

act:onaid

# L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo

Rapporto 2007 > In attesa della svolta annunciata



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

---

**Rapporto 2007** > In attesa della svolta annunciata

**ActionAid** è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alla povertà e che basa il suo lavoro sul rispetto dei diritti umani. Agisce insieme alle popolazioni e le comunità più emarginate attraverso programmi a lungo termine in Asia, Africa e America Latina. Inoltre agisce contro le cause della povertà coinvolgendo, anche nei Paesi più ricchi, cittadini, imprese e istituzioni. ActionAid opera grazie all'impegno di migliaia di persone che contribuiscono con il proprio attivismo e le proprie donazioni. In Italia dal 1989, è una ONLUS riconosciuta come Ente Morale e come Organizzazione Non Governativa dal Ministero degli Affari Esteri.

Ricerca a cura di:  
Iacopo Viciani,  
Tommaso Balbo Divinadio, capitolo terzo

Interviste a cura di:  
Paolo Manzo, interviste realizzate tra gennaio e marzo 2007

Supervisione:  
Luca De Fraia

Contributi:  
Raffaella Cesareo, Marco De Ponte, Paolo De Renzio, Paola Giuliani

Editing:  
Alice Grecchi

ActionAid desidera ringraziare tutti i politici e gli esperti che con la loro disponibilità e le loro interviste hanno messo a disposizione opinioni valutazioni e conoscenze professionali contribuendo alla redazione di questo rapporto.

Redazione chiusa il 10 aprile 2007.

<b>Sintesi</b>	<b>5</b>
L'Italia e l'Europa	5
La coerenza delle politiche	6
Efficacia	6
Raccomandazioni	7
<b>Capitolo 1</b>	
<b>Le ragioni della crisi della cooperazione italiana: dalla cooperazione internazionale a quella provinciale</b>	<b>8</b>
[A] Le prime leggi sulla Cooperazione internazionale	8
[B] L'esperienza innovativa del Fondo aiuti italiano	8
[C] Legge 49/87, l'attuale legge	8
[D] L'esaurirsi delle proposte di rinnovamento	9
[E] Un nuovo patto globale contro la povertà...inascoltato in Italia	9
<b>BOX</b> Le proposte di ActionAid per le elezioni del 2006	12
[F] I primi risultati: poche risorse e poca innovazione istituzionale	13
<b>BOX</b> La mini riforma dell'assistenza Europea	16
<b>BOX</b> Le mini riforme di Olanda, Svezia e Danimarca	16
<b>BOX</b> Promesse e fatti	17
<b>BOX</b> Il primo anno di Legislatura secondo "la politica"	18
Raccomandazioni	19
<b>Capitolo 2</b>	
<b>The Italian way: la cooperazione non europea</b>	<b>20</b>
<b>BOX</b> L'aiuto italiano visto dall'Africa	21
La quantità dell'aiuto: mai ai livelli europei	22
<b>BOX</b> L' "aiuto fantasma" o la contabilità creativa degli aiuti	24
Perché pochi soldi?	25
Il futuro della quantità dell'aiuto: il grande balzo in avanti?	25
<b>BOX</b> Il grande balzo in avanti: rischi per i PVS o scuse per i donatori?	26
<b>BOX</b> Il bilancio omogeneo in altri paesi europei	28
Meccanismi innovativi per reperire nuove risorse per lo sviluppo: molte idee, pochi soldi	30
<b>BOX</b> L'aiuto che funziona	31
Prevedibilità dell'aiuto italiano: interventi "shockanti"	32

Destinazione dell'aiuto: sempre meno all'Africa	32
<b>BOX</b> Programmare anche gli stanziamenti	33
<b>BOX</b> Le priorità geografiche future secondo la politica	35
I settori della cooperazione italiana: pochi servizi essenziali, molto debito e assistenza tecnica	36
<b>BOX</b> Cooperazione italiana e donne	36
<b>BOX</b> Le priorità settoriali future secondo la politica	37
L'aiuto "incoerente"	38
La costosa incoerenza dell'aiuto legato	38
<b>BOX</b> La soluzione istituzionale olandese al nodo della coerenza	38
<b>BOX</b> Altri casi di incoerenza: vendita di armi e indebitamento	39
Raccomandazioni	40

### Capitolo 3 - L'aiuto efficace: una riforma gestionale per evitare il caos 41

<b>BOX</b> La riforma in efficienza della gestione svedese	42
Innovare la gestione: il sostegno diretto al bilancio	42
Luci e ombre del "General Budget Support" (GBS)	44
<b>BOX</b> Società civile e GBS: nemici o alleati? L'analisi di ActionAid	44
L'esperienza italiana ignorata del Mozambico	45
<b>BOX</b> Struttura del GBS in Mozambico	45
Il GBS e la cooperazione italiana: lezioni apprese e progressi da compiere	47
Un "GBS" per le autorità locali dei Paesi del Sud? Spunti di riflessione per l'Italia	47
<b>BOX</b> GBS e autorità locali in Uganda	48
<b>BOX</b> Sostegno diretto ai bilanci locali: il caso Vietnam	49
<b>BOX</b> UNCDF: un attore multilaterale a sostegno delle autorità locali	49
Raccomandazioni	50

### Bibliografia e lista delle interviste 51

### Glossario 54

### Lista degli acronimi 55

# Sintesi

**“L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo”** è il secondo rapporto di ActionAid sulla cooperazione allo sviluppo italiana che valuta i progressi dell'Italia nel mantenere gli impegni presi dal 2000 nella lotta alla povertà nel mondo. A un anno dall'avvio della nuova legislatura, il rapporto fa il punto sulla realizzazione del programma di Governo, che ha tra i suoi obiettivi quello di riportare la cooperazione italiana a contribuire significativamente alla lotta alla povertà, attraverso l'incremento delle risorse finanziarie e la realizzazione della riforma del sistema di cooperazione. **“L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo”** interroga il mondo della politica sul bilancio di quest'anno e sugli orientamenti da qui al 2010 per risolvere le insufficienze del passato. Nel 2010 l'Italia sarà chiamata dalla comunità dei Paesi donatori a dar conto della quantità e qualità del suo aiuto pubblico allo sviluppo: per allora dovrà aver speso 8,7 miliardi di euro all'anno in maniera “più efficace”.

Nel 2007 il mondo della politica torna a occuparsi di aiuti internazionali e di riforma del sistema di cooperazione con un maggiore protagonismo, ma la svolta forte e coerente non c'è ancora stata. Le risorse finanziarie stanziare e programmate sono ancora poche, mentre il modello di sistema di cooperazione che viene proposto con la riforma non affronta nodi importanti. Tra questi, cruciale è quello della “coerenza” tra gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e i risultati di altre politiche - commerciale, di sicurezza e migratoria. Altre questioni, quali l'unitarietà delle azioni e la gestione unitaria delle risorse, sono affidate a soluzioni deboli rispetto quelle possibili. Il dibattito nazionale sulla disciplina della cooperazione è bloccato al 1996; si continuano a riproporre gli stessi elementi, anche se la comunità internazionale dei donatori e dei paesi in via di sviluppo ha elaborato approcci e modi di cooperazione nuovi - soprattutto a favore del decentramento locale - rispetto ai quali

pur troppo il dibattito nazionale appare in ritardo. Il rapporto segnala che non vi è stato un cambio di rotta completo: dopo il primo anno, i progressi nell'attuazione del programma di Governo sulla cooperazione allo sviluppo sono per molti settori ancora insufficienti:

- » delega politica per la cooperazione: sufficiente;
- » ente per la gestione delle risorse: insufficiente;
- » incremento delle risorse verso lo 0,7%: insufficiente;
- » promozione di nuove cancellazioni del debito: appena sufficiente;
- » promozione sistemi di tassazione transazioni valutarie internazionali: insufficiente.

### L'Italia e l'Europa

A causa di un insieme di fattori politico-gestionali - una riforma troppo a lungo procrastinata e la mancanza d'interesse politico - la cooperazione allo sviluppo italiana si è allontanata dall'Europa, scegliendo l'irrelevanza e - indirettamente - contribuendo a tradire le aspirazioni degli obiettivi “comunitari” di cooperazione internazionale. L'Italia è la nona economia del mondo e il suo disimpegno rischia di far deragliare gli sforzi della comunità internazionale.

Dal primo gennaio 2007 la politica di cooperazione allo sviluppo italiana è ufficialmente fuori dall'Europa, non avendo raggiunto l'obiettivo europeo fissato a Barcellona nel 2002 di destinare lo 0,33% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Il nostro paese si è infatti attestato su uno 0,20% (0,11% al netto delle cancellazioni del debito). Sfortunatamente, la legge finanziaria 2007 non ha gettato le basi per un sicuro rientro della cooperazione italiana in Europa entro la fine della legislatura, dal

momento che non ha programmato risorse sufficienti a produrre un esborso di 8,7 miliardi di euro (0,51% APS/PIL) entro il 2010.

A ben guardare, la cooperazione italiana non è lontana dall'Europa solo per dimensioni finanziarie ma anche rispetto a molti degli elementi che costituiscono il Consensus europeo di sviluppo, vale a dire quell'approccio comune dell'Unione Europea alla cooperazione approvato nel dicembre del 2005. Alla luce del Consensus europeo emergono tutte le criticità della cooperazione italiana, con l'aggravante che alla programmazione di questi ultimi anni non ha fatto seguito una coerente messa in opera:

- » quantità di aiuto: insufficiente;
- » meccanismi innovativi per reperire nuove risorse per lo sviluppo: sufficiente;
- » modalità d'aiuto più stabili e prevedibili: insufficiente;
- » incremento dell'aiuto all'Africa Sub-sahariana: insufficiente;
- » cancellazione del debito: sufficiente;
- » coordinamento e complementarietà: sufficiente;
- » prevenzione dei disastri: insufficiente;
- » ulteriore slegamento dell'aiuto<sup>1</sup>: appena sufficiente;
- » sostegno ai servizi di base essenziali: insufficiente;

In termini di “aiuto fantasma” - ossia quelle attività che possono essere riportate come aiuto pur non determinando alcun trasferimento di risorse finanziarie verso i Paesi in via di sviluppo (PVS) - tanto l'Europa quanto l'Italia hanno risultati deludenti: circa il 70% dell'aiuto bilaterale negli ultimi sei anni è stato “fantasma”. Nel complesso emerge una cooperazione italiana, fuori dall'Europa da quasi cinque

<sup>1</sup> Per aiuto legato s'intende condizionare la concessione dell'aiuto all'acquisto di bene e servizi del Paese donatore (nda).

anni, che necessita di una strategia per il rientro. Ma il pronostico sul futuro è preoccupante: l'estrema eccentricità della cooperazione italiana rischia di trascinare verso il basso tutta l'Europa, non consentendole di rispettare alcuni impegni assunti e vanificando l'aspirazione dell'Unione a essere punto di riferimento mondiale per la cooperazione allo sviluppo.

### La coerenza delle politiche

La comunità dei Paesi donatori ha lamentato l'assenza in Italia di un'attenzione costante alle questioni della coerenza tra le differenti politiche con gli obiettivi delle politiche di cooperazione allo sviluppo - in particolare le politiche commerciali sullo zucchero, l'olio d'oliva e quella migratoria. Secondo l' "indice dell'impegno degli aiuti"<sup>2</sup> dal 2003 l'Italia rimane, dopo la Grecia, il più "incoerente" donatore europeo a causa:

- » dei bassi livelli di aiuto;
- » della non partecipazione alle iniziative per migliorare la governance dei Paesi in via di sviluppo;
- » della bassa riduzione delle emissioni di CO2 negli ultimi 10 anni;
- » della poca disponibilità ad accogliere rifugiati durante le crisi umanitarie;
- » dell'elevata esportazione di armi a governi poveri o non democratici;
- » dell'elevata percentuale di aiuto legato;

Altro elemento della coerenza è il rapporto cancellazioni del debito/concessione di nuovi prestiti. Dal 2000 l'Italia ha cancellato 5,9 miliardi di euro di crediti bilaterali in 30 paesi (il 59% dei quali in Africa) che avevano un debito ormai "insostenibile", ma ha anche continuato a erogare prestiti verso quelli stessi Paesi beneficiari delle cancellazioni, rischiando di riaccendere

l'indebitamento. I dati 2000-2005 indicano che l'Italia ha concesso più prestiti d'aiuto rispetto agli altri Paesi europei, che si sono invece maggiormente orientati verso l'aiuto a dono.

### Efficacia

L'immagine che della cooperazione italiana hanno i governi africani è quella di un sistema "poco efficace". L'Italia è tra i donatori che in genere non sostengono finanziariamente le priorità di sviluppo indicate dal Paese beneficiario dell'assistenza, ma guarda piuttosto alle proprie; gli interventi sono poco flessibili, altamente imprevedibili e seguono procedure complesse che costituiscono la causa principale degli eccessivi ritardi all'esborso. Agli occhi dei governi africani la cooperazione italiana, austriaca e saudita hanno lo stesso livello di inefficienza.

Con la Dichiarazione di Parigi del 2005 i paesi donatori e i paesi beneficiari hanno sottoscritto un piano di riorganizzazione gestionale dell'assistenza per renderla "più efficace" entro il 2010, evitando duplicazioni e progetti di grandi dimensioni che non servono le necessità di sviluppo del Paese beneficiario. Il nostro Paese non ha ancora presentato un piano per la realizzazione dell'agenda di Parigi, eppure i dati sull'efficacia dell'aiuto italiano non sono incoraggianti. Secondo il Development Assistance Committee (DAC), l'aiuto fornito dall'Italia è meno efficace rispetto alla media degli altri Paesi donatori: il nostro paese condiziona l'aiuto all'acquisto del made in Italy, non esborsa i finanziamenti quando promessi, non accetta le scelte d'intervento fatte dal paese beneficiario.

Il Consensus europeo indica nel "sostegno generale al bilancio" - "General Budget Support" (GBS) - la modalità d'aiuto da preferire in futuro per contribuire a

raggiungere gli obiettivi previsti dalla Dichiarazione sull'efficacia dell'aiuto. Si invitano gli Stati membri a valutare la possibilità di aumentare la quota di aiuto canalizzata via "budget support", espandendo la lista dei paesi che ne beneficiano. Assieme all'Austria, l'Italia è l'unico donatore europeo refrattario a riorientare le proprie modalità d'aiuto secondo gli indirizzi del Consensus. Interrogata ufficialmente dalla Commissione europea sul modo con cui allocherà il proprio aiuto, la cooperazione italiana ha confermato che privilegerà due modalità fortemente criticate in termini di efficienza per gli alti costi associati: l'aiuto a progetto e l'assistenza tecnica. L'unico paese dove l'Italia ha partecipato al "General Budget Support", con appena 9 milioni di euro in tre anni, è stato il Mozambico, considerato da numerose analisi e valutazioni uno degli esempi di successo del GBS. Nonostante le sue potenzialità, il progetto pilota non è mai stato valutato ed è rimasto un caso isolato nella cooperazione italiana. L'Italia è nella posizione di innovare le modalità di sostegno diretto al bilancio, facendo fruttare la sua lunga esperienza a sostegno delle autonomie locali. L'Italia potrebbe, ad esempio, sostenere i bilanci delle autorità locali del Sud, come già i donatori stanno facendo in Uganda o Vietnam.

**Nei prossimi quattro anni la cooperazione italiana ha la responsabilità di tornare a essere europea, cioè dovrà mettere in pratica valori, impegni e strategie che negli ultimi cinque anni sono stati condivisi nell'Unione. Non si tratta soltanto di allinearsi per uscire dall'isolamento e dall'inefficacia, ma anche di riconoscere che il nostro paese è cruciale per l'Europa. Senza l'Italia l'Europa non potrà essere il punto di riferimento mondiale per la cooperazione allo sviluppo poiché non ci sarà una vera cooperazione europea.**

### Raccomandazioni

Nella discussione sulla riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, ActionAid raccomanda al Parlamento italiano di:

- » riconoscere la centralità della lotta alla povertà e degli Obiettivi del Millennio;
- » assicurare la coerenza tra tutte le politiche di relazioni esterne dell'Italia con quella della solidarietà internazionale - non solo quelle di cooperazione-, riconoscendo la centralità del Consiglio dei Ministri;
- » assicurare l'unitarietà e il coordinamento delle iniziative, introducendo il riferimento ad una figura di governo esclusivamente dedicata alla politica di cooperazione allo sviluppo;
- » affermare la centralità della fiscalità generale dello Stato per la realizzazione della politica di cooperazione;
- » stabilire un Fondo Unico per la gestione unitaria di tutto l'Aiuto pubblico allo sviluppo italiano, che includa anche le dotazioni attualmente al Ministero dell'Economia e quelle del Fondo Rotativo;
- » indicare con chiarezza l'obiettivo quantitativo a cui dovranno tendere le disponibilità finanziarie della cooperazione allo sviluppo, ossia arrivare a destinare lo 0,7% del PIL entro il 2015 all'aiuto
- » istituire un'Agenzia con forti capacità attuative, che conduca a unitarietà le iniziative di cooperazione incluse quelle di d'emergenza, pur riconoscendo la possibilità di avvalersi della protezione Civile;
- » riconoscere il ruolo della società civile nelle politiche di solidarietà e cooperazione internazionale, e riferirsi esplicitamente alla possibilità che gli attori di cooperazione del Sud del mondo abbiano accesso diretto alle risorse della cooperazione italiana.

ActionAid raccomanda al Governo italiano di:

- » indicare nel prossimo "Documento di Programmazione Economico Finanziaria" il livello di APS/PIL per i prossimi quattro anni;
- » presentare un documento di bilancio di previsione unitario e omogeneo per la cooperazione allo sviluppo;
- » programmare su base quinquennale gli esborsi finanziari verso i Paesi beneficiari;
- » indicare in fase di programmazione gli stanziamenti previsti per l'Africa Sub-sahariana e per i servizi di base essenziali;
- » avviare il processo per la valutazione dell'efficacia dei meccanismi innovativi di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo;
- » promuovere la revisione dei criteri internazionali per la contabilizzazione dell'APS, escludendo ad esempio la cancellazione del debito e altre forme di "aiuto fantasma";
- » approvare in Consiglio dei Ministri una dichiarazione d'intenti sulla coerenza delle politiche rispetto agli obiettivi di cooperazione allo sviluppo;
- » garantire che la quota dell'APS bilaterale dedicata ai servizi sociali sia superiore a quella dedicata all'assistenza tecnica;
- » privilegiare l'acquisto di beni e servizi dei PVS, andando così oltre lo slegamento;
- » valutare la possibilità di aumentare la quota di risorse da destinare al "General Budget Support" in Mozambico;
- » estendere l'esperimento del "General Budget Support" ad altri paesi quali ad esempio Tanzania o Uganda;
- » avviare esperimenti per il sostegno diretto al bilancio delle entità locali anche attraverso lo United Nations Capital Development Fund per rafforzare le autonomie locali dei Paesi del Sud;
- » favorire la gestione locale degli interventi come uno degli elementi centrali della riforma della disciplina della cooperazione

allo sviluppo;  
» produrre un'analisi sulle opportunità e rischi del "sostegno diretto al bilancio" per la cooperazione italiana.

<sup>2</sup> Elaborato dal Center for Global Development (CGD), l'indice tenta di dare una misura, pur limitata, della coerenza delle politiche di sviluppo dei donatori.

# Capitolo 1

## Le ragioni della crisi della cooperazione italiana: dalla cooperazione originale a quella provinciale

Questa prima sezione propone l'analisi dell'evoluzione del sistema di cooperazione italiana, evidenziando come, fino al 1987, il sistema della cooperazione del nostro Paese sia stato caratterizzato da esperienze istituzionalmente innovative e pionieristiche anche rispetto agli altri Paesi donatori. Questa prima fase è stata caratterizzata da leggi di disciplina della cooperazione a scadenza, vale a dire leggi "pilota" che obbligavano le istituzioni a confrontarsi periodicamente con una sempre nuova regolamentazione per evitare un vuoto legislativo. In questo modo, il mondo della politica si è confrontato con le nuove sfide e ha introdotto una serie di innovazioni/aggiustamenti che sono contenuti nella legge 49 del 1987 sulla disciplina della politica di cooperazione allo sviluppo. La disciplina dell'87 mirava a dare un assetto istituzionale definitivo alla cooperazione italiana, ma cinque anni dopo una serie di suoi elementi furono oggetto di modifiche parziali. Si trattò di una trasformazione disomogenea che creò difficoltà al sistema e meno di dieci anni dopo fu chiesta la revisione completa della materia. Alle difficoltà istituzionali si accompagnò la crisi operativa e quantitativa della cooperazione allo sviluppo. Nel 1996 si riaprì il dibattito sull'architettura della cooperazione. Fino al 2000 le proposte presentate furono ancora ricche di elementi innovativi, d'avanguardia rispetto agli altri Paesi donatori, ma non si approvò alcuna riforma, anche perché la continua vigenza della 49 frenava ogni senso d'urgenza. L'immobilismo politico cronicizza la crisi operativa della cooperazione italiana. Dal 2000 a oggi il dibattito nazionale sulla nuova disciplina della cooperazione ha continuato a riproporre gli elementi del 1996, anche se la comunità internazionale dei donatori e dei paesi in via di sviluppo ha elaborato approcci e modi di cooperazione nuovi, ai quali purtroppo il dibattito nazionale è rimasto indifferente. La cooperazione italiana non solo è diventata marginale

nelle sfide della lotta alla povertà, ma indirettamente rischia di portare al fallimento le strategie internazionalmente condivise.

Nel 2007 il mondo della politica torna a occuparsi di aiuti internazionali e di riforma del sistema di cooperazione, ma diversamente dal passato, anziché innovare, vengono riproposti gli stessi elementi di dieci anni prima. Inoltre è opportuno evitare una riforma in due tempi, che punta inizialmente a "mettere il sistema in ordine" e solo successivamente a "iniettarvi nuove risorse". È necessario investire per migliorare le capacità d'assorbimento dell'amministrazione, ma questo può avvenire solo con il contemporaneo aumento, modulato e prevedibile, dei finanziamenti necessari. Senza allocare una massa-critica di risorse non si potranno mai avere risultati tangibili che giustificino ulteriori investimenti.

### [A] Le prime leggi sulla Cooperazione internazionale

La prima legge italiana che disciplina la "cooperazione" con i Paesi in via di sviluppo (PVS), tentando di predisporre una normativa generale in materia e dando vita a una struttura dedicata, è la 1222 del 1971. Dal testo emergeva una cooperazione di tipo "tecnico" che limitava gli interventi al trasferimento di conoscenze e di tecnologia, seguendo gli orientamenti degli altri Paesi donatori. Le linee generali d'indirizzo venivano dettate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica Estera (CIPES). Nel 1979 - legge 38 - venne creato il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo (DIPCO), dotato di una maggiore autonomia gestionale e con più risorse rispetto al passato. Si introdusse inoltre, per la gestione dei mezzi finanziari destinati alla cooperazione bilaterale, un «Fondo speciale per la Cooperazione allo Sviluppo». Il DIPCO, tuttavia, si rivelò

fallimentare nella programmazione degli interventi tanto che, a seguito della grave crisi alimentare che colpì in quel periodo l'Africa Sub-sahariana, l'azione del Partito Radicale portò nel 1985 alla creazione del Fondo aiuti italiano (FAI).

### [B] L'esperienza innovativa del Fondo aiuti italiano

L'8 marzo 1985 fu approvata la legge 73 che istituiva il Fondo aiuti italiano (FAI), un fondo straordinario di 1.900 miliardi di lire (per un valore corrente di 1,3 miliardi di euro), per 18 mesi a disposizione di un sottosegretario agli Affari Esteri da usare, citando il titolo stesso della legge, per la "realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità" (art. 1). In realtà la prima bozza di legge prevedeva lo stanziamento, fuori bilancio, di 1.400 miliardi di lire "per salvare 3 milioni di persone minacciate dalla fame" e l'istituzione, per la durata di 3 anni, di un Commissario Straordinario che si sarebbe avvalso di un suo staff tecnico indipendente. La legge 73/85 eliminò di fatto ogni chiaro riferimento all'impatto sulle popolazioni beneficiarie, ridusse la durata del fondo a 18 mesi, aumentò lo stanziamento (di 500 miliardi di lire), e trasformò il Commissario, che originariamente doveva rispondere solo al Governo, in un sottosegretario. Il FAI non si coordinò mai con il DIPCO e, a causa di una struttura amministrativa a durata limitata, riuscì a erogare solo la metà dei fondi disponibili ai 29 paesi indicati come "aree di intervento".

### [C] Legge 49/87, l'attuale legge

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

tuttora in vigore. La legge 49 indica:

- » la definizione della cooperazione allo sviluppo quale "parte integrante della politica estera italiana";
- » il coordinamento delle politiche di cooperazione, assicurato dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) successivamente soppresso nel 1993 e confluito nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) - il cui mandato più esteso ha marginalizzato le discussioni sulla cooperazione allo sviluppo;
- » il riconoscimento del Ministero del Tesoro come soggetto competente per la gestione di una parte dei contributi a favore delle banche e dei fondi di sviluppo (attualmente le risorse presso il Ministero dell'Economia, ex-Tesoro, costituiscono circa il 60% di quelle previste in bilancio per l'aiuto pubblico allo sviluppo);
- » la centralizzazione delle funzioni amministrative e tecniche;
- » la creazione di un Fondo Speciale fuori bilancio per finanziare gli interventi a dono (soppresso nel 1995);
- » l'istituzione di un Fondo Rotativo amministrato da un istituto bancario per la gestione dei crediti d'aiuto;
- » l'istituzione di una Commissione per le organizzazioni non governative (ONG) e di un Comitato consultivo, aboliti nel 1996;
- » la disciplina della cooperazione non governativa attraverso un riconoscimento di idoneità.

### [D] L'esaurirsi delle proposte di rinnovamento

Due decenni sono passati dalla sua emanazione e la legge 49/87 quasi per inerzia continua a disciplinare il settore della cooperazione. Oviando al rischio

di vuoto legislativo, la 49/87 fa sì che non venga percepita l'urgenza di una riforma del quadro legislativo, che in realtà è stato modificato pezzo per pezzo in modo disomogeneo. A partire dal 1994, mentre il dibattito parlamentare sulla riforma languiva, la 49/87 è stata progressivamente spogliata dei vari elementi che garantivano visibilità e autonomia alla cooperazione internazionale. Dopo i primi cambiamenti il sistema dell'aiuto iniziò a manifestare visibilmente il suo malfunzionamento: dal 1994 al 1995 l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano (APS) precipitò da 3,5 miliardi di dollari ad appena 2 miliardi, complici anche gli scandali di "Mani Pulite".

Nel 1996 la Tesi 29 del Programma dell'Ulivo affermava che l'unica soluzione possibile era "quella di separare il momento politico dell'attività di cooperazione da quello programmatico-operativo". Nacque il concetto di Agenzia, innovativo anche per gli altri Paesi donatori, elemento centrale del Testo Unico di legge approvato dal Senato nel '99, primo firmatario l'onorevole Stefano Boco.

Il progetto di legge Boco mirava a realizzare la separazione tra "momento politico e momento programmatico-operativo" attraverso l'istituzione di un'Agenzia deputata alla gestione di tutti gli interventi bilaterali. Nel dettaglio all'articolo 1 si introduceva l'obiettivo dello 0,7%. Oltre a "slegare" totalmente gli aiuti, l'articolo 3 del progetto di legge Boco conteneva una specifica menzione anche per lo slegamento dell'aiuto alimentare. In base all'articolo 6 la programmazione degli interventi rimaneva triennale e veniva reintrodotta un Fondo Unico per l'aiuto bilaterale. Negli articoli 7 e 8 veniva specificato che il Ministero Affari Esteri assicurava coerenza con la politica estera nell'ambito della sua competenza e si istituiva la figura del sottosegretario con delega alla cooperazione. All'articolo 9 il Comitato Interministeriale per la

Programmazione Economica veniva confermato.

Il Testo Unico "Boco" si è impantanato nell'iter parlamentare alla Camera nel dicembre 2000. Da allora il dibattito politico non è più in grado di dare uno slancio operativo alla cooperazione che, mancando di orientamenti, entra sempre più in crisi. Il dato più significativo è quello finanziario: le quote destinate all'APS mai, tra 1994 e 2004, si collocano al di sopra dello 0,20% del PIL sia con il centrosinistra sia con il centrodestra e con minimi dello 0,11% nel 1997.

Il progetto Boco sembra avere chiuso un ciclo in cui la politica riusciva a intercettare e essere portatrice di idee innovative sulle questioni di cooperazione internazionale. Il ruolo di innovatore del dibattito sui temi della cooperazione è dunque passato alla società civile e la politica mantiene una rilevanza quando recepisce le sue istanze. La questione della legislazione sulla cancellazione del debito, spinta dalla campagna SDEBITARSI, è un caso esplicativo. In coincidenza con l'impantanarsi del progetto Boco, nel luglio 2000 è stata approvata la legge 209 per la cancellazione del debito, un nuovo strumento legislativo che ha posto l'Italia in posizione d'avanguardia tra i paesi donatori. Grazie all'applicazione della legge fino al 2006 l'Italia ha cancellato 5,9 miliardi di euro di crediti bilaterali in 30 paesi (il 59% debiti in Africa) e ha sollevato i suoi livelli di APS.

### [E] Un nuovo patto globale contro la povertà... inascoltato in Italia

Dal 2000 al 2005, a livello globale e in particolare europeo emerge un nuovo consenso che porta a ridefinire la politica di cooperazione allo sviluppo. In Italia questi nuovi orientamenti rimangono inascoltati: non solo non informano il dibattito sulla

riforma della legge, ma anche i richiami rivolti espressamente al nostro Paese dalla comunità dei donatori restano lettera morta. L'Italia sembra scegliere l'isolamento che conduce la cooperazione all'irrelevanza.

Di seguito si ripercorrono le tappe fondanti del *patto globale contro la povertà* e parallelamente si mette in evidenza l'inerzia del sistema italiano.

- ▶ Nel settembre del 2000, in occasione del Vertice del Millennio delle Nazioni Unite, 189 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale tra paesi ricchi e paesi poveri, approvando all'unanimità la Dichiarazione del Millennio. La Dichiarazione stabilisce 8 obiettivi (Millennium Development Goals - MDGs) che, se realizzati, porranno le basi per l'edificazione entro il 2015 di un mondo più giusto, sicuro e sostenibile. La Dichiarazione costituisce il primo elemento della costruzione di un patto globale per lo sviluppo che impegna paesi donatori e beneficiari attorno ad alcuni obiettivi e strategie condivise. La Dichiarazione del Millennio, tra l'altro, incoraggia i donatori a risolvere il problema del debito dei Paesi in via di sviluppo e a destinare rapidamente all'aiuto lo 0,7% del PIL e lo 0,15% ai Paesi meno avanzati;

- ▶ Nel 2000 la revisione della cooperazione italiana compiuta dal Development Assistance Committee (DAC) ha sottolineato che, per aumentare la quota dell'aiuto bilaterale, la legislazione italiana sulla cooperazione internazionale doveva aprirsi a una maggiore decentralizzazione e garantire un aumento del personale dedicato.

- ▶ Nel 2001 i membri del DAC si sono impegnati a non condizionare la concessione dell'aiuto ai paesi meno avanzati all'acquisto di beni e servizi

del paese donatore - il cosiddetto "slegamento dell'aiuto". In quell'anno la percentuale di aiuto italiano bilaterale legato è stata del 91%.

- ▶ Fino alla XIII legislatura (1996-2001) è stato nominato un unico sottosegretario alla cooperazione, ma dal 2001 l'incarico è stato suddiviso tra quattro sottosegretari: una vera e propria anomalia italiana rispetto agli altri donatori che ha portato a una maggiore difficoltà di coordinamento.
- ▶ Nel 2002 i paesi dell'Unione europea si sono impegnati a destinare individualmente all'aiuto pubblico allo sviluppo lo 0,33% del PIL, con l'obiettivo di raggiungere, collettivamente, lo 0,39% entro il 2006. Con la conferenza sulla finanza per lo sviluppo di Monterrey è stato avviato un partenariato globale tra paesi donatori e paesi in via di sviluppo, fatto di responsabilità condivise. La dichiarazione finale combinava l'adozione di politiche virtuose da parte dei PVS con un'accresciuta fornitura di aiuti da parte dei donatori e un impegno congiunto a promuovere politiche coerenti con lo sviluppo dei paesi poveri.
- ▶ Dopo due anni di intenso dibattito internazionale sul nuovo sistema di cooperazione allo sviluppo, qualche elemento sembra essere passato anche in Italia. Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) 2003-2006 ha dato un segnale: l'Italia indicava, anno per anno, l'ideale progressione del rapporto APS/PIL (0,20% nel 2003, 0,23% nel 2004, 0,27% nel 2005 e 0,33% nel 2006). Un impegno da subito disatteso.

- ▶ Nel 2004, anno in cui l'Italia si è conquistata la maglia nera tra i paesi donatori, destinando all'aiuto solo lo



Photo: Andrea Comollo/ActionAid

0,15% del PIL<sup>3</sup>, il DAC ha valutato nuovamente la cooperazione italiana. La nuova *peer review* del DAC raccomandava:

- » un'assunzione di responsabilità da parte del Governo italiano nel processo di riforma del sistema della cooperazione;
- » maggiore allocazione strategica delle risorse e maggiore capacità di gestione dei canali degli aiuti;
- » maggiore cooperazione, ai vari livelli, tra il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- » miglioramento della capacità di pianificazione, monitoraggio e valutazione degli investimenti multilaterali;
- » snellimento della struttura e delle modalità di gestione degli aiuti per una maggiore efficienza;
- » un Viceministro della cooperazione allo sviluppo;
- » una pianificazione specifica sui passi da fare per adempiere ai propri impegni finanziari relativamente all'APS;
- » lo slegamento dell'aiuto;
- » decentramento del decision making.

- ▶ Nel marzo 2005, a fronte del rischio

di una proliferazione di interventi a pioggia non-coordinati, effetto perverso dell'aumento quantitativo degli aiuti per il progressivo raggiungimento dello 0,7%, 162 paesi hanno firmato la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, che costituisce il punto di arrivo di un percorso iniziato con la Conferenza di Roma sull'armonizzazione del 2003. I paesi firmatari si sono impegnati ad avviare una serie di riforme nella gestione dell'assistenza allo sviluppo con l'obiettivo di massimizzarne efficacia e qualità. La Dichiarazione riconosce la leadership dei Paesi in via di sviluppo nell'elaborazione delle strategie nazionali di sviluppo a cui dovranno "allinearsi" tutti gli interventi dei paesi donatori. I PVS possono esercitare il loro ruolo di controllo già in fase di realizzazione degli interventi, scongiurando la nascita di sistemi estranei allo stato beneficiario. Infine, emerge ancora una volta l'auspicio di un ulteriore slegamento dell'aiuto. Con la Dichiarazione di Parigi si punta a costruire una relazione di fiducia reciproca donatore-beneficiario che superi le condizionalità unilaterali e contraddittorie imposte dai paesi donatori.

- ▶ Nel dicembre 2005, il Consiglio Affari Generali dell'Unione Europea ha approvato il Consensus dell'Unione europea in materia di cooperazione allo sviluppo (*Consensus europeo*),

che descrive la "visione comune" di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri e che costituisce una guida per le politiche di cooperazione allo sviluppo nazionali verso una "cooperazione dall'identità europea". Gli elementi principali sono:

- » raggiungimento dello 0,7% APS/PIL nel 2015, con il target intermedio dello 0,51% nel 2010<sup>4</sup>;
- » priorità strategica agli Obiettivi del Millennio;
- » coerenza tra politiche di sviluppo, migratorie, commerciali e di sicurezza;
- » attenzione ai Paesi Meno Avanzati (PMA);
- » individuazione dell'Africa quale beneficiario privilegiato: da qui al 2015 al continente africano dovrà essere indirizzata la metà dell'aumento degli stanziamenti dell'APS;
- » riduzione dei costi di transazione, anche attraverso la moltiplicazione delle esperienze di sostegno al bilancio nei paesi in via di sviluppo;
- » regolarizzazione dei flussi dell'aiuto, in modo da renderli più prevedibili e meno volatili;
- » slegamento di tutto l'aiuto, anche quello alimentare.

- ▶ Per l'Italia, solo nel 2005 - alla fine della XIV legislatura (2001-2006) - si

presentava un Testo Unico di riforma da discutere, la legge Provera. Nonostante i cambiamenti intervenuti negli ultimi cinque anni il testo riproponeva molti elementi del progetto "Boco", limitandone gli aspetti innovativi. La "Provera", a differenza del progetto "Boco", non faceva alcun riferimento all'obiettivo finanziario dello 0,7%, né allo slegamento dell'aiuto alimentare.

- ▶ Di fronte all'inacidimento delle proposte politiche, si sono moltiplicate quelle della società civile. Si tratta in gran parte di idee caratterizzate da un grado elevato di innovazione istituzionale, capaci di riportare il modello di cooperazione italiano a un ruolo pionieristico rispetto agli altri paesi donatori.

- ▶ Tutte le proposte della società civile italiana partono da una premessa condivisa che riconosce negli sviluppi internazionali dell'ultimo quinquennio l'origine di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, autonoma dalla politica estera, che prefigura una sorta di sistema di welfare globale. Questa interpretazione si traduce a livello istituzionale nella richiesta di nominare una figura ministeriale dedicata esclusivamente alla cooperazione allo sviluppo che sia in grado di portare in Consiglio dei Ministri le istanze della cooperazione al confronto con quelle delle altre politiche.

<sup>3</sup> La bassa percentuale è dovuta alle poche cancellazioni del debito effettuate nel 2004. Nello stesso anno, il Dac avvertì l'Italia del rischio di affidarsi esclusivamente alla cancellazione del debito senza mobilitare altre risorse finanziarie per sostenere i livelli di APS (nda).

<sup>4</sup> Gli obiettivi quantitativi dello 0,51% e 0,7% era stati sottoscritti dagli Stati Membri al Consiglio Generale del maggio 2005.

## Le proposte di ActionAid per le elezioni del 2006

ActionAid ritiene che la lotta internazionale alla povertà sia un'emergenza che bisogna affrontare in tempi brevi, attraverso strategie di lungo termine condivise, l'elaborazione di una politica dedicata e la predisposizione di risorse pubbliche adeguate. Alla vigilia delle elezioni politiche ActionAid ha proposto alcuni elementi fondamentali per un nuovo corso dell'azione italiana nella lotta alla povertà nel mondo:

### Principi ispiratori

- » predisporre una legge obiettivo che garantisca il pieno contributo italiano nella lotta alla povertà nel mondo attraverso politiche dedicate e che riconosca la centralità degli Obiettivi del Millennio;
- » rivedere la disciplina legislativa a cinque anni dalla sua entrata in vigore;
- » slegare completamente l'aiuto, anche quello alimentare;
- » erogare solo aiuto a dono ai paesi meno avanzati.

### Fondo Obiettivi del Millennio

- » l'istituzione di un Fondo Obiettivi del Millennio con autonomia contabile e amministrativa, alimentato dalla fiscalità generale dello Stato o da tasse di scopo;
- » la centralizzazione di tutte le risorse (bilaterale, multilaterale, aiuto alimentare, crediti di aiuto, banche di sviluppo) nel Fondo Obiettivi del Millennio;
- » l'erogazione di 8,7 miliardi di euro attraverso il Fondo Obiettivi del Millennio nel 2010, le uniche risorse contabilizzate come aiuto pubblico allo sviluppo.

### Delegato straordinario per la lotta alla povertà

- » l'istituzione del Delegato straordinario per la lotta alla povertà, con funzioni ministeriali e con delega della Presidenza del Consiglio, del Ministero dell'Economia, degli Esteri, del Commercio Estero, della Salute, dell'Ambiente e dell'Agricoltura per tutte le iniziative legate agli Obiettivi del Millennio;
- » il Delegato dovrebbe essere responsabile dell'erogazione di 8,7 miliardi di euro in aiuti entro il 2010;
- » il Delegato dovrebbe elaborare un Piano d'azione triennale e disporre della cancellazione del debito.

### Agenzia italiana per gli Obiettivi del Millennio

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

- » gestisca il Fondo Obiettivi del Millennio;
- » attui gli obiettivi previsti per il Delegato;
- » elabori con il Delegato un Piano d'azione triennale, approvato dal Consiglio dei Ministri, che sia uno strumento di coordinamento vincolante tra i ministeri nel quale siano indicate le necessità finanziarie, la lista di paesi prioritari - appartenenti esclusivamente ai Paesi meno avanzati - e i risultati d'impatto intermedi. L'Agenzia dovrà prediligere il partenariato locale, decentralizzare la gestione degli interventi ed essere responsabile della valutazione triennale delle attività.

### Modalità operative

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

► A febbraio 2006 alla vigilia delle elezioni politiche, gli schieramenti elettorali sembrarono incominciare a recepire parte delle istanze della società civile. Mentre il centrodestra nel suo programma non faceva alcun riferimento alla cooperazione internazionale, limitandosi a dichiarazioni programmatiche di alcuni suoi esponenti, nel programma elettorale del centrosinistra si dedicava un paragrafo alla cooperazione internazionale. Nel testo si prende atto della sopraggiunta irrilevanza della politica di cooperazione allo sviluppo italiana nel contesto internazionale e, per ridare credibilità internazionale all'Italia, il centrosinistra si è impegnato affinché:

- » il nuovo sistema di cooperazione abbia una delega forte, un'autorità politica chiaramente definita e con piena responsabilità su tutti gli aspetti della cooperazione, che circoscriva gli indirizzi e li sottoponga all'approvazione del Parlamento;
- » il nuovo sistema di cooperazione preveda la costituzione di un ente distinto, preposto alla gestione delle risorse;
- » venga garantita l'armonizzazione delle risorse con un incremento chiaro, anche se modulato, che avvicini l'Italia agli altri paesi europei, al fine di raggiungere l'obiettivo dello 0,7% del PIL;
- » si consideri la possibilità di ricondurre a una gestione unitaria tutti i fondi a disposizione della cooperazione, in particolare quelli impiegati attraverso la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale;
- » sulla base della legge 209/2000, la legge sulla cancellazione del debito, si promuovano e sostengano processi equi e trasparenti per la riduzione e/o la cancellazione del debito estero dei paesi in via di sviluppo;
- » ci si attivi in tutte le sedi - comunitarie

e internazionali - al fine di creare le condizioni per l'introduzione, su vasta scala geografica, di sistemi di tassazione delle transazioni finanziarie internazionali - secondo lo spirito della cosiddetta "Tobin Tax" - idonei a scoraggiare le speculazioni finanziarie e a reperire risorse da destinare al sostegno ai paesi in via di sviluppo, al finanziamento di programmi per la lotta all'Aids e alla fame nel mondo.

Nel programma, tuttavia, alcuni termini restano ambigui e lasciano spazio a differenti interpretazioni. Ad esempio, nel riferimento alla "delega politica forte" sono assimilabili due figure diverse: la nomina di un Ministro per la cooperazione allo sviluppo o quella di un Viceministro. Il riferimento all'"ente distinto che gestisce le risorse finanziarie" lascia aperto l'interrogativo sulla totalità o parzialità della loro gestione. L'affermazione relativa alla "gestione unitaria" lascia aperte almeno due opzioni di riforma: la centralizzazione di tutte le risorse finanziarie della cooperazione in una sola "cassa" a controllo unico o il coordinamento tra tutti i dicasteri che detengono le risorse. Infine, in termini quantitativi - il punto debole della cooperazione italiana negli ultimi tredici anni - "l'incremento, chiaro anche se modulato, che avvicini l'Italia agli altri paesi europei per raggiungere progressivamente l'obiettivo dello 0,7% del PIL" può indicare sia la volontà di raggiungere lo 0,7% in cinque anni di legislatura - come indicato da Prodi nella lettera al Corriere del 2 aprile 2006 - o l'allineamento agli altri paesi europei, raggiungendo lo 0,51% nel 2010.

Pur con questi limiti i punti del programma esprimono la volontà di riportare la cooperazione in Europa; lo stesso **Romano Prodi** ha dichiarato che: «il primo riferimento è l'Europa e la

cooperazione italiana dovrà perseguire sinergie e integrazioni con quella europea<sup>5</sup>».

## [F] I primi risultati: poche risorse e poca innovazione istituzionale

Una volta in carica il Governo Prodi ha nominato un Viceministro degli Esteri con delega per la cooperazione allo sviluppo - in pratica più di un sottosegretario ma non un Ministro con la facoltà di sedere in Consiglio dei Ministri. E' stata così recepita la raccomandazione DAC del 2004. Il Viceministro per la cooperazione allo sviluppo somma a sé anche la delega per l'Africa Sub-sahariana ma non quella per la partecipazione come supplente del Ministro degli Esteri al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Si tratta di una limitazione incomprensibile visto che le risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo costituiscono la quota maggiore (33%) tra tutte le spese del Ministero degli Esteri. Il coordinamento della politica di cooperazione allo sviluppo tra i vari dicasteri coinvolti nella cooperazione allo sviluppo spetta al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ma, negli ultimi anni, l'assenza di una figura dedicata alla cooperazione allo sviluppo all'interno del CIPE ha fatto sì che il Comitato trattasse per l'ultima volta le questioni della lotta alla povertà nel 2002.

### Risorse

Dal primo gennaio 2007 la politica di cooperazione allo sviluppo italiana è ufficialmente fuori dall'Europa, non avendo raggiunto l'obiettivo europeo dello 0,33% - assieme a Portogallo, Spagna e Grecia. Nell'audizione alla Camera dei deputati del 18 ottobre 2006 la Viceministra Patrizia Sentinelli ha fatto riferimento a uno 0,25%-0,26% per il 2006 - 0,19%

<sup>5</sup> Corriere della sera, 2 aprile 2006.



al netto della cancellazioni del debito - a fronte dello 0,29% del 2005<sup>6</sup>, ma i dati ufficiali, pubblicati nell'aprile 2007 sono più bassi: APS/PIL 0,20% - 0,11% al netto della cancellazione del debito. Sfortunatamente, la legge finanziaria 2007 non ha gettato le basi per un sicuro rientro della cooperazione italiana in Europa entro la fine della legislatura dal momento che non ha programmato, risorse sufficienti, in grado di produrre un esborso di 8,7 miliardi di euro (0,51% APS/PIL) entro il 2010. Nel documento italiano di risposta alla Commissione europea sui futuri orientamenti della cooperazione del gennaio 2007, il MAE ritiene che sarà possibile raggiungere lo 0,33% solo nel 2008.

Il testo di legge Finanziaria stanziava circa 649 milioni di euro per la legge 49/87 - circa 597 milioni euro al netto del "taglio lineare"<sup>7</sup>, un incremento del 57% rispetto alla legislazione vigente - ma, secondo le dichiarazioni del sottosegretario all'Economia, l'On. Cento, con la contemporanea riduzione di circa 70 milioni di euro per la partecipazione italiana a banche e fondi di sviluppo con contributi del Ministero dell'Economia e, soprattutto, senza prevedere alcun incremento significativo nel triennio. Dalla ricognizione del Bilancio dello Stato risulta che il totale delle risorse allocate per la cooperazione nel 2007 si aggirerà attorno ai 1,3 miliardi di euro, ossia attorno allo 0,11 APS/PIL.

Il comma 1310 della legge Finanziaria 2007 modifica anche l'articolo 5 della legge 209 (cancellazione del debito) che prevedeva cancellazioni parziali o totali di debiti a favore di paesi colpiti da disastri

o crisi umanitarie. La modifica allarga ulteriormente, andando oltre le emergenze, i criteri di applicazione dell'articolo 5. I debiti, infatti, potranno essere cancellati o convertiti unilateralmente non soltanto in caso di crisi umanitaria ma anche per finanziare azioni di "sviluppo". Il nuovo articolo 5 apre a nuove cancellazioni e conversioni, evitando che si riducano drasticamente i volumi dell'APS italiano. Stime del Ministero dell'Economia indicano che i debiti cancellabili potrebbero toccare i 1,5 miliardi di euro, un ammontare consistente - pari allo 0,11% del PIL - che, secondo i tecnici del Ministero dell'Economia, potrebbe concentrarsi sui paesi del bacino mediterraneo.

#### Riforma della cooperazione

Il 12 gennaio 2007 il Consiglio dei Ministri ha presentato la legge delega per la riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo che autorizza il Governo a emanare, nei 24 mesi successivi, uno o più decreti che attuino i principi contenuti nella delega. Lo strumento legislativo scelto consente una manutenzione in corso d'opera della riforma della nuova disciplina di cooperazione, con la possibilità entro un anno di presentare nuovi decreti attuativi. I contenuti del testo indicano una innovazione istituzionale circoscritta, che reinterpreta i rapporti esistenti tra i dicasteri piuttosto che modificarli radicalmente.

La delega indica, tra l'altro:

- » che la politica di cooperazione e solidarietà internazionale è ancora parte "integrante" della politica estera;
- » che l'unitarietà nelle iniziative di cooperazione è in capo al Ministro degli Esteri;
- » la necessità di garantire coerenza con i principi espressi dal DAC;
- » la necessità di privilegiare l'impiego di beni e servizi nelle aree dove si interviene, realizzando lo slegamento completo dell'aiuto;

- » la valorizzazione del ruolo dei soggetti, nazionali e locali, che sono attori della cooperazione;
- » che gli stanziamenti per la cooperazione non devono poter essere utilizzati per operazioni a carattere militare;
- » la responsabilità politica in capo al Ministro degli Esteri che stabilisce le finalità, in consultazione con soggetti della società civile;
- » la necessità di disciplinare gli interventi umanitari di emergenza immediatamente successivi a quelli atti a consentire la tutela della integrità della vita delle popolazioni, attraverso il coordinamento della disciplina vigente, ferme restando le competenze del Dipartimento della protezione civile;
- » che il Ministero dell'Economia mantiene le competenze in tema di partecipazione a banche e fondi di sviluppo, esercitate d'intesa e coordinamento con gli Esteri;
- » l'istituzione di un'Agenzia di diritto pubblico per l'attuazione delle finalità della cooperazione.

La prevista Agenzia:

- » attua la politica di cooperazione;
- » è presieduta da un direttore, nominato dal Consiglio dei Ministri, che si avvale di un comitato direttivo;
- » è soggetto attivo di raccolta fondi verso i privati;
- » dispone di un "Fondo Unico" che contiene le risorse finanziarie dell'Aiuto pubblico allo sviluppo iscritte nel bilancio dello Stato, a eccezione di quelle per banche e fondi di sviluppo che restano presso il bilancio del Ministero dell'Economia. Il "Fondo Unico" è, in realtà, soltanto un fondo che intercetta, con l'aggiunta di possibili donazioni private, le risorse della legge 49/87, quelle del Ministero dell'ambiente e gli stanziamenti per gli

- aiuti alimentari gestiti dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). L'articolato esclude dal Fondo i crediti d'aiuto, la cui gestione fuori bilancio resta affidata al Fondo Rotativo. In sintesi, a causa del mancato slancio innovativo, il Fondo Unico altro non è che un semplice ripristino del vecchio "fondo speciale" previsto inizialmente dalla legge 49/87;
- » assorbe parte del personale della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo;
- » è un ente di diritto pubblico - e quindi obbligata al perseguimento di obiettivi pubblici - soggetto al regime di diritto amministrativo che, in seguito alle ultime riforme, prevede la coesistenza con norme di diritto privato. In questo modo l'Agenzia gode di autonomia regolamentare e finanziaria.

La natura sintetica della legge delega lascia aperte alcune questioni rilevanti che sono invece affrontate in dettaglio nei vari schemi di legge depositati in Parlamento. Comparando l'articolato della delega con i disegni di legge di riforma delle precedenti legislature emerge il ruolo rafforzato del Ministro degli Affari Esteri nei confronti sia dell'Agenzia sia degli altri dicasteri, in particolare quello dell'economia. Il Fondo Unico ha una dotazione inferiore rispetto a quella prevista dal progetto di legge "Boco" poiché non include le risorse a prestito. L'Agenzia proposta nel 2007 ha da un lato poteri di coordinamento rafforzati rispetto a quelli di dieci anni prima, poiché assicura la coerenza con indirizzi e finalità di tutte le iniziative di cooperazione ma dall'altro ha un minor peso nell'emergenza di cui, a differenza di quanto previsto nel progetto di legge "Boco", condivide la responsabilità con il Dipartimento della Protezione Civile.

E' inoltre possibile valutare la direzione impressa alla riforma dalla legge delega anche sulla base agli orientamenti indicati

all'Italia dal DAC e dal *Consensus europeo*.

Il DAC ha chiesto al Governo italiano di avere un ruolo proattivo nel percorso di riforma, ben espresso dallo strumento della legge delega dove l'esecutivo si assume piena responsabilità. La delega garantisce anche maggiore certezza e rapidità dei tempi della riforma - 24 mesi - evitando il rischio di insabbiamento parlamentare come è avvenuto rispetto alla proposta "Boco" durante la XIII legislatura.

Anche sullo slegamento dell'aiuto la delega rispetta, anzi supera, le soglie previste dal DAC. Il coinvolgimento istituzionale della società civile e l'ancoraggio della politica di cooperazione allo sviluppo a paradigmi internazionali di sviluppo condivisi sono aspetti solo abbozzati nella legge: la società civile è consultata durante la programmazione e si fa riferimento solo a generiche strategie di sviluppo internazionali, senza parlare di Obiettivi del Millennio. Infine, rispetto alle raccomandazioni DAC, la legge delega ignora alcuni elementi raccomandati come l'istituzione di un Viceministro delegato, l'aumento della prevedibilità delle risorse finanziarie stanziata per la cooperazione e il decentramento.

Per quel che riguarda l'allineamento alle prescrizioni indicate nel *Consensus*, la legge delega non scioglie il nodo della coerenza delle politiche di relazioni esterne rispetto alle politiche di cooperazione allo sviluppo, non dà centralità al partenariato con i paesi in via di sviluppo e non indica l'obiettivo dello 0,7% del PIL - tutti elementi cruciali per una cooperazione di dimensioni e strategia europee. Più positiva è la disposizione della delega relativa allo slegamento, allineata con gli orientamenti europei.

Come anticipato, nonostante una rinnovata proattività nell'ambito della cooperazione,

due sono i limiti di questo primo anno di legislatura per le politiche di cooperazione allo sviluppo: 1) la mancanza di un "Piano" di riallineamento agli standard internazionali e di rientro nei parametri europei; 2) la riproposizione di soluzioni gestionali di dieci anni fa, ignorando altre questioni nel frattempo emerse, prima tra tutte quella della coerenza. La storia della cooperazione evidenzia come senza la presenza simultanea di questi due elementi vi è la probabilità che il sistema della cooperazione deragli o non riparta neppure.

6 Audizione Viceministra Patrizia Sentinelli, Commissione Esteri, Camera dei Deputati, [http://www.camera.it/\\_dati/lavori/stencomm/03/audiz2/2006/1018/s000r.htm](http://www.camera.it/_dati/lavori/stencomm/03/audiz2/2006/1018/s000r.htm)

7 Per taglio lineare si intende la riduzione proporzionale degli stanziamenti di tutte le coperture iscritte in tabella C della legge finanziaria, in modo da conseguire un risparmio complessivo stabilito. Non è chiaro se ad oggi il taglio lineare ancora si applica alla 49/87, la Relazione Previsionale 2007, indica uno stanziamento sulla 49 pari a 650 milioni di euro.

## La mini riforma dell'assistenza europea

Il nuovo bilancio comunitario 2007-2010 è suddiviso per "strumenti" d'azione. Gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sono parte dello "strumento per la cooperazione allo sviluppo", il Development Cooperation Instrument (DCI). Il DCI semplifica e aumenta l'unitarietà della gestione poiché sostituisce - raggruppandoli in una sorta di "fondo unificato" - oltre 15 linee di bilancio del vecchio sistema comunitario che erano dedicate alla cooperazione allo sviluppo in Asia e America Latina. L'assistenza all'Africa è esclusa dal bilancio comunitario e quindi dal DCI, è coperta dal Fondo Europeo di Sviluppo. Dopo un acceso dibattito è stato deciso che il DCI opererà sulla base degli indirizzi strategici indicati nel Consenso europeo per lo sviluppo. Inoltre il 20% degli stanziamenti è pre-allocato al finanziamento di interventi a sostegno di salute ed educazione.

## Le mini riforme di Olanda, Svezia e Danimarca

A partire dal 2003 l'Olanda ha individuato 36 paesi prioritari per la sua assistenza che si concentra solo in 2 o 3 settori. E' stato creato all'interno del Ministero degli Esteri un ufficio dedicato a valutare la coerenza delle relazioni esterne olandesi rispetto agli indirizzi della politica di cooperazione. Infine è stato aumentato il personale ministeriale dedicato alla cooperazione allo sviluppo e concessa maggiore autonomia finanziaria alle ambasciate, che gestiscono il 19% dell'aiuto bilaterale, nell'approvazione e gestione locale di progetti. Nel 2003 il Parlamento svedese ha approvato le linee guida pluriennali di politica per lo sviluppo globale che mirano ad assicurare la massima coerenza tra le relazioni esterne del paese e le priorità della cooperazione allo sviluppo. Inoltre, si è avviata la costituzione di un ente di valutazione indipendente e la decentralizzazione di 15 uffici in Africa. Nello stesso periodo anche la cooperazione danese ha dato autonomia gestionale alle ambasciate in 16 paesi africani.

Tabella 1: confronto tra alcuni elementi del sistema cooperazione italiana e quelli di altre cooperazioni europee.

Paese	Ministro in Consiglio dei Ministri	Agenzia	Decentramento	Personale	Gestione individuale volumi APS: Milioni/persona	% personale locale
Austria	No	Sì	No	125	12,6	8,8
Belgio	Sì	Sì	Gare d'appalto locali	270	7,3	3,3
Danimarca	Sì	No	Sì	2324	0,9	41,9
Finlandia	Sì	No	Valutazione locale	255	3,5	8,6
Francia	Sì	Più ministeri e agenzie	Approvazione progetti locale	2070	4,8	0
Germania	Sì	Sì	No	6550	2,9	51,2
Irlanda	No	No	Approvazione progetti locale	409	1,7	61,2
Italia	No	No	Monitoraggio locale	448	11,3	0
Olanda	Sì	No	Alto anche di bilancio	1365	3,7	23,8
Portogallo	No	Più ministeri e agenzie	Basso	171	2,2	0
Spagna	Sì	Sì	Programmazione locale	1159	2,6	40,2
Svezia	Sì	Sì	Alto anche di bilancio	937	3,6	9,4
Regno Unito	Sì	Agenzia autonoma	Alto anche di bilancio	2938	3,6	31,3

Fonte: EC, Donors Atlas, 2006.

## Promesse e fatti

### Punti del Programma dell'Unione

### Fatti del Governo Prodi

### Voto

Una delega forte, un'autorità politica chiaramente definita e con piena responsabilità su tutti gli aspetti della Cooperazione, che circoscriva gli indirizzi e li sottoponga all'approvazione del Parlamento.

Il Governo ha nominato un Viceministro con delega per la cooperazione allo sviluppo, che non siede in Consiglio dei Ministri né ha la delega per il CIPE. La divisione di competenze dell'attuale legislazione non consente a nessuna figura di avere la responsabilità su tutti gli aspetti della cooperazione. In particolare gli indirizzi rispetto alle istituzioni finanziarie internazionali sono stabiliti dal Ministero delle Finanze che opera "d'intesa" con quello degli Esteri. La legge delega aggiunge l'elemento del "coordinamento". La legge delega ricerca l'unitarietà delle azioni di cooperazione in capo al Ministro degli Esteri, ma non crea la figura del Viceministro delegato.

Sufficiente

La costituzione di un ente distinto preposto alla gestione delle risorse.

La legge delega prevede l'istituzione di un'Agenzia che dispone delle risorse finanziarie della legge 49/87, di quelle destinate al Ministero dell'Ambiente e dell'AGEA, con l'aggiunta di possibili donazioni private.

Insufficiente

Vi sia l'armonizzazione delle risorse con un incremento, chiaro anche se modulato, che avvicini l'Italia agli altri Paesi europei, per raggiungere progressivamente l'obiettivo dello 0,7% del PIL.

Il DPEF 2007-2011 non ha inserito alcun riferimento a un aumento progressivo delle risorse per la cooperazione allo sviluppo per raggiungere progressivamente l'obiettivo europeo dello 0,51% del PIL (circa 8,7 miliardi di euro) entro il 2010. La legge Finanziaria 2007 ha stanziato 649 milioni di euro per la legge 49/87 (+ 275 milioni rispetto alla legislazione vigente). Non si prevede alcun incremento sostanziale di risorse nel triennio. Secondo le dichiarazioni del sottosegretario all'Economia, l'On. Cento, la disponibilità finanziaria complessiva per la partecipazione italiana a banche e fondi per lo sviluppo verrebbe ridotta di circa 70 milioni di euro rispetto al periodo precedente.

Insufficiente

Si consideri la possibilità di ricondurre a una gestione unitaria tutti i fondi a disposizione della cooperazione, in particolare quelli impiegati attraverso la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale.

La finanziaria 2007 obbliga il Ministero dell'Ambiente a ottenere l'intesa degli Esteri per l'utilizzo delle risorse finanziarie per iniziative di cooperazione iscritte al proprio bilancio. La legge delega prevede un "Fondo Unico" che in realtà dispone delle sole risorse iscritte nel bilancio dello stato, escluse quelle del Ministero dell'Economia e del Fondo Rotativo. La questione dell'unitarietà della gestione è parzialmente affrontata: le competenze del Ministero dell'Economia sono mantenute ma esercitate "d'intesa e in coordinamento" con il Ministro degli Affari Esteri, prefigurando uno schema dove gli Esteri devono esprimere il loro accordo prima che l'Economia possa erogare.

Insufficiente

Sulla base della legge 209/2000 (la legge sulla cancellazione del debito), si promuovano e sostengano processi equi e trasparenti per la riduzione e/o la cancellazione del debito estero dei Paesi in via di sviluppo.

Modifica l'articolo 5 della legge 209/00 allargandone i criteri di applicazione oltre le emergenze e catastrofi. I debiti potranno essere cancellati o convertiti unilateralmente anche per finanziare azioni di sviluppo. Non vi è stata nessuna presa di posizione ufficiale per sostenere processi più equi di cancellazione, ad esempio annunciando la cancellazione del debito illegittimo.

Appena sufficiente

Ci si attivi in tutte le sedi, comunitarie e internazionali, al fine di creare le condizioni per l'introduzione di sistemi di tassazione delle transazioni finanziarie internazionali - tipo "Tobin Tax" - idonei a scoraggiare le speculazioni finanziarie e a reperire risorse da destinare al sostegno ai Paesi in via di sviluppo.

L'Italia ha partecipato come osservatore agli ultimi due incontri del gruppo dei 43 paesi che mira a promuovere forme di tassazione globali per finanziare lo sviluppo, ma al momento l'Italia non sembra orientata verso la promozione di una sorta di Tobin tax. Durante la discussione della Finanziaria alcuni emendamenti presentati - poi respinti - da gruppi di maggioranza miravano all'introduzione di una tassa sulle transazioni valutarie per finanziare iniziative di sviluppo in Italia e nei Paesi in via di sviluppo.

Insufficiente

## Il primo anno di Legislatura secondo la “politica”\*

\* Il rapporto raccoglie le interviste rilasciate dai politici e membri del Governo intervistati da ActionAid tra gennaio e marzo 2007. La lista dei politici intervistati è in bibliografia.

### Romano Prodi, Presidente del Consiglio

“In questo primo anno di Governo abbiamo adottato alcune misure che ci consentiranno di invertire il declino in cui ci eravamo avviati. Faccio tre esempi: con la Legge Finanziaria 2007 abbiamo raddoppiato le risorse a dono a disposizione (da 382 a 650 milioni di €); stiamo onorando gli impegni assunti nei confronti di organismi internazionali, ad esempio erogando gli arretrati 2005-2007 al Fondo Globale sulle pandemie (280 milioni di €); abbiamo presentato in Parlamento le linee di riforma della cooperazione”.

### Patrizia Sentinelli, Viceministro con delega per la cooperazione allo sviluppo

“Il progetto di riforma arriva a vent'anni dall'approvazione della legge 49 e tiene conto dei profondi cambiamenti che hanno avuto luogo sia negli assetti normativi che nella realtà della cooperazione internazionale. In estrema sintesi l'idea di fondo è quella di una maggiore coerenza delle politiche degli aiuti grazie all'unitarietà dell'indirizzo politico in seno al Ministero degli Esteri, di uno snellimento delle procedure e dello stanziamento dei fondi grazie alla costituzione dell'Agenzia e a un riconoscimento dei nuovi attori della cooperazione tra cui le ONG, i protagonisti della cooperazione decentrata, il movimento del mercato equo e solidale e le comunità dei migranti”.

### Tommaso Padoa-Schioppa, Ministro dell'Economia e Finanze

“Si impone l'esigenza di un impiego coordinato ed efficiente delle risorse delle istituzioni internazionali per eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, risparmiare sulle spese amministrative e perseguire gli Obiettivi del millennio. Risultano a volte ingiustificate le critiche sull'efficacia degli aiuti, sulla coerenza dei programmi e sulla pesantezza dei bilanci amministrativi”.

### Francesco Rutelli, Vicepremier

“Vogliamo dare sostegno legislativo e finanziario al volontariato e alla cooperazione internazionale. Sul piano legislativo, pensiamo a una legge quadro sulla cooperazione che modifichi l'attuale legge 49. Per quanto riguarda i finanziamenti essi saranno, ora necessariamente, mantenuti e poi via via aumentati”.

### Enrico Letta, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio

“Un grande passo in avanti, però, nella direzione di un coordinamento politico è stato compiuto da questo Governo con l'istituzione di un Viceministro *ad hoc*. Abbiamo cercato anche di ristabilire un proficuo rapporto con le ONG. Pur con i problemi di una Finanziaria difficile, abbiamo dedicato oltre 600 milioni di euro alla cooperazione allo sviluppo e rispettato gli impegni assunti e non assolti dal passato Governo riguardo al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria. Una nuova iniziativa - non solo italiana - riguarda, ad esempio, la fornitura di vaccini alle popolazioni più povere”.

### Alessandro Forlani, Commissione Esteri della Camera, Unione dei Democratici Cristiani (UDC)

“Allo strumento della legge delega scelto dal Governo avrei preferito un esame parlamentare anche della normativa di dettaglio e un ampio confronto sulla stessa. Un altro punto controverso è quello dell'Agenzia per l'attuazione delle politiche di cooperazione. Vorremmo evitare un nuovo carrozzone, con duplicazioni di spesa, ma non sono pregiudizialmente contro. Convergenza sull'impegno a assicurare l'unitarietà della politica di cooperazione sulla responsabilità in capo al Ministro degli Esteri, l'esclusione delle attività militari tra quelle destinatarie degli stanziamenti e il favorire l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi in cui si svolgono gli interventi”.

### Alfredo Mantica, Commissione Esteri del Senato, Alleanza Nazionale (AN)

“La proposta di riforma non è accettabile, a meno che non si sia convinti che la cooperazione debba operare come la Protezione Civile, perché tale è la proposta della legge delega del Governo”.

### Francesco Martone, Commissione Esteri del Senato, Rifondazione Comunista – Sinistra Europea (RC-SE)

“Gli elementi positivi sono: 1) Riforma della cooperazione: è stata approvata una legge delega che seppur con grandi limiti segna un importante passo in avanti, prevedendo la creazione di un'agenzia, l'identificazione di una funzione politica forte di coordinamento e direzione (il Viceministro), un fondo unico per permettere una gestione coerente dei vari contributi di cooperazione allo sviluppo, una sorta di slegamento dell'aiuto. 2) La promessa di finanziare le tranche arretrate del Fondo Globale contro le grandi pandemie, e – a prescindere dagli ultimi dati OCSE-DAC che vedono l'APS italiano attestarsi sullo 0,20 per cento, un aumento in tabella C del MAE dei fondi per la cooperazione pari a circa 300 milioni di euro. 3) Un messaggio forte relativo allo sganciamento della cooperazione civile da quella militare, culminato nella decisione di allontanare dal PRT di Herat (Afghanistan) i civili della Cooperazione. 4) L'impegno a far luce su alcuni casi di “mala-cooperazione” recenti, quali il caso Avamposto 55 in Darfur e altri progetti IMG tra cui quello di un ospedale in Albania. 5) L'impegno a rappresentare il Governo italiano nei fori istituzionali internazionali più ad alto livello, dall'OCSE-DAC, fino alla decisione di aderire al gruppo di Rio per la messa a punto di sistemi innovativi di finanziamento allo sviluppo. Certamente tra le occasioni mancate, quella di non aver ottemperato agli impegni presi per un aumento sostanziale della quota di PIL da destinare alla cooperazione, nonché la decisione di usare lo strumento della legge delega per dare una spinta al processo di discussione parlamentare sulla riforma, mentre sarebbe stato forse auspicabile l'inverso.”

### Patrizia Paoletti Tangheroni, Commissione Esteri della Camera, Forza Italia (FI)

“Sulla Cooperazione internazionale non si fa una legge delega. Hanno chiesto una delega...è inaccettabile. Non si può dare una cambiale in bianco sulla politica estera. Ci sono nella cooperazione italiana tre punti di debolezza, uno di forza. E' grave che la legge 49 sia del 1987, un'era geologica fa. La programmazione si fa annualmente il che è una cosa folle dal momento che le riunioni di donatori per i paesi hanno una durata quinquennale. Il punto di forza è che il nostro passato coloniale è pressoché inesistente e siamo visti, anche da Libia e Somalia, come un paese *super partes* rispetto ad altri.”

### Sabina Siniscalchi, Commissione Esteri della Camera, Rifondazione Comunista – Sinistra Europea (RC-SE)

“Il primo motivo di orgoglio sta nel fatto che, per la prima volta nella storia del nostro paese, è stato nominato un Viceministro per la Cooperazione: è questo un atto politico di grande rilevanza che fa ben sperare nella riforma della legge e nell'incremento degli aiuti. Penso si possa anche essere fieri dell'attenzione che sia il Governo sia il Parlamento hanno dedicato alla questione. In particolare, nella finanziaria è stato previsto un sostanzioso incremento degli aiuti a dono del nostro Paese. Le occasioni mancate riguardano l'entità degli stanziamenti che sono ancora insufficienti sia per rispettare gli impegni presi sia per contribuire al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio.”

### Valdo Spini, Commissione Esteri della Camera, Ulivo

“Accolgo con soddisfazione l'approvazione della legge delega al Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo che prevede l'attuazione della riforma entro 24 mesi. Mi trovo d'accordo anche sull'attribuzione di una delega specifica e forte al Ministro, o comunque al Viceministro competente su queste tematiche. La modifica dell'articolo 5 della legge 25 luglio 2000, n.209, “Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati”, che prevede la riduzione o l'annullamento dei crediti di aiuto accordati dall'Italia ai Paesi colpiti da catastrofi naturali o da gravi crisi umanitarie è elemento positivo”.

### Vasco Errani, Presidente conferenza Stato-Regioni

“La parte relativa al ruolo delle comunità e dei governi locali nella legge delega deve essere migliorata. Noi abbiamo in primo luogo proposto che fra le finalità della legge fosse esplicitamente indicata quella di promuovere sia la responsabilizzazione che la partecipazione attiva della comunità nazionale alle politiche di cooperazione allo sviluppo, valorizzando il ruolo delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali. Va resa giustizia, in sostanza, al fenomeno nuovo che si è sviluppato in questi anni: la partecipazione attiva di centinaia di comunità locali e istituzioni locali, in iniziative di solidarietà e di sviluppo. Io penso che questa sarà sempre più la cooperazione del futuro”.

### Luciano Vecchi, Responsabile Esteri Democratici di Sinistra

“Punto cardine è per noi l'idea che le politiche di cooperazione tra i popoli e gli Stati siano alla base delle relazioni internazionali e dell'impegno internazionale dell'Italia”.

### Lapo Pistelli, Responsabile Esteri Margherita

“Fatta la riforma e attivata l'Agenzia si sarà recuperata una parte significativa dell'impegno italiano in termini di PIL per l'APS. In parallelo all'accresciuto ruolo dell'Italia nelle relazioni internazionali si dovrebbe rafforzare anche il ruolo italiano nell'APS. Quali i punti di forza e di debolezza della riforma? Punti di forza: l'Agenzia; l'ancoraggio al Ministero degli Esteri con una guida politica rafforzata; la possibilità di fare sinergia tra pubblico e privato. Debolezza: la non chiara (per ora) soluzione del nodo delle responsabilità tra Ministero degli Esteri e Tesoro”.

### Walter Veltroni, Sindaco di Roma

“La debolezza sta nel volume economico dei nostri investimenti. Credo, però, che il mondo della cooperazione debba sforzarsi di uscire il più possibile dal recinto degli addetti ai lavori. La cooperazione internazionale verso i paesi poveri deve diventare un tema “largo” in grado di entrare nel dibattito politico e sociale quotidiano. Se ciò avvenisse anche i finanziamenti adeguati rientrerebbero nella ‘normalità’ dei doveri di un Paese civile”.

## Raccomandazioni

Alla vigilia delle elezioni politiche ActionAid aveva proposto alcuni elementi fondamentali per un nuovo corso dell'azione italiana nella lotta alla povertà nel mondo che restano ancora d'attualità. ActionAid auspica che in sede di discussione parlamentare sia rafforzata la carica d'innovazione istituzionale del testo di legge delega presentato dal Governo e che si affrontino alcuni nodi spesso indicati dalla comunità internazionale, quali quello della coerenza delle politiche, l'istituzione di un Viceministro delegato, l'aumento della prevedibilità delle risorse finanziarie stanziare per la cooperazione e il decentramento.

Nella discussione sulla riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, ActionAid raccomanda al Parlamento italiano di:

- » riconoscere la centralità della lotta alla povertà e degli Obiettivi del Millennio;
- » assicurare la coerenza tra tutte le politiche di relazioni esterne dell'Italia con quella della solidarietà internazionale - non solo quelle di cooperazione -, riconoscendo la centralità del Consiglio dei Ministri;
- » assicurare l'unitarietà e il coordinamento delle iniziative, introducendo il riferimento ad una figura di Governo esclusivamente dedicata alla politica di cooperazione allo sviluppo;
- » affermare la centralità della fiscalità generale dello Stato per la realizzazione della politica di cooperazione;
- » stabilire un Fondo Unico per la gestione unitaria di tutto l'Aiuto pubblico allo sviluppo italiano, che includa anche le dotazioni attualmente al Ministero dell'Economia e quelle del Fondo Rotativo;
- » indicare con chiarezza l'obiettivo quantitativo a cui dovranno tendere le disponibilità finanziarie della cooperazione allo sviluppo, ossia arrivare a destinare lo 0,7% del PIL entro il 2015 all'aiuto
- » istituire un'Agenzia con forti capacità attuative, che riconduca a unitarietà le iniziative di cooperazione incluse quelle di d'emergenza, pur riconoscendo la possibilità di avvalersi della protezione Civile;
- » riconoscere il ruolo della società civile nelle politiche di solidarietà e cooperazione internazionale, e riferirsi esplicitamente alla possibilità che gli attori di cooperazione del Sud del mondo abbiano accesso diretto alle risorse della cooperazione italiana.

# Capitolo 2

## The Italian way: la cooperazione non europea

La struttura gestionale della cooperazione italiana oggi non è più in grado di dare un contributo significativo ed efficace alle azioni concordate a livello internazionale per consegnare definitivamente la povertà alla storia. L'isolamento italiano ha delle ripercussioni sugli sforzi globali: l'Italia è la nona economia del mondo e il suo disimpegno rischia di far deragliare gli sforzi della comunità internazionale. Anche a causa di una riforma troppo a lungo rinviata e della mancanza d'interesse politico, la cooperazione allo sviluppo italiana si è allontanata dalla linea seguita a livello europeo, isolandosi e, indirettamente, ostacolando gli obiettivi di sviluppo condivisi dalla comunità internazionale. Sembra paradossale che il nuovo scenario della cooperazione internazionale abbia colto di sorpresa l'Italia che ha partecipato e sottoscritto a vari livelli tutti quegli impegni che hanno dato il via sia al nuovo patto globale di lotta alla povertà sia a una politica europea comune di cooperazione allo sviluppo.

Questo capitolo si propone di valutare quanto la cooperazione italiana sia allineata alla comune politica europea sul tema. Dall'analisi degli impegni sottoscritti e dal confronto con le performance europee emerge, accanto a pochi elementi innovativi, una cooperazione italiana fuori dall'Europa che da almeno cinque anni necessita di una strategia per il rientro. E a destare preoccupazione è lo scenario futuro: l'estrema eccentricità della cooperazione italiana limiterà le ambizioni dell'Europa nel candidarsi come punto di riferimento mondiale per la cooperazione allo sviluppo. Per tutti valga l'esempio delle risorse finanziarie stanziare per l'Aiuto pubblico allo sviluppo. Se nel 2010 l'Italia sarà ancora ferma ai livelli di aiuto degli ultimi cinque anni (4 miliardi di dollari l'anno invece dei 9 miliardi promessi), l'obiettivo quantitativo europeo collettivo (destinare lo 0,56% del PIL) potrà essere più difficilmente raggiunto,

ed eventualmente grazie a uno sforzo eccezionale da parte di altri donatori.

Per arginare il rischio di disattendere obiettivi comuni, ogni anno la Commissione europea invia a tutti gli stati membri la lista di tutti gli impegni presi per la cooperazione allo sviluppo, chiedendo di indicare il loro raggiungimento o meno e le strategie per il futuro. Le risposte che gli stati membri forniscono sono raccolte nel Rapporto Europeo di Monterrey, una pubblicazione annuale che fornisce un quadro sintetico di cosa significa fare cooperazione a livello europeo.

### Obiettivi comuni della cooperazione europea:

- » destinare lo 0,33% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) nel 2006 e, con un aumento progressivo, raggiungere l'obiettivo intermedio 0,51% nel 2010 per arrivare allo 0,7% nel 2015 (Conclusioni Consiglio europeo, marzo 2002, maggio 2005);
- » valutare la possibilità di introdurre meccanismi innovativi per aumentare le risorse finanziarie disponibili in modo sostenibile e prevedibile per la cooperazione allo sviluppo (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005);
- » assicurare modalità d'aiuto più stabili e prevedibili, anche attraverso l'allocazione di risorse pluriennali da erogare sulla base delle performance del beneficiario (*Consensus europeo*);
- » destinare tra lo 0,15-0,20% del PIL ai Paesi meno avanzati entro il 2010 (*Consensus europeo*);
- » destinare almeno il 50% dell'aumento dell'APS fino al 2010 all'Africa Sub-sahariana (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005);
- » sostenere completamente l'iniziativa che mira a risolvere la questione del debito dei paesi poveri più altamente indebitati (HIPC) (*Consensus europeo*);
- » pieno sostegno finanziario all'iniziativa

- per la risoluzione del debito multilaterale - Multilateral debt relief iniziative (MDRI)
- finanziando il deficit generato dalle mancate riscossioni, nella casse della Banca Mondiale e Banca Africana (*Consensus europeo*);
- » promuovere il coordinamento e la complementarità tra i donatori in Africa attraverso l'elaborazione di strategie-paese pluriennali - basate sulle esigenze e scelte del paese - che utilizzino meccanismi comuni per l'implementazione (*Consensus europeo*);
- » aumentare l'impegno per la prevenzione di disastri naturali (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005);
- » avanzare nello "slegamento"<sup>8</sup> dell'aiuto;
- » tutelare i beni comuni, valutando come finanziarli (Conclusioni Consiglio europeo, maggio 2005).

Dalle informazioni rese disponibili durante la preparazione della Comunicazione della commissione sullo "stato di avanzamento dell'Unione europea rispetto a Monterrey", è evidente il ritardo italiano rispetto agli obiettivi europei.

### Quantità di aiuto: insufficiente

L'Italia, insieme a Spagna, Grecia e Portogallo, non ha rispettato l'obiettivo dello 0,33% per il 2006. Lo stanziamento per l'aiuto pubblico è stato infatti di 0,20% del PIL, ma al netto del debito è pari allo 0,11%. L'Italia pensa di raggiungere lo 0,33% solo nel 2008 per arrivare allo 0,51% nel 2010 e allo 0,7% nel 2015. Il nostro paese sembra aver accettato senza riserve i nuovi obiettivi quantitativi per l'aiuto indicati un anno e mezzo fa. Nel maggio 2005, insieme alla Germania, aveva vincolato il raggiungimento dello 0,7% al risanamento dell'economia nazionale, ossia dopo aver riportato il deficit

<sup>8</sup> E' la concessione di aiuto non condizionata all'acquisto di beni e servizi del paese donatore (nda).

sotto il 3%. A ben guardare le ragioni della riserva del 2005 sono venute meno: a partire dal 2007 il rapporto deficit/PIL sarà sotto il 3% e soprattutto bisogna considerare che lo 0,7% non è solo un obbligo internazionale ma anche un punto del programma su cui il Governo ha ricevuto un mandato popolare. Confermato l'obiettivo dello 0,51%, il percorso per il suo effettivo raggiungimento è più dubbio: tra 2008 e 2010 la cooperazione italiana dovrebbe passare a erogare e gestire non più 5,2 miliardi (lo 0,33%) di euro ma 8,7 miliardi.

### Meccanismi innovativi per reperire nuove risorse per lo sviluppo: sufficiente

Tra i meccanismi innovativi per il reperimento di risorse aggiuntive per la lotta alla povertà l'Italia indica la sua partecipazione a: *International Finance Facility for Immunization (IFF-Im)* - un meccanismo che emette titoli sul mercato finanziario internazionale, garantiti dai donatori, per finanziare interventi d'immunizzazione - e l'*Advanced Market Commitments* - meccanismo che dovrebbe incentivare la ricerca di nuovi vaccini attraverso l'impegno all'acquisto di una quantità stabilita di dosi, una volta che il vaccino sia stato testato e registrato<sup>9</sup>. Le somme messe a disposizione dei due meccanismi sono troppo modeste per fare raggiungere all'APS italiano lo 0,51%: in media 50 milioni di euro all'anno per venti anni. L'Italia segnala inoltre la volontà di partecipare ad altre iniziative simili, quali la Tobin Tax o la lotteria per finanziare iniziative di cooperazione allo sviluppo.

### Modalità d'aiuto più stabili e prevedibili: insufficiente

Secondo il Ministero degli Affari Esteri l'aumento quantitativo dell'aiuto sarà canalizzato attraverso interventi di

<sup>9</sup> Nella fase pilota AMC si concentra sullo pneumococco (nda).

assistenza tecnica, aiuti a progetti e programmi tematici multilaterali - ad esempio il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria. La modalità di realizzazione "aiuto a progetto" è valutata criticamente nel dibattito sull'efficacia degli aiuti poiché determina la proliferazione di iniziative che difficilmente si coordinano. Indirizzare il programmato aumento dell'aiuto soprattutto attraverso progetti produrrebbe la congestione dell'attuale struttura amministrativa della cooperazione italiana: aumentare esponenzialmente i processi di approvazione, gli esborzi annuali sono stati in arretrato per oltre 60 milioni con le sole ONG, le valutazioni quasi mai commissionate negli ultimi 5 anni. Inoltre l'accento posto sull'assistenza tecnica ignora le perplessità espresse dal DAC su questa forma di aiuto: costi eccessivi degli espatriati, marginalizzazione delle capacità locali già presenti, nessuna valutazione dell'efficacia. Infine, la sola partecipazione a programmi globali non assicura che le risorse promesse saranno erogate in maniera prevedibile: il contributo italiano al Fondo Globale è slittato già due volte - 2004 e 2006.

### Paesi Meno Avanzati: insufficiente

Nelle informazioni rese disponibili, l'Italia dichiara solamente che non destina ancora lo 0,15% del PIL ai Paesi Meno Avanzati. Secondo i dati DAC arriva solo alla metà (0,08%) a fronte di una media europea dello 0,11%.

### Africa Sub-sahariana: insufficiente

Nel 2006, il calo complessivo dell'APS ha conseguentemente ridotto l'aiuto all'Africa Sub-sahariana. Nel 2005, anno caratterizzato dal raddoppio dell'aiuto, l'incremento aveva beneficiato soprattutto il Medio oriente: +900 milioni rispetto ai 594 milioni di dollari<sup>10</sup> aggiuntivi per l'Africa Sub-

<sup>10</sup> Si tratta di risorse finanziarie che includono anche le cancellazioni del debito, considerate come forme di "aiuto fantasma", vedi Box (nda).

### L'aiuto italiano visto dall'Africa

L'immagine che della cooperazione italiana hanno i governi africani è quella di un sistema "poco efficace". Secondo i risultati dell'inchiesta del 2004 della società di consulenza Development Finance International\*, l'Italia è tra i donatori che in genere non sostengono finanziariamente le priorità di sviluppo indicate dal Paese beneficiario dell'assistenza, mirando piuttosto alle proprie. I prestiti d'aiuto italiani sono erogati a tassi poco concessionali; gli interventi sono poco flessibili e altamente imprevedibili anche a causa delle eccessive condizioni da soddisfare prima che avvenga l'erogazione. Infine, sempre secondo i governi africani, le procedure costituiscono la causa principale degli eccessivi ritardi all'esborso. Agli occhi dei governi africani la cooperazione italiana si allinea allo stesso livello di inefficienza della cooperazione austriaca e saudita.

\* Development Finance International, *The effectiveness of aid to Africa since the HIPC initiative*, August 2004.

sahariana.

### Debito: sufficiente

Sulle questioni del debito, l'Italia indica di avere garantito il pieno sostegno finanziario all'iniziativa per la cancellazione del debito multilaterale - *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI). In realtà la partecipazione finanziaria all'iniziativa della durata di quaranta anni è garantita solo fino al 2008. L'Italia riferisce alla Commissione europea che il Ministero dell'Economia prossimamente presenterà una legge per garantire la piena partecipazione italiana. Non si tratta solo di estendere la partecipazione ma anche renderla adeguata

ai bisogni finanziari dell'iniziativa. La legge finanziaria del dicembre 2005 ha fissato il contributo italiano per il 2006 a 30 milioni di euro per ridurlo fino poi a soli 4 milioni di euro nel 2008. La Coalizione italiana contro la povertà (Gcap) nel 2006 aveva giudicato insufficiente lo stanziamento finanziario italiano e chiesto al Governo d'impegnarsi a finanziare la MDRI per una quota pari al contributo italiano alla Banca Mondiale (3,5%) - ossia stanziando almeno 35 milioni di euro l'anno nell'arco dei prossimi 40 anni.

#### Coordinamento e complementarietà: sufficiente

L'Italia partecipa alla programmazione congiunta solo in due Paesi - Etiopia e Somalia - mentre l'esercizio europeo ha coinvolto 13 Paesi. L'Italia dichiara di avere avuto un ruolo di primo piano nel coordinare l'azione degli altri partner europei sulla questione dell'acqua in Etiopia. C'è piena disponibilità a dare vita sul campo a una cooperazione europea, estendendo l'esercizio di coordinamento ad altri Paesi beneficiari.

#### Prevenzione dei disastri: insufficiente

Nelle risposte inviate alla Commissione europea, la cooperazione italiana afferma di non occuparsi della prevenzione dei disastri, limitandosi a intervenire nel post-emergenza, ignorando che un euro investito in prevenzione consente di risparmiarne da 4 a 10 nella fase dell'intervento<sup>11</sup>.

#### Ulteriore slegamento dell'aiuto: appena sufficiente

La cooperazione italiana riconosce di non aver compiuto alcun progresso sul tema dello slegamento dell'aiuto durante il 2006 e lascia all'articolo sullo slegamento; contenuto nella legge delega sulla riforma, il compito di affrontare la questione. La legge delega, se approvata, consentirà di avanzare significativamente verso lo

slegamento completo dell'aiuto.

#### Tutelare i beni comuni: sufficiente

L'Italia esprime il suo pieno interesse e indica nell'IFF-im lo strumento più adatto per finanziare la tutela della salute. Contestualmente si dichiara interessata a esplorare le potenzialità della Tobin Tax o di una lotteria globale - affidandone il finanziamento alle scelte dei cittadini - mentre scarta l'idea dei BOT globali per lo sviluppo. E' opportuno precisare che la task force ONU per la tutela dei beni comuni ha chiarito che il finanziamento alla tutela dei beni comuni deve essere distinto e addizionale rispetto all'aiuto pubblico allo sviluppo. L'Italia non sembra garantire questa distinzione tra finanziamento per l'APS e quello per i beni comuni; si indica l'IFF-im come il meccanismo per garantire sia maggior APS sia il finanziamento delle iniziative a tutela dei beni comuni.

La sintesi fotografa quali siano, all'inizio del 2007, gli aspetti più critici dell'aiuto italiano sui cui intervenire - quantità, prevedibilità, ripartizione geografica e settoriale - per riportare la cooperazione italiana al pari con gli altri Paesi europei. Di seguito il rapporto estende il confronto cooperazione italiana-europea partendo dal 2000 - anno d'inizio del nuovo patto globale per la lotta alla povertà - cercando di chiarire se i modesti risultati italiani del 2006 siano stati occasionali o prodotto di un declino già avviato da tempo.

#### La quantità dell'aiuto: mai a livelli europei

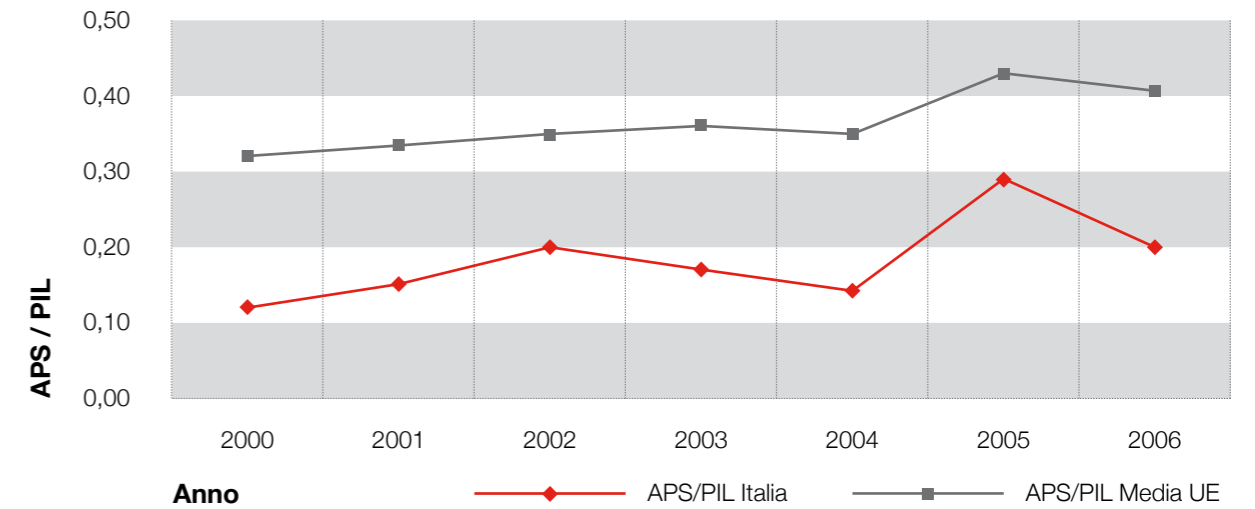
Già nel 2000 si registra un forte divario tra l'APS/PIL italiano e quello medio degli altri Stati membri dell'Unione che appare difficile poter colmare in tempi brevi. L'impegno sottoscritto a Barcellona nel 2002 - raggiungere lo 0,33% entro il 2006 - è un obiettivo intermedio che a livello europeo

indica un'ambizione quantitativa limitata: già nel 2002 la media europea è dello 0,35%. In un certo senso con l'impegno assunto a Barcellona si cerca di limitare il divario tra le dimensioni delle cooperazioni degli Stati dell'Unione - indicando una sorta di soglia minima - stabilendo quattro anni per il riallineamento (vedi Grafico 1).

Per l'Italia il calendario di riallineamento entro 2006 è contenuto nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) 2003-2006 che prevede di raggiungere nel 2003 lo 0,19-0,20 per cento; nel 2004 lo 0,23-0,24 per cento; nel 2005 lo 0,27-0,28 per cento e nel 2006 lo 0,33 per cento. Di fronte a tanta chiarezza il documento frena sul carattere obbligatorio della calendarizzazione precisando che verrà rivista anno per anno in base agli equilibri di finanza pubblica. Il calendario per gli aumenti degli aiuti 2003-2006 non è stato aggiornato ma è stato disatteso nei fatti (vedi Grafico 2).

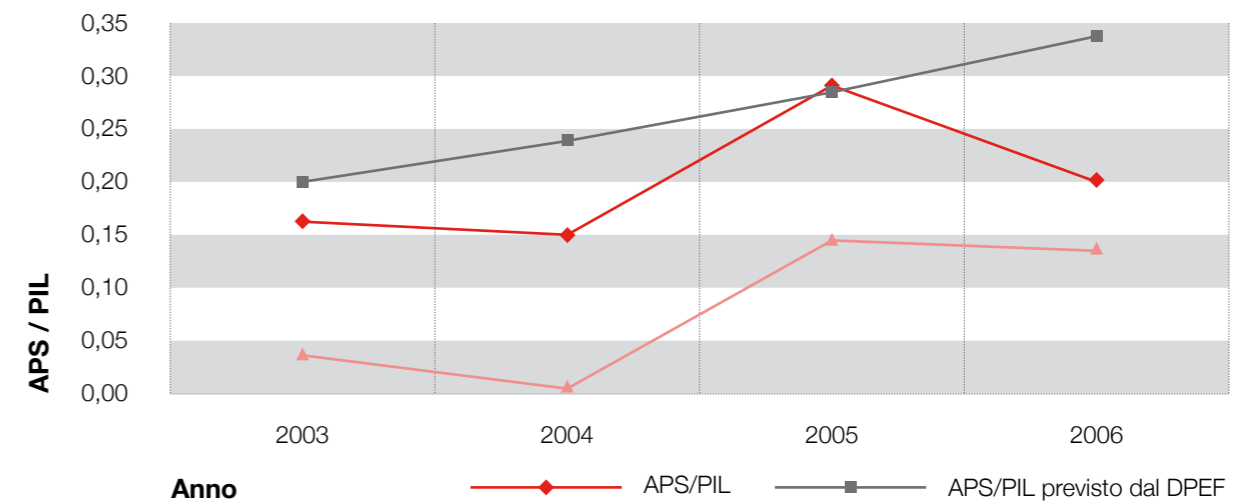
I grafici evidenziano anche l'andamento altalenante dell'aiuto italiano che lo differenzia dalla maggior linearità di quello europeo. I picchi riflettono le massicce cancellazioni del debito effettuate dall'Italia a partire dal 2000 - 5,9 miliardi di euro al giugno 2006 - che hanno evitato all'aiuto, a causa del mancato incremento di risorse finanziarie, di restare bloccato attorno allo 0,15% - 0,17% del PIL. Nel 2005 le cancellazioni del debito iracheno e nigeriano - che hanno rappresentato il 33% di tutto l'aiuto - hanno permesso di rispettare l'obiettivo previsto nel DPEF 2003, ma le ultime rate per il 2006 non sono state sufficienti a raggiungere lo 0,33%. La completa contabilizzazione delle cancellazioni del debito come aiuto, pur consentita dalle norme di reportistica di donatori, è fortemente contestata. La cancellazione del debito è una forma di "aiuto fantasma" - ossia risorse finanziarie contabilizzate come aiuto ma che non sono

Grafico 1: andamento APS/PIL italiano e media europea, 2000-2006



Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC.

Grafico 2: scarto tra APS/PIL italiano e valori programmati nel DPEF



Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC e DPEF.

Tabella 2: percentuale sul totale dell'APS della cancellazione del debito e contributi comunitari, 2000-2005

\*Si considera l'Europa dei 15 Stati Membri, che sono anche membri del DAC (ndr).

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
Italia	% cancellazione debito	14,63	0,60	26,50	22,95	4,68	33,00	19,82
	% contributo Comm Europea	46,32	38,00	32,67	38,73	48,18	24,77	35,84
Media EU*	% cancellazione debito	6,30	6,40	11,80	13,70	9,10	24,70	12,75
	% contributo Comm Europea	19,10	19,80	16,60	16,08	18,40	14,23	17,00

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC.

trasferite ai Paesi in via di sviluppo; una sorta di "contabilità creativa dell'aiuto" (vedi Box). Meno contestati e più determinanti per il sostegno ai livelli di aiuto italiano sono i contributi al Fondo europeo di sviluppo e al bilancio comunitario. Per il loro carattere obbligatorio consentono all'Italia di mantenere un livello garantito di aiuto anche a fronte di un disinteresse politico nazionale verso la cooperazione allo sviluppo. Nel periodo 2000-2005 i contributi obbligatori alle iniziative comunitarie di sviluppo hanno rappresentato il 35% dell'APS italiano, le cancellazioni circa un quinto, a fronte di una media europea ben più bassa. Dai dati emerge un quadro abbastanza paradossale: l'aiuto italiano non è europeo per dimensioni e approcci ma lo è, di fatto, nella sua ripartizione.

## L' "aiuto fantasma" o la contabilità creativa degli aiuti

Il problema dell'aiuto fantasma deriva sia dalla definizione di APS sia dall'assenza di un meccanismo indipendente che verifichi le spese che i donatori riportano come aiuto. Il DAC definisce l'APS come quell'insieme di flussi monetari verso i Paesi in via di sviluppo 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 dono pari almeno al 25%.

Accanto alla definizione, il DAC stesso precisa che il criterio finale per stabilire se un'attività è classificabile come APS dipende dallo scopo dell'attività - ossia se è concepita per rispondere alle esigenze di sviluppo del Paese. In realtà molte delle attività che possono essere riportate come aiuto non determinano alcun trasferimento verso i PVS e sono definibili come "aiuto fantasma".

Le categorie dall'aiuto fantasma sono:

- » **Cancellazione del debito:** non si determina un flusso vero di risorse verso i PVS quanto piuttosto si mettono in ordine i libri contabili del Ministero dell'Economia nel Paese donatore. Le cancellazioni sono contabilizzate come aiuto fino alla totalità dell'ammontare. Nel caso di cancellazioni derivanti da prestiti concessionali - già contabilizzati come aiuto nel momento dell'erogazione - di fatto lo stesso ammontare si registra due volte come aiuto, una all'erogazione del prestito e una alla cancellazione del debito.
- » **Costi amministrativi del donatore:** si tratta delle spese di gestione sostenute dall'agenzia governativa per la realizzazione delle iniziative di aiuto, inclusa la possibilità di contabilizzare i salari dei dipendenti e costi della struttura centrale.
- » **Borse di studio agli studenti stranieri:** comprendono i programmi di scambio universitari con i PVS. Si tratta più di gemellaggi dall'incerto beneficio sul paese beneficiario che d'iniziativa rivolte specificatamente alla lotta alla povertà.
- » **Sostegno ai rifugiati:** sono riportabili come APS le spese per vitto, alloggio, istruzione ai rifugiati nel paese donatore per il primo anno; possono essere incluse anche le spese per il rimpatrio.
- » **Assistenza tecnica:** giustificata sulla base della necessità di fornire sostegno alle capacità locali, la sua efficacia non è mai stata valutata. E' criticata come forma di controllo dei donatori sulla gestione fatta attraverso l'invio di costosi esperti, ignorando completamente i sistemi amministrativi locali. Nel 2002, in Cambogia, il costo di 700 espatriati era pari a quello di 160.000 funzionari cambogiani\*. Anche il DAC chiede che si valuti l'efficacia dell'assistenza tecnica, proponendo di scontare parte del costo dall'APS.
- » **Spese per la sicurezza:** dal 2005 Olanda e Canada spingono per contabilizzare come aiuto anche attività umanitarie eseguite dai militari e il training a militari dei PVS per attività di peace keeping regionale. Il rischio è per il momento scongiurato dall'opposizione dei donatori anche se vi è già un precedente: la *peace facility* della Commissione europea, un meccanismo istituito nel 2003 che con 250 milioni di euro finanzia iniziative di training a militari africani per operazioni di peace keeping regionale - attività non riportabili come APS. La *peace facility* è finanziata attraverso il Fondo europeo di sviluppo a cui gli stati membri contribuiscono con rate annuali, contabilizzate interamente come APS.

In termini di aiuto fantasma, l'Italia si allinea ai valori medi europei. Le percentuali elevate sono indice del disinteresse mostrato fino ad oggi da tutta l'Unione europea alla questione di "cosa costituisce aiuto". Nei prossimi due anni il DAC non prevede un lavoro di ridefinizione dei criteri di classificazione dell'aiuto, con il rischio che l'atteso aumento dell'aiuto incrementi semplicemente quello fantasma.

Tabella 3: percentuale "aiuto fantasma" sul bilaterale, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
<b>Media UE</b>	59,43	60,57	61,38	72,86	65,60	74,40	68,25
<b>Italia</b>	67,46	33,95	75,32	75,14	45,20	80,68	70,92

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC.

\* ActionAid, *Real aid*, maggio 2006.

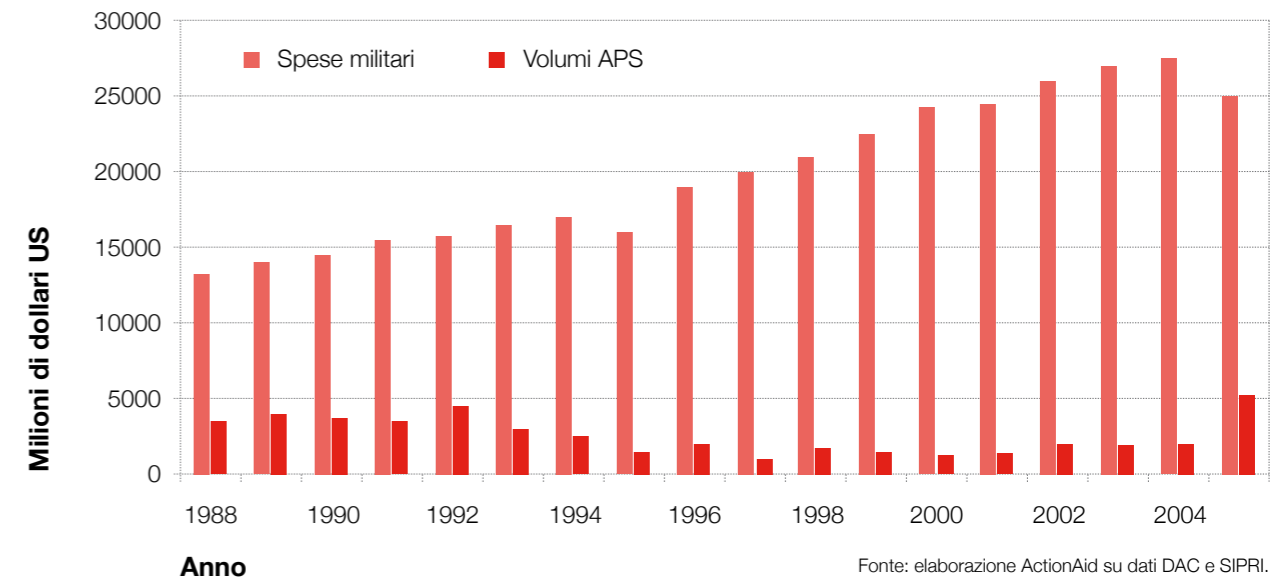


Grafico 3: confronto spese militari APS italiano, 1998-2005, milioni di dollari, valore reale 2003

## Perché pochi soldi?

Per molti la causa principale della crisi finanziaria dell'aiuto italiano è da attribuirsi alla difficile situazione economica del Paese. Intervistato da ActionAid nel 2006, **Gianfranco Fini**, allora Ministro degli Esteri, rispondeva che «le restrizioni di bilancio - legate alla congiuntura economica sfavorevole - non ci hanno consentito di destinare alla Cooperazione allo Sviluppo quanto in precedenza auspicato». In questa prospettiva, l'aumento delle risorse destinate all'APS in una situazione di difficoltà economica troverebbe un limite invalicabile nel parametro europeo del Patto di Stabilità, che fissa il rapporto deficit/PIL al 3%. L'APS è contabilizzato come spesa e quindi contribuisce al deficit: un suo aumento inciderebbe negativamente sui parametri del Patto di Stabilità.

L'idea che l'Europa di Maastricht impedisca all'Italia di avere una cooperazione europea deve essere circostanziata. Nel periodo 2000-2005, circa il 20% dell'aiuto italiano era costituito da cancellazioni del debito, che non incidono sul bilancio dello Stato. Infine il Patto di Stabilità, riformato nel 2005, contiene una disposizione relativa alla valutazione del peso della cooperazione internazionale durante l'analisi della situazione finanziaria del Paese che consentirebbe la parziale deroga dai parametri del Patto nel caso di aumento dell'APS. Non convince neppure il riferimento alla situazione della finanza pubblica italiana quale unica colpevole della riduzione dell'APS. Altri Paesi dell'Unione europea, che hanno vissuto le nostre stesse difficoltà economiche, hanno tuttavia dimostrato una disposizione diversa. È il caso della Germania che, malgrado la crisi, ha comunque aumentato i livelli di APS/PIL, attestandosi nel 2004 su uno 0,26% mentre l'Italia precipitava allo 0,17%.

Altre spiegazioni economiche sono fornite

da studi che tentano di valutare la relazione tra alcune dimensioni dell'economia nazionale e il livello dell'aiuto. Uno studio<sup>12</sup> curato dal professor Faini del 2006 individua una correlazione significativa tra livello d'aiuto e quelli di indebitamento e deficit mentre non ci sarebbero influenze né dal reddito pro-capite né dallo schieramento della coalizione politica al governo. Nel caso italiano quindi, visto l'alto deficit, il taglio all'aiuto sarebbe stato inevitabile e bi-partisan, parte dell'azione di risparmio per il controllo della spesa. Resta opinabile la definizione dell'aiuto come spesa discrezionale che possa subire tagli arbitrari per risanare il deficit. La scelta di quale spesa possa essere considerata discrezionale sembra dipendere dalla volontà politica. Confrontando i volumi dell'aiuto con le spese militari si individua che, mentre dal 1998 i volumi dell'aiuto oscillano sempre tra i 2 ed i 3 miliardi di dollari, le spese militari aumentano costantemente, raggiungendo il picco di 27,4 miliardi di dollari nel 2004 - l'anno di minimo dell'aiuto italiano.

Il grafico 3 evidenzia come la riduzione della quantità di aiuto sia una scelta politica - non solo una necessità economica - cui può corrispondere l'aumento in altri settori. **Vasco Errani**, presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni, oltre che Presidente della Regione Emilia Romagna, ben sintetizza l'ambiguità nella distinzione tra spese militari e obbligatorie: "Spendiamo ogni anno 900 miliardi di dollari per la difesa e appena 60 miliardi di dollari in aiuto allo sviluppo. Se spendessimo 900 miliardi in aiuto allo sviluppo non avremmo bisogno di spenderne più di 60 per la difesa".

Un altro studio pubblicato dal Cesifo<sup>13</sup> indica una relazione più complessa che coinvolge

<sup>12</sup> Faini, R., *Foreign aid and fiscal policy*, CERP, 2006.

<sup>13</sup> Chong, Gradstein, *Who is afraid of foreign aid?*, Cesifo, ottobre 2006.

più variabili dell'economia nazionale: il PIL, la disuguaglianza nazionale nella distribuzione del reddito, il livello di corruzione interna al paese e le entrate fiscali. Secondo le conclusioni dello studio, applicate al caso italiano, i bassi livelli di aiuto sono stati determinati dal PIL basso, dall'aumentata disuguaglianza tra i redditi, dall'alto livello di corruzione interna e dalle basse entrate fiscali. Il modello disegna uno scenario che almeno parzialmente riflette la situazione economica del nostro paese negli ultimi anni.

## Il futuro della quantità dell'aiuto: il grande balzo in avanti?

Poiché gli ostacoli economici che sono stati spesso richiamati in passato hanno perso d'importanza, le prospettive per l'aiuto appaiono più incoraggianti. Le proiezioni per la crescita del PIL sono più positive rispetto al passato<sup>14</sup>, con il boom delle entrate fiscali e il controllo sul deficit. Ottimista è anche il Vicepremier **Francesco Rutelli**: "Siamo a inizio legislatura, vogliamo rovesciare la tendenza degli ultimi anni. Vogliamo dare sostegno legislativo e finanziario alla cooperazione internazionale. I finanziamenti saranno ora necessariamente mantenuti e poi via via aumentati. C'è l'impegno del Governo a favore del settore. Nell'arco della legislatura i risultati positivi si vedranno". Dalle parole di Francesco Rutelli emerge forse il nuovo dato più importante: l'assunzione di responsabilità politica che gli impegni internazionali devono essere rispettati. La questione della quantità dell'aiuto figura nel programma dell'UNIONE facendo forse cadere il suo carattere discrezionale che autorizzava a tagliare i fondi per la cooperazione quando c'erano da ridurre le spese. A bene guardare non si tratta di un grande risparmio se si pensa che nel 2006,

<sup>14</sup> IMF, *World Economic Outlook*, April 2007.

## Il grande balzo in avanti: rischi per i PVS o scuse per i donatori?

Alle richieste della società civile per un rapido aumento dell'aiuto i donatori contrappongono spesso "cinque ostacoli" che non solo vanificherebbero ogni sforzo e buona intenzione ma anzi innescherebbero effetti economici e dinamiche di corruzione controproducenti per il Paese beneficiario dell'aiuto. L'economista Owen Barder sostiene che i "cinque ostacoli" sono soprattutto legati alla modalità di gestione degli aiuti da parte dei donatori e non ai limiti dei beneficiari. Per ogni ostacolo Barder propone ai donatori soluzioni gestionali e di programmazione, concludendo che nessuno dei "cinque ostacoli" giustifica lo stallo del livello degli aiuti.

### Tabella 4: ostacoli e soluzioni per l'aumento degli aiuti

Problema	Soluzione
Aumento costi amministrativi generati dall'aumento del numero delle iniziative di sviluppo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ limitare la proliferazione di piccoli progetti;</li> <li>▶ utilizzare e rafforzare i sistemi amministrativi dei Paesi beneficiari.</li> </ul>
Mancanza di sufficiente personale locale per la gestione.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ aumentare la prevedibilità dell'aiuto;</li> <li>▶ limitare le condizioni procedurali per l'esborso;</li> <li>▶ migliorare l'assistenza tecnica.</li> </ul>
Investimenti in attività con minori ritorni di sviluppo, vista l'abbondanza delle risorse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ migliorare la valutazione;</li> <li>▶ sostenere iniziative di successo.</li> </ul>
Crescita dei prezzi e dei salari e deterioramento della bilancia commerciale del PVS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ investire in settori produttivi;</li> <li>▶ aumentare le importazioni;</li> <li>▶ aumentare la prevedibilità dell'aiuto.</li> </ul>
Minore responsabilità del governo verso i cittadini.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ aumentare il sostegno al bilancio dei beneficiari;</li> <li>▶ introdurre condizioni per garantire la partecipazione democratica;</li> <li>▶ incrementare la trasparenza dell'informazione relativa agli aiuti forniti al governo.</li> </ul>

Fonte: O.Barder, *Donor reforms for aid increase*, Center for Global Development, luglio 2006.

l'aiuto italiano - incluse le cancellazioni del debito - è stato di 3.073 milioni di euro, soltanto 30 milioni in più rispetto a quello che costa al contribuente il mantenimento delle autoblu<sup>15</sup>. Al di là dell'impegno politico, sborsare 7,5 miliardi nel 2010 significa raddoppiare i livelli del 2005 - già eccezionali per la cooperazione italiana. L'impegno e le difficoltà nel raggiungimento dello 0,51% sono ben riassunte dalle parole della Viceministra **Patrizia Sentinelli**: "L'obiettivo è ambizioso, anche considerando da dove siamo partiti, ma certamente è quello che dobbiamo porci come finalità per tornare ad essere un paese credibile a livello internazionale sui temi della lotta alla povertà. Confido che il nostro paese

possa raggiungere per il 2015 la quota dello 0,7 per cento nel rapporto APS/PIL come previsto dagli obiettivi europei". Per il momento non esiste un piano di esborso simile a quello del DPEF 2003-2006. L'Italia indica alla Commissione europea che, scartando l'idea di una calendarizzazione pluriennale degli incrementi, raggiungerà comunque lo 0,51% attraverso l'aumento annuale costante delle risorse e la partecipazione a meccanismi innovativi per il finanziamento dello sviluppo, quali IFF-im e Advanced Market Commitment. La Commissione indica che per raggiungere lo 0,51% del PIL l'aiuto italiano dovrà attestarsi allo 0,27% - ossia 4 miliardi di euro - già nel 2007 e salire dallo 0,33% nel 2008 fino allo 0,42% del PIL nel 2009.

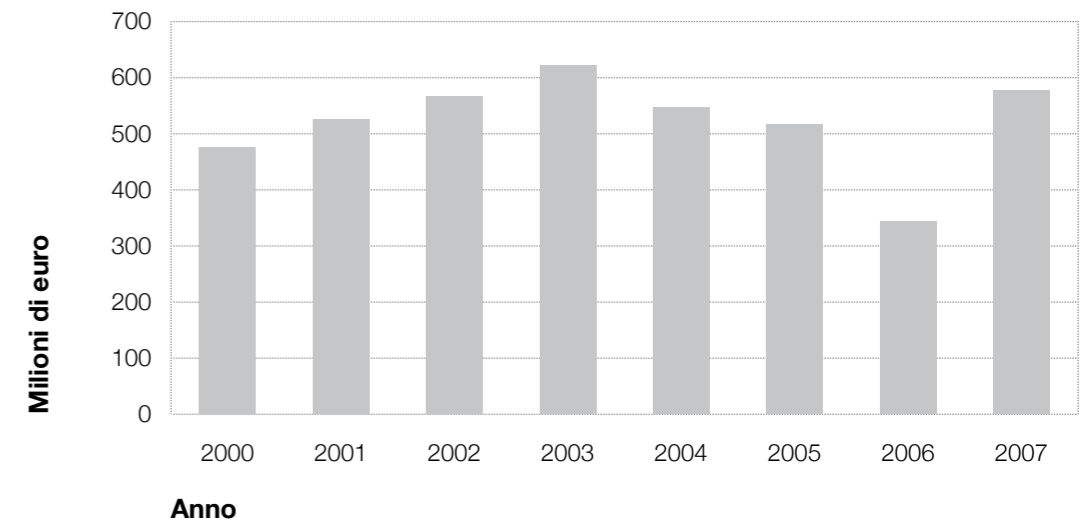
**Romano Prodi** indica alcune misure per garantire il reperimento di risorse: "Siamo

già al lavoro perché:

- » il complesso delle risorse a dono concorra sempre di più al raggiungimento degli impegni sul rapporto Aiuto Pubblico allo Sviluppo/ PIL;
- » ulteriori risorse pervengano dalle dotazioni - oggi in discussione in Parlamento - disposte per specifici Paesi in collegamento con le missioni internazionali, dove crescente è il ruolo della cooperazione civile e sociale nei processi di ricostruzione di Paesi devastati da conflitti;
- » venga sviluppato l'uso dei crediti di aiuto, tenendo conto delle particolari situazioni dei Paesi beneficiari;
- » vengano proseguite le iniziative di cancellazione e conversione del debito;
- » venga massimizzato il contributo della cooperazione decentrata."

Grafico 4: stanziamenti da Finanziaria sulla legge 49/87, 2000-2007\*, valore reale 2003

\*Lo stanziamento 2007 non considera il taglio lineare, poiché i suoi effetti sulle disponibilità della 49/87 non sono esattamente quantificati.



Fonte: elaborazione ActionAid su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (leggi finanziarie), marzo 2007.

La legge Finanziaria aumenta le risorse sulla legge 49/87 per il 2007 del 57% portandole a circa 600 milioni di euro - 649 milioni senza applicare la riduzione di spesa prevista dalla Finanziaria per molti dicasteri. Anche senza l'applicazione del taglio, le risorse allocate in termini reali non equivalgono ancora al picco degli ultimi sei anni - toccato nel 2003 - ma preoccupante è l'assenza di previsione d'aumento nel triennio. Il congelamento a quota 600 milioni non garantisce lo 0,51%, poiché rappresentano solo lo 0,04% del PIL italiano. Diversamente la Finanziaria avrebbe già potuto abbozzare un calendario credibile d'incremento almeno per la legge 49/87 - che dispone di 1/3<sup>16</sup> dell'APS iscritto a bilancio<sup>17</sup> - in modo da garantirle 2,9 miliardi

<sup>16</sup> Si tratta di un'ipotesi di lavoro basata sulle indicazioni del Dac del 2004 (nda).

<sup>17</sup> Quando non diversamente indicato ci si riferisce al bilancio

di euro per il 2010 - un terzo dello 0,51% del PIL. Il Viceministro **Intini** insiste sull'importanza dell'incremento, riconoscendone però il valore simbolico: "Si è fatta una scelta morale, prima ancora che politica, in un contesto in cui tutte le spese sono state tagliate lo stanziamento per la cooperazione è quasi raddoppiato. E' ancora una piccola cosa, è ancora poco ma e' una linea di tendenza che va in una direzione ben compresa dall'opinione pubblica".

Se per la legge 49/87, la legge finanziaria può definire un calendario d'incremento, più complesso è pianificare l'aumento per i restanti 2/3 dell'APS iscritto nel bilancio di previsione e ancora più difficile per i livelli definitivi dell'APS - visto il peso della cancellazione del debito che non compare

previsionale dello Stato (nda).

a bilancio. La complessità nel programmare le risorse a bilancio dipende dal fatto che le attività di cooperazione e le risorse per finanziarle sono frammentate tra più dicasteri, in particolare quelli competenti per Economia, Sviluppo economico, Agricoltura, Salute, Ambiente, Interni, Solidarietà sociale, Commercio internazionale, Pari opportunità. Soprattutto, non possiamo stimare con certezza le risorse a disposizione del Ministero dell'Economia per banche e fondi di sviluppo poiché si trovano inserite indistintamente assieme ad altre allocazioni all'interno del Fondo Speciale del Ministero dell'Economia. Per fare chiarezza in questa complessa ripartizione manca un documento che sinteticamente indichi tutto l'APS disponibile nelle voci di spesa all'inizio di un anno fiscale - in una sorta di bilancio omogeneo per l'APS.

<sup>15</sup> In Italia sono registrate 43.481 autoblu, escluse quelle di regioni ed enti locali; il costo per il mantenimento di una vettura incluso autista è di 70 mila euro all'anno. Fonte: L'Espresso, 25 maggio 2006.

### Il bilancio omogeneo in altri paesi europei

Per garantire maggiore trasparenza e una programmazione più completa, alcuni Paesi europei hanno iniziato a produrre documenti che organizzano tutte le risorse disponibili per l'aiuto. L'Olanda presenta il bilancio omogeneo dal 1995 indicando per ciascun capitolo (sicurezza, integrazione europea, sviluppo sostenibile, relazioni bilaterali e ordine internazionale) la quota dedicata all'APS (per esempio, il 5% delle spese per la sicurezza e il 60% per lo sviluppo sostenibile). L'esperienza olandese si limita solo all'analisi dei capitoli di spesa presenti nel Ministero degli Affari Esteri, più completo risulta essere il quadro presentato annualmente dalla cooperazione spagnola nella relazione previsionale. Il Bilancio omogeneo per l'APS spagnolo include tutti i ministeri e le autonomie locali, ripartendo successivamente le disponibilità finanziarie per differenti categorie di aiuto. È interessante notare che la cooperazione spagnola già indica le cancellazioni del debito che programma di effettuare.

**Tabella 5: Bilancio omogeneo cooperazione spagnola 2007, valori in migliaia di euro**

Fonte: AECl, 2007.

Ministeri	Multilaterale				Bilaterale					Totale
	Contributo EU	Istituzioni finanziarie	Fondi fiduciari	Istituzioni non finanziarie	Crediti	Remissioni debito	Doni	Aiuto umanitario	Educazione allo sviluppo	
Funzione pubblica	0	0	0	0	0	0	758	0	0	758
Agricoltura	0	0	0	830	0	0	7.348	0	0	8.178
Affari Esteri	0	194.893	330.000	149.234	89.796	0	691.455	68.947	20.046	1.544.731
Cultura	0	0	0	600	0	0	719	0	0	1.319
Difesa	0	0	0	0	0	0	33.324	5.070	0	38.394
Economia	689.301	332.162	0	2	0	350.000	1.141	0	0	1.372.606
Educazione	0	0	0	266	0	0	10.236	0	0	10.502
Industria	0	0	0	361	100.000	0	11.356	0	0	111.717
Interno	0	0	0	0	0	0	2.149	0	0	2.149
Ambiente	0	0	0	0	0	0	8.998	0	0	8.998
Presidenza	0	0	0	0	0	0	0	20.000	0	20.000
Salute	0	0	0	3.065	0	0	1.665	15	30.000	34.745
Affari sociali	0	0	0	876	0	0	9.077	26.873	0	36.826
Altri	0	0	0	0	0	0	12.943	0	0	12.943
<b>Totale amm.</b>	<b>689.301</b>	<b>527.055</b>	<b>330.000</b>	<b>155.234</b>	<b>189.796</b>	<b>350.000</b>	<b>791.169</b>	<b>120.905</b>	<b>50.046</b>	<b>3.203.506</b>
Comunità aut.	0	0	0	0	0	0	401.327	31.036	35.403	467.766
Enti locali	0	0	0	0	0	0	99.143	10.127	9.591	118.861
<b>APS totale</b>	<b>689.301</b>	<b>527.055</b>	<b>330.000</b>	<b>155.234</b>	<b>189.796</b>	<b>350.000</b>	<b>1.291.639</b>	<b>162.068</b>	<b>95.040</b>	<b>3.790.133</b>

**Tabella 6: Esempio di Budget omogeneo dell'APS italiano, costruito sui capitoli di bilancio Esteri e Economia, le disponibilità finanziarie indicate sono quelle del Bilancio pubblicato all'inizio dell'anno fiscale, 2002-2007, espresso in euro.**

Capitoli di bilancio	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Ministero degli Esteri</b>						
2180	286.671.287	458.573.000	383.894.000	365.523.000	120.278.000	299.138.000
2181	30.987.414	38.360.000	73.000.000	68.292.000	34.565.000	149.607.000
2182	70.754.596	70.755.000	94.755.000	88.643.000	125.071.000	119.392.000
2183	27.372.216	20.000.000	20.000.000	18.710.000	18.072.000	17.859.000
2184	7.746.853	7.747.000	774.700	9.118.000	8.974.000	8.929.000
2195	798.959	3.799.000	3.799.000	3.554.000	2.482.000	2.976.000
2201	2.959.025	2.796.000	3.132.000	2.930.000	2.744.000	2.722.000
2202	4.131.656	4.131.000	4.663.000	6.000.000	6.013.000	6.134.655
UNIDO 2203	4.939.394	4.788.000	4.701.000	5.114.000	5.114.000	5.539.000
UNICRI 2205	464.811	464.000	464.811	464.000	464.811	464.000
UNICEF 2206	1.549.371	2.065.371	1.549.000	1.549.000	1.549.000	1.549.000
2210	9.812.681	2.582.285	2.582.000	2.415.000	2.254.000	2.236.000
IDLI 2301	1.032.913	1.032.913	1.032.000	1.032.913	1.032.913	1.110.382
FAO IFAD PAM 2302	353.050	353.000	425.000	36.600.000	37.127.136	37.127.136
2303	77.469	77.469	77.000	77.000	77.469	0
<b>Ministero dell'Economia</b>						
7175	7.301.668	247.000.000	247.000.000	1.723.000	1.975.000	1.980.000
7179	5.164.569	5.164.569	5.164.000	5.164.000	5.164.000	0
7180	200.643.247	12.394.000	12.394.000	12.394.000	44.448.000	0
7400 SACE	51.645.690	50.000.000	50.000.000	0	0	0
7415	20.658.276	20.000.000	20.000.000	20.000.000	0	0
7416	0	0	0	7.230.396	0	0
1647-FES	309.874.139	320.203.000	320.203.000	350.000.000	462.000.000	420.000.000
1527-aiuto alimentare	0	0	0	0	18.000.000	0
7259-Cancellazione debito G8	NA	NA	NA	NA	30.000.000	29.000.000
1649 IFF-im	NA	NA	NA	NA	3.000.000	6.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>1.044.939.284</b>	<b>1.272.285.607</b>	<b>1.249.609.511</b>	<b>1.006.533.309</b>	<b>930.405.329</b>	<b>1.111.763.173</b>
<b>% PIL</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,11%</b>

Fonte: elaborazione ActionAid su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (leggi di bilancio), marzo 2007.

Il documento di sintesi dell'APS italiano potrebbe anche essere circoscritto ai soli Ministeri dell'Economia e degli Affari Esteri che dispongono di circa il 90% dell'aiuto a bilancio. Dal 2005 ActionAid ha lavorato su un possibile modello di budget omogeneo APS, partendo dai capitoli di spesa dei due Ministeri. A causa dei limiti di dettaglio delle fonti disponibili dalla tabella sono escluse

alcune componenti fondamentali dell'APS italiano: i versamenti obbligatori al budget comunitario - in parte ricontabilizzati come APS - i contributi a Banche e Fondi di sviluppo e le cancellazioni del debito.

Con queste risorse finanziarie a bilancio - sempre attorno al miliardo di euro negli ultimi anni - è condivisibile la preoccupazione

espressa di chi ritiene che disporre di quasi 8,7 miliardi di euro per l'aiuto tra meno di tre anni sia impossibile. In realtà si tratta di appena un euro al giorno per famiglia<sup>18</sup> o il costo di 57 dei novantanove caccia bombardieri Eurofighters che saranno consegnati all'Italia nel 2015.

18 Numero delle famiglie stimato: 21.500.000, fonte ISTAT 2002.



### Meccanismi innovativi per reperire nuove risorse per lo sviluppo: molte idee, pochi soldi

Viste le poche risorse disponibili l'Italia sta guardando, anche se in ritardo, a strumenti per la mobilitazione di risorse aggiuntive. La lista delle proposte di meccanismi per sostenere l'APS con risorse finanziarie aggiuntive - reperite in maniera volontaria o attraverso l'introduzione d'imposte - è lunga, ma solo dal 2006 alcuni sono stati messi in opera.

### Meccanismi per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo non realizzati:

- » La *de-tax* è del 2002; si trattava di un prelievo percentuale dell'1% da ritagliare all'interno dell'IVA e destinato espressamente a concrete iniziative sociali. Doveva essere lanciata in via sperimentale nell'ottobre 2003 con un provvedimento valevole per un triennio (2003-2005) e una copertura complessiva di 11 milioni di euro, ma non è mai partita.
- » Dal 1985 le quote dell'8/100 destinate allo Stato dovrebbero essere utilizzate per interventi straordinari per la fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali in Italia. A partire dal 2004 le disponibilità per lo Stato sono state decurtate e riorientate al finanziamento della missione irachena, ma anche a regime le assegnazioni per lo Stato difficilmente superano i 100 milioni. In linea di principio, l'ammontare dell'8/100 non può essere contabilizzato come APS poiché non si tratta di disponibilità ordinarie del bilancio dello stato ma di donazioni dei cittadini allo Stato vincolate ad uno scopo specifico.
- » Nel 2005 un emendamento alla Finanziaria – Giorgetti-Landi di

Chiavenna - proponeva l'introduzione di una tassa sugli immigrati, con la costituzione presso la DGCS di un Fondo per lo sviluppo e la solidarietà. Questo Fondo doveva essere finanziato, in parte, dal versamento di un contributo di 30 euro da applicare su ogni visto d'ingresso e permesso di soggiorno, che si trattasse di un semplice rinnovo o del rilascio iniziale. Il Fondo avrebbe dovuto usare anche un gettito derivante dalle accise sui tabacchi.

- » Nel settembre 2006, il capogruppo dell'Ulivo alla Camera Franceschini ha avanzato la proposta di introdurre l'imposta addizionale di un centesimo su ogni sms che avrebbe fruttato 600 milioni di euro all'anno da destinare al finanziamento della cooperazione allo sviluppo.
- » In sede di discussione della Finanziaria per il 2007, la Commissione bilancio del Senato aveva proposto l'introduzione di un contributo di un centesimo per ogni bottiglia di acqua minerale di plastica venduta al pubblico per alimentare il "Fondo acqua bene comune" presso la Presidenza del Consiglio. Le risorse finanziarie disponibili avrebbero sostenuto progetti per favorire l'accesso all'acqua in Italia e nei paesi in via di sviluppo; un mandato ambizioso vista la modesta disponibilità finanziaria del Fondo - circa 5 milioni di euro all'anno. L'emendamento poi respinto, è diventato la proposta di legge Zanella-Balducci che limita però l'intervento del Fondo ai soli Paesi in via di sviluppo.
- » Sempre nel 2007 l'emendamento alla Finanziaria Barbato-Cusumano proponeva l'introduzione di un'imposta sulle transazioni valutarie superiori ai 77 mila euro, pari allo 0,05% del valore della transazione. Il 10% del gettito sarebbe stato destinato al finanziamento di attività di

cooperazione allo sviluppo. Attraverso l'emendamento si tentava di introdurre una sorta di Tobin tax, attuando un punto del programma elettorale del centrosinistra.

La società civile ha avanzato altre proposte<sup>19</sup> per reperire nuove risorse per la cooperazione allo sviluppo, suggerendo:

- » l'aumento del 5% del prelievo sugli utili del settore pubblicitario, con un introito atteso di circa 450 milioni di euro;
- » la riduzione del 20% del Bilancio della Difesa, da ottenere con la riduzione del personale militare (a regime 190mila unità: la proposta è di arrivare in via tendenziale a 120mila) e delle spese per armamenti. Questa riduzione di spesa permetterebbe di risparmiare all'incirca 3,6 miliardi di euro;
- » la cancellazione dei 1,7 miliardi previsti per interventi a sostegno dell'industria bellica ad alto contenuto tecnologico e 400 milioni per "esigenze di mantenimento della difesa";
- » l'aumento dell'aliquota per le licenze di porto d'armi: ipotizzando un aumento di quella per le armi ad uso caccia pari a 200 euro (a fronte dei 168 attuali) che porterebbe 160 milioni euro di maggiori entrate (800mila licenze); marginali sarebbero invece le maggiori entrate derivanti da un aumento di 150 euro per le licenze di armi per difesa personale (42mila licenze): 6 milioni di euro;
- » l'utilizzo dei rientri derivanti dal rimborso degli interessi dei "crediti di aiuto concessi", circa 100 milioni di euro annui, per sostenere finanziariamente iniziative di "aiuto a dono" che necessitano di un flusso di risorse prevedibile e costante nel lungo periodo, come la lotta alla pandemia di AIDS.

<sup>19</sup> Sbilanciamoci, "Controfinanziaria, 2007", ottobre 2006.

### L'aiuto che funziona

Nel 2002 la cooperazione tedesca ha approvato un intervento rapido di 6 milioni di euro per la Sierra Leone volto a sostenere la reintegrazione degli ex-combattenti attraverso attività di formazione professionale e ricostruzione di infrastrutture nei villaggi. Dopo 3 anni, i corsi hanno coinvolto 2300 persone in 15 villaggi differenti, sono stati ricostruiti 150 chilometri di strade e sono stati realizzati nuovi edifici scolastici per ospitare 3300 bambini. Oltre il 50% degli individui esercita ancora la stessa professione per cui aveva avuto una formazione professionale. La valutazione indipendente ha riconosciuto che il programma ha dato un contributo significativo al processo di pace della Sierra Leone.

Con uno stanziamento triennale di 15 milioni di euro approvato nel 2003, l'Italia sostiene il 3% dei costi del programma di rafforzamento del settore sanitario dell'Etiopia, concentrandosi nelle regioni del Tigray, Oromia, Afar e Somali. Alla fine del 2004 sono stati formati 1960 assistenti sanitari e 560 infermieri, costruite 30 cliniche in Oromia.

In Uganda il Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria ha approvato un programma quinquennale di 51 milioni di dollari per il rafforzamento della capacità sanitarie nazionali per rispondere più efficacemente all'epidemia di AIDS. I primi due anni sono stati erogati 36 milioni di dollari che hanno finanziato: la creazione di 1406 nuovi punti di distribuzione di profilattici, la formazione di 1278 nuovi assistenti sanitari, 82 nuovi centri di counselling, 106 nuove cliniche in grado di somministrare farmaci salva-vita. Un programma analogo in Rwanda del costo di 8,5 milioni di dollari ha permesso di evitare la trasmissione materno-fetale dell'HIV in 168 mila pazienti, di somministrare farmaci salvavita a 4 mila pazienti e di acquistare 2,6 milioni di preservativi.

In Etiopia dal 2003 il Fondo Globale sostiene con 10 milioni di dollari un programma per la prevenzione e controllo della tubercolosi. Nei primi tre anni, 179 mila pazienti hanno ricevuto farmaci anti-tubercolosi con 80mila nuovi casi diagnosticati.

Uno studio del Fondo Monetario Internazionale (FMI) del 2005 ha riscontrato un significativo grado di correlazione tra l'aiuto fornito dalle ONG finanziate dalla Commissione Europea e la riduzione della mortalità infantile dei Paesi d'intervento. Secondo lo studio all'aumento dell'1% dell'aiuto alle ONG corrisponde una riduzione dello 0,01% del tasso di mortalità infantile. La correlazione più forte è tra spese sanitarie del Paese e mortalità infantile: a un aumento dell'1% corrisponde una riduzione cinque volte superiore della mortalità infantile rispetto a un intervento delle ONG.

### Meccanismi per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo a cui l'Italia partecipa:

- » La finanziaria del dicembre 2005 ha autorizzato la partecipazione dell'Italia all'**International Finance Facility for Immunization (IFF-Im)**, un meccanismo che anticipa i contributi dei donatori tramite l'emissione di BOT sul mercato finanziario internazionale, rendendo immediatamente disponibili le risorse per l'acquisto di vaccini da destinare ai paesi più poveri. Oltre all'immediata disponibilità di risorse, il meccanismo sembra particolarmente promettente per garantire la certezza del contributo: i Paesi aderenti si impegnano al pagamento sottoscrivendo un contratto, impugnabile in caso di mancato pagamento della rata annuale. Vi partecipano Regno Unito, Italia, Francia, Norvegia, Spagna e Svezia. Dopo il Regno Unito, l'Italia è il secondo sostenitore finanziario dell'IFF-im con un contributo globale di 504 milioni di euro, ripartito in rate annuali fino al 2025 - 3 milioni per il 2006, 6 milioni per il 2007 e 27,5 milioni a partire dal 2008. I BOT dell'IFF-im hanno durata quinquennale, un rendimento annuo del 5% e sono considerati "molto affidabili" dalle agenzie internazionali di rating. L'agenzia internazionale di rating Fitch ha stimato che l'Italia, con un rating inferiore all'IFF-im, non onorerà

l'impegno finanziario complessivo verso l'IFF-im, maturando un debito di 104 milioni di euro.

- » Il 9 febbraio 2007, a Roma è stato lanciato **Advanced Market Commitment (AMC)**, di cui l'Italia si è fatta prima promotrice fin dal Vertice G8 del 2005. In sintesi, l'AMC è un impegno finanziario dei paesi industrializzati per pagare l'acquisto futuro di un vaccino oggi non disponibile, a due condizioni: 1) che un prezzo ragionevole e sostenibile nel lungo periodo sia stabilito in anticipo con ciascun singolo produttore farmaceutico; 2) che tale vaccino incontri le esigenze dei paesi in via di sviluppo (PVS) che lo richiedono. Attualmente in versione pilota, l'AMC punta a creare incentivi alla ricerca farmaceutica per le malattie diffuse nei PVS. Il vaccino su cui ci si sta concentrando l'AMC è per il pneumococco e sarà disponibile dal 2012. All'iniziativa partecipano Italia, Regno Unito, Canada e Norvegia. Come per l'IFF-im, l'impegno italiano è ventennale per un totale di 500 milioni di euro ed i primi esborsi dovrebbero avvenire nel 2008<sup>20</sup>. Il meccanismo AMC autorizzerà l'esborso solo quando il vaccino sarà approvato. La valutazione indipendente del meccanismo commissionata dalla Norvegia mette in evidenza alcune aree

critiche: difficoltà a stabilire il "prezzo corretto" ed evitare che siano soltanto le grandi imprese farmaceutiche a beneficiare dell'AMC. Infine la valutazione raccomanda ai donatori l'impegno a rafforzare il sostegno ai sistemi di distribuzione dei vaccini -sistemi sanitari di base - strumento cruciale per trasformare la disponibilità sul mercato del vaccino in disponibilità per il paziente.

Si tratta di esperienze pilota per le risorse finanziarie limitate che mobilitano e dall'efficacia ancora da valutare ma che stabiliscono impegni finanziari obbligatori decennali e alle quali ogni donatore ha voluto associare il suo nome: il regno Unito per l'IFF-im, l'Italia sull'AMC, e la Francia per la tassa sui biglietti aerei. Questo insieme di prudenza e protagonismo dei donatori se da un lato ha diversificato i rischi e aumentato la sperimentazione dall'altro ha affollato ulteriormente il sistema dell'aiuto con attori nuovi dalle modeste dimensioni finanziarie. Negli ultimi due anni, sono nati tre nuovi meccanismi con l'idea di risolvere il problema della mancanza di decine di miliardi di dollari di aiuti all'anno, ma che in realtà riusciranno a reperire neppure un miliardo in più, creando più costi e più rischi per il coordinamento.

<sup>20</sup> Comunicazione ActionAid con il Ministero dell'Economia.

**Tabella 7: Volatilità\* dell'aiuto dei donatori UE, 2000-2005**

\*La volatilità dell'aiuto dei donatori è stata calcolata come differenza tra impegni ed esborso nel periodo 2000-2005, per minimizzare il peso di circostanze in cui il versamento sia stato solo ritardato di un anno.

Donatore	% esborso/impegno
Finlandia	86,65
Italia	88,92
Austria	93,22
Canada	93,36
Germania	93,48
Francia	98,31
Svizzera	98,74
Belgio	99,46
Grecia	100,00
Irlanda	100,00
Portogallo	100,00
Spagna	100,00
Regno Unito	100,00
Lussemburgo	100,59
Danimarca	103,33
Olanda	105,83
Svezia	106,75

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC.

Paesi	Differenza
Malta	27,97
Siria	19,29
Egitto	18,85
Honduras	18,63
Cina	16,15
Mozambico	15,58
Sierra Leone	11,14
Bolivia	10,96
Macedonia	6,66
Senegal	6,41
...	...
Angola	-21,63
Iraq	-24,91
Libano	-25,83
Eritrea	-27,52
Marocco	-45,17
Palestina	-65,89
Argentina	-82,28
Albania	-122,51
Etiopia	-178,74

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

### Prevedibilità dell'aiuto italiano: interventi "shockanti"

La pianificazione efficace di interventi di lotta alla povertà nei paesi meno avanzati ha bisogno di flussi d'aiuto stabili e prevedibili. In molti Paesi africani l'aiuto costituisce una proporzione importante per far fronte alle spese di welfare: in Burkina Faso il 40% delle spese dei servizi sociali dello Stato è finanziato dall'assistenza internazionale. Per un Paese altamente dipendente dall'aiuto - vale a dire dove l'APS costituisce almeno il 10% del suo PIL - l'interruzione dell'aiuto ha effetti devastanti sulla possibilità di continuare a garantire servizi di base essenziali. L'aiuto promesso e non sborsato è "aiuto volatile" e quando la differenza tra promesse ed esborso è troppo alta si determina "shock dell'aiuto". Il caso del Burkina Faso è un esempio rappresentativo della gravità del problema: nel 2001, a causa dell'inottemperanza dei donatori a erogare i contributi promessi, il governo burkinabè ha dovuto far fronte a uno shock d'aiuto pari al 4% del suo PIL, ossia dalle casse dello Stato sono venuti a mancare il 20% delle entrate previste.

Nel periodo 2000-2005 l'Italia è stata dopo la Finlandia il peggior erogatore di aiuti tra i membri UE, sborsando l'88,92% di quanto promesso. Grecia, Irlanda, Portogallo e Regno Unito hanno erogato quanto programmato, mentre la Svezia ha sborsato più di quanto previsto.

Complessivamente nel periodo considerato l'Italia non ha mantenuto i propri impegni d'aiuto verso Paesi e organizzazioni multilaterali per 2,1 miliardi di dollari: Etiopia, Albania, Argentina, Palestina e Marocco hanno sofferto i maggiori "shock" dell'aiuto italiano. Molti di questi sono paesi in cui l'aiuto costituisce una parte significativa della ricchezza nazionale e dove impreviste interruzioni possono causare tagli nell'erogazione di servizi. Nel 2004 in

Albania l'aiuto costituiva il 4,8% del PIL, in Angola 5,8%, in Etiopia il 18% e in Eritrea addirittura il 28% del PIL. Al contrario, Malta, Siria, Egitto, Honduras e Cina hanno goduto di un'imprevista generosità, superiore agli impegni presi.

Le ragioni di eccessivi ritardi nell'esborso indicate dai donatori sono tre: ritardi burocratici - amministrativi e non rispetto delle condizioni politiche preve all'esborso da parte dei Paesi beneficiari. I deboli sistemi amministrativi o il mancato rispetto di alcune pre-condizioni politiche nei Paesi beneficiari possono spingere a ridurre drasticamente l'aiuto programmato. Per quel che riguarda le responsabilità dei donatori nei ritardi nell'esborso: gli impegni d'aiuto vengono assunti per almeno tre anni ma si tratta di promesse di pagamento che devono avere una copertura ufficialmente approvata ogni anno. Ad esempio, nel 2006 l'Italia si era impegnata a sborsare 453 milioni di euro per interventi a valere sulle disponibilità dalla legge 49/87, ma le disponibilità complessive per gli interventi nei PVS ammontavano a 365 milioni.

### Destinazione dell'aiuto: sempre meno all'Africa

Per la cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, i Paesi meno avanzati e l'Africa Sub-sahariana sono aree prioritarie a cui destinare rispettivamente lo 0,15% del PIL e almeno la metà dell'incremento dell'aiuto. In termini di programmazione la cooperazione italiana sembra allineata con le priorità geografiche dell'Unione Europea almeno dal 2000. L'Africa Sub-sahariana figura tra le aree geografiche prioritarie nei documenti di programmazione annuale della cooperazione italiana.

**Tabella 8: differenza esborso-impegni d'aiuto italiano, 2000-2005, milioni di dollari, valore reale 2003.****Tabella 9: quota aiuto bilaterale a dono al netto del debito esborsata all'Africa Sub-sahariana, 2000-2005.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale 2000-2005
UE	33,42%	32,48%	31,98%	31,22%	32,46%	31,48%	32,15%
Italia	36,01%	35,54%	34,40%	28,49%	25,42%	23,14%	30,59%

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

**Tabella 10: aiuto italiano bilaterale a dono al netto del debito, milioni di dollari, valore reale 2003, 2000-2005.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Africa Sub-sahariana	155,46	254,85	196,85	161,77	166,32	108,99
Aiuto ai PVS	431,65	716,91	572,21	567,74	654,09	470,81

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

**Tabella 11: percentuale aiuto bilaterale PIL destinata ai PMA, 2000-2005.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	0,02	0,01	0,07	0,06	0,02	0,02
Media UE	0,05	0,05	0,07	0,09	0,08	0,06

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

In realtà, come evidenziano le Relazioni Previsionali dal 2000, le aree escluse sono molto poche. Questa incapacità a prioritizzare costituisce, secondo **Emma Bonino**, la debolezza principale della cooperazione italiana: "interventi a pioggia o random sono i veri punti di debolezza della nostra cooperazione internazionale...". In effetti qualcosa in passato non aveva funzionato se il Vicemista **Sentinelli** ha dichiarato "che per la prima volta dal 2002 abbiamo presentato la programmazione delle priorità della cooperazione per i prossimi tre anni...all'Africa Sub-sahariana abbiamo deciso di destinare il 50% dei fondi messi a disposizione dalla Finanziaria, curando bene il bilanciamento tra canale multilaterale e bilaterale".

Infatti, a giudicare dai dati 2000-2005, alla programmazione di quegli anni non ha fatto seguito una coerente messa in opera. Se mantenendo il confronto con le scelte europee osserviamo la ripartizione delle risorse bilaterali "fresche" a dono rivolte all'Africa le previsioni sono completamente disattese. Mentre nel caso italiano l'Africa perde costantemente quota di aiuto, quella europea rimane stabile attorno al 30% (vedi tabella 9).

A rendere più preoccupante il quadro: non solo la quota d'aiuto ma anche i trasferimenti assoluti di risorse fresche a dono sono diminuiti dopo il 2001 (vedi tabella 10).

Per quel che riguarda la destinazione degli aiuti bilaterali verso i Paesi meno avanzati<sup>21</sup>, l'Italia si colloca ancora molto spesso al di sotto della media UE (vedi tabella 11).

Nella destinazione dell'aiuto l'Italia sembra mossa da ragioni differenti da quelle europee. Analizzando le allocazioni per Paese, secondo una ricerca pubblicata da Wider<sup>22</sup>, l'Italia sembra destinare il proprio aiuto verso Paesi piccoli, dalla distribuzione dei redditi più egualitaria, con maggiori libertà civili e dalla bassa mortalità infantile. Alla Commissione europea l'Italia nel 2006 indicava 15 paesi prioritari: Egitto, Tunisia, Burundi, Uganda, Mozambico, Kenya, Etiopia, Eritrea, Ruanda, Somalia, Sudan, Iraq, Palestina, Albania, Serbia e Montenegro, ma in realtà i finanziamenti

<sup>21</sup> La percentuale ottenuta non valuta il raggiungimento dell'obiettivo ONU 0,15% del PIL ai PMA che è invece calcolata su tutto l'APS, tenendo conto delle ri-allocazioni del multilaterale.

<sup>22</sup> Isopi, Mavrotas, *Aid allocations and aid effectiveness*, WIDER, gennaio 2006.

### Programmare anche gli stanziamenti

L'Olanda ha stabilito una serie di criteri per indicare già nella programmazione l'entità delle allocazioni per Paese. La lista olandese dei Paesi beneficiari individuava, nel 2003, 36 possibili Stati con cui avviare un partenariato di lungo periodo (3-5 anni). Di seguito vengono stabiliti i livelli di aiuto in base alle performance, ai livelli di povertà, al debito e all'APS. Il DFID inglese si limita a indicare la percentuale del bilaterale che sarà indirizzata ai Paesi meno avanzati (il 90%).

sono destinati prioritariamente anche all'Afghanistan e a molti Paesi dell'America Centrale e arrivano a essere destinati ad altri 90-100 paesi, talvolta con micro-interventi. Nel 2004 su 234 interventi finanziati 107 sono stati al di sotto del milione di euro. Inoltre la lista dei primi dieci Paesi beneficiari dell'aiuto italiano, al netto del debito, nel periodo considerato è diversa se la si raffronta a quella dei paesi prioritari.

**Tabella 12: i primi 10 beneficiari dell'assistenza italiana, 2000-2005, valore reale 2003.**

\*L'Italia ha un indice di governance di 68 e un valore di indice di sviluppo umano di 0,940.

\$ milioni	Indice di sviluppo umano	Indice di governance	Paese
865,00	ND	4	Iraq
643,61	0,390	38	Mozambico
462,45	0,448	14	Nigeria
459,10	0,391	3	Rep. Dem. Congo
246,41	0,371	18	Etiopia
176,06	0,430	36	Tanzania
167,06	0,502	30	Uganda
160,41	ND	5	Afghanistan
158,99	0,454	20	Eritrea
130,84	0,736	15	Palestina

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

**Tabella 13: i primi 10 beneficiari assistenza italiana al netto delle cancellazione del debito, 2000-2005, valore reale 2003.**

\*L'Italia ha un indice di governance di 68 e un valore di indice di sviluppo umano di 0,940.

\$ milioni	Indice di sviluppo umano	Indice di governance	Paese
241,20	0,371	18	Etiopia
160,41	ND	5	Afghanistan
159,00	0,454	20	Eritrea
130,84	0,736	15	Palestina
125,31	0,390	36	Mozambico
124,94	0,784	34	Albania
100,88	ND	35	Serbia e Montenegro
82,87	ND	ND	Somalia
67,22	0,683	33	Honduras
62,29	0,516	5	Sudan

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

**Le priorità geografiche future secondo la politica**

**Romano Prodi:** "Maggiore attenzione all'Africa sub sahariana, ma anche alle zone dove è necessaria la pacificazione (Iraq, Afghanistan, Libano, Sudan, Somalia). Senza dimenticare i Paesi di tradizionale intervento della Cooperazione italiana, né quelli rientranti nell'elenco dei "Paesi Meno Sviluppati", in particolare nel quadro delle regioni del Mediterraneo e dei Balcani, del Medio Oriente e dell'America Latina. La Palestina dovrà ricevere specifica attenzione".

**Patrizia Sentinelli:** "Nella programmazione della cooperazione per i prossimi tre anni saranno privilegiati interventi in agricoltura, per la tutela ambientale e l'accesso all'acqua e all'energia e la salute globale".

**Patrizia Paoletti Tangheroni:** "Mediterraneo e Africa sub-sahariana sono le aree prioritarie".

**Lapo Pistelli:** "Le aree prioritarie per l'Italia sono il Mediterraneo, i Balcani occidentali e il Medio Oriente".

**Alfredo Luigi Mantica:** "Le priorità devono essere dettate dalle strategie della politica estera italiana (di cui la cooperazione è uno strumento) e accompagnate da un'attenta analisi dei cambiamenti in atto. Quando l'Ocse afferma che l'Africa è un continente a due velocità e prevede per il 2007 un incremento del PIL continentale medio del 5.5% ci si domanda se di fronte a più Afriche si debba avere una sola politica, una sola strategia di intervento, se l'assistenzialismo umanitario debba essere la sola struttura portante della cooperazione che opera per creare le premesse dello sviluppo economico e non per mantenere situazioni emergenziali".

**Francesco Martone:** "Credo che si debba scegliere le aree geografiche di priorità a seconda dei contributi specifici che l'Italia può fornire in termini di eccellenza, ad esempio se il nostro paese ha sviluppato grandi capacità nel fornire beni comuni essenziali quali l'educazione, la sanità, le infrastrutture di base, allora deve far leva su questi per definire anche le aree geografiche di intervento."

**Sabina Siniscalchi:** "La cooperazione italiana deve sostenere soprattutto quei paesi dove le popolazioni stanno soffrendo per la diminuzione degli investimenti sociali, per l'onere del debito estero, per l'Aids e le altre pandemie. Penso che l'Italia debba caratterizzarsi proprio nel sostenere quei Paesi che adottano piani nazionali seri per raggiungere gli Obiettivi."

**Walter Veltroni:** "Io credo che la sfida della lotta alla fame e alla povertà si vinca, o si perda, in Africa. Altre aree del mondo vivono in una condizione di sottosviluppo, come alcune aree urbane dell'America Latina o alcuni paesi asiatici, ma è l'Africa il continente che, anche statisticamente, soffre maggiormente".

**Tabella 14: gli ultimi 10 beneficiari dell'assistenza italiana, 2000-2005, valore reale 2003.**

\*L'Italia ha un indice di governance di 68 e un valore di indice di sviluppo umano di 0,940.

\$ milioni	Indice di sviluppo umano	Indice di governance	Paese
- 137,06	0,611	46	India
- 124,34	0,768	36	Cina
- 37,74	0,763	41	Filippine
- 35,60	0,767	38	Perù
- 26,68	0,757	52	Turchia
- 23,49	0,491	26	Kenya
- 19,84	0,751	42	Repubblica Dominicana
- 18,92	0,724	48	Giamaica
- 18,91	0,863	41	Argentina
- 14,23	0,851	68	Uruguay

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

Per completezza è importante considerare quei Paesi che nel periodo di riferimento chiudono la lista dei beneficiari con un saldo negativo. Si tratta di beneficiari dove il pagamento del servizio di debito non solo ha annullato tutti i trasferimenti dell'aiuto ma paradossalmente in questi cinque anni ha immesso risorse nelle casse della cooperazione italiana.

### I settori della cooperazione italiana: pochi servizi essenziali, molto debito e assistenza tecnica

Se si esclude l'importanza data alla prevenzione dei disastri - che l'Italia ignora - il *Consensus europeo* non indica settori d'attenzione specifica. Non mancano, comunque, riferimenti internazionali su cui orientare le scelte di allocazione. Nel 1995 a conclusione del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale, Paesi donatori e beneficiari si erano impegnati garantire universalmente l'accesso ai servizi essenziali di base. Per finanziare questo sforzo i donatori avrebbero destinato all'obiettivo il 20% del proprio APS. Dopo dieci anni, il DAC ha tentato di valutare quali donatori avessero centrato l'obiettivo. Computando la ripartizione dell'APS bilaterale e multilaterale destinati ai servizi essenziali per 2003-2004, lo studio DAC<sup>23</sup> indica che l'Italia non fa parte dei donatori che hanno raggiunto il 20% - la metà degli Stati membri DAC. Dal confronto tra sostegno italiano con quello europeo - limitato al solo bilaterale - per i servizi essenziali dal 2002 l'Italia ha drasticamente ridotto il sostegno ai servizi e si è discostata sempre più dalla media europea.

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

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

**Tabella 15: % bilaterale destinata ai servizi essenziali di base, 2000-2005.**

Donatore	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Media UE	15,59	15,54	13,36	13,59	15,29	10,15	<b>13,59</b>
Italia	13,36	13,55	4,84	9,46	9,48	5,03	<b>8,20</b>

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

### Cooperazione italiana e donne

L'ultima Relazione Previsionale della cooperazione allo sviluppo indica l'*empowerment* delle donne come una delle priorità della attività della cooperazione italiana, scelta dovuta visto che da tempo esiste l'ufficio XIII della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo che si occupa di studi e proposte per la promozione del ruolo della donna nei paesi in via di sviluppo nell'ambito della politica di cooperazione. Secondo un'analisi DAC\* nel 2003 e 2004 la cooperazione italiana ha destinato rispettivamente 10 e 37 milioni di dollari ad attività per il sostegno delle donne. Questo ammontare potrebbe sottostimare gli effettivi stanziamenti poiché solo il 60% delle iniziative d'aiuto è stato valutato per le sue implicazioni sulle donne. Afghanistan, Mozambico, Iraq, Siria e India sono i principali beneficiari delle attività a sostegno delle donne da parte della cooperazione italiana. Gli stanziamenti italiani sono di molto inferiori a quelli degli altri Paesi dell'Unione. Nello stesso periodo la Germania ha stanziato 2 e 2,5 miliardi di dollari in attività a beneficio di gruppi di donne e anche Belgio e Danimarca mobilitano più risorse dell'Italia per il sostegno alle donne, rispettivamente 400 e 128 milioni nel 2004. L'impegno finanziario italiano è paragonabile a quello dell'Austria.

\* DAC, *Aid in support of gender equality in 2003-2004*, 2006. La classificazione DAC consente ai donatori di contrassegnare le attività che hanno tra gli scopi il sostegno alle donne.

non sempre le strategie si trasformano in risorse. L'analisi delle ripartizioni restituisce un quadro diverso dalla programmazione dove negli ultimi sei anni, escludendo la cancellazione del debito - il 41% del bilaterale - è l'assistenza tecnica il settore più finanziato.

È importante notare che l'assistenza tecnica riceve più stanziamenti rispetto alle iniziative a sostegno dell'istruzione nei PVS. Se teoricamente l'assistenza tecnica mira a fornire un sostegno alle limitate capacità del Paese, nessuna valutazione indipendente ha dimostrato l'efficacia di questa forma

d'aiuto. L'assistenza tecnica molto spesso si riduce al semplice invio di consulenti ben pagati dal Paese donatore - in Ghana un esperto d'istruzione espatriato ha un costo di 20 mila dollari al mese mentre un funzionario della pubblica istruzione ne guadagna 300 - che bypassano e competono con gli esperti locali, ignorando i bisogni locali<sup>24</sup>.

Secondo il *Donors Atlas* dell'UE, l'Italia è uno dei pochi Paesi dell'Unione che non impiega personale locale come esperti e che vincola la concessione di assistenza tecnica all'invio di espatriati italiani.

24 ActionAid, *Real Aid*, maggio 2006.

**Tabella 16: Percentuale sul bilaterale italiano degli stanziamenti settoriali, 2000-2005.**

Settore	2000-2005
Istruzione	4,19
Salute	3,77
Programmi di salute riproduttiva	0,43
Igiene	2,12
Società civile	1,69
Infrastrutture sociali e servizi	3,43
Infrastrutture economiche e servizi	4,90
Pesca e agricoltura	1,84
Industria	2,61
Commercio	0,17
Turismo	0,02
Multisetoriale	7,90
Commodity aid	5,24
Cancellazioni del debito	41,29
Emergenza	6,58
Costi amministrativi	3,22
Sostegno alle ONG	5,10
Non specificato	5,36
Assistenza tecnica	8,45

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

**Tabella 17: propensione allo slegamento dell'aiuto dei Paesi dell'Unione europea.**

Paese	% personale locale	Propensione al legamento assistenza tecnica
Austria	8,8	Bassa
Belgio	3,3	Bassa
Danimarca	41,9	Molto bassa
Finlandia	8,6	Molto bassa
Francia	0	Molto alta
Germania	51,2	Bassa
Irlanda	61,2	Molto bassa
Italia	0	Alta
Olanda	23,8	Molto bassa
Portogallo	0	Molto bassa
Spagna	40,2	Molto bassa
Svezia	9,4	Molto bassa
Regno Unito	31,3	Molto bassa

Fonte: EC, Donors Atlas, 2006.

### Le priorità settoriali future secondo la politica

**Romano Prodi:** "Settori come salute, educazione e formazione dovranno essere mantenuti e rafforzati. L'attenzione verso l'ambiente, i beni comuni (esempio l'acqua) andrà incrementata".

**Francesco Rutelli:** "Sono particolarmente interessato al diritto dell'accesso all'acqua per il quale il governo italiano potrebbe e dovrebbe fare una particolare mobilitazione".

**Patrizia Paoletti Tangheroni:** "Partiamo dalla premessa che sviluppo ed emergenza sono contrapposizioni che non hanno più senso e che bisogna studiare qualcosa di diverso".

**Alessandro Forlani:** "Non solo in termini di sostegno economico, ma anche di formazione, know-how, tecnologie e infrastrutture. Una particolare attenzione richiederanno inoltre la lotta alle pandemie e alla desertificazione".

**Valdo Spini:** "Come noto, il 18 luglio del 2005 sono stato nominato dal presidente del Partito del Socialismo europeo Poul Nyrup Rasmussen, tra gli Ambasciatori per la lotta contro l'AIDS. La lotta contro la diffusione del virus dell'HIV rappresenta ancora oggi la principale sfida delle politiche di aiuto umanitario".

**Walter Veltroni:** "Il criterio dovrebbe essere quello che punta a garantire queste condizioni minime: acqua potabile per tutti e di conseguenza migliori condizioni igienico sanitarie e alimentari, educazione di base e formazione per tutti, politiche commerciali ed economiche eque che restituiscano un minimo di sovranità a questi Paesi e non li riportino ad essere, ancora una volta, terra di conquista".

### L'aiuto "incoerente"

La questione dell'aiuto legato è una dimensione della coerenza delle politiche che condiziona qualità ed efficacia dell'aiuto. L'indice dell'impegno degli aiuti elaborato dal Center for Global Development (CGD) è per il momento l'unico indice sintetico in grado di dare una misura della coerenza di tutte le politiche rispetto agli obiettivi della cooperazione allo sviluppo - rendendo possibile il paragone tra i donatori. L'indice classifica i Paesi donatori in base ai flussi netti dell'aiuto e alla loro selettività, scontando il debito e la percentuale di aiuto «legato», e penalizzando gli interventi non coordinati. Nel 2003 l'Italia si trovava in penultima posizione, nel 2004 è diventata il donatore meno efficace, ha poi riguadagnato il penultimo posto nel 2005 ed è risalita alla terzultima posizione nel 2006. In tutti questi anni è sempre rimasta, dopo la Grecia, il più "incoerente" donatore europeo. Tra i motivi del mediocre posizionamento italiano il CGD indica:

- » l'elevata percentuale di aiuto legato;
- » il finanziamento di progetti troppo piccoli;
- » i bassi livelli di aiuto;
- » la non partecipazione alle iniziative per migliorare la governance dei PVS;
- » la bassa riduzione delle emissioni di CO2 negli ultimi 10 anni;
- » la poca disponibilità ad accogliere rifugiati durante le crisi umanitarie;
- » l'elevata esportazione di armi a governi poveri o non democratici.

Nella valutazione della cooperazione italiana del 2004 il DAC lamentava l'assenza di attenzione costante alle questioni di coerenza tra le conseguenze delle differenti politiche sugli obiettivi delle politiche di cooperazione allo sviluppo - in particolare le politiche commerciali sullo zucchero e l'olio d'oliva. Per il DAC, questo disinteresse è da attribuirsi all'assenza di strutture, personale ministeriale e gruppi di pressione

che segnalino casi d'incoerenza. Una soluzione temporanea, secondo il DAC, sarebbe stata quella di adottare una dichiarazione ministeriale congiunta che affermasse la necessità di coerenza tra le conseguenze delle politiche e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Ad oggi il Consiglio dei Ministri non ha approvato alcuna dichiarazione d'intenti al riguardo e la proposta di riforma sembra ignorare o incapace di risolvere il nodo della coerenza tra le politiche. Sull'importanza cruciale della coerenza delle politiche interviene **Emma Bonino**: "Non bisogna parlare solo della questione della quantità degli aiuti, ma ad esempio anche le politiche commerciali vanno cambiate, devono essere ricontrattati i rapporti Europa-Africa".

### La costosa incoerenza dell'aiuto legato

Condizionare l'erogazione dell'aiuto all'acquisto di beni e servizi nel Paese donatore fa lievitare tra il 30 e il 50% i costi degli interventi, frena lo sviluppo delle capacità locali, bypassa le gare d'appalto e pregiudica la compatibilità degli interventi con le esigenze locali<sup>25</sup>. Secondo lo Human Development Report 2005, per ogni euro che il nostro Paese destina all'Etiopia, 14 centesimi vengono spesi per l'acquisto di beni italiani. Nel 2001 la percentuale di aiuto italiano bilaterale legata era del 91% per ridursi, dopo tre anni di black-out nella trasmissione dei dati italiani al DAC, a 7,9% nel 2005. Il buon risultato del 2005 è distorto dalla quota elevata di cancellazione del debito - il 62,5% del bilaterale - slegato per definizione. La percentuale sale al 38%, considerando il bilaterale al netto delle cancellazioni del debito. Ancora nel 2005, a fronte di una media europea del 10,33%, l'Italia è il Paese europeo che dopo l'Austria lega di più il suo aiuto bilaterale.

25 UNDP, Human Development Report, 2005.

### La soluzione istituzionale olandese al nodo della coerenza

Nel 2002 l'Olanda ha creato un Ufficio per la Coerenza all'interno della sezione del Ministero degli Esteri che si occupa di cooperazione allo sviluppo. L'ufficio è titolato ad affrontare le questioni di coerenza a tutti i livelli anche per le politiche comunitarie. Principalmente l'Ufficio individua casi di incoerenza che il Ministro per la cooperazione allo sviluppo può sollevare durante gli incontri di Consiglio dei Ministri. Infine sono stati creati dei tavoli interministeriali tematici - dove si confrontano i Ministri - su tutte le questioni più problematiche per il raggiungimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo: migrazione, commercio, proprietà intellettuale e agricoltura.

Paesi	Percentuale legata
Austria	64,02%
Belgio	9,24%
Danimarca	14,06%
Finlandia	4,91%
Francia	12,99%
Germania	16,03%
Grecia	26,39%
Irlanda	0,00%
Italia	38,12%
Lussemburgo	0,92%
Olanda	3,04%
Portogallo	26,02%
Spagna	28,12%
Svezia	1,72%
Regno Unito	0,00%
Media UE	10,33%

Fonte: Save the Children, aprile 2007.

**Tabella 18: Percentuale bilaterale legata, al netto del debito, 2005.**

Il dato non stupisce poiché sul sito del MAE stesso si afferma che la concessione dell'aiuto a sostegno di programmi è legato all'acquisto di beni italiani<sup>26</sup>, anche a causa dell'articolo 6 comma 4 della legge 49 che obbliga a ottenere la deroga per slegare i crediti d'aiuto:

- » In Marocco, un credito d'aiuto di 15 milioni di euro sostiene un'iniziativa per facilitare l'acquisto di attrezzature italiana da parte degli imprenditori locali.
- » In Angola un'iniziativa di 20 milioni di euro mira all'acquisto esclusivo di beni di produzione italiana.
- » All'Etiopia sono stati concessi 15,9 milioni per l'acquisto di macchinari italiani per la lavorazione di pelli e tessile.
- » Al Nepal un milione di euro per promuovere le piantagioni di ulivi.

Nel 2001, l'Italia si era impegnata a «slegare» progressivamente l'aiuto verso i Paesi meno avanzati (PMA), a eccezione dell'aiuto alimentare e dell'assistenza tecnica. Al momento della sottoscrizione della raccomandazione solo il 30% dell'aiuto italiano ai PMA era slegato, nel 2003 la percentuale era salita al 78% per arrivare all'80% nel 2004. I dati sono distorti dalla quota di cancellazione del debito. Ricalcolando al netto del debito si riscontrano progressi più modesti: nel 2003 ancora il 79% degli aiuti ai PMA risulta legato. Secondo le risposte dell'Italia alla Commissione europea la legge delegata risolve completamente il problema dello slegamento. Mentre l'Italia è in ritardo nel dare piena attuazione alla raccomandazione del 2001, in sede DAC si avanzano proposte per andare oltre. Si discute non solo della possibilità di allargare il gruppo dei Paesi, includendo anche i Paesi più

26 [http://www.esteri.it/ita/4\\_28\\_66\\_73\\_23\\_6.asp](http://www.esteri.it/ita/4_28_66_73_23_6.asp); consultato il 12 marzo 2007. Gli esempi che seguono sono tratti dalla relazione sullo stato d'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, anno 2004.

### Altri casi di incoerenza: vendita di armi ed indebitamento

Tra il 2000 e 2005 l'Italia ha esportato armi per oltre 2 miliardi di dollari: l'Italia ha fornito più armi che aiuti a Pakistan e Brasile, mentre il Perù non solo ha acquistato armi per 343 milioni di euro ma con il pagamento dei servizi di debito ha finanziato la cooperazione italiana per 35 milioni di euro.

**Tabella 19: Esportazione armi ai PVS, in milioni di dollari, valore reale 2003, totale 2000-2005**

\$ milioni	Paese
343	Perù
256	Pakistan
111	Brasile
72	Turchia
48	India
26	Cile
26	Sud Africa
21	Venezuela
20	Nigeria
14	Bangladesh
11	Colombia
11	Tunisia

Fonte: Sipri, 2006.

**Tabella 20: confronto % aiuto a prestito e a dono Italia - media europea sul totale APS, 2000-2005.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
<b>Media UE</b>							
<b>% Doni</b>	89,10	89,56	89,03	89,41	89,75	94,13	<b>90,44</b>
<b>% Prestito</b>	10,89	10,43	10,96	10,58	10,24	5,86	<b>9,55</b>
<b>Italia</b>							
<b>% Doni</b>	87,54	86,81	89,81	86,75	86,19	90,58	<b>88,27</b>
<b>% Prestito</b>	12,45	13,18	10,18	13,24	13,80	9,41	<b>11,48</b>

Fonte: elaborazione ActionAid su dati DAC on line, marzo 2007.

indebitati e di eliminare le eccezioni per l'assistenza tecnica e l'aiuto alimentare, ma addirittura si vorrebbe superare il concetto di "slegamento". Per definirsi slegato è sufficiente avviare gare competitive per l'assegnazione degli appalti, che per il

70% vengono vinte da imprese dei paesi DAC. Perciò si dibatte sulla possibilità di privilegiare l'acquisto di beni e servizi nei Paesi beneficiari, come espresso anche dalle legge delega di riforma della cooperazione italiana.

## Raccomandazioni

Nei prossimi cinque anni la cooperazione italiana ha la responsabilità di tornare a essere europea, ovvero di mettere in pratica valori, impegni e strategie che negli ultimi cinque anni sono stati condivisi nell'Unione europea. Non si tratta soltanto di allinearsi per uscire dall'isolamento e dall'inefficacia, ma anche riconoscere il ruolo cruciale che il nostro Paese ha in Europa. Senza l'Italia, l'Europa non potrà essere il punto di riferimento mondiale per la cooperazione allo sviluppo poiché non ci sarà una vera cooperazione europea.

ActionAid raccomanda al Governo italiano di:

- » indicare nel prossimo "Documento di Programmazione Economico Finanziaria" il livello di APS/PIL per il prossimi quattro anni;
- » presentare un documento di bilancio di previsione unitario e omogeneo per la cooperazione allo sviluppo;
- » programmare su base quinquennale gli esborsi finanziari verso i Paesi beneficiari;
- » indicare in fase di programmazione gli stanziamenti previsti per l'Africa Sub-sahariana e per i servizi di base essenziali;
- » avviare il processo per la valutazione dell'efficacia dei meccanismi innovativi di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo;
- » promuovere la revisione dei criteri internazionali per la contabilizzazione dell'APS, escludendo ad esempio la cancellazione del debito e altre forme di "aiuto fantasma";
- » approvare in Consiglio dei Ministri una dichiarazione d'intenti sulla coerenza delle politiche rispetto agli obiettivi di cooperazione allo sviluppo;
- » garantire che la quota dell'APS bilaterale dedicata a ogni settore sociale sia superiore a quella dedicata all'assistenza tecnica;
- » privilegiare l'acquisto di beni e servizi dei PVS, andando così oltre lo slegamento.



Photo: Alice Grecchi/ActionAid

# Capitolo 3

## L'aiuto efficace: una riforma gestionale per evitare il caos

Nel 2005 i paesi europei hanno sottoscritto impegni di incremento d'aiuto che, se realizzati, porterebbero al sistema globale di aiuti un aumento di risorse finanziarie pari al 30% in soli cinque anni, passando quindi dai 100 miliardi di dollari erogati nel 2005 ai 130 miliardi del 2010. Il rischio implicito è la congestione del sistema dell'aiuto.

L'United Nations Development Programme (UNDP) nel 2005 ha stimato che i meccanismi di finanziamento delle iniziative di sviluppo spesso nei paesi beneficiari si sovrappongono, a volte contraddicendosi fra di loro. Ad esempio, in Uganda operano più di 40 Paesi donatori e si stima ci siano oltre 648 strumenti di finanziamento al bilancio nazionale; il Vietnam ospita annualmente più di 400 missioni di pianificazione e valutazione che, con la burocratizzazione e l'aumento dei costi di transazione, riducono l'efficacia degli aiuti. Nel solo 2005 i paesi donatori hanno fatto più di 10.000 missioni, più di una al giorno per paese. Partendo dalla loro esperienza di beneficiari, i paesi africani del Commonwealth e della Fracofonia hanno valutato il contributo dei donatori efficace se rispetta alcune condizioni<sup>27</sup>, vale a dire se è:

- » flessibile alle esigenze del paese e quindi non estremamente burocratico o legato ad eccessive condizioni;
- » allineato alle priorità di sviluppo che il paese beneficiario si è dato;
- » registrato nei sistemi di bilancio dei paesi beneficiari che possano sapere quantità e tempi degli esborsi;
- » prevedibile, ossia capace di arrivare nel paese nei tempi e nelle quantità previste durante la programmazione;
- » partecipato, dove aree geografiche e settori tematici d'intervento sono decisi a seguito di negoziati;
- » trasferito velocemente una volta

promesso;

- » slegato, ossia non vincolato all'acquisto di beni e servizi nel paese donatore.

La Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, firmata nell'aprile 2005, è la risposta degli attori di sviluppo - paesi donatori, beneficiari e società civile - al rischio di un probabile caos e della congestione del sistema degli aiuti. In sostanza, si tratta di un piano ambizioso di riforma della gestione dell'assistenza da realizzarsi negli stessi anni in cui gli aiuti aumenteranno. Il suo principio cardine è il riconoscimento della leadership ai paesi beneficiari, partendo dalla fase d'ideazione delle strategie per arrivare alla realizzazione vera e propria degli interventi. Se, nel 2010, gli obiettivi della Dichiarazione di Parigi verranno realizzati, tra gli effetti positivi, previsti dagli obiettivi, ci saranno: il miglioramento, in più della metà dei Paesi in via di sviluppo, dei sistemi di acquisto e di gestione finanziaria, l'85% dell'aiuto figurerà nei bilanci degli stati beneficiari con una significativa semplificazione amministrativa, i donatori avranno ridotto del 75% le missioni prive di coordinamento nei paesi beneficiari e l'84% dell'aiuto sarà effettivamente erogato nell'anno in cui verrà promesso e sarà, per la maggior parte, slegato.

Molti considerano questi obiettivi più difficili da realizzarsi rispetto all'aumento dell'aiuto, dal momento che, come la Commissione europea stessa riconosce, richiedono la riorganizzazione di attività già in corso e il cambiamento nelle modalità tipiche dei vari donatori di gestire l'aiuto. Ad esempio, a livello europeo si immagina una vera e propria divisione del lavoro dove ogni membro dovrebbe auto-limitare i propri interventi nei Paesi in via di sviluppo (PVS) solo a pochi settori, sulla base della propria attitudine ed esperienza. L'Italia si è autocandidata a svolgere un ruolo da protagonista nei settori della tutela ambientale, l'accesso all'acqua e il sostegno all'agricoltura, anche se in passato non

erano stati tempi indicati come prioritari.

La valutazione del marzo realizzata dal DAC sullo stato dell'arte in 31 paesi beneficiari<sup>28</sup>, rispetto agli indicatori espressi nella Dichiarazione di Parigi indica che:

- » in nessuno di questi paesi l'assistenza tecnica prende in considerazione i bisogni reali e le capacità già presenti ma si limita al semplice invio di espatriati;
- » ci sono 1631 strutture di gestione create dai donatori per implementare i loro progetti completamente senza alcun contatto con le strutture del Paese beneficiario;
- » solo il 65% dell'aiuto promesso è stato erogato nei tempi prefissati e, in sei paesi, si sono verificati ammanchi per oltre 400 milioni di dollari;
- » il 47% dell'aiuto viene canalizzato attraverso iniziative di programma<sup>29</sup> a fronte dell'obiettivo del 66%.

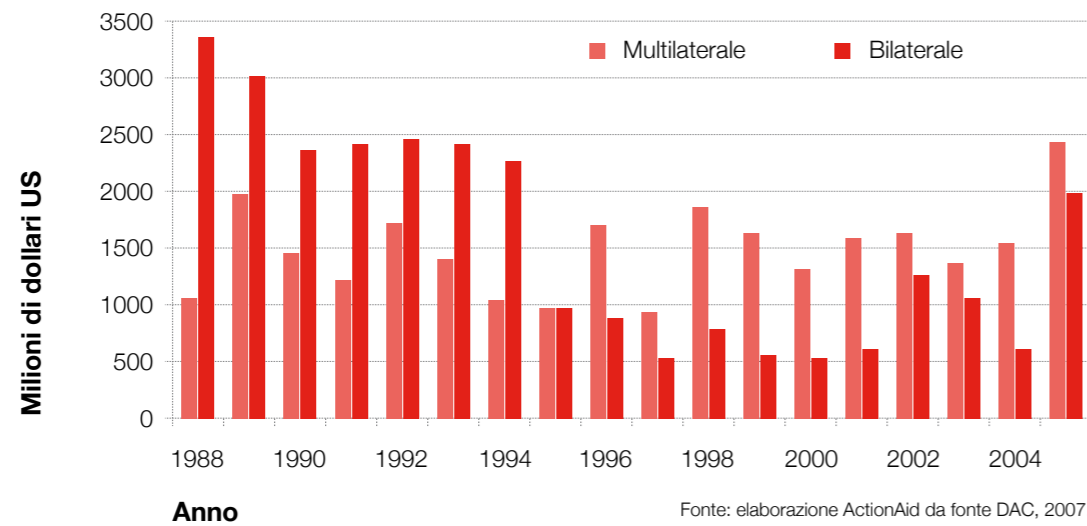
La valutazione pone i Paesi DAC di fronte a importanti sfide nel segno della riorganizzazione dei meccanismi di aiuto. Questo ha portato molti donatori a elaborare piani d'azione per riformare tempestivamente le loro modalità di gestione degli aiuti, così da raggiungere gli obiettivi di efficacia previsti entro il 2010.

E l'Italia? Il nostro paese non ha ancora presentato un piano per la realizzazione dell'agenda di Parigi. Questa mancanza in parte potrebbe essere giustificata dal fatto che la gestione della cooperazione italiana rientra di fatto negli standard d'efficacia

<sup>28</sup> Albania, Tanzania, Honduras, Mali, Mongolia, Uganda, Vietnam, Bolivia, Etiopia, Ghana, Kenya, Moldavia, Mozambico, Nicaragua, Niger, Randa, Senegal, Bangladesh, Repubblica Dominicana, Kirghistan, Malawi, Yemen, Zambia, Burundi, Cambogia, Repubblica Democratica del Congo, Mauritania, Afghanistan, Egitto, Perù, Sud Africa.

<sup>29</sup> Il *programme aid* è essenzialmente una forma di sostegno finanziario ai governi dei paesi beneficiari, generalmente opposto al *project aid* che finanzia iniziative specifiche spesso bypassando i sistemi del governo.

<sup>27</sup> Conclusioni tratte da Development Finance International, op. cit.



previsti dalla Dichiarazione. In effetti, l'alta percentuale di cancellazione del debito - modalità che ben risponde ai criteri di coordinamento e sostegno alle strategie nazionali di sviluppo - e l'elevata quota di aiuto multilaterale - dove l'efficacia operativa delle agenzie multilaterali non è attribuibile all'Italia - potrebbero concorrere a fornire dell'aiuto italiano un'immagine di efficienza non completa. Nel periodo 2000-2005 la quota di aiuto italiano assegnata al multilaterale è stata del 62%, a fronte di una media europea del 36%. Osservando le allocazioni degli ultimi venti anni è evidente come la preferenza italiana per il canale multilaterale venga da più lontano.

E' a partire dal 1995 che gli stanziamenti sul multilaterale superano il bilaterale. Gli scandali di "mani pulite" portano a stringere le maglie del controllo amministrativo sugli esborsi bilaterali e la "scelta multilaterale italiana" è più un'opportunità amministrativa che consente di non bloccare i fondi che

un'opzione strategica vera e propria. Si tratta in qualche modo di "un multilaterale senza multilateralismo", spesso indirizzato a piccole agenzie. Intervistata da ActionAid nel 2006 **Emma Bonino** si è detta convinta che "l'Italia abbia abdicato a una politica di cooperazione vera e propria, consegnandosi pressoché esclusivamente al canale multilaterale".

Per correggere le distorsioni alla valutazione dell'efficacia generate dall'alta quota di cancellazioni e multilaterale, lo studio DAC si concentra solo sui flussi di risorse trasferite ai Paesi. Secondo i risultati l'Italia si colloca al di sotto della media degli altri Paesi DAC: fortemente penalizzata per il legamento, l'alto numero di missioni di verifica non coordinate con gli altri donatori, la creazione di strutture parallele indipendenti di gestione dei progetti e soprattutto per la scelta di priorità d'intervento che non riflettono affatto le strategie di lotta alla povertà adottate dal Paese.

E' necessario sgombrare il campo da eventuali equivoci: l'aiuto bilaterale non è sinonimo di aiuto inefficace. Analizzando le ripartizioni e le performance d'efficacia degli altri donatori è evidente che una quota significativa di bilaterale non determina automaticamente l'allontanamento dagli standard di Parigi ma è la sua modalità di gestione che determina l'efficacia. Ad esempio, il Regno Unito si posiziona meglio dell'Italia rispetto agli standard sull'efficacia pur destinando nel 2005 il 75% del suo aiuto al bilaterale, ma il risultato è in parte da attribuirsi al fatto che il 22% è gestito con una modalità che rispetta la Dichiarazione di Parigi: il sostegno diretto al bilancio.

In termini di efficacia dell'aiuto italiano, **Romano Prodi** riconosce il lavoro da fare: "Dobbiamo lavorare per incrementare la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia operativa della cooperazione, mantenendo anche un rapporto equilibrato tra componente multilaterale e bilaterale,

da modificare in relazione al progressivo aumento dell'efficienza dei nostri interventi. Con i nostri partner dobbiamo ritrovare la continuità nei rapporti, sostenendo anche la loro responsabilizzazione nella gestione degli aiuti".

### Innovare la gestione: il sostegno diretto al bilancio

La dichiarazione di Parigi riveste una cruciale importanza nel sancire il passaggio dal *project aid* al *programme aid*. L'aiuto a progetto - *project aid* - è una modalità in cui i donatori finanziano un'iniziativa ben definita e ne stabiliscono tutte le modalità di gestione. Si tratta per lo più di finanziamenti una tantum come la costruzione di infrastrutture senza però farsi carico dei costi successivi, ad esempio dei salari del personale. L'aiuto a progetto è stato criticato perché determina una proliferazione di strutture parallele, estranee allo Stato beneficiario che limitano la sua libertà d'azione (*ownership*), minano la coerenza dei piani di sviluppo e aumentano i costi di transazione.

L'aiuto a programma - *programme aid* - è una forma di sostegno finanziario ai governi dei paesi beneficiari e, secondo i criteri della Dichiarazione di Parigi, include altri strumenti: "approcci settoriali", "sostegno settoriale" e "sostegno generale" al bilancio dello Stato. Nell'"approccio settoriale" - *sector wide approach* - donatore e beneficiario concordano una strategia pluriennale per un settore, ne condividono i costi e si suddividono la realizzazione di interventi. Il "sostegno settoriale al bilancio" - *sectoral budget support* - è il sostegno a una spesa specifica del bilancio, ad esempio la sanità. Ma i donatori vedono nel "sostegno generale al bilancio" - "general budget support" (GBS) la modalità d'aiuto che maggiormente risponde ai principi della Dichiarazione di Parigi (vedi Box).

Il GBS rappresenta l'ultima evoluzione del "programme aid" che lega l'erogazione dell'aiuto al finanziamento dei programmi nazionali pluriennali di riduzione della povertà (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSPs). Nel "sostegno generale al bilancio" l'aiuto viene incanalato direttamente verso il paese beneficiario tramite l'utilizzo del sistema allocazione e di contabilità del Paese partner ricevente e non è legato a nessun tipo di progetto specifico. Questa modalità d'aiuto non è un mero trasferimento finanziario, ma include un pacchetto di elementi ad esso complementari: dialogo sulle politiche e sulle condizioni per l'erogazione dell'aiuto; armonizzazione e allineamento degli interventi alla strategia del Paese; assistenza tecnica mirata soprattutto al sostegno della capacità.

### Tabella 21: il GBS e i principi di Parigi.

Principi di Parigi	Relazione con Budget support
<b>Pieno controllo da parte del Paese - Ownership</b>	Il budget support (nazionale/locale) contribuisce alla ownership del Paese in via di sviluppo grazie al suo legame con il (PRSP) e al dialogo sulle politiche.
<b>Allineamento</b>	Il budget support rafforza la gestione di bilancio del Paese, assicurando che gli aiuti siano inseriti nel bilancio dello Stato, rafforzando le sue capacità gestionali, attraverso l'utilizzo dei sistemi di contabilità del beneficiario e contribuendo ad aumentare la prevedibilità degli aiuti.
<b>Armonizzazione</b>	Il budget support è una forma di programma di aiuti che contribuisce a una chiara divisione del lavoro e alla riduzione della frammentazione dei progetti dei donatori.
<b>Gestione sui risultati</b>	Il budget support include un meccanismo di valutazione della performance del governo, nazionale e locale, del Paese in via di sviluppo e dei paesi donatori.
<b>Responsabilità reciproca</b>	I donatori che erogano il budget support sulla base dell'attuazione nazionale del PRSP.

Fonte: elaborazione ActionAid.

Nel 2004 i membri del DAC hanno erogato circa 5 miliardi di dollari tramite "budget support" - 5% dell'aiuto complessivo. Sono quattro i paesi - Regno Unito, Svezia, Olanda e Norvegia - che destinano al GBS la percentuale più alta del loro aiuto bilaterale.

### Tabella 22: percentuale destinata al budget support sul totale bilaterale.

Fonte: NORAD, 2005.

Paese	2004
Norvegia	4,9
Svezia	5,2
Olanda	20,4
Regno Unito	22,0

### Tabella 23: valutazione della propensione di alcuni Stati Membri dell'Unione verso il GBS.

Paese	Propensione verso GBS
Austria	Bassa
Belgio	In aumento
Danimarca	Alta
Finlandia	Alta
Francia	Alta
Germania	In aumento
Irlanda	Alta
Italia	Bassa
Olanda	Alta
Portogallo	Alta
Spagna	Media
Svezia	Alta
Regno Unito	Alta

Fonte: Donors Atlas, 2005.

A livello europeo, l'approccio condiviso del *Consensus* sulla politica di cooperazione allo sviluppo indica nel "sostegno generale al bilancio" la modalità d'aiuto da preferire per sostenere le strategie nazionali di lotta alla povertà e invita gli stati membri a valutare la possibilità di aumentare la quota di aiuto canalizzata via "budget support", espandendo la lista dei paesi che ne beneficiano pur mantenendo altre modalità d'erogazione. Assieme all'Austria, l'Italia sembra essere il donatore europeo più refrattario a riorientare le proprie modalità d'aiuto secondo gli indirizzi del *Consensus*. Per il futuro la cooperazione italiana conferma alla Commissione europea che privilegerà due modalità di destinazione dei flussi fortemente criticate in termini di efficienza per gli alti costi associati: l'aiuto a progetto e l'assistenza tecnica.

## Luci ed ombre del “General Budget Support” (GBS)

La “valutazione congiunta” - *Joint evaluation* - condotta da diversi donatori su sette paesi - Burkina Faso, Malawi, Mozambico, Nicaragua, Rwanda, Uganda e Vietnam - e pubblicata nel 2006 rappresenta il primo esercizio di valutazione comparato del “General Budget Support”<sup>30</sup>. Dall’analisi emergono elementi positivi e criticità.

### Elementi positivi:

- » emerge un rafforzamento della “ownership” nella pianificazione economica e finanziaria dei governi beneficiari. A differenza dell’approccio per progetti, gestiti direttamente da agenti esterni, il GBS permette ai paesi beneficiari di disporre autonomamente di fondi addizionali inseriti nei propri bilanci nazionali, impiegabili per il finanziamento di spese correnti o di investimento; ad esempio per pagare i salari di infermieri e insegnanti;
- » si segnalano effetti positivi sulla spesa pubblica e sui processi di bilancio. I fondi erogati tramite GBS sono risorse addizionali a disposizione del paese beneficiario che acquista maggiore potere discrezionale su di esse. In questo modo il GBS rafforza e migliora i sistemi di bilancio semplificandoli e rendendoli più efficaci;
- » il GBS aggiunge risorse disponibili al bilancio nazionale e aumenta la capacità di programmazione economico-finanziaria del governo e del Ministero delle Finanze rispetto agli altri ministeri rafforzando quindi le funzioni centrali dei governi dei paesi beneficiari;
- » si consolida la fiducia reciproca tra donatori e governo del paese beneficiario. Il GBS si basa su un continuo dialogo fra questi due attori

## Società civile e GBS: nemici o alleati? L’analisi di ActionAid

Lo studio *Where to go now?* del 2006, condotto da ActionAid in tre paesi - Uganda, Malawi e Tanzania - sul rapporto esistente fra la società civile e il meccanismo di donazione denominato “General Budget Support” (GBS) mette in evidenza come l’utilizzo del GBS non determini necessariamente una marginalizzazione della società civile rispetto alle decisioni prese dai governi nazionali. Al contrario si evidenzia come sono spesso aumentati i luoghi di confronto tra istituzioni e società civile sulle linee strategiche di lotta alla povertà. Più difficile è misurare l’influenza avuta dalla società civile sulla decisione finale e sui contenuti effettivamente approvati. Una volta concluse le consultazioni sulle linee strategiche, la società civile lamenta l’interruzione del confronto durante le fasi di realizzazione ed esborso, così come la mancanza di una politica di accesso trasparente all’informazione. Ma il poco controllo sulle decisioni di spesa dell’esecutivo non è percepito solo da parte della società civile. Mancanza di capacità, risorse e legittimità determinano l’esclusione anche dei parlamenti nazionali dal controllo sull’operato dell’esecutivo. Infine, una conseguenza preoccupante riguarda il rapporto fra i paesi donatori e le organizzazioni locali dei paesi beneficiari: la ricerca segnala con preoccupazione come, con l’aumento del GBS, i donatori abbiano ridotto le consultazioni strategiche con le organizzazioni locali che vengono invitate a cercare il dialogo con il loro governo. Così facendo si perde un momento in cui i gruppi più vulnerabili ed impoveriti potevano dare voce alle proprie scelte prioritarie di sviluppo. L’unico paese dove l’Italia ha partecipato a “General Budget Support” (GBS) è stato il Mozambico, considerato da numerose analisi e valutazioni, uno degli esempi di successo del GBS.

sul contenuto che va dai principali documenti di programmazione economica del Paese in via di sviluppo alle politiche di sviluppo e agli indicatori delle performance stabiliti di comune accordo;

- » grazie a un unico forum di discussione e di incontro tra beneficiario e donatori migliora coordinamento anche tra i paesi donatori;
- » non passa inosservata nemmeno la riduzione dei costi di transazione: per erogare un euro in aiuto occorrono 30 centesimi per il project aid nel caso del GBS solo 20;
- » emerge inoltre una migliore trasparenza e un maggiore controllo sui trasferimenti finanziari. I donatori, uniformando le proprie procedure di versamento, permettono ai governi beneficiari di

semplificare le stime delle effettive disponibilità finanziarie e ai parlamenti nazionali di aumentare il controllo democratico sulla spesa dell’esecutivo.

### Criticità:

- » sono necessarie *precondizioni politiche* per la realizzazione del GBS quali la volontà di attuare politiche di sviluppo, un buon rapporto con i donatori, una struttura politica non clientelare e riforme economiche avviate;
- » persiste il *rischio fiduciario*, ossia l’abuso delle risorse a disposizione. Prima che il GBS possa essere impiegato i Paesi in via di sviluppo devono avere un sistema abbastanza strutturato di bilancio e spesa pubblica con strumenti di programmazione finanziaria di breve, medio e

lungo periodo in grado di definire organicamente le linee guida per la gestione degli investimenti;

- » *rischio di creazione di un cartello di donatori* in grado di intervenire sull’intera politica dei paesi beneficiari;
- » *permane l’imprevedibilità dei fondi*: guerre, abusi rispetto a diritti umani possono costringere i donatori a bloccare l’erogazione di fondi verso il governo, con ripercussioni umanitarie sull’intera popolazione come ad esempio avvenuto in Uganda e in Etiopia.
- » continua *marginalizzazione della società civile e delle autorità locali* dato che le strategie di sviluppo vengono discusse e gestite esclusivamente tra governi.

## L’esperienza italiana ignorata del Mozambico<sup>31</sup>

In Mozambico a partire dalla seconda metà degli anni ‘90<sup>32</sup>, alcuni donatori - Svezia, Norvegia, Danimarca e Svizzera - hanno iniziato a erogare fondi attraverso il sistema GBS, oggi un 1/5 di tutto l’APS è canalizzato via GBS. L’opinione dei donatori era che i rischi fiduciari fossero minori rispetto ai potenziali vantaggi legati al rafforzamento della libertà del paese di scegliere le proprie strategie di sviluppo, della programmazione del governo e della responsabilità verso il parlamento. In particolare, il governo del Mozambico aveva dimostrato di saper garantire riforme e stabilità economica, strategie politiche per la lotta alla povertà, di possedere buoni sistemi di gestione ed amministrazione statali e di avere una consolidata relazione di dialogo sulle politiche con i donatori.

<sup>31</sup> Le opinioni dell’esperienza italiana in Mozambico sono state raccolte attraverso interviste mirate; la lista degli esperti contattati è in bibliografia. ActionAid li ringrazia per la loro disponibilità.

<sup>32</sup> Fino al 2001 il GBS aveva la forma di supporto alla bilancia dei pagamenti, forma simile a quella dei precedenti programmi di aggiustamento strutturale.

## Struttura del GBS in Mozambico

Il GBS in Mozambico è regolato da un “*Memorandum of Understanding*”, firmato tra donatori e Governo mozambicano nell’aprile del 2004. Alla base del processo del GBS c’è un dialogo politico continuo su programmazione, implementazione e performance. Il “Programma di Azione per la Riduzione della Povertà Assoluta” (PARPA) adottato nell’aprile 2001 dal Governo rappresenta il documento programmatico di riferimento per la pianificazione e la programmazione intersettoriale degli interventi governativi volti alla riduzione della povertà nel Paese. Di durata quinquennale, tale documento stabilisce i settori d’intervento fondamentali dell’azione governativa. Di cruciale importanza nella struttura del GBS è l’annuale “*Joint Review*”, cui partecipano i donatori e il Governo mozambicano e dove viene valutata sia la performance sulle scelte di sviluppo del governo sia la performance collettiva dei donatori. Il monitoraggio e la valutazione delle performance risultano più complesse rispetto al “project aid” poiché non si misurano tanto i risultati finali quanto l’attuazione del PARPA. Il documento finale del “joint donor review” è chiamato “*Aid Memoire*” il cui esito positivo rappresenta la condizione necessaria per la continuazione del GBS. Il processo che porta all’erogazione dei fondi è poi deciso di comune accordo tra il Governo e i donatori prima dell’inizio di ogni anno fiscale e prevede che i donatori dichiarino il piano degli esborsi nell’anno successivo.

Nel 2000 l’erogazione di GBS viene formalizzata con la creazione di un “Joint Donor Programme for Macro-Financial Support”. Successivamente, donatori e governo del Mozambico firmano un “Memorandum of Understanding” (MoU) nel quale vengono fissati principi e procedure per il processo di GBS per i successivi 5 anni. Inizialmente 10, i donatori aumentano fino a raggiungere quota 18.

Nel 2002 il Mozambico è il primo paese beneficiario dell’Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) italiano, grazie alla cancellazione del debito. L’Italia è il quarto donatore per numero di progetti in corso in Mozambico - 59 progetti al 19/2/2007, da 3 milioni di euro in media - ma solo tredicesimo per totale di aiuti (23.485.450 dollari) erogati nel 2005<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> *Overseas Development Assistance to Mozambique Data Base*, consultabile all’indirizzo: <http://www.odamoz.org.mz/reports/indexsub.asp>



estremamente centralizzata della cooperazione italiana e molteplici sono le ragioni alla base di questa partecipazione. La Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) e l'Unità Tecnica Locale (UTL) erano interessate alla possibilità di erogare gli aiuti in maniera più efficace verso un Paese che garantisse una situazione politico-economica favorevole. La motivazione cruciale sembra però essere di tipo politico. La UTL sostiene che era necessario aderire al processo di GBS, pena l'esclusione da un "tavolo di discussione" politico con il governo del Mozambico e l'isolamento nell'azione di cooperazione. Il nostro paese doveva assolutamente adeguarsi a un cambiamento reso necessario dalle decisioni degli altri donatori. La scelta di partecipare al processo di "budget support" era condivisa non solo dall'UTL in Mozambico e dalla DGCS, ma si dichiarava favorevole anche il Ministero dell'Economia, sulla base dell'influenza politica del GBS e degli impegni internazionali presi in tema di armonizzazione.

Nel 2003 l'Italia decise quindi di stanziare 9,6 milioni di euro (0,6% delle spese annue a Bilancio del Mozambico), da erogarsi in tre rate annuali di uguale importo, più 400.000 euro per l'assistenza tecnica. L'erogazione dei pagamenti dipende strettamente dall'esito positivo della "Joint Review". Nel 2006, la conferma della performance positiva da parte del Governo del Mozambico ha fatto sì che l'Italia decidesse di approvare un nuovo finanziamento di 11,4 milioni di euro per il triennio 2006-2009, più 538.000 in assistenza tecnica.

### L'impatto del GBS sul Mozambico secondo l'Italia

Il giudizio complessivo espresso dagli intervistati sull'esperienza italiana del GBS

in Mozambico<sup>34</sup> e' positiva e in linea con gli altri donatori:

- » il GBS ha sostenuto il rafforzamento dell'ownership del Governo, della collaborazione tra donatori e Governo e della capacità di quest'ultimo di individuare obiettivi prioritari. Grazie al GBS la spesa pubblica ha registrato buoni progressi nei settori prioritari della sanità, educazione, agricoltura e riforma del settore pubblico;
- » l'UTL in Mozambico sottolinea anche l'importanza del dialogo sulle politiche di sviluppo tra Governo e donatori relative alla messa a punto del piano nazionale di riduzione della povertà. Secondo l'Italia, tramite questo dialogo i donatori mantengono un controllo sulla politica nazionale ed estera del paese e su questioni fondamentali quali la lotta alla corruzione, lo sviluppo delle riforme e la crescita democratica;
- » il GBS ha permesso anche una maggiore facilità di erogazione e prevedibilità dei fondi rispetto ad altre modalità di aiuto. Attualmente con solo 18 trasferimenti bancari da parte dei 18 partecipanti al programma in Mozambico vengono trasferiti oltre trecento milioni di dollari;
- » i costi di transazione sono ridotti nel lungo termine dal momento che i donatori hanno scelto di utilizzare i sistemi di bilancio, contabilità e valutazione del paese beneficiario;
- » il Mozambico ha saputo dimostrare di utilizzare proficuamente gli aiuti posti a sua disposizione: dal 1997 al 2003 l'incidenza della povertà assoluta è scesa dal 69% al 54%.

Oltre ai vantaggi apportati dal GBS, i funzionari italiani impegnati e coinvolti nel processo hanno sottolineato quelli che sono

i rischi:

- » c'è una certa inadeguatezza nello staff del Governo del Mozambico nel seguire il complesso processo del "budget support";
- » rischia di essere uno strumento di ingerenza nei confronti del governo mozambicano data la presenza di un singolo blocco di donatori che possono minacciare la sospensione repentina del GBS. In Mozambico, questo è avvenuto nel caso della ricapitalizzazione delle due principali banche del Paese coinvolte in scandali di corruzione che ha portato ad una sospensione del GBS per alcuni mesi;
- » l'accordo politico per il GBS con il governo del Mozambico diventa più importante della discussione su questioni di "governance" e sviluppo con i donatori non disposti a ritirare i soldi neppure nel caso in cui il Mozambico non volesse onestamente mettere in opera il PARPA;
- » la prevedibilità dei fondi rappresenta un problema importante per il GBS in Mozambico, dato che rappresentano un terzo del budget nazionale. Una sua sospensione comporterebbe un grave danno alla programmazione governativa. Per questo i donatori si interrogano su formule di compromesso prima della sospensione totale dei fondi come stabilire all'avvio del GBS i motivi, le modalità e i tempi di una sua sospensione; istituire un fondo di garanzia gestito da terzi su cui, in caso di sospensione, mantenere attive altre modalità di aiuto; sostenere i bilanci delle autorità locali.

### Tabella 24: Paesi beneficiari assistenza Italiana e possibili candidati per GBS italiano.

Fonte: Elaborazione ActionAid su dati DAC, marzo 2007.

Paese	Classifica beneficiari aiuto italiano al netto della cancellazione del debito 2000-2005	% APS destinata dai donatori al GBS nel 2004
Etiopia	1°	29%
Afghanistan	2°	24%
Mozambico	5°	27%
Albania	6°	1%
Honduras	9°	20%
Rep. Dem. Congo	18°	22%
Uganda	19°	31%
Bolivia	25°	15%
Tanzania	26°	40%

### Il GBS e la cooperazione italiana: lezioni apprese e progressi da compiere

Il GBS attualmente è uno strumento oggetto di analisi e dibattiti all'interno della comunità dei donatori ma, nel panorama nazionale, manca una valutazione del Ministero degli Affari Esteri sull'esperienza mozambicana che ne analizzi potenzialità e difetti. Gli unici documenti pubblici sul GBS sembrano essere un interessante quaderno redatto nel 2004 dalla UTL di Maputo e un articolo uscito su Limes<sup>35</sup>. E'interessante notare come l'esperienza del GBS potrebbe rappresentare un incentivo per la mini-riforma del modus operandi - soprattutto incentivando la deconcentrazione - della cooperazione italiana verso un'attuazione dei principi stabiliti a Parigi.

In realtà, la presenza dell'Italia in Mozambico è complessa: il nostro Paese predilige ancora la modalità a progetto e, nonostante i vantaggi evidenziati, non ha aumentato le risorse destinate al GBS. Se nel 2004 l'Italia destinava al GBS il 20,68% (4.199.616 dollari) del totale degli aiuti al Mozambico (20.300.180 dollari), nel 2005 la quota è rimasta pressoché uguale. Appare evidente come l'Italia sia lontana soprattutto da uno degli obiettivi stabiliti a Parigi: canalizzare il 66% degli aiuti tramite la modalità a programma. La Gran Bretagna già nel 2005 ha destinato al Mozambico, secondo la modalità programma, il 79,05% degli aiuti, (il 67,57% tramite GBS), la Svizzera l'84,42% alla modalità programma - di cui il 57,04% al GBS - e l'Olanda il 76,76% alla modalità programma - di cui il 43,58% al GBS. Per quanto riguarda la Commissione europea siamo intorno al 67,38% degli aiuti al Mozambico tramite la modalità programma.

Un maggiore impegno sul GBS potrebbe anche contribuire a superare alcuni limiti della cooperazione italiana individuati nel documento di revisione del DAC: lo scarso impegno nel rispettare gli esborsi promessi, la dispersione delle risorse che vengono disseminate "a pioggia" e la mancanza di strategie-paese chiare. Ad esempio, nel 2005 l'esborso italiano nel quadro degli impegni presi sul GBS è stato del 100% come nel primo triennio di gestione del GBS - la terza tranche è stata addirittura anticipata rispetto alle scadenze previste. Per quel che riguarda l'assenza di un quadro strategico, con la partecipazione al GBS l'Italia adotterebbe la strategia concordata della comunità dei donatori.

Sarebbe opportuno che la cooperazione italiana cominciasse a estendere l'esperimento del Mozambico anche ad altri paesi. In linea generale, candidati possibili sono tutti quei paesi i cui principali donatori utilizzano il GBS e dove l'Italia può aggregarsi, a prescindere dalla quota finanziaria della sua partecipazione. In particolare, Tanzania e Uganda che da anni ricevono una percentuale elevata di APS via GSB e che figurano tra i beneficiari dell'assistenza bilaterale italiana sembrano i migliori candidati.

Resta il fatto che, per utilizzare il GBS in tutte le sue potenzialità, l'Italia dovrebbe risolvere le carenze strutturali organizzative e superare l'eccessiva centralizzazione della gestione:

- » in Mozambico c'è un solo esperto nella UTL che si occupa di un processo impegnativo e complesso come quello del GBS. Per i tecnici della cooperazione italiana a Maputo, la difficoltà italiana è rappresentata dal fatto che non dispone di risorse umane sufficienti per accompagnare le attività del Donor Working Group, costringendola ad autolimitare la

partecipazione alle attività di studio/ricerca/assistenza svolte dal gruppo dei donatori;

- » la *peer review* DAC 2004 sostiene che la UTL di Maputo potrebbe diventare un esperimento pilota di maggiore decentramento delle decisioni dato che, al momento, le ambasciate non sembrano avere le capacità e l'interesse a seguire i complessi processi di sviluppo.

### Un "GBS" per le autorità locali dei Paesi del Sud? Spunti di riflessione per l'Italia

Il decentramento è da molti anni uno degli argomenti più dibattuti nella comunità internazionale. E' interessante notare come più di 85 Paesi in via di sviluppo stiano perseguendo un processo di decentramento amministrativo<sup>36</sup>. Nonostante sia difficile stabilire il rapporto che intercorre tra decentramento e crescita economica, è generalmente riconosciuto che, sotto determinate condizioni, tale processo può garantire maggiore efficienza nella allocazione di risorse, nella governance democratica e nelle relazioni di responsabilità tra governo e cittadini.

In molti PVS, i governi locali spendono oramai una parte importante del bilancio pubblico e sono diventati attori centrali nella distribuzione dei servizi base come educazione e sanità - settori prioritari anche per la cooperazione italiana. I processi

<sup>34</sup> I punti sottostanti sono tratti dalle valutazioni espresse dall'UTL ed dalle interviste fatte agli esperti - lista in allegato.

<sup>35</sup> Gianturco, L., *Et Dona Ferentes: Il Paradigma degli Aiuti tra Maschera e Volto*, LIMES, n.3, 2006.

<sup>36</sup> Il processo di decentramento comporta il trasferimento delle attività di pianificazione, amministrative e decisionali, dal governo centrale verso quello locale. Il termine può essere usato riferendosi ad un sistema di governo nel quale il potere è concesso alle autorità locali o a un processo durante il quale la governance si sposta da un sistema centralizzato ad uno decentrato. Le principali forme di decentramento discusse dalla letteratura sono principalmente il deconcentramento e la devolution. Il deconcentramento si ha quando il governo centrale trasferisce parte delle sue responsabilità e funzioni al livello locale. Mentre la devolution comporta il trasferimento dal centro ai governi locali del potere di programmare, mobilitare risorse ed implementare piani di sviluppo (nda).

di decentramento hanno un enorme potenziale nella riduzione della povertà e nel raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. Tuttavia, la maggior parte dei donatori concentra la propria attenzione e la quasi totalità delle proprie risorse a supporto dei governi centrali. Sfortunatamente, anche il dibattito sull'efficacia degli aiuti omette riferimenti specifici al ruolo dei governi locali e la stessa dichiarazione di Parigi fa riferimento alla possibilità dei Paesi donatori di lavorare con i governi regionali solamente nel caso in cui sia impossibile dialogare con il governo nazionale.

Innovativa e in controtendenza è stata la dichiarazione di **Patrizia Sentinelli** che in occasione della presentazione del "Libro Bianco sulla cooperazione" del 2006, ha messo in evidenza come la cooperazione italiana stia valutando modalità d'aiuto differenti per sostenere le autorità locali dei Paesi in via di sviluppo. Le dichiarazioni della Viceministra sono in linea con il significativo impegno della cooperazione italiana a sostegno dello sviluppo della capacità locali attraverso programmi speciali come l'APPI<sup>37</sup>, che talvolta hanno rappresentato iniziative parallele che non tenevano conto delle autorità locali.

### Esempi di sostegno finanziario al bilancio delle autorità locali

Il GBS nazionale ha spesso una stretta relazione con il sostegno alle autorità locali<sup>38</sup>

37 Il Fondo Fiduciario APPI *Anti Poverty Partnership Initiatives*, è stato istituito dall'UNDP nel mese di giugno del 2000. L'Italia è stato l'unico finanziatore con un contributo triennale di 7 milioni di dollari. A partire dal mese di settembre 2001, è stata formalizzata l'esistenza a Roma dell'Unità dell'UNDP in Supporto ai Programmi, nel cui ambito opera la Management Unit dell'APPI. Il Fondo intendeva "promuovere dunque un nuovo *multilateralismo*, dove le comunità locali assumano un ruolo protagonista". Nel mandato appare una duplicazione del più significativo UNCDF, <http://appi.nazioniunite.it/modules.php?name=Sections2&sop=viewarticle2&artid=28>.

38 La tematica del decentramento ha però ricevuto poca attenzione nel dibattito sul GBS che si basa prevalentemente su il dialogo tra governo beneficiario e donatori.

### GBS e autorità locali in Uganda

Il processo di decentramento in Uganda avviene in accordo con l'implementazione del "Local Government Development Program" (LGDP). Lo scopo di tale programma è quello di raggiungere alcuni tra gli obiettivi stabiliti nel "Poverty Eradication Action Plan" (PEAP). Il GBS è una delle principali modalità di finanziamento per l'implementazione del PEAP, che quindi sovvenziona indirettamente anche i governi locali. Inoltre, una buona parte del GBS viene diretta verso i "Poverty Action Fund" (PAF), una parte del bilancio dello Stato il cui 75% va ai governi locali.

I "Poverty Action Fund", finanziati anche dal GBS, hanno contribuito poi a far crescere le finanze dei governi locali. Il GBS ha inoltre avuto un ruolo importante nel dare sostegno alle autorità locali nell'utilizzare i fondi verso le aree prioritarie individuate dal "Poverty Eradication Action Plan". In questo modo, però, il meccanismo ha creato una dipendenza delle autorità locali nei confronti del governo centrale: in Uganda, solamente il 10% del bilancio locale proviene da un sistema di tassazione locale e il governo centrale ha un ruolo determinante nel decidere l'allocazione delle risorse a livello locale. L'80% dei trasferimenti dal governo centrale a quelli locali è condizionato all'implementazione di specifici servizi sociali.

dal momento che gran parte di questi fondi sono diretti ai vari governi locali che utilizzano tra 20% e 40% dei bilanci statali dei PVS. Una corretta implementazione del GBS e un sostegno al processo di decentramento, indicato come priorità di sviluppo, potrebbero anche dare più spazio a meccanismi partecipativi locali. La quota di gestione delle risorse non è un indice sufficiente dell'autonomia fiscale. Nel caso della Tanzania, se le autorità locali sono considerate autonome, di fatto, esse sono dipendenti dal governo centrale (e dai donatori) dato che ricevono più del 80% del proprio bilancio sotto forma di sovvenzioni<sup>39</sup>.

Recentemente i donatori stanno sperimentando anche dei sistemi per sostenere i governi locali in modo diretto,

39 In generale, si stima che i trasferimenti dal centro rappresentano la maggior fonte di introito a livello locale in tutti i PVS (60% nei PVS mentre 30-35% nei paesi dell'OECD). Le capacità impositive statali legate alla tassazione dell'importazioni si stanno riorientando verso forme di imposizione.

una sorta di GBS a livello locale. In realtà, tale modalità comporta vari problemi. Alcuni studiosi sostengono che il sostegno diretto agli enti locali rappresenta solo la fase iniziale di un processo che alla fine dovrebbe portare al GBS a livello nazionale. Il sostegno diretto alle autorità locali appare più praticabile nel caso di Stati dall'elevata autonomia politica finanziaria ed amministrativa locale. Nel caso di supporto diretto ai bilanci locali questi governi dovrebbero avere sufficiente autonomia nel gestire i propri bilanci e dovrebbero essere capaci di mettere in pratica propri piani di sviluppo.

Tuttavia, alcune ricerche hanno evidenziato limiti di gestione quando governi locali si sono trovati a disporre di una certa autonomia. Appare quindi estremamente importante che il processo di decentramento venga accompagnato da un processo di capacity building.

### Sostegno diretto ai bilanci locali: il caso Vietnam

Il Vietnam è un paese fortemente decentralizzato con circa il 44% del proprio bilancio indirizzato verso le province e con sempre più decisioni prese a livello locale. Le province vietnamite dispongono infatti di una sostanziale autonomia che porta ad avere contesti regionali anche molto diversi fra di loro e un considerevole decentramento a livello provinciale. In Vietnam i governi locali sono responsabili per più del 50% delle spese relative alla riduzione della povertà.

Il Canada ha sostenuto per 5 anni tre province vietnamite attraverso piccoli investimenti per un budget totale di 11.2 milioni di dollari. I fondi venivano indirizzati al Ministero delle Finanze, che poi li trasferiva alle province che implementavano le iniziative, ma il finanziamento era comunque condizionato a un framework prestabilito.

Anche la cooperazione britannica ha sperimentato il GBS in due province vietnamite. Nel 2005 il Regno Unito ha difatti finanziato le province di Phu Tho e Lao Cai con 500.000 dollari ciascuna per i loro piani di sviluppo del settore dei trasporti. Il supporto diretto a livello provinciale ha avuto l'effetto di snellire la burocrazia statale e di velocizzare il processo di esborso dei fondi e ha inoltre permesso alle province di scegliere le attività più appropriate ai bisogni dei propri cittadini.

L'United Nations Capital Development Fund (UNCDF) è un'agenzia semiautonoma dell'UNDP, istituita nel 1966 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. L'attenzione dell'UNCDF si concentra essenzialmente sui "Programmi di Sviluppo Locale" con lo scopo di ridurre la povertà rurale e rafforzare le capacità di gestione delle istituzioni locali nei Paesi in via di sviluppo. L'implementazione dei progetti dell'UNCDF avviene attraverso le autorità locali, non attraverso il governo centrale o unità specifiche, a loro volta sostenute e affiancate dall'agenzia. Le sovvenzioni erogate da quest'ultimo sono decise secondo un meccanismo dove partecipano gli "stakeholders" del progetto che si vuole finanziare e successivamente le autorità locali devono contribuire per una percentuale del costo totale del progetto. Perciò l'UNCDF è particolarmente interessato al fatto che le autorità locali sviluppino una propria capacità di programmare e gestire le risorse.

L'UNCDF incentiva inoltre la creazione di partenariati tra autorità locali, nazionali, società civile e settore privato. Il finanziamento diretto verso le autorità locali, l'utilizzo dell'assistenza tecnica e il focus del dialogo sulla strategia dei programmi promossi dall'UNCDF costituiscono elementi di somiglianza forti con il meccanismo del GBS a livello nazionale. Tra l'altro come il GBS, i "Programmi di Sviluppo Locale" cercano di promuovere una maggiore efficacia della gestione del bilancio locale e della spesa.

Secondo un'analisi condotta dalla Danimarca, uno dei principali problemi dell'UNCDF è rappresentato dal fatto che esso è dipendente da un piccolo numero di donatori (Belgio, Danimarca, Francia, Giappone, Norvegia, Svezia, Svizzera e Olanda).

### UNCDF: un attore multilaterale a sostegno delle autorità locali

L'esperimento avviato dall'UNCDF punta a migliorare il processo di decentramento e l'uso dei fondi da parte dei governi locali, sostenendo lo sviluppo delle capacità presenti in loco. L'UNCDF ha cercato di legare l'accesso e la dimensione delle sovvenzioni alla performance in settori predeterminati. Tra gli elementi oggetto della valutazione della performance delle autorità locali c'è anche la "good governance" - ad esempio legata alla gestione delle spese - o la performance nel raggiungere specifici obiettivi prestabiliti - ad esempio il numero di aule costruite. In questo sistema, i governi locali sono incentivati a rafforzare la propria capacità di gestione finanziaria e il proprio sistema di entrate. Secondo alcuni studiosi, si tratta di un sistema che incentiva i governi locali a lavorare con maggiore discrezionalità. Appare evidente come il programma dell'UNCDF utilizzi alcuni meccanismi propri del GBS a livello nazionale: performance, raggiungimento di obiettivi stabiliti, dialogo continuo con i governi locali.

Per quanto riguarda il processo di definizione del programma, le modalità del programma vengono discusse tra il responsabile nazionale del settore specifico, ad esempio quello della sanità, e l'associazione dei governi locali. Il gruppo decide poi l'esatto ammontare che deve sovvenzionare i governi locali - di fatto il Ministero delle Finanze svolge un ruolo di primo piano - e i donatori prendono parte solamente alla discussione sulla definizione dell'entità finanziaria dell'erogazione. Sono anche stabilite alcune condizioni minime per l'erogazione delle sovvenzioni. Ad esempio, il governo locale deve avere un solido piano di sviluppo, vi deve essere un legame tra il piano di sviluppo e il bilancio e deve sussistere un controllo sulle spese degli enti locali. Questo schema di sovvenzioni dirette, basate sulla performance, è stato utilizzato in Kenya (2001), Bangladesh (2003), Tanzania (2004), Nepal (2004).



Photo: Alice Grecchi/ActionAid

### Raccomandazioni

Per avere un meccanismo di Aiuto pubblico allo sviluppo che sappia rispondere alle sfide d'efficacia poste dalla Dichiarazione di Parigi, ActionAid chiede al Governo italiano di:

» valutare la possibilità di aumentare

la quota di risorse da destinare al "General Budget Support" in Mozambico;

- » estendere l'esperimento del "General Budget Support" ad altri paesi quali ad esempio Tanzania o Uganda;
- » avviare esperimenti per il sostegno diretto al bilancio delle entità locali anche attraverso lo United Nations Capital Development Fund per

rafforzare le autonomie locali del Paese del Sud;

- » favorire la gestione locale degli interventi come uno degli elementi centrali della riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo;
- » produrre un'analisi sulle opportunità e rischi del "sostegno diretto al bilancio" per la cooperazione italiana.

## Bibliografia e lista delle interviste

ActionAid, *Visione 2010*, aprile 2006.

ActionAid International, CARE, *Where to go now?*, maggio 2006.

ActionAid International, *Real Aid*, maggio 2006.

Barder, O. and Birdsall, N., *Payments for Progress: A Hands-Off Approach to Foreign Aid*, Working Paper Number 102, Center for Global Development, December 2006.

Barder, O., *Are the planned increases in aid too much of a good thing?*, July 2006.

Center for Global Development, *Reforming Aid: Lessons from the UK Experience*, ottobre 2005

CeSPI, *Gli scenari della Cooperazione italiana allo Sviluppo*, 2002.

CeSPI, *Strumenti innovativi di Finanziamento dello Sviluppo*, dicembre 2005.

Chong, A., *Who is afraid of foreign aid?*, Cesinfo paper, October 2006.

CIDA, *Provincial Budget Support: Next Steps*, July 2005.

Coalizione Italiana Contro la Povertà, *L'Italia del Millennio*, giugno 2006.

Commission for Africa, *Our Common Interest. Report of the Commission for Africa*, marzo 2005.

Commissione europea, *MDGs Synthesis report*, aprile 2005.

Consiglio europeo Affari Generali e Relazioni Esterne, *Conclusioni del Consiglio 23-24 maggio*, maggio 2005.

Consiglio europeo Affari Generali e Relazioni Esterne, *Conclusioni del Consiglio di Barcellona*, marzo 2002.

Consiglio europeo Affari Generali e Relazioni Esterne, *EU development Consensus*, dicembre 2005.

DANIDA, *United Nations Capital Development Fund (UNCDF)*, DAC Sector, 2005.

De Renzio, P. Aid, *Budgets and Accountability*, [http://www.odi.org.uk/speeches/GMR\\_2006/Presentations%20&%20Papers/Summary%20Paper.doc](http://www.odi.org.uk/speeches/GMR_2006/Presentations%20&%20Papers/Summary%20Paper.doc).

De Renzio, P., *General Budget Support: What Next?*, Odi blog, July 2006.

De Renzio, P., Viciani, I., *Una priorità non riconosciuta*, La voce.it 2006.

Development Finance International, *The effectiveness of aid to Africa*, August 2004.

DFID, *Vietnam: On-going Projects*, May 2005.

Dipartimento del Tesoro, *Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sulle misure adottate per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati*, 2006.

Ernst&Young, *Review of the PAP's Performance in 2005 and PAP's PAF Matrix Targets for 2006*, Final Report, April 2006.

European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financing for Development and Aid Effectiveness*, marzo 2006 The challenges of scaling up EU aid 2006 – 2010.

Faini, R., *Foreign aid and fiscal policy*, giugno 2006.

Ferrazzi, G., *General Budget Support and Local Government: Emerging Issues*, 2006.

Fitch Ratings, *International Finance Facility for immunisation*, 2006.

Gianturco, L., *Appunto per il Capo della Direzione, Oggetto: Joint Donor Review della Programme Aid Partnership (PAP)*, Maputo, 2005.

Gianturco, L., *Et Dona Ferentes: Il Paradigma degli Aiuti tra Maschera e Volto*, LIMES, n.3, 2006.

Government of the Republic of Mozambique and the programme Aid Partners, *Memorandum of Understanding*, 2006.

Harding, Alan, and Richard Gerster, *Learning Assessment of Joint Review 2004, draft final report to Government of Mozambique and Programme Aid Partners*, August 2004.

Hodges, A. and Tibana, R.J., *Political Economy of the Budget in Mozambique*, Oxford: Oxford Policy Management, 2004.

IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support: Evaluation Framework*, February 2004.

IDD and Associates, *Draft Synthesis Report*, January 2006.

IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support- Mozambique Country Summary*, May 2006.

Isopi, A. Mavrotas, G., *Aid allocations and Aid effectiveness*, UN WIDER, 2006.

Maxwell, S., *Reforming the international aid architecture: Options and ways forward*, December 2006.

Ministero Affari Esteri, *Programma di cooperazione bilaterale Italia-Mozambico 2000-2002*, 2000.

Ministero Affari Esteri, *Rapporto italiano sugli MDG*, marzo 2005.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di Cooperazione allo Sviluppo 2004*, 2005.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di Cooperazione allo Sviluppo 2003*, 2004.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di Cooperazione allo Sviluppo 2002*, 2003.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo sviluppo nell'anno 2007*, 2006.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo sviluppo nell'anno 2006*, 2005.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo Sviluppo nell'anno 2005*, 2004.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo Sviluppo nell'anno 2002*, 2003.

Ministero degli Affari Esteri, *Relazione Previsionale Programmatica sulle attività di Cooperazione allo Sviluppo nell'anno 2000*, 2001.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Bilancio generale dello Stato 2006*, Tabelle 2 e 6, 2006.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Bilancio generale dello Stato 2006*, Tabelle 2 e 6, 2005.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Bilancio generale dello Stato 2005*, Tabelle 2 e 6, 2004.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Bilancio generale dello Stato 2004*, Tabelle 2 e 6, 2003.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Bilancio generale dello Stato 2003*, Tabelle 2 e 6, 2002.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Stanziamenti legge 49/87*, Tabella C legge finanziaria, 2006.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Stanziamenti legge 49/87*, Tabella C legge finanziaria, 2005.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Stanziamenti legge 49/87*, Tabella C legge finanziaria, 2004.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Stanziamenti legge 49/87*, Tabella C legge finanziaria, 2003.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Stanziamenti legge 49/87*, Tabella C legge finanziaria, 2002.

Ministero dell'Economia e della Finanze, *Stanziamenti legge 49/87*, Tabella C legge finanziaria, 2001.

Norad, *Direct Budget Support, Disbursements Mechanisms and Predictability*, 2005.

ODAMOZ, *Projects by Donor*, 2006, [http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt\\_donor.asp](http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_donor.asp)

OECD/DAC, *Should OECD Donors Deliver Aid Through Poor Country Government Budgets?*, 2006.

OECD/DAC, *Aid activities in support of gender equality*, marzo 2005.

OECD/DAC, *Aid extended by local and state governments*, dicembre 2005.

OECD/DAC, *Conflict Prevention and Peacebuilding: What Counts as ODA?*, marzo 2005.

OECD/DAC, *Development Cooperation Report*, 2007.

OECD/DAC, *Dutch peer review*, ottobre 2006.

OECD/DAC, *Implementing the 2001 DAC recommendation on untying official development assistance to LDCs*, 2002.

OECD/DAC, *Implementing the 2001 DAC recommendation on untying official development assistance to LDCs*, 2003.

OECD/DAC, *Implementing the 2001 DAC recommendation on untying official development assistance to LDCs*, 2004.

OECD/DAC, *Implementing the 2001 DAC recommendation on untying official development assistance to LDCs*, 2005.

OECD/DAC, *Implementing the 2001 DAC recommendation on untying official development assistance to LDCs*, 2005.

OECD/DAC, *Italy Peer review*, ottobre 2004.

OECD/DAC, *Managing of Aid*, 2004.

OECD/DAC, *Policy Coherence for Development*, 2005.

OECD/DAC, *Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, 2001.

Okidi, J.A. and Guloba, M., *Decentralization and Development: Emerging Issues from Uganda's experience*, Economic Research Centre, 2006, Uganda.

Prud'homme, R., *Fiscal Decentralization in Africa: A Framework for Considering Reform, Public Administration and Development*, 2003, Vol. 23, pp. 17-27.

Ronsholt, *Tanzania A Country Case Study*, September 2002.

Save the Children UK, *The role of donors in creating aid volatility and how to reduce it*, 2006.

Steffensen, J., *Links between General Budget Support and Decentralisation*, Nordic Consulting Group A/S DK, April 2006.

UNCDF, *Local Development – Investing in pro-poor infrastructure and services*, [http://www.uncdf.org/english/local\\_development/](http://www.uncdf.org/english/local_development/).

UNDP, *Rapporto mondiale sullo sviluppo umano 2005*, 2005.

Unità tecnica locale in Mozambico, *Newsletter*, Maputo – Mozambico, Numero 9, maggio 2003.

Unità tecnica locale in Mozambico, *Newsletter*, Maputo – Mozambico, Numero 10, luglio 2003.

Unità tecnica locale in Mozambico, *Newsletter*, Maputo – Mozambico, Numero 11, settembre 2003.

Unità tecnica locale in Mozambico, *Newsletter*, Maputo – Mozambico, Numero 16, luglio 2004.

Unità tecnica locale in Mozambico, *Newsletter*, Maputo – Mozambico, Numero 19, gennaio 2005.

Unità tecnica locale in Mozambico, *Newsletter*, Maputo – Mozambico, Numero 25, luglio 2005.

Unità tecnica locale in Mozambico, *Sintesi 2006 Iniziative di cooperazione approvate e in corso in Mozambico e Swaziland (1° semestre)*, Ultimo aggiornamento 31.07.06, 2006.

World Bank, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, edited by Stefan Koeberle, Zoran Stavreski, Jan Walliser, 2006.

[www.sbsvietnam.org](http://www.sbsvietnam.org), *Provincial Budget Support: Next Steps*, July 2005.

[www.sbsvietnam.org](http://www.sbsvietnam.org), *Brief Six: Provincial Budget Support*, n. 6, 2006.

#### Politici intervistati:

Emma Bonino, Ministro per il Commercio Estero;

Vasco Errani, Presidente regione Emilia-Romagna;

On. Alessandro Forlani, Commissione Esteri della Camera, UDC;

Enrico Letta, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio;

Senatore Alfredo Luigi Mantica, Commissione Esteri del Senato, AN;

Senatore Francesco Martone, Commissione Esteri del Senato, RC-SE;

Tommaso Padoa-Schioppa, Ministro dell'Economia e Finanze;

On. Patrizia Paoletti Tangheroni, Commissione Esteri della Camera, FI;

Lapo Pistelli, Responsabile esteri Margherita;

Romano Prodi, Presidente del Consiglio;

Francesco Rutelli, Vicepremier;

Patrizia Sentinelli, Vicemistra con delega per la cooperazione allo Sviluppo;

On. Sabina Siniscalchi, Commissione Esteri della Camera, RC-SE;

On. Valdo Spini, Commissione Esteri della Camera, Ulivo;

Luciano Vecchi, Responsabile esteri DS;

Walter Veltroni, Sindaco di Roma.

#### Tecnici intervistati, per il capitolo 3:

Enzo Caputo, consulente internazionale;

Fabio Cassese, Primo Consigliere all'interno della rappresentanza italiana all'OCSE;

Andrea Cilloni, esperto GBS presso la UTL di Maputo;

Paolo de Renzio, Research Associate ODI and Oxford University;

Leone Gianturco, funzionario del Ministero dell'Economia, Dipartimento del Tesoro;

Melissa Hall, Policy and Programme adviser ActionAid International;

Lodovica Longinotti, funzionario del Ministero Affari Esteri, UTC, DGCS;

Patrizia Luzzatto, funzionaria del Comune di Roma, ufficio per le relazioni internazionali;

Jens-Peter Kamanga Dyrbak, Senior Sector Management Adviser, Uganda;

Fabio Melloni, Coordinatore Area Emergenza, UTC, DGCS;

Riccardo Sozzi, ex tirocinante presso la UTL di Maputo.

# Glossario

Fonte: Ministero Affari Esteri, 2007.

Termine	Definizione
<b>Aiuto a programma</b>	Tipologia di aiuto consistente nel fornire assistenza in natura o in valuta contante, a condizione che il beneficiario esegua un piano di sviluppo in favore del settore interessato. Comprende, ad esempio, i contributi utilizzati per svolgere piani di sviluppo ad ampio raggio in un dato settore (agricoltura, istruzione, trasporti). Include, inoltre, il supporto alla bilancia dei pagamenti e al bilancio dello Stato.
<b>Aiuto legato</b>	Forma di Aiuto Pubblico allo Sviluppo, che prevede il rispetto di particolari condizioni per la realizzazione delle iniziative da parte del Paese beneficiario. In particolare quest'ultimo è tenuto a reperire beni e servizi, relativi al progetto, esclusivamente nel Paese donatore o in un ristretto gruppo di Paesi, nel quale, nella prassi, non sono inclusi tutti i PVS.
<b>Aiuto slegato</b>	Forma di Aiuto Pubblico allo Sviluppo, che consente al Paese beneficiario di reperire beni e servizi, relativi al progetto, interamente e liberamente in qualunque Paese.
<b>Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)</b>	Aiuto che, sotto forma di doni o crediti, Governo ed Enti pubblici concedono ai Paesi in via di sviluppo.
<b>Cancellazione del debito</b>	Azione, connessa all'iniziativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), volta a favorire un'assistenza straordinaria ai PVS più poveri e indebitati con governi esteri, attraverso l'annullamento o la riduzione del debito ad un livello sostenibile.
<b>Contributi finalizzati</b>	Finanziamenti alle Organizzazioni Internazionali per l'attuazione di precise iniziative o progetti, da considerarsi a carattere bilaterale.
<b>Contributi obbligatori</b>	Finanziamenti concessi alle Organizzazioni Internazionali al fine di perseguire obiettivi connessi alla crescita dei PVS. La quantificazione di tali contributi è stabilita per legge.
<b>Contributi volontari</b>	Finanziamenti concessi alle Organizzazioni Internazionali, banche e fondi di sviluppo per la realizzazione di interventi nei PVS con finalità di sviluppo, sulla base di accordi e protocolli internazionali.
<b>Cooperazione tecnica</b>	Fornitura di risorse il cui scopo principale sia aumentare lo stock di capitale umano, ovvero il livello di conoscenze, capacità, know-how tecnico o attitudine produttiva della popolazione dei Paesi beneficiari.
<b>Credito d'aiuto</b>	Finanziamento concessionale di attività di cooperazione a valere sul Fondo Rotativo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e gestito dall'Ente erogatore. I crediti di aiuto sono destinati: a) alla realizzazione di un progetto specifico, su richiesta del Paese beneficiario (iniziative di aiuto a progetto); b) al sostegno della bilancia dei pagamenti del Paese beneficiario o al supporto ai progetti promossi da piccole e medie imprese locali (iniziative di aiuto a programma).
<b>Dono</b>	Forma di aiuto destinata ai PVS a titolo gratuito per fronteggiare situazioni di emergenza e/o supportare l'economia generale. Essa può assumere varie forme quali contributi finanziari, fornitura di beni e servizi e cancellazione del debito.
<b>Erogazione</b>	Reale esborso di fondi o acquisto di beni e servizi per un Paese beneficiario; per estensione, corrisponde all'effettivo ammontare speso.
<b>Impegno</b>	Obbligo espresso in forma scritta e supportato dai fondi necessari, sottoscritto da un Donatore ufficiale che offre assistenza specifica a un Paese beneficiario o a un'organizzazione multilaterale.

# Lista degli acronimi

<b>AA:</b> ActionAid.
<b>AGEA:</b> Agenzia per le erogazioni in agricoltura.
<b>AMC:</b> Advanced Market Commitment –Impegno anticipato d'acquisto.
<b>APS:</b> Aiuto pubblico allo sviluppo.
<b>CDI:</b> Commitment to Development Index – Indice dell'impegno per lo sviluppo.
<b>CICS:</b> Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo.
<b>CIPE:</b> Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.
<b>CIPES:</b> Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera.
<b>DAC:</b> Development Assistance Committee – Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo.
<b>Ddl:</b> disegno di legge.
<b>DFID:</b> Department for International Development – Ministero per lo Sviluppo Internazionale.
<b>DGCS:</b> Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.
<b>DPEF:</b> Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.
<b>FAI:</b> Fondo Aiuti Italiani.
<b>FAO:</b> Food and Agriculture Organization - Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura
<b>IFF-im:</b> International Finance Facility for Immunization - Strumento Finanziario Internazionale per l'immunizzazione.
<b>GBS:</b> General Budget Support – Sostegno diretto al bilancio.
<b>ISTAT:</b> istituto nazionale di statistica.
<b>MAE:</b> Ministero degli Affari Esteri.
<b>MDG:</b> Millennium Development Goals – Obiettivi del Millennio.
<b>MDRI:</b> Multilateral Debt Relief Initiative – Iniziativa multilaterale di cancellazione del debito.
<b>OCSE:</b> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.
<b>ONG:</b> organizzazioni non governative.
<b>PIL:</b> Prodotto interno lordo.
<b>PMA:</b> Paesi Meno Avanzati.
<b>PRSP:</b> Poverty reduction strategy papers - Piani strategici per la riduzione della povertà.
<b>PVS:</b> Paesi in via di sviluppo.
<b>UNDP:</b> United Nations Development Programme - Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo.
<b>UTL:</b> Unità tecniche locali.



---

**ActionAid lotta al fianco delle comunità più povere e marginalizzate per permetter loro di superare la povertà e di vincere l'ingiustizia sociale di cui sono vittime.**

**ActionAid International**

Sede di Milano  
Via Broggi 19/A  
20129 Milano  
Italy

**Tel.**  
+ 39 02742001

**Fax**  
+ 39 0229537373

**Web**  
[www.actionaid.it](http://www.actionaid.it)

Sede di Roma  
Via Volta 39/B  
00153 Roma  
Italy

**Tel.**  
+ 39 0657250150

**Fax**  
+ 39 065780485

**Ufficio Stampa**  
Eleonora Tantaro  
+39 3399073595  
Andrea Comollo  
+39 3939076761

**International Secretariat**  
Johannesburg

**Asia Regional Office**  
Bangkok

**Africa Regional Office**  
Nairobi

**Americas Regional Office**  
Rio de Janeiro

**European Offices**  
Athens - Brussels - Dublin  
London - Rome

Associazione  
eretta in **Ente Morale**  
con DM del 10.10.96  
ed iscritta nel Registro  
delle Persone Giuridiche  
presso il tribunale  
di Milano, n. 1536

**ONLUS** dal 1998

**ONG** riconosciuta idonea  
nel 2003 dal Ministero  
degli Affari Esteri  
ai sensi dell'art. 28  
della Legge 49/87