA (PD)
6	Mario BARBI (PD)	6	Aniello DI NARDO (IdV)
7	Renato FARINA (PdL)	7	Vincenzo Maria VITA (PD)
8	Savino PEZZOTTA (UDC)	8	Marco PERDUCA (PD)
9	Alessandro MARAN (PD)	9	Silvana AMATI (PD)
10	Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD)	10	Roberto DI GIOVAN PAOLO (PD)
11	Lapo PISTELLI (PD)	11	Lamberto DINI (PdL)
12	Federica MOGHERINI REBESANI (PD)	12	Giuseppe CAFORIO (IdV)
13	Andrea SARUBBI (PD)	13	Daniele BOSONE (PD)
14	Aldo DI BIAGIO (FLI)	14	Donatella PORETTI (PD)
15	Luisa BOSSA (PD)	15	Francesco RUTELLI (Api-FLI)

Tabella 1 Fonte: elaborazione ActionAid e Openpolis su dati della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, luglio 2012.



La cooperazione allo sviluppo nel 2011 sotto la lente del DAC e le proiezioni del Consiglio europeo

I dati provvisori dell'OCSE /DAC per il 2011 restituiscono una fotografia globale allarmante con un calo degli aiuti del 2,7% a livello globale rispetto al 2010. In particolare, l'aiuto pubblico allo sviluppo è stato di 133,5 miliardi di dollari, pari allo 0,31% del Pil dei membri DAC. Le riduzioni più consistenti sono state registrate nei Paesi europei maggiormente colpiti dalla crisi, come la Grecia (-39,3%) e la Spagna (-32,7), seguiti dall'Austria (-14%), dal Belgio (-13%) e dal Giappone (-10%). A fronte di queste contrazioni lo stesso DAC sottolinea gli sforzi di coloro che invece hanno registrato un incremento, come l'Italia (+33%), la Svizzera (+13%), la Svezia (+10%) e la Nuova Zelanda (+10%). L'Italia, sebbene abbia registrato un incremento rispetto all'anno precedente dallo 0,15% APS/PIL allo 0,19%, (dai 2996,39 milioni di dollari del 2010 ai 4240,89 del 2011⁴) continua a rimanere tra gli ultimi quattro paesi nella classifica dei donatori OECD /DAC. Il dato espresso dalle statistiche internazionali è tuttavia controverso se si considera che il 30% degli aiuti bilaterali nel 2011 è costituito da voci che non sono risorse "autentiche" ma derivano da interventi di emergenza per il sostegno ai rifugiati sul territorio italiano, erogati in occasione delle crisi successive alle primavere arabe. Inoltre, circa il 36% dell'aiuto italiano è imputabile alla conversione e cancellazione del debito. La contabilizzazione dell'"aiuto creativo" o "aiuto fantasma", benché consentito dalle regole di reportistica internazionale, è da tempo fonte di critiche da parte delle ONG europee poiché spesso consente ai governi di gonfiare i dati ufficiali.

Nel 2011, la cooperazione allo sviluppo gestita dal Ministero degli Affari Esteri ha pesato sul bilancio dello Stato per lo 0,025% (era lo 0,1% nel 2008), mentre tutto l'APS iscritto al bilancio ha raggiunto appena lo 0,28%, inclusi i trasferimenti obbligatori all'Unione europea. In termini assoluti tra il 2011 e il 2012 si registra una riduzione per 206 milioni di euro sul bilancio complessivo del MAE, di cui 92 milioni a carico delle disponibilità ex legge 49/87 che nel 2011 pesava sull'intero bilancio del MAE per appena il 9,8%. In questo contesto, al Consiglio europeo Affari Esteri del maggio 2011 l'Italia ha approvato un documento in cui ha riaffermato lo stanziamento dello 0,7% del PIL per l'aiuto entro il 2015, impegnandosi ad attuare politiche straordinarie per recuperare il ritardo⁵.

Alla luce di questi dati ActionAid stima che il "debito morale" – la differenza tra ciò che l'Italia avrebbe dovuto sborsare negli ultimi 10 anni e che cosa ha realmente erogato – superi i 20 miliardi di dollari, ovvero quasi la metà di quanto il nostro Paese ha preventivato per le spese militari⁶ nell'anno in corso.

A maggio 2012 si è tenuto il Consiglio europeo per lo sviluppo in occasione del quale è stato argomentato che anche a causa della difficile situazione economica gli aiuti allo sviluppo dei membri dell'UE si sono contratti per 400 milioni di euro tra il 2010 e 2011. Si tratta di una cifra che complessivamente rappresenta il 60% della riduzione dei membri DAC⁷. Sempre in ambito europeo, a fronte di sedici Stati che hanno aumentato gli aiuti per 2,2 miliardi di euro, undici hanno applicato riduzioni per 2,6 miliardi di euro.

Secondo le stime della Commissione europea, nel 2015 all'UE mancheranno 46 miliardi di euro per raggiungere l'obiettivo dello 0,7% APS/PIL concordato nel 2005. A fronte di questa previsione, anche i Paesi più lontani dagli obiettivi – tra cui l'Italia – hanno riaffermato il loro impegno.

Per il nostro Paese, però, sulla base delle simulazioni della Commissione europea nel 2012 l'aiuto sarà pari dello 0,12% del PIL, con una contrazione di 1,2 miliardi di euro rispetto al 2011. Le stime per il 2013 e il 2014 indicano una crescita allo 0,17% che potrebbe portare il valore dell'aiuto allo 0,16% nel 2015. L'Italia, insieme a Francia e Germania, è responsabile di circa il 54% dell'ammancio previsto per raggiungere l'obiettivo dello 0,7%.

2012: i tentativi per ripartire

Il passaggio di consegne, nel novembre 2011, tra Berlusconi e Monti ha portato alla nomina di un Ministro senza portafoglio per la Cooperazione internazionale e l'integrazione. Il Ministro ha il compito di coordinare l'azione governativa sugli aiuti umanitari, sia d'emergenza sia di sviluppo, e i rapporti con le associazioni e organizzazioni non

⁴ Il valore del dollaro è riferito all'aprile 2012.

⁵ Council of the European Union, *Council Conclusions: First Annual Report to the European Council on EU Development Aid Targets*, Brussels, 26 maggio 2011.

⁶ La cifra stimata per l'Italia dall'Istituto Internazionale di Ricerche sulla Pace di Stoccolma (SIPRI) per il 2012 è di circa 37 miliardi di dollari.

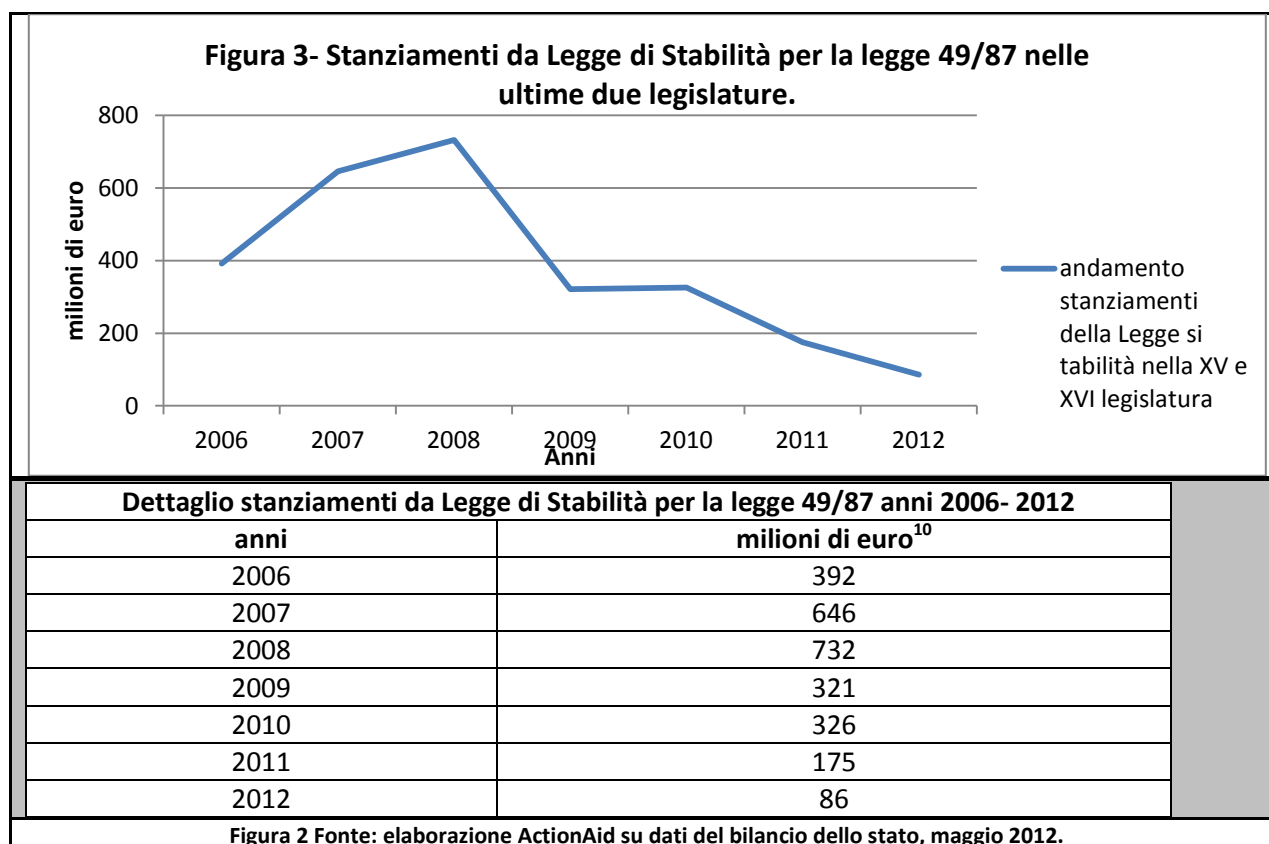
⁷ Council of the European Union, *Council conclusions on Annual Report 2012 to the European Council on UE Development Aid Targets*. 3166th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 14 maggio 2012.

governative che operano in questo settore. Si tratta di una scelta che non ha precedenti nella storia italiana anche se rimane ancora priva di autonomia nella gestione delle risorse umane e finanziarie, responsabilità che rimangono del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Quest'ultimo svolge un ruolo fondamentale in molti settori chiave – tra cui la partecipazione a banche e fondi di sviluppo multilaterali – oltre ad avere la capacità di operare revisioni e aggiustamenti al bilancio dello Stato che possono modificare le disponibilità del MAE nel corso dell'anno. Per la guida del Ministero è stato scelto Andrea Riccardi, fondatore della Comunità di Sant'Egidio, che ha iniziato il suo mandato consapevole della situazione ai "minimi storici" e si è impegnato fin da subito a sottolineare il valore e il ruolo della cooperazione nella politica estera.

Nonostante l'impegno a rilanciare la cooperazione dimostrato da Riccardi, si deve aspettare una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2012 nella quale si affida al Ministro l'esercizio delle funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività dei Ministeri che hanno competenza in materia di aiuto pubblico allo sviluppo – con particolare riferimento al Ministero degli Affari Esteri – allo scopo di massimizzare l'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo. La stessa direttiva esplicita la presenza del Ministro al Comitato direzionale della DGCS, ma precisa anche che queste nuove disposizioni non possono alterare il budget della finanza pubblica⁸.

Nella legge di stabilità 2012, pubblicata il 14 novembre 2011 sulla «Gazzetta Ufficiale» – due giorni prima del passaggio di consegne tra il governo Berlusconi e il governo Monti – le risorse della cooperazione allo sviluppo allocate al Ministero degli Affari Esteri sulla legge 49/87, sono passate da 175 a 86 milioni di euro. Risorse inadeguate se si considera che, nel 2011, le sole organizzazioni Medici senza Frontiere, Save The Children Italia e ActionAid Italia hanno raccolto da donatori individuali, complessivamente, quasi 35 milioni in più⁹.

Considerando quanto stanziato dalla legge di stabilità per la legge 49/87, si deve prendere atto del fatto che a inizio legislatura i volumi avevano raggiunto massimi livelli (732 milioni di euro) e che si giunti a inizio 2012 a una contrazione percentuale del 90%.



⁸ Art. 1 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2012.

⁹ Complessivamente nel 2011 le tre organizzazioni hanno raccolto fondi da singoli individui per circa 120 milioni di euro. Fonti: Save the children Italia onlus, bilancio al 31 dicembre 2011; Medici Senza Frontiere, bilancio 2011; ActionAid International Italia Onlus, bilancio consuntivo al 31 dicembre 2011.

¹⁰ Valore nominale ad inizio anno sulla legge 49-87

Diritto alla salute, empowerment femminile e sviluppo agricolo: il mancato impegno italiano

Al G8 2012 guidato dagli USA è stato presentato il *Camp David Accountability Report*, un documento che inquadra gli impegni presi dai Paesi membri per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo. Nell'edizione 2012, emerge che l'Italia, si colloca al 7° posto fra i membri G8 in termini assoluti di volumi dell'APS. Andando a vedere il dettaglio, ad esempio, la percentuale di APS sul PIL dell'Italia nel 2004 e nel 2010 è stata dello 0,15%. Negli stessi anni, la media G8 si è attestata allo 0,22% (2004) e 0,28% (2010).

Per quanto riguarda la salute globale, il *Camp David Accountability Report* dedica ampio spazio in particolare alla lotta alle malattie infettive (con riferimento ad AIDS, tubercolosi e malaria e quindi al Fondo Globale) e alla salute materna e infantile (Muskoka Initiative)¹¹, sottolineando che il G8 è "on track" rispetto agli impegni presi.

Queste conclusioni non sono però applicabili all'Italia: il nostro Paese, infatti, non è in linea con le promesse: nei confronti della Muskoka Initiative, ad esempio, pur essendosi impegnato per 75 milioni di dollari aggiuntivi entro il 2015 non ha erogato ancora nulla. Similmente, non può vantare alcun merito recente nella lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria.

L'Italia finanziava la lotta alle tre grandi pandemie prevalentemente tramite il GFTAM ma, se fino al 2008 figurava fra i maggiori finanziatori, i mancati contributi degli anni 2009 e 2010, uniti al fatto di non aver preso alcun impegno per il triennio 2011-14, l'hanno fatta scivolare in fondo della classifica dei membri del G8 (Russia esclusa); il nostro Paese ha accumulato un debito verso il Fondo pari ai contributi arretrati per 319 milioni di dollari e sembra difficile ipotizzare un rientro in tempo brevi vista anche l'assenza di un piano di riallineamento. La *performance* italiana è ancor più grave se paragonata al PIL: nel 2009 e nel 2010 l'Italia – con un rapporto APS sanitario sul PIL rispettivamente dello 0,018% e 0,017% – è infatti fra i più lontani dal *target* dello 0,1%¹². Secondo le analisi condotte da ActionAid, l'Italia ha tagliato il proprio APS sanitario di oltre 287 milioni di dollari nel 2009 attestandosi nel 2010 su valori assoluti inferiori a quelli del 2007 (338 milioni di dollari). Nel 2011, secondo le analisi di Action for Global Health¹³ e non solo l'aiuto pubblico erogato per la salute, l'Italia è stato il Paese europeo maggiormente responsabile del divario fra le risorse realmente disponibili per il raggiungimento degli obiettivi del millennio e quelle necessarie.

I dati più recenti sull'impegno finanziario dell'Italia a favore dell'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* femminile sono contenuti nel rapporto OCSE *Aid in support of gender equality and women's empowerment*, pubblicato nel 2012. Nel documento viene mostrata la comparazione tra l'impegno sul tema dei Paesi DAC nel 2009 e 2010 in riferimento all'APS bilaterale erogato a favore dei vari settori di intervento. Sulla base delle modalità di reportistica previste dall'OCSE -DAC è necessario inserire il cosiddetto *gender marker* nei programmi di cooperazione allo sviluppo della DGCS. Secondo la metodologia adottata dall'OCSE, attraverso il *gender marker*¹⁴ è facile capire – e di conseguenza confrontare – quanto l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne siano obiettivi significativi degli interventi di cooperazione dei Paesi DAC.

Sulla base dei dati OCSE l'Italia ha ridotto le risorse, passando dal 23% del 2009 (172 milioni di dollari) al 7% nel 2010 (24 milioni di dollari); il dato si evince dall'analisi dei settori dell'aiuto pubblico allo sviluppo a cui è stato applicato il *gender marker* (348 milioni di dollari nel 2010). Nel 2009-2010 il nostro Paese ha quindi stanziato a favore dell'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile in media 98 milioni di dollari e ha applicato il *gender marker* all'80%⁵¹ dell'aiuto bilaterale settoriale. Nel 2010, è mancata l'applicazione del *gender marker* a interventi del valore di 278 milioni di dollari (pari a più del 40% degli aiuti bilaterali erogati in quell'anno). Tuttavia, è bene

¹¹La "Muskoka Initiative on Maternal, Newborn and Child Health", lanciata il 25 giugno 2010, durante il G8 canadese, è un'iniziativa che impegna i Paesi membri del G8 e la comunità internazionale dei Paesi donatori a garantire immediatamente risorse finanziarie aggiuntive pari a 5 miliardi di dollari, per un totale di almeno 10 miliardi di dollari da stanziare tra il 2010 e il 2015. Si tratta di un impegno italiano quantificato in 75 milioni di dollari. Tuttavia, come abbiamo anche evidenziato in *Ogni promessa è debito* 2011, manca un sistema chiaro di conteggio dei contributi dei donatori verso questa iniziativa. Infatti, non esistendo codici di imputazione specifici per salute materna e infantile all'interno del sistema di classificazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo del CRS-DAC, i contributi dei Paesi donatori alla Muskoka Initiative e in generale alla salute materna e infantile, vengono calcolati come percentuali dei contributi bilaterali dei codici di imputazione del CRS-DAC e come percentuale dei contributi alle iniziative multilaterali. Non esiste quindi un modo per contabilizzare l'iniziativa, ma solo un'estrapolazione in percentuali di quanto versato per altre iniziative che possa rientrare sotto il "cappello" della salute materna e infantile.

¹²È stato infatti stimato che per soddisfare i bisogni sanitari di base nei Paesi a basso reddito è necessaria una spesa procapite equivalente (valori aggiornati al 2010) a circa 50-60 US\$ a persona per anno. Considerando che in media le risorse domestiche si aggirano attorno ai 15US\$ l'anno, resta un gap finanziario di circa 40US\$ a persona all'anno, che dovrebbe venir colmato da donatori esterni. Con circa un miliardo di persone nei Paesi a basso reddito che soffrono a causa di questo gap finanziario, il divario appunto fra le risorse disponibili e quelle necessarie si aggira attorno ai 40 miliardi di dollari annui, che equivale circa allo 0,1% del PIL dei Paesi donatori DAC (cfr. J. Sachs, *The MDG decade: looking back and conditional optimism for 2015*, The Lancet, Volume 376, Issue 9745, pp. 950-951, 18 settembre 2010).

¹³vedi [ODA 2012 from a different perspective](#)

¹⁴Le statistiche OCSE escludono dal calcolo l'aiuto non settoriale poiché la maggior parte dei Paesi DAC non applicano il *gender marker* a questa categoria, dentro cui rientrano i programmi, le cancellazioni del debito e l'aiuto emergenziale.

sottolineare che quando si mettono a confronto gli esborsi dei Paesi DAC, bisogna tenere conto del totale dell'aiuto non tracciato. L'Italia, infatti, è terzultima nella percentuale di aiuto tracciato (80%). Hanno fatto peggio solamente Regno Unito (77%) e Lussemburgo (70%).

Per quanto riguarda il sostegno allo sviluppo agricolo, nel 2009, la FAO stimava che per garantire sufficiente cibo per una popolazione che nel 2050 raggiungerà i 9.1 miliardi di persone saranno necessari 83 miliardi di dollari di investimenti netti all'anno, che dovranno provenire da privato. Rispetto ai Paesi donatori, negli ultimi venti anni l'agricoltura è stata la cenerentola della cooperazione internazionale. Infatti, la quota di aiuto pubblico allo sviluppo dedicata al settore è passata dal 19% nel 1980 al 3% nel 2006 – per poi aumentare lievemente nel 2009, raggiungendo il 6%. Questa inversione di tendenza è stata successivamente rafforzata grazie alla decisione assunta nel 2009 dai Paesi del G8, ai quali se ne sono poi aggiunti altri cinque¹⁵, che in occasione del Vertice de L'Aquila si sono impegnati a stanziare per i tre anni successivi 22 miliardi di dollari, di cui 6.2 aggiuntivi a quelli già previsti, ai settori dell'agricoltura e della sicurezza alimentare (*L'Aquila Food Security Initiative – AFSI*). Grazie all'AFSI, l'aiuto agricolo è aumentato del 60% nel 2010¹⁶. A guidare questo incremento sono stati solo alcuni Paesi: Spagna, Stati Uniti e Canada, che hanno stanziato le quote più consistenti (80% del totale); d'altro canto, questi paesi registrano anche i tassi di esborso più lenti. In generale, al momento del Vertice di Camp David del maggio di quest'anno, dei 22 miliardi stanziati ne è stato speso solamente il 58%, dato che si riduce al 49% se prendiamo in considerazione solamente l'iniziativa dei paesi del G8¹⁷. In questo contesto, l'Italia è uno dei paesi che a tre anni dal lancio dell'AFSI ha dichiarato di aver speso tutte le risorse impegnate, con un lieve incremento rispetto a quanto previsto (517.4 milioni di euro¹⁸). Tuttavia, dei 428 milioni di dollari promessi in origine dall'Italia, solamente 180 milioni erano in realtà risorse aggiuntive. Inoltre, è uno dei Paesi all'interno dell'AFSI che, pur essendosi impegnato ad aumentare il proprio aiuto in agricoltura e avendolo speso secondo i tempi previsti, ha registrato un calo del proprio aiuto pubblico allo sviluppo relativo ai settori dell'agricoltura e della sicurezza alimentare rispetto al triennio precedente(2006-2008).

Oltre all'aumento degli impegni quantitativi, l'AFSI richiede che gli aiuti rispettino alcuni criteri qualitativi definiti nei Principi di Roma (*Rome Principle on Sustainable Global Food Security*), adottati in occasione del World Food Summit del 2009. Questi criteri, tra gli altri, fanno riferimento alla necessità di allineare le proprie strategie di aiuto alle priorità stabilite dai Paesi beneficiari (*Country and Regional Led Plans*), garantendo la loro *ownership*; di stanziare adeguati e prevedibili livelli di risorse finanziarie; di assicurare la trasparenza; di dare priorità al sostegno delle donne agricoltrici e all'agricoltura sostenibile.

Complessivamente, i Paesi donatori non hanno dato priorità ai Paesi poveri dotati di un piano di azione nazionale, che hanno ricevuto solamente il 20% del totale dell'aiuto dell'AFSI. Sicuramente ci sono molti Paesi che non hanno un piano nazionale ma che necessitano di assistenza per migliorare la loro sicurezza alimentare; a questi Paesi dovrebbe essere fornito il supporto necessario a sviluppare, sulla base di un'ampia consultazione nazionale, il proprio piano di sviluppo agricolo e di sicurezza alimentare. L'Italia risulta aver destinato poco più del 20% del suo aiuto a sostegno di Paesi dotati di un Piano di azione nazionale, mentre appena il 23% del suo aiuto agricolo è andato a beneficio dei 25 Paesi con la più alta incidenza di persone che soffrono la fame. Con il 2012 si chiude il periodo previsto dall'AFSI per la mobilitazione delle risorse impegnate al Vertice de L'Aquila.

Al Summit del G8 di Camp David, anziché rilanciare l'iniziativa con nuovi impegni finanziari scadenze definite, i Paesi del G8 hanno deciso di confermare il proprio impegno per la sicurezza alimentare attraverso la promozione di un'alleanza tra Paesi donatori, beneficiari e imprese che ha come scopo quello di far uscire dalla fame 50 milioni di africani nei prossimi dieci anni (*New Alliance for Food security and Nutrition*). All'interno di questa nuova alleanza, le imprese private, in prevalenza multinazionali del settore dell'agribusiness, hanno annunciato di voler mobilitare 3 miliardi di dollari¹⁹. Il Piano presenta diversi elementi di rischio: prima di tutto per l'enorme ruolo conferito al settore privato, senza che siano stati forniti chiari indicatori di sviluppo che dimostrino la diretta relazione tra gli

¹⁵ Australia, Canada, Unione europea, Francia, Germania, Italia, Giappone, Olanda, Russia, Spagna, Svezia Regno Unito, Stati Uniti.

¹⁶ ActionAid, *Pledges, Principles and Progress: Aid to Agriculture Since L'Aquila*, maggio 2012, p. 5.

¹⁷ Gli Stati Uniti, infatti, dei 3.5 miliardi di dollari stanziati, ne hanno impegnati 2.8 ma spesi appena 789 milioni. ActionAid, *Camp David Accountability Report: A Step Forward for G8 Transparency, But Shows Unfinished Agenda on Hunger*, maggio 2012, p. 2.

¹⁸ I dati riportati dall'Italia per il 2011, tuttavia, sono ancora provvisori. G8, *Camp David Accountability Report. Actions, Approach and Results*, maggio 2012, p. 24.

¹⁹ La "Nuova alleanza" partirà in Ghana, Tanzania ed Etiopia ai quali si aggiungeranno altri sei Paesi e si prevede che il numero totale superi i quaranta. È chiaro che per partecipare a questa alleanza, i Paesi africani dovranno condividere una serie di riforme politiche come, ad esempio, l'eliminazione delle restrizioni sulle esportazioni e le riforme del sistema fondiario.

investimenti privati e la riduzione della povertà. A Camp David sarebbe stato necessario confermare gli impegni presi con l'AFSI ed espanderli in quanto finanziamenti da parte del settore privato non possano sostituire l'aiuto pubblico dei governi.

L'APS spendibile dell'Italia

La quota dell'APS italiano erogato attraverso canali multilaterali nel 2011 ha superato il 60% del totale a fronte di una media europea del 40% e del 30% per i Paesi G8. Secondo l'OCSE l'APS multilaterale è aumentato in valori assoluti, tra il 2000 e del 2009, in media del 3% l'anno. La quota multilaterale degli aiuti italiani è decisamente condizionata dai contributi del Fondo europeo di sviluppo (FES) e dal bilancio comunitario; questi contributi obbligatori negli ultimi 4 anni hanno rappresentato circa la metà del nostro aiuto pubblico allo sviluppo. L'Italia può determinare solamente in parte l'ammontare dell'allocatione di budget per queste voci poiché esse dipendono da accordi comunitari; inoltre, l'influenza del nostro Paese su questo capitolo è limitata dalla pessima performance generale in tema di aiuto pubblico.

Tra gli aiuti cosiddetti multilaterali, i contributi alle istituzioni europee hanno pesato sull'APS generale per il 46% nel 2011. Nel 2010 la quota era del 52%. Rispetto agli altri Paesi europei membri del DAC l'Italia è seconda solo alla Grecia, che nel 2011 in questa voce aveva allocato il 78% delle risorse APS (mentre nel 2010 era del 55%) a fronte di una media europea del 19%. Sottratti i contributi alle istituzioni europee e le operazioni di remissione dei nostri crediti all'APS italiano si ottiene l'APS spendibile, vale a dire l'area di spesa per cooperazione nella quale si possono meglio esprimere le linee d'iniziativa del nostro Paese.

Nel 1987 la quota italiana verso le istituzioni europee era di circa 470 milioni di dollari e la cancellazione del debito di 350 milioni dollari. Pertanto l'APS spendibile, nel 1987 era di 0,29% del PIL a fronte di un APS/PIL dello 0,35%. Dieci anni dopo, nel 1997 – ovvero l'anno di maggiore declino per l'aiuto italiano – l'APS spendibile era appena lo 0,04% del PIL (mentre l'APS totale dello 0,11%); i contributi verso l'Europa valevano quasi il 50% delle nostre risorse, con un debito che pesava per il 10% sull'APS totale. Nel 2003, l'APS spendibile dell'Italia è stato appena il 36% sul totale APS, con un rapporto sul PIL dello 0,06%. Arrivando ad anni più recenti vediamo che la percentuale dell'APS spendibile ha pesato sul totale APS tra il 46% del 2008 al 40% del 2011. Dall'inizio della sedicesima legislatura il rapporto APS/PIL spendibile non ha mai superato lo 0,10%, arrivando nel 2011 ad appena lo 0,08% a fronte di un APS/PIL dello 0,19%.

L'aiuto legato dell'Italia

La discussione intorno alla contabilizzazione dell'aiuto legato è viva da tempo²⁰ e i Paesi donatori si sono impegnati a ridimensionare questo fenomeno al forum di Parigi sull'efficacia degli aiuti, per poi ribadire l'impegno in occasione di Accra e al vertice di Busan, ma il fenomeno è ancora di considerevoli proporzioni.

Nel 2009 l'OCSE/DAC raccomandava alla cooperazione italiana un maggior impegno politico nel perseguimento della coerenza delle politiche esterne rispetto agli obiettivi internazionali di cooperazione allo sviluppo. In particolare, si richiedeva il contenimento della prassi della concessione di aiuti legati all'acquisto di beni e servizi italiani. Il nostro Paese ha invece legato il suo aiuto bilaterale al netto del debito per il 58%, in aumento rispetto al 55% del 2009 e oltre 20 punti percentuali rispetto al 2008 portando il nostro Paese ad essere, nel 2010, al secondo posto tra i Paesi europei che maggiormente legano gli aiuti, secondo solamente al Portogallo. La norma vigente che rende possibile tale fenomeno è contenuta nell'articolo 6 della legge 49/87 sebbene non preveda esplicitamente il legamento a imprese italiane così come non ostacola l'acquisto di beni e servizi in loco. Va comunque sottolineato che nell'ultimo piano sull'efficacia degli aiuti²¹, non vi è alcun riferimento all'aiuto legato.

La frammentazione geografica e settoriale dell'aiuto italiano

Dal 2005, anno di adozione della dichiarazione di Parigi, la *performance* del sistema degli aiuti a livello globale è peggiorata in termini di frammentazione dell'erogazione delle risorse. Si tende, infatti, a moltiplicare le relazioni di aiuto, riducendo però la portata della singola transazione; contemporaneamente, si assiste a una proliferazione dei donatori: a livello globale, i donatori operano in un maggior numero di Paesi e, all'interno di ciascun Paese, in più settori. La proliferazione è diffusa anche a livello dei singoli settori: nel 2007, il 41% di tutti i settori nei Paesi

²⁰ Nel 2000 il totale dell'APS bilaterale si aggirava intorno agli 8 miliardi di dollari, di cui, circa la metà catalogato come aiuto legato. Vedi: OECD, *Untying Aid to the Least Developed Countries*, 2001.

beneficiari aveva ottenuto aiuti provenienti da più di tre donatori dell'UE. La frammentazione dei flussi di aiuto su base geografica ha raccolto una crescente attenzione e viene considerata come una delle più rilevanti cause di inefficienza. Questo fenomeno riguarda l'Italia da vicino poiché la frammentazione è tanto più causa di inefficienza quanto più è abbinata all'esiguità dei flussi. Secondo uno studio commissionato da ActionAid²¹, nel 2010 nessun Paese presentava contemporaneamente un livello di frammentazione geografica così alto e una entità dei flussi così bassa come quelli dell'Italia. Facendo un'analisi comparativa con la media dei Paesi membri dell'Unione europea e dei Paesi G7 si riscontra che il nostro Paese tra il 2005 e il 2006 presentava dei livelli di frammentazione più bassi della media Ue e G7; mentre sono più alti a partire dal 2007²². Sulla base di queste considerazioni, una delle priorità di azione per il recupero di efficacia dovrebbe essere proprio la riduzione della frammentazione geografica. Per quanto riguarda la frammentazione settoriale dei flussi di aiuto italiani, il *trend* è pesantemente negativo a partire dal 2006. Tra i settori in cui l'Italia mostra livelli di frammentazione maggiori o in linea con la media europea e la media G8, vi sono infrastrutture e servizi economici²³, *governance*, *general budget support*, altri settori produttivi e acqua. Interessante notare il netto peggioramento della frammentazione settoriale dei flussi dopo il 2006 come ad esempio per infrastrutture, salute, educazione.

L'Italia e la trasparenza

Per quanto riguarda la trasparenza dell'aiuto italiano, l'Italia non ha ancora aderito all'International Aid Transparency Initiative (IATI) ovvero l'iniziativa internazionale che mira a rendere maggiormente accessibili le informazioni sull'aiuto. L'iniziativa lanciata al Forum di alto livello di Accra nel 2008 è uno strumento utile per migliorare l'efficacia degli aiuti sia per i Paesi donatori che per i Paesi beneficiari. Sebbene sia un'iniziativa a carattere volontario, al momento è il più avanzato e diffuso strumento di raccolta e pubblicazione dei dati legati agli aiuti sulla base di uno standard internazionale comune approvato nel febbraio 2011²⁴. La mancanza d'adesione dell'Italia all'iniziativa è uno degli elementi che ha fatto posizionare il nostro Paese tra gli ultimi posti della classifica dei donatori realizzata dalla Campagna globale per l'aiuto trasparente "Publish what you fund"²⁵. Secondo l'indice 2011 l'Italia è al 50esimo posto sulle 58 istituzioni (agenzie, organizzazioni, governi) analizzate. Il nostro Paese si colloca nell'ultima categoria, ovvero "very poor" con un punteggio di 10 su 100²⁶. Tra gli elementi che penalizzano la trasparenza del nostro Paese vi è l'accesso alle informazioni: i documenti strategici e di spesa approvati dalla DGCS sono on-line ma difficili da reperire, disponibili principalmente in italiano, con limitate informazioni in inglese, francese e spagnolo.

La Coerenza dell'azione esterna dell'Italia con gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo

Per "coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo" si intende sostanzialmente la messa a sistema di tutte le relazioni esterne del Paese donatore per favorire il più possibile lo sviluppo dei Paesi partner. La mappatura delle relazioni esterne di un Paese è complessa ed è difficile riuscire a trovare un comune denominatore che vada bene per tutti i Paesi. L'OCSE ha comunque individuato una lista di nove politiche internazionali determinanti: commerciale, agricola, di contenimento della corruzione, di sicurezza, della salute, mobilità internazionale, internet, pesca e della gestione risorse naturali. Uno strumento per monitorare nel tempo le coerenze di alcune politiche dei Paesi OCSE è dato dal Center for Global Development, che ha elaborato un indice dedicato²⁷. Le politiche prese in esame dall'indice sono: aiuto internazionale, commercio, investimenti esteri, migrazione, sicurezza, ambiente e tecnologia. Nel 2011 l'Italia si trova in fondo alla classifica avanti solamente alla Corea del Sud e al Giappone, mentre tra i Paesi

²¹ M Biggeri e F. Ciani, *La frammentazione dell'Aiuto Italiano*, paper interno per ActionAid, maggio 2012.

²² Nello studio commissionato da ActionAid la frammentazione è stata dell'aiuto è stato misurato prendendo in esame il Country Programmable Aid (CPA). Per la misurazione in se è stato utilizzato l'Indice di Theil, ovvero uno degli indici di dispersione più diffuso che, una volta normalizzato misura la dispersione avendo un limite superiore di 1 (scenario di massima concentrazione: 1 beneficiario riceve tutto l'aiuto) e come limite inferiore 0 (scenario di equidistribuzione: tutti i beneficiari ricevono lo stesso ammontare di aiuto).

²³ Il DAC riporta in questa voce l'assistenza per le reti, utilities e servizi che facilitano l'attività economica. Inoltre include: energia (produzione e distribuzione di energia, compreso l'uso pacifico dell'energia nucleare); trasporti e comunicazioni (essenzialmente beni strumentali e infrastrutture per il trasporto stradale, ferroviario, acqua e trasporto aereo, e per la televisione, la radio e le reti di informazione elettronica).

²⁴ <http://iatistandard.org/>

²⁵ *Pilot Aid Transparency index 2011*, Publish what you fund, London.

²⁶ Le altre categorie sono "good" con un punteggio tra l'80 e 100% alla quale non appartiene nessun Paese, agenzie, organizzazioni ecc; a seguire con un punteggio tra il 60% e il 79% troviamo la categoria "Fair" con in testa la Banca mondiale con un punteggio del 78%; subito sotto la categoria "Moderate" (punteggio tra 40-59%) e penultima, la categoria che raccoglie il maggior numero di soggetti (25) ovvero "Poor" con un range dal 20 al 39%. La categoria dove l'Italia si colloca al 7 racchiude quelle istituzioni che hanno un punteggio che si colloca tra lo 0% e il 19%.

²⁷ Center for Global Development Commitment to Development Index, 2011.

più coerenti troviamo la Svezia e la Norvegia. Il risultato per il nostro Paese è lo stesso del 2010, ma si nota un leggero miglioramento rispetto al 2003. D'altronde, rispetto alle cinque aree evidenziate dall'Unione europea, l'Italia ha riconosciuto di non aver preso alcuna misura significativa per promuovere gli standard internazionali sulle condizioni del lavoro, diffondere la responsabilità sociale d'impresa o il commercio equo. Per quanto riguarda il dettaglio dell'Italia vediamo che nel caso dell'aiuto internazionale il punteggio peggiora a causa della riduzione degli stanziamenti e l'aumento della percentuale legata all'acquisto di beni e servizi italiani, ma migliorano i valori sulla dimensione media delle iniziative per evitare la frammentazione e la scelta di Paesi più democratici o con migliori performance di sviluppo. Per il commercio internazionale: la bassa tariffa d'importazione per il tessile posiziona l'Italia in una parte molto alta della classifica. Sul versante migrazione il nostro Paese ha alcuni punti di forza legati alla presenza di studenti dai Paesi in via di sviluppo e nessuna discriminazione all'accesso per gli immigrati poco qualificati, ma una quota di rifugiati troppo bassa; meno di noi solo Spagna e Portogallo. Nel corso del 2011 il costo del trasferimento delle rimesse degli immigrati è aumentato per l'imposizione di un'addizionale del 2% sulle transazioni senza codice fiscale. Nonostante l'Italia si sia impegnata a ridurre il costo sui trasferimenti delle rimesse al 5% entro il 2015 al G8 del 2009, prima dell'introduzione dell'addizionale il costo medio delle commissioni per il trasferimento era intorno al 7,9% contro una media G8 dell'8,40%. Rispetto alle politiche ambientali si nota che sono aumentate in Italia le emissioni di CO₂ rispetto al PIL – sempre tra le più basse in Europa dopo Austria e Germania – e l'uso di sostanze dannose all'ozono, ma è diminuita l'importazione di legnami tropicali.

Nel caso della sicurezza peggiora significativamente in un solo anno il dato relativo all'esportazione di armi di produzione italiana verso Paesi repressivi, anche se Belgio, Francia, Olanda, Regno Unito e Svizzera sembrano essere meno attenti dell'Italia. Per quanto riguarda gli investimenti all'esterno l'Italia è in nona posizione nel sostenere il flusso di capitali verso i Paesi in via di sviluppo, mantenendo lo stesso risultato dello scorso anno, anche se non ha dimostrato attivismo nel punire i casi di corruzione da parte di imprese italiane che investono all'estero.

CONCLUSIONI

Negli ultimi cinque anni i risultati della cooperazione italiana sono peggiorati non solamente per tutte quelle aree che sono direttamente collegate all'impegno finanziario ma anche per molte altre che potrebbero definirsi "a costo zero". Tra il 2008 e il 2012 si è abbattuto sull'aiuto italiano un taglio che non ha paragoni in Europa. Il leggero miglioramento della *performance* quantitativa registrata nel 2011 (+33% rispetto al 2010) è un risultato assai fragile, frutto di contraddittorie norme statistiche. Inoltre, il Consiglio europeo prevede per il 2012 che il rapporto APS/PIL del nostro Paese passerà allo 0.12%, portandoci al 20esimo posto della classifica dell'Europa a 27: la nostra *performance* sarà peggiore di quella di alcuni dei paesi della cosiddetta "Nuova Europa" come la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Lituania, La Slovenia, Cipro e Malta. Persino i Paesi che negli ultimi mesi sono stati colpiti duramente dalla crisi come Spagna e Portogallo e Irlanda hanno la prospettiva di fare meglio di noi in termini di aiuti allo sviluppo. Se non si inverte subito la rotta, l'Italia rischia di diventare il maggior ostacolo nella corsa dell'Europa verso il traguardo dello 0,7% per il 2015.

Negli ultimi cinque anni, l'aiuto italiano si è contratto, come quasi tutte le altre spese sociali, mentre sono rimaste praticamente invariate le spese militari: l'Italia anche quest'anno si conferma al decimo posto, della classifica Sipri, con 37 miliardi di dollari. Dall'altro canto, alcuni Paesi europei che hanno ridotto la spesa militare sono riusciti a incrementare gli aiuti fino a raggiungere gli obiettivi stabiliti, ad esempio Danimarca e Olanda.

Le *performance* quantitative della cooperazione italiana sono sempre al di sotto della media UE e G8. Per quanto riguarda il sostegno a favore dell'uguaglianza di genere il *trend* nel periodo 2008-2010 è in netto peggioramento, inferiore alla media europea e G8. Discorso analogo per il sostegno alla salute globale; per l'agricoltura, sebbene ci sia stato un picco nel 2008, la tendenza è negativa.

I risultati italiani non sono confortanti neanche per quanto riguarda la trasparenza, la coerenza, e la frammentazione geografica e settoriale. Per quanto riguarda l'aiuto legato, inoltre, il trend italiano è stato in crescita tra il 2008 e il 2010, anno in cui l'APS legato al netto del debito ha toccato il 58% regalandoci un altro primato negativo. Tra i paesi UE/DAC, solamente il Portogallo lega l'aiuto in misura maggiore del nostro Paese.

Raccomandazioni

✓ Il governo italiano dovrebbe rendere operativi gli obiettivi affermati nel "Documento di Economia e Finanza" 2013-2015 per riallineare i volumi di aiuto italiani con gli standard internazionali per la cooperazione allo sviluppo, fra questi l'impegno di investire lo 0,7% del PIL in aiuto pubblico allo sviluppo, al fine di contribuire concretamente al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale.

✓ Il governo italiano dovrebbe mobilitare al più presto nuove risorse per soddisfare gli impegni più urgenti in materia di aiuti. Tali risorse possono essere tratte a breve termine dalla lotta contro l'evasione fiscale nonché da una attenta rivalutazione delle spese militari.

✓ Il Parlamento italiano dovrebbe approvare un testo di legge che sostituisca l'attuale legge 49/1987 in modo da rilanciare la cooperazione internazionale, stabilizzando all'interno della compagine governativa la figura di un Ministro delegato alla cooperazione allo sviluppo.

✓ Tutte le forze politiche dovrebbero inserire nei loro manifesti per le prossime elezioni generali chiari impegni per aumentare la quantità e la qualità degli aiuti in linea con gli standard globali, confermando l'incarico di Ministro per la cooperazione allo sviluppo, nonché una riforma globale della cooperazione allo sviluppo italiana.

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

Abstract a cura di:

Damiano Sabuzi Giuliani

Pubblicazione

L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo

Rubbetino Editore – prezzo 9 euro

Il libro è disponibile nelle migliori librerie