

**act!onaid**

**operazione fame**

DONA | ADOTTA A DISTANZA | ATTIVATI

L'Italia e la lotta alla  
povertà nel mondo

[ Annuario della cooperazione  
italiana allo sviluppo ]

**Fuori classe**

Settembre 2011





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:  
Suad Nabhan e Sanne Loft Rasmussen (MS ActionAid), per la sezione sui Territori Palestinesi  
Rossana Scabicabarozzi, Marco Simonelli, Roberto Sensi, Sofia Maroudia, Gloria Plebani, Livia Zoli (ActionAid Italia)  
Francesco Manaresi, per la sezione sulla frammentazione e sugli Stati orfani  
Openpolis, per la classifica di impegno parlamentare

Interviste a cura di:  
ActionAid, realizzate tra marzo e giugno 2011

Supervisione:  
Luca De Fraia

Contributo editoriale:  
Carlo Petrini (Slow Food)

Editing:  
Alice Grecchi

Grafica:  
Marco Binelli

Redazione chiusa il 1 agosto 2011.

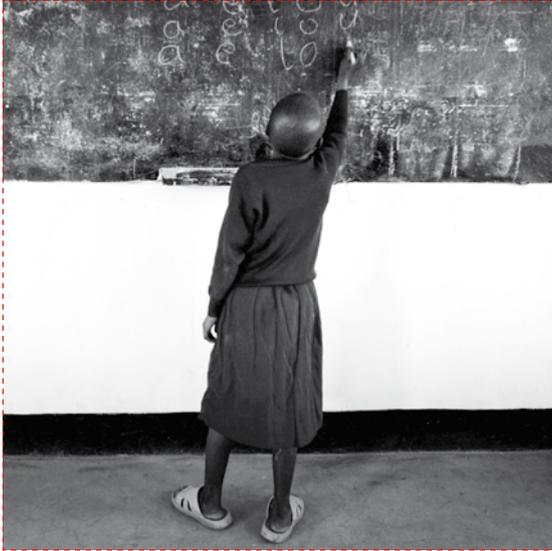
ActionAid desidera ringraziare tutti i politici, ricercatori, diplomatici e funzionari che hanno fornito opinioni, valutazioni e conoscenze professionali, contribuendo alla redazione di questo rapporto.

L'Italia e la lotta alla  
povertà nel mondo

# Fuori classe

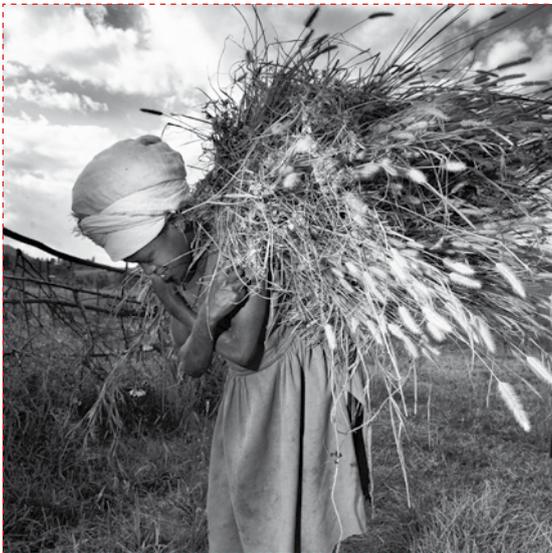
Settembre 2011

# Indice



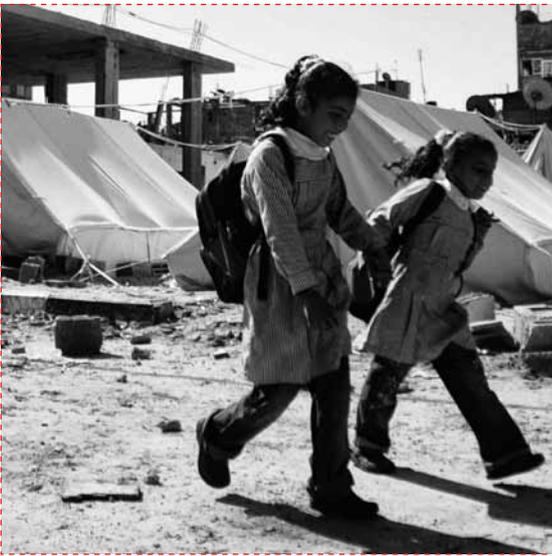
## Introduzione 4

L'aiuto nella crisi	5
Il biglietto da visita della cooperazione italiana	5
Il costo della non-cooperazione	6
L'Italia per un "nuovo" approccio alla cooperazione	6
La cooperazione allo sviluppo e la politica	6
Le riforme gestionali per l'efficacia	7
Gli ultimi risultati	7
Riconquistare credibilità	9
Raccomandazioni	10



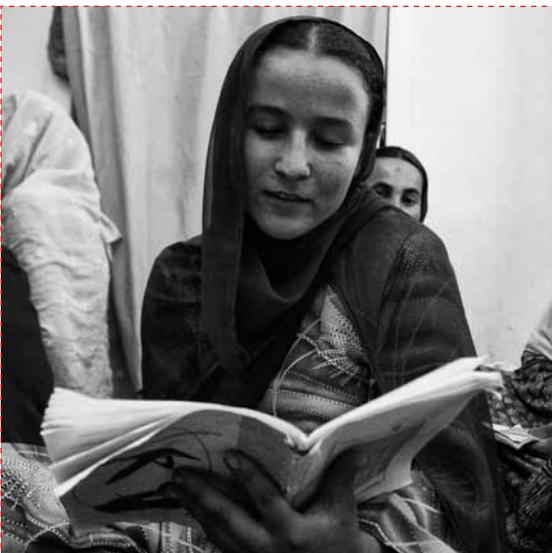
## Prima Parte: Le scelte della politica di cooperazione italiana nella crisi 12

01 Il deragliamento dell'Europa di Lisbona e del G8 di Gleanegles	14
BOX 1 - L'importanza dell'aiuto	14
02 Le responsabilità dell'Italia e i costi	14
03 Le scelte dell'Italia sulla quantità dell'aiuto	16
BOX 2 - Le opinioni degli Italiani e del mondo aziendale	16
BOX 3 - I costi economici e umani della non-cooperazione	18
04 Le azioni dell'Italia per efficacia e efficienza	19
05 Un anno di cooperazione visto dal Parlamento	21
BOX 4 - Gli impegni del governo per la cooperazione allo sviluppo di fronte al Parlamento	23
06 Prime valutazioni	24
Box 5 - L'impatto dell'aiuto	25
Conclusioni Prima Parte: Una leadership per una politica di cooperazione allo sviluppo	26



## La cooperazione italiana vista dal Sud 28

Le percezioni della società civile nei Territori Palestinesi



## Seconda Parte: Identikit dell'aiuto italiano in 10 domande 32

01 A quanto ammonta l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?	33
BOX 6 - Gli elementi del "consensus" europeo	34
02 Come è fatto l'aiuto italiano?	36
BOX 7 - L'aiuto fantasma: mostrare più aiuto spendendo di meno	36
03 Perché l'aiuto italiano è così basso?	37
BOX 8 - come trovare nuove risorse finanziarie?	38
04 Quali organizzazioni internazionali finanzia l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?	39
05 Quanti paesi finanzia l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano?	42
06 Quali settori sostiene l'Italia?	46
BOX 9 - Risposta umanitaria	47
BOX 10 - Uguaglianza di genere e empowerment delle donne	47
BOX 11 - Sicurezza alimentare	48
BOX 12 - Servizi essenziali di base	48
BOX 13 - Salute	48
07 Quanto è efficace l'aiuto italiano?	49
08 Quanto è coerente l'azione esterna dell'Italia con gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo?	49
09 Quanto è affidabile e trasparente l'aiuto italiano?	49
10 Quanto aiuto rientra nelle imprese italiane?	50



## Conclusioni 52

# Introduzione

L'Italia e la lotta  
alla povertà nel mondo

“L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo”, giunto alla quinta edizione, è il rapporto indipendente di ActionAid che intende fornire una valutazione annuale sul mantenimento degli impegni sottoscritti dal nostro Paese rispetto a iniziative di lotta alla povertà nel mondo. In particolare, analizzando l'ultimo anno alla luce del peso e del ruolo dell'azione italiana nei Paesi in via di sviluppo, nella comunità dei donatori e nella politica internazionale, il presente studio intende fare il punto sul dibattito nazionale e internazionale riguardante le politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo.

Nel 2011 “L'Italia è la lotta alla povertà nel mondo” ritiene la cooperazione italiana “fuori classe”. Il nostro Paese, infatti, è ormai certificato “fuori” dai criteri europei della “buona cooperazione” allo sviluppo ma questi risultati non vengono obiettivamente e criticamente analizzati a livello nazionale. Quello che succede, invece, è che si ricercano spesso attenuanti quando addirittura non se ne fa motivo di distinzione nella convinzione di essere innovatori, chiamandosi “fuori” da un paradigma di cooperazione ritenuto obsoleto.

In questo modo, si sottovalutano i costi per tutto il Paese, in termini di reputazione e influenza in politica estera, che derivano dal non rispetto degli obiettivi sottoscritti da tutta la comunità internazionale, dalla dismissione della politica pubblica di cooperazione e anche da questo atteggiamento del chiamarsi indirettamente “fuori”. A conti fatti, i risultati ottenuti dalla cooperazione italiana delegittimano qualsiasi innovazione concettuale che il nostro Paese aspira a portare all'attenzione della comunità internazionale per ripensare o modernizzare la visione della cooperazione allo sviluppo.

ActionAid richiama pertanto le istituzioni italiane a un esercizio di trasparenza e al senso di responsabilità rendendo subito pubblici quali siano tutti gli impegni che dovrebbero essere rispettati e quali ci si impegna a realizzare, magari rinunciando apertamente ad alcuni obiettivi, ma puntando a recuperare una **“soglia minima di credibilità”**.

## L'aiuto nella crisi

La mappa della povertà è cambiata e i poveri non sono più semplicemente collocabili in unica regione geografica. Oggi, i paesi più vulnerabili sono gli Stati fragili e in conflitto che, pur rappresentando il 47% della popolazione globale, contano il 61% dei poveri e registrano il 71% dei decessi infantili globali. Contestualmente, si deve prendere atto del fatto che la maggioranza dei poveri vive nei Paesi a medio reddito.

La crisi economica globale ha colpito duramente i Paesi in via di sviluppo (PVS) che, tuttavia, potrebbero ancora raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, nonostante il rallentamento dei progressi in settori quali la riduzione della mortalità materno-infantile e l'istruzione. Le conseguenze della recessione, infatti, sarebbero state ben peggiori se questi paesi non avessero immesso risorse pubbliche nelle loro economie, utilizzando capitali esterni e avvalendosi dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

Il sistema internazionale di cooperazione allo sviluppo per il momento sembra aver superato il test della crisi internazionale, dimostrando la sua utilità per accelerare l'uscita dalla recessione. I livelli di aiuto pubblico allo sviluppo hanno tenuto, mostrando fino ad ora un lieve incremento.

Inoltre, la crisi ha modificato le ragioni alla base dell'aiuto pubblico allo sviluppo: accanto al ruolo tradizionale, espressione di solidarietà internazionale, si è affermato quello di strumento di politica globale per affrontare problemi collettivi come il cambiamento climatico, l'instabilità politica o le pandemie globali.

Tuttavia, nonostante queste premesse, nessun merito è ascrivibile all'Italia che, a partire dal 2009, ha ridotto di un terzo il proprio APS classificandosi come il paese che, fra le economie avanzate, ha maggiormente ridotto gli aiuti, più di Grecia e Irlanda. L'Italia si è quindi avvantaggiata del senso di responsabilità degli altri paesi partner, che hanno continuato a incrementare gli aiuti stabilizzando il sistema, ma non ha contribuito ai costi.

Infine, la crisi ha consolidato il ruolo dei nuovi paesi donatori, rimodellato la redistribuzione dell'influenza su scala globale e certificato i limiti d'azione di soggetti consolidati, come Unione europea e G8. Fra i nuovi donatori emergono i paesi arabi del Golfo - che ormai stanziavano aiuti pari all'1,5% del PIL, una percentuale quasi cinque volte superiore a quella dei paesi OCSE - e quelli emergenti, la cui quota annuale di aiuti è pari a circa il 10% dell'aiuto complessivo. La Cina, ad esempio, è diventata un donatore finanziariamente rilevante quanto l'Italia e l'India ha promesso all'Africa Sub-Sahariana stanziamenti per cinque miliardi di dollari. Al contrario, l'Unione europea e il G8 non hanno potuto fare altro che certificare il mancato raggiungimento degli obiettivi quantitativi promessi cinque anni fa, mostrando i limiti del loro preteso ruolo guida nel sistema internazionale di cooperazione allo sviluppo.

## Il biglietto da visita della cooperazione italiana

La questione della piena assunzione delle proprie responsabilità e della perdita di credibilità di donatori come l'Unione europea e il G8 interpella in particolar modo l'Italia che - pur continuando a sottoscrivere in sede di Consiglio europeo, Assemblea delle Nazioni Unite e Vertici G8 l'impegno ad aumentare gli aiuti nei tempi stabiliti, dotandosi di un “Piano di riallineamento” o di un calendario vincolante di incrementi - nei fatti non dà avvio a nessuna iniziativa per rilanciare l'APS italiano.

Per avere drasticamente disinvestito in termini di aiuto pubblico allo sviluppo dal 2008, l'Italia è la principale responsabile del deragliamenti dell'obiettivo europeo in termini di APS/PIL fissato per il 2010. In particolare, il nostro Paese ha maturato una “morosità morale” nei confronti della comunità internazionale pari a circa 22 miliardi di dollari, non avendo aumentato gli aiuti internazionali negli ultimi otto anni secondo le scadenze previste e non avendo saldato nessuna delle promesse di pagamento sottoscritte, come ad esempio nel caso degli arretrati alla Convenzione di Londra per l'aiuto alimentare (arrivati a 270 milioni di euro) o i 280 milioni di euro al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria<sup>1</sup>. L'ammontare degli impegni finanziari da onorare è ancora più impressionante dal lato del Ministero dell'Economia e Finanze, con un totale d'impegni contratti fino al 2009 verso i Fondi di sviluppo intorno agli 850 milioni di euro e con nuove promesse di contributo, sottoscritte dal 2010, pari a circa 900 milioni di euro.

Nel 2011, la cooperazione allo sviluppo gestita dal Ministero degli Affari Esteri pesa sul bilancio dello Stato lo 0,025% (era lo 0,1% nel 2008), mentre tutto l'APS iscritto al bilancio pesa appena lo 0,28%, includendo i trasferimenti obbligatori all'Unione europea. Nel triennio 2008-2011 la cooperazione allo sviluppo gestita dal Ministero degli Affari Esteri ha complessivamente registrato un taglio del 78% ed è stata la spesa più penalizzata nel bilancio statale dopo l'investimento per le fonti energetiche rinnovabili, con un taglio pari a quello che ha colpito le altre spese sociali. Gli stanziamenti di cooperazione del Ministero degli Affari Esteri alla fine del primo semestre 2011 hanno raggiunto il minimo da quando sono stati inseriti nel bilancio dello Stato, vale a dire 158 milioni di euro. Per effetto dei tagli di bilancio di giugno 2011, il bilancio della cooperazione del Ministero Affari Esteri potrebbe contrarsi per altri

<sup>1</sup> Alla Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sulla lotta all'HIV/AIDS di giugno 2011, l'Italia ha ribadito la centralità del Fondo Globale per rispondere alla pandemia.  
<http://www.un.org/en/ga/aidsmeeting2011/pdf/italy.pdf>

100 milioni di euro nei prossimi tre anni.

Questi tagli sono dettati anche da una scelta politica. In valore assoluto si tratta di riduzioni pari a quanto si risparmierebbe dalla rinuncia alla costruzione di uno di 131 caccia bombardieri F-135, alla metà delle spese del voto referendario e amministrativo non accorpato o a sei mesi di operazioni militari in Libia. Riferendoci in particolare alle spese militari dobbiamo invece osservare come, a differenza di quanto registrato in molti paesi europei, nell'ultimo triennio queste siano rimaste intatte (pari a 28 miliardi di euro all'anno) e lo stesso vale per i costi delle missioni militari all'estero (circa 1,5 miliardi di euro all'anno). A essere invece diminuito è il peso finanziario degli interventi civili di cooperazione approvati con la proroga dell'intervento militare.

Colpisce l'atteggiamento tenuto a livello internazionale dall'Italia per il continuo ribadire gli impegni presi in termini di incrementi di aiuto. Nel settembre 2010, alle Nazioni Unite, il nostro Paese ha sottoscritto la Dichiarazione che raccomandava a tutti i paesi donatori di stabilire un calendario che indicasse i tempi entro cui potessero raggiungere gli obiettivi quantitativi dell'APS. Nel maggio 2011, al Consiglio europeo Affari Esteri, l'Italia ha approvato un documento dove ha riaffermato l'impegno a stanziare lo 0,7% del PIL per l'aiuto allo sviluppo entro il 2015, mettendo in atto politiche straordinarie per recuperare il ritardo.

La motivazione ufficiale alla base della giustificazione dei risultati deludenti in termini di APS del nostro Paese è che "l'era dell'aiuto pubblico allo sviluppo è finita"; in realtà, tutti i paesi donatori OCSE, anche quando hanno ridotto gli stanziamenti, hanno mantenuto gli impegni sottoscritti o vi si sono discostati di poco. Il livello quantitativo complessivo dell'aiuto italiano è invece fermo al 2002; siamo in presenza di scelte di bilancio che ci posizionano dopo la Grecia e Cipro per sforzo in termini di APS/PIL.

## Il costo della non-cooperazione

Il risultato per l'Italia è una perdita oggettiva di posizioni e di rango che difficilmente potranno essere recuperate. I segnali dei costi della non-cooperazione cominciano a essere visibili: dalla riduzione di peso dell'Italia nei consigli d'amministrazione di alcuni Fondi di sviluppo e organizzazioni internazionali alla riduzione della nostra quota nel finanziamento delle Nazioni Unite, dalla riduzione di appalti vinti da imprese italiane nei Fondi internazionali di sviluppo alla contrazione di quasi la metà

dei paesi prioritari e della presenza locale della nostra cooperazione allo sviluppo, con conseguente perdita di riconoscibilità nei PVS. La rilevante contrazione del contributo italiano alle organizzazioni internazionali di sviluppo porterà a una significativa riduzione nel medio termine del personale italiano, soprattutto nelle agenzie e fondi di sviluppo delle Nazioni Unite.

Per capacità d'azione indipendente e presenza geografica, l'Italia si avvicina alle performance di Austria e Finlandia. L'Italia trasferisce più della metà dell'aiuto all'Unione europea ma l'influenza che ha sugli indirizzi di cooperazione allo sviluppo dell'UE viene ridotta dal fatto che il nostro Paese è responsabile, più di tutti gli Stati membri, del deragliamento delle ambizioni dell'Unione di essere il principale e il più credibile partner in termini di aiuto pubblico allo sviluppo.

Le dotazioni finanziarie minime di cooperazione allo sviluppo dell'Italia non consentono al nostro Paese un'azione internazionalmente riconoscibile, talvolta neppure lo svolgimento di normali attività di politica estera come la ratifica di trattati sottoscritti. Contemporaneamente, emerge il protagonismo di altre amministrazioni che, in aggiunta la Ministero degli Affari Esteri, conducono azioni di politica estera anche su questioni rilevanti. La crisi nel Nord Africa è un esempio evidente dell'intraprendenza di questa pluralità di attori pubblici (Ministero della Difesa, dell'Interno e dell'Economia) e privati, a fronte delle risorse ridottissime della cooperazione italiana che infatti ha potuto investire in maniera limitata in un teatro così centrale come la Libia. L'Italia ha contribuito per soli 1,5 milioni di euro ai bisogni umanitari del Paese, tredicesimo donatore europeo, dopo Grecia e Finlandia, e quasi al pari dell'Austria<sup>2</sup>.

Vista la drastica riduzione dei finanziamenti pubblici per l'azione di cooperazione del Ministero degli Affari Esteri - meno di un terzo di quelli raccolti e trasferiti dall'azione privata di solidarietà internazionale - e il continuo richiamo alla sussidiarietà anche in questo campo, l'Italia sembra aver scelto di privarsi di una politica pubblica di cooperazione dalla regia politica unitaria. Tuttavia, la sola presenza delle organizzazioni private nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo non garantisce la visibilità necessaria nei paesi partner come nelle organizzazioni internazionali di sviluppo. Inoltre, nonostante il continuo richiamo alla sussidiarietà e al ruolo del volontariato, le risorse pubbliche per le organizzazioni non governative (NGO) sono state egualmente tagliate - e i crediti accumulati nei confronti dell'amministra-

zione dello Stato ormai pari alle disponibilità complessive - mentre non decollano né si stabilizzano gli strumenti fiscali, come il 5 per mille o la de-tax, per il sostegno alla sussidiarietà e, anzi, peggiora il regime per le donazioni.

## L'Italia per un "nuovo" approccio alla cooperazione

L'Italia sta sostenendo in tutte le sedi internazionali un ripensamento dell'approccio alla cooperazione allo sviluppo che si compone di due elementi: la centralità della crescita economica sostenibile, come precondizione per sconfiggere la povertà e, a partire dal G8 de L'Aquila del 2009, la necessità di un approccio onnicomprensivo e di sistema al problema del sottosviluppo che metta in relazione coerente la politica di cooperazione allo sviluppo con le altre politiche esterne del nostro Paese.

La determinazione con cui l'Italia sostiene il ripensamento delle strategie di cooperazione non tiene conto dei progressi fatti negli ultimi dieci anni per sconfiggere la povertà globale, seguendo un paradigma che l'Italia vuole sostituire. Il nostro Paese sembra quasi collegare la scarsa performance in termini di APS all'estraneità al carattere della nostra cooperazione dell'attuale approccio degli Obiettivi di sviluppo del Millennio, basato sull'investimento sociale. Come se, viste le difficoltà interne dell'Italia a riformare le modalità di gestione per allinearsi alle buone pratiche di cooperazione allo sviluppo degli altri paesi partner, che ha contribuito a definire e ha sottoscritto, il nostro Paese puntasse a modificare il paradigma.

In questo quadro, l'ipotesi italiana ritiene che la cooperazione internazionale allo sviluppo del nostro Paese potrebbe invece avere un ruolo guida nella comunità dei donatori se si adottasse un approccio di sistema basato sulla coerenza delle politiche, che valorizzasse anche i contributi dei soggetti privati profit e non-profit. Il richiamo a utilizzare nuove risorse finanziarie provenienti dal settore privato lo si può facilmente spiegare sottolineando ancora una volta le risorse limitate e l'incertezza sul futuro della cooperazione pubblica allo sviluppo. In realtà, se si guarda al dettaglio dei dati, anche questo approccio "onnicomprendente" non migliorerebbe le performance nazionali: i flussi di aiuto pubblico allo sviluppo rappresentano oltre i due terzi delle risorse finanziarie italiane verso i Paesi in via di sviluppo e, anche includendo le rimesse degli immigrati, l'aiuto italiano continua a essere pari a un terzo della presenza finanziaria del nostro Paese in quelle aree.

## La cooperazione allo sviluppo e la politica

Dall'avvio della XVI legislatura la delega per la cooperazione allo sviluppo è rimasta al Ministro degli Affari Esteri che non è riuscito a proteggere il bilancio della cooperazione nemmeno rispetto alle ripartizioni interne del suo stesso Ministero. Sulla base dell'esperienza della XV legislatura, l'attribuzione di una delega politicamente pesante per difendere la centralità della cooperazione allo sviluppo e un suo riferimento esplicito tra gli impegni elettorali sono considerati elementi essenziali di ogni "patto di legislatura" che ne riconosca la sua centralità nelle successive azioni di governo.

In questa legislatura, non sono ripresi né la spinta politica dell'Esecutivo né il dibattito parlamentare per procedere in maniera decisa alla riforma legislativa del sistema della cooperazione pubblica allo sviluppo che riemerge a intermittenza nel dibattito degli ultimi quindici anni. Esecutivo e Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo hanno sì tentato di modificare la normativa esistente in alcuni aspetti amministrativi ma in modo limitato e disorganico, emendando o cancellando alcuni articoli e utilizzando decreti legge d'urgenza, soprattutto quelli di proroga delle missioni militari internazionali.

Nel complesso, il tema della cooperazione allo sviluppo ha scarsa rilevanza nelle discussioni parlamentari, anche se dall'avvio della legislatura, grazie anche al ruolo svolto dal Comitato *ad hoc* per gli Obiettivi del Millennio, è aumentato il numero degli atti d'indirizzo riconducibili ad esso discussi con una certa periodicità: la legge finanziaria, la manovra di aggiustamento dei conti pubblici, il rinnovo semestrale del decreto missioni e la vigilia di vertici internazionali.

Molti atti parlamentari d'indirizzo hanno chiesto all'Esecutivo un cambio di passo rispetto alla cooperazione allo sviluppo, soprattutto per un incremento delle risorse. In tutta risposta, l'Esecutivo ha rifiutato dispositivi troppo vincolanti o, quando è stato costretto ad accettarli, non vi ha dato seguito. Pertanto, per dare visibilità ai parlamentari che più si sono spesi in termini di cooperazione allo sviluppo, ActionAid per il terzo anno consecutivo propone nel rapporto la **classifica d'impegno parlamentare**, che valuta la produttività e l'efficacia di deputati e senatori sulle questioni relative alla cooperazione allo sviluppo. L'auspicio è che questo strumento possa dare risalto a questi parlamentari, così da aumentare la visibilità del tema nel dibattito e il senso di responsabilità verso gli elettori che, secondo alcune rilevazioni demoscopiche, in maggioranza ritengono che gli impegni

in termini di cooperazione allo sviluppo debbano essere rispettati.

## Le riforme gestionali per l'efficacia

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) ha reagito alla drastica contrazione finanziaria subita avviando, nel 2009, un'attività di riorganizzazione amministrativa finalizzata a una maggiore razionalizzazione che ha prodotto nuovi indirizzi strategico-pluriennali, annualmente aggiornati, linee guida e sistematizzazione di alcune procedure. Si è trattato di un'azione presentata anche come il tentativo di migliorare l'efficacia con meno risorse, per poter poi legittimamente richiederne un aumento, ma i cui risultati devono essere ancora dimostrati. Rimane da chiarire se le nuove procedure siano state effettivamente messe in opera da tutta l'amministrazione, se abbiano migliorato l'impatto della cooperazione e, soprattutto, se siano sostenibili in un contesto dalle risorse finanziarie in costante riduzione, dall'accelerata perdita di competenze specializzate dovuta alla riduzione del personale esperto e dalla frequente rotazione dei funzionari diplomatici.

Se il 2010 ha certificato internazionalmente l'inadeguatezza finanziaria della cooperazione italiana, il 2011 chiarirà se è migliorata l'efficienza dell'aiuto italiano e se è stato possibile fare meglio con meno risorse, sia rispetto all'adozione di buone pratiche di gestione sia a livello di procedure. Si tratta di una scommessa su cui i vertici dell'amministrazione della DGCS hanno puntato molto e che potrebbe legittimare il reinvestimento finanziario o, al contrario, giustificare la definitiva dismissione per inefficacia manifesta. Un banco di prova importante sarà la certificazione dell'idoneità o meno a gestire fondi europei, per cui la cooperazione italiana sta affrontando un *audit*.

È importante inoltre sottolineare che le riforme raccomandate alla cooperazione italiana nel 2009 dall'OCSE/DAC di maggior impegno politico o di portata interministeriale sono rimaste praticamente senza seguito. Tra queste si segnala lo stallo del perseguimento della coerenza delle politiche esterne rispetto agli obiettivi internazionali di cooperazione allo sviluppo e la riduzione delle concessioni di aiuti, legate all'acquisto di beni e servizi italiani (aiuto legato).

Altro elemento dello sforzo di razionalizzazione della DGCS è la ricerca di un coordinamento interministeriale e interistituzionale. Il Ministero dell'Economia e Finanze e il Ministero degli Affari Esteri da un anno hanno avviato un esercizio multi-

attore per l'elaborazione di una "visione italiana condivisa della cooperazione allo sviluppo" rivolto a tutti i soggetti italiani privati, profit e non, della cooperazione. L'esercizio è stato salutato con interesse poiché ritenuto poter colmare l'assenza di un luogo di confronto politico efficiente in tema di cooperazione, ma questa iniziativa continua a soffrire di una mancata istituzionalizzazione che la rende fragile e incerta nel medio termine.

## Gli ultimi risultati

La drastica riduzione dei livelli d'aiuto italiani, accanto alla tenuta dell'investimento in cooperazione allo sviluppo dei paesi UE e G8 e la crescita dei "paesi emergenti", sta determinando un ridimensionamento ancora più forte del peso e presenza dell'Italia nei PVS, nelle organizzazioni internazionali, all'interno delle Nazioni Unite e nelle Banche e Fondi di sviluppo multilaterali. Altra prova della progressiva perdita d'importanza è il fatto che le performance quantitative della nostra cooperazione sono sempre al di sotto della media UE e G8 e, in termini assoluti, spesso vicine a quelle di paesi come l'Austria, la Grecia e il Belgio, mentre anche i risultati qualitativi stanno peggiorando. Le uniche aree di miglioramento riguardano la ripartizione dei fondi, la maggiore attenzione per l'Africa Sub-Sahariana e per i servizi essenziali di base.

Il taglio alle risorse effettuato negli ultimi tre anni ha colpito in modo sproporzionato anche paesi considerati prioritari e, di conseguenza, solamente in un terzo di questi la nostra cooperazione ha una presenza riconoscibile rispetto a quella degli altri donatori. Il disinvestimento ha comunque tutelato alcune organizzazioni internazionali - ma senza che siano chiari i criteri alla base della scelta - mentre ha colpito in maniera significativa anche contesti estremamente vulnerabili, come ad esempio gli Stati fragili. Infine, nonostante l'impegno a una maggiore concentrazione geografica, la quota di aiuto italiano assorbita dai primi dieci paesi partner della cooperazione italiana si è ridotta.

A livello ufficiale si tentano di circoscrivere gli scarsi risultati quantitativi, appellandosi alla buona qualità delle esperienze della nostra cooperazione, anche se non c'è alcuna solida base valutativa a sostegno di questa interpretazione. Anche per colmare la scarsa informazione sulla percezione della cooperazione italiana nei PVS, ActionAid, per il secondo anno consecutivo, ha chiesto alle società civili dei paesi in cui è più attivo l'aiuto italiano come percepiscono l'azione del nostro Paese. Quest'anno l'analisi si è concentrata sui Territori Pale-

**Tabella 1**

Tabella di sintesi delle tendenze della cooperazione italiana e confronto con media UE e G8.

Area	Tendenza italiana 2011	Tendenza italiana 2010	Posizione italiana sulla media Europea	Posizione italiana sulla media G7
Percentuale APS/PIL	Peggioramento	Peggioramento	Peggioro	Peggioro
Flussi finanziari/PIL verso PVS	Peggioramento	Non applicabile	Peggioro	Peggioro
Aiuto "genuino"	Peggioramento	Miglioramento	Migliore	Migliore
Percentuale APS genuino/PIL	Peggioramento	Peggioramento	Peggioro	Peggioro
Percentuale APS spendibile	Miglioramento	Miglioramento	non applicabile	non applicabile
% APS bilaterale al netto debito per Africa Sub-Sahariana	Miglioramento	Peggioramento	Migliore	Migliore
APS/PIL al netto del debito per Africa Sub-Sahariana	Peggioramento	Miglioramento	Peggioramento (da 1/3 a 1/4)	Costante
APS/PIL al netto del debito per i Paesi meno avanzati	Peggioramento	Miglioramento	Peggioramento (da 1/3 a 1/5)	Peggioramento (da 2/5 a 1/4)
% APS bilaterale netto debito per i Paesi meno avanzati	Costante	Miglioramento	Migliore - terzo miglior donatore	Migliore
Aiuto a dono ai Paesi meno avanzati	Costante	Miglioramento	Peggioro (penultimo)	Peggioro
% APS Bilaterale Servizi Sociali di Base	Miglioramento	Miglioramento	Migliore	Peggioro
Investimento Stati Fragili (% APS bilaterale)	Peggioramento	Miglioramento	Migliore	Migliore
Prioritarizzazione Paesi	Peggioramento	Miglioramento	Peggioro	Peggioro
Investimento Stati orfani	Peggioramento	Non disponibile	Peggioro	Peggioro
Diritti delle donne	Peggioramento	Non disponibile	dal 9° al 10° posto	non applicabile
Risposta emergenze umanitarie	Peggioramento	Miglioramento	non applicabile	non applicabile
Prioritarizzazione settoriale	Miglioramento, ma aumento dei settori d'intervento	Miglioramento	Peggioro	Peggioro
Aiuto legato	Peggioramento	Miglioramento	Peggioro	Peggioro
Coerenza	Costante	Peggioramento	Peggioro	Costante
Microflussi d'aiuto (iniziative di cooperazione al di sotto dei 250 mila dollari)	Peggioramento	Miglioramento	Peggioro	Peggioro
Prevedibilità dell'aiuto, come rapporto tra impegni ed esborsi	Peggioramento	Miglioramento	Peggioro	Migliore



stinesi ed è emerso come imprevedibilità degli esborsi, mancanza di focus negli interventi e obbligo di partenariato o di utilizzo di *expertise* italiana siano considerati i maggiori limiti della nostra cooperazione.

Quando, alla fine del 2011 i risultati delle valutazioni europee e OCSE/DAC diranno se è possibile o meno avere più qualità senza risorse, la questione dell'aumento dell'investimento quantitativo si riproporrà in maniera inevitabile. Se i risultati saranno positivi, la cooperazione allo sviluppo avrà dimostrato di sapersi riformare e potrà legittimamente chiedere un aumento dell'investimento. Se i risultati saranno negativi verrà dimostrata errata l'ipotesi che sia possibile avere "più qualità con meno risorse", poiché al di sotto di una soglia d'investimento non è possibile alcuna qualità. Un incremento d'investimento finanziario per aumentare l'efficacia è comunque necessario, pena la condanna all'inefficienza anche delle poche risorse stanziato dato che, ad esempio, negli ultimi anni di disinvestimento finanziario complessivo l'incidenza di salari e stipendi del personale di cooperazione sugli interventi è invece quintuplicata.

## Riconquistare credibilità

L'inizio della riconquista della credibilità internazionale passerà anche dall'ammettere che l'Italia non può sostenere un incremento annuo di livelli di aiuto per due miliardi di euro necessari per raggiungere l'obiettivo europeo dello 0,7% del PIL per la cooperazione allo sviluppo entro il 2015 anche perché, a meno di una radicale trasformazione della governance, si met-

terebbe a rischio anche l'intera struttura gestionale.

Il Commissario europeo ha riconosciuto un **"livello minimo di credibilità"** per l'aiuto italiano allo sviluppo pari allo 0,28% del PIL, vale a dire due miliardi di euro stanziati in più rispetto alle somme attuali. Contemporaneamente, si tratterebbe di dare slancio alla dimensione gestionale, con strutture e poteri necessari per programmare e governare l'incremento, per farlo anche "pesare" a livello multilaterale, in Europa innanzitutto. Non avanzare in questa direzione significherebbe privare l'Italia di una capacità d'iniziativa autonoma nei Paesi in via di sviluppo. Si arriverebbe così alla completa multilateralizzazione e finanziarizzazione della nostra azione di cooperazione allo sviluppo, che sarebbe limitata al solo bilancio del Ministero dell'Economia. L'Italia potrebbe così incidere sulla *governance* internazionale della cooperazione allo sviluppo solo sulla base della quota contributiva ai Fondi multilaterali di sviluppo. Si tratta, però, di un terreno molto fragile e pericoloso, soprattutto se è l'unico su cui il nostro Paese sceglie di misurarsi, visti i risultati pregressi con i ritardi nel pagamento.

Anche l'impegno al riallineamento quantitativo è una questione di qualità. I calendari d'incremento degli aiuti messi a punto dall'Italia nel 2002 e nel 2008 non sono riusciti a produrre un aumento dei finanziamenti. Si rende quindi necessaria la predisposizione di un piano vincolante che preveda delle entrate dedicate e che abbia forza di legge, ma che sia sostenuto in maniera convinta dalla politica. In Europa, i paesi che hanno raggiunto gli obiettivi quantitativi dell'aiuto, o hanno conservato

l'investimento nonostante la crisi, si sono distinti per un impegno politico pubblico forte del vertice dell'Esecutivo sul tema della cooperazione allo sviluppo che ha preso forme diverse, dal patto di coalizione di governo a quello bipartisan tra coalizioni, da una legge a tutela degli impegni alla riduzione della spesa militare.

Se la questione centrale per la nostra cooperazione pubblica rimane il recupero di risorse anche attraverso strumenti innovativi, le scelte attuali paiono contraddittorie. L'Italia ha preferito nuovamente di isolarsi, rimanendo uno dei pochi paesi europei che non spingono per l'introduzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie - che genererebbe risorse aggiuntive anche per la cooperazione allo sviluppo e il reinvestimento nel welfare nazionale. Al tempo stesso si deve segnalare che ormai dal 2009 si sono perse le tracce della messa in opera della *de-tax*.

ActionAid rinnova quindi la sua preoccupazione per le scelte finanziarie finora operate dall'Esecutivo, caratterizzate da un drastico e improvviso disinvestimento di risorse nella cooperazione allo sviluppo. Con il passare degli anni si allunga la lista delle organizzazioni verso le quali l'Italia si trova "in mora" e si riduce l'influenza di tutta l'Italia nelle organizzazioni internazionali e nei Paesi in via di sviluppo, con una perdita di peso che pare difficile da recuperare a fronte del continuo investimento degli altri paesi OCSE e dell'emergere di "nuovi" donatori.

## Raccomandazioni

### ActionAid rivolge pertanto le seguenti raccomandazioni:

#### » Al Governo e al Parlamento italiano:

- introdurre “Piano per il riallineamento europeo dell’aiuto italiano”, con forza di legge, che preveda disposizioni normative a copertura volte a destinare automaticamente parte delle entrate alla cooperazione allo sviluppo e che indichi i livelli d’incremento annuali;
- introdurre l’imposta sulle transazioni finanziarie internazionali pari almeno allo 0,05%, garantendo un quarto delle entrate generate a integrazione degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo;
- escludere gli stanziamenti della legge 49/87 dalle riduzioni automatiche ai bilanci dei Ministeri;
- adottare una modifica legislativa che estenda lo slegamento dell’aiuto ai prestiti concessionali;
- adottare un atto di modifica all’attuale normativa che consenta alla società civile dei paesi del Sud del mondo l’accesso diretto alle risorse per la cooperazione italiana, seguendo l’esempio europeo.

#### » Al Governo:

- approvare in Consiglio dei Ministri una dichiarazione sulla coerenza delle politiche delle relazioni esterne con gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo;
- garantire l’unitarietà e il coordinamento delle iniziative di cooperazione, nominando una figura di governo esclusivamente dedicata alla politica di cooperazione allo sviluppo;
- mettere stabilmente a sistema le diverse componenti dell’architettura pubblica e privata della cooperazione allo sviluppo attraverso la stabilizzazione del “Tavolo interistituzionale”.

#### » Al Ministero degli Affari Esteri:

- dare priorità ai paesi “orfani” di aiuto nella prossima strategia triennale;
- aumentare la proporzione di aiuto a dono verso i Paesi meno avanzati;
- estendere la programmazione triennale, facendone un documento di raccordo di tutti gli attori pubblici dell’aiuto, in modo da indicare gli orientamenti strategici del Ministero dell’Economia, del Dipartimento di Protezione Civile e del Ministero dell’Ambiente;
- sostenere il progresso continuo delle competenze tecniche di cooperazione allo sviluppo, at-

traverso l’incremento del numero di funzionari esperti e stabilendo una carriera professionale dedicata alla cooperazione per i funzionari diplomatici;

- condividere e presentare la programmazione triennale al Parlamento prima della sua approvazione al Comitato Direzionale.

#### » E inoltre:

- mantenere in attività il Comitato parlamentare per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio;
- a tutte le amministrazioni che svolgono attività di cooperazione, e in particolare al Ministero degli Affari Esteri e al Ministero dell’Economia, garantire la massima trasparenza alle attività di cooperazione allo sviluppo, procedendo alla loro pubblicazione tempestiva e sistematica.



# Prima Parte

Le scelte della politica  
di cooperazione italiana  
nella crisi





*I Paesi in via di sviluppo potranno ancora raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, nonostante la crisi: è questo il giudizio espresso dalla Banca mondiale secondo la quale non solo le economie emergenti ma anche i Paesi a basso reddito, hanno dimostrato un'inattesa resilienza economica nel breve periodo alla crisi<sup>1</sup>.*

La crisi economica ha comunque colpito i Paesi in via di sviluppo, con conseguenze negative sul cammino verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio che possono essere stimate in 120 milioni di persone in più che vivono con meno di due dollari al giorno, 89 milioni in più quelle al di sotto della soglia di povertà e 41 milioni in più quelle malnutrite<sup>2</sup>. Negli ultimi due anni, soprattutto in Africa centrale e orientale<sup>3</sup>, si è avuto un incremento di 27.000 decessi infantili e si stima che nel 2015 continueranno a morire per complicazioni legate al parto tra il 5% e l'8% delle donne in più e tra il 2% e il 3% dei bambini sotto i cinque anni in più rispetto a una situazione pre-crisi<sup>4</sup>. Tuttavia, ben peggiori sarebbero state le conseguenze della recessione se i Paesi in via di sviluppo non avessero sostenuto con risorse pubbliche le loro economie. Questa scelta, che ha riguardato un terzo dei paesi più poveri, è stata finanziata indebitandosi e generando deficit nei bilanci per circa 65 miliardi di dollari. Le risorse sono state reperite facendo ricorso per due terzi a prestiti domestici e per un terzo a risorse esterne. L'aiuto pubblico allo sviluppo è servito a colmare il 13% del deficit<sup>5</sup>. **Il sistema internazionale di cooperazione allo sviluppo ha superato il test della crisi finanziaria internazionale dimostrando la sua utilità nell'accelerare l'uscita dalla recessione.** I flussi di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) hanno tenuto e sono lievemente aumentati, riuscendo a svolgere una funzione anticiclica nel momento in cui i flussi commerciali, gli investimenti diretti esteri e le rimesse erano negativi.

Infine, la crisi ha consolidato il ruolo delle economie emergenti come nuovi donatori, rimodellando la *governance* mondiale e la redistribuzione del potere su scala globale. Se l'Unione europea, nel 2010, ha mancato per oltre 14 miliardi di euro l'obiettivo quantitativo di stanziare lo 0,56% del suo PIL in aiuto pubblico allo sviluppo e il G8 ha riconosciuto di non avere mantenuto le promesse d'incremento per l'Africa Sub-Sahariana parallelamente si è resa

1 World Bank, "Global Monitoring Report", aprile 2011.

2 IPPR, "The effect of the global financial crisis on emerging and developing economies", settembre 2010.

3 G.A Cornia e L. Tiberti, "The impact of financial and food crisis on child mortality in Sub-saharan Africa", Unicef Center, 2011.

4 UNCTAD, UNDESA, "Global Economic situation and prospect 2011", gennaio 2011.

5 Kyrilli K., Martin M., "The impact of the economic crisis on the budget of low income countries", luglio 2010.

evidente la crescita dei nuovi donatori - come Cina, India, e Brasile - e l'aumento d'importanza di alcuni paesi arabi, che ormai stanziavano risorse per l'APS pari all'1,5% del PIL<sup>6</sup> - una percentuale quasi cinque volte superiore a quella dei paesi OCSE. Pertanto, ad oggi, la quota annuale di aiuti dai paesi emergenti è ormai circa il 10% degli aiuti complessivi. La Cina, in particolare, è diventata un paese donatore finanziariamente rilevante quanto l'Italia e l'India ha promesso all'Africa Sub-Sahariana stanziamenti per cinque miliardi di dollari.

È cresciuta anche la quota dell'aiuto allo sviluppo dei privati - donazioni individuali o stanziamenti delle fondazioni - che rappresenta ormai la metà dei finanziamenti pubblici, pari a circa 60 miliardi di dollari<sup>7</sup> all'anno.

## 01 Il deragliamento dell'Europa di Lisbona e del G8 di Gleneagles

Nelle conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2011, gli Stati membri hanno certificato il fallimento delle ambizioni dell'Unione europea in termini di aiuto pubblico allo sviluppo. I paesi membri hanno ribadito la loro volontà di stanziare lo 0,7% del PIL entro il 2015 e domandato a quelli più lontani dall'obiettivo di approvare azioni realistiche e verificabili per l'incremento degli aiuti.

In sostanza, sono l'Italia e la Germania i responsabili del 69% dell'ammancio europeo. Svezia, Lussemburgo, Danimarca, Olanda, Belgio, Irlanda, Finlandia, Regno Unito e Francia hanno mantenuto gli impegni, anche a fronte della crisi economica. Il Belgio ha una legislazione che lo vincola a raggiungere gli obiettivi quantitativi previsti per la cooperazione allo sviluppo mentre in Svezia l'impegno al raggiungimento degli obiettivi internazionali è contenuto all'interno della legge finanziaria. Negli altri paesi l'aumento dei livelli di APS è parte di un consenso politico che viene negoziato nelle coalizioni di maggioranza (Olanda) o è un consenso bi-partisan espresso dai maggiori partiti in campagna elettorale (Regno Unito, Spagna, Danimarca)<sup>8</sup>.

Il G8 del 2005 aveva promesso che entro il 2010 l'aiuto complessivo sarebbe cresciuto di 50 miliardi di dollari rispetto al 2004, ma attualmente mancano 19 miliardi di

6 N. Shafik, "The future of development finance", maggio 2011. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/file\\_Shafik\\_Future\\_of\\_Finance\\_Dev\\_FINAL.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/file_Shafik_Future_of_Finance_Dev_FINAL.pdf)

7 Ibid.

8 EU Parliament, "An inventory of EU mechanism to comply with aid commitments", dicembre 2010. <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=33431>

## Box 1

### L'importanza dell'aiuto

Gli Stati che hanno contribuito a far deragliare le ambizioni dell'Unione europea, in termini d'incremento di aiuto allo sviluppo (essenzialmente Italia e Germania) hanno giustificato le loro scarse performance sostenendo che l'aiuto pubblico allo sviluppo è soltanto una delle risorse finanziarie possibili per lo sviluppo e il trasferimento di tecnologia. I flussi finanziari e gli investimenti privati sarebbero di gran lunga più rilevanti. Tuttavia, l'aiuto pubblico allo sviluppo resta l'unica fonte di finanziamento più a buon mercato che ha lo scopo diretto di ridurre la povertà, che non rischia di fare aumentare il debito dei paesi partner e che è in grado di investire in paesi ad alto rischio, dove maggiore è la probabilità di perdita del capitale o in settori, come i servizi sociali, dove non è possibile ricavare un profitto globale.

Attualmente il 40% dell'aiuto pubblico allo sviluppo è destinato al sostegno di interventi di istruzione, sanità e igiene. Lo scopo principale - come codificato dagli standard internazionali - è il miglioramento delle condizioni di benessere di un paese e deve perciò essere programmato sulla base delle esigenze locali. Il principale obiettivo degli investimenti privati è invece la ricerca della piena sostenibilità economica e il loro contributo a ridurre la povertà può eventualmente essere solo indiretto o incidentale.

L'aiuto pubblico allo sviluppo è ancora oggi importante per i Paesi meno avanzati - dove costituisce oltre il 10% del PIL nel 40% dei casi - ed è la fonte principale per il finanziamento di molti bilanci governativi<sup>A</sup>. Gli investimenti diretti esteri privati rappresentano solo un quarto dell'aiuto nei Paesi meno avanzati che, nei tre quarti dei casi, supera anche le rimesse degli emigrati<sup>B</sup>. Nonostante l'impegno condiviso di molti paesi ad aumentare le entrate interne, ancora oggi il gettito da tassazione rimane molto basso. In Africa, l'assistenza esterna supera il gettito delle entrate in 12 paesi mentre in 24 paesi gli aiuti lo equivalgono<sup>C</sup>.

La quarta conferenza dei Paesi meno avanzati, tenutasi a maggio 2011, ha ribadito la centralità dell'aiuto pubblico allo sviluppo per questo gruppo di 46 paesi, per poter migliorare le loro infrastrutture e sviluppare le loro capacità produttive nel breve periodo. Per accelerare l'uscita dalla dipendenza dell'aiuto, i Paesi meno avanzati hanno chiesto che i paesi OCSE destinino loro lo 0,20% del PIL entro il 2015<sup>D</sup>.

<sup>A</sup> World Bank data, media 2005-2008.

<sup>B</sup> P. Guillaumont, "Making development financing in the LICs more conducive to development", maggio 2011.

<sup>C</sup> Thandika Mkandawire, [http://unu.edu/hq/academic/Pg\\_area4/Mkandawire.html](http://unu.edu/hq/academic/Pg_area4/Mkandawire.html)

<sup>D</sup> [http://www.un.org/wcm/content/site/lde/home/template/news\\_item.jsp?cid=26174](http://www.un.org/wcm/content/site/lde/home/template/news_item.jsp?cid=26174)

dollari per raggiungere i livelli d'aiuto promessi. Per quanto riguarda l'Africa, l'aiuto complessivo è aumentato ma mancano ancora 11 miliardi di dollari ai venticinque promessi<sup>9</sup>.

## 02 Le responsabilità dell'Italia e i costi

L'Italia dall'inizio della crisi ha ridotto di un terzo i propri aiuti allo sviluppo arrivando a essere il paese che, fra le economie avanzate, ha realizzato la contrazione maggiore, perfino più di Grecia e Irlanda.

9 UN, "MDG progress report", luglio 2011.

Con scelte che, per la Banca mondiale, ricordano un paese in decennale crisi fiscale<sup>10</sup>, l'Italia si è avvantaggiata del senso di responsabilità degli altri membri OCSE che hanno continuato a incrementare gli aiuti (+7,5% dall'inizio della crisi) per sostenere la stabilità del sistema internazionale.

L'Italia ha ridotto gli aiuti del 30% proprio all'inizio della sua Presidenza G8 e ha mantenuto questa linea nonostante le promesse pubbliche di riallineamento quantitativo, fatte dal Presidente del Consiglio durante il Vertice 2009. Oggi, dopo due anni, inizia a essere visibile la riduzione del "peso" italiano nella comunità dei donatori: la quota del nostro Paese è passata dal 4% del 2008 al 2,5% del 2010, di pari rilevanza con Australia e Belgio.

Con la contrazione degli aiuti si è ridotta tutta la proiezione e la nostra rilevanza nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Nel quinquennio 2006-2010 l'aiuto pubblico allo sviluppo ha rappresentato il 74% dei flussi nazionali pubblici e privati verso questi paesi. Tagliare l'APS significa quindi incidere pesantemente sulla posizione dell'Italia in ambito internazionale. Oggi, la quota del nostro Paese rispetto a tutti i flussi finanziari trasferiti ai PVS è scesa all'1,4% del PIL, al pari del Canada, rispetto al 2% del 2008.

Il mancato rispetto italiano dell'impegno a stanziare lo 0,51% del PIL in APS è la causa principale (pari al 38%) del deragliamento delle ambizioni europee in termini di cooperazione allo sviluppo, con 5,4 miliardi di euro di ammanco rispetto a quanto promesso.

Rispetto agli impegni in sede G8, l'Italia ha contribuito solo per il 2% all'aumento dei livelli pattuiti, meno di un quarto di quanto stanziato dal Canada.

A causa della scarsa performance nazionale, l'Europa e il G8 pagano un prezzo e subiscono un danno di reputazione, che pesa sulle capacità del nostro Paese di posizionarsi per influenzare il riassetto della *governance* internazionale.

La diplomazia italiana è rimasta fuori sia dai vertici della nuova struttura di politica estera europea sia dalla guida delle più prestigiose delegazioni dell'Unione nei paesi terzi<sup>11</sup>. In ambito ONU, nel 2010 l'Italia ha perso una posizione di notevole prestigio, quella di sottosegretario generale con sede a Vienna - tradizionalmente affidata dai primi anni Ottanta del secolo scorso a un connazionale - e oggi rimangono solo due italiani ai vertici dell'ONU (UNRWA e

Missione ONU in Kosovo)<sup>12</sup>. Inoltre, l'Italia è passata dalla 5°-7° posizione come contributore finanziario della agenzie di sviluppo dell'ONU del quinquennio precedente all'11° posto nel 2010.

Il disinvestimento nelle organizzazioni internazionali di sviluppo porterà a una riduzione della presenza di personale italiano nel medio periodo, soprattutto a livello di Nazioni Unite. Infatti, la contrazione italiana nelle agenzie internazionali di sviluppo è spiegata per il 50% dalle riduzioni dei

12 Ibid.

contributi multilaterali italiani e fino al 70% per le Nazioni Unite<sup>13</sup>.

La presenza effettiva della cooperazione italiana nei PVS è stata ridotta di quasi un quarto con la chiusura di cinque uffici locali. Le risorse per un'azione bilaterale autonoma si sono ridotte del 23% e alcuni costi sono ricaduti anche sul sistema paese, come, ad esempio, l'esclusione dell'ENI dalle esplorazioni petrolifere sul Lago Alberto in Uganda.

13 L. Quartapelle, "Effects of the decline in Italian aid and Italy's position in the international organizations", paper ISPI-ActionAid di prossima uscita.

## Tabella 2

### Andamento esborsi netti in aiuti allo sviluppo rispetto alla tendenza del PIL, negli stati membri UE, 2008-2010.

<b>Classifica dei paesi che in % tagliano gli aiuti, più della contrazione del PIL, in ordine decrescente</b>	Slovacchia
	Austria
	Italia
	Grecia
	Spagna
	Irlanda
	Germania
	Rep. Ceca
<b>Classifica dei paesi che riducono l'aiuto meno della contrazione economica</b>	Olanda
	Slovenia
<b>Classifica dei paesi che aumentano l'aiuto nonostante la contrazione del PIL</b>	Lussemburgo
	Danimarca
	media UE
	Finlandia
	Ungheria
	media G7
	Norvegia
	media Paesi DAC
	Francia
	Belgio
<b>Paesi che aumentano gli aiuti e che sono in crescita economica</b>	Svezia
	Polonia
	Portogallo
	Regno Unito
	Turchia

Fonte: elaborazione ActionAid su dati OCSE/DAC, maggio 2011.

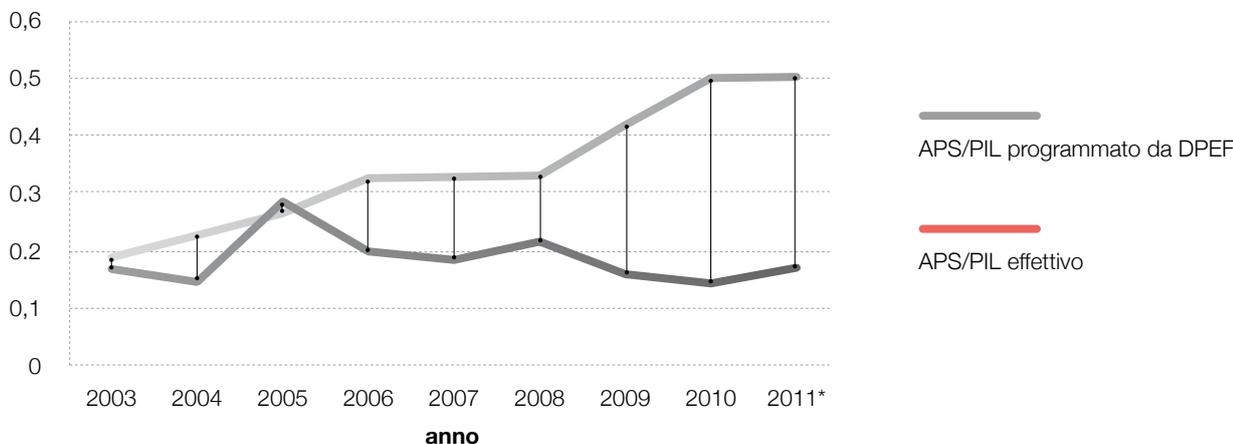
10 World Bank, "Global monitoring Report", aprile 2011.

11 IAI, ISPI, "La politica estera dell'Italia, edizione 2011", il Mulino. Eccezione fatta per la direzione della protezione civile europea, attribuita a un dirigente della protezione civile italiana (NdA).

## Grafico 1

### Differenza previsioni aiuto pubblico allo sviluppo da DPEF e esborsi.

Fonte: elaborazione di ActionAid sui Documenti di programmazione economico-finanziaria 2002-2008 e database OCSE/DAC, maggio 2011.  
\* dato non definitivo.



### 03 Le scelte dell'Italia sulla quantità dell'aiuto

Alla fine del 2010, l'impegno finanziario dell'Italia per la cooperazione allo sviluppo è stato di 2,3 miliardi di euro, pari a quanto stanziato nel 2004 ed equivalente allo 0,15% del PIL; un livello di investimento in leggera flessione rispetto allo 0,16% del 2009 e che corrisponde alla metà della spesa sostenuta dal nostro paese, ad esempio, per le auto blu<sup>14</sup>.

In questo quadro non sorprende che l'Italia non abbia saldato gli impegni finanziari pregressi - pari a circa 1,9 miliardi di euro - sottoscritti verso le organizzazioni internazionali e i fondi di sviluppo come il Fondo Globale<sup>15</sup> per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria (280 milioni di euro) e la Convenzione per l'aiuto alimentare (270 milioni di euro). Nel 2010, l'Italia ha contratto nuovi impegni pluriennali per un valore attorno al miliardo di euro verso i Fondi di sviluppo gestiti dal Ministero dell'Economia e Finanze, mentre non ha comunicato l'impegno triennale verso il Fondo Globale. Anche laddove ha assunto nuovi impegni il nostro Paese ha comunque diminuito il suo peso, in termini percentuali o assoluti, rispetto alle promesse d'impegno precedenti riducendo in questo modo la sua quota nei Consigli d'amministrazione, ad esempio in quello della Banca mondiale e del Fondo africano di sviluppo.

Eppure, lo scorso settembre, nel corso del Vertice alle Nazioni Unite, il Ministro degli Esteri Franco Frattini non ha fatto nessun

riferimento alle inadeguatezze attuali e prospettive dell'impegno quantitativo dell'aiuto italiano, pur sottolineando la necessità di aumentare gli sforzi per accelerare i progressi verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. La dichiarazione finale dell'Assemblea Generale, sottoscritta anche dall'Italia, raccomandava a tutti i paesi donatori "di stabilire un calendario indicativo che indicasse i tempi entro cui si potessero raggiungere gli obiettivi quantitativi dell'aiuto, tenendo conto delle procedure e limiti di bilancio"<sup>16</sup>.

Tuttavia, in nessuno dei successivi documenti di programmazione pluriennale della cooperazione italiana o di finanza pubblica è stato fatto alcun riferimento diretto all'impegno quantitativo da qui fino al 2015 per la cooperazione allo sviluppo. In realtà, anche quando i Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) - in particolare quelli del 2002 e 2007 - avevano previsto un calendario d'incrementi per l'aiuto così da rispettare le scadenze internazionali, gli aumenti programmati sono stati disattesi. Questo continuo ritardo ha fatto sì che, dal 2003 al 2010, l'Italia abbia trattenuto risorse per la lotta alla povertà pari a circa 22 miliardi di dollari<sup>17</sup> - la metà delle quali solo negli ultimi due anni. Si tratta di un ammontare che si avvicina ai bilanci di cooperazione del 2008 di Francia e Gran Bretagna messe insieme.

#### 3.1 > Le scelte finanziarie per il 2011

L'approvazione della prima legge di Sta-

bilità e di Bilancio per il 2011 ha determinato un taglio delle spese dell'1,3%; mentre molte "missioni" in cui è diviso il bilancio sono state ridotte, sono cresciute dell'8,5% le spese per i sistemi d'arma del Ministero della Difesa. A subire pesanti tagli - rispettivamente del 40% e del 46% - sono stati gli stanziamenti del "programma cooperazione allo sviluppo" e della legge che la disciplina (Legge 49/87), entrambi all'interno del bilancio del Ministero degli Affari Esteri (MAE). Lo stesso bilancio MAE ha subito una decurtazione pari a 221 milioni di euro (-10%), come gli stanziamenti per la legge di cooperazione allo sviluppo hanno subito un taglio di 148 milioni di euro.

Gli stanziamenti per la legge 49/87 hanno così raggiunto il minimo da quando sono stati inseriti nel bilancio dello Stato (175 milioni di euro nel 2011), con una riduzione del 61% rispetto al precedente minimo storico registrato nel 1997, un calo del 168% in termini reali. Le poste di bilancio per finanziare organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative (ONG) e interventi bilaterali hanno subito tagli tra il 44% e il 50%. Alla presentazione della Finanziaria, le ONG vantavano crediti quindicinali verso la cooperazione italiana che erano pari a tutta la disponibilità del bilancio 2011 loro dedicato<sup>18</sup>, a fronte di una raccolta fondi privata di circa 500 milioni di euro<sup>19</sup>.

È importante rilevare che, nonostante risorse a bilancio così limitate per interventi a dono, la cooperazione italiana dispone di circa 1,3 miliardi di euro "fuori bilancio" per approvare nuovi prestiti concessionali<sup>20</sup>, che non sono toccati dai tagli perché

14 [http://www.corriere.it/politica/10\\_luglio\\_15/divico-quote-latte-conto-salato\\_cdfca08-8fd5-11df-b54a-00144f02aabe.shtml](http://www.corriere.it/politica/10_luglio_15/divico-quote-latte-conto-salato_cdfca08-8fd5-11df-b54a-00144f02aabe.shtml)

15 Il dato include i 260 milioni di euro promessi ufficialmente dall'Italia e i 20 milioni di euro aggiuntivi promessi dal Presidente del Consiglio Berlusconi durante il G8 de L'Aquila (NdA).

16 United Nations, *General Assembly resolution A/65/1 of 22 September 2010*, paragraph 7.

17 Il DPEF 2003-2006 prevedeva di raggiungere lo 0,19% nel 2003, lo 0,23% nel 2004, lo 0,27% nel 2005 e 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 0,15% nel 2010.

18 Intorno a 30 milioni di euro a settembre 2010; a giugno 2011 l'arretrato era di circa 10 milioni di euro (NdA).

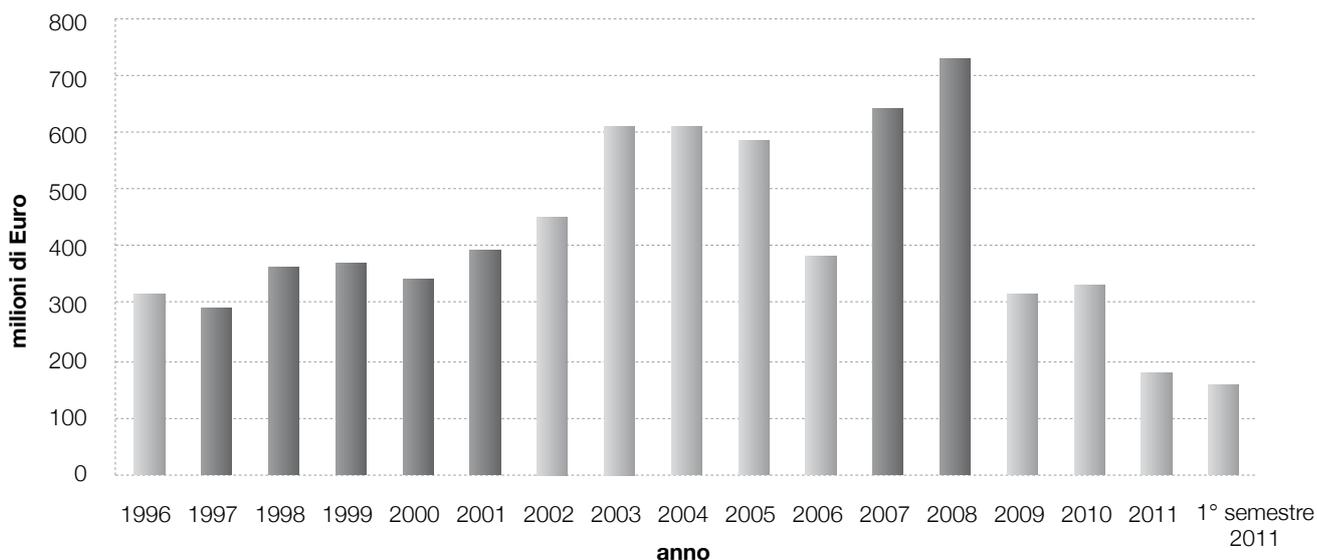
19 "Global philanthropy index", 2011.

20 Resoconto Artigiancassa su disponibilità fondo rotativo ex art 6, L. 49/87, primo semestre 2011.

## Grafico 2

### Stanziamenti da legge Finanziaria e Stabilità per la legge 49/87, ripartiti per legislatura, valore nominale.

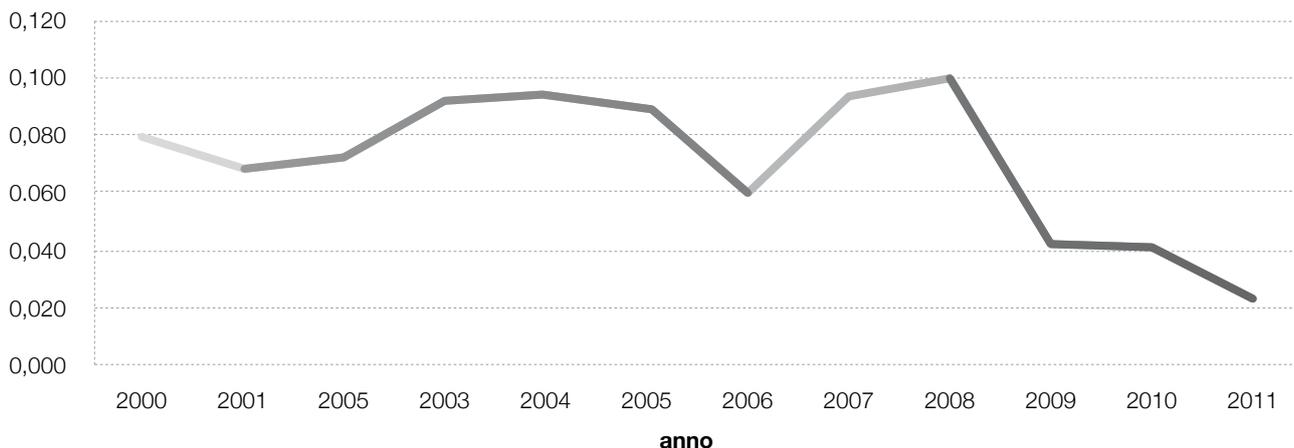
Fonte: elaborazione ActionAid, su Legge Finanziaria 1996-2011, maggio 2011.



## Grafico 3

### Incidenza legge 49/87 sul bilancio dello Stato, ripartita per legislatura.

Fonte: elaborazione ActionAid su Bilancio dello Stato, maggio 2011.



sottratti alla contabilità ordinaria.

Nel triennio 2008-2011 la cooperazione allo sviluppo gestita dal Ministero Affari Esteri ha complessivamente registrato un taglio del 78% ed è risultata essere la spesa più penalizzata nel bilancio statale, dopo l'investimento per le fonti energetiche. Nello stesso periodo, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo è quella che ha subito le maggiori riduzioni tra le Direzioni del Ministero Affari Esteri, mentre le Direzioni per la mondializzazione e la promozione del sistema paese sono le meno colpite dai tagli.

Il grave taglio alle risorse per la cooperazione del Ministero degli Affari Esteri corrisponde in valore assoluto a quanto si risparmierebbe dall'accorpamento di ACI e motorizzazione o dalla rinuncia alla costruzione di uno di 131 caccia bombardieri F-135, da sei mesi di intervento militare

italiano in Libia<sup>21</sup> o la metà delle spese del voto referendario e amministrativo non accorpato<sup>22</sup>.

Nella Finanziaria per il 2011 gli stanziamenti previsti per il Ministero dell'Economia e Finanze per pagare l'arretrato di circa 850 milioni di euro verso Banche e Fondi di sviluppo sono stati pari a circa 100 milioni, mentre si dovevano ancora erogare i 130 milioni delle entrate dello scudo fiscale dello scorso anno. La legge finanziaria ha inoltre mantenuto costanti gli stanziamenti obbligati dall'appartenenza italiana all'Unione europea - trasferimenti al bilancio comunitario e Fondo europeo di sviluppo - che contribuiscono per 1,5 miliardo di euro all'aiuto italiano.

21 DI 107/2011 art. 10 comma 3.

22 Stimato attorno ai 350 milioni di euro, [http://www.corriere.it/politica/11\\_marzo\\_03/voto-maroni-referendum\\_1e9e5b06-4583-11e0-be93-d37b38d5ef64.shtml](http://www.corriere.it/politica/11_marzo_03/voto-maroni-referendum_1e9e5b06-4583-11e0-be93-d37b38d5ef64.shtml)

Nel 2011, la cooperazione allo sviluppo gestita dal Ministero Affari Esteri - Legge 49/87 - peserà sul bilancio dello Stato per lo 0,025% (era lo 0,042% nel 2010 e lo 0,1% nel 2008), o lo 0,28% se si includono i trasferimenti obbligatori all'Unione europea. Sempre nel 2011, l'aiuto allo sviluppo dell'Italia iscritto nel bilancio del Ministero degli Affari Esteri è pari all'11% del totale iscritto nel bilancio dello Stato - era del 28% nel 2008 - mentre il restante transita sul bilancio del Ministero dell'Economia.

I tagli subiti dalla cooperazione allo sviluppo rientrano nella scia di quelli che hanno colpito il sociale: complessivamente, il calo delle risorse destinate alle politiche sociali nell'ultimo triennio è stato quasi dell'86%<sup>23</sup>. In particolare, sono stati tagliati il Fondo servizio civile (-62%), il Fondo

23 Paquinelli, "I tagli che non fanno rumore", La Voce, 10 febbraio 2011.

## Box 2

### Le opinioni degli italiani e del mondo aziendale

Nonostante la crisi economica e sociale, il 68% degli italiani vorrebbe mantenere almeno le promesse, o addirittura aumentare l'aiuto, mentre solo un 3% sarebbe propenso a una sua riduzione. Tre anni fa, quando la crisi economica era lontana, solo il 2% degli italiani voleva una riduzione degli aiuti contro il 64% che ne sosteneva la necessità di un aumento. E solo il 10% degli italiani ritiene che non sia importante aiutare le persone che vivono nei Paesi in via di sviluppo, contro una media europea del 9%<sup>A</sup>, mentre il 55% vorrebbe reperire risorse finanziarie per l'APS attraverso la riduzione delle spese militari o attraverso una modifica fiscale che incentivi le donazioni private<sup>B</sup>.

Nel febbraio 2011 ActionAid ha distribuito un questionario a circa 160 aziende con cui collabora per capire come viene valutata la cooperazione italiana<sup>C</sup>. Le aziende che hanno risposto sono di piccole-medie dimensioni, egualmente distribuite sul territorio nazionale e impegnate soprattutto nel settore dei servizi, con dipendenti che variano dalle 20 alle oltre 8.000 unità.

Dalle risposte del campione è emerso in modo condiviso un giudizio critico sulla dimensione finanziaria della cooperazione italiana. È stata soprattutto evidenziata la scarsa conoscenza che le imprese hanno delle attività del Ministero degli Affari Esteri in termini di cooperazione allo sviluppo. Le risposte hanno sottolineato la necessità di un intervento governativo più incisivo a sostegno di questo settore, non solo attraverso il finanziamento di progetti ma anche attraverso altri strumenti di fiscalità di vantaggio come la stabilizzazione del 5 per mille.

Anche nel caso delle ONG le aziende individuano alcuni limiti: la mancanza di una comunicazione strutturata e condivisa contribuisce a sostenere l'idea della frammentazione della cooperazione italiana. Ciò comporta anche una scarsa capacità di influire sulle decisioni politiche e di governo, viste, da parte delle aziende, più come ostacolo che come sostegno. Due sono le soluzioni proposte per rispondere a questi problemi: comunicare in maniera più efficace i risultati ottenuti e gli obiettivi raggiunti ai cittadini e aumentare la collaborazione tra le ONG, per ridurre la frammentazione.

<sup>A</sup> Eu Barometer, "European, development aid and Millennium development goals", settembre 2010.

<sup>B</sup> Focsis, "Barometro della solidarietà internazionale degli italiani", settembre 2010.

<sup>C</sup> Le domande erano le seguenti: "Qual è un punto di forza e di debolezza della cooperazione italiana? Quale suggerimento per come migliorarla? Pensate che il governo italiano faccia abbastanza per la cooperazione allo sviluppo?" (NdA).

## Box 3

### I costi economici e umani della non-cooperazione

Un recente studio<sup>A</sup> ha dimostrato che in Germania l'aiuto bilaterale ha favorito in maniera significativa relazioni commerciali importanti di lungo periodo con gli stessi paesi partner. È stato infatti stimato che, nel lungo periodo, per ogni dollaro di aiuto bilaterale sborsato, 1,04-1,20 rientra nell'economia nazionale. In attesa che un'analisi dettagliata sull'Italia venga eseguita, immaginiamo cosa accadrebbe se le tendenze individuate per la Germania fossero generalizzabili ad altri donatori OCSE, incluso il nostro Paese.

Negli ultimi cinque anni l'aiuto bilaterale italiano si è in media ridotto del 19% all'anno, contro un valore rimasto costante per quello europeo. In termini assoluti, il disinvestimento bilaterale italiano degli ultimi quattro anni potrebbe determinare nel prossimo futuro una perdita di opportunità commerciali per il sistema commerciale italiano intorno ai 2 miliardi di dollari all'anno.

Nei contesti d'emergenza, particolarmente dipendenti dagli interventi esterni, ridurre gli aiuti può fare la differenza tra la vita e la morte. In molte di queste aree è difficile attribuire conseguenze e costi umani precisi legati alla riduzione degli aiuti. Nel caso del Darfur nel 2006, i tassi di mortalità per diarrea tra gli sfollati nei campi profughi sono cresciuti improvvisamente. Il motivo, secondo un articolo pubblicato sul *The Lancet*<sup>B</sup>, è da ricercarsi nell'aumento della popolazione nei campi - più di un terzo - ma soprattutto nella contemporanea riduzione del personale umanitario presente, causata dalla diminuzione delle risorse finanziarie per l'assistenza internazionale. L'appello umanitario delle Nazioni Unite per il Sudan del 2006, che aveva chiesto ai donatori di fornire 1,5 miliardi di dollari per fare fronte adeguatamente a tutti i bisogni previsti, era stato coperto solo per il 67%. L'anno successivo, quando il nuovo appello è stato finanziato per oltre l'80%, nei campi gli indici di mortalità per diarrea sono migliorati velocemente. Si tratta di dati importanti che dovrebbero spingere la comunità internazionale a finanziare completamente l'appello umanitario per il Corno d'Africa.

<sup>A</sup> I. Martinez-Zarzoso, "Does German Development Aid Promote German Exports?", *German Economic Review*, Vol 10, 2009.

<sup>B</sup> O. Degomme, "Patterns of mortality rates in Darfur conflict", *The Lancet*, gennaio 2010.

politiche giovanili (-76%), il Fondo politiche per la famiglia (-84%) e il Fondo integrazioni immigrati (annullato). Nel clima di austerità e tagli alle spese non si è contratto, invece, l'investimento in spesa militare (circa 38 miliardi di dollari, pari all'1,8% del PIL tra 2008 a 2010<sup>24</sup>).

Guardando ai bilanci pubblici 2011 dei paesi OCSE si può osservare come la scelta di ridurre gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sia di fatto solamente una decisione di tipo politico. Svezia, Regno Unito e Lettonia, ad esempio, hanno aumentato gli stanziamenti per l'aiuto pubblico allo sviluppo; Danimarca, Olanda, Belgio e Germania hanno mantenuto le attuali disponibilità anche a fronte di riduzioni delle spese a bilancio. Perfino Portogallo e Irlanda, sotto la stretta sorveglianza delle istituzioni internazionali, hanno mantenuto costanti le loro quote di aiuto. Fuori dall'Europa, Svizzera e Australia hanno aumentato gli stanziamenti per gli aiuti mentre il Giappone, colpito dal disastro nucleare costato il 4% del suo PIL, ha deciso di non ridurre gli aiuti all'Africa. L'Italia è insieme a Austria, Ungheria, Spagna e Romania, tra quei paesi che hanno rispettivamente penalizzato la cooperazione allo sviluppo in misura maggiore rispetto alla riduzione delle spese a bilancio<sup>25</sup>.

L'approvazione della Finanziaria non esaurisce tuttavia la possibilità di aumenti sulla 49/87 durante l'anno. Ad esempio, nel 2010 sono stati messi a disposizione dai decreti di proroga delle missioni militari internazionali 72 milioni di euro per interventi di cooperazione allo sviluppo (il 4,7% del costo complessivo della missione), contro gli 84 milioni del 2009 e i 94 milioni del 2008 (il 9,4% del costo della missione). Per il primo semestre 2011 sono stati stanziati 27 milioni di euro aggiuntivi (3,6% del costo della missione) in interventi di cooperazione allo sviluppo, che hanno rappresentato comunque una riduzione del 40% rispetto al primo semestre 2010. Nel secondo semestre si è ridotto ulteriormente lo stanziamento delle risorse specificatamente destinate alla legge 49/87 a soli 20 milioni di euro<sup>26</sup> (appena il 2,6% del costo della missione), di cui probabilmente solo 12 milioni a integrazione degli stanziamenti sulla legge 49/87.

Il decreto legge 98/2011 di giugno ha autorizzato il versamento di 200 milioni di euro per saldare parzialmente l'arretrato di circa 850 milioni di euro verso a banche di sviluppo<sup>27</sup>. Infine, contribuiscono ad aumentare gli stanziamenti di cooperazione dell'Italia anche i fondi dell'otto per

24 Database SIPRI, accesso maggio 2011.

25 AIDWATCH, "EU budgets in 2011", gennaio 2011.

26 DL 107/2011.

27 Sono esclusi dal totale gli arretrati verso il GFATM e la Convenzione per l'aiuto alimentare, per 600 milioni di euro complessivi (NdA).

mille sia a diretta gestione statale "per la lotta alla fame nel mondo" (nel 2010 pari a 4,5 milioni di euro) che per la Conferenza Episcopale Italiana e poi destinati a iniziative nei PVS (circa 80 milioni di euro) che lo Stato si riattribuisce come aiuto pubblico.

Non vengono neppure meno le possibilità di approvare ulteriori riduzioni. A metà marzo, per effetto dei tagli lineari previsti dalla Finanziaria 2011, gli stanziamenti per la legge 49/87 sono stati decurtati ancora del 10% - arrivando ad appena 158 milioni di euro. Le risorse a disposizione della cooperazione italiana sono quindi pari a meno di un terzo di quanto raccolto privatamente dalle organizzazioni di solidarietà internazionale<sup>28</sup>. Infine il decreto legge 98/2011 di fine giugno 2011 ha previsto un taglio di 182 milioni di euro al bilancio del MAE nel triennio 2013-2015, che potrebbe gravare per il 70% sulla cooperazione allo sviluppo, riducendo lo stanziamento per la legge 49/87 a soli 30 milioni di euro, quasi equivalenti alle spese di funzionamento. Lo stesso decreto destina tutto l'otto per mille a diretta gestione statale al mantenimento della flotta aerea della Protezione Civile, eliminando anche quel minimo incremento aggiuntivo ad iniziative di lotta alla fame nel mondo.

## 04 Le azioni dell'Italia per efficacia e efficienza

Fino dal primo taglio delle risorse, con la Finanziaria per il 2009, l'efficacia dell'aiuto - intesa come rispetto degli obiettivi internazionali e razionalizzazione amministrativa - è stata la priorità della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS). Senza attendere una riforma legislativa della materia, promessa da tempo, la DGCS ha tentato di dimostrare che si poteva fare meglio anche con meno risorse finanziarie. Alla fine del 2011 sapremo se l'Italia è stata in grado di rispettare gli obiettivi d'efficacia, a seguito dello sforzo fatto e riconosciuto anche dall'OCSE/DAC alla fine del 2009.

A metà 2009 l'Italia si era data un piano nazionale per raggiungere una maggiore efficacia nella programmazione. Il documento prevedeva 26 azioni specifiche, con scadenze, referenti e la costituzione di gruppi di lavoro, tutte da completarsi entro febbraio 2010<sup>29</sup>. A dicembre 2010, quando il piano si è chiuso, solo 16 sono risultate essere quelle completate, fra cui figurano: l'approvazione di un piano annuale di valutazione, la modifica delle procedure interne, presentata come semplificazione, e il piano di formazione

28 "Global philanthropy index", 2011.

29 Risposta del Governo all'interrogazione n. 3-001932.

interna. Per queste ultime azioni non sono chiare le implicazioni e gli impatti operativi nella gestione quotidiana.

Sono state anche approvate sette nuove linee guida settoriali, di cui solo tre hanno una chiara implicazione per la programmazione<sup>30</sup>. Non sono state invece prodotte linee guida relative all'impiego italiano nelle organizzazioni internazionali né per le emergenze. Sono state concluse solo tre programmazioni paese - Vietnam, Mozambico e Senegal<sup>31</sup> - delle 25 previste, senza consultazioni strutturate con gli altri attori del sistema della cooperazione italiana. Non è stata intrapresa alcuna azione significativa per altri temi politicamente rilevanti per la qualità, come la riduzione della quantità di aiuto da destinarsi all'acquisto di beni e servizi del nostro Paese (aiuto legato) o il miglioramento della coerenza dell'azione esterna dei differenti dicasteri rispetto agli obiettivi di cooperazione allo sviluppo.

Sebbene la DGCS abbia deciso di chiudere il piano approvando, nel gennaio 2011, un nuovo documento per rilanciare alcuni processi interni, le nuove scadenze rimangono ambiziose quanto quelle precedenti, poichè si prevede di chiudere tutte le restanti otto linee guida tematiche e le 22 programmazioni paese rimanenti rispettivamente entro la prima metà e la fine del 2011.

Rispetto al precedente testo, nel nuovo piano non sono presenti riferimenti all'aiuto legato o alla coerenza delle politiche per lo sviluppo, ma viene data maggiore importanza all'aumento della trasparenza e alla valutazione dei risultati prodotti. Il motivo di questa differenza è legato anche alla constatazione che non ci sono spazi per realizzare riforme amministrative che abbiano implicazioni al di fuori della DGCS. Una riduzione dell'aiuto legato all'acquisto di beni e servizi italiani avrebbe un impatto su alcuni attori economici italiani al di fuori della DGCS e la coerenza delle politiche allo sviluppo obbligherebbe tutti i dicasteri a raccordarsi sulle priorità della cooperazione allo sviluppo.

Altro elemento di novità che entra nel "piano efficacia 2011" è la valutazione dell'esperienza del coinvolgimento degli attori privati del "sistema Italia" in un intervento di agro-energie in Mozambico. Si tratta della prima concretizzazione del coinvolgimento del settore privato dopo che è diventato una priorità della cooperazione italiana dal 2009.

30 Ci si riferisce alle linee guida per l'eguaglianza di genere, la povertà e il patrimonio culturale. Tra le linee guida settoriali approvate si segnalano quelle sulla *Democratic Ownership*, dove c'è stato il forte coinvolgimento delle ONG, anche se le linee guida non hanno definito chiaramente le proprie implicazioni operative (NdA).

31 [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioVIII/aid\\_effectiveness.html](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioVIII/aid_effectiveness.html)

Disinvestimento finanziario massiccio, progressiva perdita di personale di esperti, aumento delle attività di programmazione e standardizzazione dei processi interni alla DGCS sono tendenze che convivono dal 2009. Inizialmente, una migliore programmazione e una razionalizzazione sono state presentate come la garanzia di un più efficace investimento di risorse limitate, che avrebbero in futuro consentito alla cooperazione italiana di chiedere legittimamente un incremento di risorse pubbliche. Adesso, tagli così massicci, la presenza fisica nei PVS ridotta di quasi un quarto con la chiusura di cinque uffici locali e una drastica contrazione degli esperti di cooperazione (tra il 2008 e il 2011 gli esperti a tempo indeterminato sono passati da 87 a 67 e quelli a contratto da 233 a 140) rendono quasi sproporzionati gli sforzi fatti e i costi di transizione volti a migliorare la struttura. Per effetto di dotazioni finanziarie così ridotte sulla legge 49/87, l'incidenza dei salari degli esperti di cooperazione sul totale dello stanziamento disponibile è quasi quintuplicata, passando dall'1,2% al 5,2% nel periodo 2008-2011.

#### 4.1 > L'efficacia organizzativa e amministrativa

L'attuazione del "piano efficacia 2" si inserisce all'interno della riforma complessiva del Ministero per gli Affari Esteri. La riforma del MAE riduce le Direzioni generali (da 13 a 8) ma introduce 20 vicedirettori/direttori centrali, nominati direttamente dal Ministro e 20 vicari dei vicedirettori. In un contesto di risorse finanziarie ridotte ai minimi, l'attuazione della riforma presenta il rischio di una riduzione dell'efficienza amministrativa, con conseguente appesantimento della struttura. Il rischio è quindi una più macchinosa e dispersiva trasmissione delle informazioni/decisioni<sup>32</sup>.

La trasformazione interessa anche la DGCS, con l'istituzione di un direttore centrale per la programmazione degli interventi di cooperazione e un altro per gli affari generali e amministrativi che potrebbero determinare un'eccessiva separazione tra programmazione e messa in opera. Nel 2011, la riforma del MAE ha istituito due nuovi uffici in DGCS: un ufficio per gestire le relazioni con l'Unione europea - verso cui l'Italia ormai trasferisce automaticamente il 61% dell'APS iscritto a bilancio - e un ufficio di comunicazione e valutazione con il difficile compito di promuovere l'azione della cooperazione allo sviluppo e dare il via a una strutturata attività di valutazione indipendente e imparziale. L'ufficio valutazioni è stato dotato di un'unità di personale dedicata e di un bilancio triennale di 800 mila euro. I risultati delle tre valutazioni esterne previste

32 IAI, ISPI, "La politica estera italiana 2011", Il Mulino.

per il 2011 non sono ancora pubblici ma si registrano progressi, anche per effetto della pubblicazione della valutazione prevista per il 2010<sup>33</sup>.

Il 2011 è anche l'anno della verifica dell'efficienza di gestione della cooperazione del nostro Paese. La Commissione europea ha avviato il processo di riattribuzione di fondi comunitari verso gli Stati membri, la cosiddetta "cooperazione delegata"<sup>34</sup>. Per poter finalizzare un accordo di questo tipo l'Italia - interessata in quanto avrebbe la possibilità di ridare respiro finanziario alla sua cooperazione allo sviluppo<sup>35</sup> - deve superare una procedura di *audit* volta a ottenere una certificazione di idoneità. La DGCS ha chiesto di avviare la procedura nell'agosto 2010 ed entro dicembre 2011 si saprà se le procedure amministrative del nostro Paese sono in linea con quelle della media dell'UE. Per il momento, gli altri donatori europei che hanno chiesto di gestire fondi comunitari hanno operativamente assegnato la gestione dei fondi riattribuiti dalla Commissione europea alle loro agenzie di cooperazione allo sviluppo specializzate, non ai loro Ministeri.

Il tema dell'efficienza amministrativa delle procedure, e soprattutto del rigore nella loro applicazione da parte dell'ufficio centrale del bilancio, è stato un elemento molto analizzato dall'OCSE/DAC nelle ultime due verifiche all'Italia. I due esami hanno valutato il controllo dell'ufficio centrale del bilancio eccessivo nelle verifiche preliminari. Visti i limiti dell'attuale struttura amministrativa, la DGCS valuta tutta la difficoltà di ottenere la certificazione di idoneità dalla Commissione europea<sup>36</sup>.

#### 4.2 > Coordinamento e pianificazione

Il tentativo di razionalizzazione attuato dalla cooperazione italiana si compone di due elementi, oltre al "piano efficacia": il maggior coordinamento tra gli attori italiani del sistema di cooperazione e la realizzazione delle linee di programmazione triennale.

Nel suo documento conclusivo d'analisi della cooperazione italiana del 2009 l'OCSE/DAC<sup>37</sup> aveva constatato l'eccessiva frammentazione istituzionale tra gli attori pubblici di cooperazione - Ministero degli Esteri, dell'Economia, della Salute,

Ambiente, Interni, Protezione Civile e Autonomie locali - che mancavano di una visione strategica condivisa che indicasse le differenti responsabilità. A giugno 2010, la DGCS e la Direzione Rapporti Finanziari Internazionali del Ministero dell'Economia e Finanze hanno convocato informalmente un "tavolo di lavoro" con tutti gli attori pubblici e privati della cooperazione allo sviluppo - ONG, fondazioni, imprese, cooperative ed enti locali - allo scopo di elaborare un documento di visione condivisa. Forme di coordinamento interministeriale erano già state avviate a livello tecnico, allo scopo di favorire soprattutto lo scambio d'informazioni. Tuttavia, a pensare sulle ambizioni e portata dell'esercizio ci sarebbe l'assenza di un chiaro segnale politico che definisca il campo d'azione del Tavolo.

La legge di disciplina della cooperazione allo sviluppo (49/87) obbliga annualmente la DGCS a trasmettere la relazione previsionale e programmatica alle Commissioni parlamentari competenti. Dal 2009 la DGCS si è dotata di un nuovo strumento di programmazione triennale, aggiornato annualmente, non previsto dalla legge 49/87. La programmazione "triennale" è un importante miglioramento perché indica chiaramente paesi e settori prioritari, oltre alle disponibilità finanziarie complessive e, nei fatti, è diventata l'unica programmazione rilevante per la nostra cooperazione anche se sempre approvata per via amministrativa, senza alcun dibattito parlamentare. Recentemente la DGCS ha assunto l'impegno di trasmettere la nuova programmazione triennale al Parlamento prima della sua approvazione e dell'inizio della manovra di bilancio. Egualmente in questi anni non c'è ancora stata una consultazione significativa con gli attori privati o con le autonomie locali nell'elaborazione delle linee strategiche triennali. Si tratta di un limite ancora più evidente nella programmazione approvata a dicembre scorso dove alle ONG e alle regioni si prescrivono specifici ambiti e paesi d'intervento<sup>38</sup>.

Nelle ultime linee strategiche per il triennio 2011-2013 sono stati stabiliti 25 paesi prioritari - rispetto ai precedenti 35 - ed è stata ridotta la quota sul totale delle risorse programmabili per l'Africa Sub-Sahariana - passate dal 50% al 42%, con uno spostamento a favore di Nord Africa e Medio Oriente. In realtà non si tratta di una riduzione effettiva ma solo da programmazione; secondo gli ultimi dati DAC lo stanziamento italiano a favore della regione non supera ancora il 40%

33 Si tratta di un progetto di irrigazione in Rajasthan, India, realizzato dall'UNDP con un contributo di 4 milioni di euro dalla DGCS. Le due valutazioni 2011 relative alla conversioni del debito sono in fase di completamento (NdA).

34 A uno Stato membro vengono trasferire risorse comunitarie o di un altro Stato membro per la gestione esclusiva di un progetto di cooperazione allo sviluppo con finalità condivise (NdA).

35 Interrogazione a risposta immediata in Commissione n.5-04424.

36 Audizione Min E. Belloni presso il Comitato Obiettivi del Millennio, 3 maggio 2011.

37 OCSE/DAC, op. cit.

38 Ad esempio alle regioni si chiede di intervenire in emergenza o nei paesi da cui la cooperazione italiana si ritira mentre alle ONG di limitare le richieste di finanziamento al di fuori dei Paesi prioritari - finanziabili al massimo per un 15% del totale, in parziale diniego del principio della libera iniziativa (NdA).

### Tabella 3

Atti d'indirizzo e controllo in Parlamento sui temi della lotta alla povertà.

	2008*	2009	2010	2011**
Senato	4	23	18	8
Camera	14	13	28	10

Fonte: elaborazione di ActionAid su database atti di controllo Camera dei deputati; \* su 6 mesi di attività parlamentare; \*\* sui primi 5 mesi di attività parlamentare.

delle risorse bilaterale allocabili dalla nostra cooperazione. I settori d'intervento vengono accorpate ma rimangono invariati rispetto ai precedenti 12, con una minore enfasi sull'accesso all'acqua, mentre si è dato risalto per la prima volta alla salute materna e infantile.

La programmazione triennale riguarda ancora solo gli orientamenti della DGCS e non indica le priorità che ha la Direzione competente del Tesoro nei consigli d'amministrazione di Banche e Fondi di sviluppo ai quali l'Italia contribuisce finanziariamente. Il Tesoro inserisce gli obiettivi programmatici del triennio nelle relazioni che trasmette al Parlamento, ma il ritardo con cui viene trasmessa fa sì, ad esempio, che il Parlamento abbia discusso gli indirizzi 2010 solo a giugno 2011.

## 05 Un anno di cooperazione visto dal Parlamento

Nella convinzione che l'attuale condizione della cooperazione allo sviluppo dipenda anche dalle scelte e soprattutto dalla mancanza d'indirizzi parlamentari, che diano alla cooperazione centralità nel dibattito politico, il rapporto tenta di sintetizzare un anno di attività parlamentare sui temi della "lotta alla povertà nel mondo". Si tratta di una sistematizzazione che ActionAid realizza sulla totalità degli atti d'indirizzo, senza la pretesa di essere esaustiva. La raccomandazione contenuta nel rapporto dello scorso anno, che auspicava alla fine di ogni anno di legislatura la predisposizione di una raccolta dell'attività parlamentare sui temi della lotta alla povertà nel mondo, resta ancora attuale.

Dall'inizio della legislatura i temi legati alla cooperazione allo sviluppo sono stati discussi in Parlamento 289 volte<sup>39</sup>, la stessa frequenza con cui è stato trattato il tema dei precari, della cittadinanza e dei reati di corruzione, la metà rispetto alla sedute dedicate alle questioni relative agli avvocati o alle intercettazioni. A fronte di questa marginalità e per ridare centralità politica alla cooperazione allo sviluppo, ActionAid ha intervistato figure centrali della politica italiana, chiedendo un giudizio sugli ultimi anni della politica di cooperazione del nostro paese e le loro ricette per il riallineamento dell'azione italiana ai partner europei e G8<sup>40</sup>.

Per avere una misura dell'attivismo parlamentare sui temi della lotta alla povertà nel mondo è possibile confrontare il numero

39 Openpolis, "Camere Aperte", febbraio 2011.

40 Sono stati intervistati il Min. Frattini, il presidente Fini, l'On. Bersani, l'On. Di Pietro, il presidente Vendola. Le interviste sono pubblicate nel volume "La cooperazione italiana vista dalla politica" (NdR).

### Tabella 4

Primi 15\* Deputati per attività parlamentare sui temi della cooperazione allo sviluppo nel 2011.

\* Si considera un numero di eletti superiori a quello del Senato per tenere conto che la composizione della Camera è tre volte superiore.

1. On. Pianetta (PDL)
2. On. Tempestini (PD)
3. On. Evangelisti (IDV)
4. On. Barbi (PD)
5. On. Di Stanislao (IDV)
6. On. Boniver (PDL)
7. On. Maran (PD)
8. On. Zacchera (PDL)
9. On. Calipari (PD)
10. On. Pezzotta (UDC)
11. On. Fassino (PD)
12. On. Sarubbi (PD)
13. On. Rebesani (PD)
14. On. Quartiani (PD)
15. On. Bossa (PD)

Fonte: elaborazione ActionAid e Openpolis su dati Camera dei Deputati, al 30 giugno 2011.

degli atti di indirizzo presentati sul tema con quello degli anni precedenti<sup>41</sup>: nel 2010 sono state discusse questioni relative alla "lotta alla povertà nel mondo" con più frequenza rispetto all'anno precedente, con un'attività maggiore dalla Camera. Si tratta di un dato importante che potrebbe indicare l'aumento progressivo della sensibilità

41 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).

### Tabella 5

Primi 10 Senatori per attività parlamentare sui temi della cooperazione allo sviluppo nel 2011.

1. Sen. Marcenaro (PD)
2. Sen. Pedica (IDV)
3. Sen. Della Seta (PD)
4. Sen. Di Nardo (IDV)
5. Sen. Bettamio (PDL)
6. Sen. Tonini (PD)
7. Sen. Dini (PDL)
8. Sen. Perduca (PD)
9. Sen. Di Giovan Paolo (PD)
10. Sen. Amati (PD); Sen. Bosone (PD)

Fonte: elaborazione ActionAid e Openpolis, su dati al 30 giugno 2011.

verso i temi della cooperazione nel corso della legislatura, anche dopo la fine della Presidenza del G8 italiano.

ActionAid e Openpolis<sup>42</sup> hanno elaborato per il terzo anno consecutivo la classifica dei Deputati e Senatori più produttivi sul tema della cooperazione allo sviluppo. 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

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

così a innescare una competizione virtuosa. La classifica si basa sulla metodologia di Openpolis per il calcolo della produttività parlamentare<sup>43</sup>, riadattata alla specificità del tema della cooperazione allo sviluppo.

Dall'analisi del dibattito parlamentare è evidente che, a fronte del disinvestimento finanziario del 78% nell'ultimo triennio per la cooperazione, non c'è stata nessuna discussione parlamentare che abbia ripreso in maniera organica e strutturata la questione dell'adeguamento o ammodernamento normativo della disciplina di cooperazione allo sviluppo.

Dall'inizio della XVI legislatura sono state depositate in Parlamento cinque iniziative di legge relative alla riforma organica dell'attuale disciplina, la più recente depositata in Senato a dicembre 2010. Nessuna Commissione o ramo del Parlamento ne ha iniziato la discussione mentre sono state approvate solo due modifiche "chirurgiche" alla legge 49/87 che si inseriscono coerentemente nel solco delle riforme in efficienza promosse dalla DGCS. Una legge d'iniziativa parlamentare bi-partisan ha semplificato la gestione amministrativa (Legge 149/2010) e privilegiato l'acquisto in loco delle derrate alimentari. Infine, con il primo decreto missioni 2011 è stata apportata una modifica all'inquadramento degli esperti di cooperazione allo sviluppo della DGCS, una risposta in urgenza ai limiti di organico (Legge 9/2011). Il decreto legge 107/2011 ha tentato di realizzare una nuova modifica d'urgenza alla Legge 49/87 che riguardava le ONG, bloccata durante la discussione parlamentare di conversione.

A metà giugno 2010, prima del G8 a presidenza canadese, sono state discusse in Commissione Esteri della Camera tre risoluzioni - una di maggioranza e due di opposizione - per impegnare il governo a sostenere l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali, le cui entrate sarebbero da destinare in parte alla cooperazione allo sviluppo<sup>44</sup>. In quell'occasione, il governo ha chiesto e ottenuto che il sostegno alla nuova imposta venisse subordinato all'emergere di un ampio consenso internazionale, legato anche alle conclusioni delle valutazioni d'impatto a livello UE; l'Esecutivo ha respinto l'ipotesi di avere un ruolo guida sul tema.

A luglio 2010, durante la discussione alla Camera della proroga semestrale delle missioni militari internazionali dell'Italia, a fronte della riduzione di 17 milioni euro per gli interventi di cooperazione allo sviluppo è stato chiesto<sup>45</sup> il ripristino delle risorse - ordine del giorno accolto dal governo come raccomandazione, compatibilmente con le

esigenze di finanza pubblica. Con il successivo decreto di proroga si è scoperto che, nonostante i limiti di bilancio, il costo della missione complessiva è cresciuto ancora del 6,8%, mentre gli stanziamenti per la cooperazione sono stati ulteriormente ridotti del 10%.

Successivamente, la Camera ha nuovamente chiesto di ripristinare le risorse finanziarie per gli interventi di cooperazione, progressivamente e sistematicamente decurtate negli ultimi due anni, e ancora una volta il governo le ha accettate come raccomandazione<sup>46</sup>, evitando la votazione.

Durante la conversione del decreto missioni del secondo semestre 2010 al Senato, il governo si è impegnato a definire un piano pluriennale di incremento dei fondi da destinare alla cooperazione allo sviluppo per rispettare gli impegni internazionali già assunti<sup>47</sup>. Nonostante venissero lasciati margini di discrezionalità all'azione dell'Esecutivo senza fissare una chiara scadenza, ad oggi nessun piano di riallineamento è stato prodotto.

Sempre nel 2010, prima della pausa estiva, alla Camera, durante la conversione del decreto legge 78 che prevedeva un taglio a carico della cooperazione allo sviluppo di 42 milioni di euro a partire dal 2011, sono stati presentati alcuni ordini del giorno<sup>48</sup> per non ripartire il taglio a carico della cooperazione allo sviluppo. Il governo ha accettato, compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica. Tuttavia, alla fine il taglio è stato applicato interamente, senza nessuno sconto per la cooperazione allo sviluppo.

Nello stesso giorno il governo si è anche impegnato a reperire risorse per adempiere agli impegni di rifinanziamento della Banca mondiale - contributo da saldare a carico del Ministero dell'Economia e Finanze<sup>49</sup>. In questo caso, la Finanziaria per il 2011 ha individuato risorse aggiuntive, attorno ai 100 milioni di euro<sup>50</sup>.

Un solo atto d'indirizzo parlamentare approvato ha prodotto un pieno risultato. Si tratta di una mozione bipartisan che non prevedeva alcun impegno finanziario ma alcuni temporanei aggiustamenti amministrativi rispetto all'impiego del personale della pubblica amministrazione. L'ordine del giorno - accolto - impegnava il governo a distaccare personale aggiuntivo verso la DGCS per smaltire i rendiconti e saldare i debiti che l'amministrazione aveva verso le ONG per oltre 30 milioni di euro<sup>51</sup>.

46 9/03996-A/002.

47 9/02291/010.

48 9/3638/314; 9/3638/152; 9/3638/32.

49 9/3638/156.

50 Relazione programmatica cooperazione allo sviluppo 2011-2013, dicembre 2010.

51 9/3638/75. A giugno 2011, i debiti dell'amministrazione verso le ONG ammontavano ancora a circa 10 milioni di euro (NdA).

Un altro atto d'indirizzo bipartisan<sup>52</sup> è stato discusso e approvato a fine luglio 2010 in Commissione esteri della Camera ma, a differenza del precedente, non ha prodotto alcun cambiamento nelle azioni dell'Esecutivo. La mozione impegnava il governo a delineare un quadro completo e trasparente sullo stato degli adempimenti dell'Italia rispetto agli impegni assunti in termini di cooperazione allo sviluppo.

Prima dell'inizio della sessione plenaria all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio<sup>53</sup>, nel settembre 2010, alla Camera sono state discusse e votate cinque mozioni per la presentazione di una tempistica credibile per i livelli di aiuto italiano fino al 2015, l'incremento degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, l'indicazione con la massima urgenza al Parlamento degli impegni che non si sarebbero potuti onorare vista la scarsa dotazione finanziaria e il contributo da versare al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria entro fine settembre 2010. Anche la mozione della maggioranza chiedeva all'Esecutivo di fare uno sforzo per calendarizzare esborsi e saldare gli impegni finanziari assunti, destinare il 20% dell'aiuto bilaterale alla sanità di base e all'istruzione e documentare la coerenza tra le politiche di sviluppo e quelle migratorie, commerciali, finanziarie, ambientali e di sicurezza.

A conclusione della discussione, il governo si è impegnato a programmare il versamento dei debiti pregressi, a perseguire la coerenza delle politiche, a sforzarsi di riallineare l'aiuto pubblico dell'Italia, reperendo risorse finanziarie innovative, ma ha respinto la richiesta di fornire un quadro chiaro degli impegni finanziari da saldare e di versare interamente il contributo al Fondo Globale entro fine settembre.

Con l'inizio della sessione di bilancio (ottobre 2010) e la pubblicazione del nuovo taglio del 45% per la cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri, alla Camera e al Senato sono stati presentati ordini del giorno per impegnare il governo al rilancio finanziario della cooperazione allo sviluppo, al ripristino di almeno una parte degli stanziamenti<sup>54</sup>, a destinare 130 milioni dei 250 milioni previsti nel maxi emendamento per Banche e Fondi di sviluppo al pagamento del Fondo Globale, alla garanzia di una maggiore trasparenza riguardo le risorse a bilancio per la partecipazione dell'Italia a Banche e Fondi di sviluppo<sup>55</sup>, ad assicurare il pagamento della quota dovuta anche con specifiche iniziative legislative<sup>56</sup> e a escludere in futuro dai tagli lineari il bilan-

52 7/00380.

53 1/00424; 1/0043; 1/00431; 1/00432; 1/00433.

54 9/03778-A/070; 9/03778-A/032; 0/02464/059/05.

55 9/03778-A/035.

56 02464/054/05.

43 Per il dettaglio sulla metodologia si veda Openpolis, "Rapporto Camere Aperte 2011" (NdA).

44 7/00328; 7/00333; 7/00346.

45 9/02171/004.

## Box 4

### Gli impegni presi dal governo per la cooperazione allo sviluppo di fronte al Parlamento.

Per favorire e incoraggiare lo scrutinio parlamentare e la responsabilizzazione dell'Esecutivo nei confronti di Camera e Senato, ActionAid ha prodotto la sintesi degli **impegni che il governo ha assunto nei confronti del Parlamento nel corso del 2010-2011 e il loro stato d'avanzamento.**

- » Ripristinare le risorse annuali per gli interventi di cooperazione allo sviluppo previste nei decreti missione (74 milioni di euro): **NESSUN PROGRESSO**, ulteriore riduzione nel primo e secondo semestre, nonostante l'aumento del costo della missione.
- » Perseguire e monitorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo: **NESSUN PROGRESSO**, è scomparso il riferimento al tema nel "Piano Efficacia 2".
- » Definire un piano pluriennale di incremento dei fondi da destinare alla cooperazione allo sviluppo che consenta di rientrare nel rispetto degli impegni internazionali già assunti: **NESSUN PROGRESSO**.
- » Reperire risorse per adempiere agli impegni per il rifinanziamento della Fondo di cooperazione allo sviluppo della Banca mondiale: **PARZIALE PROGRESSO**.
- » Pagare la quota dovuta a Banche e Fondi di sviluppo anche con specifiche iniziative legislative: **PARZIALE PROGRESSO**.
- » Distaccare personale aggiuntivo della pubblica amministrazione verso la DGCS per smaltire i rendiconti: **REALIZZATO**.
- » Delinare un quadro completo e trasparente sullo stato degli adempimenti dell'Italia rispetto agli impegni assunti in termini di cooperazione allo sviluppo: **NESSUN PROGRESSO**.
- » Programmare il versamento dei debiti pregressi: **NESSUN PROGRESSO**.
- » Sforzarsi di riallineare l'aiuto pubblico dell'Italia alla media europea: **NESSUN PROGRESSO**, ulteriore taglio.
- » Reperire risorse finanziarie aggiuntive attraverso meccanismi finanziari innovativi: **NESSUN PROGRESSO**.
- » Ripristinare, almeno in parte, gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo: **NESSUN PROGRESSO**, ulteriore taglio.
- » Destinare 130 milioni dei 250 milioni di euro previsti nel maxi emendamento al pagamento del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria: **NESSUN PROGRESSO**.
- » Garantire una maggiore trasparenza riguardo le risorse appostate a bilancio per la partecipazione dell'Italia a Banche e Fondi di sviluppo: **VALUTAZIONE SOSPESA** fino alla sessione di bilancio 2011.
- » Escludere il bilancio della cooperazione allo sviluppo dai tagli lineari: **NESSUN PROGRESSO**, a metà marzo, agli stanziamenti di cooperazione allo sviluppo viene applicato il taglio lineare del 10%.
- » Presentare la relazione sulla partecipazione dell'Italia a Fondi di sviluppo per l'anno in corso prima dell'avvio della sessione finanziaria: **VALUTAZIONE SOSPESA** fino alla sessione di bilancio 2011.

cio della cooperazione allo sviluppo<sup>57</sup>.

Nonostante fossero tutte disposizioni piuttosto cogenti, per la prima volta il governo le ha accolte tutte senza chiedere riformulazioni o mitigare l'obbligatorietà delle richieste. Nella stessa seduta ha respinto gli ordini del giorno relativi all'introduzione della tassazione sulle transazioni finanziarie internazionali.

Nonostante l'impegno assunto, ancora oggi nessun reintegro economico è stato programmato sulla legge 49/87, ulteriormente colpita da un taglio lineare del 10% a marzo 2011, e non c'è stato alcun versamento dell'Italia verso il Fondo Globale né sono state avviate iniziative specifiche per reperire risorse da destinare specificatamente all'APS.

A gennaio 2011 si è conclusa l'indagine conoscitiva all'interno della Commissione Esteri della Camera sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, condotta da un Comitato *ad hoc*. La Camera si è data per la prima volta un luogo dedicato per discutere di cooperazione allo sviluppo, il Comitato per gli Obiettivi del Millennio, che ha iniziato la sua indagine nell'ottobre 2008 per concluderla dopo 26 audizioni adottando un documento d'analisi bipartisan. Il rapporto ha riconosciuto le carenze nella politica di cooperazione italiana, relative soprattutto

alla quantità dell'aiuto, e messo in luce la contraddizione tra i tagli continuamente reiterati e le promesse di presentazione di piani finanziari per riallineare il contributo dell'aiuto italiano agli impegni internazionali assunti<sup>58</sup>.

Dare continuità al lavoro del Comitato è il primo passo per poter realizzare l'unica raccomandazione presente nel documento dell'indagine conoscitiva, che ActionAid sostiene e rilancia agli eletti:

*"Dare seguito alle intenzioni manifestate dal governo in Parlamento in occasione della discussione di diversi atti parlamentari di indirizzo e di controllo è condizione perché il nostro Paese possa recuperare la perdita di posizione internazionale in materia di aiuto allo sviluppo e svolgere una funzione più incisiva a livello internazionale attraverso una più efficace azione di cooperazione allo sviluppo".<sup>59</sup>*

A giugno 2011, con il G20 agricolo in Francia, ogni gruppo parlamentare del Senato ha presentato la propria mozione sull'emergenza alimentare<sup>60</sup> che l'Esecutivo ha accolto. Complessivamente, si tratta di mozioni che hanno impegnato il governo nei processi multilaterali riguardanti le questioni

agricole, ma che dovrebbero influenzare l'elaborazione delle linee guida agricoltura della DGCS, in particolare nell'impegno a sostenere la piccola agricoltura, promuovere le riserve alimentari e valutare attentamente l'impatto dei biocarburanti sulla sicurezza alimentare.

Nello stesso mese, la Commissione Affari Esteri della Camera ha approvato una mozione che impegna il Ministero dell'Economia e Finanze a presentare la relazione sulla partecipazione dell'Italia a Fondi di sviluppo per l'anno in corso prima dell'avvio della sessione finanziaria<sup>61</sup>. Se rispettato, si tratterebbe di anticipare significativamente i tempi, visto che la relazione 2009 è stata trasmessa a maggio 2011.

Infine, a luglio, con l'esame del decreto legge 107/2011 relativo alla proroga delle missioni militari internazionali per il secondo semestre 2011, il Senato ha modificato il testo presentato sopprimendo due disposizioni che abrogavano due articoli<sup>62</sup> della legge 49/87, cancellando le figure di volontari e cooperanti delle ONG e portando da 12 a 20 milioni di euro gli stanziamenti per gli interventi di cooperazione internazionale nei paesi cui fa riferimento il decreto legge<sup>63</sup>.

58 [http://www.camera.it/461?stenog=\\_/dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/millennio/2011/0201&pagina=s010](http://www.camera.it/461?stenog=_/dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/millennio/2011/0201&pagina=s010)

59 Ibid.

60 1/00417, 1/00431; 1/00433; 1/00432.

61 8-00129.

62 DL 107/2011 art 3 commi 14-15.

63 Si tratta di Afghanistan, Pakistan, Libano, Birmania e Sudan. Probabilmente gli 8 milioni aggiuntivi per questi

## Tabella 6

### Sintesi dello stato d'avanzamento della cooperazione italiana sulle raccomandazioni DAC 2010.

Nessun progresso	Progressi limitati	Buon progresso
Nuova legge di cooperazione allo sviluppo	Aumentare la quota di aiuto all'Africa	Elaborazione di una visione condivisa della cooperazione per l'Italia
Chiara strategia di comunicazione al pubblico	Pubblicazione di strategie paese pluriennali	Priorizzazione dei paesi d'intervento
Assunzione di nuove professionalità		Dotare l'unità di valutazione di risorse finanziarie
Ripartire competenze per la coerenza delle politiche		Disseminare gli impegni legati all'efficacia dell'aiuto
Indicazione dei tempi per raggiungere gli obiettivi quantitativi d'aiuto		
Strategia multilaterale condivisa tra MAE e MEF		
Procedere alla modifica normativa per garantire il massimo slegamento dell'aiuto		
Approvare le linee guida per l'agricoltura		
Chiarire l'impiego della Protezione Civile		
Aumentare il volume dell'aiuto umanitario		

Fonte: elaborazione ActionAid su raccomandazioni OCSE/DAC, giugno 2011.

## 06 Prime valutazioni

Per la cooperazione italiana allo sviluppo, il 2010 è iniziato con un chiaro segnale d'ammonimento e una direzione di marcia indicata dall'OCSE/DAC nella *peer review* della cooperazione del nostro Paese<sup>64</sup>. Il documento ha giudicato positivamente le trasformazioni in corso nell'amministrazione volte a una programmazione più organica per garantire un "aiuto più efficace", ma ha riconosciuto che si trattava di riforme che dovevano essere ancora concluse, in un quadro di incertezza finanziaria e d'organico che pesava sulla struttura amministrativa.

In particolare, rispetto a quest'ultimo aspetto, accanto al disinvestimento finanziario il DAC ha registrato come fattori critici: la costante diminuzione del personale di esperti della cooperazione, il limitato rinnovamento dello staff e il continuo e troppo rapido avvicendamento nei ruoli di responsabilità dei funzionari diplomatici.

La *peer review* ha dunque rivolto all'Italia 19 raccomandazioni di riforma in differenti ambiti. Tuttavia, in premessa, l'OCSE domandava all'Italia la ripresa dell'iniziativa dell'Esecutivo volta alla riforma del sistema di cooperazione allo sviluppo con un rilancio dell'investimento pubblico nel settore.

A novembre 2011, il DAC certificherà che di tutte le raccomandazioni rivolte all'Italia solo quattro sono state realizzate, due hanno registrato qualche progresso mentre 13 non hanno segnato alcun avanzamento.

Nel corso della preparazione di questo rapporto, ActionAid ha anche realizzato al-

paesi stanziati durante il dibattito in Senato saranno recuperati, spostando risorse della 49/87 impegnate altrove (NdA).

64 OCSE/DAC, "Peer Review of Italy", novembre 2009.

cune interviste a funzionari ed esperti della cooperazione allo sviluppo del MAE e del MEF chiedendo una valutazione informata delle recenti trasformazioni realizzate nel nome della maggiore efficacia. Le maggiori criticità riguardano la messa in opera del "Piano efficacia" che, con l'aumento dei gruppi di lavoro interni e dei costi di transazione, presenterebbe il rischio di uno scivolamento autoreferenziale della DGCS. La standardizzazione delle procedure risulterebbe quasi essere un blocco alla speditezza dell'azione e all'indipendenza degli esperti di cooperazione allo sviluppo a favore dei funzionari diplomatici.

La maggiore standardizzazione viene comunque ritenuta necessaria, ma solo se realizzata in modi che tengano conto delle attuali risorse o se accompagnata a maggiori investimenti, altrimenti si corre il rischio della paralisi amministrativa. Ad esempio, la perdurante mancanza di un manuale chiaro di procedure aggiornato, renderebbe l'attuale trasformazione amministrativa non solo di difficile applicazione da parte di tutto il personale, ma difficilmente replicabile e trasmissibile nel lungo periodo, anche con l'arrivo di nuovi funzionari. In questo senso anche il DAC ha avvertito la DGCS dell'esigenza di porre un limite alla perdita di competenze istituzionali nella cooperazione allo sviluppo causata dalla frequente rotazione dei dirigenti diplomatici. Questi ultimi, infatti, nuovi funzionari diplomatici, si troveranno a dover portare avanti il processo di razionalizzazione in corso senza necessariamente avere alcuna esperienza pregressa di cooperazione.

Infine, l'esercizio d'efficacia, con l'aumento dell'utilizzo di alcune forme d'aiuto "politico"<sup>65</sup> minerebbe l'indipendenza degli

65 Ad esempio il sostegno diretto al bilancio, vale a dire il trasferimento diretto di risorse da governo a governo (NdA).

esperti, con un impatto sulle ragioni proprie e indipendenti della cooperazione allo sviluppo sempre più legata alle esigenze della politica estera.

In senso opposto, tutte queste azioni in nome dell'efficacia sarebbero la dimostrazione di una tardiva ma necessaria presa di responsabilità nel tentativo di dare omogeneità a tutta l'azione di cooperazione italiana. Dettagliare maggiormente la programmazione, produrre manuali operativi, investire nella formazione e dotare gli esperti di obiettivi individuali sono considerati strumenti per rendere ulteriormente più chiare e meno arbitrarie le scelte fatte in questi ultimi tre anni.

C'è consenso da parte di tutti gli intervistati nel sostenere che per parlare di "vera efficacia" sarebbe necessario modificare l'attuale impianto legislativo, pur ammettendo l'impossibilità di realizzarlo in questa congiuntura politica. Sull'urgenza di una riforma complessiva concorda anche la Corte dei Conti, che nel Rendiconto dello Stato 2010 riconosce<sup>66</sup> che la parte più in difficoltà del Ministero degli Affari Esteri è la cooperazione allo sviluppo, a causa del mancato adeguamento della normativa ai nuovi approcci di aiuto pubblico allo sviluppo.

La legge 49/87, in continuità con quanto avvenuto all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso e durante questa legislatura, potrebbe comunque essere ancora modificata "chirurgicamente" per realizzare alcune iniziative pilota o per alleggerire i controlli e procedure amministrative, come è avvenuto con la legge 149/2010 o con il tentativo fatto nel decreto legge 107/2011.

66 Corte dei Conti, "Rendiconto Generale dello Stato 2010", giugno 2011.

## Box 5

### L'impatto dell'aiuto.

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>A</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. Inoltre, esse 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 Ottanta del secolo scorso, l'aiuto è stato soprattutto strumento di politica estera, funzionale al confronto tra blocchi e non destinato a sconfiggere la povertà. D'altra parte, diversi sono gli studi che dimostrano l'efficacia dell'aiuto:

- » La valutazione comparata di 68 studi che valutavano la relazione tra aiuto allo sviluppo e crescita economica ha stabilito che l'assistenza esterna allo sviluppo ha un impatto positivo sulla crescita economica di un paese<sup>B</sup>.
- » L'aiuto mitiga il rischio dell'investimento diretto estero in paesi instabili. L'aiuto può frenare significativamente la fuga d'investitori privati di cinque volte in caso d'instabilità<sup>C</sup>.
- » 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>D</sup>.
- » L'aiuto migliora la percezione che le imprese hanno di un paese, facilitandone gli investimenti<sup>E</sup>.
- » L'aiuto a sostegno della società civile aumenterebbe la probabilità che si affermino sistemi politici democratici multipartiti. Infatti, con l'aumento delle risorse a sostegno della società civile pari allo 0,01% del PIL del paese partner, aumenterebbe fino a otto volte la probabilità del paese di essere considerato libero<sup>F</sup>.
- » L'incremento di un euro procapite all'anno a un paese per il sostegno della lotta all'HIV/AIDS aumenta la copertura dei farmaci salva-vita tra il 3 e il 5%<sup>G</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 per tutta la regione<sup>H</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>I</sup>.
- » L'aiuto ha un impatto positivo sull'incremento degli investimenti in infrastrutture soprattutto nei Paesi meno avanzati<sup>L</sup>.
- » L'incremento dell'aiuto per la salute favorirebbe l'accesso della popolazione alle strutture sanitarie: un incremento del 10% al sostegno alla spesa sanitaria del paese partner si traduce in un uguale incremento di persone che accedono alle strutture sanitarie pubbliche o private<sup>M</sup>. All'aumento dell'1% dell'aiuto alle ONG corrisponde una riduzione dello 0,01% del tasso di mortalità infantile<sup>N</sup>.
- » L'incremento dell'aiuto procapite di un dollaro all'anno aumenta del 12% la partecipazione scolastica<sup>O</sup>.
- » 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>P</sup>.
- » L'aiuto prevedibile nel lungo periodo riduce la fuga di capitali e aumenta gli investimenti endogeni nel paese partner<sup>Q</sup>.
- » Il raddoppio dei livelli d'aiuto ridurrebbero l'intensità del consumo energetico del 9% nei Paesi in via di sviluppo, anche se non avrebbero un impatto significativo sull'intensità di emissioni di anidride carbonica<sup>R</sup>.
- » L'aiuto promuove l'immagine del paese donatore tra la popolazione del paese partner. In Pakistan, dopo l'assistenza ricevuta col terremoto del 2005, nelle aree soccorse, il livello di fiducia della popolazione locale verso gli europei e americani era aumentato del 32% rispetto alla percezione generale nel resto del Paese<sup>S</sup>.

<sup>A</sup> Moyo D., "Dead Aid", 2009.

<sup>B</sup> J. Makasha, F. Tarp, "Aid and Growth, what meta analysis reveals", Wider, 22/2011.

<sup>C</sup> J. Youna, "Foreign Direct Investment, Aid and Terrorism", gennaio 2011.

<sup>D</sup> Joppe de Ree, "Aiding violence or peace", Journal of economic development 88, 2009.

<sup>E</sup> E. Ferro, "Foreign Aid and Business bottlenecks", World bank, Working Paper, gennaio 2011.

<sup>F</sup> S. Khalivity, I. Vlachaki, "Democratic aid and democratization of recipients", June 2009, Contemporary economic policy.

<sup>G</sup> C. Peiffer, "Foreign Assistance and the struggle against HIV/AIDs", Journal of Development studies, aprile 2010.

<sup>H</sup> Loxley J., "Aid effectiveness in Africa", Journal compilation, 2008.

<sup>I</sup> Chauvet I., Guillaumont F., "Aid and growth revised", 2004.

<sup>L</sup> K. Gyimah-Brempong, "Aid and investment in LDC", Journal of international trade and economic development, giugno 2010.

<sup>M</sup> Drabo A., "Remittances and foreign aid in the access to health care services", CERDI 2009.

<sup>N</sup> Minoiu C., "Aid and growth a positive long run relation", 2007.

<sup>O</sup> R. Aiglepiepierre, "Aid and primary education", giugno 2010.

<sup>P</sup> Neagu I., "Remittances stability", World Bank 2009.

<sup>Q</sup> Collier P., "Aid and capital flight", 2003.

<sup>R</sup> B., Kretschmer, "Does foreign aid reduce energy and carbon intensities in developing countries?", febbraio 2010.

<sup>S</sup> Tahir Andrabi, "In Aid we trust", World Bank research paper, settembre 2010.

## Conclusioni Prima Parte

### Una leadership per una politica pubblica di cooperazione allo sviluppo

La riduzione ai minimi degli stanziamenti della Direzione per la cooperazione allo sviluppo, rispetto alle altre direzioni del MAE, e lo svuotamento delle sue risorse umane per alcuni costituisce la prova dell'insostenibilità dell'attuale attribuzione della delega per la cooperazione allo sviluppo al Ministro degli Affari Esteri. Le ONG hanno da tempo chiesto di attribuire a uno dei sottosegretari la delega esclusiva per la cooperazione allo sviluppo, eventualmente con la sua nomina a Vice-ministro<sup>67</sup>. Durante la XV legislatura, infatti, la presenza di un Vice-ministro con delega specifica per la cooperazione allo sviluppo aveva conciso con l'incremento dell'86% in due anni degli stanziamenti gestiti dalla DGCS, che era arrivata a rappresentare un terzo del bilancio di tutto il Ministero degli Esteri, a fronte dell'attuale 10%.

All'insediamento della XVI legislatura, la scelta del Ministro degli Esteri di mantenere a sé le deleghe per l'Africa Sub-Sahariana e la cooperazione allo sviluppo era stata giustificata dalla necessità di far convergere le due agende fino al G8, una scelta che sembra essere stata implicitamente confermata anche dopo. Di conseguenza, il ruolo di Ministro impedirebbe di poter assumere pienamente la guida politica e la difesa della cooperazione allo sviluppo anche contro altre Direzioni del Ministero. In questo assetto, il vertice amministrativo della coope-

razione italiana si troverebbe eccessivamente esposto al pubblico, alla politica e ai media.

Anche di fronte alle sollecitazioni parlamentari sui temi della lotta alla povertà, l'Esecutivo ha inviato a dibattere in Parlamento differenti Sottosegretari agli Esteri (l'On. Craxi, il Sen. Mantica e l'On. Scotti). Talvolta sono intervenuti sottosegretari di altri dicasteri, dall'Economia alla Presidenza del Consiglio (Sottosegretario Casero, Sottosegretario Ravetto). Nel corso del 2010 e del 2011 il Ministro degli Affari Esteri non è mai intervenuto di fronte alle Camere per riferire specificatamente sui temi della cooperazione allo sviluppo in Parlamento. In questa congiuntura la novità è forse rappresentata dal fatto che è il Direttore generale che viene spesso chiamato in audizione a riferire sullo stato della cooperazione allo sviluppo, segno della sua esposizione alla politica.

Mentre la struttura della DGCS è finanziariamente e per organico in difficoltà e le dotazioni finanziarie del MAE non consentono un'azione internazionalmente riconoscibile - addirittura neppure la normale attività di politica estera come la ratifica di trattati sottoscritti - emergono nuovi soggetti dell'Amministrazione che conducono azioni di politica estera, anche su questioni rilevanti.

La crisi nel Nord Africa ha dimostrato l'emergere di attori pubblici e privati che diventano protagonisti dell'azione esterna dell'Italia. All'avvio della crisi sulla sponda Sud

del Mediterraneo, stanziamenti per l'aiuto pubblico allo sviluppo limitati hanno reso la risposta di cooperazione allo sviluppo o d'emergenza dell'Italia più difficile. Infatti, la nostra cooperazione ha potuto rispondere alla crisi principalmente attraverso crediti d'aiuto, poiché vi sono disponibilità finanziarie ancora piuttosto cospicue, permettendole di stanziare 100 milioni di euro di nuovi crediti ma con procedure troppo lente per l'emergenza.

La risposta italiana all'emergenza libica ha utilizzato soprattutto voli umanitari messi a disposizione del Ministero della Difesa, ma nel complesso l'Italia ha contribuito per 1,5 milioni di euro a finanziare la risposta ai bisogni umanitari del paese - tredicesimo donatore europeo dopo Grecia e Finlandia e quasi al pari dell'Austria<sup>68</sup>. Anche riconoscendo questi limiti d'azione il decreto legge 107/2011 ha stanziato 8 milioni di euro a favore del MAE per gestire l'emergenza libica.

L'emergenza con la Tunisia ha visto un ruolo da protagonista del Ministero dell'Interno. Il Ministero dell'Economia ha proposto forme di finanziamento alternative per sostenere la transizione democratica e ha annunciato un incontro tra tutti i Ministri delle Finanze del bacino mediterraneo, per la ricostruzione dell'area.

Non si tratta quindi solo di altre amministrazioni dello Stato che si

<sup>67</sup> Per ultimo si registra "Appello del coordinamento ONG COCIS", marzo 2011.

<sup>68</sup> Sito ECHO, al 23 luglio 2011, <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>

candidano a co-gestire la politica estera italiana al di là del Ministero degli Affari Esteri ma anche di realtà private che sostengono la proiezione esterna del Paese in aree d'interesse nazionale dove però non ci sono le risorse pubbliche per intervenire. Il rischio è che si accentui la frammentazione e rarefazione della politica estera italiana rendendo impossibile la definizione e conseguimento dell'interesse nazionale pubblicamente definito<sup>69</sup>.

Colpisce, infine, la posizione a livello internazionale del nostro Paese che continua a ribadire gli impegni in termini di incrementi di aiuto. Nel settembre 2010 alle Nazioni Unite, l'Italia ha sottoscritto una dichiarazione che raccomandava a tutti i paesi donatori di stabilire un calendario di incremento preciso. Nel maggio 2011, al Consiglio europeo Affari Esteri, il nostro Paese ha approvato un documento dove è stato riaffermato l'impegno a stanziare lo 0,7% del PIL per l'aiuto allo sviluppo entro il 2015, mettendo in atto riforme straordinarie per recuperare il ritardo. Tuttavia, in termini di aiuto pubblico allo sviluppo assunti e ribaditi recentemente, ancora non si registra alcuna inversione di tendenza.

<sup>69</sup> Il pacchetto di aiuti dall'Italia al Consiglio nazionale di Transizione Libico proviene da Unicredit e ENI, per un totale di 500 milioni di euro - Il Sole 24 ore, 1 giugno 2011.



# La cooperazione italiana vista dal Sud





## Tabella 7

### Percezione delle performance dell'aiuto italiano in 12 paesi\*, risultati 2010.

\* Si tratta di: Bolivia, Etiopia, Gambia, Ghana, Honduras, Malawi, Mozambico, Nicaragua, Niger, Senegal, Sierra Leone e Zambia.

	Allineamento con le priorità del Paese	Qualità dell'assistenza tecnica	Flessibilità
Valutazione	Sufficiente	Insufficiente	Gravemente insufficiente
Posizione rispetto UE	Al di sotto	Al di sotto	Al di sotto

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 quasi mai riescono ad arrivare all'attenzione dei decisori politici, dei contribuenti e, soprattutto, dei cittadini dei paesi donatori - i veri "azionisti" dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Tuttavia, utilizzando i dati dei pochi sondaggi esistenti, è possibile tentare di tracciare un quadro della percezione della qualità dell'operato italiano da parte dei governi partner.

In sintesi, dai risultati emerge che la cooperazione italiana è considerata un buon partner di sviluppo per quanto riguarda l'impegno a dialogare con il governo e la volontà a sostenerne la strategia nazionale di sviluppo. Le aree che, invece, assegnano al nostro Paese i punteggi più bassi riguardano le dimensioni amministrativo-gestionali: risorse destinate soprattutto a soggetti italiani, scarsa flessibilità, scarsa certezza e prevedibilità per le risorse pluriennali e scarso coordinamento con gli altri donatori presenti in loco. Nel paragone con le performance europee medie, la qualità dell'assistenza italiana viene percepita sempre inferiore, tranne che per l'impegno al dialogo politico in merito alle strategie di sviluppo.

L'Italia, inoltre, è membro di accordi di valutazione congiunta delle performance in Afghanistan, Tanzania, Vietnam, Zambia. Non ne fa parte in Burkina Faso, paese

non prioritario per la cooperazione italiana, nonostante l'impegno di aderire a tutti i meccanismi di monitoraggio congiunto a livello europeo, assunto nel dicembre 2010. Solo Afghanistan e Mozambico valutano regolarmente le azioni dei paesi donatori.

Nell'ultima valutazione pubblicata dal **governo afgano**<sup>1</sup> è emerso che il 72% dell'assistenza italiana utilizza i sistemi finanziari del governo afgano, al di sopra della media dei donatori. Tuttavia solo il 43% dell'aiuto italiano risulta riportato nel bilancio, contro il 52% degli altri donatori.

È stato inoltre evidenziato il carattere frammentato dell'azione italiana - con oltre duecento iniziative dalla dimensione finanziaria ridotta, rispetto a quella degli altri donatori. La DGCS replica che comunque l'aiuto italiano è stato concentrato in quattro settori (strade, sviluppo rurale, *governance* e *rule of law*, sanità e aiuto umanitario) e distribuito su circa 40 iniziative negli ultimi tre anni, che solo amministrativamente figurano in numero maggiore a causa delle modalità di erogazione del finanziamento italiano.

Nelle varie conferenze internazionali l'Italia si è impegnata a contribuire complessivamente alla ricostruzione afgana con un impegno pari a 753 milioni di dollari (dal 2002 al 2013) ma fino al 2010 ne ha sborsati 540, a fronte di impegni per 645 milioni per lo stesso periodo. Tranne per il 2007, l'Italia ha sempre sborsato meno di quanto promesso, con un picco negativo lo scorso anno, quando ha erogato solo

il 40%. In questo caso la DGCS replica che una valutazione su base annuale è fuorviante poiché risente delle procedure amministrative e il dato va ricavato su tutto il periodo. In quest'ultimo caso, tra i primi 15 donatori per impegno finanziario in Afghanistan, l'Italia è ottava per esborsi. La DGCS conclude affermando che la controparte afgana non ha mai sollevato la questione dell'imprevedibilità annuale dell'aiuto come una criticità del contributo italiano al Paese.

Nel caso del **Mozambico**, il governo ha valutato la qualità dell'azione dei paesi donatori dal 2005<sup>2</sup>. Negli anni la performance italiana è parzialmente migliorata tanto che il nostro Paese è passato da essere considerato un "donatore al di sotto della media" all'essere "nella media". Il miglioramento è dipeso dall'aumento della quota di assistenza canalizzata direttamente nel bilancio pubblico del Mozambico, passata da un quinto a quasi la metà nel 2010. L'azione della cooperazione italiana nel Paese ha rispettato tutte le promesse finanziarie del triennio ed è riuscita a realizzare missioni di verifica completamente coordinate con gli altri donatori. Nella trasmissione puntuale al governo del Mozambico di informazioni complete, relative agli interventi realizzati, la performance dell'Italia è stata sempre buona. Infine, nella richiesta formulata dal Mozambico a tutti i donatori di escludere l'aiuto dall'esenzione fiscale, una richiesta importante per un paese altamente dipendente dall'aiuto per renderlo in grado di generare risorse proprie, l'Italia ha rispettato completamente questo impegno.

<sup>1</sup> Disponibile all'indirizzo: [http://www.budgetmof.gov.af/units/Aid\\_Coord\\_Effectiveness/ACU\\_Resources/DFR%202010/Development%20Cooperation%20Report%202010\\_Final.pdf](http://www.budgetmof.gov.af/units/Aid_Coord_Effectiveness/ACU_Resources/DFR%202010/Development%20Cooperation%20Report%202010_Final.pdf)

<sup>2</sup> Il documento di valutazione delle performance del 2010 è disponibile al sito [www.pap.org.mz](http://www.pap.org.mz)

Rispetto delle promesse finanziarie	Ritardi medi nei pagamenti	Impegno nel dialogo politico con il Paese	Legamento	Coordinamento con altri donatori
Insufficiente	6 mesi	Buono	Gravemente insufficiente	Insufficiente
Al di sotto	Peggior	Migliore	Al di sotto	Al di sotto

Fonte: HIPC-CBP Survey, 2011.

Alle opinioni dei governi sulla cooperazione italiana ActionAid ha deciso di affiancare anche quelle di una parte della società civile. Lo scorso anno l'analisi aveva documentato le percezioni della società civile in tre paesi prioritari per la cooperazione italiana: **Afghanistan, Libano e Mozambico**<sup>3</sup>.

Nel 2010, il giudizio complessivo dato dalla società civile dei tre paesi all'operato della nostra cooperazione è dipeso molto sia dall'investimento dell'Italia sia dal tipo di relazione che le ONG o le organizzazioni della società civile avevano con la nostra cooperazione. Le aree critiche comuni emerse sono state la scarsa puntualità dell'esborso, il legamento dell'aiuto a soggetti italiani, ONG o esperti, la limitata trasparenza della programmazione strategica di medio termine e l'impossibilità di accedere direttamente ai fondi.

Quest'anno l'analisi guarda ai **Territori Palestinesi**, il quarto partner per importanza di finanziamenti ricevuti negli ultimi due anni, con un esborso medio annuo di circa 55 milioni di dollari.

## Le percezioni della società civile nei Territori Palestinesi<sup>4</sup>

La cooperazione italiana, negli ultimi 13 anni, è stata una presenza costante nei Territori Palestinesi, con novanta iniziative e un esborso complessivo nell'ultimo decennio pari a 220 milioni di euro. Con la crisi umanitaria a Gaza è stato avviato un programma d'emergenza sul territorio dalla disponibilità finanziaria di 12 milioni di euro. Secondo gli ultimi dati disponibili, circa 7 milioni di euro della cooperazione italiana sono andati a sostenere interventi delle ONG. In generale, gli interventi settoriali sostenuti dal nostro Paese sono molteplici, da iniziative per la salute di base, all'appoggio alla comunità beduina, a iniziative di micro-credito per cooperative femminili.

Nella valutazione sono state intervistate nove organizzazioni (sette locali e due italiane), tutte riceventi fondi dalla cooperazione italiana attraverso rapporti di partenariato con ONG italiane. La dipendenza finanziaria dall'Italia può aver contribuito a distorcere parzialmente in senso positivo i risultati.

In generale, la nostra cooperazione è considerata operare complessivamente sopra la media dei donatori presenti nel territorio palestinese e le organizzazioni intervistate hanno apprezzato soprattutto l'impegno multisettoriale dell'azione italiana in loco. Tuttavia, la relazione è considerata troppo mediata e il rapporto di partenariato è percepito come troppo distante. Le ONG

locali hanno la convinzione di non riuscire a contribuire con le loro idee e analisi alla programmazione e al miglioramento strategico dell'azione italiana nei Territori Palestinesi. Nel complesso, la relazione di partenariato è giudicata positiva ma con la possibilità di ottenere risultati ancora migliori se fossero messi in atto sforzi di comunicazione più diretta.

Le organizzazioni intervistate hanno riconosciuto l'impegno italiano nelle zone più povere del territorio e nella promozione dei diritti delle donne. La trasparenza strategica e la capacità di coordinamento della cooperazione italiana verso la società civile locale sono considerate migliori, rispetto al resto dei donatori, nello sforzo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni tra organizzazioni attive nello stesso settore. Rispetto alle aree tematiche d'intervento, le ONG intervistate hanno riconosciuto un'azione distintiva dell'Italia per il settore agricolo, la salute di base e il sostegno alla società civile. Ancora scarsamente prevedibile rimane, invece, la tempistica degli esborsi.

Nel complesso la cooperazione italiana viene valutata positivamente ma si sottolineano alcune criticità che riguardano i trasferimenti finanziari non puntuali e lo scarso dialogo diretto. Infine, viene messo in evidenza come l'impegno finanziario italiano sia molto modesto, distribuito a pioggia e sovraccarico di troppi obiettivi per poter produrre risultati di sviluppo tangibili. Il riorientamento suggerito è una maggiore concentrazione sul settore agricolo a sostegno dei gruppi più poveri.

<sup>3</sup> ActionAid, "Italia e la lotta alla povertà 2010, cala il sipario", giugno 2010.

<sup>4</sup> Studio preliminare realizzato da ActionAid MS in Palestina, tra marzo e aprile 2011. L'Ufficio locale della cooperazione italiana ha facilitato i contatti con le ONG locali.

# Seconda Parte

Identikit dell'aiuto italiano  
nel 2010



Foto: Jenny Matthews/ActionAid

In questa sezione, attraverso dieci domande, si cercherà di tracciare un profilo della cooperazione italiana allo scopo di metterne in evidenza le componenti di eccellenza e le aree critiche<sup>1</sup>. La credibilità e il peso dell'Italia dipendono anche dalla sua capacità di essere un "buon donatore" aderendo alle pratiche adottate a livello internazionale.

Nel 2005, il Consiglio affari generali dell'Unione europea ha approvato l'*European Consensus on Development* una "visione comune" delle finalità e modalità di fare cooperazione allo sviluppo. Da allora, ogni anno, si tengono almeno due Consigli generali europei che prevedono l'adozione di decisioni e impegni europei relativi alla cooperazione allo sviluppo.

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

Nel 2010 l'Unione europea ha mancato l'obiettivo collettivo dello 0,56% per 14 miliardi di euro, adempiendo solo per quattro quinti al proprio impegno verso i Paesi in via di sviluppo. In termini relativi, sul nostro Paese grava la maggiore responsabilità di questo evidente fallimento europeo (38%)<sup>2</sup>.

Nel 2010, il peso dell'APS italiano sul PIL nazionale è stato dello 0,15% - a fronte di una media europea dello 0,46% - con una contrazione in termini reali del 32% rispetto al 2008. In termini assoluti si tratta di uno stanziamento pari a 2,3 miliardi di euro. Rispetto alla contrazione dell'economia, dopo l'Austria e la Repubblica Slovacca, l'Italia è il paese che taglia di più il proprio aiuto. Al netto delle cancellazioni del debito, il rapporto APS/PIL italiano nel 2010 è stato dello 0,14%.

Per il nostro Paese, raggiungere l'obiettivo europeo per il 2010 dello 0,51% del PIL in APS (7,7 miliardi di euro<sup>3</sup>) equivarrebbe a un cappuccino al giorno per ogni famiglia, la metà di quanto versato all'UE per l'infrazione delle quote latte<sup>4</sup> e pari al 6,4% dell'evasione fiscale nazionale<sup>5</sup>, al 13% del costo della corruzione<sup>6</sup> o a meno

1 È importante premettere che il quadro della cooperazione italiana descritto è in gran parte basato sul periodo 2000-2009, almeno per quanto riguarda i dati dettagliati. I tempi della reportistica internazionale sull'aiuto non consentono di estendere l'analisi al 2010-2011 (NdA).

2 Commission Staff Working Document, "EU Accountability Report on Financing for Development 2011".

3 Ibid.

4 Corriere della Sera 15 luglio.

5 Il Sole 24 ore del 16 aprile 2011.

6 Il costo per la collettività della corruzione in Italia è stimato a circa 60 miliardi di euro l'anno, Corte dei Conti (NdA).

## Box 6

### Gli elementi del “consenso” europeo

#### Quantità dell'aiuto

- » Destinare, in media, lo 0,39% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2006 (0,33% a livello individuale) e, con un aumento progressivo, raggiungere l'obiettivo collettivo intermedio dello 0,56% nel 2010 (0,51% per ogni paese membro dell'UE prima del 2003) per arrivare allo 0,7% nel 2015 (marzo 2002, maggio 2005).
- » Far esaminare annualmente piani di spesa futuri per l'aiuto pubblico allo sviluppo dal Consiglio europeo (giugno 2010).

#### 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 (maggio 2005).

#### Settori

- » Tutelare i beni comuni, ambiente e salute (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 (maggio 2005) e stanziare tempestivamente risorse per catastrofi umanitarie che siano proporzionali alla loro gravità (dicembre 2007).

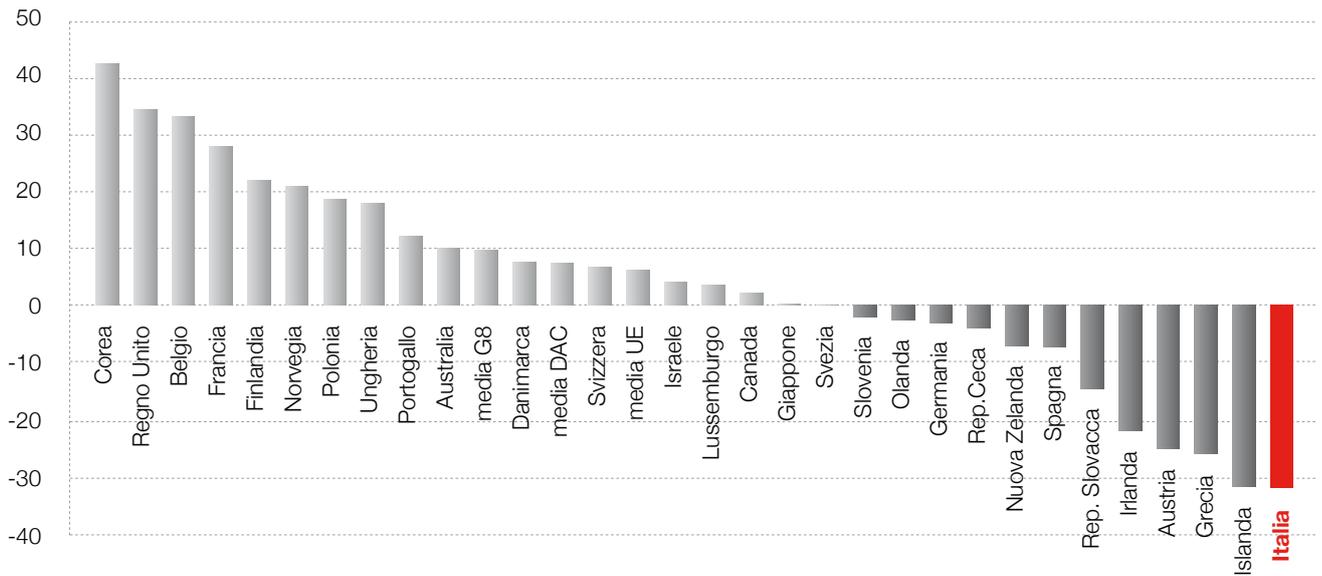
#### Coerenza delle politiche

- » 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'allocazione di risorse pluriennali, da erogare sulla base delle performance del paese partner, utilizzando dove possibile il sostegno diretto ai bilanci statali - General budget support (maggio 2007).
- » Promuovere il coordinamento e la complementarità 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 (maggio 2007).
- » Avanzare nel processo europeo di divisione del lavoro, riducendo la frammentazione dell'aiuto (giugno 2010).
- » Aumentare la trasparenza dell'aiuto pubblicando tempestivamente le informazioni e piani di esborso pluriennali (dicembre 2010).
- » Ridurre le condizioni agli aiuti e l'obbligo di vincolare l'aiuto all'acquisto beni e servizi nazionali (giugno 2008).

Variazione % APS 2008-2010 paesi DAC. Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, aprile 2011.



di un terzo della spesa nazionale per gli armamenti.

Nonostante la crisi e i tagli al bilancio, infatti, l'Italia ha mantenuto gli stessi livelli di spesa militare mentre dodici paesi dell'Europa a 27 hanno fatto una scelta diversa, riducendola. Fra questi, quattro sono quelli che sono riusciti a raggiungere l'obiettivo intermedio dello 0,51% di APS/PIL<sup>7</sup>.

Dopo l'ultimo probabile aumento dell'aiuto italiano tra il 2011 e il 2012 - arrivando forse allo 0,17% nel 2011 - per effetto di operazioni di cancellazione del debito la Commissione europea stima una contrazione costante fino allo 0,09% nel 2015 - pari di fatto ai nostri trasferimenti obbligatori all'UE per la cooperazione allo sviluppo - con un impegno inferiore a quello di Romania e Bulgaria.

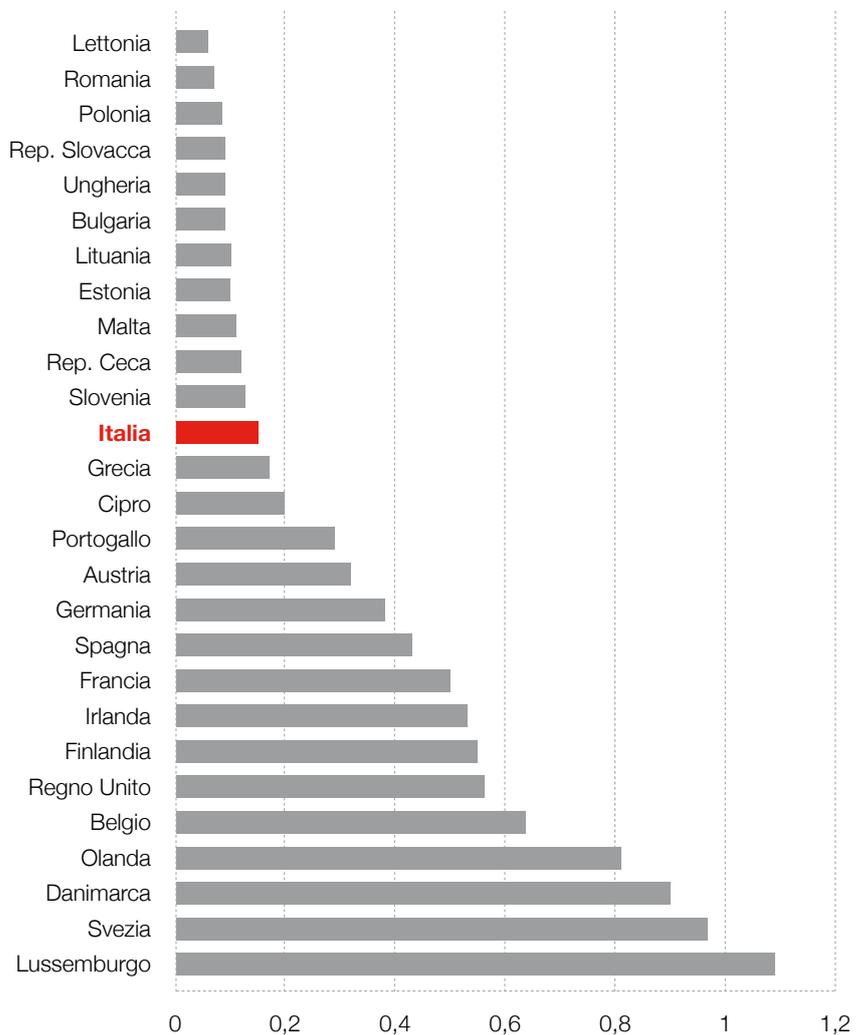
Per raggiungere l'obiettivo europeo dello 0,7% entro il 2015 l'aiuto italiano dovrebbe avere un incremento annuo del 114% (circa 2 miliardi di euro in più all'anno). Si tratta di un'opzione finanziariamente e politicamente molto difficile anche alla luce dei limiti della struttura di gestione, a meno che non si avvii un processo di riforma gestionale.

Un livello quantitativo di partenza così basso rende praticamente impossibile per il nostro Paese raggiungere l'obiettivo europeo per il 2015. A fronte di questo scenario, che ha ripercussioni fortemente negative sulla performance e credibilità dell'Europa, il Commissario europeo allo sviluppo ha fissato un obiettivo minimo per l'Italia, una "soglia di credibilità" pari allo 0,28% del PIL<sup>8</sup>.

Grafico 5

APS/PIL donatori EU nel 2010.

Fonte: elaborazione ActionAid su dati Commissione Europea, aprile 2011.



7 Gli unici paesi dell'Europa a 27 che hanno aumentato la spesa militare sono: Austria, Cipro, Finlandia, Germania, Grecia, Polonia e Portogallo (NdA).

8 Intervista Commissario UE allo sviluppo su Reuters, 6 aprile 2011.

## 02 Come è fatto l'aiuto italiano?

I livelli complessivi di aiuto italiano dipendono fortemente dai **contributi obbligatori** al Fondo europeo di sviluppo (FES) e al bilancio comunitario (in totale, più di un miliardo di euro l'anno) che, per il loro carattere inderogabile, consentono al nostro Paese di mantenere un livello garantito di aiuto pari allo 0,08% del PIL. Nel periodo 2004-2010, l'aiuto automaticamente canalizzato verso l'UE ha rappresentato il 39% dell'APS italiano, la quota più elevata dopo la Grecia. Negli ultimi due anni la quota obbligatoria UE ha toccato il 53%, la più alta fra gli Stati membri mentre la quota dell'aiuto europeo di Francia e Germania, paesi che contribuiscono in proporzioni paragonabili all'Italia al bilancio comunitario, è attorno a un quinto del loro APS complessivo.

Nell'ultimo biennio, per effetto dei tagli, l'aiuto del nostro Paese viene di fatto "comunitarizzato" ossia gestito per oltre la metà dalla Commissione europea secondo strategie che l'Italia soltanto in parte può determinare e su cui l'influenza del nostro Paese è ulteriormente ridotta alla luce dei risultati negativi della cooperazione italiana che zavorrano i livelli europei.

Un'altra componente importante dell'aiuto italiano riguarda le cancellazioni del debito, legate al recepimento di decisioni multilaterali. Le operazioni di remissione dei nostri crediti, dal 2001 in avanti pari a 8 miliardi di dollari<sup>9</sup>, hanno rappresentato il 20% di tutto l'aiuto, interessando per il 62% l'Africa Sub-Sahariana e per l'86% i debiti che lo Stato aveva assunto dalle assicurazioni sul rischio d'investimento nei PVS delle imprese italiane.

Nel 2010 le cancellazioni hanno costituito

<sup>9</sup> Per il dato 2010 si assume che verrà conclusa la cancellazione del debito verso la Rep. Dem. del Congo (circa 660 milioni di euro).

### Box 7

#### L'aiuto fantasma: mostrare più aiuto spendendo di meno

Il problema dell'"aiuto fantasma" deriva sia dalla definizione ancora ampia di APS sia dall'assenza di un organo indipendente che verifichi la correttezza delle spese che i donatori riportano come aiuto<sup>A</sup>.

Costituiscono "aiuti fantasma" tutti quei finanziamenti contabilizzati come aiuto, ma che non sono trasferimenti finanziari effettivi ai Paesi in via di sviluppo. Nel 2010, l'aiuto fantasma dell'Italia costituiva circa l'8,7% del totale (7% nel 2009), un risultato comunque migliore dalla media dei partner UE e G8, dove le quote dell'aiuto fantasma superavano il 10%.

Il problema di che cosa si possa intendere come aiuto porta, ad esempio, a mettere in dubbio la scelta italiana del 2009 di inserire come spese di aiuto allo sviluppo anche la formazione di unità dell'esercito albanese per consentirle di raggiungere gli standard qualitativi della NATO o l'addestramento di piloti militari albanesi (per un totale di circa 300 mila euro).

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

## Tabella 8

Andamento APS Italia spendibile (APS totale - contributi obbligatori UE - cancellazioni del debito), 1999-2011.

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>APS/PIL spendibile</b>	0,09	0,05	0,09	0,08	0,06
<b>APS/PIL</b>	0,15	0,13	0,15	0,20	0,17
<b>% APS spendibile</b>	56,6	37,9	61,1	39,4	36,7

l'8% dell'APS italiano, in crescita rispetto al 5,1% del 2009. Nel 2011 questa componente potrebbe rappresentare un quarto di tutto l'aiuto italiano, a causa della cancellazione a favore della Repubblica Democratica del Congo a fine 2010, determinando un temporaneo incremento del rapporto APS/PIL fino allo 0,17%. Dopo dieci anni di significative cancellazioni, rimarrebbero meno di 3 miliardi di euro da cancellare<sup>10</sup>.

Contabilizzare completamente le cancellazioni del debito come aiuto pubblico allo sviluppo, pur essendo consentito dalle norme di reportistica del DAC, è oggetto di critiche perché considerato una parte determinante del cosiddetto **"aiuto fantasma"** che gonfia le cifre complessive senza trasferire effettivamente risorse<sup>11</sup> ai PVS.

Al netto dei trasferimenti al bilancio comunitario e delle cancellazioni del debito, si ottiene una misura d'aiuto pubblico allo sviluppo che può essere gestita con maggiore discrezionalità dal Paese donatore. Negli ultimi 5 anni, da un confronto con i partner europei, l'APS italiano "spendibile discrezionalmente" è stato pari allo 0,07% del PIL (appena il 40% dell'ammontare complessivo), contro una media europea dello 0,30% del PIL (70% di tutto l'APS). Nel 2011 l'**"APS spendibile"** ha collocato le disponibilità per un'azione di cooperazione indipendente dell'Italia all'ultimo posto nella classifica europea,

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

11 Altre componenti dell'aiuto fantasma sono: il sostegno ai rifugiati nel paese donatore, le borse di studio e i costi amministrativi delle iniziative di cooperazione.

dietro paesi europei di piccole dimensioni come l'Austria - per percentuale di aiuto spendibile - o al pari della Repubblica Ceca - per risorse di aiuto spendibili in rapporto al PIL.

### 03 Perché l'aiuto italiano è così basso?

È opinione generale che la causa principale della ventennale crisi quantitativa dell'aiuto italiano sia 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 avrebbero trovato 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.

L'idea che fino allo scoppio della crisi l'Europa di Maastricht abbia impedito all'Italia di avere una cooperazione ai livelli europei deve essere però circostanziata e letta sulla base dell'applicazione discrezionale dei tagli sui vari capitoli di spesa.

Uno studio commissionato da ActionAid<sup>12</sup> ha tentato di valutare, a partire dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, le variazioni delle allocazioni della spesa italiana rispetto al PIL per aree come istruzione, ambiente, aiuto, difesa, sanità, cultura ed educazione<sup>13</sup>. I risultati indicano

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

13 Si tratta delle voci di spesa previste dall'OCSE che includono: servizio pubblico, difesa, cultura, salute,

la tendenza, negli anni del contenimento della spesa, a tagliare soprattutto nei settori dell'aiuto e dell'ordine pubblico. Nel triennio 2009-2011, i programmi più fortemente colpiti dai tagli sono stati l'investimento per le energie rinnovabili e la cooperazione allo sviluppo.

In generale, studi comparati hanno stabilito che bassi livelli di aiuto sono determinati da: bassa crescita economica, aumentata disuguaglianza tra i redditi, alto livello di corruzione interna, limitate entrate fiscali<sup>14</sup>, bilancia commerciale in passivo, popolazione ridotta<sup>15</sup>. La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza e i livelli di aiuto sono significativamente correlati in maniera inversa tra loro. In sintesi, per avere più APS sarebbe necessario un'economia in crescita con un basso stock di debito e una minore disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza mentre quello che sta avvenendo adesso alle dimensioni economiche e sociali del nostro Paese sembra giustificare la riduzione degli aiuti.

Tuttavia, nonostante le attenuanti della situazione economica, se l'Italia si fosse comportata alla pari dei paesi donatori quando hanno avuto gli stessi indicatori macroeconomici comparabili, nel 2009 l'APS al netto del debito sarebbe stato lo 0,27% del PIL<sup>16</sup>, un livello vicino a quello che il Commissario europeo allo sviluppo indica come **"soglia di credibilità"** per il nostro Paese.

-----  
economia, ordine pubblico, abitazioni ed ambiente (NdA).

14 Chong, Gradstein, "Who is afraid of foreign aid?", Cesinfo, ottobre 2006.

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

16 Manaresi F., "Aid gap ed impatto della crisi", paper per ActionAid, settembre 2010.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 *
0,07	0,12	0,04	0,09	0,10	0,06	0,07	0,06
0,15	0,29	0,20	0,19	0,22	0,16	0,15	0,14
47,0	42,2	19,8	48,0	46,4	38,3	43,5	39,6

## Box 8

### Come trovare nuove risorse finanziarie?

Già prima della crisi, vista l'imprevedibilità delle risorse pubbliche per la cooperazione allo sviluppo, l'Italia stava guardando con interesse a nuovi strumenti per reperire in maniera stabile risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle appostate dal ciclo di bilancio. In realtà, la riflessione italiana si inserisce in un filone internazionale. A livello europeo queste nuove iniziative sono riuscite a generare nuove entrate destinate all'APS per 1,4 miliardi di euro, anche se non è stata risolta la questione dell'addizionalità del gettito rispetto al raggiungimento dello 0,7% del PIL. Il problema della quantità di aiuto nel nostro Paese è così stringente che non ci si pone neppure il problema dell'addizionalità rispetto agli obiettivi sottoscritti per l'APS.

Dal 2005, l'elenco delle iniziative discusse dalla politica italiana per reperire più risorse per lo sviluppo 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 mai attuata<sup>A</sup>.

La de-tax, la rinuncia dello Stato a una parte del gettito d'IVA da destinare a iniziative di solidarietà, è stato stimato potrebbe generare circa 200 milioni di euro all'anno. Il meccanismo, proposto nel 2003 ma mai decollato, promosso agli onori internazionali nel 2009 e poi dimenticato è stato rinominato dal Ministro dell'Economia nel marzo 2011 in un dibattito alla Camera, dopo un anno e mezzo di silenzio.

L'imposta sulle transazioni finanziarie è stata spinta nel dibattito internazionale dalla crisi, come strumento per frenare la speculazione finanziaria e generare risorse per pagarne i costi, applicando lo 0,05% sul valore di ogni transazione. La nuova imposta è fortemente sostenuta a livello europeo e da Francia, Germania, Belgio, Austria e Spagna. L'Italia, in minoranza, si è dimostrata scettica e aspetta i risultati della valutazione d'impatto europea. In attesa dei risultati la Commissione europea ha chiesto l'introduzione della nuova imposta per finanziare il nuovo bilancio comunitario. In Italia l'imposta genererebbe un'entrata aggiuntiva di circa 4 miliardi di euro, utilizzabili per pagare i costi della crisi, finanziare la risposta internazionale al cambiamento climatico e la cooperazione allo sviluppo. A fronte delle oscillazioni dell'Esecutivo, tra rifiuto, attendismo e timide esplorazioni, soprattutto nelle anticipazioni al decreto legge 98/2011, sono state depositate quattro iniziative di legge in Parlamento per la sua introduzione.

Ad oggi le uniche iniziative di finanza innovativa per lo sviluppo messe in atto in Italia sono quelle nate in sede G8 e rese operative grazie alla predisposizione di risorse finanziarie pluriennali all'interno del bilancio. Si tratta dell'International Finance Facility for Immunisation (IFF-Im) e dell'Advanced Market Commitment<sup>B</sup>, entrambe rivolte a espandere programmi di vaccinazione o a rendere disponibili sul mercato dei PVS nuovi vaccini.

Per entrambi i meccanismi l'Italia ha assunto un impegno pluriennale, recepito in due distinte leggi finanziarie (2006 e 2008) che ha portato allo stanziamento automatico annuale, pari a circa 55 milioni di euro (27 per IFFIm fino al 2025 e 28 per AMC fino al 2019) iscritti nel bilancio del Ministero dell'Economia e Finanze. Al di là del merito sul contenuto delle due iniziative, si tratta di un meccanismo di pagamento che consente all'Italia di rispettare sempre le scadenze e che potrebbe essere replicato per altri obblighi multilaterali italiani, permettendo al nostro Paese di risolvere almeno un problema d'immagine, riuscendo a pagare puntualmente.

L'Italia ha comunicato alla Commissione europea la volontà di aumentare le risorse per lo sviluppo generate attraverso questi due meccanismi innovativi, ma ha escluso la messa in opera di nuovi<sup>C</sup>.

<sup>A</sup> Per un'analisi dettagliata si veda: ActionAid, "Italia e la lotta alla povertà nel mondo - dare credito alla ripresa", 2009.

<sup>B</sup> 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).

<sup>C</sup> Risposta Italia al Questionario UE di Monterrey, 2011.

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

Se confrontata con gli altri donatori, l'Italia appare il paese che destina la maggior quota di aiuto al canale multilaterale (67%). L'anomalia è spiegabile con le ristrettezze di bilancio e il conseguente taglio degli stanziamenti derogabili che lascia però intatte le spese multilaterali obbligatorie, essenzialmente il bilancio comunitario. Dal 1994 in poi, solo nel 2006 la quota bilaterale ha superato quella del multilaterale, per attestarsi subito dopo al di sotto del 40% e scendere al 30% nel 2010 - un livello vicino a quello degli ultimi anni Novanta del secolo scorso. La quota media dell'aiuto bilaterale dei partner G8 e UE è più del doppio di quella dell'Italia che è al primo posto a livello europeo per quota multilaterale sul totale, seguita dall'Austria (44%).

In realtà, la valutazione del peso bilaterale/multilaterale è parzialmente distorta dal recepimento quasi automatico di processi multilaterali obbligatori come il bilancio UE (aiuto multilaterale) e le cancellazioni del debito (aiuto bilaterale). Se si valuta l'inclinazione dell'Italia tra multilaterale e bilaterale sulla base dell'aiuto al netto di contributi comunitari e cancellazioni del debito si scopre un quadro molto diverso. Dal 2007 la quota bilaterale è cresciuta e ha superato, a partire dal 2009, il 50% dell'aiuto spendibile. Se si confrontano gli stanziamenti del biennio 2007-2008 con quelli del 2009-2010 si scopre che la riduzione ha gravato in maniera significativa sul multilaterale, che si è dimezzato, mentre lo stanziamento "bilaterale spendibile" si è contratto solo del 15%.

Si tratta di una scelta in sintonia con quanto indicato dalle linee strategiche della cooperazione italiana; nell'impossibilità di rilanciare l'azione bilaterale per l'esiguità delle risorse finanziarie si è cercato di tutelarla al massimo dai tagli.

La riduzione del contributo multilaterale significa comunque una perdita di peso all'interno della governance globale della nostra cooperazione allo sviluppo. Basti citare, come esempio, l'evoluzione della quota d'impegno dell'Italia nel finanziamento dei bilanci generali delle agenzie ONU di sviluppo: negli ultimi due anni la quota italiana sul contributo complessivo europeo e G8 a queste agenzie si è dimezzata. In termini assoluti si tratta di un impegno finanziario al ribasso, ai livelli di Irlanda e Finlandia, che ci porta al 15° posto rispetto a un 10° che ci rendeva un donatore importante tanto quanto Canada e Svizzera.

Per quanto riguarda i contributi volontari ai bilanci generali delle organizzazioni internazionali finanziate dalla Direzione Generale per Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), nel triennio 2008-2010 le disponibilità complessive sono state tagliate del 79%, ma la ripartizione della riduzione è stata fatta in maniera selettiva e non lineare, quasi siano state individuate le organizzazioni da salvaguardare maggiormente, mentre per altre è stata fatta la scelta obbligata di cessare il contributo.

Le organizzazioni più tutelate dal taglio - che subiscono comunque una riduzione tra il 50% e il 60% - sono l'International Centre for Preservation and Restoration Cultural Property con sede a Roma, l'Inter Press Service con una sede a Roma, l'UNDESA, il Comitato Internazionale della Croce Rossa e l'UNFPA. Si tratta di organizzazioni che nel periodo precedente non avevano ricevuto contributi al di sopra dei 10 milioni di euro e di conseguenza non troppo onerose per il ridotto bilancio multilaterale della cooperazione italiana.

Inoltre, è importante valutare se la scelta selettiva sia dipesa dalla messa in opera di alcuni criteri che la DGCS si è data rispetto al multilaterale. In attesa che - con un ritardo di oltre un anno e mezzo - vengano elaborate linee guida dettagliate per l'impegno nelle organizzazioni internazionali, le linee guida triennali in vigore nel 2009-2010 forniscono solo tre indicazioni rispetto agli stanziamenti alle organizzazioni multilaterali: ridurre il numero dei soggetti da finanziare, privilegiare quelli che abbiano la sede in Italia e sostenere quelle che operano in ambito sanitario, istruzione, sicurezza alimentare e acqua.

La scelta dei tagli è stata operata coerentemente all'indirizzo di sostenere le organizzazioni con sede in Italia. Gli indirizzi delle Linee guida sono stati meno stringenti per orientare le riduzioni sui settori, il CIHEAM, un centro di ricerca attivo per la sicurezza alimentare, l'Organizzazione mondiale della sanità e il Programma alimentare mondiale hanno subito tagli superiori alla riduzione media delle disponibilità del capitolo multilaterale. Per queste organizzazioni internazionali la riduzione si è mossa poco in sintonia con le indicazioni delle priorità strategiche.

Per avere una mappatura d'insieme del peso finanziario italiano nelle organizzazioni internazionali di sviluppo cui contribuisce il Ministero degli Affari Esteri, si dovrebbero anche aggiungere gli stanziamenti "obbligatori" alle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, come l'Organizzazione mondiale della sanità, la FAO o l'UNIDO che non sono finanziate solo dal bilancio della cooperazione italiana. I contributi ai bilanci di queste organizzazioni sono fissati ogni biennio attraverso

## Tabella 8

Le organizzazioni più colpite dalle riduzioni alle disponibilità multilaterali, 2008-2010.

Organizzazione internazionale	% riduzione del contributo nel triennio
UNAIDS	-100,00
UNITAR	-100,00
UNESCO	-100,00
OCHA	-100,00
Office of Human Right Commissioner	-100,00
UNDCC	-100,00
CIHEAM/IAM	-98,89
UNEP	-98,75
IUCN	-96,23
UNICRI	-95,12
OIM	-92,73
UNSSC	-90,91

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DGCS, aprile 2011.

una formula aritmetica. La partecipazione degli Stati alle agenzie comporta l'accettazione di questa quota contributiva "stabile". Per il momento, i dati dei contributi obbligatori alle agenzie specializzate non sono forniti dalle Relazioni pubblicate annualmente dalla DGCS.

Manca ancora una prioritizzazione dell'impegno multilaterale che tenga conto anche di criteri di efficienza e impatto delle organizzazioni finanziate. Il Regno Unito, dopo una lunga fase di valutazione dell'efficacia delle organizzazioni internazionali, ha concluso<sup>17</sup> che FAO, UNESCO, UNIFEM, UNIDO e UN-HABITAT e IOM erano le

17 DFID, "Multilateral Aid Review", marzo 2011.

## Tabella 9

Le prime quindici organizzazioni internazionali più finanziate dalla DGCS, per contributi volontari 2010 ai bilanci generali.

Organizzazione internazionale	Contributo in euro
UNDESA (Department for Economic and Social Affairs)	6.000.000,00
FAO - fondo sicurezza alimentare	5.000.000,00
Education for All - Fast Track Initiative (EFA-FTI)	3.000.000,00
CICR (Comitato Internazionale della Croce Rossa)	3.000.000,00
FAO*	3.000.000,00
UNDP (UN Development Programme)	3.000.000,00
UNHCR (UN High Commissioner for Refugees)	3.000.000,00
UNICEF (UN Children's Fund)	3.000.000,00
UNRWA (UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)	3.000.000,00
ILO* (Organizzazione Internazionale del Lavoro)	2.500.000,00
OMS* (Organizzazione Mondiale della Sanità) / WHO	2.500.000,00
PAM (Programma Alimentare Mondiale)	2.500.000,00
UNFPA (UN Population Fund)	2.000.000,00
UNODC (United Nation Office on Drugs and Crime)	1.000.000,00
IILA (Istituto Italo Latino Americano)	911.379,00

Fonte: Elaborazione ActionAid su dati DGCS.  
\* Si tratta di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

organizzazioni meno efficaci, diminuendo o talvolta azzerando il proprio sostegno finanziario. La scelta dell'Italia nel distribuire il taglio in parte sembra seguire le scelte della valutazione inglese, tutelando però UN-Habitat e UNIFEM.

Rispetto all'impegno alla maggiore concentrazione con la riduzione del numero delle organizzazioni finanziate - che le linee strategiche avevano indicato a 40 - complici anche i tagli, il numero effettivo delle organizzazioni finanziate è passato dalle 63 del 2007 alle 35 del 2010<sup>18</sup>. Nel 2011, la cooperazione italiana punta a un'ulteriore riduzione, pari a un quinto, a causa anche del nuovo taglio che dimezza in meno di un anno le dotazioni del capitolo multilaterale.

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

Infine, tra le organizzazioni multilaterali di competenza del Ministero degli Affari Esteri e verso cui il nostro Paese è più moroso, è importante evidenziare il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria - il cui debito è pari a 280 milioni di euro - con la recente perdita del seggio unico nel consiglio d'amministrazione e la Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare con un debito per 270 milioni di euro.

Per quello che riguarda il versamento dei contributi ai fondi di sviluppo multilaterali che spettano al Ministero dell'Economia e Finanze, l'Italia si è trovata spesso a saldare promesse triennali in ritardo, in un unico ammontare, che ha inciso significativamente sui livelli di aiuto<sup>19</sup>. Nel triennio

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

2008-2010 il nostro Paese ha contratto impegni verso i più importanti fondi multilaterali di sviluppo per circa 1,290 miliardi di euro e dal 2008 ha potuto autorizzare il pagamento di soli 440 milioni di euro. Inoltre, solo a fine giugno 2011, con il decreto legge 98/2011, l'Italia ha autorizzato il versamento di altri 200 milioni di euro verso Banche e Fondi di sviluppo.

Nonostante l'ancora procrastinato rispetto degli impegni presi, nel corso del 2010 il nostro Paese ha partecipato ai negoziati per il rifinanziamento di questi fondi di sviluppo, assumendo nuovi oneri per circa 930 milioni di euro. In molti casi, a fronte dell'aumento di capitale richiesto, l'Italia ha congelato o ridotto le sue promesse di contributo - è il caso della Banca mondiale o del Fondo africano di sviluppo. La conseguenza più evidente della diminuzione della quota contributiva è stata una riduzione del peso nei consigli d'amministrazione.

L'unico fondo finanziario multilaterale di sviluppo verso cui l'Italia continua a versare è quello della Banca mondiale (International Development Association - IDA) con contributi autorizzati da differenti provvedimenti finanziari dal 2008 in poi, per 414 milioni di euro. È interessante notare che nel 2010 le imprese italiane sono state le prime aggiudicatrici di appalti di costruzione d'infrastrutture della IDA per circa un miliardo di dollari<sup>20</sup>.

Al contrario, non sono state approvate autorizzazioni di spesa per gli altri Fondi regionali di sviluppo, con costi economici per il sistema Italia. Ad esempio, la quota di appalti del Fondo africano vinti da imprese italiane si è dimezzata tra il 2007 e il 2009<sup>21</sup> e il valore di quelli dell'IFAD assegnato si è ridotto del 20%.

Le priorità strategiche dell'Italia in tutti i Fondi multilaterali di sviluppo per il triennio sono sinteticamente illustrate in tre pagine della Relazione del Ministero dell'Economia e Finanze. Le priorità italiane, raggruppate in quattro blocchi, sono il sostegno allo sviluppo del settore privato locale, alle politiche redistributive e creatrici d'impiego, alla transizione verso economie a limitato uso di carbonio e la riduzione dei costi amministrativi di tutti i Fondi di sviluppo.

20 MEF, Relazione partecipazione italiana a Banche e Fondi di sviluppo del 2009, trasmessa al Parlamento nel maggio 2011.

21 Ministero Economia e Finanze, Relazione Banche e Fondi di sviluppo, 2009. Per gli appalti IFAD assegnati a imprese italiane si passa dal 20 milioni di euro ai 16 milioni (NdA).



**Tabella 10**

Confronto impegni/autorizzazioni d'esborso dell'Italia verso banche regionali e fondi di sviluppo di competenza del Ministero dell'Economia e Finanze.

Fondi di sviluppo	Promesse italiane fino al 2009	Contributi italiani attualmente autorizzati *	Mancati versamenti sulle promesse fino 2009	Nuovi impegni assunti nel 2010 e variazione quota italiana	Variazione quota italiana	Impegni complessivi da saldare
Associazione Internazionale per lo sviluppo (IDA) - Banca mondiale	850 milioni di euro	414 milioni di euro	436 milioni di euro	620 milioni di euro	dal 3,80% al 2,84%	1,056 miliardi di euro
Fondo africano di sviluppo	218 milioni di euro	ZERO	218 milioni di euro	218 milioni di euro	dal 5,26% al 4,26%	436 milioni di euro
Fondo asiatico di sviluppo	93 milioni di euro	ZERO	93 milioni di euro		3,48%	93 milioni di euro
Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)	41,5 milioni di euro	30 milioni di euro	11,5 milioni di euro		7,84%	11,5 milioni di euro
Fondo globale per l'ambiente	88 milioni di euro	ZERO	88 milioni di euro	92 milioni di euro	da 4,39 al 3,64%	180 milioni di euro
<b>Totali</b>	<b>1.290 milioni di euro</b>	<b>444 milioni di euro</b>	<b>846,5 milioni di euro</b>	<b>930 milioni di euro</b>		<b>1,7 miliardi di euro</b>

Fonte: elaborazione ActionAid su dati Ministero dell'Economia e Finanze, luglio 2011.  
\* La tabella non ripartisce né include i 200 milioni di euro autorizzati dal decreto legge 98/2011.

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

Nel triennio 2009-2011, l'Italia aveva previsto di concentrarsi su 35 Paesi in via di sviluppo e avviare una riduzione progressiva delle iniziative in altri 37<sup>22</sup>. Le linee guida 2011-2013 hanno ridotto il numero complessivo a soli 25, con la presenza di soli 18 uffici territoriali (UTL), avviando la graduale uscita dagli altri paesi d'intervento. Si è ridotto sensibilmente il peso dell'Africa Sub-Sahariana nella programmazione - che dal 50% pianificato nel periodo precedente passa al 42%, a vantaggio di Balcani, Medio Oriente e Asia orientale (Afghanistan, Pakistan e Vietnam).

Sebbene il documento non faccia specificatamente riferimento ai **Paesi meno avanzati (PMA)**, vale a dire a quel gruppo di paesi che praticamente non riceve alcuna risorsa finanziaria esterna al di là dell'aiuto pubblico allo sviluppo, nella nuova programmazione di quelli prioritari il numero dei PMA costituisce il 50%, in aumento rispetto al triennio precedente. Gli Stati fragili rappresentano il 42% del gruppo prioritario, costanti rispetto alla precedente programmazione.

La valutazione dei dati restituisce un'immagine differente rispetto alla programmazione. Nonostante l'impegno alla maggiore concentrazione geografica, i paesi d'intervento sono stati costanti tra il 2008 e il 2010, intorno ai 110. Nelle linee guida 2011-2013, la DGCS stessa ammette un possibile ritardo, affermando che l'uscita inizierà una volta che saranno stati onorati tutti gli impegni politici assunti. Al di là del numero complessivo dei paesi partner si è deteriorato il grado di concentrazione dei flussi d'aiuto: se nel 2007 i primi 10 PVS destinatari dell'aiuto bilaterale italiano ne assorbivano il 64% ora ne ricevono poco più della metà. La dispersione risulta ancora più rilevante se letta alla luce dei pesanti tagli che l'aiuto italiano bilaterale ha subito (-30%), rarefacendo ulteriormente una presenza geografica già troppo estesa. Nonostante il deteriorarsi dei risultati, la capacità di concentrazione dell'Italia è rimasta superiore alla media DAC e G8.

Nel periodo 2007-2009 è aumentata la proporzione di aiuto bilaterale programmabile<sup>23</sup> destinato a quei paesi che la strategia triennale della cooperazione italiana ha indicato come prioritari e che

22 Una lista chiara delle Paesi di priorità della cooperazione italiana è presentata nella *peer review* dell'Italia del DAC del 2009, pag. 30.

23 Per aiuto bilaterale programmabile, il DAC intende il bilaterale scontato da quei flussi che non sono programmabili dall'agenzia di sviluppo, poiché legati a decisioni multilaterali o situazioni d'emergenza (NdA).

nel 2009 hanno ricevuto il 60% di APS bilaterale italiano.

Secondo uno studio commissionato da ActionAid<sup>24</sup>, sulla base della metodologia DAC di rilevanza della presenza di un donatore in un paese partner<sup>25</sup>, tra il 2008 e il 2009 c'è stato un miglioramento della presenza italiana nei PVS, con il 18% degli interventi italiani concentrati e rilevanti per lo sforzo di sviluppo del paese partner. In realtà, la performance italiana è ancora lontana dalle prestazioni medie europee e del G8, dove un terzo dell'aiuto è concentrato e rilevante per il PVS in cui si opera.

Inoltre, a differenza degli altri paesi EU come Germania o Francia, l'Italia tenderebbe a investire maggiormente in paesi dove sono presenti anche molti membri OCSE riducendo, di conseguenza, la possibilità di essere visibile - date le scarse risorse finanziarie - e influente - a causa dell'affollamento di donatori.

Secondo i dati più recenti, nel 2009 i primi paesi dell'intervento bilaterale italiano al netto del debito, ordinati per entità dello stanziamento, sono stati: Afghanistan (67 milioni di dollari), Etiopia (53 milioni di dollari), Territori Palestinesi (39,51 milioni di dollari), Albania (37,4 milioni di dollari), Mozambico (24,81 milioni di dollari), Libano (28,26 milioni di dollari), Senegal (19 milioni di dollari), Sudan (19,79 milioni di dollari), India (15,33 milioni di dollari), Iraq (13 milioni di dollari) e Uruguay (13 milioni di dollari). Nonostante la rilevanza finanziaria di India e Uruguay, i due paesi non sono stati ritenuti prioritari per le linee strategiche della programmazione italiana di quell'anno.

Inoltre per effetto dei tagli - che hanno ridotto gli "aiuti bilaterali programmabili"<sup>26</sup> italiani del 30% tra il 2008 e il 2009 - si è contratta la presenza estera della nostra cooperazione. Nel 2008, l'Italia aveva

24 Manaresi F., "Frammentazione geografica e settoriale", paper interno per ActionAid, aprile 2011.

25 Il DAC nel 2009 "Report on division of labour 2009" definisce la relazione d'aiuto "significativa" quanto il paese donatore è all'interno del gruppo dei donatori che rappresentano il 90% dell'aiuto al Paese e quando l'aiuto che il donatore dedica al PVS è superiore alla media che alloca a tutti gli altri PVS (NdA).

26 Si tratta degli aiuti bilaterali che un paese donatore può programmare, quindi al netto delle cancellazioni del debito, delle emergenze e dei costi amministrativi, vedi nota 23 (NdA).

sborsato in Iraq 46 milioni di dollari, un anno dopo soltanto 13 milioni; in Serbia si è passati dai 17 milioni di dollari ad appena due milioni; in Somalia e Sudafrica le riduzioni sono state dell'80%. Anche per molti dei paesi ritenuti prioritari la riduzione ha comunque superato il taglio medio del 30% (Libano -60%, Afghanistan e Sudan -47%, Territori Palestinesi -40%). A fronte dei tagli, l'investimento della cooperazione italiana è aumentato in Bangladesh (dai 5 ai 7 milioni di dollari) e in Uruguay (da 1,5 milioni a 15 milioni di dollari), anche se entrambi non sono paesi prioritari per la cooperazione italiana. Tuttavia, nell'anno delle riduzioni per gli aiuti a dono, le disponibilità per prestiti concessionali hanno registrato un incremento di 56 milioni di dollari grazie ai rimborsi di Cina, Ecuador, Filippine, Indonesia e Turchia.

Il peso finanziario della nostra cooperazione nei PVS si è ridotto ulteriormente poiché, mentre l'investimento pubblico italiano è diminuito di un terzo, l'APS programmabile di tutti gli altri paesi donatori è invece aumentato di quasi il 4%. Tra il 2008 e il 2009 solo nel 39% dei paesi indicati come prioritari dalla nostra cooperazione l'Italia è stata tra i primi 10 donatori. In Afghanistan e in Etiopia, dove c'è stato un forte stanziamento di risorse, per poter essere tra i primi 10 donatori l'investimento italiano avrebbe dovuto raddoppiare. Invece, nel biennio di riferimento, tenendo conto anche delle cancellazioni del debito, l'Italia è stata, per ordine d'importanza, il primo donatore dello Stato di Saint Kitts, il terzo donatore in Uruguay, il quarto donatore in Albania e il quinto donatore in Argentina, Libia e Liberia.

Secondo uno studio commissionato da ActionAid<sup>27</sup> sulla correlazione dei flussi d'aiuto con alcune caratteristiche dei paesi partner, dal 2000 fino al 2008 hanno continuato a ricevere maggiore aiuto le ex-colonie e i paesi con cui si intrattengono maggiori rapporti commerciali.

Nel 2009, tra i paesi OCSE, l'Italia risultava il peggior donatore per capacità di destinare aiuti a Stati meno corrotti e più poveri. Un deterioramento significativo di questa selettività è avvenuto tra il 2008

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

**Tabella 11**

Paesi prioritari per l'aiuto bilaterale programmabile della cooperazione italiana.

Paese 2007-2009	Stanziamiento in milioni USD	Priorità cooperazione italiana	Paese 2004-2006	Stanziamiento in milioni USD
Afghanistan	207,54	Si	Etiopia	241
Etiopia	195,27	Si	Cina	195,71
Cina	146,7	No	Tunisia	150,56
Marocco	123,36	No	Afghanistan	97,84
Albania	107,91	Si	Mozambico	87,47
Mozambico	98,26	Si	Albania	82,76
Territori Palestinesi	91,32	Si	Marocco	76,51
Libano	89,68	Si	Iraq	69,28
Iraq	63,42	Si	Argentina	68,59
Tunisia	61,05	Si	Algeria	50,56

Fonte: elaborazione ActionAid su database DAC, marzo 2011.

**Tabella 12**

Lista dei paesi dove l'Italia figura tra i primi 10 donatori, in termini di APS bilaterale complessivo.

Paese	Posizione italiana 2008-2008	Prioritario 2009
Saint Kitt*	1	No
Uruguay	3	No
Albania	4	Si
Argentina	5	No
Liberia*	5	No
Libia	5	No
Angola	6	No
Rep Dem Congo	6	No
Guinea	6	No
Libano	6	Si
Montenegro	6	Si
Tunisia	6	Si
Costa d'Avorio*	7	No
Brasile	8	No
Gibuti	8	No
Siria	8	Si
Algeria	9	No
Giordania	9	No
El Salvador	10	Si
Yemen	10	Si

Fonte: Elaborazione: ActionAid su dati DAC e DGCS, aprile 2011.

\* Paesi dove le operazioni di cancellazione del debito decise in sede multilaterale contribuiscono alla rilevanza dell'aiuto italiano (NdA).

e il 2009<sup>28</sup>. Tra il 2004 e il 2008 il 48% dell'aiuto italiano è stato destinato a paesi "non liberi" e solo il 4,7% verso quelli classificati "liberi"<sup>29</sup>. Nei quattro anni precedenti, meno di un terzo degli aiuti italiani erano stati diretti verso "paesi non liberi". Sempre in termini di selettività, fra il 2005 e il 2008 l'aiuto sembra sia stato allocato tenendo maggiormente conto degli effettivi bisogni, in termini di popolazione che vive sotto la soglia della povertà, rispetto al 2001-2004<sup>30</sup>.

L'Italia ha strategicamente scelto di dare priorità agli **Stati fragili** o in post-conflitto - che proprio per le loro difficili condizioni sono spesso sotto-finanziati dai donatori - destinandovi circa un terzo dell'aiuto bilaterale, una quota proporzionalmente maggiore rispetto alla media UE e G8. Nonostante la priorità, la quota bilaterale e l'investimento assoluto italiano si sono comunque contratti significativamente tra il 2008 e 2009 (- 42%). L'impegno continuo e stabile della cooperazione italiana negli Stati fragili è dipeso fortemente dai "decreti missione" che hanno stabilito gli stanziamenti di sei mesi in sei mesi, senza garanzia di continuità, obbligando a impegnare velocemente le risorse. Questa modalità di finanziamento ha reso e rende la presenza dell'Italia sempre di brevissimo termine, nonostante la dichiarata centralità strategica dei paesi in situazioni di fragilità.

Infine, l'impegno verso gli Stati fragili è estremamente concentrato, con i primi quattro paesi (Afghanistan, Etiopia, Territori

28 D. Roodman, "Commitment to development Index", background paper on aid selectivity, maggio 2011.

29 Per la classificazione dei paesi ci si riferisce la Freedom House Index (NdA).

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



Palestinesi e Sudan) che assorbono il 69% dell'azione, a fronte di 44 paesi in situazione di fragilità<sup>31</sup>. La concentrazione dell'Italia, di molto superiore rispetto alla media degli altri paesi donatori e G8, è in parte legata all'impegno nelle missioni internazionali. Nel tentativo di far sì che la componente civile sostenga la stabilizzazione del paese, il 20% dell'aiuto bilaterale della nostra cooperazione è spiegato dalla presenza militare italiana (percentuale stabile nel triennio).

Invertendo la tendenza in atto dal 2005, l'Italia ha aumentato nuovamente la quota bilaterale al netto del debito (attorno al 34%) destinata all'**Africa Sub-Sahariana** dimostrando un'attenzione verso la regione superiore a quella di UE e G8, limitando la contrazione delle risorse rispetto alla media bilaterale (-13%). Nel 2010, le stime indicano che la quota di aiuti italiani alla regione potrebbe aver superato il 40%, picco toccato nel periodo 2001-2002, o essere arrivata al 54%<sup>32</sup>, portando i valori assoluti all'apice di quelli toccati negli ultimi 10 anni<sup>33</sup>.

31 Per una lista degli Stati fragili: OECD, "Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States", dicembre 2010.

32 G8, "Deauville, accountability report", maggio 2011.

33 I dati 2010 sono basati su stime provvisorie fornite dalla DGCS, da confermare a dicembre 2011 (NdA). Secondo l'Accountability report del G8 di Deauville,

Nonostante la ritrovata centralità della regione si è ridotto il peso dell'azione del nostro Paese sull'aiuto complessivo per l'Africa Sub-Sahariana. Rispetto al totale europeo, la percentuale italiana è passata dal 3,1% del 2005 al 2,3%. Rispetto alle promesse fatte al G8 di Gleanegles del 2005, sul raddoppio dell'aiuto, il trasferimento di flussi d'aiuto italiani al continente si è contratto del 10% nel 2009 - anche se meno della media. Nessun riorientamento strategico come quello tentato dalla DGCS può quindi far aumentare il ruolo italiano nella regione se si riducono drasticamente le risorse.

È doveroso precisare che si tratta di risorse finanziarie ridotte<sup>34</sup> - 242 milioni di dollari nel 2009, pari all'impegno della Finlandia e del Portogallo. Se consideriamo l'investimento in relazione alla dimensione economica, lo sforzo dell'Italia sul conti-

la quota bilaterale italiana all'Africa Sub-Sahariana arriverebbe al 54% (NdA).

34 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 2009 della Commissione europea verso l'Africa Sub-Sahariana attribuibile all'Italia è di circa 440 milioni di euro (NdA).

nente è un quarto di quello della Germania e la metà di quello dell'Austria. Anche nel 2008, anno di elevati stanziamenti italiani all'Africa Sub-Sahariana, la media europea dei trasferimenti, calcolata sul PIL, è stata almeno quattro volte superiore all'impegno italiano e quello del G8 lo è stato due volte e mezzo.

Per quanto riguarda gli aiuti rivolti ai **Paesi meno avanzati (PMA)**<sup>35</sup>, nel 2009 l'Italia vi ha destinato il 42% del suo aiuto bilaterale al netto del debito, in linea con gli anni precedenti. L'aiuto ai PMA è considerato una misura di quanto l'APS operi in favore della lotta alla povertà. In questa prospettiva, l'aiuto italiano ha tradizionalmente avuto una maggiore attenzione verso i paesi più poveri e dipendenti dagli aiuti rispetto ai paesi dell'UE e agli altri membri G8. Al contrario di quanto avviene per l'Africa Sub-Sahariana, la riduzione complessiva che subisce l'aiuto italiano bilaterale al netto del debito si trasmette in egual misura sui PMA, dimostrando scarsa attenzione nel tutelare Stati così dipendenti dall'aiuto.

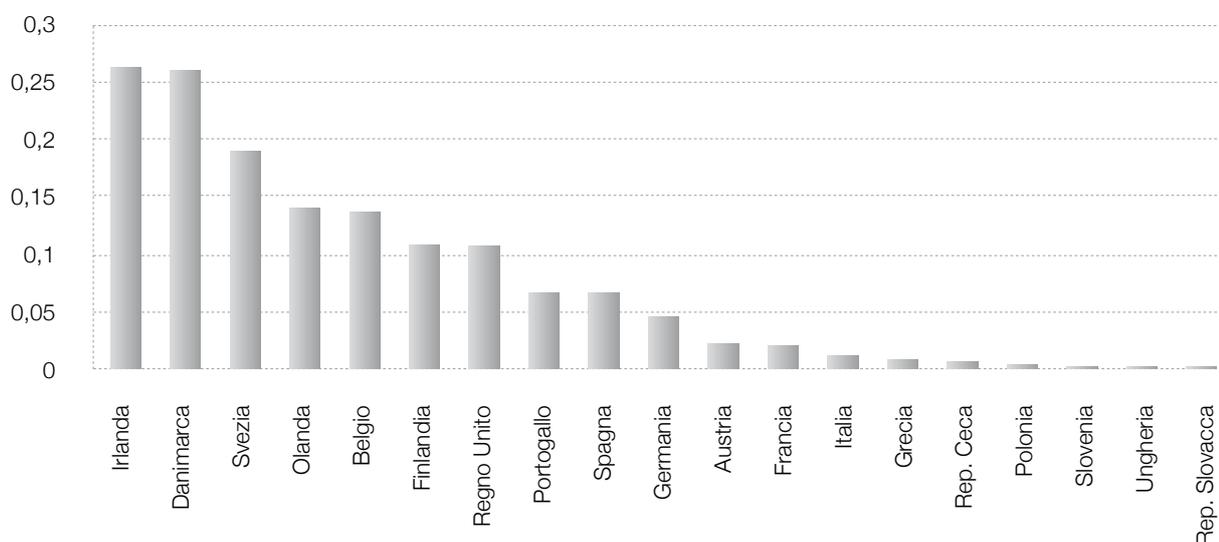
Si tratta di uno sforzo finanziario, in termini assoluti, comunque modesto, che ci colloca al decimo posto a livello europeo, tra

35 Gruppo di paesi per cui l'assistenza allo sviluppo costituisce quasi l'unico sostegno finanziario esterno, per l'assenza d'investimenti esteri privati (NdA).

## Grafico 6

### Trasferimenti europei APS bilaterale al netto del debito sul PIL verso l'Africa Sub-Sahariana, 2009.

Fonte: elaborazione e stime ActionAid su dati DAC, marzo 2011.



Irlanda e Finlandia. Tenendo anche conto delle dimensioni dell'economia nazionale, il posizionamento peggiora, arrivando al 15° posto tra Austria e Grecia. La rappresentatività e influenza del contributo italiano a sostegno dello sviluppo dei PMA, sul totale del contributo europeo, si riduce di un terzo (ad appena il 2,7% di tutto l'aiuto verso i PMA dai membri dell'UE).

Nel 2001, i paesi OCSE si erano impegnati a finanziare lo sviluppo delle capacità produttive dei PMA con la promessa di trasferire entro il 2010 risorse, essenzialmente a dono, pari allo 0,15%-0,20% del PIL. Passati 10 anni, la quota italiana non ha registrato alcun incremento significativo, mantenendosi sempre intorno ai valori del 2001 per poi contrarsi nel 2010<sup>36</sup>. Al contrario dell'Italia, i finanziamenti dei paesi europei e G8 sono aumentati rispettivamente del 50% e di più del doppio.

Oltre il dato quantitativo, anche la qualità dell'azione italiana verso i PMA obbliga a qualche riflessione. A fronte dell'impegno all'aumento di aiuto a dono verso questo gruppo di paesi, nel 2011 un quinto dell'aiuto italiano verso i PMA è ancora rappresentato da prestiti concessionali. Si tratta della proporzione più alta sul totale dell'impegno di tutti i paesi europei, in aumento nell'ultimo anno. La maggioranza dei paesi UE destina infatti ai PMA solo aiuti a dono.

L'aiuto internazionale è caratterizzato da una distribuzione fortemente diseguale tra i paesi partner. In generale, tra i **"prediletti dall'aiuto"** si trovano paesi con reddito relativamente elevato - come la Cina, l'India, l'Indonesia e il Vietnam - mentre

nel 50% dei paesi **"orfani d'aiuti"** - vale a dire che ricevono meno aiuti di quanto potrebbero efficientemente spendere - si trovano molti stati dell'Africa Sub-Sahariana - tutti PMA come il Chad, la Liberia, il Niger, il Madagascar, la Repubblica Democratica del Congo o il Burundi. I bisogni e la dimensione della povertà del paese spiegano solo il 36% dell'allocatione degli aiuti, gli interessi economico-politici del donatore il 16%, e solo il 2% è determinato dalla loro performance<sup>37</sup>.

Nel 2007, più del 50% dell'aiuto bilaterale italiano<sup>38</sup> era rivolto ai "paesi orfani", un risultato migliore rispetto alla media dei paesi UE e dei paesi G8 (meno del 40%). Nel 2008, e soprattutto nel 2009, la quota di aiuto italiano riservata ai paesi più dimenticati dalla comunità dei donatori si è ridotta marcatamente. Nel 2009 quasi il 60% dell'aiuto bilaterale italiano è stato allocato a "paesi prediletti". La tendenza europea, nello stesso periodo, si è rivelata opposta a quella italiana: la quota ai "paesi prediletti" è scesa di quasi il 6% mentre è aumentata quella destinata ai "paesi orfani". La distribuzione degli aiuti dei paesi G8 è invece rimasta pressoché costante lungo il triennio.

Tra i PMA "orfani", dove si è verificato il maggior disinvestimento dell'Italia tra 2007-2009, si trovano: Sierra Leone (-89%), Cambogia (-85%), Mozambico (-60%), Uganda (-52%), Ruanda (-51%), Etiopia (-50%), Malawi (-36%), Benin (-15%) e Burundi (-10%).

37 A. Hoefler, Verity Outram, "Needs, merits or self interest? What determines the allocation of aid?", luglio 2008.

38 Ci si riferisce all'aiuto bilaterale programmabile, secondo la definizione DAC di Country Programmable Aid (NdA).

## Tabella 13

### Confronto stanziamenti membri EU verso i PMA nel 2009.

Paesi	APS per PMA sul PIL
Lussemburgo	0,39
Danimarca	0,34
Svezia	0,34
Irlanda	0,28
Olanda	0,21
Belgio	0,2
Finlandia	0,19
Regno Unito	0,18
Francia	0,12
Spagna	0,12
Germania	0,10
Portogallo	0,10
Austria	0,09
Italia	0,05
Grecia	0,04

Fonte: EC, "EU accountability report 2011", vol. 1, aprile 2011.

36 Sulla base delle stime sui dati preliminari 2010, rispetto ai dati 2009 (NdA).

**Tabella 14**

Ripartizione % dell'aiuto bilaterale italiano per settori escludendo le cancellazioni del debito, 2009.

Settori con maggiore incremento quota 2008-2009

Settori più penalizzati dalla riduzione fondi 2008-2009

Istruzione	13,39
Aiuto umanitario	13,01
Salute	10,24
Non specificate	9,37
Sostegno società civile e governance	7,16
Costi amministrativi	6,63
Altro multisettoriale	6,62
Altre infrastrutture sociali	5,29
Agricoltura	5,05
Energia	4,55
Aiuto alimentare	4,54
Igiene e potabilizzazione	2,84
Protezione ambientale	2,08
Trasporto e stoccaggio	1,80
Industria	1,78
Salute riproduttiva	1,46
Sostegno generale al bilancio	1,16
Comunicazione	1,07
Sostegno ONG	0,89
Sostegno sett. privato locale	0,45
Turismo	0,27
Settore finanziario	0,17
Commodity	0,06
Sostegno normativa commerciale	0,04

## 06 Quali settori sostiene l'Italia?

A partire da maggio 2007, ogni Stato membro dell'Unione europea avrebbe dovuto iniziare a limitare a tre settori i propri interventi nei PVS. Nel 2009, l'Italia ha finanziato mediamente sei settori in tutti i paesi in cui opera, in aumento rispetto ai quattro del 2005. Si tratta tuttavia di una tendenza comune a quasi tutti i paesi europei<sup>39</sup>.

Oltre a valutare l'investimento medio per settori, ActionAid ha analizzato se, a partire dal 2000<sup>40</sup>, vi sia effettivamente stata la tendenza a indirizzare l'aiuto in settori dove minore era l'investimento dei donatori con risorse superiori alla media. Nel corso degli anni la concentrazione dell'azione italiana per settori è migliorata, attestandosi intorno al 25%. Tuttavia, processi simili sono avvenuti a livello sia europeo sia di G8 (rispettivamente dal 33,7% al 34,4% e dal 32,5% al 33,6%) e di conseguenza la performance italiana è ancora al di sotto della media.

Negli ultimi tre anni per cui i dati sono disponibili (2007-2009), al netto delle cancellazioni del debito, l'aiuto bilaterale italiano ha sostenuto essenzialmente iniziative umanitarie, interventi per la salute, sostegno della governance e della società civile, istruzione, approvvigionamento energetico e sviluppo dei trasporti. Con una contrazione degli stanziamenti tra il 2008 e il 2009 di quasi il 50% per l'aiuto ripartibile, la cooperazione italiana ha scelto i settori da salvaguardare maggiormente e quelli su cui disinvestire. L'APS bilaterale è aumentato soltanto nel settore dell'istruzione, mentre ha registrato un significativo disinvestimento il sostegno diretto al bilancio - ridotto di un quinto - e alla società civile. Si è trattato di un dato contraddittorio rispetto alle indicazioni settoriali delle linee guida pluriennali valide per il 2009.

Con questa ripartizione selettiva del taglio, nel 2009 i settori più finanziati della cooperazione italiana sono risultati (in ordine decrescente): istruzione, assi-

stenza umanitaria, salute, sostegno alla società civile e ai costi amministrativi di struttura - questi ultimi con un peso pari al 6,6%. Infine, è diminuita l'accuratezza nel riportare le iniziative settoriali, con il conseguente aumento dal 6,8% al 9,3% delle iniziative non classificate, segno di un deterioramento della trasparenza (vedi sezione successiva).

Confrontando le quote degli investimenti bilaterali settoriali dell'Italia con la media UE e G8 è possibile valutare se l'Italia nel corso di questi ultimi due anni abbia sviluppato alcune aree di maggiore specializzazione. Dal confronto emerge che il nostro Paese ha destinato una quota di aiuto bilaterale, maggiore rispetto alla media UE, ad agricoltura, edilizia, aiuti alimentari e salute. Le quote per l'istruzione e il sostegno alla società civile rivestono un peso inferiore alla media UE mentre, rispetto ai paesi G8, l'Italia sembra riconoscere maggiore importanza all'investimento agricolo, sanitario, edile e all'aiuto alimentare d'emergenza.

<sup>39</sup> EC, "Presentation of EU performances on the PD and AAA", technical seminar, giugno 2011.

<sup>40</sup> Manaresi F., "La frammentazione settoriale dell'aiuto", aprile 2011.

## Box 9

### Risposta umanitaria<sup>A</sup>

Nel 2009, il contributo italiano all'assistenza delle popolazioni colpite da disastri naturali o da conflitti è stato di 394 milioni di dollari (circa il 2,6% del totale degli aiuti) - considerando anche i finanziamenti multilaterali attribuibili all'Italia, inclusi quelli trasferiti automaticamente al bilancio comunitario. Al pari degli altri paesi appartenenti all'OCSE, l'Italia nel 2009 ha diminuito i propri stanziamenti umanitari ufficiali, facendo registrare un calo del 27%, dopo l'incremento dell'11% tra 2007 e 2008. In termini di priorità geografiche, l'aiuto umanitario erogato dall'Italia è prevalentemente indirizzato verso aree di tradizionale interesse geo-strategico per il nostro Paese. La crisi che assorbe la maggior parte dei fondi italiani è quella legata ai Territori Palestinesi (22%), seguita dal Sudan e dall'Afghanistan.

Da un punto di vista qualitativo, l'Italia occupa la 21<sup>a</sup> posizione per efficienza nella risposta umanitaria<sup>B</sup>. I punti di forza della risposta italiana sono legati al finanziamento per la prevenzione dei disastri e alla riduzione del rischio, mentre le aree più critiche riguardano l'adeguatezza dei finanziamenti per la Croce Rossa e di quelli per le ONG, l'eccessiva rigidità delle procedure d'esborso e lo scarso impegno nella valutazione. Queste ultime due dimensioni sono indicate come aree critiche fin dalle prime rilevazioni dell'efficienza della risposta umanitaria dell'Italia. Il DAC ha riconosciuto che la legge 49/87 non tutela 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.

<sup>A</sup> AGIRE, "Il valore dell'aiuto", dicembre 2010.

<sup>B</sup> "Humanitarian Response Index", 2010.

## Box 10

### Uguaglianza di genere ed empowerment delle donne

Nell'ultimo anno la DGCS in diversi documenti programmatici ha dato rilievo all'importanza di adottare una prospettiva di genere nel programmare gli interventi di cooperazione allo sviluppo. Oltre ad avere pubblicato, nel luglio 2010, una nuova versione delle linee guida per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne<sup>A</sup>, la DGCS ha valorizzato la stretta correlazione tra diritti delle donne e sviluppo anche nelle linee guida della cooperazione italiana per il triennio 2011-2013 e nelle linee guida per la lotta alla povertà.

Prima del 2008, l'Italia non aveva mai riportato all'OCSE i dati relativi alla promozione dell'uguaglianza di genere, compilando il gender marker; non è stato quindi possibile misurare l'impegno italiano per questo settore prima di quell'anno<sup>B</sup>. Nel 2009, il 23% dei finanziamenti ha dato rilevanza alla prospettiva di genere, un punto percentuale in più rispetto al 2008. Tuttavia, la quantità di aiuti destinati al settore è diminuita del 18%<sup>C</sup> - toccando i 174 milioni di dollari - con un impegno finanziario al di sotto di quello Irlanda e Finlandia. Da un'analisi delle delibere della DGCS del 2010 e 2011, risulta siano stati stanziati circa 10 milioni di euro a favore di progetti, attività di sensibilizzazione e contributi volontari all'ONU per interventi emergenziali con rilevante dimensione di genere.

I paesi che hanno ricevuto maggiori finanziamenti per interventi finalizzati alla promozione dell'uguaglianza di genere sono: Afghanistan (41 milioni di dollari, il 46% dell'APS italiano nel paese), Etiopia (14 milioni di dollari, il 40% dell'APS italiano nel paese), Iraq (13 milioni di dollari, l'11% dell'APS italiano nel paese), Mozambico (12 milioni di dollari, il 15% dell'APS italiano nel paese), Territori Palestinesi (6 milioni di dollari, il 39% dell'APS italiano investito nel paese), Senegal (6 milioni di dollari, il 25% dell'APS italiano nel paese), Argentina (5 milioni di dollari, il 36% dell'APS italiano nel paese) e Albania (5 milioni di dollari, il 26% dell'APS italiano nel paese).

Per quanto riguarda la ripartizione settoriale, il settore delle "infrastrutture sociali" ha ricevuto la maggiore quantità di aiuti mirata alla promozione dell'uguaglianza di genere, mentre il settore delle infrastrutture economiche è quello che ne ha ricevuti meno.

<sup>A</sup> La precedente versione risaliva al 1998 (NdA).

<sup>B</sup> OCSE, "Aid in support of gender equality and women's empowerment", marzo 2010.

<sup>C</sup> Secondo i dati l'Italia avrebbe analizzato tutto l'APS attraverso una "lente" di genere. I dati contenuti nel database CRS dell'OCSE però rivelano che il gender marker non è stato applicato ad alcune categorie di aiuti, in particolare ai prestiti. Se si includesse anche questa categoria di aiuti, la percentuale di aiuti destinati alla promozione dell'uguaglianza di genere potrebbe essere minore rispetto a quello indicato nel rapporto (NdA).

## Box 11

### Sicurezza alimentare

Secondo il governo italiano, nel 2010 l'Italia sarebbe arrivata a sborsare per la sicurezza alimentare l'81,57% dei 428 milioni di dollari per i quali si era impegnato al G8 de L'Aquila del 2009. Si potrebbe pensare a un aumento e accelerazione della spesa rispetto a quanto programmato originariamente. Bisogna però considerare che, tra i paesi che partecipano all'iniziativa de L'Aquila, l'Italia si colloca al terzultimo posto per livello finanziario degli impegni, meglio solo di Russia e Australia. Dal punto di vista qualitativo, inoltre, non è possibile sapere su quali settori le risorse vengano spese poiché il nostro Paese non ha ancora linee guida relative all'aiuto in agricoltura, previste per luglio 2011, e non sono rese note informazioni rispetto agli obiettivi dei programmi e alla loro valutazione di impatto.

## Box 12

### Servizi essenziali di base

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>A</sup> destinandovi il 20% del proprio APS. Nel 2005, l'Italia non aveva ancora raggiunto l'obiettivo<sup>B</sup>. Dal confronto del sostegno italiano con quello UE e dei G8 - limitato al solo bilaterale - è emerso che dopo il 2006, l'investimento italiano dedicato ai servizi essenziali di base è aumentato, passando dal 2,3% del 2008 al 5,3% del 2009 - un passaggio dal 12° al settimo posto a livello europeo. Si tratta di un investimento finanziario limitato, attorno ai 50 milioni di dollari, il doppio di quanto stanziato dalla Finlandia ma meno delle disponibilità del Belgio.

<sup>A</sup> Nei servizi essenziali di base si includono: istruzione primaria, sanità di base, accesso all'acqua e igiene (NDR).

<sup>B</sup> DAC, "Aid activities for Basic Social Services in 2003-2004", 2006.

## Box 13

### Salute

I nuovi principi guida della cooperazione italiana sulla salute del luglio 2009 non specificano con esattezza quali sono gli orientamenti della nostra cooperazione sanitaria. Si evidenzia l'importanza di lavorare al rafforzamento dei sistemi sanitari da una parte, ma non si fa alcun riferimento al fatto che, nell'ultimo decennio, circa il 50% dei contributi italiani per la salute globale sono stati veicolati da meccanismi di intervento "verticali", come il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria. Nei principi guida sulla salute non sono stati indicati né paesi prioritari né aree geografiche prioritarie e manca un allegato nel quale si esaminino le modalità di applicazione dei principi per i singoli programmi, che la DGCS ha programmato di elaborare nel 2011.

L'Italia ha drasticamente ridotto il suo impegno finanziario a favore della salute, passando dallo 0,031% del PIL del 2007 allo 0,017% del 2009. Il nostro Paese è dunque lontanissimo dall'obiettivo di destinare almeno lo 0,1% del PIL a sostegno della salute globale nei PVS, come stabilito dall'Organizzazione mondiale della sanità nel 2001. Oltre all'impegno quantitativo complessivo si è ridotto anche il ruolo all'interno del G8: se nel 2007 tra i partner G8 il contributo italiano alla salute rappresentava una quota pari 5%, adesso questa percentuale si è ridotta all'1,80%<sup>A</sup>. È importante ribadire che le uniche iniziative di finanza innovativa per lo sviluppo, messe in atto in Italia riguardano iniziative per la salute globale. Grazie a questi finanziamenti, l'Italia è il quinto finanziatore del meccanismo internazionale sui vaccini (GAVI).

<sup>A</sup> G8, "Deauville accountability report", maggio 2011.

## 07 Quanto è efficace l'aiuto italiano?

A partire dal 2009 la DGCS ha investito significativamente per migliorare la programmazione e la gestione delle risorse tramite l'approvazione di due documenti di riforma gestionale, denominati "piani nazionali per l'efficacia dell'aiuto". Le azioni previste si basano sull'adozione di "buone pratiche" di gestione indicate dal DAC e dalla Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto. Spetterà ora alla valutazione OCSE di fine 2011 evidenziare se lo sforzo di programmazione degli ultimi due anni della cooperazione italiana abbia prodotto risultati positivi.

All'inizio del 2011, uno studio indipendente ha valutato l'efficienza di trentuno agenzie di sviluppo internazionale sulla base di diversi criteri<sup>41</sup>. Per quanto riguarda la dimensione della "massimizzazione dell'efficienza", l'analisi colloca il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria in prima posizione, seguito dal Fondo di sviluppo africano e da quello di sviluppo asiatico. Portogallo e Irlanda sono risultati essere i donatori più impegnati a "massimizzare l'efficienza", (l'Italia è in 19° posizione). In termini di impegno al "sostegno alle istituzioni dei paesi partner" Irlanda, Banca mondiale, Fondo per lo sviluppo africano e asiatico occupano le prime posizioni mentre Grecia, Stati Uniti e Austria le ultime (l'Italia è in 22° posizione). Per l'impegno a "ridurre il peso burocratico sul paese partner" il Fondo per lo sviluppo agricolo, la Banca mondiale e il Regno Unito sono i primi donatori mentre Corea, Portogallo e Austria chiudono la classifica (l'Italia si trova in 19° posizione).

Frammentare l'aiuto pubblico allo sviluppo in tante micro-iniziativa costituisce una dimensione dell'inefficienza poiché provoca un aumento dell'incidenza dei costi amministrativi di avvio e gestione. Nel 2009, i paesi dell'Unione europea hanno finanziato 11.000 iniziative di cooperazione allo sviluppo dal valore finanziario compreso tra 250 mila e un milione di euro. Nel 2008 circa il 20% delle iniziative finanziate dalla cooperazione italiana aveva supe-

rato i 250mila euro per scendere, l'anno seguente, al 18%. Per i partner UE e G8 la media delle iniziative sopra al 250mila euro è stata pari al 25%. Rispetto alla media G8 il nostro Paese rimane ancora caratterizzato da una maggior quota di micro-interventi che aumentano il loro peso relativo con la riduzione degli stanziamenti complessivi della cooperazione.

## 08 Quanto è coerente l'azione esterna dell'Italia con gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo?

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, attraverso l'approvazione di una dichiarazione ministeriale d'intenti. Nel 2009 il DAC ha certificato la mancanza di progressi sul tema: la riforma della DGCS, descritta nella prima parte, ha stabilito la coerenza delle politiche tra le competenze di un ufficio, ma il tema non è stato ripreso dalle azioni del nuovo documento interno sull'efficacia. Nel questionario sulla "Coerenza delle politiche" trasmesso alla Commissione europea, la cooperazione italiana ha ammesso la difficoltà ad avanzare sulla via della coerenza oltre la semplice disseminazione d'informazioni.

Rispetto alle cinque aree evidenziate dall'Unione europea, su cui è necessario puntare per raggiungere la coerenza delle politiche (commercio, energia, sicurezza, agricoltura, immigrazione e cambiamento climatico), l'Italia ha riconosciuto di non aver preso alcuna misura significativa per promuovere gli standard internazionali sulle condizioni del lavoro, diffondere la responsabilità sociale d'impresa o il commercio equo. Il nostro Paese non ha sostenuto alcuna iniziativa per favorire nei PVS la realizzazione degli obblighi derivanti dalla sottoscrizione dei dispositivi sui diritti umani e ha, inoltre, riconosciuto che i suoi schemi di certificazione di sostenibilità ambientale delle produzioni di biocarburanti non permettono di valutarne l'impatto sulla

sicurezza alimentare nei suddetti paesi<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda le rimesse degli immigrati, l'Italia è invece uno dei pochi paesi europei ad aver adottato un piano per la riduzione dei costi delle commesse per il trasferimento delle risorse. Le commesse italiane sono tra le più basse in Europa - e ben al di sotto della media G8 (7,8%) - e hanno avuto una riduzione significativa dal 2008. L'Italia, inoltre, è sempre uno dei pochi paesi a essersi dotato di un solido sistema di raccolta dati per quantificare le rimesse. Tuttavia, la Commissione europea avverte l'Italia che l'obbligo legislativo che impone di mostrare il permesso di soggiorno prima di effettuare un trasferimento monetario potrebbe incoraggiare l'uso di canali di trasferimento informali dove i costi delle commesse sono più alti.

## 09 Quanto è affidabile e trasparente l'aiuto italiano?

Nel 2009 si è deteriorata l'"affidabilità" dell'aiuto italiano, vale a dire la capacità di erogare risorse finanziarie nell'anno in cui sono state promesse, scesa sotto il 90% e risultata essere la peggiore degli ultimi sei anni. Il dato pone l'Italia al decimo posto tra gli Stati UE membri del DAC. Guardando al dato in una prospettiva di medio termine, per scontare anche sospensioni di accordi di cooperazione, nell'ultimo triennio la prevedibilità dell'aiuto italiano è migliorata.

Negli ultimi tre anni l'Italia ha trattenuto risorse promesse ai PVS per circa 900 milioni di dollari. Tra i primi cinque "creditori" verso il nostro Paese troviamo: l'Iraq (-187 milioni di dollari), il Mozambico (-113 milioni di dollari), la Tunisia (-98 milioni di dollari), il Libano (-55 milioni di dollari) e il Vietnam (-39 milioni di dollari). In particolare, nell'ultimo anno, anche a seguito dei tagli Iraq, Vietnam, Mozambico e Sudafrica hanno subito le maggiori contrazioni rispetto a quanto promesso mentre Albania, Etiopia e Territori Palestinesi hanno continuato a beneficiare di esborsi superiori alle promesse.

41 N. Birdsall, H. Kharas, "Quality of Aid", marzo 2011.

42 Risposte dell'Italia al Questionario EC sulla coerenza delle politiche, maggio 2011.

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.

La prima valutazione della trasparenza dei donatori bilaterali e multilaterali<sup>43</sup> vede in testa la Banca mondiale e in coda il Giappone, in trentesima posizione. L'Italia occupa la ventisettesima posizione. Il nostro Paese è soprattutto penalizzato dalla difficoltà di trasmettere ai governi partner informazioni sui futuri piani di spesa (complice un ciclo di bilancio per la cooperazione annuale che è soggetto a continui e spesso imprevedibili tagli) e dalla limitata reattività di risposta alle domande di chiarimento. Nella valutazione sulla trasparenza, condotta fra tutti gli Stati UE<sup>44</sup>, su trenta tipi d'informazione individuati come importanti per gli aiuti, l'Italia ne pubblica in modo sistematico soltanto quattro, trovandosi nella parte bassa della classifica assieme a Portogallo, Grecia, Polonia e Ungheria.

Per quanto riguarda l'accesso alle informazioni, i documenti strategici e di spesa approvati dalla DGCS - e di recente anche una valutazione - sono on-line ma difficili da reperire, disponibili principalmente in italiano e da ormai due anni si attende la ripresa della pubblicazione del bollettino della cooperazione. Infine, la trasparenza delle scelte strategiche per la cooperazione allo sviluppo del Dipartimento Relazioni Internazionali del Tesoro è inferiore rispetto a quella della DGCS, con l'ultima relazione disponibile online sulle attività italiane in Banche e Fondi di sviluppo che risale al 2005. Le ultime relazioni sulla stato di attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo e sull'azione italiana in Banche e Fondi di sviluppo sono del 2009,

43 Realizzato dall'ONG "Publish what you fund", si basa su tre criteri: impegno a garantire la trasparenza (intesa soprattutto come quantità delle informazioni disponibili nei database), trasparenza e comunicazione delle informazioni ai paesi partner e reattività alle richieste d'informazioni o chiarimenti da parte degli utenti dei loro siti web (NdA).

44 AidWatch, "Challenging EU self-interests", maggio 2011.

non disponibili on-line ma solo trasmesse in formato cartaceo al Parlamento a maggio 2011.

## 10 Quanto aiuto rientra nelle imprese italiane?

Condizionare l'erogazione dell'aiuto all'acquisto di beni e servizi di imprese del 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 gare d'appalto e favorendo la scelta di interventi inadeguati alle esigenze locali<sup>45</sup>.

La posizione italiana in Europa è distorta dalle operazioni di cancellazione del debito, slegate per definizione. Al netto del debito, nel 2009 la percentuale italiana "legata" era al 55%, in aumento rispetto al 38,6% del 2008 (terzo donatore europeo). Il dato 2008 è importante perché costituisce il riferimento su cui valutare l'impegno sottoscritto in quell'anno dall'Italia a garantire un maggiore slegamento. Sfortunatamente, rispetto al dato 2008, l'Italia ha comunicato al DAC di non poter migliorare i suoi risultati senza che si realizzi una modifica dell'attuale normativa<sup>46</sup>.

Nel 2009, il 54% 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 non ostacola la possibilità di effettuare acquisti in loco, dove richiesto dalla natura delle iniziative.

I settori dove maggiore è stato l'aiuto legato, in termini assoluti, sono stati: il sostegno all'agricoltura con 155 milioni di dollari (37,8% di tutto l'aiuto al settore), assegnati a imprese italiane, il sostegno a interventi sulla salute per 48 milioni di dollari (11,7%), interventi per il sostegno alla potabilizzazione per 45 milioni (10,9%) e l'aiuto alimentare per 39 milioni (9,5%). La legge 149/2010 spinge l'Italia a privilegiare l'acquisto di derrate alimentari in loco o a livello regionale, anziché spedirle

45 DAC, Monitoring progresses on Paris declaration, giugno 2011.

46 DAC, "Delivering on Accra commitment to untie aid to a maximum extent", 2010.

dall'Italia. In realtà, solo il 12% dell'aiuto alimentare italiano è costituito da derrate inviate dall'Italia, il 22% è acquistato localmente, mentre il 64% è acquistato in un altro Paese in via di sviluppo. A seguito dell'approvazione della legge, l'invio di derrate dall'Italia dovrà perciò mantenersi al di sotto del 12%<sup>47</sup>. Le maggiori iniziative approvate più di recente e condizionate all'acquisto di beni e servizi italiani sono stati i 139 milioni di dollari di prestiti per un progetto agricolo in Iraq e i 38 milioni di euro per due iniziative di potabilizzazione in Vietnam.

I paesi OCSE si sono impegnati a slegare tutto l'aiuto verso i PMA, direttiva recepita in Italia anche dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nel 2004. Nel 2008 è stato autorizzato anche lo slegamento totale verso i paesi poveri più indebitati. Nel 2009 l'aiuto slegato verso i PMA è migliorato significativamente, passando dal 47% al 75%, ma rimane ancora lontano dai risultati degli altri stati membri facendo meglio solo di Austria e Grecia<sup>48</sup>.

47 Interfais database, giugno 2011.

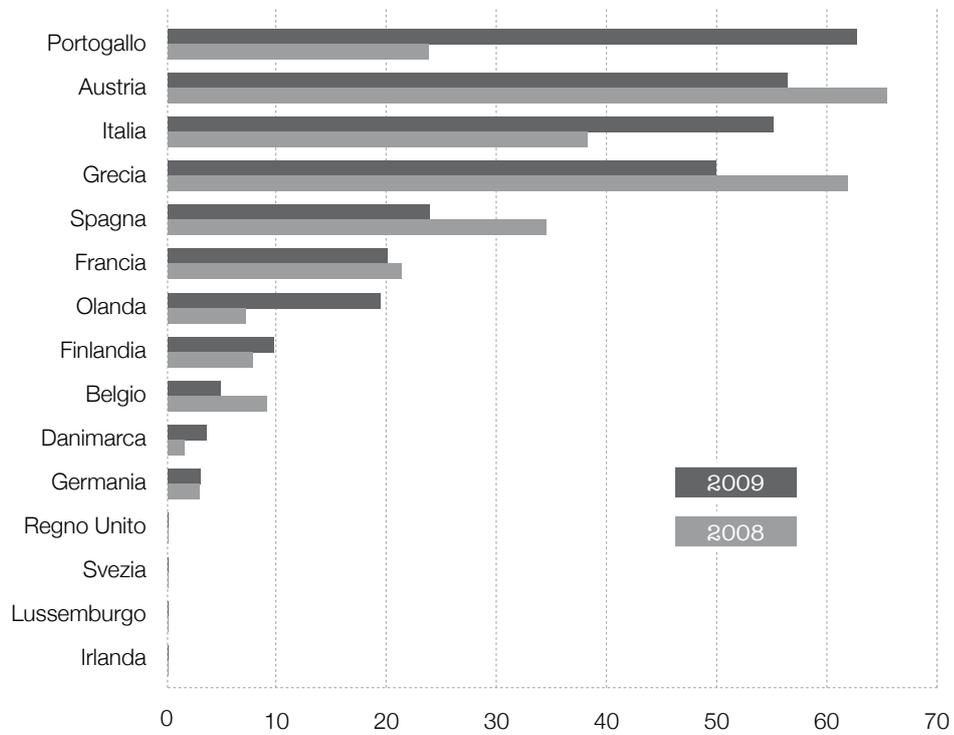
48 DAC, "Implementation of the 2001 DAC recommendations on untying ODA to LDCs", 2010.



## Grafico 7

### Percentuale APS bilaterale legato al netto debito, 2008-2009.

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2011.



# Conclusioni





## Conclusioni

Rispetto all'edizione 2010 di **“Italia e la lotta alla povertà nel mondo”**, i risultati della cooperazione italiana sono peggiorati per tutte quelle aree che riguardano l'impegno finanziario, ma anche per molte altre che potrebbero definirsi “a costo zero”. Tra il 2008 e il 2009 si è abbattuto sull'aiuto italiano un taglio superiore a quello di tutti i paesi UE che ha avvicinato la capacità di manovra autonoma della nostra cooperazione a quella di paesi come Austria e Repubblica Ceca. La contrazione dell'aiuto ha determinato anche una significativa contrazione dei flussi finanziari verso i Paesi in via di sviluppo, riducendo la presenza complessiva italiana in queste aree.

Livelli così bassi d'aiuto riflettono anche condizioni economiche, sociali e di disuguaglianza di reddito che caratterizzano il nostro Paese, ma non giustificano una performance quantitativa praticamente dimezzata rispetto a quella che il Commissario europeo alla sviluppo Andris Piebalgs definisce **“soglia di credibilità” (per l'Italia pari allo 0,28% di PIL)**. Nell'ultimo triennio, l'aiuto italiano si è contratto come tutte le spese sociali, mentre sono rimaste invariate le spese militari. Al contrario, alcuni paesi europei che sono riusciti a incrementare gli aiuti fino a raggiungere gli obiettivi stabiliti hanno contemporaneamente ridotto la loro spesa militare.

La riduzione dei livelli d'aiuto, accanto a una tenuta dell'APS dei pa-

esi UE, G8 e alla crescita dei “nuovi” donatori, come India, Cina o paesi arabi sta determinando un ridimensionamento ancora più accelerato del peso e presenza dell'Italia nei Paesi in via di sviluppo, nelle organizzazioni internazionali, all'interno delle Nazioni Unite e nelle Banche e Fondi di sviluppo multilaterali. Le performance quantitative della cooperazione italiana sono sempre al di sotto della media UE e G8 e, in termini assoluti, spesso vicine a quelle di Austria, Grecia e Belgio. Le uniche aree di miglioramento riguardano la maggiore attenzione per l'Africa Sub-Sahariana e per i servizi essenziali di base.

Il taglio dell'aiuto colpisce in modo sproporzionato anche paesi considerati prioritari ma solo un terzo dei paesi partner in cui l'Italia ha una presenza significativa, figurando tra i primi dieci donatori, sono considerati prioritari dalle linee strategiche della cooperazione italiana. Alcune organizzazioni internazionali vengono tutelate dalla riduzione degli stanziamenti ma senza rendere evidenti quali siano stati i criteri della scelta. Il disinvestimento colpisce in maniera significativa anche contesti estremamente vulnerabili, come gli Stati fragili, che subiscono una contrazione superiore alla media. Nonostante l'impegno a una maggiore concentrazione geografica, la quota di aiuto italiano assorbita dai primi dieci paesi si è ridotta.

Per quanto riguarda la coerenza delle azioni di politica esterna per

sostenere gli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo, sebbene la cooperazione italiana continui a fare riferimento nelle sedi internazionali alla necessità di assumere un approccio d'insieme verso i PVS che vada oltre l'aiuto, non è stato fatto, né si programma in futuro, alcun passo avanti per la messa in opera di un meccanismo che monitori la coerenza di tutte le relazioni esterne dell'Italia verso i PVS con gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. In questo caso, come per l'aiuto legato, le raccomandazioni e le buone pratiche internazionali si scontrano con gli orientamenti opposti del contesto politico nazionale.

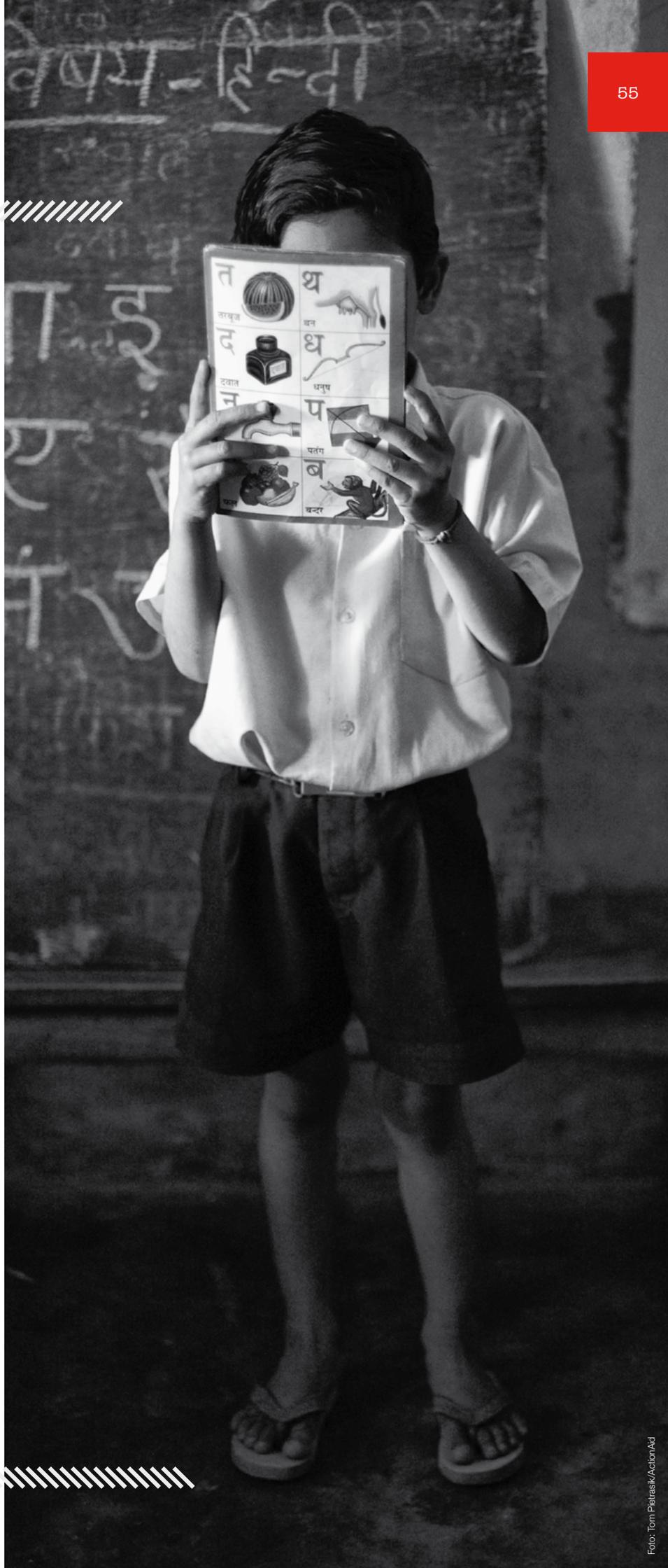
Nessuna delle riforme che chiedono un investimento forte dell'esecutivo o addirittura un coordinamento di carattere interministeriale registra alcun progresso, quasi fosse la dimostrazione dell'isolamento e debolezza che il tema soffre nella politica e nell'amministrazione, che non ha la forza d'imporsi da sola per le ridottissime risorse finanziarie di cui dispone.

Al terzo anno dall'avvio della razionalizzazione interna, con risorse umane sempre più ridotte e l'inizio del turn-over del personale, si presenta la nuova sfida della sostenibilità e istituzionalizzazione della tentata trasformazione gestionale.

ActionAid rinnova quindi la sua preoccupazione per le scelte finanziarie finora operate dall'Esecutivo, caratterizzate da un drastico, improvviso e continuo disinvestimento di risorse

nella cooperazione allo sviluppo.

Con il passare degli anni si allunga la lista delle organizzazioni verso le quali l'Italia si trova "in mora" e si riduce l'influenza di tutta l'Italia e la sua presenza nei PVS, con una perdita di peso che pare difficile da recuperare a fronte del continuo investimento degli altri paesi e dell'emergere i nuovi donatori.



# Lista degli acronimi

<b>AMC</b>	Advanced Market Commitment - Impegno anticipato d'acquisto
<b>APS</b>	Aiuto pubblico allo sviluppo
<b>CIPE</b>	Comitato interministeriale per la programmazione economica
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee - Comitato per l'aiuto allo sviluppo
<b>Ddl</b>	Disegno di legge
<b>DGCS</b>	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo
<b>DPEF</b>	Documento di programmazione economico-finanziaria
<b>GEF</b>	Global Environmental Fund - Fondo globale per l'ambiente
<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>	Organizzazioni non governative
<b>PDL</b>	Progetto di legge
<b>PIL</b>	Prodotto interno lordo
<b>PMA</b>	Paesi meno avanzati
<b>PVS</b>	Paesi in via di sviluppo
<b>UE</b>	Unione europea
<b>UTC</b>	Unità tecnica centrale
<b>UTL</b>	Unità tecnica locale



**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

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

