

**act!onaid**

# L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo

2010: cala il sipario



Giugno 2010



---

# act:onaid

**ActionAid** è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà e dell'esclusione sociale. Da oltre trent'anni è al fianco delle comunità del Sud del mondo per garantire loro migliori condizioni di vita e il rispetto dei diritti fondamentali. In Italia ActionAid è presente dal 1989; è una ONLUS ed è accreditata presso il Ministero degli Affari Esteri. ActionAid ha la sua sede principale in Sud Africa, a Johannesburg, e affiliati nazionali nel Nord e nel Sud del mondo. Per uno sviluppo concreto e duraturo delle comunità con cui lavora, ActionAid realizza programmi a lungo termine in Asia, Africa e America Latina. Le principali aree di intervento sono il diritto al cibo, la lotta all'HIV/AIDS, una governance giusta e democratica, l'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 con proposte 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.

## **Coordinamento ricerca a cura di**

Iacopo Viciani

## **Contributi**

Francesco Manaresi, per la sezione sulla frammentazione

Laura Deotti, per la sezione sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

Openpolis, per la classifica di impegno parlamentare

Karolina Olofsson, ActionAid Afghanistan, per la sezione sull'Afghanistan

Raul Carballedo, per la sezione sul Mozambico

Suad Nabhan e Sanne Loft Rasmussen, MS ActionAid, per la sezione sul Libano

Beatrice Costa e Livia Zoli, ActionAid Italia

## **Interviste a cura di**

ActionAid, realizzate tra febbraio e marzo 2010

## **Supervisione**

Luca De Fraia

## **Contributi editoriali**

Paolo Quercia (Fare Futuro)

Ettore Greco (Istituto Affari Internazionali)

## **Editing**

Alice Grecchi

## **Grafica**

Marco Binelli

Redazione chiusa il 14 maggio 2010.

ActionAid desidera ringraziare tutti i politici, ricercatori, diplomatici e funzionari che hanno fornito opinioni, valutazioni e conoscenze professionali, contribuendo alla redazione di questo rapporto. ActionAid esprime un ringraziamento particolare al Presidente Schifani, al Presidente Fini, al Ministro Frattini, all'On. Bersani, all'On. Bricolo, all'On. Buttiglione, all'On. Di Pietro e ai loro portavoce per la disponibilità dimostrata rispondendo alle nostre domande.



# Indice

---

01

Lista degli acronimi	02
Introduzione	03
Parte Prima > Il 2009 sotto i riflettori	07
Il tempo della crisi	07
Sotto le luci del G8	08
Sotto la lente del DAC	09
La lotta alla povertà nel mondo vista dal Parlamento	11
I numeri del 2010	14
BOX > 2010: l'impegno degli italiani	15
Cala il sipario o nuovo debutto?	16
La cooperazione italiana vista dal Sud	17
Le percezioni della società civile in Afghanistan	18
Le percezioni della società civile in Libano	18
Le percezioni della società civile in Mozambico	19
Parte Seconda > Identikit dell'aiuto italiano in 10 domande	20
BOX > Gli elementi del "consensus" europeo	20
BOX > L'aiuto funziona?	21
1 > A quanto ammonta l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?	21
2 > Come è fatto l'aiuto italiano?	23
BOX > Come trovare nuove risorse finanziarie?	24
3 > Perché l'aiuto italiano è così basso?	24
4 > Quali organizzazioni internazionali finanzia l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?	25
5 > Quanti paesi finanzia l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?	26
BOX > Risposta umanitaria	28
BOX > Empowerment delle donne	28
6 > Quali settori sostiene l'Italia?	28
7 > L'APS italiano come sostiene gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio?	29
BOX > Agricoltura	29
BOX > Servizi essenziali di base	29
8 > Quanto è ben gestito e coerente l'aiuto italiano?	30
9 > Quanto è affidabile e trasparente l'aiuto italiano?	31
10 > Quanto aiuto rientra nelle imprese italiane?	32
Conclusioni	34
Bibliografia	36
Allegati Tecnici	37

# Lista degli acronimi

---

02

<b>AMC</b>	Advanced Market Commitment (Impegno anticipato d'acquisto)
<b>APS</b>	Aiuto pubblico allo sviluppo
<b>CDI</b>	Commitment to Development Index (Indice dell'impegno per lo sviluppo)
<b>CIPE</b>	Comitato interministeriale per la programmazione economica
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee (Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE)
<b>Ddl</b>	Disegno di legge
<b>DGCS</b>	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo presso il Ministero degli Affari Esteri
<b>DPEF</b>	Documento di programmazione economico-finanziaria
<b>GEF</b>	Global Environmental Fund (Fondo globale per l'ambiente)
<b>HIPC</b>	Highly Indebted Poor Countries (Paesi poveri altamente indebitati)
<b>IFF-im</b>	International Finance Facility for Immunization (Strumento finanziario internazionale per l'immunizzazione)
<b>MAE</b>	Ministero degli Affari Esteri
<b>MEF</b>	Ministero dell'Economia e Finanze
<b>OCSE</b>	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
<b>ONG</b>	organizzazione non governativa
<b>Pdl</b>	Progetto di legge
<b>PIL</b>	Prodotto interno lordo
<b>PMA</b>	Paesi meno avanzati
<b>PVS</b>	Paesi in via di sviluppo
<b>UTC</b>	Unità tecnica centrale
<b>UTL</b>	Unità tecnica locale

# Introduzione

“L’Italia e la lotta alla povertà nel mondo”, giunto alla quarta edizione, vuole valutare i progressi del nostro Paese nel mantenimento degli impegni presi nella lotta alla povertà del mondo, avvalendosi del contributo di esperti e di autorevoli rappresentanti del mondo della politica.

Questa pubblicazione intende fare il punto sul dibattito nazionale e internazionale sul tema della lotta alla povertà nel corso dell’ultimo anno, valutando il ruolo della cooperazione italiana attraverso l’analisi della sua performance rispetto agli obiettivi e alle strategie internazionalmente condivise. “L’Italia e la lotta alla povertà” si propone di evidenziare le principali e più urgenti carenze del sistema della cooperazione, identificando i settori che il nostro Paese potrebbe valorizzare, offrendo un valore aggiunto tale da esercitare un ruolo trainante a livello internazionale.

Infine, a un anno dal Vertice G8 de L’Aquila, questa ricerca vuole valutare il ruolo e la credibilità del nostro Paese in Europa e all’interno dello stesso G8, sui temi della lotta alla povertà.

L’edizione 2009 di “L’Italia e la lotta alla povertà” aveva individuato alcuni miglioramenti nella cooperazione italiana, che rimanevano però al di sotto sia degli obiettivi internazionali sia dei risultati degli altri partner europei e membri del G8. A questi segnali positivi si aggiungeva però la preoccupazione per le scelte compiute con la Finanziaria 2009, che prevedeva una riduzione delle risorse destinate alla cooperazione e che, proprio nell’anno della Presidenza italiana del G8, rischiava di limitare le capacità del nostro Paese di gestire con successo l’agenda del Vertice dedicata all’Africa e alla lotta alla povertà.

Le dodici raccomandazioni del rapporto avanzavano la richiesta al governo di non interrompere il percorso di ripresa della cooperazione avviato nel biennio precedente, mettendo quindi a disposizione le necessarie risorse finanziarie per consentire all’Italia di contribuire equamente alla ripresa globale.

A un anno di distanza, le uniche raccomandazioni che sono state soddisfatte riguardano il pagamento di una parte degli arretrati verso Banche e Fondi di sviluppo, la destinazione di una maggiore quota di aiuto verso l’Africa Sub-Sahariana e l’approvazione di un piano di modernizzazione gestionale della cooperazione, volta a garantire una maggiore efficienza.

Purtroppo, nel 2010, ActionAid deve confermare l’attualità della maggior parte delle raccomandazioni presentate l’anno passato. Se l’Italia intende partecipare legittima-

mente al dibattito sulla nuova architettura della governance internazionale, che va ormai ben oltre la sola riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, deve dimostrare di poter essere un partner affidabile anche sui temi della cooperazione allo sviluppo, che sempre di più stanno diventando una dimensione essenziale per la stabilità globale. Per questo motivo va ridefinito lo strumento della cooperazione allo sviluppo nell’ottica delle relazioni internazionali e della politica estera del nostro Paese.

Nel 2010, la cooperazione italiana offre ancora dei segnali di miglioramento per gli aspetti che non implicano costi per le finanze pubbliche, a partire dalla destinazione degli aiuti fino ad alcuni significativi passi in avanti sul tema dell’efficacia. Si avvia una specializzazione per settori, si riduce la proporzione di aiuto legato alle commesse nazionali, le micro-iniziativa a pioggia diminuiscono e aumenta la quota di assistenza dedicata ai servizi essenziali di base. L’Italia sembra avere trovato una nicchia geografica d’intervento distintiva negli “Stati fragili”, in post conflitto o nelle emergenze complesse. Questi buoni risultati sono da attribuire anche all’attivismo e al riorientamento dell’amministrazione degli ultimi anni per adeguarsi ai nuovi approcci internazionali sull’aiuto.

Tuttavia, senza un adeguato investimento finanziario, sarà difficile che questi risultati possano essere duraturi, rimanendo sempre al di sotto della sufficienza. La mancanza di risorse finanziarie fa pesare le sue conseguenze su alcune aree che apparentemente sarebbero a “costo zero” e su tutte quelle più direttamente legate ai tagli finanziari. Minore affidabilità negli esborsi, frammentazione nella distribuzione delle risorse, minore trasparenza e riduzione delle quote di aiuto bilaterale per i Paesi meno avanzati sono la conseguenza negativa sulle prime. Ad esse si aggiungono il peggioramento di tutte quelle aree che riguardano più direttamente l’impegno economico, prima fra tutte le risorse trasferite all’Africa Sub-Sahariana. A meno di una decisa inversione di tendenza, questi risultati rischiano di deteriorarsi ulteriormente nei prossimi anni.

L’analisi di “L’Italia e la lotta alla povertà nel mondo”, nell’edizione 2010, ha ritenuto indispensabile valutare la cooperazione italiana anche dal punto di vista di membri rappresentativi della società civile di alcuni dei paesi dove l’Italia ha maggiormente investito negli ultimi anni, Mozambico, Libano e Afghanistan. Il quadro che emerge dalle indicazioni provenienti da questi paesi segnala come su molte questioni la società civile non conosca cosa stia facendo la cooperazione italiana: da un lato vi è il riconoscimento che l’aiuto italiano si adopera verso le comunità più povere ma dall’altro si segnala la scarsa puntualità

degli esborsi, l'obbligo ad avere una controparte italiana e la poca attenzione alle strutture amministrative locali.

Il dato quantitativo dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) resta il biglietto da visita internazionale dell'affidabilità del nostro Paese e purtroppo non è certamente dei migliori: nel 2009 l'Italia è l'ultimo donatore in termini di generosità, perfino dopo paesi dalle finanze pubbliche più instabili come Grecia e Portogallo. Nell'anno di Presidenza G8, gli aiuti italiani si sono contratti complessivamente del 34% rispetto al 2008 arrivando a destinare all'aiuto solo lo 0,16% del PIL, superata anche da Malta e Cipro. Nel 2010, l'Italia sarà dunque il maggiore responsabile dell'ammancio di 15 miliardi di dollari per il raggiungimento dell'obiettivo collettivo europeo dello 0,56% del PIL da destinare all'aiuto pubblico allo sviluppo. L'inerzia del nostro Paese pesa anche sulle performance del G8. Nel 2005, a Gleneagles, i leader del G8 si erano impegnati a destinare all'Africa Sub-Sahariana almeno 25 miliardi di dollari entro il 2010. Per rispettare l'obiettivo, quest'anno l'Italia dovrebbe destinare all'Africa Sub-Sahariana ben 5 miliardi di dollari: un ammontare impossibile da reperire anche se si decidesse di destinare alla regione tutte le risorse della cooperazione.

L'inaffidabilità dell'Italia sembra contagiare anche il sistema multilaterale: con il passare degli anni rischia di allungarsi la lista delle organizzazioni verso le quali l'Italia si trova "in mora", dalle agenzie specializzate delle Nazioni Unite passando per Banche e Fondi di sviluppo regionali fino ad arrivare allo stesso Fondo europeo di sviluppo. Nella seconda metà del 2010, quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite farà il punto sull'avanzamento verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, i limiti del nostro Paese saranno esposti alla comunità internazionale, evidenziando l'inconsistenza dell'azione e delle dichiarazioni italiane durante la Presidenza G8.

La contrazione dell'aiuto nello scorso anno rischia di essere letta come il segnale del disinteresse italiano verso le difficoltà che stavano e stanno vivendo i Paesi in via di sviluppo (PVS). Il 2009 è stato l'anno della crisi economica internazionale e del peggioramento delle condizioni di povertà globale. La recessione mondiale ha messo e mette a dura prova i progressi compiuti negli ultimi dieci anni da molti PVS: alla fine di quest'anno il numero dei poveri sarà cresciuto in un anno di 64 milioni<sup>1</sup>, 350 mila bambini in più non avranno concluso il ciclo d'istruzione elementare e 100 mila persone in più non avranno accesso all'acqua potabile<sup>2</sup>. Nel tentativo di mitigare i costi umani della crisi,

un terzo dei Paesi meno avanzati ha approvato pacchetti di stimolo fiscale, riuscendo a mantenere quasi invariata la spesa sociale per tutto il 2009 e attraversando senza collassi il periodo più intenso della crisi. Finite le riserve finanziarie, nel 2010, molti Paesi a basso reddito dovranno tagliare la spesa, proprio poco tempo dopo l'avvio dei primi segnali di ripresa.

Nel 2009, nei giorni del Vertice de L'Aquila, il governo italiano si era formalmente impegnato di fronte al Parlamento e all'opinione pubblica internazionale a onorare entro fine anno gli impegni finanziari internazionali in favore della salute e della sicurezza alimentare, a porre in essere nuovi strumenti per aumentare il suo aiuto pubblico allo sviluppo, come la *de-tax*, e a valutare la possibilità di presentare un piano di riallineamento nazionale per i livelli di APS. Nessuno degli impegni è stato mantenuto. Raccomandazioni parlamentari e sollecitazioni internazionali non sono state sufficienti a tradurre le promesse in atti normativi o di spesa.

Sempre nel corso del 2009, grazie alla grande opportunità fornita dalla Presidenza italiana del G8, il Parlamento, con spirito bipartisan, aveva dibattuto maggiormente i temi legati agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Nel 2010 c'è il rischio che il tema della lotta alla povertà nel mondo rimanga marginalizzato anche nei lavori parlamentari, quando invece sarebbe necessario che il Parlamento riaffrontasse il dibattito dell'anno precedente, aggiornandolo e valutando gli atti più appropriati per ridare forza alla cooperazione allo sviluppo. Proprio per mantenere l'attenzione sul tema e aggregare un consenso trasversale sulla cooperazione allo sviluppo, anche in questa edizione de "L'Italia e la lotta alla povertà", ActionAid ha realizzato nuovamente la classifica dei parlamentari più impegnati su questo tema e ha voluto chiedere a figure chiave a livello istituzionale e del mondo della politica il loro parere sulla cooperazione.

Ciò che emerge da questa ricerca è che la debolezza quantitativa dell'aiuto italiano può essere affrontata solamente in modo organico, capitalizzando in un unico progetto legislativo varie proposte dibattute in passato. È infatti necessario dotarsi di un calendario "inderogabile" molto simile a quello che la Commissione Europea chiede di approvare a ogni Stato membro. Già nel 2009 la società civile aveva chiesto all'Italia un piano di riallineamento quantitativo del suo aiuto pubblico e a un anno di distanza è l'Unione Europea a fare la stessa richiesta: dotarsi di questo prima del Vertice della Nazioni Unite.

<sup>1</sup> Banca Mondiale, *Global monitoring report 2010*, aprile 2010.

<sup>2</sup> Ibid.

Se l'Italia vuole mantenere un ruolo nella nuova geopolitica deve ristabilire la sua credibilità come partner affidabile verso tutti i Paesi in via sviluppo. Il 74% degli italiani considera importante rispettare le promesse di aiuto finanziario fatte ai PVS nonostante la situazione di crisi economica, poiché le risorse per la cooperazione allo sviluppo non sono considerate un atto caritatevole ma un investimento per la stabilità globale<sup>3</sup>.

L'Italia può approfittare del dibattito europeo sul tema per risolvere un problema di politica interna, ribadendo il suo pieno impegno al progetto UE di cooperazione allo sviluppo. Il sostegno e la pubblicazione da parte del nostro Paese di un "piano italiano di riallineamento" con risorse dedicate per via legislativa alla cooperazione allo sviluppo permetterebbe di superare ogni possibile resistenza da parte degli altri Stati membri a questa scelta dell'Unione, inserendo l'Italia tra i protagonisti del rilancio europeo sulla scena internazionale.

Parte delle risorse finanziarie potrebbe essere reperita in maniera innovativa. Questo consentirebbe all'Italia di fare ancora una volta da apripista rispetto anche al G8/G20, in particolare se nuove risorse per la cooperazione allo sviluppo fossero ricavate dalla messa in atto di una tassazione sulle transazioni o sui guadagni finanziari. Sulla proposta esiste già il consenso di vari paesi: a fine giugno il G20 discuterà la possibilità di approvare una tassa internazionale sulle transazioni finanziarie o un aumento del *capital gain* sui prodotti finanziari. Francia e Belgio dispongono già di una legislazione simile e i governi di Germania e Regno Unito, il Parlamento europeo e il Fondo monetario internazionale hanno sostenuto la proposta.

## Raccomandazioni

Nel 2010, ActionAid divide le sue raccomandazioni in due gruppi: 1) di visione, rivolte alla politica, che puntano a superare gli attuali limiti, incluso quello finanziario e 2) a "costo zero" che l'amministrazione deve continuare a perseguire per dimostrare l'impegno genuino a garantire il massimo miglioramento del sistema di cooperazione all'interno dell'attuale cornice legislativa.

Per superare i limiti finanziari e legislativi della cooperazione allo sviluppo, riallineandola ai partner europei e rilanciando il ruolo multilaterale e bilaterale dell'Italia, ActionAid raccomanda al Parlamento e al governo di:

- » presentare il "Piano per il riallineamento europeo dell'aiuto italiano" che preveda disposizioni normative di parziale copertura, volte a destinare automaticamente parte delle entrate alla cooperazione allo sviluppo, recependo la raccomandazione della Commissione Europea (Allegato 1);
- » presentare un disegno di legge che indichi una minima percentuale per le spese a da dedicare alla lotta alla povertà nel mondo, non inferiore all'1% del bilancio dello Stato, così da attribuire alla lotta alla povertà l'adeguata rilevanza tra le spese e missioni della finanza pubblica, sull'esempio del Regno Unito, Belgio e della Provincia di Trento;
- » presentare un disegno di legge per tassare dello 0,05% le transazioni finanziarie internazionali, ripartendo equamente in Italia e nei PVS le risorse generate per finanziare le risposte alla crisi, capitalizzando il dibattito della XV legislatura e le esperienze di Francia e Belgio (Allegato 1);
- » esborsare le risorse non impegnate del Fondo rotativo per saldare una parte dei debiti contratti verso il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria e verso la Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare;
- » aumentare il *capital gain* sui prodotti finanziari, fino al livello dell'IVA, come raccomandato dal Fondo monetario internazionale al G20;
- » approvare in Consiglio dei Ministri un dispositivo sulla coerenza delle politiche delle relazioni esterne rispetto agli obiettivi di cooperazione allo sviluppo, definendo i ruoli dei vari organismi;
- » predisporre una raccolta annuale dell'attività parlamentare sui temi della "lotta alla povertà nel mondo", che includa non soltanto atti di indirizzo e controllo, ma anche viaggi parlamentari, audizioni e discussioni su disegni e progetti di legge;
- » riconoscere l'urgenza di riprendere il dibattito sulla riforma legislativa, riavviando la discussione dal Testo Unico della XV legislatura proposto in Commissione Esteri del Senato.

3 Eurobarometer, *Aid in times of crisis*, 2010.



Parallelamente, per sostenere il miglioramento dell'efficienza e mantenere la credibilità del percorso di auto-riforma gestionale intrapreso nel 2009, ActionAid raccomanda al governo di:

- » mettere a sistema le diverse componenti dell'architettura pubblica della cooperazione italiana attraverso la convocazione di un "tavolo interministeriale" presieduto dal Ministero degli Affari Esteri;
- » aumentare la quota di stanziamenti bilaterali verso i Paesi meno avanzati almeno fino al 40%<sup>4</sup>, facendovi esplicitamente riferimento nella nuova strategia triennale;
- » aumentare la trasparenza verso il pubblico della attività di cooperazione soprattutto della Direzione Relazioni Internazionali del Dipartimento del Tesoro, rendendo più accessibili i documenti d'indirizzo e rafforzando la consultazione con la società civile;
- » estendere la programmazione triennale, facendone un documento di raccordo di tutti gli attori pubblici dell'aiuto, in modo da indicare anche gli orientamenti strategici di Ministero dell'Economia, del Dipartimento di Protezione Civile e dell'Ambiente;
- » riportare il numero degli esperti a 120, quanto originariamente previsto dalla legge 49/87;
- » partecipare all'iniziativa internazionale sulla trasparenza dell'aiuto per aumentare lo scrutinio pubblico sui fondi della cooperazione;
- » finanziare il piano di valutazione della DGCS con risorse certe;
- » concludere e rendere pubblica la programmazione triennale per paese e per le organizzazioni multilaterali, includendo la dimensione finanziaria;
- » sottoporre al CIPE una delibera che estenda lo slegamento all'aiuto alimentare, favorendo l'acquisto locale o regionale, allineandosi agli orientamenti UE.

<sup>4</sup> Si tratta della percentuale media di aiuto bilaterale al netto del debito dall'Italia verso questo gruppo di Paesi negli ultimi cinque anni (NdA).



# Il 2009 sotto i riflettori

## Parte Prima

07

### Il tempo della crisi

Il 2009 è stato l'anno della crisi economica internazionale che ha messo e mette a dura prova i progressi compiuti negli ultimi anni da molti Paesi in via di sviluppo. Investimenti, spesa sociale, processi di stabilizzazione e democratizzazione rischiano di arrestarsi.

Alla fine del 2010, in un solo anno, 64 milioni di persone si aggiungeranno a quelle che già si trovano in condizioni di povertà estrema, il numero di decessi infantili in Africa Sub-Sahariana aumenterà di 30-50.000 e il numero di disoccupati crescerà di 25 milioni<sup>5</sup>.

Nel tentativo di mitigare i costi umani della crisi, un terzo dei Paesi meno avanzati ha approvato pacchetti di stimolo fiscale, finanziandoli attraverso l'aumento del deficit interno o dando fondo alle riserve. Inoltre anche le economie emergenti e le Banche regionali di sviluppo hanno assicurato le risorse finanziarie necessarie a evitare la bancarotta di molti paesi africani, incrementando del 50% gli esborsi e rendendo disponibili 150 miliardi di dollari<sup>6</sup>.

Grazie a queste misure, i Paesi in via di sviluppo sono riusciti a mantenere quasi invariata la spesa sociale per tutto il 2009 riuscendo ad attraversare senza collassi il periodo più inteso della crisi. Tuttavia, il deterioramento delle posizioni fiscali dei Paesi meno sviluppati - passate in meno di un anno da un surplus di bilancio del 5% a un deficit del 5,8% - rende insostenibile finanziare la spesa sociale a deficit. Nel 2010, molti Paesi a basso reddito - tra cui 22 paesi africani - dovranno tagliare la spesa<sup>7</sup>, proprio poco dopo l'avvio dei primi segnali di ripresa.

A inizio 2010 si sono registrati i primi segnali positivi per l'economia e, secondo le ultime stime della Banca mondiale, il primo degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio può essere ancora raggiunto<sup>8</sup>. Tuttavia, un'analisi regionale mitiga questo ottimismo: l'Asia centrale e soprattutto l'Africa non riusciranno a dimezzare il numero di persone che vivono in povertà estrema. In particolare, l'Africa Sub-Sahariana non riuscirà a raggiungere il primo Obiettivo neppure nel 2020.<sup>9</sup>

Secondo la Banca mondiale, i Paesi meno avanzati dovranno ridurre la spesa sociale e investimenti nel 2010

complessivamente per 11,6 miliardi di dollari. Nello specifico, sarebbero necessari 3,6 miliardi di dollari per evitare tagli ai sistemi sanitari ed educativi, 2,7 miliardi di dollari per nuovi programmi di assistenza sociale e 5,3 miliardi di dollari per continuare a finanziare gli investimenti in infrastrutture<sup>10</sup>. I bilanci per l'educazione di Ghana, Benin e Tanzania hanno già subito una contrazione di oltre il 17%, così come si sono contratti gli investimenti nazionali pubblici per la salute di Kenya, Tanzania e Uganda, anche se in percentuali più contenute - attorno al 2%<sup>11</sup>. L'interruzione delle misure di sostegno fiscale prima del consolidamento della ripresa sarebbe il peggior scenario possibile per i Paesi in via di sviluppo.

Nel 2009 sarebbe stato necessario un segnale forte da parte del G8 e del G20 verso i Paesi in via di sviluppo. I paesi più industrializzati, riconoscendo gli effetti sui PVS di una crisi di cui non erano responsabili, avrebbero dovuto confermare la loro solidarietà e il loro impegno finanziario accelerando l'esborso dell'aiuto promesso. Invece, i donatori bilaterali non hanno quasi risposto all'appello della Banca mondiale di destinare una parte dei loro pacchetti anti-crisi a iniziative a favore dei PVS, preoccupati dallo stato dei loro conti economici<sup>12</sup>.

Italia, Austria, Irlanda, Slovacchia e Lettonia hanno ridotto drasticamente le risorse a bilancio per l'aiuto pubblico allo sviluppo. Ora che le finanze pubbliche dei PVS e delle banche multilaterali hanno esaurito le loro disponibilità i Paesi donatori sono rimasti i "prestatori di ultima istanza" per le economie in via di sviluppo. Il rischio non è solo che i paesi donatori non rispondano, ma che si contraggano i livelli d'aiuto: l'UNCTAD stima che nei prossimi 5 anni l'aiuto potrebbe contrarsi del 15%<sup>13</sup> mentre la Banca mondiale teme una contrazione del 25% nel decennio successivo la crisi<sup>14</sup>. Solo in Italia, infatti, i livelli di aiuto si sono contratti del 31% tra il 2008 e il 2009<sup>15</sup>.

5 Banca Mondiale, *Global monitoring report*, aprile 2010.

6 Ibid.

7 International Monetary Fund (IMF), *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, 2009.

8 Banca Mondiale, *Global economic prospect*, gennaio 2010.

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Development Initiative, *Africa 2010: Key challenges*, 2010.

12 Banca Mondiale, *Global monitoring report*, aprile 2010.

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

14 Banca Mondiale, *International aid and financial crises*, dicembre 2009.

15 Il rapporto aiuto pubblico allo sviluppo (APS) PIL dell'Italia passa dallo 0,22% del 2008 allo 0,16% del 2009 (il 34% in termini reali) (NdA).

## Sotto le luci del G8

Nel 2009, l'Italia non solo era chiamata a fornire il proprio contributo per far fronte alla crisi globale ma, in ragione della Presidenza del G8, si trovava a giocare un ruolo preminente per cercare di creare il consenso internazionale intorno alle misure finanziarie necessarie per rispondere all'emergenza. Le difficoltà italiane a rispettare gli impegni quantitativi assunti internazionalmente in termini di aiuto pubblico allo sviluppo ne hanno invece limitato la capacità di esercitare appieno la *leadership*.

L'Italia ha affrontato la Presidenza G8 con un aiuto pubblico allo sviluppo pari allo 0,22% del PIL nel 2008, a fronte di una media europea dello 0,43% e di una media G7 dello 0,26%. Inoltre, il segnale dato dalla politica era di un chiaro disinvestimento, visto il taglio del 56% al bilancio della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri introdotto a inizio 2009, e un debito arretrato con Banche e Fondi di sviluppo per circa 1,290 miliardi di euro. Nel pacchetto anticrisi di luglio ha trovato spazio solamente l'autorizzazione allo stanziamento di un terzo del contributo per la Banca mondiale (284 milioni di euro).

Questa situazione non ha consentito all'Italia di sostenere l'esigenza che la comunità dei donatori, in particolare il G8, anticipasse gli aiuti necessari a evitare il collasso sociale in alcuni Paesi meno avanzati. A fronte di misure fiscali a sostegno delle economie interne tra l'1% e il 2% del PIL dei G7, la messa a disposizione di un ulteriore 0,04% di PIL in aiuti sarebbe sufficiente per evitare tagli alla spesa sociale nei Paesi meno avanzati.

Nell'ambito delle iniziative G8, invece, gli unici punti in agenda dell'Italia relativi alle risorse finanziarie per la cooperazione internazionale allo sviluppo hanno riguardato l'iniziativa de L'Aquila per la sicurezza alimentare e l'Advanced Market Commitment (AMC)<sup>16</sup>. L'AMC è un meccanismo innovativo che dovrebbe incentivare l'investimento privato per lo sviluppo di vaccini per malattie diffuse nei PVS, visto l'impegno dei donatori a sussidiare l'acquisto di un numero garantito di dosi a un prezzo concordato. L'AMC è stato oggetto di dibattito, considerato un sussidio pubblico mascherato all'industria farmaceutica che si aprirebbe nuovi mercati attraverso la garanzia del monopolio del brevetto.

In merito ai meccanismi di finanziamento innovativi, è stato rilanciato il dibattito sulla De-Tax, un sistema che

consentirebbe al singolo consumatore di destinare una parte dell'IVA, cui lo Stato rinuncia, ad attività di solidarietà internazionale. In Italia la De-Tax era stata autorizzata e finanziata nel 2003 ma mai messa in atto. Nel 2009, la proposta è stata presentata in sede Nazioni Unite<sup>17</sup>, con un'attenzione esclusiva a investimenti nei sistemi sanitari ma non c'è stato alcun seguito pubblico mentre è stato raggiunto l'accordo per la riduzione in cinque anni al 5%<sup>18</sup> dei costi d'invio delle rimesse degli immigrati.

Sul versante della sicurezza alimentare "L'Aquila Food Initiative" (AFI), impegna i donatori a sostenerla finanziariamente con 20 miliardi di dollari per i successivi tre anni. Molte incertezze rimangono sulla natura di questo onere, se si tratti di soli aiuti, se si includano prestiti o si dichiarino nuovamente stanziamenti già fatti. L'Italia si è impegnata a contribuire a questa iniziativa per circa 450 milioni di dollari nei prossimi tre anni<sup>19</sup> ma di fatto il nostro Paese contabilizza anche impegni pregressi.

Nei giorni del Vertice l'inadempienza italiana ha raggiunto il pubblico e la stampa e viene contestata la legittimità della guida del capitolo Africa e sviluppo dell'agenda del G8. Come prove si forniscono l'arretrato verso la Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare (oltre 230 milioni di euro), e il mancato contributo al Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria (130 milioni di euro). Alla vigilia del Vertice, il Presidente del Consiglio, riconoscendo il ritardo italiano, lo aveva giustificato con la crisi internazionale, l'alto indebitamento e i vincoli europei, pur aprendo alla possibilità di un riallineamento ai livelli degli altri donatori nel triennio 2010-2013<sup>20</sup>, assicurando che i contributi al Fondo Globale dovuti, più 30 milioni di dollari aggiuntivi, sarebbero stati versati entro fine agosto o prima della fine del 2009<sup>21</sup>.

17 La presentazione De-tax all'ONU è avvenuta all'interno dell'*High Level Task Force on Innovative Financing Mechanisms for Health Systems*.

18 Dichiarazione finale Summit G8 2009 de L'Aquila.

19 L'impegno, secondo alcune anticipazioni di dati OCSE di prossima pubblicazione, sarebbe pari a 428 milioni di dollari (NdA).

20 "Secondo il ministero dell'Economia, l'Italia può raggiungere la quota dello 0,33% del PIL entro il 2010, e lo 0,51% nel 2015". *Avvenire* - 07/07/2009.

21 Si vedano le dichiarazioni «Il Global Fund l'ho voluto proprio io come presidente del G8 del 2001 a Genova. Da allora tutti i Paesi hanno versato le loro quote, e siamo passati da una situazione terribile nell'Africa ad una situazione in cui più di 4 milioni di Africani si sono potuti curare grazie proprio all'iniziativa di quel Fondo che proprio io avevo fortissimamente voluto. Quest'anno, per le vicende anche ultime - ricordo il terremoto anche dell'Aquila che ha impiegato uno stanziamento importante - noi siamo in leggero ritardo con i versamenti del 2009. Si tratta di 130 milioni di dollari: li verseremo quanto prima, certamente nel prossimo mese, e aggiungeremo altri 30 milioni per dare la nostra parte sullo sbilancio, sulla passività che il Direttore del Fondo ci ha comunicato esserci nei suoi bilanci». Onorevole Silvio Berlusconi, *Rainews* 24, 09/07/2009, ore 19:26.  
«Il ministro dell'Economia Giulio Tremonti si è impegnato a tornare in linea con i nostri impegni entro tre anni». Onorevole Silvio Berlusconi, *La Stampa*, 05/07/2009.  
«Entro tre anni torneremo in linea con i nostri impegni». Onorevole Silvio Berlusconi, *Il Giorno*, 06/07/2009.

16 Si tratta di un'iniziativa prevista dal G8 del 2005 per cui l'Italia aveva autorizzato risorse già nel 2007 e che era già stata lanciata in Italia nel febbraio 2007 (NdA).

## Sotto la lente del DAC

Nel 2009, l'efficienza di tutto il sistema pubblico di cooperazione allo sviluppo è stata sottoposta allo scrutinio dell'OCSE/DAC. Anche per questa forte esposizione pubblica, la Direzione Generale per Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri ha tentato di portare a compimento riforme amministrative avviate in passato: è stato costituito un gruppo di lavoro interno per l'efficacia dell'aiuto, aperto anche alla società civile, con lo scopo di accelerare il superamento del ritardo italiano nel recepire alcuni degli indirizzi internazionali che non richiedevano una riforma legislativa. La DGCS ha approvato un "piano per l'efficacia dell'aiuto"<sup>22</sup>, un documento contenente 26 azioni di riforma gestionale per le iniziative di cooperazione allo sviluppo da realizzare entro marzo 2010 - successivamente posticipate. Nel corso della sua verifica, il DAC ha visitato i dicasteri preposti alla gestione della cooperazione allo sviluppo, ha incontrato la società civile e intervistato gli attori e interlocutori della cooperazione italiana in Libano, uno dei paesi dove maggiore è l'investimento dell'aiuto italiano. L'esame si è concluso a novembre 2009 e i risultati presentati pubblicamente a Roma nel gennaio 2010.

Nella sua analisi<sup>23</sup>, il DAC riconosce che negli ultimi cinque anni sono state realizzate solo poche delle raccomandazioni del 2004 - come ActionAid aveva previsto lo scorso anno - e si è avviata con ritardo la trasformazione amministrativa, mentre l'iniziativa di riforma legislativa si è ripetutamente bloccata.

Nel documento finale il DAC chiede all'Italia di ribadire la centralità politica della cooperazione allo sviluppo e di realizzare diciannove riforme ma, secondo le organizzazioni non governative (ONG) italiane<sup>24</sup>, a meno di direttrici chiare, le raccomandazioni rischiano di restare inattuato.

Le ONG hanno chiesto alla cooperazione italiana di dotarsi di uno scadenziario pubblico per realizzare le raccomandazioni DAC, con dieci priorità da mettere in opera entro la fine del 2010. Sulla stessa linea, durante la presentazione pubblica dei risultati il Presidente del DAC, Eckhard Deutscher, ha elencato le aree di riforma indispensabili per gettare le basi di un rilancio duraturo della

cooperazione italiana. Per il DAC si tratta di avviare il prima possibile:

1. il dibattito sulla riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, partendo dai risultati dell'indagine conoscitiva del Senato, svoltasi durante la XV legislatura;
2. la predisposizione di un documento strategico di visione di tutta cooperazione allo sviluppo italiana, che diventi la cornice di orientamento sul tema per tutti gli attori pubblici;
3. la pubblicazione in Consiglio dei Ministri di una dichiarazione sulla coerenza delle politiche delle relazioni esterne dell'Italia con il perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio;
4. la predisposizione di una strategia di sensibilizzazione e mobilitazione rivolta al pubblico per accrescere consapevolezza e visibilità sulle ragioni e sui risultati della cooperazione allo sviluppo.

Secondo il DAC, l'attuale disciplina legislativa della cooperazione allo sviluppo (legge 49 del 1987) è troppo dettagliata. Le modifiche subite nel corso degli anni '90 hanno generato un sistema di gestione troppo rigido incapace di adattarsi ai nuovi scenari. Pur auspicando una nuova disciplina legislativa semplificata, il DAC è consapevole dei tentativi falliti dal 1996 - e di come non esista un consenso sui contenuti della riforma - ma raccomanda di far ripartire il dibattito con un'iniziativa governativa che riprenda le conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione esteri del Senato della scorsa legislatura.

Le linee guida per la cooperazione allo sviluppo 2010-2012, recentemente approvate, auspicano un'iniziativa del governo in materia, ma è lo stesso DAC a sottolineare come non ci sia chiarezza sui tempi di un'iniziativa governativa. Intanto, in Parlamento, giacciono dall'inizio della XVI legislatura quattro progetti e un disegno di legge per la riforma complessiva della disciplina legislativa della cooperazione allo sviluppo, mentre la legge 69/2009 e due più recenti disegni di legge<sup>25</sup> mirano a una sua semplificazione.

22 [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficiol/Pdf/Piano\\_Efficacia14-7-09\\_Rev\\_finale.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficiol/Pdf/Piano_Efficacia14-7-09_Rev_finale.pdf) Potenzialità e limiti dalle differenti azioni del Piano sono analizzati nelle differenti sezioni della seconda parte (NdA).

23 DAC, *Peer review of Italy*, 19 gennaio, 2010. [http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en\\_2649\\_34603\\_44417551\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2649_34603_44417551_1_1_1_1,00.html)

24 Task Force della Società Civile per l'Efficacia degli Aiuti, i risultati della Peer Review 2009 OCSE-DAC sulla Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia, gennaio 2010.

25 DDL, C.3400 e C 3448.

## Tabella 1 > Stato di attuazione delle raccomandazioni DAC

Fonte: Task Force della Società Civile per l'Efficacia degli Aiuti, i risultati della Peer Review 2009 OCSE-DAC sulla Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia, gennaio 2010.

Raccomandazione DAC 2004	Giudizio sulla realizzazione
Sviluppare una visione nazionale dello sviluppo internazionale in consultazione con gli attori nazionali della cooperazione.	Insufficiente, progressi intermittenti
Procedere alla riforma legislativa della disciplina della cooperazione, con un ruolo pro-attivo dell'esecutivo, nel frattempo continuando a migliorare l'attuale cornice.	Insufficiente, progressi intermittenti
Calendarizzare l'aumento dell' APS per rispettare gli impegni quantitativi dell'aiuto, raggiungendo l'obiettivo europeo di Barcellona (0,33% APS/PIL) nel 2006.	Sufficiente, ma senza alcun impatto
Nominare un referente governativo per la cooperazione allo sviluppo, per esempio un Viceministro.	Progressi intermittenti, insufficiente
Migliorare la strategia di comunicazione relativa alla cooperazione allo sviluppo per aumentare la consapevolezza del pubblico.	Sufficiente, ma impatto limitato
Limitare la dispersione dell'aiuto, esplicitare le ragioni e criteri dell'impegno multilaterale e aumentare il coordinamento tra il Ministero degli Affari Esteri e dell'Economia.	Qualche progresso Concentrazione geografica: sufficiente Concentrazione settoriale: insufficiente Strategia multilaterale: insufficiente, progressi
Rendere la coerenza delle politiche per lo sviluppo obiettivo esplicito del governo italiano, attraverso una dichiarazione interministeriale sulla coerenza delle politiche che includa, tra le altre, la questione dello slegamento dell'aiuto e degli investimenti diretti esteri.	Insufficiente
Predisporre capacità analitiche dedicate all'analisi della coerenza delle politiche per lo sviluppo, per evidenziare eventuali aree di incoerenza. Tra le opzioni possibili il DAC suggerisce che l'Italia assegni la funzione relativa all'analisi della coerenza a un'unità dedicata.	Insufficiente
Promuovere un dibattito ampio con lo scopo di provvedere a una riforma amministrativa profonda.	Insufficiente
Fare uso d'impegni finanziari pluriennali per aumentare la prevedibilità del sostegno finanziario, esplorando la possibilità di introdurre una contabilità speciale.	Qualche progresso, insufficiente
Riformare il sistema di gestione del personale, in modo da allineare esperienza con responsabilità decisionali, assumendo 60 esperti a livello centrale e aumentare le flessibilità per fare assunzioni negli uffici locali.	A livello centrale: insufficiente a livello locale: sufficiente
Decentralizzare il processo decisionale, aumentando le capacità analitiche locali e la comunicazione tra Roma e le sedi nei PVS.	Appena sufficiente
Dotarsi di un sistema di monitoraggio e valutazione regolare, in linea con i principi di valutazione del DAC, cosicché la programmazione, anche finanziaria, possa essere aderente ai risultati delle valutazioni.	Insufficiente

Rispetto ai contenuti della riforma, le raccomandazioni dell'indagine conoscitiva della XV legislatura, indicate dal DAC come punto di partenza, specificavano alcuni punti di convergenza:

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

La mozione 1/00253 dell'ottobre 2009 alla Camera dei deputati, accolta dal governo, chiedeva di aggiornare gli strumenti legislativi della cooperazione allo sviluppo, anche sulla scorta dei lavori parlamentari prodotti nelle precedenti legislature. Il 29 luglio 2009, all'interno della Commissione Affari Esteri della Camera e più nello specifico nel Comitato per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, alcuni deputati hanno chiesto di audire il Ministro Frattini in merito alla cooperazione allo sviluppo e alla sua riforma. Il Ministro è stato sentito in seduta comune di Camera e Senato, a marzo 2010, ma in merito a un'altra riforma: quella del Ministero degli Affari Esteri.

## La lotta alla povertà nel mondo vista dal Parlamento

Nel 2009, l'attività d'indirizzo parlamentare sui temi della lotta alla povertà ha avuto un'accelerazione con l'avvicinarsi del G8 e durante la sessione di bilancio. La salute globale e la sicurezza alimentare sono stati i temi maggiormente discussi e le richieste parlamentari d'impegno per l'esecutivo non hanno riguardato strategie e orientamenti, ma si sono concentrate sulla necessità che il governo confermasse politicamente gli impegni finanziari sottoscritti e ne avviasse il pagamento. Nonostante questo, le quote dei contributi internazionali per la salute globale e l'aiuto alimentare<sup>26</sup> non sono state versate ed è stata confermata la riduzione di fondi della cooperazione della DGCS.

Lo scorso anno, a fronte del disinvestimento della Finanziaria 2009, ActionAid aveva chiesto un riorientamento delle scelte di politica di cooperazione allo sviluppo da parte del Parlamento. Per avere una misura dell'attivismo parlamentare è possibile confrontare il numero degli atti di indirizzo presentati sul tema con quello degli anni precedenti<sup>27</sup>: nel 2009 sono state discusse questioni relative alla lotta alla povertà con più frequenza rispetto all'anno precedente, con una attività maggiore dimostrata dal Senato<sup>28</sup>.

Tuttavia, non è mai stata presentata una mozione bi-partisan sui temi della lotta alla povertà, ma si sono discusse congiuntamente mozioni di maggioranza e opposizione sullo stesso tema, presentate il più delle volte contemporaneamente. Le modalità di risposta del governo sono state simili per tutto il 2009, con richiesta di riformulazione delle mozioni di opposizione che stabilivano impegni finanziari e temporali troppo stringenti. Laddove le riformulazioni sono state accettate, il governo ha accolto gli atti e si è avuta una convergenza bi-partisan sul voto del testo finale emendato. Altrimenti gli atti sono stati respinti in votazione.

26 Agli oneri derivanti dalla partecipazione italiana alla Convenzione di Londra si fa fronte attraverso le risorse finanziarie iscritte in tabella A del bilancio del Ministero degli Affari Esteri, che servono a coprire tutte le spese derivanti dalla ratifica di Trattati internazionali. Nel 2010, la tabella A dispone di 20 milioni di euro.

27 Per consentire un confronto il valore viene diviso per i mesi. Va ricordato che la semplice attività d'indirizzo non è un fatto sufficiente a produrre risultati tangibili. Pur riconoscendo che il metodo attribuisce a ogni atto lo stesso peso politico a prescindere dal numero dei firmatari e dall'esito della votazione, il dato quantitativo ottenuto permette di fare una prima valutazione comparata della frequenza del tema nel dibattito parlamentare (NdA).

28 È importante notare che nel 2009 e 2010 la maggior parte degli atti d'indirizzo classificati come cooperazione allo sviluppo sono stati presentati e votati durante la discussione del rinnovo del decreto missioni e riguardano spesso l'impegno complessivo italiano nei teatri d'operazione. Questi atti non costituiscono l'oggetto della successiva analisi qualitativa (NdA).

Di fronte alle sollecitazioni parlamentari sui temi della lotta alla povertà, l'Esecutivo ha inviato a dibattere in Parlamento sul tema differenti Sottosegretari agli Esteri (On. Craxi, Sen. Mantica, On. Scotti) che non hanno la delega per la cooperazione allo sviluppo. È il Ministro degli Affari Esteri che l'ha mantenuta in vista della Presidenza G8, assieme a quella per l'Africa Sub-Sahariana<sup>29</sup>. Nel corso del 2009 il Ministro non è mai intervenuto specificatamente sui temi della cooperazione allo sviluppo in Parlamento. Nell'interlocuzione con il Legislativo, si sta progressivamente riproducendo la situazione della XIV Legislatura - governo "Berlusconi 2" - quando la responsabilità per la cooperazione allo sviluppo era suddivisa tra quattro Sottosegretari di Stato. Anche l'esame del DAC ha riconosciuto che l'assetto prodottosi nella XIV Legislatura, non garantiva alla cooperazione allo sviluppo la leadership e il sostegno politico necessario per riorientarne gli indirizzi.

## Tabella 2 > Atti di indirizzo in Parlamento sui temi della lotta alla povertà

Fonte: elaborazione di ActionAid su database atti di controllo Camera dei deputati [ \* su 6 mesi di attività parlamentare; ° sui primi 3 mesi di attività parlamentare ].

	2008*	2009	2010°
Camera	12	11	3
Senato	4	28	6
Totale	16	39	9
Media mensile	2,6	3,3	3

Illustriamo ora gli atti d'indirizzo relativi alla cooperazione allo sviluppo, la reazione dell'Esecutivo e l'impatto avuto nel reindirizzarne le scelte politiche nel 2009. Si tratta di una sistematizzazione che ActionAid realizza sulla totalità degli atti d'indirizzo, senza la pretesa di essere esaustiva di tutta l'attività parlamentare sul tema. Per il futuro, auspichiamo che alla fine di ogni anno di legislatura, i servizi di Camera e Senato predispongano una raccolta dell'attività parlamentare sui temi della "lotta alla povertà nel mondo", che includa non soltanto atti di indirizzo e

29 A marzo del 2009 il Ministro Frattini ha nominato l'On. Boniver "inviato speciale per le emergenze e le situazioni di fragilità" (NdA).

controllo, ma anche viaggi parlamentari, audizioni e discussioni su disegni e progetti di legge.

A gennaio 2009 è stato presentato un ordine del giorno (ODG) d'opposizione in assemblea alla Camera<sup>30</sup>. L'atto chiedeva al governo di impegnarsi a predisporre adeguati strumenti legislativi per ripristinare integralmente i finanziamenti a favore della cooperazione allo sviluppo. L'ODG alla fine non è stato votato perché accolto come raccomandazione da parte del governo.

A febbraio 2009, con il passaggio in Senato della discussione sulla proroga del decreto missioni internazionali, sono stati presentati due ODG d'opposizione in assemblea, relativi a iniziative di vaccinazione in Afghanistan e alla maggiore trasparenza degli interventi<sup>31</sup>. A maggio la mozione 1/00173 d'opposizione, relativa all'impegno dell'Italia per la lotta all'HIV/AIDS in Italia e nel mondo, chiedeva al governo di assicurare anche le risorse promesse al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria. L'atto è stato discusso e approvato.

Dopo il Vertice de L'Aquila, in Senato sono state presentate sette mozioni sulle tematiche affrontate in sede G8<sup>32</sup>. In particolare, le mozioni 1/00166 e 1/00167, entrambe di opposizione, chiedevano al governo rispettivamente di "rideterminare l'ammontare totale delle risorse destinate agli aiuti pubblici allo sviluppo riallineandole entro 15 mesi a quanto fissato nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006"<sup>33</sup> e "di destinare immediatamente i fondi necessari a garantire la partecipazione dell'Italia agli organismi e ai programmi internazionali volti al contrasto della fame nel mondo". L'esecutivo ha chiesto e ottenuto l'eliminazione della scadenza dei 15 mesi, della quantificazione dell'incremento (solo 70 milioni di euro) e l'urgenza del versamento. Le mozioni così riformulate sono state accolte. L'esecutivo non ha avuto difficoltà ad accettare la mozione 1/00156 (di maggioranza) che chiedeva genericamente di adottare i provvedimenti necessari per adempiere gli impegni assunti in sede G8 per garantire la sicurezza alimentare e la mozione 1/00157 di opposizione sulla possibilità di prevedere aiuti superiori a quelli programmati.

A ottobre, alla vigilia della sessione di bilancio, durante la discussione sullo "scudo fiscale" alla Camera, è stato presentato - e respinto - un ordine del giorno che impegnava il governo a destinare un'adeguata quota del gettito del-

lo scudo all'incremento delle risorse per la cooperazione allo sviluppo per l'anno 2010. Successivamente, con la Finanziaria per il 2010<sup>34</sup> viene poi ripartita una parte del gettito dello scudo (5,8%) per saldare alcuni impegni di cooperazione dell'Italia verso la Banca mondiale.

Sempre a ottobre, alla Camera, sono state presentate due mozioni sulla "lotta alla povertà"<sup>35</sup>. La mozione d'opposizione chiedeva all'esecutivo più risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo e maggiore trasparenza. Si voleva impegnare il governo ad aumentare le disponibilità per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri del 53% (500 milioni di euro rispetto ai 326 milioni previsti) e a riferire su quali impegni internazionali per la lotta alla povertà potessero essere rispettati con le poche risorse disponibili. Nella successiva riformulazione è stata mantenuta la richiesta di trasparenza ma sono state domandate solo genericamente più risorse per la cooperazione. La mozione di maggioranza chiedeva che entro la fine del 2009 si versassero i 130 milioni di euro dovuti al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria, con l'aggiunta di 30 milioni di dollari, una prima quota a saldo di quasi sette anni di arretrato (230 milioni di euro) alla Convenzione di Londra sugli aiuti alimentari e un primo versamento dei contributi per Banche e Fondi di sviluppo multilaterali - peraltro già autorizzato a luglio 2009. Infine, l'atto domandava di presentare un piano di riallineamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo 2010-2012, compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica. Per entrambi gli atti il governo ha espresso parere favorevole e sono stati approvati con voto bi-partisan.

Nello stesso mese in Senato sono state discusse due mozioni d'opposizione<sup>36</sup> per sanare immediatamente il debito italiano contratto verso la Convenzione sull'aiuto alimentare. Il governo ha chiesto di modificare le mozioni sostituendo la richiesta d'immediato versamento con una gradualità dell'adempimento. Le modifiche sono state accolte ed entrambe le mozioni approvate.

Con il passaggio della discussione della Finanziaria in Senato, a fronte del mancato incremento delle risorse a bilancio per la cooperazione allo sviluppo, sono stati presentati emendamenti per aumentarne lo stanziamento. Tutti sono stati bocciati, salvo il maxi-emendamento del relatore del progetto di legge alla Camera che ha destinato parte dello scudo fiscale a saldare alcune quote dell'impegno italiano verso la Banca mondiale. Al contrario degli emendamenti, durante la sessione di bilancio

30 9/02047-A/001.

31 9/01334/007; 9/01334/008.

32 1/00156; 1/00157; 1/00159; 1/00163; 1/00166; 1/00167; 1/00171.

33 Si trattava di un incremento di circa il 22% sui livelli attuali (NdA).

34 Art. 2, comma 250.

35 1/00253; 1/00254.

36 1-00140; 1-00214.

### Tabella 3 > Primi 25\* Deputati per attività parlamentare sui temi della cooperazione allo sviluppo nel 2009

Fonte: Elaborazione Openpolis, su dati Camera dei Deputati, al 12 maggio 2010.  
\*Si considera un numero di eletti superiori a quello del Senato per tenere conto del numero maggiore di Deputati rispetto ai Senatori.

1	Barbi Mario (PD)
2	Maran Alessandro (PD)
3	Fassino Piero (PD)
4	Sarubbi Andrea (PD)
5	Corsini Paolo (PD)
6	Tempestini Francesco (PD)
7	Villecco Calipari Rosa Maria (PD)
8	Quartiani Emilio Angelo (PD)
9	Palagiano Antonio (IdV)
10	Vietti Michele (UDC)
11	Casini Per Ferdinando (UDC)
12	Garofani Saverio (PD)
13	Gozi Sandro (PD)
14	Colombo Furio (PD)
15	Boniver Margherita (PDL)
16	Sereni Marina (PD)
17	Evangelisti Fabio (IdV)
18	Gero Grassi (PD)
19	Bossa Luisa (PD); Cicchitto Fabrizio (PDL)
20	Pezzotta Savino UDC
21	Cicu Salvatore (PDL)
22	Mogherini Rebesani Federica (PD)
23	Verini Walter (PD)
24	Delfino Teresio (UDC)
25	Fava Giovanni (Lega)

sono stati approvati o accolti tutti gli ODG che invitavano il governo a considerare un futuro incremento di risorse per la cooperazione allo sviluppo, a seguito di maggiori entrate o con ulteriori iniziative normative. Sono stati invece respinti quelli più stringenti, che prevedevano scadenze e risorse finanziarie precise<sup>37</sup>.

Per cercare di continuare a dare risalto alla cooperazione all'interno dei lavori parlamentari, anche quest'anno ActionAid ha intervistato rappresentanti istituzionali e politici (il Presidente Schifani, il Presidente Fini, il Ministro Fratini, l'On. Bersani, l'On Buttiglione, il Senatore Bricolo e l'On. Di Pietro) sui temi della lotta alla povertà, chiedendo loro di fare un bilancio dell'anno appena trascorso e di identificare le prospettive future per un rilancio.

37 (9/02936-A/207), (9/02936-A/079), (0/01790-B/053/05), (9/01791/045) (0/01791/003/03).

### Tabella 4 > Primi 20 Senatori per attività parlamentare sui temi della cooperazione allo sviluppo nel 2009

Fonte: Elaborazione Openpolis, su dati Senato, al 12 maggio 2010.

1	Marcenaro Pietro (PD)
2	Caforio Giuseppe (IdV)
3	Pedica Stefano (IdV)
4	Soliani Albertina (PD)
5	Bosone Daniele (PD)
6	Della Seta Roberto (PD)
7	Bianchi Dorina (UDC)
8	Livi Bacci Massimo (PD)
9	Marinara Francesca (PD)
10	Perduca Marco (PD)
11	Marini Franco (PD)
12	Tonini Giorgio (PD)
13	Lidia Boldi Rossana (Lega)
14	Amati Silvana (PD)
15	Micheloni Claudio (PD); Mercatali Vidmer (PD)
16	Carlino Giuliana (IdV)
17	Baio Emanuela (PD)
18	Scanu Giampiero (PD)
19	Giambone Fabio (IdV)
20	Belisario Felice (IdV)

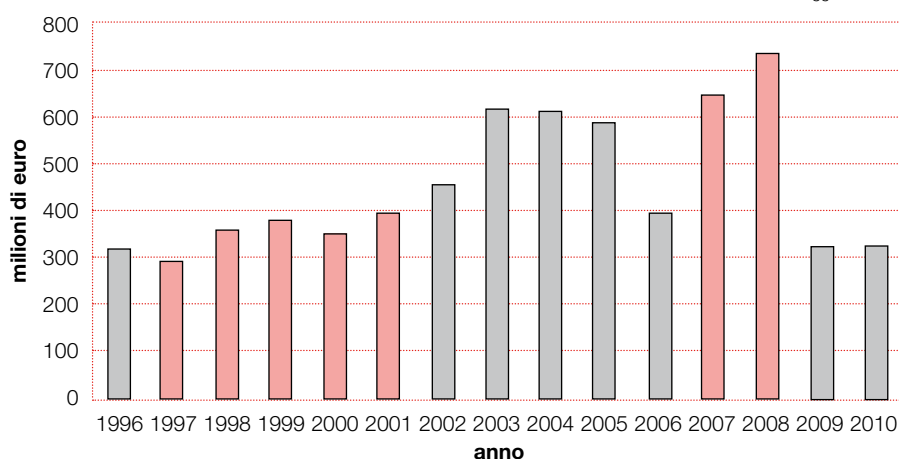
Inoltre, ActionAid e Openpolis<sup>38</sup> hanno elaborato la classifica dei deputati e senatori più attivi sul tema<sup>39</sup>. L'auspicio è che questo strumento possa dare risalto a quei parlamentari che più si sono spesi per dare visibilità ai temi della cooperazione allo sviluppo e contribuire così a innescare una competizione virtuosa.

38 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 non-profit e sviluppata con i contributi di cittadini e politici.

39 La classifica è basata su un indice costruito considerando tutte le attività parlamentari di cui è possibile avere traccia e riscontro ufficiale. Incrociando il numero di atti prodotti dal parlamentare, sia come firmatario sia come relatore, tenendo conto del consenso aggregato attorno all'atto e del successo dell'atto nell'iter parlamentare, si ottiene un indice che permette di individuare i Deputati e Senatori che più si sono occupati di cooperazione allo sviluppo. I coefficienti che compongono l'indice sono stati elaborati da Openpolis a seguito dei risultati di una consultazione aperta cui hanno partecipato circa 200 eletti. L'indice ha lo scopo di consentire confronti esclusivamente quantitativi, da cui non è corretto trarre conclusioni sulla qualità politica del lavoro svolto dai parlamentari (NdA).

## Gráfico 1 > Stanziamenti da Finanziaria sulla legge 49/87, suddivisi per Legislatura, valore reale 2003.

Fonte: elaborazione di ActionAid sui dati del Ministero dell'Economia e Finanze - leggi finanziarie.



### I numeri del 2010

Il 2010 si prospetta come un altro anno di esame per la cooperazione allo sviluppo italiana e non solo. Per l'Europa, è un anno di verifica del rispetto degli impegni sulle quantità d'aiuto. Per il G8, sotto la Presidenza canadese, scadono alcune delle promesse del Vertice britannico del 2005: garantire l'accesso universale alle terapie salvavita a 10 milioni di sieropositivi; 25 miliardi di dollari di aiuti da destinare all'Africa che, secondo le stime preliminari delle Nazioni Unite e dell'OCSE/DAC, non saranno raggiunti. Per le Nazioni Unite, è l'anno di verifica dei progressi verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, a cinque anni dalla scadenza.

Riguardo gli impegni sulla salute e sulla sicurezza alimentare, a maggio 2010, l'Italia non ha ancora saldato il suo contributo 2009 al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria e non ha versato alcuna rata del debito pluriennale verso la Convenzione internazionale sull'aiuto alimentare.

Rispetto alle promesse d'aiuti al continente africano<sup>40</sup>, secondo alcune stime, per rispettare l'obiettivo di Gleneagles, l'Italia dovrebbe destinare all'Africa Sub-Sahariana 5 miliardi di dollari<sup>41</sup>. Nel 2010, date le limitate disponibilità finanziarie, anche se il nostro Paese decidesse di destinare alla regione tutto l'aiuto pubblico allo sviluppo mancherebbe comunque per 2 miliardi di dollari l'obiettivo.

Ad aprile 2010, la Banca mondiale ha lanciato un nuovo fondo fiduciario sulla sicurezza alimentare - *Global Agriculture and Food security programme* - raccogliendo gli impegni finanziari di Stati Uniti (475 milioni di dollari), Canada (230 milioni di dollari), Spagna (95 milioni di dollari), Corea del Sud (50 milioni di dollari) e Fondazione Gates (30 milioni di dollari). Anche di fronte a questo dinamismo, l'Italia ha deciso di confermare il limitato ammontare finanziario promesso al G8.

Il 2010 è l'anno della scadenza dell'obiettivo collettivo europeo dello 0,56% del PIL da destinare all'aiuto pubblico allo sviluppo. Purtroppo, stando alle prime anticipazioni

ufficiali, soprattutto a causa del disinvestimento finanziario del nostro Paese, l'Unione Europea mancherà l'obiettivo e l'Italia si mostrerà alla comunità internazionale come un partner inaffidabile.

È il risultato della Finanziaria 2010, dove per la cooperazione allo sviluppo si riconferma il taglio drastico del 2009 (-56% dal 2008), che ha preceduto lo scoppio della crisi economica del settembre 2008 ed è il segno più evidente del cambiamento delle scelte politiche della nuova maggioranza. Infatti, durante la XV legislatura, il bilancio della cooperazione del Ministero degli Affari Esteri aveva visto due anni consecutivi d'incrementi (+74% nel 2007 e +15% nel 2008).

Dal 2000 al 2007, gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo della legge 49/87 hanno rappresentato in media il 24,5% delle disponibilità complessive del Ministero. L'incidenza della legge 49/87 sul bilancio del MAE si conferma 15,7% nel 2010 - come nel 2009 - ed è pari allo 0,042% delle risorse del bilancio dello Stato (l'incidenza era dello 0,043% nel 2009). Tra 2008 e 2010 il bilancio del Ministero degli Affari Esteri si contrae del 18%, con significative variazioni interne: il programma cooperazione allo sviluppo si riduce del 56%, mentre la cooperazione politica cresce del 24,4% arrivando a costituire il 59% del bilancio, circa 1,2 miliardi di euro.

Con la Finanziaria 2010 è stato previsto per la legge 49/87 un rifinanziamento di 326 milioni di euro ma in termini reali non c'è stato alcun incremento rispetto al 2009 e si tratta dello stesso valore nominale del 1996. Se non verrà modificata la legislazione vigente, nel 2011 la 49/87 disporrà di solo 210 milioni di euro.

Il Ministero dell'Economia e Finanze durante le ultime conferenze per il rifinanziamento dei Fondi di Sviluppo multilaterali ha contratto impegni per 1,290 miliardi di euro. Con l'articolo 25 della legge 102/2009 è stato autorizzato lo stanziamento di un terzo del contributo italiano alla Banca mondiale (IDA), pari a 284 milioni di euro, e 130 milioni sono stati autorizzati dalla Finanziaria 2010 con la ripartizione dello scudo fiscale sempre per l'IDA. Nel 2010 il debito italiano nei confronti di Banche e Fondi di sviluppo sarà ancora di circa 846 milioni di euro. Inoltre, nel bilancio del Ministero dell'Economia e Finanze sono iscrivibili come APS anche i contributi al Fondo europeo

40 Si tratta del valore attualizzato al 2008, DATA report, 2009.

41 Ibid.



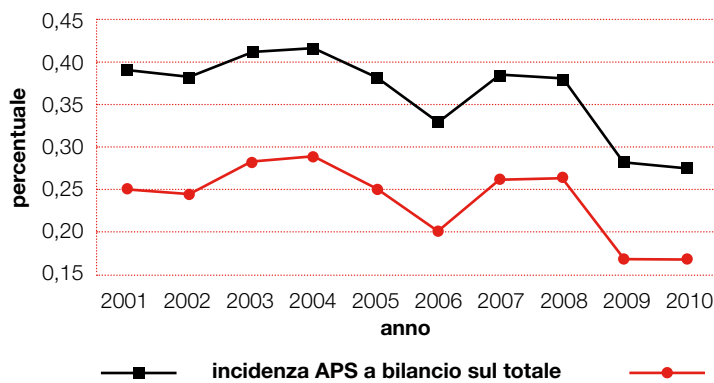


Grafico 2 >

## Incidenza aiuto pubblico allo sviluppo sul bilancio totale dello Stato, 2000-2010.

Fonte: elaborazione di ActionAid sui dati del Ministero dell'Economia e Finanze - leggi finanziarie.

di sviluppo - 315 milioni di euro contro una richiesta europea di 410 milioni - e i trasferimenti automatici al bilancio comunitario ripartiti poi in APS, per un totale stimabile attorno a 1,1 miliardi di euro<sup>42</sup>.

Complessivamente, dopo una contrazione del 24% tra 2008 e 2009, le risorse per l'aiuto pubblico allo sviluppo a bilancio<sup>43</sup> a inizio 2010 sono rimaste invariate rispetto allo scorso anno, e rappresentano lo 0,27% del bilancio dello Stato per scendere allo 0,16% se si escludono i trasferimenti obbligatori al bilancio comunitario poi ripartiti come APS<sup>44</sup>. Nel bilancio del Ministero degli Affari Esteri è presente circa il 20% dell'aiuto pubblico<sup>45</sup>, una quota in crescita rispetto al 2009 ma al di sotto della media dal 2001 - pari a circa il 33% - e sintomo del minor controllo e indirizzo sulle strategie di cooperazione allo sviluppo dell'Italia, competenza peraltro attribuitagli dalla legge.

Tuttavia, l'approvazione della Finanziaria non esaurisce la possibilità di altri aumenti sulla 49/87 e per la cooperazione allo sviluppo. Dal 2000, infatti, grazie alle allocazioni in corso d'anno, la 49/87 ha chiuso, rispetto alle disponibilità iniziali, con incrementi medi pari a circa 140 milioni di euro<sup>46</sup>. È il caso del 2007 con la destinazione di una quota significativa dell'extragetito per la cooperazione allo sviluppo - circa 1 miliardo di euro<sup>47</sup>. Nel 2009, ad esempio, sono stati messi a disposizione dai decreti di proroga delle missioni militari internazionali 87 milioni di euro e nel 2010 la prima proroga ha messo a disposizione 44 milioni di euro.

A inizio aprile 2010, l'esecutivo ha depositato un disegno di legge per sostenere i prestiti del Fondo monetario internazionale verso i Paesi in via di sviluppo<sup>48</sup>, ma non si tratta di un esborso effettivo di risorse. Risorse aggiuntive contabilizzabili come aiuto derivano anche dalla ripartizione dell'otto per mille. Nell'anno in cui il G8 italiano assume

nuovi impegni per la sicurezza alimentare, la ripartizione dei 43 milioni dell'8 per mille gestito dallo Stato su iniziative di "lotta alla fame nel mondo" è stata di appena l'1,8% - 8 mila euro<sup>49</sup>; un progresso se si considera che il dato dell'anno precedente era stato pari a zero<sup>50</sup>.

Il terremoto di Haiti ha reso evidenti tutti i limiti della risposta finanziaria del governo: 7 milioni di euro di denaro pubblico a fronte dei 21 milioni provenienti da privati. Sono anche emerse difficoltà e squilibri interni all'amministrazione pubblica nell'assicurare la risposta necessaria a fronte di poche risorse disponibili. Mentre la risposta all'emergenza del Ministero degli Affari Esteri è stata di finanziare interventi di soccorso attraverso organizzazioni internazionali per 2 milioni di euro, l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (n°3849, 19 gennaio) ha affidato alla Protezione Civile l'azione immediata in loco, disponendo uno stanziamento straordinario di 5 milioni di euro provenienti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le scelte di politica economica dell'Esecutivo non sembrano essere in linea con il sentimento degli italiani. Intervistati nel corso del 2009 durante un'indagine europea sulle loro attitudini rispetto alla lotta alla povertà nel mondo<sup>51</sup>, il 45% considera la crisi economica come la minaccia più grave per i Paesi in via di sviluppo e il 74% considera che sia importante rispettare le promesse di aiuto finanziario fatte nonostante la crisi economica.

Il motivo di questa presa di posizione degli italiani è da ricercarsi nell'idea che le risorse per la cooperazione allo sviluppo non sono considerate un atto caritatevole (7%) ma un investimento per la stabilità globale, incluso il controllo della minaccia terroristica (40%). Allo Stato e alla cooperazione bilaterale va solo il 3% della fiducia, il livello più basso nell'Europa dei 15 dopo Grecia e Portogallo. Infine, al di là delle opinioni, gli italiani sostengono direttamente organizzazioni di solidarietà internazionale per un ammontare pari a quanto il bilancio 2010 dello Stato mette a disposizione per la cooperazione gestita dal Ministero degli Affari Esteri.<sup>52</sup>

42 Stima conservativa sulla base del dato 2007, assumendo che il contributo comunitario è tendenzialmente costante da un anno all'altro (NdA).

43 Le cancellazioni del debito che costituiscono un quota rilevante di aiuto italiano allo sviluppo (intorno al 20% nel periodo 2006-2010), non sono iscritte al bilancio e non costituiscono un trasferimento di risorse fresche ai bilanci dei Paesi del sud (NdA).

44 In questo scenario di livelli finanziari minimi c'è da aggiungere come sui fondi rotativi della cooperazione siano disponibili - ma immobili - per prestiti concessionali e crediti agevolati alle imprese, al netto di impegni politici e formali, risorse pari a 400 milioni di euro come indicato nelle linee guida 2010-2012 (NdR).

45 Secondo la Peer review DAC il 56% è gestito dal MEF (NdA).

46 Il dato esclude il 2007, con il raddoppio delle disponibilità per la ripartizione del Tesoretto (NdA).

47 Su un totale di 13 miliardi previsti dai due tesoretti (NdA) <http://www.lavoce.info/articoli/pagina2905.html>

48 S.2094

49 [http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_16/showXhtml.asp?idAtto=18287&stile=6&highlight=1](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.asp?idAtto=18287&stile=6&highlight=1)

50 [http://www.governo.it/Presidenza/DICA/2\\_CONCERTAZIONE\\_AMMINISTRATIVA\\_MONITORAGGIO/Servizio\\_2/ottomille/normativa\\_ottopermille/DPCM\\_2008.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/DICA/2_CONCERTAZIONE_AMMINISTRATIVA_MONITORAGGIO/Servizio_2/ottomille/normativa_ottopermille/DPCM_2008.pdf)

51 Eurobarometer, *Development Aid in times of economic turmoil*, ottobre 2009.

52 [http://www.actionaid.it/filemanager/cms\\_actionaid/images/Cosa\\_facciamo\\_pdf/Governance\\_pdf/Finanziaria\\_2010-Camera.pdf](http://www.actionaid.it/filemanager/cms_actionaid/images/Cosa_facciamo_pdf/Governance_pdf/Finanziaria_2010-Camera.pdf)



## Cala il sipario o nuovo debutto?

A settembre 2010, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite valuterà i progressi fatti per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, a dieci anni dalla loro definizione. Con gli Obiettivi si era stabilito un vero e proprio partenariato tra i paesi del Sud del mondo e i paesi donatori: i primi s'impegnavano a raggiungere risultati concreti in termini di sviluppo umano e i secondi anche a stanziare più aiuti. L'Italia si presenterà all'appuntamento di settembre con livelli di aiuti lontani da quelli promessi, con possibili conseguenze sulla forza delle posizioni sostenute dal nostro Paese nelle sedi multilaterali, ad esempio sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

Quest'anno, alla scadenza di molti obiettivi legati all'aiuto pubblico allo sviluppo, il Trattato di Lisbona (la "costituzione" dell'Unione Europea) rende la lotta alla povertà nel mondo parte integrante degli scopi istituzionali, affermando che "l'Unione ha tra i suoi obiettivi principale la riduzione e sconfitta della povertà nel mondo" (art. 21). L'incapacità di dimostrarsi un partner affidabile rischia di marginalizzare l'Italia; il nostro Paese, infatti, contribuisce più di tutti gli altri membri dell'Unione all'affondamento della credibilità internazionale europea nella lotta alla povertà globale.

Partendo proprio da questo fallimento collettivo l'Unione Europea si sta interrogando su come ristabilire la sua credibilità in termini di lotta alla povertà e garantire che almeno l'obiettivo dello 0,7% APS/PIL per il 2015 non venga mancato. A settembre dovrà presentarsi con le carte in regola all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sapendo che le semplici dichiarazioni non sono più sufficienti. Secondo la Commissione Europea gli Stati membri dovranno perciò approvare un meccanismo inderogabile per il rispetto degli impegni<sup>53</sup> prima del Vertice di New York.

Il nostro Paese deve quindi ristabilire la sua credibilità come partner affidabile e, in particolare, affrontare in maniera decisa il limite quantitativo del suo aiuto pubblico allo sviluppo. Il sostegno e la pubblicazione da parte italiana di un piano di riallineamento con risorse dedicate consentirebbe di superare ogni possibile resistenza degli altri Stati membri a questa scelta, rendendo l'Italia protagonista del rilancio dell'Unione Europea. A settembre la scelta italiana troverebbe adeguata eco alle Nazioni Unite.

---

<sup>53</sup> Commissione Europea, *A twelve-point Action plan in support of the MDGs*, aprile 2010.

# La cooperazione italiana vista dal Sud

Punti di vista da Afghanistan, Libano e Mozambico

Tabella 5 > Percezione delle performance dell'aiuto italiano in 12 Paesi\*, risultati 2010.

Fonte: HIPC-CBP Survey, 2010 in uscita. \* Si tratta di: Bolivia, Etiopia, Gambia, Ghana, Honduras, Malawi, Mozambico, Nicaragua, Niger, Senegal, Sierra Leone e Zambia.

	Italia
Importanza finanziaria nel finanziare le strategie di sviluppo	Gravemente insufficiente
Allineamento dell'intervento alla strategia nazionale	Buono
Volontà di sostenere la strategia nazionale	Molto buono
Prevedibilità pluriennale delle risorse	Insufficiente
Esborso puntuale	Insufficiente
Rispetto delle promesse finanziarie	Sufficiente
Flessibilità	Insufficiente
Impegno nel dialogo politico	Buono
Aiuto slegato	Gravemente insufficiente
Coordinamento con i donatori	Insufficiente

Le analisi sulla cooperazione allo sviluppo provengono spesso dagli stessi paesi donatori e da organismi internazionali, come la Banca mondiale e l'OCSE. Il giudizio su quanto sia efficace ed efficiente la cooperazione di un paese è quasi sempre formulato sulla base di dati numerici mentre le opinioni dei paesi partner e, ancora di più, della società civile non riescono ad arrivare all'attenzione dei decisori politici e, soprattutto, dei cittadini dei paesi donatori, i veri "azionisti" dell'aiuto pubblico allo sviluppo. I paesi donatori sono molto più attenti a reclamizzare i risultati delle loro iniziative piuttosto che lasciare spazio alle voci dei partner di sviluppo.

Il primo passo per rendere possibile una comunicazione che migliori la qualità degli interventi e crei un legame diretto di solidarietà tra comunità diverse è quello di garantire il pieno accesso all'informazione avvalendosi anche delle nuove tecnologie di comunicazione. Sfortunatamente le informazioni disponibili relative agli interventi italiani sono frammentate su vari siti internet delle Unità tecniche locali e la comunicazione o le decisioni sono spesso disponibili solo in italiano. Il Piano italiano per l'efficacia dell'aiuto si propone di risolvere in parte questi problemi sviluppando un programma di comunicazione che accresca l'accesso all'informazione nei paesi e comunità partner. In maniera innovativa, lo stesso documento propone di avviare un sondaggio sulla percezione della cooperazione italiana tra i differenti soggetti partner. Purtroppo la messa in opera del piano di comunicazione non avanza e la proposta di realizzare il sondaggio, anche a causa delle risorse finanziarie limitate, è stata considerata non prioritaria.

È possibile comunque tracciare un quadro della percezione dell'operato italiano da parte dei paesi partner, utilizzando i dati disponibili nei pochi sondaggi esistenti (Tabella 5).

In sintesi, la cooperazione italiana è considerata un buon partner di sviluppo per quanto riguarda l'impegno a dialogare con il governo, la volontà a sostenerne la strategia nazionale di sviluppo e a realizzare iniziative con questa coerenti. Le aree che assegnano al nostro Paese i pun-

teggi più bassi riguardano le dimensioni amministrativo-gestionali: la scarsa rilevanza finanziaria del nostro Paese nello sforzo di sviluppo che il partner deve affrontare, risorse destinate soprattutto a soggetti italiani, scarsa flessibilità, poca certezza di fondi pluriennali e scarso coordinamento con gli altri donatori presenti nel paese.

Alle opinioni dei governi sulla cooperazione italiana, ActionAid affianca quelle di una parte della società civile di tre paesi prioritari per la cooperazione italiana: Afghanistan, Libano e Mozambico<sup>54</sup>.

Nei tre paesi, il giudizio complessivo dipende sia dall'investimento dell'Italia sia dal tipo di relazione che le ONG o le organizzazioni della società civile hanno con la cooperazione italiana. Anche nel caso di organizzazioni che sono sostenute finanziariamente dall'Italia, ci sono aree critiche comuni che il sondaggio evidenzia: la scarsa puntualità dell'esborso, il legamento dell'aiuto a soggetti italiani, la limitata trasparenza.

54 Le consultazioni Paese sono state realizzate dagli uffici di ActionAid, in coordinamento con le UTL locali, condividendo le domande e risultati preliminari. I risultati completi sono disponibili su richiesta a [iacopo.viciani@actionaid.org](mailto:iacopo.viciani@actionaid.org)

## Le percezioni della società civile in Afghanistan<sup>55</sup>

L'Afghanistan è il paese che dal 2001, ha ricevuto più aiuti dall'Italia con una quantità di risorse annuali crescenti, fino al picco di 94 milioni di dollari del 2008 per poi ridursi nel 2009 per effetto dei tagli. Nella difficile situazione del Paese, la cooperazione italiana si è concentrata sul sostegno al bilancio centrale dello Stato, finanziando il programma governativo di solidarietà nazionale, lo sviluppo di infrastrutture, il sostegno al sistema giudiziario e al settore privato. Oltre al governo, anche organizzazioni della società civile e ONG italiane ricevono contributi finanziari, soprattutto nel distretto di Herat dove è attivo il contingente militare italiano. La cooperazione italiana canalizza attraverso il multilaterale il 37% dell'aiuto e il 63% per via bilaterale. Nonostante il significativo sforzo finanziario, l'Italia resta un modesto donatore se messa a raffronto con gli altri paesi donatori - neppure tra i primi 10. Un limite quantitativo che si riflette anche nell'impegno sui settori. Solo nello sviluppo delle infrastrutture il contributo italiano rappresenta il 10% di tutto l'aiuto internazionale al settore, seguito dal sostegno al settore privato (3,7% del totale). Dal 2010 l'impegno italiano si limiterà a due ambiti: salute e lo sviluppo agricolo in Herat, attraverso il sostegno al bilancio centrale.

Le interviste hanno interessato organizzazioni finanziate dalla cooperazione italiana, in generale ONG italiane, ma sono state coinvolte anche quelle che non ricevono finanziamenti italiani. Nell'opinione degli intervistati, l'azione italiana sostiene le priorità di sviluppo identificate dal governo ma riceve un punteggio modesto rispetto al suo impegno per le comunità più povere del Paese. La scelta di concentrarsi su Herat può contribuire a spiegare questo risultato: il distretto ha tassi di alfabetizzazione, accesso alle strutture sanitarie e all'acqua, superiori alla media del Paese. Anche i risultati rispetto al legamento dell'aiuto e coordinamento con i donatori sono inferiori rispetto alle altre sezioni. Le ONG nazionali afgane hanno reso esplicito che l'accesso e il dialogo diretto con la cooperazione italiana è difficile e sempre mediato dalle ONG italiane, anche per le difficili condizioni di sicurezza. Non vi è quasi nessuna possibilità di accedere direttamente a programmi per la formazione di capacità locali, a meno che non siano in un rapporto di partenariato con una controparte italiana. Le ONG italiane, d'altra parte, non hanno alcun obbligo ad avere controparti afgane.

La trasparenza strategica della cooperazione italiana sembra essere possibile solo in una relazione di partenariato finanziario, senza una strategia di comunicazione più ampia. Molti soggetti della nascente società civile afgana non conoscono le iniziative della cooperazione italiana perché non sono coinvolte nei progetti. In Herat è consolidata la collaborazione con i team militari impegnati in attività civili (PRT). I primi costruiscono le infrastrutture, le ONG forniscono i servizi. Pur riconoscendo che questo legame è un rischio per la loro sicurezza, è inevitabile per le ONG perché dipendono dal PRT nel caso di evacuazione. Per le ONG afgane non c'è nessuna distinzione percepita tra ONG e militari. La maggiore critica che viene mossa al PRT dalle ONG intervistate è quella di realizzare interventi non sostenibili nel tempo.

## Le percezioni della società civile in Libano<sup>56</sup>

Secondo la *peer review* del DAC, nel 2009 l'Italia è il quarto donatore in Libano dopo Stati Uniti, Francia e Commissione Europea, con un impegno finanziario annuo, a partire dal 2006, di circa 50 milioni di euro. I settori di maggior investimento riguardano l'ambiente - finanziato con crediti - sviluppo locale e la sanità. Il DAC riconosce alla cooperazione italiana la capacità di programmazione e inusuali disponibilità finanziarie. Tuttavia, l'analisi rileva l'eccessiva imprevedibilità del suo impegno finanziario, troppo dipendente dalle disponibilità finanziarie previste dai decreti missioni. Inoltre anche l'aiuto, che è fornito direttamente a sostegno del bilancio del governo, è canalizzato su soggetti italiani.

In Libano sono state intervistate le ONG libanesi che sono sostenute finanziariamente dalla cooperazione italiana e una ONG locale che non ne riceve. L'Italia è considerata un partner affidabile che conosce bene la realtà locale, vista la sua attività nel paese dal 1983 e è riconosciuta attiva nelle aree più povere. Diverso il parere dell'ONG non finanziata che ritiene che gli interventi della cooperazione italiana beneficino soprattutto la classe media. Nelle relazioni con i partner, la cooperazione italiana è considerata ben accessibile e trasparente. Alla flessibilità strategica dell'Italia corrispondono comunque ritardi negli esborsi finanziari. Il condizionamento dei finanziamenti all'avvio di relazioni di partenariato con ONG italiane o l'utilizzo pre-

<sup>55</sup> ActionAid Afghanistan, *Aid accountability - Italian development cooperation*, paper di background disponibile su richiesta (NdA).

<sup>56</sup> ActionAid MS, *Assessing Italian aid from a CSO perspective*, paper interno disponibile su richiesta. (NdA).



ferenziale di esperti italiani anziché locali sono considerati limiti dell'intervento italiano. Si riconosce che in alcuni casi è stato possibile avere accesso direttamente alle risorse senza un'intermediazione con un partner italiano. Il giudizio finale è estremamente positivo, l'unica richiesta che gli intervistati fanno alla cooperazione italiana è per l'accesso diretto ai fondi.

### Le percezioni della società civile in Mozambico<sup>57</sup>

In Mozambico la cooperazione italiana è attiva con 51 progetti e un investimento che è raddoppiato tra 2008-2009 portandosi a circa 41 milioni di dollari l'anno, per tornare attorno ai 20 milioni nel 2010. Oltre il 50% delle risorse è dedicato a iniziative di igiene e accesso all'acqua. In termini di presenza geografica, l'intervento italiano si concentra tra il distretto di Sofala, in quello attorno alla capitale Maputo e in programmi di portata nazionale. Non si tratta delle aree più povere del Paese, dove invece l'azione italiana non è stata tradizionalmente presente<sup>58</sup>. In Mozambico, l'Italia contribuisce anche al bilancio dello Stato che ogni anno valuta e pubblica le performance dei 19 donatori. A giudizio del governo mozambicano la

qualità dell'intervento italiano è al 13° posto<sup>59</sup> per qualità, parzialmente penalizzata dai ritardi nell'esborso.

Nella consultazione con la società civile, sono state coinvolte 13 organizzazioni tra le più rappresentative per impegno nello sviluppo del paese negli ultimi 10 anni. Nessuna di queste riceve sostegno finanziario dalla cooperazione italiana<sup>60</sup>. Il dato interessante è che per gran parte delle domande gli intervistati non si sono sentiti in grado di poter dare una risposta. Si tratta di un dato già rilevato in Afghanistan e coerente con un sondaggio d'opinione condotto da ActionAid in Etiopia<sup>61</sup>.

Per le domande dove le percentuali di "non so" è inferiore al 50%, la stragrande maggioranza degli intervistati ritiene che la cooperazione italiana finanzia le priorità del Paese, in coerenza con quanto indicato nella strategia di sviluppo e che garantisca un sostegno importante all'amministrazione pubblica, impegnandosi anche nei settori più rilevanti per le comunità povere. Il grado di trasparenza della cooperazione è considerato inferiore alla media degli altri donatori. La società civile mozambicana riconosce un valore aggiunto alla cooperazione italiana nel settore delle infrastrutture - probabilmente per il suo impegno nel settore igiene e potabilizzazione dell'acqua - e nella sanità. Le scelte italiane in termini di "aiuto legato"<sup>62</sup> sono considerate peggiori degli altri donatori.

59 Performance Assessment Framework del Mozambico del 2008.

60 La consultazione ha tentato di coinvolgere anche soggetti locali che lavorano direttamente con la cooperazione italiana che hanno declinato l'invito (NdA).

61 La società civile etiopica non era in grado di esprimere alcun giudizio sulle attività della cooperazione italiana, in ActionAid, Italian aid in Ethiopia, gennaio 2010.

62 Si veda nella seconda parte della ricerca (NdA).

57 ActionAid, *Mozambique Informed perception on the Italian development cooperation in Mozambique*, paper interno, disponibile su richiesta (NdA).

58 Solo un 2% dell'investimento totale in Inhambane ma nessun investimento in Zambesia e Nampula. La cooperazione italiana ha sostenuto la recente costruzione del primo ponte sullo Zambesi che unisce la Zambesia a Sofala (NdA).

# Identikit dell'aiuto italiano in 10 domande

## Parte Seconda

### Quantità dell'aiuto

- » Destinare, in media, lo 0,39% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2006 (0,33% a livello individuale) e, con un aumento progressivo, raggiungere l'obiettivo collettivo intermedio dello 0,56% nel 2010 (0,51% per ogni paese membro) per arrivare allo 0,7% nel 2015 (Conclusioni Consiglio europeo, marzo 2002, maggio 2005);

### Destinazione dell'aiuto

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

### Settori

- » Tutelare i beni comuni, ambiente e salute (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005);
- » Contribuire a finanziare l'accesso universale ai servizi essenziali di base (Consensus europeo, dicembre 2005);
- » Aumentare l'impegno per la prevenzione di disastri naturali (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005) e stanziare tempestivamente risorse per catastrofi umanitarie che siano proporzionali alla loro gravità (Conclusioni Consiglio europeo, dicembre 2007);

### Coerenza delle politiche

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

### Qualità dell'aiuto

- » Assicurare modalità d'aiuto più stabili e prevedibili, anche attraverso l'allocatione di risorse pluriennali, da erogare sulla base delle performance del paese partner, utilizzando dove possibile il sostegno diretto ai bilanci statali - *General budget support* (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2007);
- » Promuovere il coordinamento e la complementarietà tra i donatori, attraverso l'elaborazione di strategie-paese pluriennali, basate sulle esigenze e scelte del paese partner e che utilizzino meccanismi comuni per l'implementazione (Consensus europeo, dicembre 2005);
- » Limitare l'impegno di ogni donatore a soli tre settori per ogni paese partner e aumentare la concentrazione geografica per evitare aiuti a pioggia. (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2007).

In questa sezione viene descritta la cooperazione italiana attraverso dieci domande allo scopo di mettere in evidenza le componenti di eccellenza e le aree critiche del nostro Paese nella *governance* internazionale<sup>63</sup>. La credibilità e il peso dell'Italia dipendono anche dalla capacità di aderire ai quei criteri internazionalmente condivisi che indicano quali siano le azioni e le modalità di gestione di un "buon donatore".

Nel 2005, il Consiglio affari generali dell'Unione Europea approvava l'*"European Consensus on Development"* una "visione comune" delle finalità e modalità di fare cooperazione allo sviluppo di tutti gli Stati membri.

<sup>63</sup> È importante premettere che il quadro della cooperazione italiana descritto è in gran parte basato sul periodo 2000-2008, almeno per quanto riguarda i dati dettagliati. I tempi della reportistica internazionale sull'aiuto non permettono di estendere l'analisi al 2009 e 2010. Il rapporto tenta di colmare questo limite utilizzando dati della cooperazione italiana, che non possono però essere comparati su scala europea (NdA).

## 1 > A quanto ammonta l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?

Nel 2009, il rapporto APS/PIL è stato dello 0,16% - circa 3,3 miliardi di dollari - a fronte di una media europea dello 0,44%, con una contrazione in termini reali del 34%<sup>64</sup>. Nonostante le difficoltà economiche, altri donatori hanno accresciuto il loro livello di aiuto: per gli Stati Uniti con un +5,4% e la Gran Bretagna con il 12%, dimostrando che anche in condizioni di bilancio difficile i tagli non sono dettati automaticamente da necessità economiche ma da scelte politiche.

<sup>64</sup> DAC, *Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets*, aprile 2010.

Negli ultimi anni l'aiuto pubblico allo sviluppo è stato oggetto di varie critiche, spesso visto come strumento per sostenere governi corrotti, mantenere la dipendenza dei Paesi in via di sviluppo da quelli industrializzati o frenare il risparmio e l'iniziativa economica interna<sup>65</sup>. Il limite di queste critiche sta nella troppa importanza attribuita all'aiuto, sottovalutando dinamiche interne, scelte di politica estera e il ruolo di altri flussi finanziari. Non affrontano la questione di "cosa sarebbe accaduto senza l'aiuto?" e non si considera il fatto che l'APS per sua missione interviene in aree instabili dove è più difficile ottenere risultati. Infine, le stesse critiche non riconoscono che, almeno fino alla fine degli anni '80, l'aiuto è stato soprattutto strumento di politica estera, funzionale al confronto tra blocchi e non a sconfiggere la povertà. Diversi studi dimostrano invece gli effetti positivi che l'aiuto può avere per i paesi partner:

- » L'aumento dei flussi d'aiuto in un contesto di guerra civile ridurrebbe la durata del conflitto: il raddoppio dell'aiuto potrebbe raddoppiare le probabilità di un'interruzione delle ostilità<sup>66</sup>.
- » In Africa l'aiuto a dono ha stimolato la crescita economica, in particolare l'aumento dell'1% del livello d'aiuto ha determinato un aumento dello 0,13% di PIL nella regione<sup>67</sup>.
- » L'aiuto ha un effetto stabilizzante sul reddito procapite in paesi sottoposti a shock economici e aumenta la sua efficacia nei paesi più vulnerabili<sup>68</sup>.
- » L'incremento dell'aiuto per la salute favorirebbe l'accesso della popolazione alle strutture sanitarie: un incremento del 10% a sostegno alla spesa sanitaria del paese partner si tradurrebbe in un uguale incremento di persone che accedono alle strutture sanitarie pubbliche o private<sup>69</sup>. All'aumento dell'1% dell'aiuto alle ONG corrisponderebbe una riduzione dello 0,01% del tasso di mortalità infantile<sup>70</sup>.

65 Moyo D., *Dead Aid*, 2009.

66 Joppe de Ree, *Aiding violence or peace*, Journal of economic development 88, 2009.

67 Loxley J., *Aid effectiveness in Africa*, Journal compilation, 2008.

68 Chauvet I. Guillaumont F., *Aid and growth revised*, 2004.

69 Drabo A., *Remittances and foreign aid in the access to health care services*, CERDI 2009.

70 Minoiu C., *Aid and growth a positive long run relation*, 2007.

- » L'incremento dell'aiuto pari a un punto di PIL del paese partner aumenterebbe del 5% la partecipazione scolastica.
- » In periodi di crisi, i flussi d'aiuto risultano più stabili e indipendenti dal ciclo economico delle rimesse degli emigrati e degli investimenti esteri privati<sup>71</sup>.
- » In paesi con reddito procapite annuo come quelli di Russia o Brasile, l'aumento dell'aiuto può contribuire a ridurre l'incentivo all'emigrazione<sup>72</sup>.
- » L'aiuto prevedibile nel lungo periodo riduce la fuga di capitali e aumenta gli investimenti endogeni nel paese partner<sup>73</sup>.
- » Infine, l'aiuto sembra favorire l'affermazione della democrazia<sup>74</sup>.

È difficile dire quali risultati ha contribuito a conseguire l'aiuto italiano visto il poco investimento della cooperazione italiana nella valutazione. La *peer review* DAC certifica ufficialmente come dal 2002 la cooperazione italiana non abbia prodotto alcuna valutazione<sup>75</sup>. Per rendere giustamente conto ai contribuenti delle risorse investite, i paesi donatori più impegnati hanno creato strutture per la valutazione sistematica dell'impatto degli interventi. Per l'Italia, la valutazione sembrerebbe non essere stata una questione prioritaria. Una nuova unità di valutazione è stata costituita nel 2008 e nel corso del 2009 ha lavorato alla redazione di nuove linee guida, mettendo a punto un piano di lavoro annuale, fino alla prima metà del 2011. Fino ad aprile 2010, tuttavia, l'Unità non era stata dotata di un proprio bilancio, che le garantisse l'effettiva operatività.

71 Neagu I., *Remittances stability*, World Bank 2009.

72 In Paesi più poveri favorirebbe l'emigrazione dei più capaci (NdR). Bethelmy JC., *Aid and migration*, World Development n°37, 2009.

73 Collier P., *Aid and capital flight*, 2003.

74 Kalivytis, *Democracy Assistance and the Democratization of Recipients*, WIDER, 2006.

75 Risposta On. Scotti, interrogazione On. Bossa, 24 settembre 2009.

Nel 2010 l'Unione Europea con un APS/PIL stimato allo 0,48%<sup>76</sup> mancherà l'obiettivo collettivo dello 0,56%. Per l'Italia, raggiungere lo 0,51% del PIL in APS - 7,5 miliardi di euro<sup>77</sup> - equivarrebbe a un cappuccino al giorno per ogni famiglia, meno del costo di tutte le auto in dotazione alle amministrazioni dello Stato e agli enti territoriali<sup>78</sup> e pari al 2% dell'evasione fiscale nazionale<sup>79</sup> o al 15% del costo della corruzione<sup>80</sup>.

76 Il dato si riferisce alla UE 15, la EU 27 raggiungerà lo 0,46% PIL (NdA).

77 Valore riportato nel DPEF 2008-2011.

78 <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/Londa%20blu%20del%20privilegio/1296848>

79 <http://fideest.wordpress.com/2010/01/24/evasione-fiscale-in-italia-e-in-europa/>

80 Il costo per la collettività della corruzione in Italia è stimato a circa 50 miliardi di euro l'anno, sufficienti a garantire a tutta l'Africa Sub-Sahariana le risorse sufficienti per superare la crisi economica (NdA). [http://tg24.sky.it/tg24/cronaca/2010/02/17/inaugurazione\\_anno\\_giudiziario\\_corte\\_dei\\_conti.html](http://tg24.sky.it/tg24/cronaca/2010/02/17/inaugurazione_anno_giudiziario_corte_dei_conti.html)

Anche se nel 2010 il rapporto APS/PIL dovesse arrivare allo 0,20%<sup>81</sup> l'Italia rimarrebbe comunque all'ultimo posto nella classifica dei paesi europei, superata persino da alcuni nuovi Stati membri, come Malta e Cipro<sup>82</sup>. L'incremento italiano deriverebbe dall'aumento delle cancellazioni del debito, che potrebbero rappresentare quasi un quarto dell'intero aiuto italiano del 2010. Al netto delle cancellazioni del debito il rapporto APS/PIL italiano nel 2009 è pari allo 0,15% - in discesa dallo 0,18% del 2008 - e resterebbe costante nel 2010. Per il 2011-2012, la Commissione Europea stima per l'Italia una discesa continua dallo 0,17% allo 0,15%<sup>83</sup>.

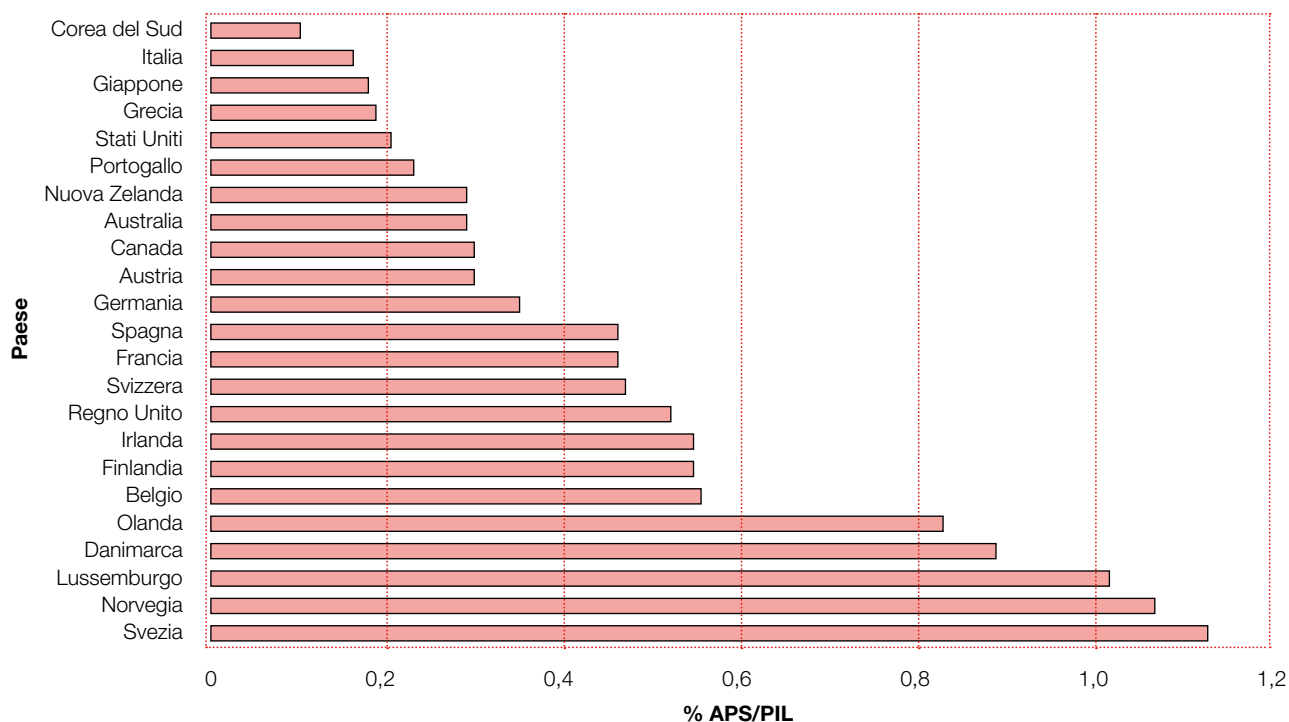
81 Il dato si riferisce alle stime DAC (NdA).

82 Commissione Europea, *Finance for development - progress report 2010*, aprile 2010.

83 [http://ec.europa.eu/development/center/files/europa\\_only/twelve\\_points\\_MDG\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/center/files/europa_only/twelve_points_MDG_en.pdf)

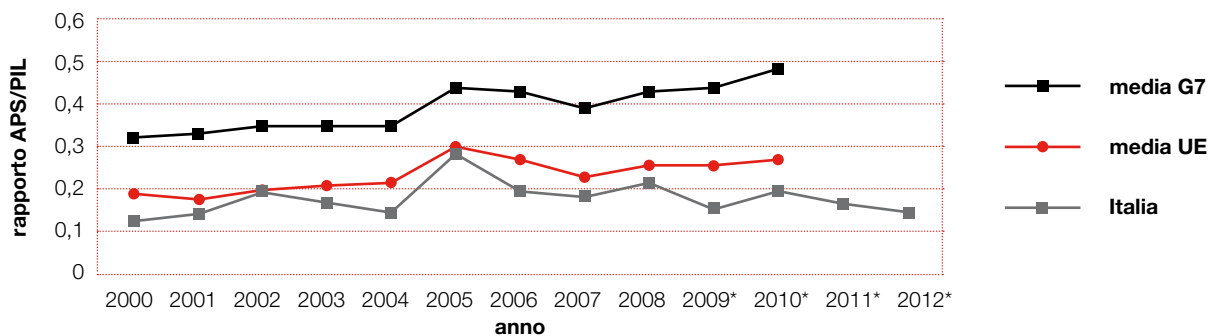
### Grafico 3 > APS/PIL donatori DAC nel 2009.

Fonte: elaborazione ActionAid su dato DAC, aprile 2010.



### Grafico 4 > Confronto Italia - media Ue e G8 rapporto APS/PIL, 2000-2010.

Fonte: elaborazione ActionAid da database DAC, aprile 2010. \* I dati 2010 -11-12 riportano stime del valore APS/PIL sui dati DAC di febbraio e simulazioni della Commissione europea.



Il Documento di programmazione economica finanziaria (DPEF) 2003-2006 prevedeva di raggiungere nel 2006 lo 0,33% APS/PIL mentre il DPEF 2008-2011 aveva incluso nuovamente una calendarizzazione di rientro stabile della politica di cooperazione allo sviluppo italiana in Europa: raggiungere lo 0,33% nel 2008 e lo 0,51% nel 2010. Nel 2009-2010 l'Italia è ancora ai livelli d'aiuto che si era prefissata di raggiungere nel 2003.

due anni. Si tratta di un ammontare che si avvicina alle promesse d'incremento d'aiuti per l'Africa, stabilite nel G8 di Gleneagles, e ai bilanci di cooperazione del 2008 di Francia e Gran Bretagna.

Il continuo ritardo ha fatto sì che, dal 2003 al 2010, l'Italia abbia trattenuto risorse per la lotta alla povertà pari a circa 21 miliardi di dollari<sup>84</sup> - la metà delle quali solo negli ultimi

84 Il DPEF 2003-2006 prevedeva di raggiungere lo 0,19% nel 2003, lo 0,23% nel 2004, lo 0,27% nel 2005, lo 0,33% nel 2006. Per il 2007, anno in cui non esiste un target quantitativo nazionale, si assume che l'Italia dovesse mantenere il minimo europeo dopo il 2006 fino al 2008: lo 0,33%. In realtà, l'Italia ha raggiunto lo 0,17% nel 2003, lo 0,15% nel 2004, lo 0,29% nel 2005, lo 0,20% nel 2006, lo 0,19% nel 2007, lo 0,20% nel 2008, lo 0,16% nel 2009 e lo 0,22% nel 2010.



Tabella 6 > **Andamento APS Italia spendibile**  
(APS totale - contributi obbligatori UE - cancellazioni del debito), valore reale 2008, 2000-2010.

Fonte: elaborazione ActionAid su database DAC, aprile 2010. \* Si tratta di stime su dati EC e DAC, febbraio e aprile 2010.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
% APS spendibile	39,03	61,32	40,76	38,31	47,13	42,43	25,98	47,59	46,26	41,08	30,82
APS spendibile /PIL	0,05	0,09	0,08	0,06	0,07	0,12	0,05	0,09	0,10	0,06	0,05

## 2 > Come è fatto l'aiuto italiano?

I livelli d'aiuto italiano dipendono dai contributi al Fondo europeo di sviluppo (FES) e dal bilancio comunitario (in totale, più di un miliardo di euro l'anno) che, per il loro carattere inderogabile, consentono all'Italia di mantenere un livello garantito di aiuto pari allo 0,07% del PIL. Nel periodo 2004-2008, l'aiuto canalizzato verso l'Ue rappresenta il 35% dell'aiuto italiano a fronte di una media del 18% degli altri Stati membri. Il paradosso è che l'aiuto italiano non è europeo per dimensioni e approcci, ma lo è, di fatto, per la sua composizione.

Un'altra componente importante dell'aiuto italiano riguarda le cancellazioni del debito, legate al recepimento di decisioni multilaterali. Le massicce cancellazioni - dal 2001 in avanti, pari a 6,6 miliardi di euro<sup>85</sup> - dal 2000 al 2009 hanno rappresentato circa il 20% di tutto l'aiuto italiano e per il 61% sono state effettuate a favore dell'Africa Sub-Sahariana su crediti privati d'assicurazione contro il rischio (86%). Nel 2008, le cancellazioni hanno costituito il 18% dell'aiuto complessivo, una quota in aumento dopo il 14% del 2007 rimanendo uno dei fattori che hanno consentito il passaggio dell'aiuto italiano dallo 0,19% allo 0,22%. Nel 2010 le cancellazioni potrebbero rappresentare il 22%, riportandosi in linea con la tendenza italiana, dopo la significativa riduzione del 2009 (6,1%). Anche se la possibilità di poter contare anche in futuro sulla cancellazione del debito è destinata ad esaurirsi, rimangono ancora 0,19% punti totali di PIL che potrebbero essere guadagnati *una tantum* attraverso cancellazioni e conver-

sioni dei crediti restanti<sup>86</sup>. Tuttavia, contabilizzare completamente le cancellazioni del debito come aiuto pubblico allo sviluppo, pur essendo consentito dalle norme di reportistica dei DAC, è spesso oggetto di critiche perché considerato una parte dell'"aiuto fantasma" che aumenta i livelli di APS senza trasferire materialmente risorse ai Paesi in via di sviluppo<sup>87</sup>.

Al netto dei trasferimenti al bilancio comunitario e delle cancellazioni del debito, si ottiene una misura d'aiuto pubblico allo sviluppo che può essere allocato e gestito dall'Italia con maggiore discrezionalità. Negli ultimi 5 anni, da un confronto con i partner europei, l'APS "spendibile discrezionalmente" è pari allo 0,09% del PIL (appena il 41% dell'ammontare complessivo), contro una media europea dello 0,26% del PIL (65% di tutto l'APS). Nel 2010 l'APS spendibile italiano potrebbe ancora toccare i minimi del 2000 e 2006. Si tratta di dati che avvicinano la cooperazione italiana a paesi europei di modeste dimensioni come l'Austria - per quota di aiuto spendibile - o la Grecia per risorse di aiuto spendibili in rapporto al PIL. La conclusione è che, a causa dei limitati livelli di aiuto, la cooperazione italiana dipende quantitativamente e strategicamente da processi multilaterali che il nostro Paese può solo contribuire a orientare ma che non controlla pienamente.

85 Per il dato 2010 si assume che verrà conclusa la cancellazione del debito verso la Rep. Dem. del Congo (circa 660 milioni di euro).

86 Cohen & C, *The Italian contribution to the creation of a world free of unsustainable debt*, paper interno per ActionAid. Si esclude dal totale la cancellazione del debito della Repubblica Democratica del Congo, ma si includono quelli di Cina, Tunisia, Marocco e Argentina (NdA).

87 Altre componenti dell'aiuto fantasma sono: il sostegno ai rifugiati nel paese donatore, le borse di studio ed i costi amministrativi delle iniziative di cooperazione (NdA).

Già prima della crisi, viste anche le poche risorse disponibili, l'Italia stava guardando con interesse a strumenti per reperire risorse finanziarie aggiuntive - in maniera volontaria o attraverso l'introduzione d'imposte. Dal 2005 l'elenco delle iniziative discusse dalla politica è lungo - dalla *de-tax* alla tassazione degli sms, dalla tassazione delle transazioni valutarie all'aumento d'imposta sulle bottiglie di acqua, all'incremento delle accise sui tabacchi - ma nessuna proposta è stata attuata<sup>88</sup>.

Le uniche iniziative di finanza innovativa per lo sviluppo che sono state messe in atto in Italia sono quelle nate in ambito G8 e rese possibili dalla predisposizione di risorse finanziarie pluriennali certe all'interno del bilancio. Si tratta dell'*International Finance Facility for Immunisation* (IFF-Im) e dell'*Advanced Market Commitment*<sup>89</sup>.

Nel 2010, si apre un nuovo dibattito internazionale per reperire risorse addizionali per la lotta alla povertà nel mondo. Il G20 ha la possibilità di approvare una tassa internazionale sulle transazioni finanziarie o un aumento dell'imposta sui guadagni sui prodotti finanziari (*capital gain*)<sup>90</sup> per generare risorse aggiuntive da destinare a interventi in risposta alla crisi climatica e alimentare.

### 3 > Perché l'aiuto italiano è così basso?

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

L'idea che l'Europa di Maastricht impedisca all'Italia di avere una cooperazione ai livelli europei deve essere però circostanziata. Nel rendiconto generale dello Stato (2007), la Corte dei Conti ha riconosciuto che, a seguito della modifica della normativa comunitaria sul Patto di stabilità del 2005, la Commissione Europea può riservare particolare attenzione, nella determinazione del deficit, agli "sforzi di bilancio intesi ad aumentare o mantenere i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale". Resta da verificare quanto gli interventi di riduzione della spesa in Italia abbiano risparmiato o penalizzato l'aiuto rispetto ad altri settori. Uno studio commissionato da ActionAid<sup>91</sup> ha tentato di valutare dagli inizi degli anni '90 le variazioni delle allocazioni della spesa italiana rispetto al PIL per aree come istruzione, ambiente, aiuto, difesa, sanità, cultura ed educazione<sup>92</sup>. I risultati indicano la tendenza, negli anni del contenimento della spesa, a tagliare nei settori dell'aiuto, dell'ordine pubblico e della sicurezza.

In generale, bassi livelli di aiuto risulterebbero dunque determinati da: bassa crescita economica, aumentata disuguaglianza tra i redditi, alto livello di corruzione interna, limitate entrate fiscali<sup>93</sup>, bilancia commerciale in passivo e popolazione ridotta<sup>94</sup>. Tuttavia, nonostante le attenuanti della situazione economica, se l'Italia si fosse comportata alla pari degli altri paesi donatori, con gli stessi indicatori macroeconomici, nel 2009 l'APS al netto del debito sarebbe stato pari allo 0,27% del PIL<sup>95</sup>.

88 Per un'analisi dettagliata si veda: *ActionAid, Italia e la lotta alla povertà nel mondo - dare credito alla ripresa*, 2009.

89 Il primo è un sistema che anticipa i contributi dei donatori tramite l'emissione di titoli sul mercato finanziario internazionale, utilizzando le risorse disponibili per l'acquisto di vaccini da destinare ai paesi più poveri. L'Italia è il terzo sostenitore finanziario con un contributo annuale di 27 milioni di euro fino al 2025. L'*Advanced Market Commitment* rappresenta una promessa di impegno finanziario dei paesi industrializzati a pagare l'acquisto futuro di un vaccino, attualmente ancora non disponibile. L'impegno italiano complessivo ammonta a 473 milioni di euro da ripartire su 11 anni (NdA).

90 IMF, *A fair and substantial contribution by the financial sector*, aprile 2010.

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

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

93 Chong, Gradstein, *Who is afraid of foreign aid?*, Cesinfo, ottobre 2006.

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

95 Manaresi F., *Aid gap ed impatto della crisi*, paper per ActionAid, settembre 2009.

Tabella 7 > Confronto impegni/esborsi dell'Italia verso banche regionali e fondi di sviluppo nell'ultimo ciclo di rifinanziamento.

Fonte: elaborazione ActionAid su dati Ministero Economia e Finanze, aprile 2010.

Fondo di sviluppo	Impegno finanziario italiano	Contributi italiani attualmente autorizzati	Contributi non autorizzati
Associazione Internazionale per lo sviluppo (IDA) 15 - Banca Mondiale	850 milioni di euro entro il 2010	414 milioni di euro	436 milioni di euro
Fondo africano di sviluppo	218 milioni di euro entro il 2010	ZERO	218 milioni di euro
Fondo asiatico di sviluppo	93 milioni di euro entro il 2009	ZERO	93 milioni di euro
Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)	41,5 milioni di euro attesi entro il 2010	30 milioni di euro	11,5 milioni di euro
Fondo globale per l'ambiente (GEF)	88 milioni di euro attesi entro il 2010	ZERO	88 milioni di euro
<b>Totale da versare</b>	<b>1.290 milioni di euro</b>	<b>444 milioni di euro</b>	<b>846,5 milioni di euro</b>

#### 4 > Quali organizzazioni internazionali finanzia l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?

Se confrontata con gli altri donatori, l'Italia è il donatore che destina la maggior quota di aiuto al multilaterale - 74% nel 2009 su una media EU del 39%. L'anomalia, secondo il DAC, è spiegabile con le ristrettezze di bilancio e il conseguente taglio degli stanziamenti derogabili, lasciando intatte le spese multilaterali obbligatorie - essenzialmente i trasferimenti all'UE<sup>96</sup>. Solo nel 2006 la quota bilaterale supera quella del multilaterale, per poi attestarsi al di sotto del 40% nel biennio successivo, il primo paese europeo seguito dal Belgio con il 42%. In ragione di questo significativo impegno finanziario, nel 2004, il DAC raccomandava all'Italia di elaborare una strategia d'impegno precisa verso le organizzazioni multilaterali.

Nel 2009 la DGCS e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno approvato due strategie separate relative all'impegno italiano verso le organizzazioni multilaterali. Il DAC ritiene che nessuno dei due documenti rappresenti

un piano che stabilisce chiaramente obiettivi e criteri di stanziamento. Le organizzazioni internazionali finanziate<sup>97</sup> dalla cooperazione italiana sono passate da 63 nel 2007, a 50 nel 2008. Nel 2009, nonostante i tagli che colpiscono il capitolo di bilancio per le organizzazioni internazionali, risalgono a 60, allontanandosi dall'obiettivo delle 40<sup>98</sup>, previsto dalle linee guida della cooperazione italiana.

Per quello che riguarda il versamento dei contributi ai fondi di sviluppo multilaterali, l'Italia si trova spesso a saldare promesse triennali in un unico ammontare, fatto che incide significativamente sui livelli di aiuto<sup>99</sup>. Nel triennio 2008-2010 il nostro Paese ha contratto impegni verso i più importanti fondi multilaterali di sviluppo per circa 1,290 miliardi di euro, ma fino ad oggi, ha potuto autorizzare il pagamento di soli 444 milioni di euro. Nel 2009, a evitare il collasso dei Paesi in via di sviluppo più vulnerabili sono stati proprio le Banche regionali e i Fondi di sviluppo. La protratta lentezza del nostro Paese al pagamento dei contributi pregressi rischia di metterli in difficoltà.

97 Si escludono dal conteggio banche e fondi regionali di sviluppo (NdA).

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

99 Nel 2005, l'Italia sborsò quasi tutto il suo contributo (951 milioni di euro) alla Banca mondiale e fondi di sviluppo (NdA).

96 OECD/DAC, *DAC peer review of Italy*, 2009.

Tabella 8 > Primi 10 destinatari aiuto bilaterale italiano al netto del debito, milioni di dollari, valore reale 2007.

Fonte: elaborazione ActionAid su database DAC, marzo 2010.

2005-07	Paese	2008	Paese	Livello di priorità per la cooperazione italiana
262,01	Etiopia	106,6	Afghanistan	1
120,22	Marocco	64,21	Territori palestinesi	1
116,07	Afghanistan	60,15	Etiopia	1
90,43	Mozambico	58,12	Libano	1
90,25	Libano	50,9	Iraq	1
55,41	Albania	32,06	Sudan	1
50,32	Iraq	31,56	Mozambico	1
47,56	Sudan	23,29	Somalia	1
41,43	Territori palestinesi	18,48	India	non prioritario
39,85	Serbia	15,89	Brasile	non prioritario

Tabella 9 > Lista dei paesi dove l'Italia figura tra i primi 10 donatori, incluse le cancellazioni del debito.

Fonte: ActionAid su dati DAC e DGCS, marzo 2010. \* Paesi dove le operazioni di cancellazione del debito decise in sede multilaterale incidono sulla rilevanza dell'aiuto italiano (NdA).

## 5 > Quanti paesi finanzia l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?

Nel triennio 2009-2011, l'Italia ha previsto di concentrarsi su 35 paesi e avviare una riduzione progressiva delle iniziative in altri 37<sup>100</sup>. Si tratta di un cambiamento importante, che anche il DAC riconosce, vista la tradizionale dispersione dell'aiuto italiano. Tuttavia, è dal 2007 che la lista dei paesi partner è in continua crescita arrivando a 110 nel 2009.

Nel 2008, sette dei primi dieci paesi partner dell'aiuto bilaterale italiano sono gli stessi del triennio precedente (Etiopia, Territori Palestinesi, Iraq, Mozambico, Sudan, Afghanistan, Libano). Se da un lato emerge la stabilità della relazione di partenariato dall'altro vengono messe in evidenza le difficoltà del riorientamento geografico che la cooperazione italiana dovrà risolvere se vuole essere coerente coi nuovi indirizzi di priorità geografica. Infatti, due tra i primi dieci paesi d'intervento non ricoprono alcuna priorità nella programmazione 2009-2011.

L'influenza e visibilità dell'Italia nel sostenere la lotta alla povertà di un paese devono essere misurate anche sulla base dell'entità degli aiuti degli altri donatori. Tra il 2007 e il 2008 solo nel 59% dei paesi indicati come prioritari, l'Italia è tra i primi 10 donatori. In Afghanistan e in Etiopia, dove c'è stato un forte stanziamento di risorse, la cooperazione italiana non è neppure tra i primi dieci. Secondo uno studio commissionato da ActionAid<sup>101</sup> sulla base della metodologia DAC di rilevanza della relazione d'aiuto<sup>102</sup>,

2007-2008	Posizione italiana tra i donatori	Livello di priorità per Italia	Aiuto italiano, milioni di Dollari
Saint Kitts*	1	non prioritario	16
Saint Vincents*	1	non prioritario	20
Argentina	3	non prioritario	19
Angola	4	non prioritario	29
Iraq*	4	1	663
Libia	4	non prioritario	3,2
Sierra Leone	4	2	31
Albania	6	2	32
Libano	6	1	66
Tunisia	6	1	18
Algeria	7	non prioritario	8
Marocco	7	2	56
Somalia	7	1	16
Siria	7	2	12
Brasile	8	non prioritario	15
Guinea*	8	non prioritario	19
Giordania	8	non prioritario	13
Isole Salomon	8	non prioritario	0,3
Uruguay	8	non prioritario	2
Cina	9	non prioritario	66
Yemen	9	2	11
Repubblica Dominicana	10	non prioritario	2
Haiti*	10	non prioritario	10
Montenegro	10	non prioritario	4
Nauru	10	non prioritario	0,04
Serbia	10	2	21

100 Una lista chiara dei paesi di priorità 1 e 2 della cooperazione italiana è presentata nella Peer review dell'Italia del DAC, pag. 30.

101 Manaresi F., *Frammentazione geografica*, paper interno per ActionAid, marzo 2010.

102 Il DAC nel 2009 *report on division of labour* definisce la relazione d'aiuto "significativa" o quando il paese donatore è all'interno del gruppo dei donatori che ordinati in modo decrescente rispetto all'impegno finanziario nel paese, rappresentano il 90% dell'aiuto complessivo al paese o quando l'aiuto che il donatore dedica allo specifico PVS è superiore alla media che il donatore alloca a tutti gli altri PVS (NdA).

## Grafico 5 > Andamento percentuale APS bilaterale al netto del debito verso l'Africa Sub-Sahariana, 2000-2009.

Fonte: Elaborazione e stime ActionAid su dati DAC e DGCS, marzo 2010. \* Per il dato 2009 si utilizzando i dati preliminari della DGCS.



la cooperazione italiana tende a perdere rilevanza rispetto agli altri donatori, per questo il DAC raccomanda che la cooperazione italiana riduca ulteriormente di un terzo i paesi prioritari, portandoli a 19<sup>103</sup>.

Secondo uno studio commissionato da ActionAid<sup>104</sup> che valuta la correlazione dei flussi d'aiuto dal 2000 con alcune caratteristiche dei partner, i paesi che continuano a ricevere quote maggiori di aiuto italiano sono le ex-colonie, meglio se povere e scarsamente popolate, e i paesi con cui si intrattengono maggiori rapporti commerciali, anche se rispetto al passato cresce l'attenzione per la situazione democratica presente in loco; sono scelte non dissimili da quelle dei membri del G8, che mediamente sembrano preferire paesi con cui hanno forti rapporti commerciali. La cooperazione italiana, però, non sembra tener conto del grado di corruzione nella scelta dei paesi partner.

Dal 2005 al 2008 l'aiuto italiano sembra essere stato allocato tenendo maggiormente conto degli effettivi bisogni, in termini di popolazione che vive sotto la soglia della povertà, rispetto al 2001-2004<sup>105</sup>, dirigendosi verso paesi con alta mortalità e malnutrizione infantile.

Nei prossimi anni, la cooperazione italiana potrebbe orientarsi verso paesi a significativa immigrazione, quali Ucraina, Filippine e Cina. Infatti, l'articolo 13 della legge n. 69 del 2009 prevede modalità semplificate per interventi di cooperazione in paesi che sottoscrivano accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina o di esecuzione delle pene detentive delle persone condannate in Italia presso gli istituti esistenti nei luoghi di origine.

L'Italia sembra anche aver acquisito una specializzazione verso gli Stati fragili o in post-conflitto - che proprio per le loro difficili condizioni sono spesso sotto finanziati dai donatori - destinandovi una quota comparativamente maggiore di APS rispetto alla media UE e G8. L'aiuto italiano verso gli Stati fragili ha registrato un forte aumento a partire dal 2006 e nel 2008, per ogni euro di aiuto inviato dall'Italia, 25 centesimi erano diretti agli Stati fragili. La media UE e G8 sono rimaste ben al di sotto, intorno al

12-15% del totale dei flussi<sup>106</sup>.

Infine l'Africa Sub-Sahariana dal 2005 perde peso nelle scelte allocative bilaterali dell'Italia<sup>107</sup>. Una riduzione costante che raggiunge il minimo del 18,5% dell'APS bilaterale nel 2008 (contro una media UE e G8 del 28% e 29% rispettivamente) e risalirebbe al 25% nel 2009. Al netto del debito, dal 2005 la quota di APS bilaterale per l'Africa Sub-Sahariana si riduce costantemente: dal 37% scende al di sotto nella media europea toccando il minimo del 29% nel 2008; nel 2009 dovrebbe attestarsi al 31%.

Nel 2009, a causa del taglio delle disponibilità finanziarie sulla legge 49/87, i trasferimenti all'Africa Sub-Sahariana si sono contratti del 22%. Si evidenzia il paradosso e il limite di un ri-orientamento strategico a costo zero: la proporzione dell'aiuto bilaterale all'Africa può aumentare ma la quantità di risorse si contrae comunque. È importante inoltre precisare che si tratta di risorse finanziarie ridotte - attorno ai 213 milioni di dollari nel 2009. Anche nel 2008 - l'anno di elevati stanziamenti all'Africa Sub-Sahariana - la media europea dei trasferimenti, calcolata sul PIL per tener conto del peso economico differente, è almeno 4 volte superiore all'impegno italiano e quella del G8 è 2 volte e mezzo.

Come per l'Africa Sub-Sahariana, anche i trasferimenti verso i Paesi meno avanzati subiscono una contrazione, a causa della riduzione generale delle risorse sulla legge 49/87. Secondo le stime preliminari, l'aiuto bilaterale italiano, al netto del debito, verso questi paesi passerà dal 42% del 2008 al 36% del 2009, con i trasferimenti di risorse ai PMA che, al netto del debito, si contrarranno di circa il 35% tra 2008 e 2009 - la maggiore contrazione al gruppo di paesi dal 2000 per effetto dei tagli.

103 DAC, 2009 report on division of labour, 2009.

104 Isopi A, *Analisi sull'aiuto pubblico allo sviluppo 1998-2006: evoluzione e priorità*, marzo 2009. <http://www.actionaid.it/fileViewAction.do?xclass=Multimediafile&fileid=file&width=0&height=0&mime=application/pdf&id=24106>

105 Deotti L., *Orientamento e tendenza dell'aiuto italiano verso gli MDGs*, paper per ActionAid, marzo 2010.

106 Manaresi F, *L'aiuto italiano verso i Paesi fragili*, documento per ActionAid, marzo 2010.

107 La reportistica internazionale, nella valutazione dell'impegno finanziario italiano nell'Africa Sub-Sahariana, non considera i contributi a organizzazioni multilaterali che hanno un focus regionale, come la Banca africana di sviluppo. Si tratta di un limite per tutti i donatori ma che per l'Italia rende ancora più approssimativa la stima del suo impegno, vista la significativa quota di multilaterale. Lo stanziamento 2008 della Commissione Europea verso l'Africa Sub-Sahariana attribuibile all'Italia è di circa 440 milioni di euro - quattro volte quello che il nostro paese ha stanziato a livello bilaterale verso la regione (NdA).

Tra i donatori, l'Italia occupa i posti più bassi in termini di efficienza della risposta umanitaria con un peggioramento tra 2008 e 2009<sup>108</sup>. L'unica area di miglioramento è costituita dall'impegno a garantire una maggiore valutazione degli interventi. Quest'ultima resta, comunque, uno degli elementi più deboli della risposta umanitaria dell'Italia, insieme alla tempestività degli esborsi effettivi, al sostegno alla prevenzione dei disastri e alle ONG locali. Tra gli elementi positivi dell'azione umanitaria italiana spicca la destinazione delle risorse commisurata all'entità dei bisogni umanitari e la rapidità dello stanziamento del finanziamento in risposta alle emergenze. Il DAC riconosce che la legge 49/87 non si riferisce all'imparzialità e neutralità dell'azione umanitaria italiana e che la divisione di ambiti d'intervento tra la DGCS e la Protezione Civile non è chiaramente definita. Ad esempio, dopo il terremoto di Haiti, l'ordinanza che ha affidato alla Protezione Civile l'azione immediata in loco e il coordinamento con le ONG italiane non ha scadenza e non chiarisce il momento del passaggio dall'emergenza allo sviluppo.

Dal 2006 è cresciuto l'impegno finanziario dell'Italia verso le iniziative per la promozione dell'eguaglianza di genere. Secondo il DAC il cambiamento è da attribuire allo sforzo fatto dai decisori politici all'interno della DGCS più che alla messa in atto delle linee guida. L'esame OCSE riconosce i limiti nel poter garantire un adeguato monitoraggio delle iniziative, anche a causa del numero insufficiente di risorse umane che si occupano del tema. Limiti strutturali e tentativi di rilancio sono evidenti dal confronto con il numero delle iniziative che la cooperazione italiana valuta sulla base degli indicatori di genere. Nel 2007 erano solo l'8% del bilaterale ma salgono al 99% nel 2008. Le attività con una significativa valenza per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere ammontano a 212 milioni di dollari<sup>109</sup>, al pari di Irlanda e Finlandia - il 14% del suo aiuto bilaterale. La metà dell'aiuto italiano in Afghanistan ha lo specifico obiettivo di sostenere l'*empowerment* delle donne, così come il 44% di tutto l'aiuto italiano nei Territori Palestinesi, il 30% in Iraq e il 23% in Etiopia<sup>110</sup>. Nel 2008, i primi cinque paesi che hanno beneficiato di fondi italiani per l'eguaglianza di genere sono stati l'Afghanistan (51 milioni di dollari), l'Iraq (24 milioni di dollari), il Mozambico (9 milioni di dollari) e l'Etiopia (8 milioni di dollari). Nel quadro delle limitate risorse finanziarie è difficile immaginare quale seguito avranno le precedenti iniziative.

## 6 > Quali settori sostiene l'Italia?

A partire da maggio 2007, ogni Stato membro dell'Unione Europea dovrebbe limitare solo a tre settori i propri interventi nei PVS: l'Italia lavora in tre settori solo in 32 paesi, nei restanti si trova impegnata in più di cinque<sup>111</sup>. Negli ultimi tre anni, al netto delle cancellazioni del debito, il bilaterale italiano ha principalmente sostenuto iniziative per la salute, l'assistenza umanitaria, il settore dell'acqua e igiene pubblica e il sostegno alla società civile<sup>112</sup>.

Confrontando le quote d'investimento bilaterali settoriali dell'Italia con la media UE è possibile evidenziare se il nostro Paese nel corso di questi ultimi tre anni abbia sviluppato una nicchia di specializzazione. Dal confronto emerge che l'Italia potrebbe avere sviluppato una maggiore esperienza nel sostegno all'agricoltura, all'industria, al trasporto e alla salute rispetto alla media UE. L'investimento italiano è stato minore per il sostegno all'istruzione, al settore privato e alla società civile rispetto ai partner europei.

Inoltre, i costi amministrativi della cooperazione italiana incidono di meno sul bilaterale rispetto alla media dei donatori europei. Il dato può indicare sia una maggiore efficienza della struttura amministrativa sia un eccessivo sottoinvestimento finanziario che ne pregiudica la qualità. Il DAC nota con preoccupazione la progressiva riduzione del numero di esperti di cooperazione allo sviluppo in sede (-20% in cinque anni) e livelli di personale inadeguato rispetto ad altri donatori con livelli d'aiuto comparabili a quelli del nostro Paese.

ActionAid ha analizzato la dispersione dell'aiuto italiano per settori allo scopo di valutare se dal 2000<sup>113</sup> effettivamente vi sia stata la tendenza a investire sempre più in pochi settori. L'aiuto italiano si concentra settorialmente molto tra 2002 e 2004, stabilizzandosi per quattro anni, per poi migliorare ancora nel 2008. Dal 2002 ad oggi, la concentrazione settoriale italiana resta al di sotto della media UE e G8.

Nel frattempo, le linee guida triennali 2009-2011 della

108 DARA, *Humanitarian Response Index*, 2008-2009.

109 La generalizzazione del campione dell'8% delle attività 2007 restituisce un ammontare di 250 milioni di dollari (NdA).

110 DAC, *Aid in support of gender equality*, 2009.

111 Risposte dell'Italia al questionario EC di Monterey, gennaio 2010.

112 Contemporaneamente l'Italia ha disinvestito nell'istruzione e settore energetico. Le regole della reportistica DAC contribuiscono a sottostimare l'impegno settoriale italiano. Il contributo ai bilanci di organizzazioni multilaterali specializzate su agricoltura o salute non ha una ripartizione settoriale. Ripartendo settorialmente i contributi multilaterali, nel solo 2008 sono riattribuibili all'Italia 198 milioni di dollari per l'agricoltura, 161 milioni per acqua ed igiene e 150 milioni per la salute. Si tratta di risorse significative visto che l'investimento bilaterale in questi settori è pari rispettivamente a 70 milioni di dollari, 163 milioni e 120 milioni (NdA).

113 Manaresi F., *La frammentazione settoriale dell'aiuto*, marzo, 2010.

DGCS hanno stabilito otto settori prioritari e due aree d'interesse generale da tenere presenti per ogni iniziativa di cooperazione allo sviluppo (diritti delle donne e ambiente). Si tratta di un esercizio di prioritizzazione molto limitato dato che tutti i settori codificati dal DAC sono 13. Per il momento sono state aggiornate e approvate le linee guida per i diritti delle donne, l'ambiente, la cooperazione decentrata, la salute e la disabilità. Si tratta di documenti preparati attraverso consultazioni con la società civile, che migliorano le versioni precedenti ma che sono privi di una sezione di monitoraggio e di indicatori. È sempre il DAC a suggerire di aggiungere alla lista delle linee guida anche quelle per l'intervento umanitario e di dare maggior rilievo alla dimensione ambientale.

## 7 > L'APS italiano come sostiene gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio?

Per avere una stima dell'impegno italiano verso ciascuno degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio è possibile analizzare le iniziative deliberate dalla DGCS nel 2009, che sono classificate secondo l'obiettivo di sviluppo del millennio più significativo. Tuttavia, il quadro che se ne ricava è poco dettagliato: il 39% delle nuove iniziative indica come obiettivo di riferimento l'ottavo, che si riferisce all'impegno dei donatori a sostenere finanziariamente gli sforzi dei paesi partner per sconfiggere la povertà. Ogni iniziativa d'aiuto è implicitamente classificabile anche come "obiettivo 8". Di fronte a questa inaccuratezza, per avere un'analisi più precisa, di seguito viene analizzato in che misura le scelte di destinazione dell'aiuto italiano sono correlate ai bisogni finanziari nei differenti paesi necessari per finanziare il raggiungimento di ciascuno degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio<sup>114</sup> a eccezione dell'ottavo.

### Obiettivo 1: eliminare la fame e la povertà estrema

Gli aiuti alimentari italiani si indirizzano per lo più verso quei paesi che affrontano maggiori costi per dimezzare il numero di persone affamate. Gli aiuti alimentari di emergenza e di sviluppo italiani si dirigono verso i paesi dell'Africa Sub-Sahariana in una misura maggiore rispetto ai bisogni che questi paesi devono affrontare per raggiungere l'obiettivo 1. La scelta a favore dell'Africa Sub-Sahariana è una tendenza comune anche per l'aiuto G8 e UE, ma più marcata per l'Italia.

Il DAC riconosce l'impegno dell'Italia, durante la Presidenza G8, a riportare l'agricoltura al centro del dibattito sull'aiuto ma riscontra che la quota italiana in agricoltura rappresenta solo l'1% del totale stanziato da tutti i donatori. Il DAC riconosce comunque il potenziale italiano per partecipare appieno al dibattito internazionale sull'agricoltura. Tra DGCS e Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO), l'Italia disporrebbe di oltre trenta esperti del settore, un vantaggio rispetto alle altre agenzie di donatori, anche se lo stesso DAC sottolinea la necessità di un coordinamento fra DGCS e IAO.

Rispetto ai contributi alle organizzazioni e fondi multilaterali per l'agricoltura, l'Italia si presenta con un buon biglietto da visita, sicuramente incentivata dall'essere il paese ospitante del polo alimentare delle Nazioni Unite (FAO, PAM, IFAD). Risulta infatti essere il secondo paese donatore dell'IFAD e rispettare i suoi impegni con i fondi fiduciari della FAO. Meno positivo è il fatto che tra sottoscrizione degli impegni e esborsi trascorra sempre molto tempo, con le organizzazioni che si trovano spesso a dover anticipare gli impegni dell'Italia per garantire continuità alle iniziative di sviluppo.

BOX > Agricoltura

Nel 1995, a conclusione del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen, donatori e partner si erano impegnati a garantire l'accesso universale ai servizi essenziali di base<sup>115</sup> destinandovi il 20% del proprio APS. Nel 2005, l'Italia non aveva ancora raggiunto l'obiettivo<sup>116</sup>.

Dal confronto del sostegno italiano con quello europeo e dei G8 - limitato al solo bilaterale - emerge che dopo il 2006, l'investimento italiano dedicato ai servizi essenziali di base comincia ad aumentare passando dal 2,6% del 2006 al 6,8% del 2008, un valore sopra la media UE e G8.

BOX > Servizi essenziali di base

114 Deotti L., *Orientamento e tendenza dell'aiuto italiano verso gli MDGs*, paper interno per ActionAid, marzo 2010. La correlazione con i bisogni stimati tende a indirizzare l'aiuto verso l'Asia (NdA).

115 Nei servizi essenziali di base si includono: istruzione primaria, sanità di base, accesso all'acqua e igiene (NdR).

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

### **Obiettivo 2: assicurare l'istruzione primaria a tutti i bambini e le bambine**

I paesi dell'Africa Sub-Sahariana e quelli del Medio Oriente e Nord Africa devono affrontare i maggiori costi aggiuntivi per raggiungere il tasso di iscrizione universale alla scuola primaria nel 2015. Coerentemente, i paesi dell'Africa Sub-Sahariana sono quelli che ricevono la maggior parte di aiuti da parte di tutti i paesi donatori. La quota degli aiuti italiani bilaterali al settore educativo indirizzati ai paesi del Medio Oriente e Nord Africa è considerevolmente minore rispetto alla quota bilaterale dei paesi UE15 e G8.

### **Obiettivo 3: promuovere la parità fra uomo e donna<sup>117</sup>**

L'aiuto italiano al settore educativo e, nello specifico, a quello elementare, è meno correlato alle esigenze finanziarie dei paesi in termini di maggiori spese - rispetto ai G8 e alla media UE - da affrontare per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere nell'iscrizione alla scuola primaria. Si tratta di una rilevazione valida soprattutto per quanto riguarda gli aiuti al settore educativo elementare in Africa Sub-Sahariana.

### **Obiettivo 4: ridurre la mortalità infantile**

La distribuzione dell'aiuto italiano al settore sanitario sembra non tenere conto dei costi aggiuntivi dei paesi per il raggiungimento dell'obiettivo, con un'attenzione accordata ai paesi dell'Asia e del Pacifico e dell'Africa Sub-Sahariana considerevolmente minore di quella necessaria e inferiore a quella dell'aiuto medio dei paesi UE15 e G8. Egualmente per l'allocazione dell'aiuto italiano al settore sanitario di base, emerge la limitata importanza attribuita ai paesi del Sud-Est asiatico rispetto a quella per il Sudamerica.

### **Obiettivo 5: migliorare la salute materna**

I bisogni finanziari per raggiungere l'obiettivo risultano essere un criterio nell'allocazione degli aiuti al settore sanitario generale e di base di minor importanza per l'Italia rispetto a UE-15 e G8, soprattutto per la scarsa importanza accordata ai paesi dell'Asia e del Pacifico.

### **Obiettivo 6: combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie**

I costi aggiuntivi per il raggiungimento dell'obiettivo non sembrano influenzare in maniera significativa l'aiuto di nessun donatore, sia per i programmi di pianificazione familiare sia per quelli al settore sanitario. L'allocazione dell'Italia è quella che è più correlata alla distribuzione geografica dei costi per raggiungere l'obiettivo 6.

### **Obiettivo 7: migliorare la qualità della vita e il rispetto dell'ambiente**

I bisogni finanziari per garantire l'accesso universale a fonti di acqua potabile sono maggiori per i paesi dell'Asia e del Pacifico, seguiti da quelli dell'Africa Sub-Sahariana. L'Italia, nel 2005-2008, si è concentrata su Medio Oriente e Nord Africa, in particolare sul Libano per quanto riguarda il settore dell'igiene e su Siria e Marocco per l'accesso all'acqua potabile. L'aiuto medio UE15 e G8 al settore idrico-sanitario e all'accesso all'acqua potabile risulta invece distribuito in maniera più omogenea tra i vari gruppi di paesi, anche se non rispecchia la ripartizione dei costi.

## **8 > Quanto è ben gestito e coerente l'aiuto italiano?**

Nel 2009 la DGCS ha elaborato e approvato il "Piano programmatico per l'efficacia dell'aiuto". Il documento tenta di affrontare le aree problematiche dell'aiuto italiano, così come emergono dalla valutazione intermedia sull'efficacia del DAC del 2008. In particolare, il Piano affronta problemi relativi al limitato uso dei sistemi di contabilità pubblica dei paesi partner, alle missioni di verifica non coordinate e all'aumento delle strutture amministrative parallele<sup>118</sup>. Secondo un recente studio della Banca mondiale<sup>119</sup>, su un totale di 38 donatori l'Italia sarebbe in ventinovesima posizione per capacità di allinearsi alle strategie del paese partner e in ventitreesima posizione per attitudine al coordinamento con gli altri donatori. La messa in opera del Piano potrebbe quindi consentire alla cooperazione italiana risparmi per 160 milioni di euro<sup>120</sup> anche se, sempre secondo il giudizio del DAC, il Piano affronta solo parzialmente le sfide dell'aiuto legato o della trasparenza<sup>121</sup>.

Frammentare l'aiuto pubblico allo sviluppo in un gran numero di micro-iniziativa è una dimensione dell'inefficienza poiché aumenta l'incidenza dei costi amministrativi di avvio e gestione. Nel 2007, i paesi dell'Unione Europea hanno finanziato 22.000 nuove iniziative di cooperazione allo sviluppo dal valore finanziario medio di circa 1 milione di euro<sup>122</sup>. La dimensione finanziaria degli interventi al

117 Come indicatore del MDG 3 è stato utilizzato, come approssimazione, l'indice di parità di genere nell'iscrizione nella scuola primaria. Per la stima dei bisogni finanziari si valuta il costo necessario per raggiungere l'uguaglianza di genere nella scuola primaria (NdA).

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

119 Knack S., *Aid quality and donors rankings*, maggio 2010.

120 L'Unione Europea, maggior donatore mondiale, calcola un risparmio annuale tra i 6 e gli 8 miliardi di euro all'anno derivanti dalla messa in opera della riforma gestionale, prevista dall'agenda dell'efficacia. La stima per l'Italia è calcolata con la stessa metodologia. EC, *Aid effectiveness agenda*, ottobre 2009.

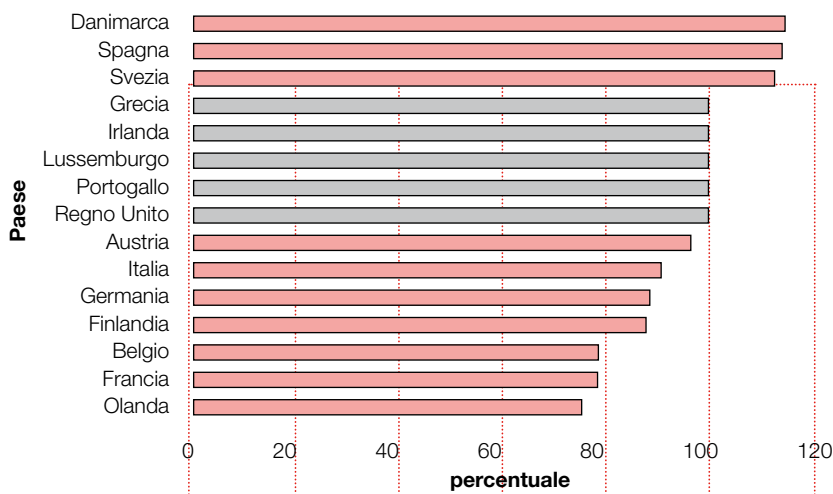
121 Si veda più avanti (NdA).

122 EC, *Aid effectiveness agenda*, ottobre 2009.



## Grafico 6 > Percentuale APS promesso/erogato, 2008.

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2010.



31

di sotto della quale tali costi vengono stimati eccessivi è stabilita dal DAC a 250 mila dollari. Dal 2002 sia per l'Italia sia per la media UE e G8, vi è una limitata riduzione nella quota di iniziative di piccola e piccolissima dimensione sul totale bilaterale<sup>123</sup>. Per l'Italia si passa dal 35% del 2002 al 20% del 2008 ma ancora oggi un'attività di aiuto bilaterale su 5 resta inferiore ai 250 mila dollari. Rispetto alla media G8 il nostro Paese rimane ancora caratterizzato da una maggior quota di "micro interventi" anche se l'aumento dei limiti finanziari massimi per le iniziative di cooperazione promosse dalle ONG, con il raddoppio, deciso a marzo 2010 ha la potenzialità di contribuire a ridurre il numero degli interventi di micro-aumento.

Nel 2004 il DAC raccomandava all'Italia di fare del perseguimento della coerenza tra le azioni di politica estera e quelle di cooperazione allo sviluppo un obiettivo esplicito del governo italiano, attraverso l'approvazione di una dichiarazione ministeriale d'intenti. Un anno dopo il perseguimento della coerenza è diventato anche un obiettivo dell'Unione Europea<sup>124</sup>. Nel 2010 il DAC ha certificato la totale mancanza d'interesse sul tema: non è più sufficiente una semplice dichiarazione ministeriale - peraltro mai approvata - ma la *peer review* chiede all'Italia di dotarsi di un meccanismo istituzionale per garantire la coerenza delle politiche. Ad aprile 2010, è stata presentata una risoluzione parlamentare per spingere il governo a interessarsi maggiormente del tema<sup>125</sup>. Secondo ActionAid, il ritardo italiano potrebbe essere l'occasione per sviluppare un meccanismo di coerenza su tutto il ciclo di attività, con differenti organi che hanno la chiara responsabilità di intervenire nelle diverse fasi della definizione e controllo delle politiche. Secondo questo schema sarebbe necessaria una cabina di regia unitaria per raccordare le politiche governative, i servizi studi parlamentari per analizzare

gli effetti sui PVS della legislazione in discussione, la Corte dei Conti come organo per valutare l'efficienza della spesa ex-post e il Consiglio nazionale per l'economia e lavoro (CNEL) per studiare e sollevare questioni relative alla coerenza, con i contributi della società civile<sup>126</sup>.

## 9 > Quanto è affidabile e trasparente l'aiuto italiano?

Dal 2004 aumenta l'affidabilità dell'aiuto italiano - ossia la capacità di erogare risorse finanziarie nell'anno in cui sono state promesse - e dal 2006 il nostro Paese è in grado di rispettare i tempi di esborso più della media UE e G8<sup>127</sup>. Se nel periodo 2003-2005 il nostro Paese aveva erogato l'86,3% di quanto promesso nello stesso triennio, la percentuale sale al 95,7% nel 2006-2008. Nel 2008, l'Italia si è collocata al terzo posto in Europa per difetto d'esborso<sup>128</sup>, rispetto alla sesta posizione occupata nel 2004. Nonostante il miglioramento, la difficoltà nel garantire esborsi puntuali ha fatto sì che, solo nel periodo 2006-2008, siano stati "trattenuti" circa 600 milioni di dollari. Nel periodo 2004-2008, la lista dei cinque paesi con i maggiori ritardi d'esborso puntuale sono stati: l'Albania per 168 milioni di dollari, il Libano per 104 milioni, la Tunisia per 92 milioni, il Mozambico per 84 milioni e l'Iraq per 35 milioni. Nel solo 2008, i primi cinque Paesi sono: Tunisia (112 milioni di dollari), Mozambico (96 milioni), Libano (50 milioni), Iraq (31 milioni) e Afghanistan (30 milioni di dollari). L'affidabilità italiana è maggiore verso i paesi partner rispetto agli organismi multilaterali. La puntualità dell'esborso peggiora nell'ultimo periodo rilevato (2007-2008).

123 Manaresi F, *La frammentazione dell'aiuto - un'analisi multidimensionale*, marzo 2010. Per flussi di micro aiuto si intendono quelle iniziative di cooperazione al di sotto dei 250 mila dollari (NdR).

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

125 Risoluzione in Commissione III, 7-00310, aprile, 2010.

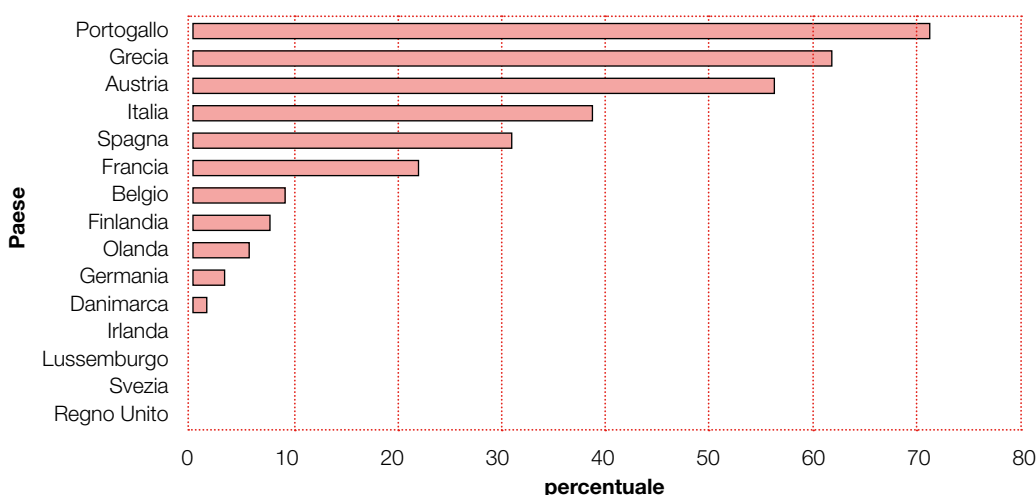
126 CINI, *Coerenza delle politiche per lo sviluppo: obiettivi, strategie, strumenti*, febbraio 2010.

127 La quantità non esborsata può venire progressivamente erogata negli anni successivi. Interruzioni di erogazioni annuali possono dipendere da temporanee difficoltà amministrative e politiche da parte del donatore o del paese partner. In particolare i ritardi possono derivare dagli slittamenti nella firma degli accordi bilaterali di cooperazione (NdA).

128 Si considera che tre paesi occupano la prima posizione.

## Grafico 7 > Percentuale APS bilaterale legato al netto debito, 2008.

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2010.



La capacità dei paesi partner di mitigare i costi umani ed economici legati al mancato esborso di risorse programmate dipende anche dalla tempestività e trasparenza con cui la comunicazione di ritardo viene trasmessa dai donatori. Garantire la massima accessibilità alle informazioni relative all'aiuto è uno degli impegni sottoscritti da tutti i donatori nel 2008 al terzo forum di alto livello sull'efficacia dell'aiuto. Negli ultimi tre anni è migliorata la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni per la cooperazione della DGCS, mentre le informazioni delle attività di cooperazione gestite dal Ministero dell'Economia e Finanze sono ancora affidate esclusivamente alla relazione annuale al Parlamento, che è resa disponibile dopo più di due anni. In entrambi i casi, le informazioni sono disponibili generalmente in italiano, pregiudicandone la fruibilità nei paesi partner. Dall'inizio del 2010, l'interruzione della pubblicazione dei bollettini elettronici della cooperazione e il blocco dell'aggiornamento delle delibere elettroniche hanno fortemente penalizzato gli sforzi fatti per aumentare la trasparenza della DGCS. In termini di accuratezza della reportistica internazionale, solo lo 0,6% delle iniziative d'aiuto italiane non è classificato per settore, collocando il nostro Paese al quinto posto in termini di accuratezza. Tuttavia, la stessa attenzione non si presta quando si tratta di notificare l'aiuto legato (vedi paragrafo successivo). Il DAC rivela che il 10% delle iniziative italiane non sono valutate rispetto al criterio dello slegamento: un risultato tra i peggiori fra i 23 membri DAC, secondo solo a Giappone e Germania<sup>129</sup>. Secondo una recente valutazione sulla trasparenza basata sulla completezza della reportistica, l'Italia risulta penultima, prima del Portogallo, tra tutti i donatori bilaterali e multilaterali<sup>130</sup>.

### 10 > Quanto aiuto rientra nelle imprese italiane?

Condizionare l'erogazione dell'aiuto all'acquisto di beni e servizi di imprese nel paese donatore fa lievitare tra il 15% e il 30% (50% per l'aiuto alimentare) i costi degli interventi, frenando lo sviluppo delle capacità locali, bypassando le gare d'appalto, favorendo la scelta di interventi inadeguati alle esigenze locali. Nel 2001, la percentuale di aiuto italiano bilaterale legato era addirittura del 91%, per ridursi nel 2008 al 22%. Il risultato 2008 è migliore rispetto all'anno precedente ma ancora lontano dal 7,9% del 2005. Nonostante il miglioramento, l'Italia è il paese europeo che lega maggiormente il proprio aiuto dopo Grecia, Portogallo e Spagna. Il dato 2008 è comunque importante perché costituisce il criterio su cui valutare l'impegno sottoscritto dall'Italia per garantire un maggiore slegamento. Sfortunatamente, rispetto al dato 2008, l'Italia ha comunicato al DAC di non poter migliorare i suoi risultati sul legamento, senza che si realizzi una modifica dell'attuale normativa<sup>131</sup>.

La posizione italiana in Europa è distorta dalle operazioni di cancellazione del debito, slegate per definizione. Infatti, al netto del debito, la percentuale "legata" nel 2008 è in realtà pari al 38,6%, in discesa rispetto al 75% dall'ultimo dato 2007. L'Italia è quarta in Europa, migliorando dall'ultima posizione del 2007.

Nel periodo 2005-2008, il 51% dell'aiuto legato era costituito da prestiti concessionali - disciplinati dall'articolo 6 comma 4 della 49/87. La norma non prevede esplicitamente il legamento a imprese italiane e prevede la possibilità di effettuare acquisti in loco, dove richiesto dalla natura delle iniziative. Fino a oggi, la norma è stata interpretata in modo restrittivo, favorendo le imprese italiane.

Nel 2006-2008 i settori dove maggiore è stato l'aiuto legato, in termini assoluti, sono stati: il sostegno alla bilancia commerciale dei paesi con 181 milioni di dollari, il sostegno ad interventi sulla salute per 158 milioni di dollari, l'acqua per 146 milioni, la protezione ambientale con 128

129 DAC, *Untying aid: is it working?*, 2010.

130 Kharas H., *A quality of development assistance index*, marzo 2010. [http://data.irttheoryandpractice.org/~oxford/papers/Kharas\\_2010.pdf](http://data.irttheoryandpractice.org/~oxford/papers/Kharas_2010.pdf)

131 DAC, *Delivering on Accra commitment to untie aid to a maximum extent*, 2010.



milioni e il trasporto con 124 milioni di dollari. In termini relativi, per ogni euro investito per il sostegno alle ONG, 99 centesimi hanno finanziato quelle italiane, seguono il sostegno a interventi idrici - legati all'86% - e quelli nel settore energetico con l'83%. Il dato ONG riflette un altro limite della legge 49/87 che vincola i contributi governativi alle ONG con l'idoneità che include tra i criteri quello di avere sede in Italia. Nonostante garantire un maggiore slegamento dell'aiuto sia parte integrante dell'agenda internazionale dell'efficacia, il Piano nazionale per l'efficacia si limita a prevedere la possibilità di esplorare altre opportunità per il maggiore "slegamento", escludendo la modifica legislativa. La *peer review* DAC invita l'Italia a una riforma legislativa per aiuto a credito recependo gli orientamenti internazionali sullo slegamento. Ad aprile 2010, la Commissione Europea ha scelto di slegare tutto l'aiuto alimentare, chiedendo agli Stati membri di adeguarsi<sup>132</sup>: per il nostro paese significherebbe "slegare" ulteriormente del 4,5%. Nel triennio 2006-2008 il 63% dell'aiuto alimentare italiano risulta legato.

In passato, per recepire gli orientamenti internazionali in termini di slegamento, in particolare del DAC verso i paesi meno avanzati (PMA), il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha autorizzato lo

slegamento al 100% dei crediti d'aiuto verso i tali paesi (2004). Nel 2008, è stato poi autorizzato lo slegamento totale verso i paesi poveri più indebitati. La modifica della normativa non è garanzia di risultato: nonostante l'adeguamento verso i PMA, quattro anni dopo, ancora il 47% dell'aiuto italiano verso questo gruppo di paesi resta legato<sup>133</sup>.

Lo slegamento formale - ossia bandire una gara d'appalto internazionale per l'assegnazione della fornitura - non garantisce che ne traggano vantaggio le economie dei paesi in via di sviluppo. Nel 2007, delle 387 gare per l'assegnazione di opere e servizi di tutti i Paesi DAC, il 61% è stato assegnato a imprese dello stesso paese del donatore, il 20% ai PVS e meno del 6% ai PMA. Questo risultato deludente dipende dalle regole d'appalto e dalla limitata competitività internazionale dei PVS. Alcuni donatori, tra cui l'Italia, incoraggiano l'affidamento locale della realizzazione delle opere, per sviluppare il tessuto imprenditoriale e produttivo locale. Dalla fine del 2008, la percentuale dei crediti d'aiuto italiani per opere e programmi che possono essere realizzati da imprese locali dei PVS cresce significativamente: ad esempio i lavori pubblici a progetto possono essere realizzati da imprese locali per il 95%.

# Conclusioni

Nel 2010 i risultati della cooperazione italiana peggiorano per tutte quelle aree che riguardano l'impegno finanziario. Si tratta di aree in sofferenza per il disinvestimento generale, con risultati destinati a deteriorarsi ulteriormente nei prossimi anni a meno di un'inversione di tendenza. Registrano un peggioramento anche alcuni settori "a costo zero" come la concentrazione paese e multilaterale, la trasparenza delle informazioni e la quota bilaterale per i Paesi meno avanzati. Non mancano i segnali di miglioramento della cooperazione italiana relativamente alla gran parte degli aspetti "a costo zero" di riorientamento strategico in linea con gli indirizzi triennali. Cresce la quota bilaterale italiana in Africa Sub-Sahariana, migliora la prioritizzazione settoriale, si riduce la proporzione di aiuto legato e aumenta la quota di assistenza dedicata ai servizi essenziali di base.

Nel 2010 le aree di miglioramento "a costo zero" hanno forse raggiunto il massimo risultato possibile nell'attuale cornice normativa e finanziaria. I risultati positivi potranno essere mantenuti estendendoli alle poche aree rimaste escluse; gli investimenti complessivi resteranno comunque minimi. Al contrario, un deterioramento dei risultati nelle aree "a costo zero" potrà essere indice di alcune tendenze: le mini-riforme gestionali del 2009 sono stati esercizi di relazioni pubbliche; sarà venuta meno l'alleanza dei riformatori all'interno dell'amministrazione; i livelli finanziari e l'attenzione della politica sono talmente bassi che non sono sufficienti a garantire alcun risultato.

La puntuale e completa realizzazione di tutte le azioni del Piano efficacia sarà il banco di prova più importante per la struttura amministrativa della cooperazione italiana. Si è trattato di uno sforzo che nel 2009 è valso all'Italia il riconoscimento di buona volontà da parte del DAC ed è lo strumento su cui i tecnici fonderanno il giudizio sulla buona fede del nostro Paese. In questo ambito è importante sottolineare che, tra tutte le azioni, la disponibilità di risorse per l'unità di valutazione, percentuali di aiuto legato ai livelli del 2008, la pubblicazione di strategie individuali per le organizzazioni internazionali e per i paesi sono azioni cruciali per misurare il grado di genuinità della spinta interna di riforma.

Nel 2010, lo sforzo richiesto per la messa in opera delle mini-riforme e per superare le fisiologiche resistenze interne dovrebbe essere ancora maggiore. Il processo del 2009 era legato a una particolare coincidenza di pressioni interne ed esterne. Il movimento di trasformazione del 2009 non s'è istituzionalizzato e ha perso gli stimoli esterni. È importante sottolineare che questa trasformazione non ha guardato la Direzione relazioni internazionali del

Dipartimento del Tesoro, pur inscrivendo nel suo bilancio la maggioranza delle risorse per la cooperazione allo sviluppo; a differenza della DGCS<sup>134</sup> non ha messo in campo riforme a "costo-zero" per aumentare la trasparenza dei processi decisionali, rafforzare il dialogo con la società civile, migliorare la comunicazione esterna e l'accessibilità della programmazione pluriennale verso Banche e Fondi di sviluppo.

Tuttavia è il dato quantitativo dell'aiuto italiano il biglietto da visita internazionale del nostro Paese. Pur con ogni sforzo di riforma gestionale, i risultati italiani non potranno mai spingersi oltre un continuo e faticoso galleggiamento e resteranno sempre ben sotto la sufficienza - intesa come performance media EU e G8 - e ben al di sotto del ruolo che l'Italia vorrebbe giocare. Nel 2009 l'Italia è l'ultimo donatore in termini di generosità, perfino dopo paesi dalle finanze pubbliche più instabili come Grecia, Portogallo e superata da Malta e Cipro.

ActionAid rinnova quindi la sua preoccupazione per le scelte finanziarie finora operate dall'esecutivo, caratterizzate da un drastico disinvestimento di risorse nella cooperazione allo sviluppo.

Con il passare degli anni rischia di allungarsi la lista delle organizzazioni verso le quali l'Italia si trova "in mora": dalle agenzie specializzate dell'ONU, alle Banche e Fondi di sviluppo regionali, allo stesso Fondo europeo di sviluppo. Nella seconda metà del 2010, all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, i limiti dell'Italia saranno esposti alla comunità internazionale, evidenziando l'inconsistenza dell'azione e delle dichiarazioni italiane rilasciate durante la presidenza G8. Quello che sarebbe un ridimensionamento del peso italiano a livello multilaterale rischia anche di avere implicazioni bilaterali: il disinvestimento italiano in aiuto potrebbe sembrare un'omissione di soccorso verso quei Paesi in via di sviluppo colpiti dalla recessione. A crisi finita, l'Italia potrebbe essere considerata come un paese che non ha esercitato responsabilmente il suo ruolo e non ha contribuito equamente a far fronte a una situazione eccezionale.

La debolezza quantitativa dell'aiuto italiano può essere affrontata solamente in modo organico, capitalizzando in un unico progetto di riallineamento quantitativo varie proposte dibattute in passato. L'esperienza delle ultime due legislature mette in evidenza che per riallineare quantitativamente l'aiuto italiano alla media europea non è suf-

<sup>134</sup> DAC, *Peer review of Italy*, 2010. Le strategie triennali 2009-2011 e 2010-2012 orientano la spesa di circa 300 milioni a fronte del miliardo per Banche e Fondi di sviluppo gestiti dalla Direzione del Tesoro (NdA).

## Tabella 10 >

### Sintesi delle tendenze della cooperazione italiana e confronto con media UE e G8.

Fonte: elaborazione ActionAid. ^ Dato stimato per 2009. \* Dato stimato 2010.

Area	Tendenza precedente	Tendenza su ultimi dati	Posizione italiana in media Europea	Posizione italiana in media G8
Percentuale APS/PIL	peggioramento^	miglioramento*	peggiore	peggiore
Percentuale APS spendibile	peggioramento^	peggioramento*	non disponibile	non disponibile
% APS bil per Africa Sub-Sahariana	peggioramento	miglioramento^	peggiore	peggiore
APS/PIL per Africa Sub-Sahariana	miglioramento	peggioramento^	peggiore	peggiore
% APS bil al netto debito per Africa Sub-Sahariana	peggioramento	miglioramento^	peggiore	migliore
APS/PIL al netto del debito per Africa Sub-Sahariana	miglioramento	peggioramento^	peggiore	peggiore
% APS bil per i Paesi Meno Avanzati	miglioramento	peggioramento^	uguale	peggiore
APS/PIL per i Paesi Meno Avanzati	miglioramento	peggioramento^	peggiore	peggiore
APS/PIL al netto del debito per i Paesi Meno Avanzati	miglioramento	peggioramento^	peggiore	peggiore
% APS bil netto debito per i Paesi Meno Avanzati	miglioramento^	peggioramento*	migliore	migliore
% APS Bilaterale Servizi Sociali di Base	miglioramento	miglioramento	migliore	migliore
Prevedibilità dell'aiuto, come rapporto tra impegni ed esborsi	miglioramento	peggioramento	peggiore	migliore
Aiuto legato	miglioramento	miglioramento	peggiore	peggiore
Coerenza	peggioramento	miglioramento	peggiore	peggiore
Risposta emergenze umanitarie	miglioramento	peggioramento	non disponibile	non disponibile
Prioritarizzazione paesi	miglioramento	peggioramento	peggiore	peggiore
Microflussi d'aiuto (iniziative di cooperazione al di sotto dei 250 mila dollari)	miglioramento	miglioramento	migliore	peggiore
Priorizzazione settoriale	miglioramento	miglioramento	peggiore	peggiore

ficiente una calendarizzazione inserita in un documento d'indirizzo economico del governo, ma è necessario un atto dedicato che preveda coperture dettagliate per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un calendario di impegni di spesa "inderogabili", molto simile a quello che la Commissione Europea chiede adesso di approvare a ogni Stato membro.

In Italia, le uniche esperienze di successo che hanno portato all'approvazione legislativa di meccanismi per reperire risorse finanziarie inderogabilmente programmate su più anni sono state quelle che davano attuazione a iniziative discusse a livello G8. Nel 2010, si apre un nuovo dibattito internazionale per reperire risorse aggiuntive per la lotta alla povertà nel mondo. A fine giugno 2010 il G20

discuterà la possibilità di approvare una tassa internazionale sulle transazioni finanziarie o un aumento dell'imposta sui guadagni dei prodotti finanziari (*capital gain*)<sup>135</sup> per generare risorse aggiuntive da destinare a interventi di risposta alla crisi climatica e alimentare. La veloce calendarizzazione di un atto legislativo su questa materia, sull'esempio di quello discusso durante la XV legislatura, servirebbe a risolvere il problema della debolezza finanziaria dell'aiuto italiano; rilanciare il ruolo dell'Italia come apripista nel G20 sulle finanze innovative per lo sviluppo; ristabilire il peso italiano nell'Unione Europea poiché costituirebbe il veloce recepimento della "calendarizzazione" obbligatoria chiesta.

135 IMF, *A fair and substantial contribution by the financial sector*, aprile 2010.

# Bibliografia

36

- ActionAid, *Real Aid*, maggio 2006.
- ActionAid, *Che genere di cooperazione?*, marzo 2008.
- ActionAid, *Italia e Lotta alla povertà: dare credito alla ripresa*, giugno 2009.
- ActionAid, *Italia e Lotta alla povertà: in attesa della svolta annunciata*, aprile 2007.
- ActionAid, *Italia e Lotta alla povertà: pronti per il G8?*, aprile 2008.
- ActionAid, *Visione 2010*, aprile 2006.
- Africa Development Bank, *Impact of the crisis on African economies - sustaining growth and poverty reduction*, marzo 2009.
- CONCORD, *Aidwatch report*, forthcoming, giugno 2010.
- Amprou J., *Aid selectivity according to augmented criteria*, World Economy, 2007.
- Banca Mondiale, *Global Development Finance*, 2009.
- Banca Mondiale, *Global economic prospect*, gennaio 2010.
- Banca Mondiale, *Global Monitoring Report*, 2009.
- Banca Mondiale, *International aid and financial crisis*, dicembre 2009.
- Banca Mondiale, *Protecting progresses: the challenge facing Low income countries in the global recession*, 2009.
- Bertoli, Cornia, Manaresi, *Aid and its determinants*, ActionAid, 2007.
- Bun J., *Aide et mobilisation fiscale dans le pays en development*, gennaio 2009.
- EC Commission Staff working paper, *Where does the EU go from Doha?*, aprile 2009.
- Celasun O., *Predictability of Aid*, in Economic policy, luglio, 2008.
- Chauvet I., Guillaumont F., *Aid and growth revised*, 2004.
- Chong, Gradstein, *Who is afraid of foreign aid?*, Cesinfo, ottobre 2006.
- CINI, *Coerenza delle politiche per lo sviluppo: obiettivi, strategie, strumenti*, febbraio 2010.
- CINI, *Planning for Good: lessons learnt on aid effectiveness*, febbraio, 2009.
- Collier, Dehn, *Aid, Shocks, and Growth*, Working Paper 2688, World Bank, Washington, DC, October 2001.
- Commissione europea, *A two-point Action plan in support of the MDGs*, aprile 2010.
- Commissione europea, *Finance for development - progress report 2010*, aprile 2010.
- DAC, *2009 report on division of labour*, 2009.
- DAC, *Aid in support of gender equality*, 2009.
- DAC, *Aid reporting directives*, aprile 2007.
- DAC, *Delivering on Accra commitment to untie aid to a maximum extent*, 2010.
- DAC, *Implementation of the 2001 DAC recommendations on untying ODA to LDCs*, 2009.
- DAC, *Multilateral estimates*, 2010.
- DAC, *Report on multilateral aid*, 2008.
- DAC, *Untying aid: is it working?*, 2010.
- DAC, *Synthesis report on Policy Coherence*, ottobre 2008.
- DARA, *Humanitarian Response Index*, 2008-2009.
- Deotti L., *Orientamento e tendenza dell'aiuto italiano verso gli MDGs*, paper per ActionAid, marzo 2010.
- Development Initiative, *Africa 2010: Key challenges*, 2010.
- DGCS, Nota informativa per il Direzionale, strategia multilaterale, febbraio 2009.
- DGCS, *Piano nazionale per l'efficacia degli aiuti*, luglio 2009.
- Dipartimento del Tesoro, *Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sulle misure adottate per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati*, 2006, 2007, 2008, 2009.
- Drabo A., *Remittances and foreign aid in the access to health care services*, CERDI 2009.
- Dreher, Nunnenkamp, Thiele, *Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data*, January 2007.
- Easterly W., *Reinventing foreign aid*, 2009.
- EC, *Aid effectiveness agenda*, ottobre 2009.
- Eurobarometres, *Aid in times of crisis*, 2009.
- Eurobarometres, *Attitudes towards development aid*, 2005 - 2007.
- European Commission, *Report on EU policy coherence for development*, settembre 2007.
- FOCSIV, *Barometro della solidarietà 2002 e 2007*.
- Guillaumont F., *Aid and growth revised*, WIDER, 2004.
- IAI, *Annuario di politica estera italiana*, marzo 2010.
- IMF, *Raising domestic revenues*, in Development and Finance, settembre 2008.
- IMF, *The implication of the crisis for low income countries*, marzo 2009.
- International Monetary Fund (IMF), *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, 2009.
- Isopi A, *Analisi sull'aiuto pubblico allo sviluppo 1998-2006: evoluzione e priorità*, marzo 2009.
- Isopi, A. Mavrotas, G., *Aid allocations and Aid effectiveness*, UN WIDER, 2006.
- Isopi, *La Spesa Pubblica nei Paesi del Development Assistance Committee: Quale Relazione con l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo?*, ActionAid, 2008.
- Joppe de Ree, *Aiding violence or peace*, Journal of economic development 88, 2009.
- Kalivyitis, *Democracy Assistance and the Democratization of Recipients*, WIDER, 2006.
- Loxley J., *Aid effectiveness in Africa*, Journal compilation, 2008.
- Manaresi F., *L'aiuto italiano verso i Paesi fragili*, documento per ActionAid, marzo 2010.
- Manaresi F., *Aid gap ed impatto della crisi*, paper per ActionAid, settembre 2009.
- Manaresi F., *Frammentazione geografica*, paper interno per ActionAid, marzo 2010.
- Manaresi F., *La frammentazione settoriale dell'aiuto*, marzo 2010.
- Ministero degli Affari Esteri, *Italian Memorandum to OECD/DAC*, aprile 2009.
- Ministero degli Affari Esteri, *Italy Monterey Questionnaire*, gennaio 2010.
- Ministero degli Affari Esteri, *Linee guida ed indirizzi di programmazione 2009-2011*, 2008.
- Ministero degli Affari Esteri, *Linee guida ed indirizzi di programmazione 2010-2012*, 2009.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, *Bilancio generale dello Stato 2006*, Tabelle 2 e 6, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001.
- Ministero dell'Economia e della Finanze, *stanziamenti legge 49/87*, Tabella C legge finanziaria, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001.
- Minoiu C., *Aid and growth a positive long run relation*, 2007.
- Mishra, Newhouse, *Health Aid and Infant Mortality*, International Monetary Fund, 2007.
- Moyo D., *Dead aid*, 2008.
- Neagu I., *Remittances stability*, World Bank 2009.
- ODI, *A fiscal stimulus to address the effect of the crisis on Sub-saharan Africa*, aprile 2009.
- ODI, *The global financial crisis and developing countries*, settembre 2009.
- OECD/DAC, *Conflict Prevention and Peacebuilding: What Counts as ODA?*, marzo 2005.
- OECD/DAC, *DAC peer review of Italy*, 2009.
- OECD/DAC, *Development Cooperation Report*, 2010.
- OECD/DAC, *Italy Peer review*, ottobre 2004.
- OECD/DAC, *Preliminary data on ODA in 2008*, 2009.
- OECD/DAC, *Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, 2001.
- OECD/DAC, *Survey on monitoring Paris declaration*, 2008.
- ONE, *DATA report*, 2009.
- UNCTAD, *Keeping ODA afloat*, marzo 2009.

# Allegato Tecnico 1

37

Proposta di legge per l'istituzione di un'imposta di solidarietà sulle transazioni finanziarie.

Art. 1.

## **Istituzione di una imposta di bollo sulle transazioni finanziarie**

1. Al fine di assicurare maggiori risorse, per far fronte alla crisi economica, sociale ed alimentare in favore dei Paesi meno sviluppati ed in Italia, è istituita una imposta di bollo su tutte le transazioni finanziarie, la cui aliquota è pari allo 0 per cento a decorrere dalla pubblicazione in gazzetta ufficiale. Si predispone che dal 1° gennaio successivo all'adesione da parte di tutti i Paesi dell'area Euro ovvero di almeno sei Paesi membri dell'Unione europea, tale aliquota sarà elevata allo 0,05 per cento.

Art. 2.

## **Caratteristiche dell'imposta**

1. L'imposta di cui all'articolo 1 si applica a tutte le transazioni finanziarie, dirette o indirette, e compiute attraverso qualunque strumento finanziario, anche derivato di qualunque natura, effettuate in Italia o che siano riferite a soggetti a qualunque titolo operanti in Italia.
2. Ai fini della presente legge, costituiscono transazioni finanziarie valutarie i contratti, sia in contanti che a termine, gli swap e tutti i contratti derivati, da qualunque soggetto e a qualunque titolo effettuati, aventi per oggetto lo scambio di valute.
3. Dal pagamento dell'imposta sono esenti le Banche centrali e le altre autorità di politica economica, nazionali e internazionali.

Art. 3.

## **Normativa di attuazione**

1. Il Governo è autorizzato ad adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni parlamentari, il regolamento di attuazione della presente legge, che disciplina, in particolare:
  - a) la definizione delle modalità attuative della riscossione del tributo da parte degli intermediari finanziari, degli istituti di credito e di tutti i soggetti abilitati a porre in essere transazioni valutarie, quali sostituti d'imposta;
  - b) il coordinamento della disciplina dell'imposta di cui all'articolo 1 con le norme del diritto comunitario, nonché l'armonizzazione di tale imposta con gli accordi stipulati dal Governo italiano con altri Paesi per evitare la doppia imposizione;
2. Il Governo è altresì autorizzato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1 e con le modalità previste dal medesimo comma, le disposizioni integrative e correttive che si siano eventualmente rese necessarie in sede di prima applicazione della disciplina introdotta con il citato regolamento.

Art. 4.

## **Destinazione del gettito**

1. Il gettito dell'imposta di cui all'articolo 1 è destinato per il 50% ad integrazione delle disponibilità della legge 49/87 per il perseguimento dell'aumento dei fondi per la cooperazione allo sviluppo. Il restante 50% è destinato ad integrare il fondo nazionale per le politiche sociali.
2. Il gettito dell'imposta, utilizzato ai sensi del comma 1, può essere contabilizzato ai fini del computo della percentuale dello 0,7 per cento del prodotto interno lordo (PIL) da destinare agli aiuti pubblici allo sviluppo, prevista fra gli Obiettivi di sviluppo definiti nell'ambito della Dichiarazione del Millennio, adottata dalle Nazioni Unite il 29 settembre 2000.

# Allegato Tecnico 2

Risorse aggiuntive per la legge 49/87 possono essere reperite attraverso ad esempio:

- a. l'aumento delle aliquote di base dell'imposta di consumo tabacchi lavorati, al fine di assicurare maggiori entrate in misura non inferiore a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 (legge 427/93, art 28,1);
- b. aumento dell'IVA sui beni di lusso al 22%;
- c. l'aumento delle ritenute sui premi e sulle vincite dal 10 per cento al 12,5 per cento (DPR 600/1973, art 30);
- d. l'aumento dell'addizionale Ires fino a 8,5 punti percentuali per i soggetti che abbiano conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi superiore a 20 milioni di euro, e che operano nei settori petrolifero e del gas, estendendo l'imposta anche al settore della produzione di biocarburanti (legge 133/2008, art 81 comma 16);
- e. l'aumento dell'imposta sul *capital gain* portandola al 20% (DPR 917/86, art 86.);
- f. l'aumento del prelievo erariale sulle somme giocate a Bingo al 12,5%, riducendo al 65% quelle destinate a monte premi e incrementando al 1,5% quelle a compenso dell'affidatario (art 12, 1, legge 77/2009).

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

**ActionAid**

Via Broggi 19/A  
20129 Milano  
Tel. 02 742001  
Fax 02 29537373

Via Tevere 20  
00198 Roma  
Tel. 06 45200510  
Fax 06 5780485

Partita IVA  
12704570154  
Codice Fiscale  
09686720153

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