

Rapporto 2005 sulla cooperazione allo sviluppo in Italia

Indice

Introduzione	5
---------------------	----------

IL QUADRO GENERALE E LE TENDENZE

1. La cooperazione verso la bancarotta Pochi soldi e spesi male	10
2. La “Fossa delle Marianne” Come non funziona la DGCS del Ministero Affari Esteri	27
3. La cooperazione allo sviluppo... delle imprese I casi della SACE e dell'Iraq	37
4. Finché c'è guerra c'è speranza Come far passare le missioni di guerra per aiuti umanitari	43
5. Poca cooperazione, molta repressione La criminalizzazione dell'immigrazione	46

CASI EMBLEMATICI E STORIE DI INSUCCESSI

6. Balcani, Medio Oriente, Iraq Storie di ordinari fallimenti	52
7. Otto per mille Come finanziare con la solidarietà i buchi di bilancio	57
8. Privatizzazione della cooperazione Da servitori dello Stato a businessman (di armi)	59

Hanno lavorato all'edizione di questo libretto:
Anna Branchi, Virginia Cobelli, Stefano
De Matteis, Goffredo Fofi, Anita Gioia,
Alessandro Leogrande, Giulio Marcon, Diego
Nanni, Emanuela Nicolencov, Fausta Orecchio,
Tommaso Rondinella, Enzo Stoccoro.
L'immagine di copertina
è di **Oreste Zevola**.

Chiunque desideri ricevere copie
dell'opuscolo o riprodurlo
può scrivere a:
lo.straniero@contrasto.it
info@sbilanciamoci.org

Napoli, aprile 2005
Stampa: GraficArte, Napoli

9. Cooperazione creativa per gli Obiettivi del Millennio I soldi veri nel 2015	61
10. Kyoto e i ritardi italiani La salvaguardia dell'ambiente sulla carta	63
11. Lo Tsunami della Farnesina Il governo e il maremoto nel Sud-est asiatico	67
Principali sigle citate	70

Introduzione

Questo *Rapporto 2005 sulla cooperazione allo sviluppo in Italia* sviluppa e integra i materiali e la documentazione raccolti nel “libro bianco” presentato dalla campagna *Sbilanciamoci!* in occasione delle “Giornate per la Cooperazione” promosse il 6 e 7 dicembre 2004 a Roma dal Ministero per gli Affari Esteri.

Di fronte a questo evento auto-celebrativo e di facciata organizzato dalla Farnesina non potevano mancare – da parte di chi è impegnato su questi temi – la critica e la denuncia dei dati nudi e crudi (e non quelliedulcorati dai convegni patinati) dello sfascio della cooperazione italiana. Di un vero e proprio sfascio si tratta: lo testimoniano le risorse ridotte al lumicino (tagliate drasticamente dalle finanziarie di questi anni), la paralisi della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero Affari Esteri, il mancato rispetto degli impegni internazionali, l'inefficienza amministrativa, il fallimento ormai acclarato della legge 49 del 1987, mai riformata né dalle maggioranze di centro-sinistra, né da quelle di centro-destra.

Si tratta di dati incontestabili che anche i responsabili della DGCS non faticano a riconoscere apertamente. A questi dati si sommano le tendenze che hanno ridotto la cooperazione (in particolare l'aiuto umanitario) a componente degli interventi militari e di guerra, o che l'hanno subordinata alla logica commerciale e delle imprese (per le quali i fondi aumentano) o della politica estera in senso lato: a suo tempo l'allora Ministro degli Esteri ad interim e a tutt'oggi Presidente del Consiglio ha invitato i diplomatici italiani a diventare dei “commessi viaggiatori” delle imprese.

Da anni i partiti di governo e i responsabili del Ministero Affari Esteri alternano trionfalismo e vittimismo: lanciano promesse puntualmente disattese o lamentano essi stessi la mancanza di fondi e l'impossibilità di mantenere gli impegni presi in sede internazionale. Ma dove sono stati in questi anni? Non trovano i soldi per la cooperazione, ma per l'aumento delle spese militari non hanno difficoltà a reperire nuovi fondi. Non riformano la legge 49 del 1987, ma approvano un discreto numero di leggi *ad personam* e leggine per i colleghi dei parlamentari. Trovano i soldi per tagliare le tasse alle classi più ricche, ma ovviamente non vogliono introdurre una tassa – la tobin tax – che colpirebbe le transazioni speculative che

avvantaggiano solo i finanziari e i giocatori di borsa. Respingono con la forza e la violenza gli immigrati per “aiutarli a casa loro”; ma “a casa loro” mandano solo vuote parole e tante ipocrite promesse.

Non solo non c'è la volontà politica di salvare e rilanciare la cooperazione, ma i sospetti che la volontà sia quella di affossarla, ridurla a beneficenza o al seguito degli eserciti e delle imprese sono molto forti. Questo *Rapporto* vuole dunque indicare le responsabilità, denunciare le complicità, mettere in luce le contraddizioni di questa triste china. Non siamo i soli: organismi meno radicali e più istituzionali del nostro, come è il caso della Corte dei Conti e dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) hanno recentemente evidenziato le storture e il mal funzionamento delle strutture pubbliche della cooperazione allo sviluppo italiana. A fronte della crisi delle politiche pubbliche di cooperazione è presente ed è attivo in Italia un vasto tessuto associativo e di società civile impegnato in attività di cooperazione e di solidarietà internazionale: secondo l'Istat sono più di 1400 le organizzazioni non profit che hanno come attività prevalente la cooperazione e la solidarietà internazionale.

Il governo italiano dovrebbe dire perché viene meno ai suoi doveri istituzionali, perché sta disattendendo gli impegni internazionali e perché – così facendo – sta distruggendo la cooperazione allo sviluppo. Le proposte per cambiare direzione sono note: riformare la legge 49/87 e il Ministero degli Affari Esteri, sganciare la cooperazione dalla politica commerciale e dagli interventi militari, ridurre le spese militari per finanziare le attività di cooperazione, rispettare gli impegni presi in sede internazionale con gli Obiettivi del Millennio, e tanto altro ancora. In realtà vi è un sospetto assai più grave: che la cooperazione allo sviluppo non interessi a nessuno, né a Montecitorio né a Palazzo Chigi. In altri paesi, come in Spagna, Belgio e Francia esiste un ministro per la cooperazione; in Italia nemmeno un sottosegretario, che di solito non si nega a nessuno. La cooperazione pubblica italiana allo sviluppo è arrivata al capolinea. Serve urgentemente una svolta. Non certo altre promesse.

Nota redazionale

Questo *Rapporto* raccoglie e sviluppa il lavoro del “libro bianco” presentato in occasione della contestazione alle “Giornate della cooperazione” del 6 e 7 dicembre.

Il primo capitolo, “La cooperazione verso la bancarotta” è stato curato da Tommaso Rondinella, il secondo, “La fossa della Marianne”, è stato redatto da Diego Nanni; il terzo capitolo su “La cooperazione allo sviluppo... delle imprese” è stato curato da Antonio Tricarico e Andrea Baranes della Campagna della Riforma della Banca Mondiale, il quarto sulle missioni umanitarie e di guerra è stato rielaborato sulla base dei contributi di Massimo Paolicelli (Aon) e Martino Mazzonis, per il *Rapporto sulla finanziaria 2005*. Analogamente anche il capitolo sull'immigrazione è il frutto di una rielaborazione di un testo scritto da Grazia Naletto (Lunaria) per il *Rapporto sulla finanziaria 2005*; i paragrafi sui “Balcani” e sullo “Tsunami” sono di Tommaso Rondinella e Giulio Marcon; il paragrafo sulla “Privatizzazione delle imprese” è di Francesco Martone, i paragrafi sull'ambiente sono di Massimo Varriale (Wwf) e Maurizio Picca (Legambiente), quelli sull'IFF e gli

Obiettivi del Millennio sono di Martin Koehler (Crbm) e di Tommaso Rondinella. La stesura finale e la realizzazione del dossier sono il frutto di un lavoro collettivo – coordinato da Diego Nanni e Tommaso Rondinella con l'apporto di Virginia Cobelli, Anita Gioia, Giulio Marcon – che ha coinvolto le organizzazioni della campagna *Sbilanciamoci!* Molte persone sono state intervistate, hanno dato consigli o hanno fornito materiali. Tra queste ricordiamo: Antonio Onorati, Margherita Paolini, Silvia Stilli, Marco Zupi, Luca De Fraia, Eduardo Missoni, Rosario Lembo, Sergio Andreis, Tullio Berleghi, Francesco Martone, Ernesto Piro, Carlo Tassara, Martin Koehler, Raffaella Chiodo, Ornella Sangiovanni, Maurizio Picca, Mauro Cereghini, Francesco Martone, Laura Ciacci, Giosuè De Salvo, Valerio Calzolaio, Sergio Bassoli, Guido Barbera, Luisa Morgantini, Mario Pianta.

Sbilanciamoci! è una campagna di 40 organizzazioni che lavora sui temi delle politiche economiche e finanziarie, della globalizzazione economica e la qualità dello sviluppo, della cooperazione internazionale. I suoi materiali si possono trovare su www.sbilanciamoci.org. L'indirizzo della campagna è presso Lunaria, via Salaria 89, 00198, Roma.

Fanno parte di *Sbilanciamoci!*: Altreconomia – Antigone – Arci – Arci Servizio Civile – Associazione Finanza Etica – Associazione Obiettori Nonviolenti – Associazione per la Pace – Beati i costruttori di pace – Campagna per la Riforma della Banca Mondiale – Carta – CIPSI – Cittadinanzattiva – CNCA – COCIS – Comitato Italiano Contratto Mondiale sull'Acqua – Cooperativa ROBA dell'altro mondo – CRS – CTM Altromercato – Crocevia – Donne in nero – Emergency – Emmaus Italia – Fondazione Culturale Responsabilità Etica – GESCO – Gruppo O. Romero SICSAL Italia – ICS – Legambiente – LILA – Lunaria – Mani Tese – Medici Senza Frontiere – Microfinanza – Pax Christi – Rete Lilliput – Terre des hommes Italia – UISP – Un Ponte per... – Unione degli Studenti – Unione degli Universitari – WWF.

Per donazioni e contributi alla campagna: c/c postale n. 33066002 o sul c/c bancario 1738 presso Banca Etica (ABI 5018 CAB 12100) intestati a Lunaria. Causale: Sbilanciamoci!

Bibliografia essenziale e siti web

- Alessandrini S. (a cura di), *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*, Milano 1983
- “Altreconomia”, annata 2004, www.altreconomia.org
- ANSA, Ansa Balcani, www.ansa.org
- Antonelli G., Raimondi A., *Manuale di cooperazione allo sviluppo*, Torino 2002
- Atzori A., *La cooperazione italiana al bivio del 2000*, in “Affari Sociali Internazionali”, 2/1997
- Baranes A., *Responsabilità e finanza*, Roma 2003
- Bilancio dello Stato per il 2005, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2004
- Bilancio dello Stato per il 2004, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2003
- Black M., *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, Roma 2004
- Camera dei Deputati, Discussione del disegno di legge s. 3261 (Interventi umanitari per le popolazioni del sud est asiatico), III Commissione Esteri del Senato, Roma 2005
- Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, www.crbm.org
- “Carta”, annata 2004, www.cartat.org

- Corte dei Conti, Deliberazione n.43/2001/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Roma 2001
- CESPI, www.cespi.it
- CISP, *Monitoraggio e valutazione in Forum Valutazione*, Roma 2002
- COCIS, *Il dizionario della cooperazione dalla A alla Z*, Roma 1999
- DAC-OECD, www.oecd.org
- DAC, “Peer Review Italy”, OECD 2004
- DGCS, Relazioni annuali al Parlamento
- DPEF, Documento di programmazione economica e finanziaria 2003-2006, Roma 2003
- DIPCO, Bollettino settimanale del Ministero Affari Esteri, annata 2004
- Easterly W., *Evaluating Aid Performance of Donors*, Center of Global Development, Washington DC 2002
- Gaudio A. (a cura di), *Cooperazione: inganno dei poveri. Dagli affari alla solidarietà*, Bologna 1993
- ICS, www.icsitalia.org
- International Development Statistics (IDS), online: www.oecd.org/dac/stats/idsonline
- “La Voce”, www.lavoce.it
- Legge Finanziaria per il 2005, Roma 2004
- Legge Finanziaria per il 2004, Roma 2003
- Ministero Affari Esteri, www.esteri.it, www.giornatedellacooperazione.it
- Ministero Affari Esteri, *Il Ministero degli Affari Esteri in cifre 2004*, Roma 2004
- Osservatorio sui Balcani, www.osservatoriobalcani.org
- Marcon G., *Le ambiguità degli aiuti umanitari*, Milano 2002
- Missionari Service News Agency, www.misna.org
- Missoni Eduardo, “La salute nell’agenda globale italiana. Il ruolo della cooperazione italiana” in: *Osservatorio italiano sulla salute globale. Rapporto 2004 salute e globalizzazione*, Milano 2004
- “Nigrizia”, annata 2004
- Sbilanciamoci, *Ricostruzione in Iraq. Un gioco di interessi*, Roma 2004
- Sbilanciamoci, *Cambiamo Finanziaria*, Roma 2004
- Sbilanciamoci, *Economia a mano armata*, Roma 2002
- Sbilanciamoci, www.sbilanciamoci.org
- Sdebitarsi, www.sdebitarsi.org
- Social Watch, *Privatizzare i servizi. Il costo sociale*, Bologna 2004
- Tassara C., Francia G., *Analisi e proposte per una nuova partnership tra istituzioni e società civile per la riforma della cooperazione allo sviluppo dell’Italia – Eventi 2000*, www.solint.org
- Un ponte per, www.unponteper.org
- Volpi F., *Introduzione all’economia dello sviluppo*, Milano 1999
- Zupi M., Mazzali A., *Il debito estero dei paesi poveri*, Roma 2002
- Zupi M., *Debito estero e politiche sociali dei paesi in via di sviluppo. Rapporto 2004*, Roma 2005
- Zupi M., *La trasparenza degli aiuti umanitari*, Cespi e Action Aid Roma 2004

IL QUADRO GENERALE E LE TENDENZE

1. La cooperazione verso la bancarotta

Pochi soldi e spesi male

Le risorse. L'Italia, fanalino di coda

In questi anni i governi italiani si sono sprecati nelle promesse non mantenute. Il primo ministro Berlusconi al vertice della FAO (novembre 2001) ha evocato il mirabolante obiettivo di destinare l'1% del Pil alla cooperazione allo sviluppo; in vari appuntamenti internazionali (conferenze ONU e riunioni OCSE) si è ribadito l'impegno a realizzare i vecchi obiettivi fissati dall'OCSE (lo 0,70% del Pil). Poi nel DPEF (Documento di Programmazione Economica e Finanziaria) 2003-2006 il governo ha previsto di raggiungere nel 2006 lo 0,33% (nel 2005 lo 0,27%) del Pil. Niente da fare: nonostante la progressiva revisione al ribasso degli obiettivi, oggi l'Italia è ben lontana anche da quelli più modesti. La quota del PIL sarà nel 2005 dello 0,16%.

Il volume dei fondi italiani all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) è stato ed è uno dei più bassi tra i membri del DAC (Development Assistance Committee), il comitato di coordinamento della cooperazione internazionale dell'OCSE che riunisce tutti i paesi donatori. Nel 2002 la percentuale dell'APS sul Pil è stata dello 0,20% e nel 2003 addirittura si è ridotta allo 0,16%; dato estremamente basso se confrontato con gli altri paesi donatori. Solo gli Stati Uniti stanziavano una cifra in termini percentuali minore (0,14% nel 2003), anche se va ovviamente considerato che, visto il Pil nazionale, gli Stati Uniti sono, con ampio margine, i più importanti donatori mondiali. I livelli di APS italiani sono lontanissimi dallo 0,7 cui si sono impegnati i donatori alla conferenza di Rio de Janeiro (1992). Rispondendo a un'interrogazione parlamentare del 23 novembre 2004 il Ministro degli Affari Esteri ha previsto per il 2005 un dato "tendenzialmente inferiore a quello programmato"; infatti, nonostante le dichiarazioni di intenti, anche nel 2005 il livello di APS si è mantenuto allo 0,16%.

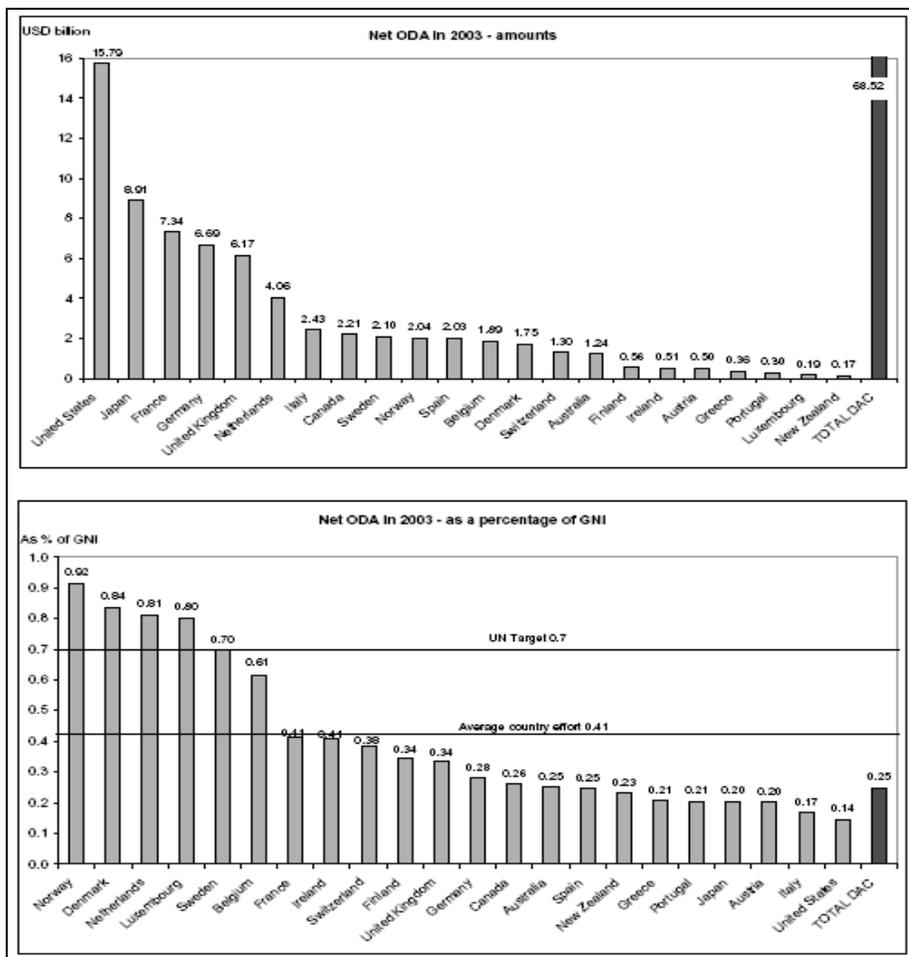
Il Governo richiama l'attenzione sul fatto che l'Italia, in ogni caso, è il settimo donatore internazionale per volume di risorse. Ma questo non significa niente: non è un gran vanto dire che l'Italia stanziava per la cooperazione allo sviluppo più del Lussemburgo. Il paragone va invece fatto in termini percentuali rispetto al Pil. Ad esempio si può notare che tra i paesi

del G7, quanto a volume di risorse, siamo avanti al Canada, che invece in termini percentuali stanziava il doppio di quanto prevede l'Italia. Inoltre è da ricordare che il volume della nostra spesa è quasi la metà di quello olandese, paese con un Pil decisamente minore, e quasi un terzo della Gran Bretagna, paese con un Pil equivalente al nostro. Il volume di APS di cui ci si vanta è equivalente a quello di paesi come la Svezia o il Belgio, che hanno una popolazione inferiore al 20% della nostra. La direzione dell'APS Italiano non va quindi minimamente nella direzione degli impegni assunti di fronte alla comunità internazionale. I livelli di APS sono lontanissimi dallo 0,7% – cui si sono impegnati i paesi donatori alla conferenza di Rio – richiesto dalle Nazioni Unite per soddisfare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio fissati dalla Assemblea Generale ONU a fine 2000. Va ricordato che l'OCSE al fine di raggiungere la media dello 0,70% ha differenziato gli obiettivi tra i paesi membri in base alla loro ricchezza. In virtù di questo meccanismo, all'Italia viene permesso di contribuire con una quota del suo Pil pari allo 0,57%. Ma anche questo obiettivo pare lontano.

Nel 2002 a Barcellona, con i patti sottoscritti dal Consiglio dei Ministri della Unione Europea, l'Italia si è impegnata a raggiungere un rapporto APS/Pil dello 0,33 % entro il 2006, per il cui raggiungimento sarebbe stato necessario un aumento del 113% dei fondi in quattro anni. Per il nostro Paese tutto ciò avrebbe dovuto significare l'allocazione alla cooperazione internazionale di risorse pari almeno allo 0,27% del Pil per il 2005. Nel documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2003-2006, si leggeva che:

“il Governo si è impegnato a raggiungere il traguardo dello 0,33 per cento del Pil nel rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita, attraverso due modalità: 1) aumento graduale delle risorse allocate per l'APS in tutte le sue diverse componenti; 2) cancellazione del debito bilaterale dei PVS verso cui l'Italia vanta dei crediti sovrani (crediti d'aiuto e crediti commerciali assicurati dalla SACE) in attuazione della legge 209/2000. Essendo necessario un approccio graduale, il Governo delinea il seguente calendario, che dovrà essere reinvestito anno per anno in base agli equilibri di finanza pubblica: 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; nel 2006 lo 0,33 per cento.”

Figura 1. Aiuto Pubblico allo Sviluppo nel 2003. Flussi netti assoluti e in percentuale al Pil



Fonte: OECD-DAC 2004

Niente di tutto quello previsto dal DPEF è avvenuto. Le stime per il 2003 sono state disattese e non è avvenuta quell'inversione di tendenza che si era programmata, tanto che gli impegni per il 2004 non sono stati mantenuti (0,16 contro 0,23) e per il 2005 si prevede una ulteriore riduzione. Inoltre esiste una forte discordanza tra la cosiddetta *road map* per il raggiungimento dello 0,33% entro il 2006 descritta dal DPEF, e la *road map* prevista dal Ministero degli Esteri, secondo la quale allo 0,33% in queste condizioni di previsione di spesa pubblica non si arriverà mai (Ministero Affari Esteri 19/10/2004). Infatti, stando a questo ultimo documento – una sorta di fotografia delle tendenze attuali – l'APS ha una dinamica ben diversa da quella prevista dal DPEF, come si può vedere dalla tabella qui riportata.

Tabella 1 Ministero Affari Esteri, versione del 19/10/2004

APS STIMATO A LEGISLAZIONE VIGENTE (MILIONI DI EURO)					
	consunt. APS	previs. APS	stima APS	stima APS	stima APS
	2003	2004	2005	2006	2007
DGCS (compreso amm.ve)	647,61	616,52	628	628	628
DGCS - CdR9 funzionamento	incluso sopra	59,12	60,3	61,51	62,74
MAE non DGCS	39	60	60	60	60
Aiuto alimentare AGEA	44,94	44,94	44,94	44	44
8 per mille Stato	11,3	8	8	8	8
Bilaterale Altri Ministeri+ Regioni, Comuni	86,98	85	85	85	85
Multilaterale non DGCS, Altri Ministeri, ecc	79,58	70	70	70	70
crediti di aiuto (stima delle erogazioni dei crediti deliberati e programmati)	116,77	120	120	120	120
Rientri previsti Fondo Rotativo (al netto delle cancellazioni previste), solo per il capitale	-216,11	-223,8	-151,95	-167,73	-204,91
Cancellazioni debito estero L.209	598,42	223,5	217,14	29,58	278,18
Unione Europea (bilancio ordinario)	555,37	583,6	595,27	607,18	619,32
Unione europea (FES)	278,77	278,77	350	350	350
Spese amministrative MEF	1,22	1,24	1,27	1,29	1,32
Banche e Fondi di Sviluppo MEF	20,87	976,77	541,18	425,33	227,75
Totale APS in euro	2153,32	2903,66	2629,15	2314,09	2350,33
RNL stimato (dal 2004 in poi)	1.286.895	1.335.797	1.394.572	1.457.328	1.521.450
APS / PIL o RNL %	0,17%	0,22%	0,19%	0,16%	0,15%
di cui cancellazioni	0,05%	0,02%	0,02%	0%	0,02%
APS a leg. Vigente senza cancellazioni	0,12%	0,20%	0,17%	0,16%	0,14%
APS a leg. Vigente senza approvazione Atto Senato 2667 entro il 2004*		0,16%			

* Qualora non si approvi l'AS2667, bisognerà modificare la richiesta per il 2005 da 541 a un irrealistico 1351,35

La difficile congiuntura economica internazionale di questi anni, non può essere un alibi. Altri Paesi della Unione Europea in questa stessa situazione hanno significativamente incrementato le risorse per la cooperazione internazionale. La Spagna li ha raddoppiati; la Francia è arrivata allo 0,34%; la Gran Bretagna si è data l'obiettivo dello 0,47% entro il 2007; i Paesi del Centro e Nord Europa (Olanda, Danimarca, Svezia, Norvegia e Lussemburgo) hanno confermato quote superiori allo 0,7%, già raggiunto da alcuni anni. Diversi paesi europei hanno anche assunto l'impegno di arrivare allo 0,7% del Pil in un lasso di tempo relativamente breve. Nel corso del 2004 il governo inglese si è impegnato a raggiungere lo 0,7% entro il 2013, Francia e Spagna hanno dichiarato di voler raggiungere l'obiettivo entro il 2012 e l'Irlanda si è impegnata a raggiungerlo entro il 2007.

Nella storia della cooperazione italiana dal 1950 a oggi si osserva una spesa più o meno costante fino al 1977, periodo in cui l'APS non supera mai i 200 milioni di dollari. In seguito c'è una forte crescita, sia in termini assoluti che relativi, fino al 1989 (4122 milioni di dollari, lo 0,42% del Pil; quarto donatore in termini assoluti e ottavo per sforzo relativo) seguita da una caduta costante fino allo 0,11% del 1997 e allo 0,16% del 2003. Dal 1995 l'APS ha

oscillato attorno al 0,15% del Pil. Nonostante la APS totale dei membri del DAC presenti una crescita costante fino al 1992 e una tendenza a ridursi durante gli anni novanta, la caduta dell'APS italiana è certamente più accentuata di quella media dei donatori, e assume caratteristiche patologiche. La crisi del debito pubblico dei primi anni novanta e lo scoppio di tangentopoli anche per gli aiuti e la cooperazione internazionale (la cosiddetta "malcooperazione") hanno contribuito al crollo dell'intervento italiano. La tendenza però a ridurre – anche dopo la seconda metà degli anni novanta – l'impegno finanziario italiano per la cooperazione allo sviluppo non è, nemmeno oggi, una necessità imposta dalle condizioni esterne o dai vincoli di bilancio o dal Patto di Stabilità europeo. Altri paesi – come appena visto – si sono dati e hanno raggiunto obiettivi importanti. Si tratta, invece, di una scelta politica – dettata da disinteresse e assenza di strategia – che non può che portare al declino italiano nella politica internazionale e nel rapporto con gli altri paesi.

Bilaterale vs. Multilaterale.

L'Italia senza una strategia

Negli ultimi dieci anni si è osservata anche una caduta della quota di aiuti bilaterali (cioè gli interventi a favore di uno specifico paese) rispetto agli aiuti multilaterali (cioè i trasferimenti di fondi a organismi internazionali). Mentre gli aiuti multilaterali si sono mantenuti più o meno costanti (tra i 1000 e i 1300 milioni di dollari), i flussi di APS bilaterale sono andati perdendo peso: dal 62,2% del 1991 al 25% del 1999, la quota di flussi bilaterali è risalita al 43,2% del 2003 solo grazie al peso dell'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) per la cancellazione del debito. Tale iniziativa però non rappresenta un incremento di fondi nelle attività bilaterali, sebbene venga *contabilizzata* come tale. Infatti le misure di cancellazione del debito sono operazioni puramente contabili (relative a crediti tra l'altro in gran parte inesigibili) che non comportano alcun onere per il bilancio dello Stato. Se si considera solo l'aiuto bilaterale e si elimina da esso la parte di spesa dedicata alla cancellazione del debito, la quota di APS italiana in relazione al Pil risulta dello 0,04% (Zupi 2004). Nonostante ciò l'Italia continua a essere il donatore con la quota del Pil più alta di aiuti multilaterali. Le ragioni di tale importanza del canale multilaterale dipendono, secondo l'OCSE, da diversi fattori: i bassi costi di transazione; il desiderio politico di mantenere il prestigio internazionale italiano; la sfiducia nel sistema di gestione della cooperazione bilaterale e la mancanza di fondi aggiuntivi per il sistema bilaterale. Molto più prosaicamente una delle ragioni principali è in realtà l'incapacità – stante le attuali performance della cooperazione italiana – di spendere i soldi attraverso il canale bilaterale (che spesso ha bisogno di progettualità, creazione di partnership, strategia, efficienza amministrativa, funzionamento della macchina burocratica), a differenza del canale multilaterale che implica semplicemente un trasferimento di fondi.

La scelta tra una politica di aiuto multilaterale e una bilaterale potrebbe anche essere legittima se però venisse giustificata da scelte esplicite. Si legge nella relazione annuale dell'OCSE-DAC (2004) che "il finanziamento dei canali multilaterali e bilaterali dovrebbe essere reso più esplicito e dovrebbe essere basato su considerazioni strategiche date dai risultati di valutazioni della performance degli interventi". Tali valutazioni semplicemente

non esistono: impossibile quindi costruire delle strategie su di esse. "Ad ogni modo", continua la relazione, "le scelte dovrebbero essere coerenti con le capacità di gestione degli aiuti nei diversi settori" affinché non vengano presi accordi in sede internazionale che poi non si è in grado di mantenere; si veda, primo fra tutti, il difficoltoso finanziamento del Fondo Globale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria. Si legge ancora:

L'Italia ha una lunga tradizione di stretta cooperazione con le istituzioni multilaterali, ma i criteri usati per guidare la allocazione dei fondi APS tra tali istituzioni non sembra parte di un processo strategico di lungo periodo. Alcuni membri del DAC con forti programmi multilaterali hanno sviluppato esplicite strategie multilaterali, che a volte includono collaborazioni con altri donatori in modo da poter meglio seguire i risultati dell'azione multilaterale sul campo. Dato l'uso ampio e variato che fa l'Italia del canale multilaterale, è consigliabile che la DGCS, insieme anche al Ministero dell'Economia, esplori un approccio più attivo e basato sull'analisi delle performance nel finanziamento multilaterale. Per aumentare la credibilità di tale ampio contributo multilaterale DGCS e Ministero dell'economia dovrebbero essere capaci di spiegare pubblicamente la logica di tale processo di allocazione. (OECD, 2004)

Sempre secondo l'OCSE, "a livello di priorità settoriali i programmi italiani sembrano disperdere i fondi. L'attenzione verso un'ampia gamma di settori permette flessibilità nell'affrontare le sfide della cooperazione allo sviluppo, ma l'ampiezza del portafoglio carica ulteriormente le già limitate risorse di personale".

I destinatari.

Tra geopolitica e incoerenze

Per quanto riguarda i flussi bilaterali nel 2003, la distribuzione dell'APS per destinatari mostra che il 72% degli aiuti è diretta verso l'Africa, di cui il 63% verso l'Africa Subsahariana (totale DAC 29,5%) – in particolare verso il Mozambico, la Tanzania, l'Eritrea e l'Etiopia, quattro tra i cinque maggiori beneficiari dell'APS italiani – e il 9% verso il Nord-Africa. Le altre zone hanno quindi un ruolo minoritario: Europa 5%, Asia 10%, Medio Oriente 6%, America 7% della parte di aiuti bilaterali. Nell'Africa Subsahariana l'Italia privilegia interventi e aiuti verso la Somalia, l'Etiopia e l'Eritrea – ex colonie italiane e paesi ACP (African Caribbean Pacific) della convenzione di Lomè – paesi che figurano tra i primi 10-15 beneficiari dell'APS italiano.

Come si può vedere dalla tabella 2 (nella pagina seguente), il flusso di aiuti verso l'Africa è aumentato molto nel 2002, dopo alcuni anni in cui il livello dei trasferimenti è stato molto più basso. Questo è avvenuto grazie ai provvedimenti di cancellazione del debito. Tuttavia si nota come i flussi siano assolutamente scostanti sia come quota dell'APS totale che come volume assoluto.

Tabella 2 APS netto verso Africa Sub-Sahariana, (Italia)

PERCENTUALE DELL'APS TOTALE E VALORI ASSOLUTI (MILIONI \$)							
1986-1987	1991-1992	1998	1999	2000	2001	2002	2003
media	media						
62,4	28,6	63,6	54,7	69,3	43,1	79,8	63
1148,07	729,77	443,88	246,5	261,09	190,56	803,51	580

Fonte: OECD, DCR- Statistical annex 2003 Edition, Table 29 e DAC Peer review 2004

Durante gli anni novanta la quota degli aiuti ai Paesi meno sviluppati (PMS) è andata aumentando, mentre gli altri paesi di basso reddito hanno visto la propria quota ridursi del 5%. Sebbene la maggioranza delle risorse dell'APS siano dirette all'Africa Subsahariana e ai Paesi meno sviluppati, si nota una discontinuità nella politica degli aiuti verso quest'area che oscilla tra un minimo del 20 e un massimo del 59%, con un aumento particolarmente forte tra il 2001 e il 2002: da 487 a 1047 milioni di dollari. Anche nell'allocazione geografica delle risorse non è possibile infatti definire una strategia chiara della cooperazione italiana, né individuare una serie di criteri o un processo di decisione basato sulla performance (Tabella 3). Inoltre manca completamente una strategia d'uscita trasparente: non è dato sapere perché l'Italia decida di non continuare a finanziare più i progetti in un paese e decida di cambiare la direzione dei flussi.

Tabella 3 Dieci maggiori beneficiari di APS bilaterale (%)

FLUSSI LORDI, MEDIA SU DUE ANNI					
1991-92		1996-97		2002-03	
Albania	10	Malta	6	Mozambico	21
Mozambico	9	Uganda	6	Congo, R. D.	20
Tunisia	7	Bosnia Erzeg	5	Tanzania	6
China	6	Etiopia	5	Etiopia	4
Argentina	6	Giordania	4	Tunisia	3
Marocco	6	Albania	4	Guinea Bissau	3
Egitto	5	Nicaragua	4	Afganistan	3
Tanzania	4	Mozambico	4	China	3
Etiopia	3	Argentina	4	Palestina	3
Ex-Yugoslavia	2	Congo,R.D	4	Albania	2
Totale	58	Totale	46	Totale	69

Fonte: OECD-DAC 2004

Ovviamente alla tendenza di riduzione della spesa per la cooperazione non sfuggono i fondi destinati alle Organizzazioni Non Governative (ONG). Per quanto il MAE dica di promuovere il ruolo e il peso delle ONG "la dimensione del settore non governativo finanziato dall'APS è piuttosto ridotta se confrontata con gli altri membri del DAC" (OCSE, 2004). Nell'ultimo anno la quota di APS destinata a ONG è scesa dal 4,9% del 2002 al 2,9% del 2003. Nella finanziaria per il 2005 si è effettuato un taglio di 364 mila euro, a

cui vanno aggiunte ulteriori riduzioni previste di cui ancora non si conosce l'importo esatto: su cento milioni di tagli una parte verrà sicuramente prelevata dal capitolo dedicato alle ONG. La richiesta delle ONG di avere voce in capitolo nella definizione delle linee strategiche e nella creazione di un luogo di concertazione non trova alcuna risposta positiva. Le intenzioni espresse sono, anzi, di andare sempre più verso il finanziamento dei canali multilaterali a scapito di quelli bilaterali, e in particolare a scapito delle ONG. Durante una discussione alla Camera, il Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri, on. Mantica, ha spiegato "elegantemente" che: "le ONG e tutte le strutture del volontariato devono rendersi conto che il mondo cambia. Una cosa è se vogliamo parlare di interventi tipo la pompa d'acqua del missionario della nostra parrocchia, che, su sua libera scelta, ha deciso di aiutare 'quattroneri' del Madagascar... Altra cosa, invece, è se parliamo di interventi umanitari, di solidarietà, di filosofia della solidarietà, di infrastrutture e di aiuto per la lotta contro la povertà, contro l'Aids (aspetti che riguardano milioni e milioni di individui). Non ci si può solo lamentare di uno spazio che si restringe, anche perché è ovvio che ciò avvenga." (Discussione del disegno di legge: S. 3261; A.C. 5578; ore 11,40). Se appare "ovvio" (al Sottosegretario) che i fondi alle ONG vadano riducendosi, forse non si considera altrettanto ovvio che i fondi alle istituzioni internazionali servano anche a tenere in piedi le strutture. Quello che è più grave è che in questo modo il governo italiano abdica alla politica che è fatta di scelte: si delega completamente la decisione su come e dove intervenire ad altri organismi internazionali, all'interno dei quali l'Italia spesso non ha alcuna voce in capitolo.

La strategia... se ci fosse

Attualmente, dunque, non sembra esserci una strategia di intervento. Le scelte sono dettate dagli eventi esterni, dalle emergenze, dall'estemporaneità delle decisioni, da un'agenda internazionale che l'Italia non contribuisce a scrivere. L'Italia non ha una strategia, perché la cooperazione allo sviluppo non è considerata una cosa importante, né dal punto di vista etico-umanitario, né dal punto di vista della politica estera. I problemi strutturali – cioè i deficit organizzativi, le carenze finanziarie, la mancanza di politica – risultano essere spesso alla base delle scelte che si compiono, cosa che ha portato a una perdita di identità e di direzione. La scarsa forza delle posizioni e degli indirizzi della cooperazione italiana fanno sì che molte delle decisioni siano dettate dall'esterno. Al massimo la cooperazione allo sviluppo può essere piegata a motivi di politica interna e solo in questo contesto assume un qualche rilievo. È questo il caso del crescente legame (negativo) che si vorrebbe creare con i problemi della sicurezza e della politica migratoria: la cooperazione allo sviluppo come strumento deterrente all'immigrazione e come strumento di controllo dei paesi del Sud del mondo. L'Italia ha in ogni caso cercato di darsi un nuovo profilo internazionale e di rilanciare in questo modo il suo impegno nella cooperazione internazionale. In questa direzione va sia il ricorso al canale multilaterale sia l'iniziativa della legge 209 per la cancellazione del debito. Nel primo caso si tratta – lo ricordiamo – anche di un modo per evitare di darsi una strategia, nel secondo caso (le legge 209 è comunque inattuata) la presentazione della cancellazione del debito come fondo (virtuale) per la cooperazione appare un'operazione alquanto discutibile.

Nel futuro si prevede un probabile spostamento della cooperazione verso quelle aree identificate come prioritarie dalle politiche dell'Unione Europea. La nuova politica dell'Unione che entrerà in vigore dal 2007, imporrà con le politiche di prossimità nuove iniziative verso i paesi in pre-adesione. La mancanza di strategie e di principi della cooperazione italiana probabilmente porterà a concentrare gli aiuti sui paesi potenziali candidati a entrare nell'Unione e sulle zone transfrontaliere – in particolare i paesi del Mediterraneo – nell'ottica della creazione di uno spazio comune di prosperità e sicurezza. A meno di un considerevole aumento delle risorse per la cooperazione e di una revisione delle strategie che imponga un indirizzo alla cooperazione italiana, molti dei fondi che dovrebbero essere destinati ai paesi in via di sviluppo e in particolare all'Africa Subsahariana saranno usati per venire incontro alle politiche dettate dall'Unione. Paradossalmente anche quando si prospetta una strategia politicamente importante essa non viene realizzata. È questo il caso dei Balcani. Nonostante la legge 84/2001 prevedesse il sostegno, la ricostruzione e la cooperazione con l'Europa sudorientale (in coerenza con il Patto di Stabilità del 1999) buona parte dei fondi stanziati dalla legge per attività di cooperazione non sono stati utilizzati e sono tornati, intatti, nelle casse del Tesoro. Dopo un decennio di buona e innovativa cooperazione fatta da associazioni ed enti locali nell'area, l'intervento del governo, invece di potenziare e sviluppare questo approccio, ha destinato i fondi prevalentemente al sostegno delle nostre imprese e ad alcune opere infrastrutturali con dubbi risultati. A livello strategico l'OCSE propone che per migliorare la cooperazione italiana si debba intervenire su temi trasversali quali le relazioni di genere, la lotta alla povertà, l'ambiente e le malattie pandemiche; temi che dovrebbero essere presi in considerazione durante la fase d'ideazione d'ogni progetto.

La situazione di debolezza strutturale (carenza di organico, deficit organizzativi, eccetera) impone poi scelte chiare nella definizione dei *priority countries*, anche per evitare di disperdere le poche forze disponibili. Si corre il rischio, avverte l'OCSE, che la struttura esistente non sia paradossalmente in grado di assorbire e gestire l'aumento di fondi promesso dal Governo. Riguardo alla politica di finanziamento e di sostegno alle imprese italiane – sotto forma di Investimento Diretto Estero (IDE) – questa dovrebbe essere promossa non tanto con la concessione di crediti e di facilitazioni finanziarie, quanto la creazione di condizioni sociali, economiche e strutturali per gli investimenti nei Paesi in via di sviluppo. In conclusione l'Italia procede senza alcuna strategia: né di carattere regionale (verso il Mediterraneo o l'Europa centro-orientale), né di carattere umanitario (verso i paesi più poveri del pianeta), né di carattere geopolitico (verso le zone di influenza), né di carattere economico (verso le zone con risorse importanti o potenziali aree di scambio). Le ultime due strategie non ci piacciono granché: sta di fatto che nemmeno queste sono presenti tra le scelte delle politiche di cooperazione. La strategia italiana sembra guidata da altro: l'estemporaneità e l'improvvisazione.

La cancellazione del debito... e della cooperazione!

Si nota in particolare che nel 2002 il 51,4% dell'APS bilaterale italiana è stata destinata ad azioni relative alla cancellazione e ristrutturazione del debito (Tabella 4, p. 21) e che nel 2003

tale quota si è mantenuta a livelli molto alti: 53,41%. Di tutti i membri del DAC l'Italia è il paese che ha una delle maggiori percentuali di cancellazione del debito (rispetto al totale dei propri aiuti bilaterali) tra i paesi OCSE. Solo l'Austria con il 41%, la Francia con il 33% e il Belgio e la Germania con circa il 27% hanno una percentuale che si discosta significativamente dalla media del DAC (13%). Di fatto, l'aumento del rapporto APS/Pil avvenuto nel bilancio italiano del 2002 dallo 0,15 allo 0,20% può essere spiegato attraverso la politica di cancellazione del debito: la differenza tra i flussi di aiuto bilaterale del 2001 e del 2002 è di 565 milioni di dollari che quasi coincide con la cancellazione del debito che è di 610 milioni di dollari. Ricordiamo ancora che la cancellazione del debito è un'operazione "contabile": non significa che si mettono a disposizione nuove risorse, ma semplicemente che si rinuncia a contabilizzare in bilancio dei crediti, tra l'altro per gran parte inesigibili. Questo stesso aumento spiega l'incremento degli aiuti verso l'Africa e in particolare verso i Paesi Meno Sviluppati, essendo questi i beneficiari dei programmi di riduzione del debito della cooperazione italiana per il 2002: Uganda, Bolivia, Mozambico, Tanzania, Mauritania e Burkina Faso. Ricordiamo che l'Italia è il quinto creditore più importante dopo Giappone, Francia, Usa e Germania, e ha quindi un ruolo importante nell'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). Due fattori hanno contribuito allo sforzo italiano nella riduzione del debito: da un lato il movimento "Jubilee 2000" che ha avuto anche in Italia (con la campagna *Sbilanciamoci!*) una grande diffusione e un notevole impatto sull'opinione pubblica e sui governi, segnalando la gravità e la drammaticità del problema; dall'altro lato l'uso della cancellazione del debito come una forma rapida e relativamente indolore per ottenere un aumento dell'APS a livello contabile, senza che questo comporti alcun onere per le finanze pubbliche. Di fatto tutta la contabilità relativa alla cancellazione del debito non compare in finanziaria, in quanto non rappresenta alcun costo aggiuntivo per lo stato.

Figura 2



Fonte: OECD- DAC 2004

Si può leggere in una relazione del Ministero degli Affari Esteri:

Il Governo italiano, già fra i promotori dell'“Iniziativa HIPC rafforzata” nel 1999, ha deciso unilateralmente nel 2001 di andare oltre tale iniziativa, volendo fornire un esempio per l'intera comunità dei creditori bilaterali internazionali, membri e non del Club di Parigi, sia in termini di impegno concreto (diversi creditori non partecipano, o lo fanno molto limitatamente, agli sforzi internazionali a favore degli HIPC), sia al fine di completare effettivamente il processo di cancellazione del debito estero dei Paesi beneficiari, senza limitarsi al c.d. debito eleggibile (“pre-cut-off-date”), aumentando allo stesso tempo le risorse finanziarie, liberate dalle cancellazioni debitorie, da poter destinare alla lotta alla povertà nelle sue diverse componenti (a iniziare dai settori sanitario ed educativo). L'Italia ha infatti deciso di aggiungere la cancellazione del 100% dei crediti commerciali “post-cut-off-date” (c.d. non eleggibili a cancellazione) a quella del 100% dei crediti di aiuto “post-cut-off-date”, decisa dal G7/G8 di Colonia (con relativo appello – raccolto da pochi – a tutti i creditori bilaterali a fare altrettanto). La posizione italiana, di assoluta avanguardia internazionale, è oggi condivisa nel G7 da Stati Uniti, Regno Unito e Canada (devono ancora aderire Francia, Germania e Giappone). L'Italia è quindi pronta a cancellare ulteriori USD 3 miliardi circa di debiti ai Paesi HIPC (oltre a USD 1,5 miliardi circa sinora cancellato, per un totale di USD 4,5 miliardi circa. Di tale ammontare circa USD 1 miliardo rappresenta la quota oggetto di cancellazione “oltre” quanto stabilito dall'“Iniziativa HIPC rafforzata”), il 67% circa dei quali sono crediti commerciali (SACE) e il 33% crediti di aiuto (DGCS). L'Italia, a livello mondiale insieme al solo Regno Unito, inizia peraltro ad applicare la cancellazione del 100% del debito sin dal primo accordo di “interim debt relief”, per poi annullare l'intero debito estero rimanente al “completion point”. In tal modo il Paese HIPC interrompe i pagamenti del servizio del proprio debito estero nei confronti del nostro Paese sin dal “decision point”(da “Iniziativa HIPC rafforzata” in www.esteri.it).

Sembra che il Governo Italiano abbia scelto questa forma come la sola per la lotta contro la povertà *nelle sue diverse componenti*, spacciando la cancellazione del debito come liberazione di risorse finanziarie per il paese beneficiario da poter destinare allo sviluppo dei settori sanitari ed educativi. Questa speranza è nello stesso tempo gratuita (i beneficiari sono comunque nell'impossibilità economica di investire i debiti cancellati – fondi virtuali in spese sociali) e ipocrita. Nel 2002 infatti lo sforzo dell'APS italiana verso educazione e sanità di base è stato il più basso dei membri del DAC, avendo dedicato rispettivamente lo 0,0% e 0,2% dell'APS. Il DAC fa presente che “l'Italia dovrà avere cura di non fare troppo affidamento sulla cancellazione del debito per sostenere il volume di aiuti. La cancellazione del debito può essere utile nel raggiungimento degli Obiettivi del Millennio se il paese

beneficiario realizza le giuste politiche e impegni per usare i fondi liberati per alleviare la povertà. Ma la riduzione della povertà ha anche bisogno di risorse aggiuntive che provengano direttamente dall'APS. Senza un intenso supporto da parte della comunità di donatori sotto forma d'assistenza tangibile, la cancellazione del debito non avrà un effetto duraturo sulla riduzione della povertà. Nel caso dell'Italia tali risorse aggiuntive sembrano mancare. Infatti, l'aumento dell'attenzione alla cancellazione del debito si è mossa parallelamente alla diminuzione delle risorse assegnate alla cooperazione allo sviluppo. Il rapporto APS/PIL per i quattro anni tra il 2000 e il 2003 è stato rispettivamente 0,13, 0,15, 0,20 e 0,16, ma se viene sottratta la cancellazione del debito, tali rapporti scendono rispettivamente a 0,11, 0,15, 0,14 e 0,13.” (OCSE 2004). Da notare che 3/4 dell'aiuto bilaterale è costituito dalle misure di cancellazione del debito (51%), da interventi non meglio specificati (14%), dalle attività d'emergenza (6%), dalle spese amministrative (3,6%). Ciò vuol dire che solo 1/4 degli aiuti bilaterali italiani va verso attività proprie di cooperazione in campo sanitario, educativo, sociale, economico.

Tabella 4 Destinazione dell'APS Italiana e Totale DAC nel 2002 per settore

	ITALIA	TOTALE DAC
Infrastrutture sociali e amministrative	12	33,8
Educazione	4,9	8,7
di cui: educazione di base	0,0	2,2
Salute	1,8	4,8
di cui: salute di base	0,2	2,7
Popolazione	0,5	3,5
Acqua e igiene	0,4	2,5
Governo e società civile	0,7	7,8
Altre infrastrutture e servizi sociali	3,7	6,4
Infrastrutture economiche	0,8	12,3
Produzione	2,4	6,8
Multisetore	5	7,4
Assistenza tecnica	4,6	5
Azioni relative al debito	51,4	13
Aiuti d'emergenza	6,8	7,8
Spese amministrative	3,1	5,6
Non specificato	14	8,4
TOTALE	100	100
Memo: Aiuti alimentari, totale	-	4,8

Fonte: OECD/DAC 2004

Trasparenza... che non c'è

Un altro aspetto che salta all'occhio nella lettura dei dati dell'OCSE sulla cooperazione internazionale è la *manca di trasparenza* dell'APS italiana. Il secondo settore di destinazione con più peso nell'APS dopo il debito è la voce “Non specificato”, che rappresenta il 14% dell'APS nel 2002 secondo i dati del DAC (Tabella 4). Mancano anche i dati relativi agli “Aiuti alimentari” (Tabella 4) e la distinzione tra aiuti legati, slegati e semi-slegati.

Aiuto “legato”

L'aiuto legato è un termine impiegato per indicare i casi in cui l'aiuto è fornito a condizione che i beni e servizi relativi ai progetti finanziati siano acquistati soltanto nel paese donatore. Quando l'aiuto è *formalmente legato* il paese beneficiario, per ricevere il dono o il credito in questione non ha altra scelta che accettare le condizioni del paese donatore, anche se gli sarebbe più conveniente acquistare altrove i beni e servizi. L'aiuto si dice parzialmente slegato quando il paese beneficiario è tenuto a procurarsi le forniture in determinati paesi o regioni che normalmente comprendono il paese donatore e i paesi in via di sviluppo. L'aiuto è slegato quando le sue forniture non sono soggette ad alcuna limitazione geografica. Si ritiene che “legare l'APS riduca l'incisività dell'aiuto stesso e produca una errata allocazione delle risorse. Due sono i principali effetti negativi associati all'aiuto legato: l'acquisto a prezzi più alti dei beni e servizi necessari alla realizzazione del progetto, e la distorsione della natura stessa dell'aiuto. Secondo alcune stime dell'OCSE, costringere il paese beneficiario ad acquistare beni e servizi solamente dal paese donatore può farne aumentare il costo di circa il 15-30% rispetto all'esito di una competizione internazionale” (Zupi 2004).

Per quanto riguarda gli effetti distortivi è evidente che “l'aiuto legato è determinato dagli interessi del paese donatore invece di essere pienamente a disposizione dei paesi beneficiari e delle loro esigenze. Il rischio è che il Paese beneficiario acquisti beni, tecnologie e consulenze che rispondono non alle sue priorità e specifiche esigenze, bensì a quelle delle potenti lobbies dei paesi donatori. Un aiuto che ignora le necessità dei beneficiari può essere inutile o, peggio, dannoso” (Zupi, 2004). Al fine di promuovere l'efficacia dell'aiuto è stata adottata dal DAC la Raccomandazione (aprile 2001) a favore dello *slegamento* dell'aiuto ai paesi meno avanzati, entrata in vigore il 1° gennaio 2002. Con l'adozione della Raccomandazione la comunità internazionale dei donatori riconosce la necessità di eliminare i costi e le conseguenze negative dell'aiuto legato. In questo senso appare necessaria una riformulazione della legge 49/87 che preveda la possibilità di legare gli aiuti non ponendo nessun vincolo in tale direzione. In termini di pagamenti effettivi ed escludendo l'assistenza tecnica e le spese amministrative, nel 2002 il livello di aiuto legato era del 62%. Nel 2001, un anno di bassa cancellazione del debito, tale quota sale fino al 92%. A partire dal 2002 non appare ancora nessun segnale in direzione di uno slegamento dei tipi di attività e interventi che rientrano nella Raccomandazione, anche perché i dati relativi ai progetti sono ancora molto scarsi. È da vedere se la non applicazione della Raccomandazione sia da addebitare a una scelta politica o alla lentezza della struttura amministrativa (nonostante siano già passati 3 anni dalla adozione dell'indicazione del DAC).

Monitoraggio e valutazione, quali?

L'ulteriore aspetto che manca è quello relativo ai meccanismi di valutazione e monitoraggio dei progetti. Le decisioni dovrebbero essere prese in funzione di risultati di un sistema di controllo. Le cinque persone del Nucleo Tecnico di Valutazione della DGCS, voluto dalla legge 49/87, sono ormai dedite a un ruolo completamente differente, quello di sovrintendere al processo di approvazione dei progetti. Attualmente l'attività di monitoraggio è rap-

presentata esclusivamente dal controllo finanziario, tendenza che si è affermata per evitare l'eventuale uso improprio dei fondi avvenuto nel passato (OCSE, 2004). Una valutazione organica, la misurazione dell'impatto e il monitoraggio vero e proprio sono aspetti relegati in secondo piano di fronte alla necessità di garantire il controllo finanziario del sistema di aiuti italiano. La relazione del MAE al Parlamento è caratterizzata dalla descrizione delle spese ma quasi non contiene informazioni sull'impatto dei progetti finanziati. La Cooperazione Italiana, suggerisce l'OCSE, “deve stabilire un sistema regolare di *monitoraggio e valutazione*. Nella misura possibile, le decisioni sui programmi dovrebbero essere prese sulla base di un sistema di gestione basato sui risultati.”

La finanziaria 2005: meno soldi, sempre peggio

La finanziaria 2005 ha continuato la politica di riduzione dei fondi a danno della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Inizialmente si sarebbero dovuti assegnare alla DGCS 616 milioni di euro, che rappresentano solo il 44% dei fondi necessari alla Direzione per garantire gli impegni internazionali. Visto che nel 2005 riceverà 616 milioni invece degli 1,4 miliardi di euro necessari, la DGCS indica nell'introduzione della Finanziaria 2005 “alcune delle attività, sotto il profilo degli impegni internazionali, ivi inclusi quelli confermati al vertice G8 di Evian, che verrebbero fortemente penalizzate qualora non venissero prese in considerazione le proposte di maggiori stanziamenti:

1. Fondo globale per la lotta contro l'Aids, la tubercolosi e la malaria (Vertice G8 di Genova, confermato a Evian);
2. Fondo speciale FAO per la sicurezza alimentare (vertice alimentare di Roma, 2002, confermato a Evian con il piano contro le carestie in Africa);
3. Piano d'azione per l'acqua (approvato dal Vertice di Evian);
4. Contributo italiano alla Lotta alla Poliomielite (impegno presso in ambito G8);
5. Iniziative per la Palestina;
6. Assistenza e riabilitazione dell'Iraq;
7. Assistenza e riabilitazione dell'Afghanistan (impegno preso alla conferenza dei donatori di Berlino nel 2004);
8. Finanziamento del Piano G8 per l'Africa, a supporto della NePAD.”

La finanziaria 2005 prevedeva uno stanziamento di 616 milioni di euro per la DGCS. Va ricordato che durante la discussione della legge erano stati previsti un taglio sul Fondo Globale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria (GFATM) di 100 milioni di euro e altri tagli su altri capitoli di spesa (ONG, contributi a organizzazioni internazionali, eccetera) per un totale di 215 milioni. Va ricordato anche, in ogni caso, che dopo l'approvazione della finanziaria, in data 19 gennaio 2005 è stato approvato un decreto (n.2) che apporta nuovi finanziamenti su varie voci di spesa: 180 milioni sul Fondo Globale, 70 milioni per l'emergenza tsunami, eccetera e questo ovviamente modifica parzialmente il quadro attuale. Il taglio al Fondo Globale sarebbe stato particolarmente grave considerando che l'Italia è attualmente uno dei tre membri, con Stati Uniti e Giappone, del consiglio d'amministrazione del fondo stesso oltre a esserne uno dei promotori e nonostante nella Relazione previsionale e programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo nel 2005 si legga che: “l'Italia

ha fatto della lotta all'Aids una delle sue priorità assolute nell'ambito della cooperazione allo sviluppo partecipando attivamente – con risorse finanziarie, di personale e di support o a una strategia globale per combatterne la diffusione”. Il 29 novembre 2004 il direttore generale della Cooperazione allo sviluppo Giuseppe Deodato ha confermato che “nel 2004 l'Italia non sarà in grado di versare la sua quota annuale al Fondo Globale”, questo dopo che il 16 novembre è stato bloccato alla Camera dei Deputati un Ddl per il finanziamento di diversi fondi internazionali per i prossimi anni, per un totale di 888.224.893 di euro finanziati dal Ministero dell'Economia (MEF) (l'AS2667 di cui si parla nel primo paragrafo, vd. Tabella 1).

La vicenda del Fondo Globale e dei finanziamenti alle Organizzazioni internazionali ha portato a uno scontro tra dicasteri. Infatti il finanziamento alle Organizzazioni internazionali è stato bloccato alla Camera dei Deputati proprio per l'opposizione del Ministero degli Affari Esteri che chiedeva la destinazione di una parte dei 900 milioni di euro agli interventi di cooperazione allo sviluppo e al Fondo Globale contro l'Aids. L'accordo a novembre 2004 non si è trovato. Forse il MEF aveva interesse a che quei soldi venissero dati integralmente, come – ipotesi avanzata da qualcuno – “dotazione” utile ad avvalorare e sostenere una candidatura italiana al vertice di una delle organizzazioni beneficiarie. Il conflitto si è concluso a gennaio 2005 in occasione dello stanziamento degli aiuti al Sud-est asiatico per la tragedia dello Tsunami (vedi il capitolo “Lo Tsunami della Farnesina”). Con il decreto-legge del 19 gennaio 2005, n. 2 (Tabella 5), sono stati stanziati 70 milioni di euro per il Sud-est asiatico, 180 milioni per il Fondo Globale contro l'Aids e 446 milioni per le Organizzazioni internazionali. Ancora una volta con una misura “una tantum” è stata salvata la faccia: si potranno onorare, almeno in parte, gli impegni internazionali e l'APS avrà qualcosa in più per il 2005. Ma la situazione della cooperazione italiana non cambia, la Direzione Generale per la Cooperazione continua a non avere i fondi e le strategie, e le promesse di un'inversione di tendenza restano completamente disattese.

Tabella 5 Contributi a fondi internazionali - Decreto-legge del 19 gennaio 2005, n.2 (euro)

	2004	2005	2006	TOTALE
International Development Association	182.190.000	3.000.000		185.190.000
Fondo speciale Banca di Sviluppo Caraibi	1.750.000	875.000	875.000	1.751.750
Global Environment Facility (GEF)	59.450.000	29.725.000	29.725.000	118.900.000
Fondo Africano di Sviluppo	91.291.821			91.291.821
IFAD	13.848.000	13.848.000	13.848.000	41.544.000
Trust Fund per l'iniziativa HIPC	8.181.329			8.181.329
Totale a O.I.	356.711.150	46.573.875	43.573.875	446.858.900
Tsunami		70.000.000		70.000.000
Fondo Globale	90.000.000	90.000.000		180.000.000
Totale ddl 19 gennaio 2005 n.2				696.858.900

Fonte: Elaborazione propria su Decreto-legge del 19 gennaio 2005, n.2

Necessità di un bilancio previsionale

La composizione dell'APS è particolarmente difficile da determinare data la grande quantità di canali attraverso cui viene finanziata la cooperazione allo sviluppo e l'assenza di un sistema integrato di *reporting* che sia esaustivo e facilmente leggibile. La sovrapposizione di numerose competenze istituzionali e di strumenti che in diversa misura afferiscono al sistema di cooperazione allo sviluppo, comporta l'esistenza di una produzione di informazioni vasta, confusa e poco sistematizzata, e una situazione di scarsa trasparenza. Sono tanti – dal punto di vista amministrativo e contabile – gli attori coinvolti nella produzione di fonti e informazioni, che spesso non si incontrano e non comunicano tra loro: la DGCS (e altre Direzioni come quella per l'Europa e il Medio Oriente) del Ministero Affari Esteri, il Dipartimento del Tesoro, la Ragioneria di Stato, gli Enti locali e le Regioni, il Ministero per le Attività Produttive, la Corte dei Conti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Parlamento (nei due rami e nelle rispettive commissioni), la SACE e la SIMEST, Mediocredito Centrale. A questo si aggiunge il fatto che l'impianto istitutivo della contabilità di bilancio dello Stato italiano è diversa da quella del DAC e ciò inevitabilmente determina una ulteriore difficoltà di accesso ed elaborazione dei dati e di definizione dei criteri classificatori. La sistemazione organica delle informazioni statistiche esistenti in materia di cooperazione allo sviluppo e la disponibilità in tempi congrui sono condizioni indispensabili per migliorare il lavoro del Governo e dell'Amministrazione Pubblica, così come il controllo del Parlamento e degli elettori. È necessario eliminare l'illeggibilità delle informazioni oggi disponibili, attraverso una relazione sintetica, previsionale e di consuntivo, sulle attività contabilizzate come Aiuto Pubblico allo Sviluppo che copra le attività svolte dalle diverse istituzioni. È sicuramente significativa l'idea di avere un *bilancio previsionale integrato* per tutte le attività di cooperazione, almeno nel caso delle amministrazioni centrali. Questo andrebbe a vantaggio della trasparenza e della comprensione.

Performance degli aiuti

Viste le tante cifre che si sono presentate in questo primo capitolo, ci si può porre la domanda se sia possibile ridurre tutto ciò a un solo indicatore o parametro. La risposta è sicuramente no, tuttavia esistono indici di performance degli aiuti allo sviluppo dei paesi donatori (Zupi, 2004). Uno di questi è stato proposto da William Easterly (2002), uno tra i principali economisti della Banca Mondiale. L'indice si basa sulla media aritmetica di cinque indicatori di buona allocazione degli aiuti. I primi tre si riferiscono alla presenza di principi di selettività nella destinazione degli aiuti: se il donatore risponde al bisogno dei paesi in via di sviluppo (PVS); se il paese donatore premia la buona gestione amministrativa degli affari pubblici (democrazia, stabilità politica, stato di diritto, regolamentazione, trasparenza); infine, se il criterio di selettività si basa sulla buona gestione politica. Gli altri due indicatori si riferiscono, invece, al livello di slegamento degli aiuti e alla quota di Pil destinata all'APS. L'indice è stato calcolato su dati del 2000 per 21 paesi. Ai primi posti sono Danimarca, Norvegia, Svizzera e Svezia. Fanalino di coda la Grecia. L'Italia è penultima a pari (de)merito con Spagna e Portogallo. E a proposito di performance, la ciliegina sulla torta è questa dichiarazione del sottosegretario Alfredo Mantica in occasione di un recente dibattito parlamentare (Discussione del disegno di legge: S. 3261; A.C. 5578: “(..) inter-

venire in appoggio per ristrutturare ciò che già esiste e non per portare ciò che non si sa a cosa serva quando viene installato. E di ospedali da campo o in muratura ne abbiamo fatti tanti che non servono a nulla. (...) Se volete vi porto a Mutoi, in Burundi, a vedere l'ospedale che è sorto cinque anni fa". Parola di sottosegretario. Peccato che solo un anno e mezzo fa lo stesso governo cui fa capo Mantica abbia dato 5 milioni di euro alla Croce Rossa di Scelli per fare l'ennesimo e inutile ospedale da campo a Baghdad.

2. La “Fossa delle Marianne”

Come non funziona la DGCS del Ministero per gli Affari Esteri

Una delle ragioni della attuale situazione di crisi della cooperazione allo sviluppo risiede nel cattivo funzionamento e nell'insufficienza strutturale dell'apparato della DGCS del Ministero degli Affari Esteri. Non è questo un giudizio sulla qualità degli operatori e dei funzionari della Direzione, quanto sulla inefficace e insufficiente struttura che li sovrintende. Mancanza di personale, burocratizzazione e lentezza delle procedure, funzionamento incrostato da anni di mancata soluzione dei problemi hanno contribuito a portare alla paralisi l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Anche la legge 49 del lontano 1987 inizia a mostrare i segni del tempo, dimostrandosi inadeguata a fronteggiare le nuove esigenze. Ecco, prima di entrare nel merito, un breve riassunto degli attuali meccanismi di funzionamento della DGCS.

Nell'ambito del Ministero degli Affari Esteri, la legge 26 febbraio 1987, n. 49 istituisce il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo e la Direzione Generale per la Cooperazione e lo Sviluppo. Il **Comitato direzionale** (art. 9 della Legge n. 49 del 1987) è presieduto dal Ministro o dal Sottosegretario per gli affari esteri ed è composto da: i Direttori generali del MAE, il Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del Bilancio, il Direttore generale del Tesoro, il Direttore generale del Ministero del Commercio estero e quello del Mediocredito Centrale. Ha, fra gli altri, il compito di approvare le iniziative di cooperazione di valore superiore a 2 miliardi di lire (1 milione di euro); di approvare la costituzione delle Unità Tecniche; di esprimere il parere sulle iniziative suscettibili di essere finanziate con i crediti d'aiuto.

Le delibere del Comitato sono pubbliche e ne viene data notizia mediante un bollettino (il Dipco). Come previsto dal Regolamento di attuazione della Legge 49/87 (DPR n° 177 del 12/4/1988), il Comitato Direzionale dispone di una **Segreteria del Comitato Direzionale** composta da tre funzionari del MAE e di un **Nucleo di Valutazione Tecnica** composto da cinque esperti nominati dallo stesso Comitato (art. 12 legge 49/97). Tali strutture hanno il compito di verificare la completezza e la congruità dei documenti sottoposti all'approvazione

del Comitato Direzionale e, più in generale, di istruirne le sedute deliberative. La **Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo** (art. 10 della Legge n. 49 del 1987) è articolata in 13 uffici, una Unità Tecnica Centrale (UTC) e una Unità di Valutazione (Scheda 1).

Come prima accennato, la grave crisi in cui versa la DGCS è una delle cause principali della crisi della cooperazione italiana: una strutturale insufficienza di risorse umane e materiali rallenta, quando non arresta del tutto, le procedure già appesantite da un'eccessiva burocratizzazione: questo, nei fatti, ha bloccato il lavoro della DGCS e, di conseguenza, i progetti di cooperazione portati avanti dalle ONG. Un circolo vizioso frutto di una chiara volontà politica di affossare la cooperazione allo sviluppo così come è strutturata, facendone, nella sostanza, un mero strumento di politica estera e di propaganda politica.

Scheda 1. Articolazione della DGCS (DM n° 029/45 del 23/4/2001, art. 16)

* **Ufficio I:** linee di cooperazione e politiche di settore; formazione del bilancio e programmazione finanziaria; statistiche, studi, banca-dati e informazione; cooperazione decentrata; relazioni al Parlamento;

* **Ufficio II:** rapporti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo con le Organizzazioni internazionali (regionali e universali) non finanziarie;

* **Ufficio III:** iniziative nei paesi e per le popolazioni in via di sviluppo dell'Europa, del bacino del Mediterraneo e del Medio Oriente, in raccordo con la competente Direzione generale geografica;

* **Ufficio IV:** iniziative nei paesi e per le popolazioni in via di sviluppo dell'Africa Sub-sahariana, in raccordo con la competente Direzione generale geografica;

* **Ufficio V:** iniziative con i paesi e le popolazioni in via di sviluppo dell'Asia, dell'Oceania e delle Americhe, in raccordo con le competenti Direzioni generali geografiche;

* **Ufficio VI:** interventi umanitari e di emergenza e aiuti alimentari;

* **Ufficio VII:** verifica dell'idoneità e concessione di contributi a favore delle organizzazioni non governative; verifica dello status giuridico, economico e previdenziale dei volontari e cooperanti impiegati dalle organizzazioni non governative;

* **Ufficio VIII:** cooperazione finanziaria e sostegno all'imprenditoria privata e alla bilancia dei pagamenti dei paesi in via di sviluppo, ivi compresi i crediti d'aiuto ai fini dell'alleggerimento del debito; rapporti, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, con le Organizzazioni internazionali, Banche e Fondi (regionali e universali) per la cooperazione finanziaria e lo sviluppo; cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'Unione europea, in raccordo con la Direzione Generale per l'Integrazione Europea;

* **Ufficio IX:** formazione in Italia e formazione a distanza mediante l'organizzazione di corsi e concessione di borse di studio in Italia e all'estero; rapporti con gli enti di formazione, ivi compresi i centri di ricerca e le università italiane e straniere;

* **Ufficio X:** consulenza giuridica (pareri, bandi di gara, contratti, eccetera); spese per studi, ricerche e consulenze; attività connesse al contenzioso (ivi compresi gli atti transattivi e i lodi arbitrali);

* **Ufficio XI:** acquisti e spese di funzionamento della Direzione generale, manutenzione degli immobili di cui all'art. 23, comma 1 lettera b) del decreto del presidente della Repubblica n. 177/1988, nonché delle attrezzature e il loro inventario, acquisti per iniziative in gestione diretta;

* **Ufficio XII:** questioni relative allo stato giuridico e al trattamento economico del personale estraneo ai ruoli del Ministero degli Affari Esteri in servizio presso la Direzione generale, ivi compresi i correlati adempimenti contributivi e fiscali; liquidazione e pagamento dello straordinario a favore del personale della Direzione generale; verifica del fabbisogno e accreditamento dei fondi alle rappresentanze all'estero per il funzionamento delle Unità tecniche locali, verifica dei relativi rendiconti; invio in missione del personale in servizio presso la Direzione generale e liquidazione e pagamento dei relativi rimborsi e indennità;

* **Ufficio XIII:** studi e proposte per la promozione del ruolo della donna nei paesi in via di sviluppo nell'ambito della politica della cooperazione. Tutela dei minori e dei portatori di handicap nel medesimo contesto;

Unità tecnica centrale: supporto tecnico alle attività della Direzione generale nelle fasi di individuazione, istruttoria, formulazione, gestione e controllo dei programmi; attività di studio e ricerca nel campo della cooperazione allo sviluppo;

Unità di valutazione: valutazioni in itinere ed ex post delle iniziative di cooperazione e retroazione dei risultati.

La burocrazia

Nel corso degli ultimi anni si è accentuata sempre più una sorta di "burocratizzazione gestionale" che ha portato a un allungamento insostenibile dei tempi necessari per l'approvazione di un progetto, l'erogazione dei fondi, il successivo esame dei rapporti e dei rendiconti. Se una ONG presenta un progetto "promosso" (che prevede un contributo ministeriale del 50%, o in casi particolari del 70%) deve attendere circa due anni prima che venga approvato. Può capitare che l'ufficio competente cerchi di dissuaderla dal presentarlo proprio per le scarse probabilità che il progetto venga approvato in tempi ragionevoli. Una volta che il progetto è approvato, poi, non è affatto detto che parta: bisogna, infatti, vedere se ci sono i fondi e sempre che l'Ufficio Ragioneria non sollevi obiezioni.

Una volta iniziato il progetto, poi, per ottenere le varie tranches del finanziamento la ONG deve presentare un rendiconto: tra il momento della presentazione e la sua approvazione possono passare 1 anno, 1 anno e mezzo o ancora di più, un tempo nel quale, comunque, la ONG è tenuta a rispettare il contratto stipulato e a portare avanti il progetto. Naturalmente il dover operare senza avere la certezza di vedersi approvato il rendiconto o, comunque, di non sapere quando poter disporre dei fondi, pone le ONG in una situazione di grosso disagio che, talvolta, porta a non poter completare dei progetti già iniziati o a interromperli, per poi riprenderli, con un grave danno per il contesto locale nel quale il progetto si inserisce. Le ONG spesso sono costrette a esporsi finanziariamente, anche ricor-

rendo a prestiti bancari. Questo fa sì che parte delle risorse private delle ONG debbano essere utilizzate per far fronte agli interessi, a loro volta causati dai ritardi amministrativi della Pubblica Amministrazione. Senza contare l'enorme danno d'immagine della cooperazione italiana nel suo complesso, per la quale si pone un serio problema di credibilità internazionale (cfr. Tassara, 2002)

Il Collegio della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti nell'adunanza del 19 giugno 2001 stigmatizza questo stato di cose: "Il progressivo accumulo di rendiconti in attesa di essere approvati (...) ha avuto come conseguenza la impossibilità di erogare le rate di finanziamento successive alla prima nell'ambito dei programmi di durata biennale e triennale e dunque il blocco progressivo nella realizzazione degli interventi in corso in mancanza di autonome risorse delle ONG". Non esistono dati ufficiali: ma si stima che siano tra i 3.000 e i 4.000 i rendiconti, le istruttorie e le pratiche ancora aperte. Servirebbero anni per smaltire il pregresso. In una situazione come questa, a essere penalizzati maggiormente sono i programmi sociali la cui interruzione risulterebbe assolutamente deleteria.

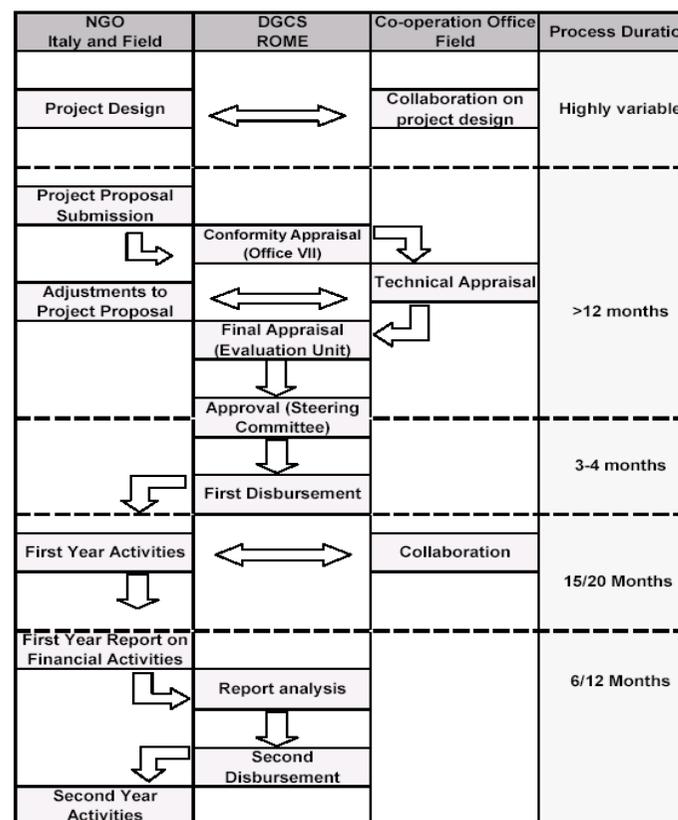
Da quando le attività di cooperazione sono regolate dalla contabilità ordinaria dello Stato si sono enfatizzate e moltiplicate le procedure formali relative all'iter di approvazione e realizzazione dei progetti. "In tale contesto, le direttive elaborate dall'Ufficio di Ragioneria presso la DGCS e la Corte dei Conti si sovrappongono alle procedure in vigore, che vengono in più occasioni reinterpretate e, spesso, stravolte". Lo sfaldamento delle procedure operative si accompagna a un proliferare di osservazioni e pareri elaborati dall'Ufficio di Ragioneria della DGCS e dalla Corte dei Conti, che, interpretando in modo sempre più restrittivo le normative, le hanno rese di fatto "incompatibili con lo svolgimento di funzioni complesse e articolate come quelle proprie di una struttura che deve gestire attività e risorse di cooperazione internazionale" (Tassara, 2002).

La giusta necessità di trasparenza è stata posta a giustificazione di un appesantimento delle procedure che finisce per alterare il normale ciclo dei progetti, penalizzando nella sostanza i beneficiari finali, cioè le popolazioni più povere e indifese dei Paesi in via di Sviluppo. La gravità della situazione è stata evidenziata anche nel "Peer Review 2004" elaborato dal DAC, laddove l'approvazione dei finanziamenti per un progetto già approvato dal Comitato Direzionale richiede, in media, un'attesa di oltre sei mesi: il DAC suggerisce all'Italia di fare come altri paesi che hanno velocizzato la procedura di approvazione unendo i due livelli di approvazione (finanziaria e tecnica). Lo schema infernale cui si devono sottoporre le ONG per vedersi approvato un progetto e per realizzarlo è evidente nello schema della figura 3. Al momento in cui andiamo in stampa è in corso di stesura un decreto che dovrebbe semplificare le procedure amministrative della rendicontazione dei progetti delle ONG sulla base di meccanismi agili fondati sull'autocertificazione delle spese: per il momento si va avanti con il vecchio sistema farraginoso e burocratico.

Scheda 2. ONG-MAE: Un rapporto difficile

Le raccomandazioni che in sede OCSE vengono fatte all'Italia per favorire una maggiore partecipazione in sede di programmazione e progettazione degli attori principali della cooperazione, cioè anche le ONG, non sembrano essere state recepite dal nostro governo. "La dimensione del settore non governativo finanziato dall'APS in Italia è piuttosto ridotta se confrontata con gli altri membri del DAC" (OCSE, 2004): è scesa dal 4,9% del 2002 al 2,9% del 2003. Se il numero delle ONG accreditate presso la DGCS è in costante aumento (dalle 146 del 2000 si è passati alle 171 del 2004), il numero dei progetti delle ONG approvati ha subito un significativo decremento, passando dai 127 del 2000 ai 116 del 2003. Che la posizione delle ONG venga considerata sempre di più secondaria è reso evidente, poi, dal taglio della Finanziaria di 364mila euro.

Figura 3. Diagramma tratto dal "Full Report DAC-OCSE 2004"



Fonte: OECD-DAC 2004

Scheda 3. L'iter "eterno"

* **Il processo istruttorio** – Nell'ambito del processo istruttorio di un progetto promosso, sono addirittura otto le istanze istituzionali che possono pronunciarsi sui contenuti tecnici e operativi del documento presentato dalla ONG: l'Ufficio VII (Rapporti con le ONG), l'Ufficio Territoriale competente (III, IV, V), la UTC, l'Ambasciata e – quando è presente – la UTL esistente nel paese beneficiario, il Nucleo di Valutazione tecnica, la Segreteria del Comitato Direzionale e lo stesso Comitato Direzionale. In assenza di una chiara attribuzione di compiti e responsabilità, non è affatto inusuale che tali istanze esprimano punti di vista contraddittori rispetto a un tema relativo allo stesso progetto, producendo così ulteriori complicazioni e ritardi. Qualcosa di simile accade anche nel processo istruttorio di un progetto "affidato".

* **Le osservazioni successive** – È singolare che al termine di un lungo e articolato processo istruttorio interno (che, come abbiamo visto, coinvolge diversi uffici e strutture operative della DGCS), il Nucleo di Valutazione Tecnica (NVT) e la Segreteria del Comitato Direzionale debbano intervenire con osservazioni, di merito o di metodo, nel 52% dei casi e addirittura con la restituzione del documento per una sua radicale riformulazione nel 15% dei casi. Se si esamina da un punto di vista diacronico la percentuale delle osservazioni formulate si registra, inoltre, che esse sono tendenzialmente aumentate. Delle tre l'una: o le procedure previste sono sempre più inapplicabili; o non sono sufficientemente chiare le funzioni attribuite alle diverse unità operative coinvolte nel processo istruttorio e, di conseguenza, non esistono gli strumenti metodologici idonei per svolgerle in modo efficace ed efficiente; o gli esperti del NVT hanno ricevuto l'indicazione di utilizzare criteri più restrittivi nella revisione critica delle proposte di finanziamento ricevute.

A tutto questo si deve aggiungere il fatto di come sia ormai irrilevante l'attività di **monitoraggio e di valutazione dei progetti** e delle politiche realizzate con le risorse erogate dalla DGCS. La Direzione – nello specifico l'Unità di Valutazione – si dovrebbe preoccupare di tutto il percorso progettuale, dalla verifica del rispetto delle linee guida, alla realizzazione delle schede di congruità del progetto. Nella realtà i progetti approvati non vengono mai monitorati e valutati in termini di qualità di esecuzione e di impatto in rapporto agli obiettivi previsti e ai risultati attesi.

Scheda 4. Una cooperazione... da manuale

Il "Peer Review" del DAC fa riferimento a un "Manuale operativo per le iniziative di valutazione della Cooperazione allo Sviluppo", previsto dal "Documento di progettazione delle attività di valutazione in corso d'opera ed ex post per il periodo 1997-1999"; ebbene, tale manuale è stato pubblicato solo nel gennaio del 2004 e "non ancora utilizzato". Non solo, ma il Nucleo Tecnico di Valutazione della DGCS responsabile per assicurare l'integrità del sistema proposto in questo manuale, è occupato in mansioni "differenti" svolgendo essenzialmente "una funzione di controllo sui progetti preliminari per il Comitato Direzionale".

Più in generale, il DAC invita l'Italia a prendere provvedimenti al fine di snellire "l'ingombrante processo di approvazione dei progetti e dei rendiconti" e di migliorare le procedure "incluse quelle relative alla Ragioneria. (...) Per migliorare l'efficienza e l'efficacia degli aiuti italiani, la DGCS dovrebbe implementare un maggiore decentramento di autorità (...), promuovendo le riforme necessarie per sostenere tali cambiamenti". E la Corte dei Conti, ancora una volta non si astiene dal denunciare la gravità della situazione, sottolineando come queste mancanze "esprimono in modo esemplare una scelta di gestione più preoccupata di erogare risorse e meno interessata ad apprezzarne i risultati".

Scheda 5. Gli sprechi della cooperazione

In quasi cinque anni (dal 1999 al 2003) a causa di pagamento di interessi (per propri ritardi), spese arbitrali e legali, transazioni, rivalutazioni monetarie, eccetera si sono spesi oltre 150 milioni di euro, cioè poco meno del 25% di quanto c'è quest'anno nel bilancio degli esteri per la cooperazione allo sviluppo.

Nel settembre del 2003 è stato presentato un dossier nel quale sono elencati ben 110 casi di sprechi legati all'attività della Cooperazione allo Sviluppo, che vedono penalizzate le imprese, costrette ad aspettare anni per ricevere i loro soldi. Al di là delle finalità per cui questo documento è stato realizzato, è sicuramente uno strumento che ci permette di vedere come la farraginosità e la lentezza della burocrazia ministeriale hanno prodotto un pesante esborso di soldi che sono di fatto stati sottratti a chi realmente ne aveva bisogno.

ETIOPIA: AQUATER

Nel 1988 il Ministero pattuiva con la società Aquater spa la realizzazione di un programma "Etiopia – progetto geotermico di Tendabo". Nel 1998 l'opera risultava eseguita regolarmente: il ritardo, però, con cui avvenivano i pagamenti indusse la società Aquater a richiedere gli interessi che vennero pagati (solamente nel 2001) in lire 1.889.791.030.

ANGOLA: CEITRAL

Nel 1991 il MAE affida al consorzio Ceitral la realizzazione di un programma in Angola. Nel 1999 il consorzio protesta per il ritardato pagamento del dovuto. Si va in tribunale. Alla fine il MAE deve tirare fuori più di 2 miliardi di lire di interessi e spese.

MOZAMBICO: CMC

La CMC di Ravenna ha curato un programma rurale, iniziato nel 1991. Passano anni e di soldi ne arrivano pochi. CMC va in tribunale. Il MAE è costretto a pagare per interessi 870 milioni di vecchie lire. E si potrebbe continuare. Si tratta di soldi buttati, sprecati a causa dell'inefficienza e della paralisi della cooperazione allo sviluppo.

L'organizzazione interna e la politica del personale

Gli anni novanta con la stagione di Mani Pulite, sono stati un periodo nero per la cooperazione italiana che ha sofferto la disattenzione politica dei governi e dei partiti: nessuno dei

governi che si sono succeduti si è mai concretamente impegnato per un suo effettivo rilancio. Il governo di centro-sinistra, nonostante il suo impegno iniziale, non è riuscito a far approvare la riforma della legge 49/87, mentre quello di centro-destra non ha nemmeno previsto una delega per la cooperazione da affidare a un sottosegretario. La cooperazione – e soprattutto le iniziative di carattere umanitario – ha finito per perdere le sue motivazioni originarie legate a valori quali la solidarietà, lo sviluppo, la pace, per divenire sempre più un mero strumento di politica estera, da esibire sul piano internazionale e nazionale. Tutto questo ha portato a una progressiva destrutturazione della DGCS che oramai è del tutto inadeguata a far fronte al suo mandato. Ne è un esempio lampante la carenza di organico di cui soffre, ormai da tempo, la Direzione. Si è passati dalle 580 unità del 1993 alle 448 del 2003, alle 413 del 2004.

Tabella 6 - Personale della DGCS

Categorie di personale	Numero	
	2000	2004
1. Staff del MAE, di cui:		
• Non-diplomatic senior	0	4
• Personale diplomatico	29	29
• Staff amministrativo	167	159
Sub-totale MAE	196	192
2. Personale comandato al MEF	158	118
3. Specialisti dello Sviluppo, di cui:		
• esperti UTC	68	61
• Altro (generici)	24	20
Sub-totale specialisti dello sviluppo	92	81
4. Consulenti	21	22
Totale	467	413

Fonte: DGCS

In particolare la situazione è drammatica per quello che riguarda il numero di esperti: il DAC sottolinea come nessun nuovo esperto è stato assunto dal 1994. A oggi nell'UTC opera solo poco più della metà dei 120 esperti previsti dalla legge del 1987: di questi il 98% ha un'età superiore ai 45 anni e il 52% superiore ai 55 anni. "Queste limitazioni dello staff – continua il DAC – rappresentano un ostacolo alla capacità dell'Italia di utilizzare una crescita dell'APS attratta verso il canale della cooperazione bilaterale". Nel "Peer Review" si sottolinea come il Ministero Affari Esteri abbia in programma per il 2005 l'assunzione di 60 esperti: un obiettivo che il DAC pone come "una misura provvisoria" ma "urgente", ma che sembra di difficile raggiungimento guardando la Legge Finanziaria del 2005, dove per il capitolo di spesa relativo al "Personale" della DGCS è prevista una riduzione di circa 3 milioni di euro (si passa da 29.688.290 a 26.734.482). Senza contare che, tra le misure previste dal Governo per coprire finanziariamente la riforma fiscale, è previsto anche il blocco del *turn-over* nel pubblico impiego per i prossimi tre anni! Alla DGCS invece sono fiduciosi che entro il 2005 si faranno nuovi concorsi: della serie l'ottimismo della volontà.

Scheda 6. Fotocopie, un lusso!

L'insufficienza delle risorse non riguarda solo il personale, ma anche le risorse materiali della DGCS. A giugno 2002 erano a disposizione dell'UTC, una struttura dove lavorano ben 150 persone, solo due fotocopiatrici. Le prospettive per il futuro non sembrano essere migliori: nella Finanziaria per il 2005, infatti, le previsioni di spesa per la voce "Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili e impianti", ad esempio, sono di 3.188.000 euro con una diminuzione di ben 11.000.000 di euro rispetto al 2004 (-77,5%)! Dicono al ministero che ora, 2005, la situazione sia migliorata e si possa fare qualche fotocopia in più: non ci risulta.

È sempre il "Peer Review" del DAC a mettere in evidenza come una debolezza del sistema italiano sia il fatto che molti diplomatici e una larga parte dei funzionari "comandati" da altri ministeri, si avvicendano continuamente nella DGCS, mentre rimangono i lavoratori meno qualificati. Di conseguenza c'è il rischio che "le sfere dirigenziali abbiano una minore professionalità di quella di coloro che da esse dipendono". È evidente che in una situazione di questo tipo, si venga a sviluppare una progressiva demotivazione e frustrazione degli operatori che "in mancanza di una qualsiasi iniziativa di politica del personale svolgono il proprio lavoro in condizioni assolutamente precarie. In tale contesto si affermano pratiche di totale deresponsabilizzazione e proliferano conflitti interpersonali di tipo *nevrotico* totalmente slegati, cioè, dalla sostanza del lavoro svolto e orientati all'affermazione della propria individualità" (Tassara, 2002). La DGCS si è progressivamente trasformata in un luogo di transito, in cui svolgere solo temporaneamente il proprio lavoro; un luogo da cui scappare il prima possibile. Questo significa che coloro che vi lavorano da molto tempo sono ormai demotivati, coloro che arrivano hanno bisogno di essere formati per poter essere operativi, cosa quanto mai complicata in una situazione strutturale come quella che abbiamo appena descritto.

Scheda 7. "Se questa è la vostra cooperazione...": il caso di Eduardo Missoni

Un caso emblematico della situazione insostenibile e disincentivante in cui si vengono a trovare funzionari e alti dirigenti dalla DGCS è quello di Eduardo Missoni. Il medico, esperto in medicina tropicale, con importanti esperienze in Nicaragua e in Messico, il 31 agosto del 2002 rassegna le dimissioni da Responsabile per la cooperazione socio-sanitaria con l'America Latina e la gran parte dell'Africa subsahariana, dopo oltre quindici anni di attività. Lo fa con una lettera datata 24 luglio, con un elenco di motivazioni tecniche e personali, nella quale Missoni sottolinea una insostenibile carenza strutturale evidenziata dal continuo cambio ai vertici, spesso in mano a "funzionari senza alcuna esperienza previa in Cooperazione e, come evidente, con una permanenza nell'incarico insufficiente ad acquisirne"; tale carenza è aggravata dalla "mancanza di un quadro organico di procedure" e dall'imprevedibilità e discrezionalità dell'interpretazione delle norme esistenti.

Missoni si sofferma anche sull'uso improprio degli strumenti operativi d'emergenza: "Numerosi sono i programmi di emergenza rifinanziati di anno in anno, a volte sotto mentite spoglie, senza soluzione di continuità; iniziative con personale espatriato che da anni è in missione breve, privato, tra l'altro, dei diritti derivanti da missioni di identica durata realizzati in missione lunga senza interruzioni surrettizie"; e mette in evidenza come la mancanza di trasparenza sia ormai una normale procedura operativa, attraverso le "indicazioni volte a mantenere il più possibile indefinite le proposte di finanziamento (...) al fine di evitare le osservazioni dell'Ufficio di Ragioneria, il più delle volte inevitabili laddove la tipologia dell'intervento fosse stata resa palese".

Missoni parla poi, più nello specifico, della sua situazione personale, raccontando i guai che l'attuale governo gli ha fatto passare per aver rilasciato un'intervista a "Famiglia Cristiana", fino al punto di ricevere minacce, neanche troppo velate, da parte del funzionario preposto che "di fronte a due testimoni tentò di convincermi a dichiarare che mai più avrei parlato con un giornalista".

Missoni aveva già presentato le dimissioni all'indomani della tragedia del G8 a Genova, quando "mi venni a trovare in una posizione particolarmente imbarazzante, di fronte ai miei interlocutori stranieri che chiedevano chiarimenti in merito a documenti della cui formulazione mi veniva attribuita la responsabilità e che in virtù dell'incarico assegnatomi avrei dovuto almeno conoscere. Senza che io ne fossi informato la Presidenza italiana del G8 aveva distribuito ai nostri partner nuove proposte in tema di sanità, che stravolgevano l'agenda formalmente trasmessa all'inizio dell'anno e sulla quale il gruppo di esperti sanitari stava lavorando".

Siamo, dunque, allo sfascio più totale, se è vero che la stessa Direzione Generale, per bocca del direttore Giuseppe Deodato ha lanciato a più riprese l'allarme sulla carenza di risorse a disposizione, e se un organismo internazionale quale la DAC, chiude la parte del "Peer Review" relativa all'organizzazione e alla gestione del personale con un ammonimento alquanto severo: "In base a criteri di priorità l'Italia dovrebbe riformare il suo attuale sistema di gestione del personale per la cooperazione allo sviluppo. Se possibile questo dovrebbe essere fatto nel più ampio contesto di una generale riforma dell'amministrazione degli aiuti, con un'attenzione particolare sulla pianificazione del personale".

3. La cooperazione allo sviluppo... delle imprese

I casi della SACE e dell'Iraq

Un aspetto grave della situazione dei pochi fondi per la cooperazione è che una gran parte viene "legata" agli investimenti delle imprese italiane che operano all'estero, nel quadro dell'"internazionalizzazione" del *made in italy*, sanciti da una riforma quadro del settore commerciale promossa sin dal 1999 e ulteriormente rivista con la legge finanziaria del dicembre 2003. In altre parole, l'aiuto allo sviluppo fornito dall'Italia ai paesi poveri viene legato al fatto che i progetti utilizzino apparecchiature italiane o che i servizi vengano forniti da imprese italiane, talvolta incorrendo in quello che viene definito "aiuto legato" – o *tied aid* – una pratica che secondo numerosi accordi internazionali andrebbe progressivamente eliminata.

In questo modo la differenza tra aiuto alla cooperazione e sussidi alle imprese appare quanto mai labile. È forte il dubbio che, come è già accaduto diverse volte in passato, i soldi per la cooperazione vengano impiegati in molti casi per sostenere le imprese nostrane affidandogli appalti all'estero che spesso non hanno nessuna utilità per le popolazioni del Sud del mondo in termini di lotta alla povertà. La maggior parte dei soldi destinati dall'Italia per l'aiuto alla cooperazione tornano così nel nostro stesso paese sotto forma di fatturato e di profitti per le imprese che realizzano le opere e prestano i servizi oggetto di questo aiuto internazionale. In questo discorso giocano un ruolo fondamentale le Agenzie di Credito all'Esportazione (ACE). Per questo è necessario fornire una chiave di lettura per meglio capire le connessioni e i meccanismi che sono stati messi in piedi per sostenere le imprese italiane all'estero a scapito dei fondi dell'"aiuto allo sviluppo" o mascherati da cooperazione, la quale risulta sempre più irrisoria e subordinata a una pura logica commerciale di "diplomazia economica".

Le ACE e il sostegno alle imprese

Quando un'impresa italiana investe all'estero, deve considerare il rischio che la controparte del paese dove si realizza l'investimento non paghi, per motivi commerciali, politici, o per qualunque altro motivo. Visto che per la singola impresa è difficile, se non impossibile, potere citare in giudizio uno stato straniero, o comunque reclamare il pagamento, tutti i

paesi industrializzati hanno da tempo creato delle agenzie pubbliche di credito all'exportazione o di assicurazione. In Italia la principale è la SACE, ma esistono anche altre agenzie, quali la SIMEST o la Fimest. Queste agenzie hanno lo scopo di assicurare le imprese che investono all'estero, e garantire i loro investimenti e i loro guadagni nel caso il paese straniero non rispetti i suoi impegni. Le ACE sono organismi a controllo pubblico, o misto pubblico-privato, che hanno quindi lo scopo primario di sostenere gli investimenti all'estero delle imprese, in particolare nel caso della SACE assicurandone le operazioni contro il rischio commerciale e politico. Queste agenzie giocano un ruolo molto importante nei diversi paesi industrializzati, in quanto agevolano il commercio e gli investimenti all'estero delle imprese di un paese.

Ad esempio la SACE fornisce una copertura del rischio politico che arriva fino al 95% dell'importo dell'investimento. In caso di colpo di Stato, cambiamento di regime, o qualunque altro avvenimento che dovesse accadere nel paese straniero, in ogni caso l'impresa è certa di rientrare della quasi totalità dell'investimento effettuato, tramite un'eventuale richiesta di indennizzo alla SACE. In caso di indennizzo accordato, l'agenzia assicuratrice subentra all'impresa quale creditrice nei confronti di questo paese. Visto che la SACE è una società interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, questo equivale a dire che il governo italiano, con un potere negoziale enormemente superiore a quello della singola impresa, diviene il titolare di quel credito.

La SACE non è l'unica agenzia in Italia per l'assicurazione e il sostegno alle imprese italiane che investono all'estero. La SIMEST è la "finanziaria di sviluppo e promozione delle imprese italiane all'estero". È una SpA controllata dal governo italiano, con la partecipazione minoritaria di banche, imprese, associazioni imprenditoriali e di categoria. Il suo scopo principale è quello di promuovere il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane. La SIMEST in particolare può acquistare fino al 25% del capitale di imprese estere che siano già partecipate da imprese italiane, oltre a fornire diversi altri servizi di credito per assistere le esportazioni italiane da quando ha assunto nel 1999 queste funzioni dal MedioCredito Centrale, oggi privatizzato e parte del gruppo Capitalia. Nel 2003 la SIMEST ha avuto nuove partecipazioni in imprese all'estero per circa 50 milioni di euro, portando il suo portafogli complessivo di partecipazioni a 521 milioni. Inoltre, il credito assistito dai programmi SIMEST nel 2003 è stato di circa 2.700 milioni di euro.

Per sostenere gli investimenti privati in aree ritenute strategiche per l'internazionalizzazione del "Sistema Italia", quali Mediterraneo, Africa, Medio Oriente, Balcani, Federazione Russa (con ampliamento ad altri paesi della CSI) e Cina, sono stati attivati Fondi pubblici di *Venture Capital* che si aggiungono a una quota di partecipazione della SIMEST. Tali Fondi consentono una partecipazione (SIMEST + Fondo di *Venture Capital*) fino a un massimo del 49% del capitale delle imprese estere promosse da aziende italiane. Pochi mesi fa è stato inoltre istituito un "Tavolo per il Mediterraneo" che vede la partecipazione, oltre che del nostro paese, di diversi paesi del Nord Africa. Nell'ambito di queste attività dovrebbe essere creata la Fimed, una finanziaria per aiutare le imprese italiane che vogliono investire nei paesi dell'area mediterranea.

Ricordiamo che nel rapporto curato dalla Campagna Sbilanciamoci! si evidenzia come il fondo per le politiche migratorie, per il sostegno e l'accoglienza dei migranti – diverso dai fondi per la creazione dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT) – sia passato dai 56 milioni di euro del 2001 ai 39 del 2002, fino ai 7 milioni del 2003. Inoltre, mentre ingenti nuovi fondi vengono destinati a sostenere gli investimenti delle imprese italiane nei paesi del Nord Africa, si tagliano i fondi per progetti di cooperazione, anche verso questi stessi paesi. Al di là delle singole cifre, colpisce quindi un indirizzo di politica estera che sembra dettato unicamente da un approccio di "repressione e apertura dei mercati", invece che un aiuto alla cooperazione per cercare di venire incontro ai problemi dei paesi del Sud, anche di quelli geograficamente a noi più vicini.

SACE e debito estero

Oltre all'esposizione per le operazioni in corso, la SACE risulta oggi titolare di recuperi da effettuare verso "paesi in via di sviluppo e a economia in transizione" per 10.535 milioni di Euro. Questi risultano da indennizzi pagati a imprese italiane operanti all'estero che erano assicurate dalla SACE ma anche contro-assicurate dai paesi ospiti in caso di *default* dell'operazione. Questa cifra rappresenta circa la metà del debito complessivo che il Sud del mondo deve all'Italia. A ciò va aggiunto che negli ultimi tre anni la SACE ha effettuato recuperi per poco più di un miliardo di euro all'anno e che più un miliardo di euro del debito controllato dalla SACE è già stato cancellato dal governo, con l'utilizzo dei fondi destinati all'aiuto allo sviluppo, in applicazione della legge 209 del 2000. Infine, secondo questa norma, ancora 839 milioni del rimanente debito SACE dovranno essere cancellati. In troppi casi il meccanismo di assicurazione pubblica è stato utilizzato con molta leggerezza per finanziare le opere cosiddette "cattedrali nel deserto", se non il commercio delle armi, approfittando di regimi corrotti o autoritari nel Sud del mondo, al fine di favorire la crescita e i guadagni delle imprese nostrane. L'impresa è quindi in ogni caso certa di rientrare del proprio investimento, mentre il paese vede aumentare il proprio debito estero. Questo meccanismo è, infatti, alla base della creazione della maggior parte del debito estero dei paesi in via di sviluppo: complessivamente, le ACE controllano più del 20% del debito estero che sta strangolando le economie dei paesi in via di sviluppo.

a. Il caso Iraq

Ogni cittadino italiano, neonati compresi, è creditore di poco più di venti euro nei confronti della popolazione irachena, per debiti accumulati durante la dittatura di Saddam Hussein. A questo risultato si arriva facilmente considerando che la SACE vanta crediti sull'Iraq per 1.346 milioni di euro, accumulati prima assicurando e poi indennizzando le imprese italiane che hanno operato in Iraq, a fronte di una contro-assicurazione concessa da Saddam alla SACE. L'Iraq è un esempio emblematico di quello che viene definito il "debito odioso", ovvero accumulato durante la dittatura di Saddam Hussein sulle spalle del popolo iracheno per acquistare armi e per grandi progetti che hanno rafforzato la stessa dittatura e arricchito le imprese occidentali, senza portare beneficio né alcuno sviluppo alla popolazione.

Non solo non ci è dato sapere quali impatti sociali e ambientali abbiano avuto i programmi delle imprese private e se hanno mai portato un qualche beneficio o sviluppo alle popolazioni locali, ma il cittadino, e addirittura i parlamentari italiani, non possono nemmeno sapere per quali operazioni o progetti queste garanzie siano state concesse. È forte il dubbio che dietro questa cortina impenetrabile si nascondano progetti, in Iraq come in molti altri paesi, di scarsa o nulla utilità per i paesi beneficiari, se non addirittura con impatti sociali e ambientali devastanti, quali quelli nel campo dell'industria del nucleare e degli armamenti. In ogni caso si tratta di progetti per i quali le imprese italiane sono state indennizzate con i soldi dei contribuenti, grazie alle garanzie SACE, praticamente per l'intero importo dell'investimento. Inoltre, tra le banche che hanno operato in Iraq negli anni ottanta e novanta spicca ad esempio la BNL, invischiata nello scandalo Atlanta e della vendita del super-cannone a Saddam, la cui produzione era iniziata nei cantieri di Genova. Per quanto riguarda il debito di competenza della SACE, a questo punto, le possibilità sembrano solamente due: o gran parte del miliardo e passa di dollari verrà pagato, sotto forma di restituzione del debito e con gli interessi del caso dal popolo iracheno, o, nel caso auspicabile che questo debito odioso venga cancellato, saranno i cittadini italiani ad accollarsi questo costo. Al riguardo, recentemente i paesi donatori all'interno del Club di Parigi si sono accordati su una cancellazione dell'80% del debito iracheno.

In pratica o i cittadini iracheni o quelli italiani hanno finanziato senza saperlo le imprese italiane che realizzavano profitti con la dittatura di Saddam per oltre un miliardo di dollari, per investimenti dei quali non abbiamo nemmeno il diritto di conoscere la natura o lo scopo. Da notare, infine, che l'ammontare del credito SACE verso l'Iraq fu portato nel suo valore attuale a zero dopo la prima guerra del Golfo nel 1991, generando delle minusvalenze nel bilancio SACE; qualora un nuovo governo iracheno ripaghi anche solo il 20% alla SACE, questa avrà in ogni caso una plusvalenza, ossia un guadagno netto contabile in bilancio.

b. La cartolarizzazione del debito

Oltre al rischio di una trasparenza e democraticità ancora più insufficienti di quelle attuali è necessario prendere in considerazione anche altre possibili conseguenze di una privatizzazione della SACE. Ricordiamo che oltre i due terzi del debito estero da cancellare grazie alla legge 209 è detenuto proprio da questa società. Negli ultimi tempi sono circolate delle voci secondo le quali la stessa SACE starebbe pensando di realizzare una cartolarizzazione di parte dei crediti ancora vantati nei confronti dei paesi del Sud. La cartolarizzazione (o *securitization*) è un'operazione finanziaria attraverso la quale crediti illiquidi vengono trasformati in titoli di credito liquidi e trattabili sul mercato. Per semplificare, una banca che ha dei crediti illiquidi verso terzi, come ad esempio mutui sulla casa, vende questi crediti a una società apposita (chiamata società veicolo) che emette delle obbligazioni. Queste obbligazioni, a differenza dei mutui, possono essere trattate sul mercato, e quindi la banca, pur mantenendo la proprietà nominale dei mutui, incassa subito il loro valore lievemente scontato, mentre la società veicolo grazie a questa maggiore liquidità del titolo guadagnerà sulla differenza tra le rate dei mutui che riceve e gli interessi sulle obbligazioni che deve pagare agli investitori.

Nel caso della SACE, questa operazione permetterebbe di trasformare in liquidità immediatamente disponibile dei crediti difficilmente esigibili, quali vecchi crediti accumulati con i paesi del Sud. In pratica, mentre in tutti i paesi creditori si sta discutendo da anni su quale debito estero cancellare e in quale forma, la SACE potrebbe così disfarsi di questo stesso debito, cedendolo ad esempio alle banche private e alle altre istituzioni finanziarie, quali fondi di investimento e fondi pensione. Questi ultimi potrebbero poi "rivendere" queste quote di debito a privati e piccoli risparmiatori, inserendo quote di debito estero nei loro portafogli di investimento, magari senza neanche comunicarlo in forma adeguata. Al riguardo va ricordato che nel rapporto annuale di attuazione della legge 209, a differenza del debito generato dai crediti d'aiuto, le specifiche operazioni inerenti il debito SACE cancellato non sono rese pubbliche. I crediti SACE sono in molti casi costituiti da somme difficilmente esigibili, ad esempio perché risalenti a vecchi prestiti ormai già ampiamente ripagati con gli alti interessi del prestito stesso, o perché vantati nei confronti dei paesi più poveri e altamente indebitati del pianeta, che dovrebbero vedere cancellato questo loro debito, o perché si tratta di "debito odioso". In tutti questi casi i crediti dovrebbero quindi essere azzerati e generare delle minusvalenze nel bilancio dei creditori, a partire dalla SACE. La cartolarizzazione del debito estero potrebbe, quindi, portare a diversi "vantaggi": tra tutti l'immediata liquidità e disponibilità di cassa per nuovi prestiti e l'alleggerimento di partite economiche difficilmente esigibili e che porterebbero a iscrivere significative perdite a bilancio nei prossimi anni. La cartolarizzazione della SACE permetterebbe di portare in "dote" subito al Ministero dell'Economia e delle Finanze una cifra considerevole per fare cassa e poi in futuro agli investitori privati una situazione contabile notevolmente migliore.

Conclusioni

Al di là della questione del debito e di come la SACE potrebbe gestirlo nei prossimi tempi, questo problema porta ad alcune considerazioni di carattere più generale. Da una parte, infatti, i fondi destinati alla cooperazione internazionale si riducono sempre di più, mentre, i soldi per il sostegno alle imprese italiane non sembrano invece conoscere lo stesso periodo di magra. Mentre la torta della cooperazione sta diminuendo, in sostanza i pochi soldi a disposizione per la politica estera e di cooperazione dell'Italia vengono destinati alle imprese e ad assicurare l'internazionalizzazione e il business delle imprese italiane all'estero. Inoltre, come menzionato all'inizio, anche i pochi fondi per l'aiuto allo sviluppo vengono utilizzati quasi integralmente per giri contabili riguardanti la cancellazione del debito estero dei paesi più poveri o per sostenere le imprese italiane all'estero.

A fronte della riduzione dei fondi per la cooperazione si procede al rafforzamento del sostegno alle imprese italiane, in particolare con l'aiuto diretto all'internazionalizzazione delle imprese italiane investendo nel capitale di rischio di imprese estere e facilitando crediti all'export e la copertura assicurativa alle imprese italiane che investono all'estero in paesi a rischio; tutto ciò senza alcuna trasparenza.

Il quadro che ne emerge appare davvero desolante. È necessario da subito invertire drasticamente la rotta oggi intrapresa in materia di politica estera e impegni economici

dell'Italia. L'aumento di eventuali fondi per la cooperazione non deve e non può essere destinato a fornire sussidi occulti alle nostre imprese. Sul lato del sostegno alle imprese le modifiche auspiccate sono altrettanto profonde. In primo luogo è necessario rimettere in discussione la privatizzazione della SACE e bloccare qualunque tentativo di un'eventuale cartolarizzazione dei crediti detenuti nei confronti dei paesi del Sud del mondo. La SACE e la SIMEST dovrebbero inoltre adottare e implementare da subito delle rigorose linee guida per valutare l'impatto sociale, ambientale e l'efficacia in termini di lotta alla povertà delle proprie operazioni. È altrettanto urgente che queste agenzie migliorino drasticamente la propria trasparenza. È in questa direzione che è necessario muoversi da subito per fare sì che l'aiuto allo sviluppo sia davvero uno strumento per la lotta alla povertà e non una misura più o meno celata per sostenere e sussidiare le imprese italiane e per aprire nuovi mercati.

4. Finché c'è guerra c'è speranza

Come far passare le missioni di guerra per aiuti umanitari

Molti anni fa – era la seconda metà degli anni ottanta nel pieno della perestrojka e dell'avvio dei processi di disarmo – l'allora Presidente della Repubblica italiano, Sandro Pertini intervenne all'europarlamento di Strasburgo e invitò a “svuotare gli arsenali e riempire i granai”. In Italia questo non è avvenuto, anzi è successo l'opposto: da una parte si sono ridotti i fondi per la cooperazione e dall'altra si sono aumentate le spese militari. La professionalizzazione delle Forze Armate e i programmi di riarmo hanno fatto aumentare le spese militari dal 2000 a oggi di ben oltre il 20%.

Nella finanziaria del 2005 l'aumento del bilancio della Difesa è del 5% (quasi un miliardo di euro), mentre è previsto anche un fondo speciale per le missioni militari all'estero di 1 miliardo e 200 milioni. Per ottenere questi finanziamenti la propaganda dei governi e delle Forze Armate non esita a far ricorso alla retorica delle missioni di pace e umanitarie: il tutto per camuffare la corsa al riarmo. La portaerei Cavour – in fase di costruzione avanzata e che si stima possa costare 1 miliardo e 900 milioni di euro (cioè tre volte di quanto si spende annualmente in Italia per la cooperazione) – non servirà certo per portare aiuti umanitari. Una portaerei – oltre per aiutare con commesse l'industria militare – serve per essere impegnata in scenari di guerra.

Riportiamo nella Tabella 7 (nella pagina seguente) i dati del bilancio della Difesa relativi alle spese della “Funzione Difesa” (cioè i costi delle Forze Armate) da cui si evince che aumentano del 7,5%:

Tabella 7 - Spesa per la “Funzione Difesa”

Funzione difesa - Articolazione delle spese			
Settori di spesa	2004	2005	Differenza%
Personale (in servizio permanente, civile, ecc.)	7.539,40	8.026,40	+ 6,50%
Esercizio Formazione e addestramento Infrastrutture Esigenze Interforze Funzionamento Provvidenze Fondo consumi intermedi	3.409,00	3.771,00	+ 10,60%
Investimento Ricerca e sviluppo Ammodernamento Mezzi materiali Infrastrutture	3.200,50	3.409,00	+ 6,50%
Totale	14.148,90	15.208,40	+ 7,5

Fonte: Bilancio dello Stato, Tabella 12, 2005

Le missioni militari vengono chiamate “missioni di pace”. Nel caso dell’intervento in Kosovo si è parlato di “guerra umanitaria” e nel caso dell’Iraq, la missione militare italiana è stata presentata come un intervento di pacificazione con finalità umanitarie e di ricostruzione. Sempre di più l’intervento militare viene presentato surrettiziamente come una forma di cooperazione e di aiuto umanitario. È una tendenza non solo italiana, ma anche internazionale. Proprio da alcuni mesi l’OCSE sta discutendo se e come conteggiare le spese militari per missioni all’estero (definite come missioni di mantenimento della pace e della sicurezza) come Aiuto Pubblico allo Sviluppo. A grandi falcate si sta rischiando di arrivare a un doppio risultato convergente: la contabilizzazione delle spese militari per missioni all’estero nelle spese per la cooperazione allo sviluppo e la subordinazione delle attività di cooperazione e di aiuto umanitario alle missioni militari, spacciate come missioni di pace o di peace keeping.

Guardiamo più da vicino i dati delle missioni militari italiane all’estero. Queste non vengono finanziate con i soldi del Bilancio della Difesa, ma con fondi speciali e specifici provvedimenti. Nella Finanziaria 2004 la spesa prevista (extra bilancio della Difesa) era di un miliardo e 200 milioni di euro. Lo stesso è successo nel 2005. Come sono stati ripartiti e utilizzati questi soldi? Dall’inizio di *Antica Babilonia* – la missione in Iraq – ci sono stati tre decreti (10 luglio 2003, n.165; 20 gennaio 2004, n. 9; e 30 luglio 2004, n.207). Nonostante si sia tanto parlato di missione di pace e umanitaria, nel primo si stanziavano 232.451.241 euro per la missione militare, mentre per gli aiuti umanitari meno di un decimo, 21.554.000. Nello stesso decreto si prevedono 358.355.586 di spesa per le altre missioni

all’estero. Nel decreto del gennaio 2004 il costo previsto per la missione in Iraq era di 209.017.084, i soldi per le azioni umanitarie 11.627.450, quelli per le altre missioni 292.919.802 per l’anno 2004. Nell’ultimo decreto approvato si prevedevano 308.001.889 per la missione in Iraq nel suo complesso. Gli aiuti umanitari, come sarebbe naturale dopo un anno di missione che si vuole non di occupazione ma di sostegno alla popolazione, dovrebbero ora aumentare. Così non è. In complesso, fino a oggi sono stati stanziati per la missione in Iraq più di 630 milioni di euro. Se a questi sommiamo i soldi per l’Afganistan arriviamo intorno a un miliardo. Vi sono poi le altre missioni come quelle in Bosnia, Kosovo e Timor Est.

Vi è poi un altro nesso tra spese militari e cooperazione allo sviluppo: è quello tra produzione/esportazione di armi e violazione dei diritti umani. Una buona parte dell’esportazione delle armi è rivolta proprio verso i paesi del Sud del mondo, e verso quei paesi che violano i diritti umani, che sono in guerra, che sono retti da dittature. In questa legislatura è stata praticamente cancellata la legge 185 del 1990, che metteva degli argini al commercio delle armi verso paesi in guerra e retti da dittature. Ma la *deregulation* dalla legge era già avvenuta da prima. Nel 2002 sono state concesse 626 autorizzazioni all’esportazione per un totale di 920,155 milioni di euro. Tra i paesi verso cui esportiamo armi ci sono (oltre ad altri paesi europei) il Kuwait, Singapore, Arabia Saudita, Malaysia, Venezuela, Turchia, Algeria, Siria, Pakistan, Giordania, quasi tutti gli stati petroliferi del Golfo, Filippine. Come si può vedere, prima della trasformazione della 185, lo spirito della legge era abbondantemente tradito. Tutto ciò dimostra come l’economia di guerra, la spesa pubblica e l’enorme comparto industriale siano legati a doppio filo. In questo l’Europa è straordinariamente compatta. Tanto da arrivare a ipotizzare di dispensare le spese militari dal rispetto dei parametri previsti dal Patto di Stabilità. Mentre, insomma, si raccomandano tagli alla spesa in tutti i comparti sociali (e si fanno pesanti tagli sulla cooperazione allo sviluppo), molto si fa e si è disposti a fare per armarsi, produrre e vendere armi.

5. Poca cooperazione, molta repressione

La criminalizzazione dell'immigrazione

In molti altri paesi si sono avviate interessanti iniziative ed esperienze di cooperazione tra organizzazioni di immigrati e le loro comunità d'origine. Niente di questo è avvenuto in Italia. Anzi i soldi spesi dal governo italiano sull'immigrazione sono andati per oltre l'85% dei fondi a politiche repressive, quali il respingimento e il pattugliamento terrestre o navale alle frontiere, la costruzione di nuovi CPT (Centri di Permanenza Temporanea), l'espulsione degli immigrati senza permesso di soggiorno. L'analisi degli allegati alle leggi finanziarie e dei due rapporti pubblicati dalla Corte dei conti dedicati al controllo della gestione delle risorse previste in materia di immigrazione (anni 2002 e 2003) ci permette di fornire alcuni dati che mostrano in modo molto evidente, caso mai ce ne fosse bisogno, come l'attenzione dei governi sia prevalentemente centrata invece che sulle politiche positive (di integrazione, assistenza, istruzione, eccetera e anche di cooperazione allo sviluppo) sulle azioni "di contrasto" (finanziamento dei Centri di Permanenza Temporanea, respingimento alle frontiere, pattugliamento delle coste, eccetera) all'immigrazione.

Tabella 8 - Risorse per le attività di sostegno e contrasto dell'immigrazione

Esercizi finanziari	Politiche di sostegno	Politiche di contrasto	Totale
2002	63.404.004,00	65.469.100,00	128.873.104,00
2003	38.617.768,00	164.794.066,00	203.411.834,00
Totale	102.021.772,00	230.263.166,00	332.284.938,00

Fonte: Corte dei conti – Programma di controllo 2003 – Elaborazione corte dei conti su dati tratti dal sistema RGS – Cdc

La Corte dei conti ci fornisce i dati su ciò che è stato effettivamente speso in materia di immigrazione e asilo (stanziamenti definitivi) negli anni 2002-2003: nei due anni su circa 332 milioni di euro, 230 sono stati destinati alle azioni di contrasto tra le quali la costru-

zione dei CPT fa la parte del leone. Se integriamo i dati offerti dalla Corte dei conti, con quelli desumibili dagli allegati alle leggi finanziarie (stanziamenti iniziali), scopriamo che nei soli anni 2002-2004 lo stato ha stanziato circa 320.547.698 di euro per la costruzione di CPT. Risalendo all'anno di istituzione dei CPT l'ammontare complessivo sale a circa 356 milioni di euro. Con questa somma si sarebbero potuti finanziare all'incirca 200 progetti di media importanza nei Paesi in via di sviluppo (PVS) con protagoniste le comunità immigrate: si sarebbero potute beneficiare almeno 50.000 persone, creare diverse centinaia di posti di lavoro e salvare dalla disperazione migliaia di persone. Se indirizzati verso i paesi di origine dei flussi verso l'Italia, ciò avrebbe potuto portare qualche beneficio anche alla gestione – evitando la criminalizzazione e il razzismo – di un fenomeno sociale di grande importanza.

Tornando ai CPT, questi non hanno in ogni caso assolto effettivamente la loro (comunque deleteria) funzione: garantire l'identificazione delle persone colpite da provvedimento di espulsione e quindi l'esecuzione del rimpatrio. Al massimo (nel 2003), lo stato è riuscito a espellere il 48% delle persone trattenute nei centri. In 5 anni 66.456 persone sono state trattenute nei CPT (sarebbe interessante vedere quante in realtà siano le persone che vi sono tornate più volte), di queste solo 24.666 sono state effettivamente espulse, ovvero meno della metà. Vale a dire lo Stato ha letteralmente buttato la metà dei soldi che ha investito nei CPT.

Anche chi pensasse davvero che la priorità del Governo deve essere quella di espellere chi non è provvisto di permesso di soggiorno, non potrebbe non concludere che i soldi per i CPT sono spesi male. Se poi andasse a vedere la disparità che caratterizza le varie convenzioni stipulate tra i diversi "enti gestori" dei centri e le prefetture, grottesca al punto che i costi di "ospitalità" pro capite dei trattenuti variano da un minimo di 30,54 euro al giorno (CPT di Agrigento, convenzione 2003) a un massimo di 80,70 euro (CPT di Bologna, convenzione 2003), concluderebbe che i CPT rappresentano un giro d'affari interessante per soggetti privati che dei diritti umani non si preoccupano, ma sono invece molto interessati a stipulare convenzioni lucrose al di fuori di ogni controllo che ne verifichi la gestione. Le spese per i CPT sono solo una delle voci di bilancio che finanziano le "politiche di contrasto", l'altro grosso capitolo è costituito dalle spese sostenute dallo stato per eseguire i provvedimenti di respingimento e di espulsione. Ecco i dati raccolti dalla Corte dei conti presso il Ministero degli Interni, Dipartimento pubblica sicurezza - servizio immigrazione:

Tabella 9 - Immigrati respinti o espulsi anni 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Immigrati respinti alla frontiera o subito dopo l'ingresso	48.437	42.221	41.058	43.795
Immigrati rintracciati sul territorio ed effettivamente allontanati	23.955	27.042	36.641	44.706

La percentuale di persone espulse che sono state accompagnate alla frontiera supera il 50% in tutti gli anni considerati. Purtroppo la Corte dei conti non ci dice nulla sui costi sostenuti dallo Stato per affittare i voli charter utilizzati per i rimpatri e per pagare il personale di pubblica sicurezza che compie l'accompagnamento, né è possibile desumere in modo esaustivo questi dati dall'analisi degli allegati alle leggi finanziarie. Ma si tratta sicuramente di costi significativi.

Passiamo ad analizzare brevemente alcune voci di bilancio relative alle cosiddette "politiche di sostegno". La più consistente, almeno fino al 2002, era rappresentata dal Fondo per le politiche migratorie, fondo che in minima parte veniva assegnato allo Stato e per la parte più consistente alle regioni, alle quali la legge demanda l'attuazione delle politiche di integrazione. Fino al 2002 è possibile ricostruire quanto è stato complessivamente stanziato, perché pur essendo confluita nel Fondo per le politiche sociali la quota destinata alle regioni, lo Stato prevedeva comunque un vincolo di destinazione, vincolo scomparso con la legge finanziaria 2003. In sostanza attualmente ogni regione può decidere come utilizzare il Fondo per le politiche sociali e, in epoca di tagli ai trasferimenti agli enti locali, è facile prevedere che soprattutto in alcune regioni, i primi a essere tagliati sono i servizi/interventi per i migranti.

Tabella 10 - Fondo per le politiche migratorie: anni 1998-2002

Anni	Lire	Euro	Di cui alle regioni lire	Di cui alle regioni euro
1998	70.500.000.000	36.410.211	56.400.000.000	29.128.169
1999	91.000.000.000	46.997.577	54.400.000.000	28.095.255
2000	81.000.000.000	41.833.008	54.400.000.000	28.095.255
2001	109.230.330.388	56.412.771,62	92.984.258.910	48.022.375,96
2002		39.250.044,83		33.466.407,00
2003		7.000.000,00 quota assegnata allo Stato		confluita in risorse indistinte
Totale		227.903.612,45		166.807.462

Fonte: Lunaria su dati tratti da Corte dei conti – Programma di controllo 2002 - Programma di controllo 2003

* Dati presi dal decreto del Ministero del Lavoro 8 febbraio 2002 pubblicato in G.U. 9 maggio 2002 n. 107 di ripartizione del fondo politiche sociali- Tab.1

Oggi dunque, per valutare quanto viene investito in Italia nelle politiche di integrazione dei migranti, sarebbe necessario analizzare le disposizioni di bilancio delle singole regioni, dato che le relazioni sulle attività svolte sono alquanto deficitarie. Le risorse investite fino a oggi, se si considerano tutti gli ambiti che le politiche di integrazione dovrebbero ricoprire (dall'accoglienza all'insegnamento della lingua italiana, dal sostegno alle attività inter-

culturali al sostegno alle associazioni di migranti, alle azioni di supporto all'orientamento sociale, lavorativo e legale) risultano inadeguate, ma l'elemento che desta maggiore preoccupazione è l'assenza di una pianificazione nazionale degli interventi, requisito fondamentale per la predisposizione di una vera, equa ed efficace politica di inserimento sociale dei migranti. Il decentramento delle competenze alle regioni e agli enti locali, permette (o dovrebbe permettere) di avviare politiche adeguate ai bisogni presenti sul territorio; ma in assenza di un coordinamento degli interventi a livello nazionale, rischia solo di moltiplicare la disparità di condizioni tra i migranti che vivono in alcune regioni, magari maggiormente sensibili, e quelli che vivono in altre.

In conclusione le priorità andrebbero nettamente rovesciate: fondi per politiche di inclusione e di integrazione e per programmi di cooperazione che vedano come attori protagonisti le comunità di immigrati.

CASI EMBLEMATICI E STORIE DI INSUCCESSI

6. Balcani, Medio Oriente, Iraq

Storie di ordinari fallimenti

Balcani

Negli anni novanta l'Italia ha avuto un ruolo significativo nella promozione di interventi di aiuto umanitario prima e di cooperazione e ricostruzione poi nell'area dell'Europa sud-orientale. Migliaia di organizzazioni di solidarietà e di enti locali hanno realizzato interventi e progetti in loco con attività di cooperazione decentrata e di comunità. Sono state mobilitate risorse per centinaia di milioni di euro attraverso le raccolte popolari, gli stanziamenti degli enti locali e gli interventi di varie amministrazioni pubbliche (ministeri Affari Esteri, Solidarietà sociale, Sanità, eccetera). Sono stati in quegli anni avviate iniziative significative di coordinamenti come i "tavoli" sulla Bosnia e l'Albania, fino all'approvazione nel 2001 della legge 84 per il sostegno alla ricostruzione dei Balcani, che però è stata realizzata largamente in funzione del sostegno delle nostre imprese nell'area. Da allora l'intervento italiano nell'area è entrato in profonda crisi: assenza di strategie e di coordinamento, carenza e non utilizzo dei fondi, smantellamento di tutte le esperienze positive fino ad allora realizzate. Giusto per dare un esempio la Cooperazione Italiana nel 2003 (ultimo dato disponibile) non ha speso o impegnato un solo euro per progetti o interventi in Bosnia Erzegovina, paese devastato dalla guerra degli anni novanta, dai precari equilibri economici e politici, e area-chiave anche per la politica italiana di cooperazione con i Balcani.

L'impostazione del lavoro delle organizzazioni della solidarietà internazionale nei Balcani ha teso a porre in primo piano l'obiettivo dell'integrazione dei Balcani nell'Unione Europea (si veda l'iniziativa di ICS e Osservatorio Balcani per *l'Europa dal basso e l'Europa oltre i confini*). Questi obiettivi si sono incontrati, solo in parte, con la *politica di prossimità*, strategia con cui l'Unione Europea allargata intende disegnare i rapporti con i suoi futuri vicini. L'obiettivo dichiarato è trasformare i nuovi confini in un'occasione di cooperazione, evitando dinamiche di esclusione e di emarginazione dei paesi che si troveranno sul lato esterno della futura frontiera. C'è ancora molta strada da fare: reticenze e paure impediscono all'Unione Europea di procedere sulla strada di una più decisa integrazione dei Balcani nell'Unione Europea.

Secondo i documenti dell'Unione Europea, "il MAE e gli enti locali italiani attivi nei Balcani possono incidere positivamente sul tema della legalità e della lotta alla criminalità organizzata. I campi di intervento e le attività possibili sono vari: in primo luogo il rafforzamento della cittadinanza sociale e del *welfare* locale come fattore di contrasto del ruolo dei potentati criminali locali (e delle logiche nazionalistiche) come fornitori di protezione, servizi e lavoro in alternativa ai poteri pubblici; in secondo luogo l'inserimento, all'interno delle attività di rafforzamento istituzionale, di programmi e azioni specifiche contro la corruzione a favore della trasparenza e della responsabilità dell'opinione pubblica; in terzo luogo, il ruolo emergente dei partenariati territoriali internazionali come luoghi di gestione integrata e concettata dei flussi migratori, e quindi di creazione di (ridotti) spazi di libera circolazione può essere potenziato e valorizzato per limitare il fenomeno dell'emigrazione illegale, contrastando gli interessi della criminalità in questo campo; in quarto luogo le attività di protezione delle vittime di tratta realizzate da associazioni italiane e sostenute dalle istituzioni locali in Italia, potrebbero essere affiancate da specifiche azioni di sviluppo e creazione di imprese rivolte alle fasce sociali e alle aree geografiche di origine delle vittime."

Purtroppo tutto questo non lascia nessuna traccia negli interventi (assenti) del Ministero degli Affari Esteri degli ultimi anni. Molti fondi della legge 84 sono andati in economia (cioè non sono stati spesi e sono tornati al Tesoro), i progetti approvati sono senza una strategia coerente e dopo talmente tanti anni hanno perso il loro impatto (come i progetti di sostegno alle organizzazioni della società civile che si opponevano a Milosevic, approvati dopo la fine del suo regime); gli impegni solennemente presi dal governo italiano alla Conferenza Ionico-Adriatica del maggio 2000, palesemente disattesi. In questa cornice si colloca anche il fallimento dell'iniziativa italiana dentro la cornice del Patto di Stabilità siglato a Sarajevo il 1° agosto 1999: nonostante gli impegni presi tra il 1999 e il 2000 di sostenere con oltre 200 miliardi di lire progetti sui tre tavoli del Patto (ricostruzione/attività economiche, ricostruzione sociale/democratizzazione, legalità/sicurezza), non più del 20% delle promesse sono state mantenute e con un meccanismo di "cooperazione creativa" molti progetti – iniziati e finanziati prima del Patto di Stabilità – sono stati conteggiati nel nuovo pacchetto degli impegni italiani. Inoltre va ricordato che l'Italia si era impegnata a redigere un "master plan" per i Balcani (impegno preso anche da Franco Bernabè ai tempi della sua direzione della "task force" per i Balcani, 1999/2000), che è rimasto anch'esso disatteso. Una versione più ridotta di questo "master plan" in chiave sociale e comunitaria era stata anche avanzata da alcune organizzazioni (Cespi, Ics, Osservatorio Balcani) che avevano ricevuto a parole il sostegno del Ministero degli Affari Esteri che si era impegnato a finanziare l'operazione. Cosa che non è mai avvenuta. Sono ormai passati tre anni.

Nella finanziaria per il 2005 i fondi da dedicare ai Balcani sono stati praticamente annullati. Dopo tanti proclami e impegni solenni, non c'è praticamente più traccia dei Balcani nella politica di cooperazione e di ricostruzione del nostro paese verso quest'area. La legge che ha regolato negli ultimi anni il flusso di fondi pubblici verso i Balcani era la 84/2001 che prevedeva, nell'articolo 3, l'istituzione di un Fondo per la partecipazione italiana alla stabilizzazione e allo sviluppo dei Balcani, con una dotazione iniziale di 100 miliardi di lire nel

2001 e 100 miliardi di lire nel 2002 (51,6 milioni di euro). Questi 51,6 milioni di euro vengono distribuiti su quattro capitoli di spesa: promozione e aiuto alle imprese per la ricostruzione, 22,2 milioni; cooperazione allo sviluppo, 14,7 milioni; Fondo rotativo, 7,2 milioni; e rafforzamento della sicurezza, 7,5 milioni. Per beghe e conflitti interni al Ministero degli Affari Esteri, la competenza relativa alla legge 84 (per la parte che gli compete) non è della DGCS ma della Direzione Europa con conseguenze negative sull'omogeneità e coerenza degli interventi nell'area.

I fondi relativi a cooperazione allo sviluppo e rafforzamento della sicurezza, che sono quelli gestiti dal MAE, non sono stati impegnati, ovvero non si è trovata una forma di utilizzarli, e sono andati in economia al 31 dicembre 2002, ovvero sono tornati al Tesoro. Esisteva, però, la possibilità di un rifinanziamento annuale del Fondo: infatti la legge finanziaria del 2003 ha disposto ulteriori 25 milioni di euro per il 2003. Questi sono stati dati al fondo rotativo, ovvero al Ministero dell'Economia per una politica di crediti. Sostanzialmente la legge si è limitata a sostenere – anche con la SACE – gli interventi delle imprese. Per il 2004 e 2005 si è deciso di non rifinanziare il fondo. Senza fondi, senza strutture, senza leggi e senza una strategia politica e progettuale, l'Italia ha buttato al vento un patrimonio prezioso di esperienze e iniziative realizzate negli anni novanta (riconosciute anche dall'OCSE come un esempio di buona cooperazione), un bagaglio di conoscenza e di proposte maturate nel corso di questi anni, un possibile ruolo politico, economico e culturale in un'area geografica cruciale per il nostro paese e per le prospettive di pace e di integrazione europea.

Il Medio Oriente

Il primo ministro Berlusconi ha più volte sottolineato come sia centrale per la pace in Medio Oriente promuovere una sorta di “Piano Marshall” per l'intera area, in particolare per la Palestina. Tra la finanziaria 2004 e quella del 2005 il premier ha saputo mettere insieme non più di 300 mila euro, l'equivalente di un piccolo progetto di una ONG. Tra l'altro tra i proclami e la realtà ci si sono messi di mezzo anche i litigi tra le direzioni di una stessa amministrazione: la DGCS – che ne avrebbe la competenza – si è vista sottrarre la titolarità dell'azione di cooperazione nell'area dalla Direzione per i rapporti con i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente (che gestisce i fondi della legge 180/92: “Partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace umanitarie in sede internazionale” che nel 2003 ha versato allora la congrua somma di 25 milioni di euro all'Autorità Nazionale Palestinese). Poco importano le beghe: così però vengono meno la coerenza e l'omogeneità di un'azione efficace nell'area. Nell'introduzione alla tabella del Ministero Affari Esteri relativa alla Finanziaria 2005 si dice esplicitamente che stante l'attuale dotazione dei fondi le iniziative della Cooperazione italiana relative alla Palestina dovranno essere bloccate.

Va detto che già nella finanziaria dell'anno scorso (2004), pur enfatizzando l'impegno italiano (un “elemento prioritario nell'approccio italiano”, dicono agli esteri) per il “Piano Marshall per la Palestina”, le somme erano risibili. Andiamo a vedere le cifre: sono state stanziati le cifre straordinarie di 154 mila euro sulla legge 180/92 (per gli interventi umanitari) e di 100 mila euro sul programma “People to People”: diverse ONG sono capaci di

spendere molto di più. Per il 2005 le tabelle di riferimento degli esteri ci dicono che il residuo non speso dal 2004 è di poco più di 1 milione di euro e i soldi effettivamente stanziati per il 2005 sono 152 mila euro (cap. 4241 della finanziaria 2005).

Di soldi non ce n'è, tanto è vero che anche il neonato programma di sostegno alle municipalità palestinesi, “Le ali della colomba”, alla fine si è affidato alla società civile. Vista la scarsità di fondi per la DGCS si è creato un programma di cooperazione finanziato da MAE (poco) ed enti locali (molto) che sono destinati direttamente al Ministero delle Finanze Palestinese. La DGCS compare solo attraverso l'UTL di Gerusalemme con funzione di partecipazione nel comitato tecnico per l'approvazione dei progetti. I progetti sono però disegnati dal consolato italiano e dagli enti locali italiani in collaborazione con la controparte palestinese, né la DGCS né le ONG locali partecipano alla formulazione degli stessi. In questa maniera si è trovata la maniera di dare un minimo di lustro alle iniziative di cooperazione internazionale attraverso un programma fortemente centralizzato in grado però di utilizzare fondi degli Enti Locali.

L'Iraq

Ormai molti sanno che – a parte qualche primo convoglio di aiuti dopo la fine della guerra – la partecipazione italiana all'azione di cooperazione e di ricostruzione in Iraq è avvenuta sostanzialmente in tre forme: a) con la presenza a Nassyria del contingente militare italiano accompagnato da alcuni interventi e progetti di carattere umanitario, b) finanziando la Croce Rossa Italiana, soprattutto per il suo inutile e costoso (più di 5 milioni di euro) ospedale da campo, c) sostenendo, attraverso le conferenze internazionali dei donatori, gli interventi delle agenzie e delle organizzazioni umanitarie internazionali. Il tutto per poche decine di milioni di euro. Gran parte delle ONG – raccolte nel tavolo di coordinamento per gli aiuti alle popolazioni irachene – ha rifiutato di utilizzare i fondi del governo italiano e delle potenze occupanti. Interventi specifici il governo italiano ha promosso in alcuni campi, come quello umanitario e assistenziale, il recupero dei beni culturali e archeologici e il cosiddetto e-government. In questo campo è stato firmato un memorandum tra il ministro per l'Innovazione Luigi Stanca e l'omologo ministro iracheno Rashad Mandan Omar. Si tratta di un investimento di alcune decine di milioni di euro per cablare e mettere in rete gli uffici e gli edifici del governo. Il ministro Omar ha dichiarato: “Abbiamo bisogno delle aziende italiane ed europee per la nostra ricostruzione”.

Infatti uno degli assi dell'intervento volto al sostegno della ricostruzione e della cooperazione con l'Iraq è stato quello del ruolo attivo delle imprese italiane nel tentare di accaparrarsi qualche commessa americana o delle istituzioni internazionali. Diverse imprese – Ansaldo, San Paolo Imi, Eni, eccetera – sono entrate in vari consorzi di ditte appaltatrici per la realizzazione e la gestione di interventi nel campo delle infrastrutture, del credito, dell'energia. L'Italia vantava con l'Iraq nel 2001 (ai tempi di Saddam) un interscambio pari a 359 milioni di euro. Per il viceministro alle attività produttive Urso l'obiettivo è ben più alto: “Credo che si possa raggiungere presto la soglia dei 2 miliardi di euro, essendo il nostro paese con le nostre imprese in prima linea per la rinascita dell'economia irachena”. (aprile

2003). Ottimismo fuori posto (nonostante la riapertura immediata di un ufficio ICE - Istituto per il Commercio con l'Estero a Baghdad), visto come in questi due anni è evoluta la spirale finale del cosiddetto periodo post-bellico iracheno.

La cooperazione italiana è stata presente nel periodo più intenso di attività, con una trentina di esperti (15 a Baghdad, 3 a Nassiriyah, 12 a Bassora, un paio a Erbil nel Kurdistan). Le FFSS, ANAS e ENAV hanno collaborato al piano generale dei trasporti iracheno, della Croce Rossa Italiana si è detto: dopo l'ospedale da campo ha operato nel Medical City Center; anche la Rai sta dando il suo contributo per rimettere in sesto la televisione irachena. Inoltre c'è il Centro Ricerche Archeologiche e Scavi di Torino. In tutto si tratta di ben poca cosa (secondo i dati del Ministero Affari Esteri, poco poco più di due milioni di euro); ma quello che è più grave è che questi programmi sono stati portati avanti in stretta collaborazione con le potenze occupanti – spesso senza concordarli con le autorità locali né con le agenzie dell'ONU – in una logica di guerra. Va anche ricordato che contemporaneamente molte ONG hanno rifiutato la collaborazione con il governo italiano e le potenze occupanti e hanno portato avanti in piena autonomia la loro azione sul campo: tra queste ricordiamo Un Ponte per..., Terre des Hommes e il Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS).

7. Otto per mille

Come finanziare con la solidarietà i buchi di bilancio

Come è noto, l'8 per mille è una quota del gettito dell'Irpef che viene ripartita fra la Chiesa cattolica, altre confessioni religiose che hanno raggiunto un'intesa con lo Stato, e lo Stato stesso, in proporzione alle preferenze espresse dai contribuenti. Gli ultimi dati ufficiali, incredibilmente riferiti al 1998, indicano la seguente ripartizione: 83,36 per cento alla Chiesa cattolica, 13,36 per cento allo Stato e il restante alle altre confessioni religiose.

Nell'ipotesi che questa ripartizione non sia variata, allo Stato potrebbe competere nel 2004 una quota di 8 per mille pari a circa 140 milioni di euro. E cosa ne farà? Secondo i disposti della legge 22/1985 che ha disciplinato la materia, dovrebbe destinarla a scopi di interesse sociale o a carattere umanitario, attraverso interventi straordinari nei seguenti ambiti: fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali.

Un curioso intervento

La Legge finanziaria per il 2004 è però curiosamente (e silenziosamente) intervenuta su questa materia, con un piccolo comma, il 69, dell'articolo 2, disponendo che la quota dell'8 per mille che lo Stato destinerà, dal 2004 in poi, agli scopi sopra richiamati sia ogni anno decurtata di 80 milioni (e cioè più che dimezzata). In compenso, con il decreto 269 del 2003, lo Stato ha istituito la famosa de-tax attraverso cui il cittadino può destinare parte di un'altra imposta, l'Iva, a enti che svolgono attività etiche. I conti però non tornano: i soldi stanziati per finanziare la de-tax sono infatti pari a 1 milione di euro nel 2004 e 5 milioni di euro nel 2005 e 2006. Lo storno di risorse da finalità di interesse sociale e umanitario è quindi di 79 milioni di euro, soldi che vengono destinati a tappare i buchi della finanza pubblica su altri capitoli di spesa: in passato con i soldi dell'8 per mille sono stati finanziate anche le missioni militari all'estero. Il Senato ha approvato nel 2004, convertendo in legge il decreto "Salva Alitalia", un emendamento del governo che preleva altri 5 milioni di euro dall'8 per mille devoluto allo Stato. I soldi dell'8 per mille sono stati così utilizzati per le esigenze di finanza pubblica non coperte da leggi di riferimento e dalle tabelle di bilancio in finanziaria.

Dopo il taglio di 250 milioni di euro e la riduzione dei fondi nella Finanziaria 2005 per la Cooperazione Internazionale (e la riduzione dei fondi a disposizione per gli interventi di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo per i progetti gestiti direttamente da ANCI e organizzazioni di volontariato), sono sempre i capitoli di spesa per il sociale a ritrovarsi nel mirino dei tagli voluti dal Governo per risanare il buco dei conti pubblici. Questa volta a farne le spese infatti è stato l'8 per mille dell'Irpef che più di tre milioni di contribuenti hanno deciso di destinare allo Stato. "Il saccheggio di 80 milioni di euro all'8 per mille – hanno dichiarato le ONG Italiane – rappresenta un atto gravissimo contro le attività sociali ed etiche del paese. È un attacco chiaro alla cooperazione internazionale essendo obiettivi dichiarati delle risorse del fondo statale, la lotta alla povertà, alla fame, e l'assistenza ai rifugiati."

8. Privatizzazione della cooperazione

Da servitori dello Stato a businessmen (delle armi)

Alcune tendenze che si stanno affermando come elemento distintivo delle lobby politiche ed economiche del governo Berlusconi. Dopo un avvio piuttosto stentato sta prendendo forma una strategia composta da ideologia *neo-con* e da una sorta di "corporate welfare". Il vuoto lasciato aperto dalla scarsa volontà politica di attuare una riforma della cooperazione nel corso della scorsa legislatura, viene riempito con una manovra a più fasi. Con la prima, viene creata nella teoria e nella pratica una sovrapposizione tra intervento umanitario e operazioni militari, giustificando così il dirottamento dei fondi di cooperazione per il sostegno alle missioni in Iraq e Afghanistan. Le vicende della Croce Rossa Italiana ne sono l'esempio più eclatante.

La seconda riguarda la privatizzazione della cooperazione. Ne sono indizi chiari la scelta strategica di riformare il sistema di internazionalizzazione delle imprese italiane trasformando le ambasciate in sportelli di promozione commerciale, e l'interesse di Confindustria a proporsi come soggetto di cooperazione internazionale. Gli osservatori politici americani prestano molta attenzione alla dinamica delle "revolving doors", visto che gli spostamenti nelle carriere di particolari funzionari o personalità sottendono segnali politici di rilievo. Nel nostro caso fa riflettere la recente nomina dell'ex Direttore generale per la Cooperazione Petrone, già ambasciatore a Brasilia, a consigliere per la politica internazionale di Confindustria. Un'altra novella riguarda la nomina sempre recente a vice Presidente di Finmeccanica - ormai un colosso dell'industria degli armamenti a livello internazionale - del consigliere diplomatico di Palazzo Chigi, Giovanni Castellaneta. Questo episodio apre la terza direttrice di analisi, quella della trasformazione degli strumenti della politica estera italiana, della sua progressiva "militarizzazione". Ne sono l'esempio più eclatante le dozzine di accordi bilaterali di cooperazione nel settore della difesa e dell'industria degli armamenti ratificati nell'ultimo anno, tra cui due in queste settimane in agenda in Senato, quello con l'Indonesia e quello con Israele. In ambedue i casi, la valenza politica di tali accordi va ben al di là dell'oggetto specifico.

Ratificare accordi con i settori militari indonesiani oggi significa contribuire a indebolire le prospettive di democratizzazione già labili nel paese asiatico, e chiudere due occhi sulle responsabilità del TNI (Forze Armate Indonesiane) nel conflitto dimenticato della regione di Aceh sull'isola di Sumatra. Proporre un accordo quadro con Israele in un momento di delicata transizione seguente alla morte di Yasser Arafat significa sostenere la politica militarista del governo Sharon, e, con la benedizione di Washington, minare le prospettive di un ruolo chiave dell'Europa in sostegno a una soluzione negoziata al conflitto in Medio Oriente. Nel disegno di legge di ratifica si definisce chiaramente l'accordo militare come strumento essenziale per la politica estera del paese, e per il perseguimento dei suoi interessi nazionali. Sullo sfondo resta anche la campagna italiana per la riforma del Consiglio di Sicurezza. Per ottenere il sostegno di paesi chiave, anche accordi nel settore della difesa potrebbero essere vitali. Peccato che, in particolare nel caso di Israele e Indonesia tale mossa sarebbe in aperta e totale contraddizione con lo spirito stesso dell'esistenza del Consiglio di Sicurezza. Negli anni ottanta avevamo scoperto la cooperazione delle mazzette. Dovremmo abituarci ora alla cooperazione delle baionette?

9. Cooperazione creativa per gli Obiettivi del Millennio

I soldi veri nel 2015

Dopo la Francia, anche l'Italia sostiene la proposta britannica di creare una *International Financing Facility* (IFF) per raddoppiare da subito le risorse a disposizione per i paesi in via di sviluppo, allo scopo di raggiungere entro l'anno 2015 gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs). Con l'IFF, l'Italia si impegnerebbe ad aumentare le proprie risorse per l'aiuto allo sviluppo, in linea con la decisione del Consiglio Europeo di Barcellona del marzo 2002 di portare entro il 2006 tutti i paesi membri a dedicare almeno lo 0,33% del loro Pil per l'aiuto allo sviluppo. L'Italia si trova ora a quota 0,16 e non si è mai adoperata per fissare tetti minimi o calendari vincolanti ed è addirittura entrata in rotta di collisione con la Commissione Europea per il raggiungimento degli impegni europei di Barcellona del 2002 senza il conteggio della cancellazione del debito all'interno dell'aiuto allo sviluppo – cosa che l'Italia ormai fa sistematicamente dal 2001 in poi.

L'impegno del Ministro dell'Economia Domenico Siniscalco a fianco del suo omologo britannico Gordon Brown non deve illudere sulla reale volontà di rafforzare e sviluppare gli interventi di cooperazione per la realizzazione degli Obiettivi del Millennio. Infatti, si scopre guardando più in dettaglio il funzionamento della proposta IFF, che è un meccanismo di *front-loading* (cioè un meccanismo i cui effetti sono spostati nel futuro) I governi partecipanti di fatto non devono provvedere subito alle risorse aggiuntive. Danno soltanto la loro garanzia, sulla cui base la struttura dell'IFF racimolerà i fondi sui mercati finanziari emettendo dei titoli obbligazionari: una sorta di Bot del G7 e di altri paesi ricchi per finanziare l'aiuto allo sviluppo dei paesi poveri. Solo dopo il 2015, quando l'IFF ripagherà i prestiti fino al 2030, i governi partecipanti dovranno versare davvero le somme garantite negli anni precedenti. In breve, il governo italiano non tirerebbe quindi fuori un euro e rimanderebbe il rimborso dei versamenti a dopo il 2015. Molti pensano che questi soldi potrebbero essere usati in gran quantità per cancellare il debito ai paesi poveri, ripagando i creditori privati del nord, senza grandi cifre per gli interventi che invece sono necessari per combattere la povertà. Se dal 2015 effettivamente i creditori saranno ripagati, il governo italia-

no si troverà poi costretto a usare i soldi stanziati per la cooperazione – che così sarà azzerata – per rimborsare i crediti. La posizione del governo inglese che ritiene che investimenti rapidi e immediati contro la povertà siano più efficienti (e urgenti) di investimenti incrementali e ritardati è condivisibile. Per milioni di persone è letteralmente una questione di vita o di morte. Siccome però il problema del sottoviluppo è un problema di medio-lungo periodo è necessario guardare al di là della contingenza. L'IFF non prevede nessuna garanzia riguardo i flussi finanziari per lo sviluppo dopo l'anno 2015, allorché i governi coinvolti nell'IFF saranno impegnati nel ripagare i titoli emessi negli anni precedenti, con possibili gravi conseguenze per la continuazione dei programmi sociali nei paesi poveri. Per di più, i governi partecipanti all'IFF possono scegliere liberamente come l'IFF debba impegnare le loro quote e con quali condizionalità (come l'imposizione di aperture commerciali o di aggiustamenti strutturali). Per questi motivi, le ONG europee per lo sviluppo hanno finora dato solo un cauto sostegno all'iniziativa IFF, chiedendo garanzie post-2015 per arrivare finalmente a un livello dello 0,7% del Pil per gli aiuti allo sviluppo, un meccanismo di *governance* dell'IFF innovativo e democratico e un modello per scegliere i programmi finanziati in consenso con la società civile dei paesi riceventi.

Inoltre, allo stesso tempo è necessario pensare meccanismi finanziari innovativi centrati sull'applicazione di *tasse globali* sulle transazioni speculative finanziarie e i consumi e le produzioni ecologicamente dannose a favore della tutela dei beni pubblici globali e delle iniziative di lotta alla povertà. Il presidente francese Jacques Chirac ha lanciato la cosiddetta “commissione Landau” per lo studio di metodi innovativi di finanziamento dello sviluppo, mentre la Banca mondiale e il Fondo monetario hanno preparato un rapporto sugli stessi temi da sottoporre ai ministri delle Finanze e ai governatori delle banche centrali. In particolare è all'ordine del giorno la discussione di due tasse, una sul carburante degli aerei e una sui biglietti aerei. Esiste anche l'ipotesi che queste tasse internazionali possano essere utilizzate per la restituzione delle quote finanziate attraverso l'IFF. L'Ecofin, il consiglio dei ministri delle finanze dell'UE, ha dato mandato al Comitato Economico e Finanziario (CEF) di esaminare tali strumenti. Nuovi strumenti per il finanziamento dello sviluppo sono stati proposti all'interno del Rapporto Landau, come una tassa sul carbone, su tutti i tipi di transazioni sulle armi o sulle transazioni finanziarie nei paradisi fiscali. Da un punto di vista più strettamente tecnico, una debolezza è rappresentata dal trattamento fiscale degli impegni finanziari dei paesi donatori. Il meccanismo della IFF prevede che gli impegni di spesa (legalmente vincolanti) restino fuori dai bilanci statali, una condizione indispensabile per attrarre la partecipazione soprattutto degli Stati europei, soggetti a vincoli del Patto di stabilità e crescita. Tuttavia, è dubbio che Eurostat e le procedure nazionali esistenti (non solo in Europa, ma anche negli Stati Uniti) permetterebbero in pratica questa possibilità (www.lavoce.it). Infine, non è chiaro se i paesi industrializzati sarebbero meno restii a impegnarsi in un meccanismo come la IFF di quanto lo siano ad aumentare direttamente gli aiuti, visto che le difficoltà politiche non sarebbero molto diverse. Un rischio aggiuntivo è che le risorse supplementari rese possibili dalla IFF non siano addizionali, nel senso che i governi dei paesi donatori potrebbero diminuire i finanziamenti in bilancio pur mantenendo invariati i flussi totali ai paesi in via di sviluppo.

10. Kyoto e l'Italia

La salvaguardia dell'ambiente sulla carta

La Convenzione sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (UNFCCC), istituita a Rio nel 1992, ha approvato il Protocollo di Kyoto durante la terza Conferenza delle Parti (COP3) nel 1997. Gli Accordi di Marrakech raggiunti alla COP7 del 2001 hanno regolamentato le questioni sino allora irrisolte, concedendo ai paesi con obblighi di riduzione una considerevole flessibilità nelle modalità di raggiungimento degli obiettivi e rendendo il Protocollo di Kyoto il pacchetto di norme più innovativo e tecnicamente complesso adottato a oggi nella legislazione ambientale internazionale. Con la firma della Russia, avvenuta il 4 novembre 2004, è stata superata la soglia del 55% delle emissioni di biossido di carbonio prodotte dai paesi industrializzati nel 1990, condizione necessaria per l'entrata in vigore del Protocollo dal 16 febbraio del 2005. A partire dal 2008 il Protocollo obbligherà i paesi industrializzati, maggiori responsabili delle emissioni di gas serra, a diminuirle combinando politiche, misure e meccanismi finalizzati a rendere più efficiente, pulito e consapevole il nostro consumo di energia, ma anche a cercare di prevedere e adattarsi ai disastrosi impatti che le anomalie climatiche già producono. Il Protocollo di Kyoto rappresenta un importante passo verso la riduzione delle emissioni e quindi dei cambiamenti climatici, ma va sottolineato che non è assolutamente sufficiente. Gli impegni di riduzione riguardano infatti solo un numero ridotto di paesi, anche se quelli principalmente responsabili dei livelli attuali di CO₂ nell'atmosfera, tra i quali spicca l'assenza degli Usa, responsabili di circa il 25% delle emissioni globali. Le politiche di riduzione andranno dunque estese a tutti, includendo soprattutto i grandi paesi in via di sviluppo a rapida industrializzazione come Cina, India e Brasile. Inoltre il Protocollo per il momento ferma il suo raggio di azione al 2012 ed è quindi di estrema urgenza estendere gli obblighi a partire dal 2013. Ma un'estensione temporale e geografica non è sufficiente: un recente studio presentato alla Conferenza UE sulle Politiche post-2012 sui Cambiamenti Climatici dello scorso 23 novembre avverte che bisognerebbe stabilire impegni di riduzione di almeno il 30% entro il 2020 per evitare che la concentrazione di CO₂ in atmosfera raggiunga livelli che comporterebbero un aumento della temperatura di 2°C sopra ai livelli del 1990, con le disastrose conseguenze alle quali abbiamo già accennato.

Nel 1991 la Commissione Europea ha emanato la prima strategia comunitaria per limitare le emissioni di CO₂ e migliorare l'efficienza energetica. Nel 2000 ha lanciato il Programma Europeo per il Cambiamento Climatico che ha portato all'adozione di una serie di politiche e direttive specifiche e nel 2002 ha depositato la firma di ratifica del Protocollo di Kyoto a nome di tutti gli stati membri. Per rispettare gli impegni che ha assunto a Kyoto, l'UE opera su due fronti. Da un lato lavora per rendere più incisive le politiche e le misure di riduzione delle emissioni in settori come i trasporti e l'agricoltura. Dall'altro, nel 2003 ha adottato una direttiva, indirizzata ad alcuni settori industriali e di produzione di energia, che istituisce un sistema di commercio dei diritti di emissione (*emission trading scheme*-ETS) inteso a migliorare la convenienza economica della sua strategia di attuazione del Protocollo di Kyoto, e nel 2004 è stata anche approvata una direttiva di collegamento (*linking*) che autorizza e regola l'uso dei cosiddetti "meccanismi flessibili". La direttiva ETS prevede che ogni stato membro rediga un Piano Nazionale di Assegnazione (PNA) che attribuisce un determinato numero di quote di emissioni ai settori coinvolti.

L'Italia ha presentato a luglio il proprio PNA definitivo, ma la Commissione Europea non lo ha ancora approvato perché è in attesa di alcuni chiarimenti. L'impostazione del PNA italiano permette al settore elettrico di aumentare notevolmente le proprie emissioni. Riteniamo che l'Italia come da impegni presi, debba ridurre considerevolmente le proprie emissioni promuovendo una riduzione dei consumi elettrici senza per altro diminuire la qualità della vita, sostenendo un maggiore contributo delle fonti di energia rinnovabile alla produzione nazionale di elettricità e aumentando l'efficienza energetica tramite la generazione diffusa. Le due direttive devono servire da complemento a una generale modernizzazione del modello di sviluppo e del sistema industriale e di produzione di energia. L'impressione è che invece l'Italia ne sfrutti un'applicazione più di comodo, rinunciando a misure nazionali di riduzione delle emissioni per investire in progetti extranazionali in una percentuale che, seppur consentita dalle direttive, non ha eguali tra gli altri stati membri dell'Unione Europea.

L'Unione Europea e i 15 stati membri hanno ratificato il protocollo di Kyoto il 31 maggio del 2002 impegnandosi a ridurre le emissioni di gas serra. Il Consiglio dell'Unione Europea del 16 giugno 1998 ha stabilito un "Accordo per la condivisione degli oneri tra gli stati membri" (il cosiddetto *Burden-sharing agreement*) suddividendo tra i 15 paesi l'obiettivo comune dell'8%. L'Italia secondo questa ripartizione deve ridurre le sue emissioni del 6,5% rispetto all'anno 1990, nel periodo 2008-2012. I 10 stati membri entrati a far parte dell'UE nel 2004 hanno anch'essi ratificato il protocollo e hanno loro propri obiettivi. Al 2002 le emissioni di gas serra nell'UE erano diminuite del 2,9% rispetto al 1990. I paesi che hanno maggiormente contribuito all'abbattimento delle emissioni, sono la Germania (meno 18,9%, di cui metà conseguenti alla ristrutturazione economica dell'ex Germania orientale), la Gran Bretagna (meno 14,9% in buona parte riconducibile al passaggio dal carbone al gas naturale scoperto nel Mare del Nord e il Lussemburgo (meno 15,1%, raggiunto principalmente tramite la ristrutturazione dell'industria siderurgica). Per quanto riguarda i settori dell'economia europea, dal 1990 le emissioni sono state ridotte nell'industria manifatturiera, nel

setto reenergetico e per i piccoli impianti di combustione, comprese le abitazioni. Per contro le emissioni di CO₂ prodotte dai trasporti sono aumentate del 23% tra il 1990 e il 2002. Tale crescita delle emissioni denota l'assoluta incoerenza, contraddittorietà e insufficienza delle politiche energetiche messe in atto anche dal nostro paese per raggiungere l'obiettivo di riduzione fissato. Molte delle misure individuate dall'Italia, al fine di ridurre le emissioni climalteranti, si sono dimostrate inefficaci. Si pensi ai decreti sul riordino del settore energetico (i cosiddetti "decreti Bersani e Letta") attraverso gli obblighi sull'incremento delle fonti rinnovabili (*certificati verdi*) e sulle azioni di efficienza risparmio energetico (*certificati bianchi*) sia negli usi elettrici che del gas. Misure apparentemente utili ma che di fatto non hanno prodotto alcun risultato tangibile, questo anche a causa di distorsioni tutte italiane che invece di sostenere le fonti rinnovabili vere e l'efficienza energetica hanno premiato le assimilate (scarti di raffinerie, rifiuti, eccetera). Del resto le stesse disposizioni ultime in campo normativo non sembrano prospettare nulla di buono a iniziare dal Dlgs 387/03 (di attuazione della Direttiva 77/2001 per la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili) che, per l'ennesima volta, reintroduce i rifiuti (art.17) tra le fonti ammesse a beneficiare di sostegno economico, il tutto in aperto contrasto con quanto sancito dalla direttiva comunitaria.

In realtà la revisione delle stime introdotta dal Piano Nazionale di Assegnazione ha la sua ragione d'essere nella spinta da parte di alcuni produttori di elettricità a rivedere il mix dei combustibili aumentando la quota di carbone in sostituzione dell'olio combustibile. Questa tendenza non fa però i conti con gli obiettivi di Kyoto e con i costi futuri delle emissioni in eccesso come regolate dalla direttiva sull'Emission Trading. Infatti, il costo dei permessi di emissione è stimato nel medio periodo in 10-20 euro/tCO₂, mentre le multe per chi non raggiunge gli obiettivi saranno inizialmente di 40 euro e a regime di 100 euro/tCO₂. Anche assumendo un "costo" di 10-20 euro/tCO₂, poiché il kWh da carbone "pulito" pesa oltre il doppio rispetto al kWh da gas a ciclo combinato, l'*extracosto di Kyoto* è stimabile in circa 0,4-0,8 centesimi di euro per kWh carbone.

Va infatti detto che una moderna centrale a ciclo combinato a gas emette 360 g di CO₂ per kWh prodotto, per contro una moderna centrale a carbone emette ben 790 g di CO₂ per kWh. Questo costo, viene scaricato sul bilancio pubblico, proprio per la quota largamente esuberante di permessi di emissione attribuiti al settore elettrico come sopra ricordato. Questo settore, dunque, può operare la scelta del carbone – che emette oltre il doppio del gas a parità di elettricità prodotta – senza dover acquistare permessi di emissione. Questa spinta verso il carbone introduce delle dinamiche che porranno gli obiettivi di Kyoto fuori dalla portata del nostro paese. Inoltre l'obiezione secondo cui l'Italia ha una buona "efficienza economica" – avendo una bassa intensità energetica – e dunque sia in maggiore difficoltà rispetto ad altri Paesi nel migliorare ulteriormente è stata analizzata e ampiamente criticata da svariati studi e rapporti che evidenziano come anche se il nostro paese consuma relativamente poca energia per produrre un'unità di Pil, l'efficienza delle nostre tecnologie non è migliore di quella degli altri Stati europei. Per l'Italia è stato stimato un enorme potenziale di risparmio energetico: secondo il rapporto *La risorsa efficienza* elaborato, per

conto dell'ANPA, da Florentin Krause, direttore di un prestigioso istituto di ricerca californiano, si rileva che il nostro paese potrebbe ridurre del 47% la domanda di energia elettrica semplicemente adottando le tecnologie più efficienti attualmente esistenti sul mercato. Un valore considerevole che ci permetterebbe di risparmiare oltre 150 TWh. Investire in innovazione ed efficienza in tutti i settori, nelle fonti rinnovabili e pulite, in nuove politiche della mobilità non solo ci permetterà di raggiungere e superare gli obiettivi di Kyoto ma rappresenterà anche la più grande occasione di rilancio economico per il nostro Paese: in Spagna, Danimarca e Germania il mercato delle fonti rinnovabili ha permesso di creare in poco tempo oltre 250.000 nuovi posti di lavoro, sostenibili e rispettosi dell'ambiente.

11. Lo Tsunami della Farnesina

Il governo e il maremoto nel Sud-est asiatico

La drammatica vicenda del maremoto nell'Oceano indiano (26 dicembre 2004) ha evidenziato ancora una volta il grave deficit delle strutture e dell'intervento della cooperazione pubblica italiana – e più in generale del governo – di fronte alle emergenze umanitarie.

Il governo italiano si è trovato ad affrontare l'emergenza umanitaria del maremoto con approssimazione e senza adeguati strumenti di intervento e di coordinamento. Il settore dell'“emergenza” della Cooperazione allo Sviluppo – senza risorse e senza personale – è stato costretto in questi anni al pressoché completo disarmo e ci siamo trovati così di fronte al consueto protagonismo della Protezione Civile (che dai tempi del Kosovo del 1999 ha assunto un sempre maggiore profilo internazionale come nei casi degli interventi umanitari in Algeria, Iran, Caucaso), all'ennesima colletta di soldi dei cittadini per essere usati dalla pubblica amministrazione, alla competizione operativa tra i vari settori delle istituzioni, alla presa d'atto dell'assenza di risorse immediatamente disponibili.

Tutto questo si è verificato nella confusione più generale. Per almeno le prime due settimane di emergenza umanitaria non si è capito quale fosse la vera “cabina di regia” né chi e come avrebbe utilizzato i fondi della colletta popolare degli sms. Sono stati annunciati aiuti immediati apparentemente sostanziosi (70 milioni di euro) che poi si sono dimostrati in gran parte virtuali, sottratti ad altre emergenze, e a lungo termine (come quelli della “riconversione del debito”) o destinati all'Unione Europea. Ai primi di gennaio si è scoperto che dei 70 milioni annunciati, solo 4 erano effettivamente disponibili. Per almeno i primi dieci giorni abbiamo assistito a uno scontro durissimo tra Ministero degli Esteri (con alleata la Croce Rossa) e la Protezione Civile sulla gestione dei soldi raccolti e il coordinamento degli aiuti. Per settimane non è stato dato un euro alle agenzie delle Nazioni Unite, presenti sul campo e da tempo con i propri operatori. Con la conversione del decreto legge n.2 del 19 gennaio 2005 sono stati confermati i 70 milioni di aiuto, di cui 35 provenienti da altri capitoli della cooperazione.

Il drammatico evento del maremoto ha quindi riproposto tutti i temi già conosciuti della crisi dell'azione pubblica di cooperazione e di aiuto umanitario *libanizzata* sempre di più in questi anni dalla Croce Rossa di Scelli e dalla Protezione Civile e progressivamente commista agli interventi militari (si guardino i casi dell'Iraq e dell'Afghanistan) e alla geopolitica estera. In più la resistenza – anche quella del governo italiano che si è limitato a prospettare la “riconversione del debito”, cioè a una sua rinegoziazione con interventi di sviluppo dei governi interessati – a procedere alla cancellazione del debito dei paesi colpiti dal maremoto ha svelato molte ipocrisie dell'azione umanitaria internazionale che, di fronte agli interessi delle banche e delle istituzioni finanziarie internazionali, non è capace di imporre una misura di civiltà e di giustizia per le popolazioni di quelle aree.

Ricordiamo che il Ministero Affari Esteri con la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo avrebbe delle competenze definite: la legge 49/87 dà alla DGCS il compito di mettere in campo “interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni” e prevede “l'invio di missioni di soccorso”, “l'avvio di interventi”, “la realizzazione in loco di sistemi di raccolta, stoccaggio, trasporto e distribuzione di beni,” eccetera. Di fronte a questi compiti il Ministero degli Esteri ha avviato un'opera di coordinamento con la convocazione di alcune riunioni con le altre amministrazioni pubbliche e le organizzazioni non governative. Tutto ciò non ha impedito la frammentazione degli interventi e il protagonismo della Protezione Civile.

La Protezione Civile ha potuto utilizzare – oltre le proprie voci di bilancio – anche i fondi raccolti con gli sms che sono stati oltre 45 milioni di euro (45.421.060 al 18 febbraio 2004). A parte la quota di congelamento del debito verso i paesi colpiti, i soldi “freschi” da spendere (oltre a quelli raccolti con gli sms) ed effettivamente stanziati dal governo sono stati 35 milioni di euro. “Freschi” per modo di dire, visto che sono stati in gran parte stornati da altri capitoli di spesa della cooperazione: ciò ha significato cancellare interventi e programmi di aiuto e cooperazione già decisi e individuati, magari verso aree e paesi ugualmente bisognosi.

La vicenda dei fondi sms è particolarmente significativa e grave. Lo Stato si è fatto – come con la Missione Arcobaleno del 1999 – promotore di una colletta popolare con cui finanziare interventi assegnati a soggetti terzi e gonfiare le promesse e gli impegni di aiuto pubblico verso le popolazioni colpite. Dopo un braccio di ferro di alcuni giorni la gestione dei fondi è stata assegnata alla Protezione Civile, che l'ordinanza 3390 del 29 dicembre già autorizzava a “ricevere donazioni ed atti di liberalità”. Questi fondi sono stati in gran parte impegnati – ma non spesi, né erogati – a vari soggetti: per circa 1/3 (14 milioni e 559 milioni di euro) sono andati a finanziare 18 progetti di ONG, circa 3 milioni a organismi internazionali (FAO) e il resto a progetti gestiti dalla Protezione Civile e da altri organismi pubblici. Le ONG hanno assunto per la Protezione Civile la veste di “soggetti attuatori”, cioè meri esecutori che rispondono alla Protezione Civile che mantiene “la responsabilità piena ed esclusiva dell'iniziativa in termini di indicazioni e direttive sulle realizzazioni”. Gli interventi sono stati concentrati in tre distretti dello Sri Lanka e finalizzati a programmi di assisten-

za sanitaria e sociale, di ricostruzione di villaggi e strutture sanitarie, di scuole e infrastrutture, di strutture per la pesca. È lecito chiedersi come una istituzione quale il Dipartimento per la Protezione Civile che in base alla sua legge istitutiva (255/1992) ha il compito di promuovere interventi per fronteggiare situazioni di emergenza e di prima assistenza, abbia la competenza e gli strumenti per coordinare e supervisionare progetti e interventi – quali quelli previsti dalla raccolta fondi sms – che rientrano nel campo della ricostruzione e dello sviluppo: la Protezione Civile prevede di rimanere almeno un anno nell'area del maremoto. Tra l'altro – a differenza della missione arcobaleno del 1999 – l'unico vero criterio stabilito per l'utilizzo dei fondi è stato quello della concentrazione degli interventi – per evitare la dispersione dei progetti – in tre distretti dello Sri Lanka. Mentre ben poco è stato previsto su procedure, modalità e regole per l'individuazione delle priorità settoriale e i criteri dell'allocazione dei fondi. Nonostante la nomina dei “cinque saggi” (Monorchio, Napolitano, Bonino, Amato, Andreotti) incaricati di vegliare sulla correttezza, sull'utilizzo dei fondi è prevalso un comportamento discrezionale privo di adeguati strumenti di valutazione e di selezione delle priorità. Inoltre la rapidità e l'efficienza dell'uso dei fondi – rivendicata dal Capo del Dipartimento, Guido Bertolaso – è contraddetta dalla situazione fattuale: molti progetti individuati e selezionati, pochi soldi effettivamente impegnati, quasi niente speso.

Protezione civile e ONG si sono scambiati accuse al vetriolo: la prima accusata di invadenza e incompetenza, di voler diventare una nuova *Agenzia umanitaria* che sopprime ONG e società civile e le seconde, con le parole di Bertolaso: “come culturalmente ferme a una concezione di sé che le consacra come i veri soggetti della società civile... quelli puri, puliti, senza secondi fini”. E anche per i soldi stanziati direttamente dallo Stato le cose non vanno meglio. Secondo le Nazioni Unite (ochaonline.un.org) l'Italia ha erogato solamente l'1,3% di quello che è stato promesso e difficilmente il resto arriverà a destinazione. “Le difficoltà a spendere sono tali e tante – commenta una fonte vicina alla Farnesina – che circola già l'idea di riportare i 35 milioni della cooperazione in altri Paesi, che ne hanno ugualmente o forse più bisogno” (“Il Sole 24 ore”, 4 marzo 2005). Non va dimenticato in ogni caso che l'emergenza Tsunami ha sollecitato a livello mondiale la raccolta di un'enorme quantità di fondi (ben 4,2 miliardi di dollari) che sono sicuramente sovrastimati per gli interventi di emergenza e che adesso non si sa bene come usare per i progetti di sviluppo e ricostruzione.

Infine la questione del debito rimane irrisolta. Mentre il Club di Parigi ha deciso il “congelamento” del debito per i paesi interessati dallo tsunami (in sostanza una sospensione del pagamento degli interessi), l'Italia ha annunciato una rinegoziazione del debito: in sostanza – attraverso un'opera di concertazione di interventi realizzati dai governi locali – la remissione dei crediti dovuti: si tratta di un'intenzione ancora sulla carta; in secondo luogo bisogna ricordare che si tratta in questo caso dei “crediti d'aiuto”, cioè dei fondi prestati dal governo italiano, mentre la questione dei crediti di banche e altre istituzioni private italiane non saranno cancellati, ma puramente congelati. La cancellazione totale del debito rimane per *Sbilanciamoci!* e per le altre campagne impegnate su questo tema, l'unica soluzione possibile e realistica.

Principali sigle citate

ACE	Agenzia di Credito all'Esportazione
ACP	African Caribbean Pacific
ANPA	Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente
APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
CEF	Comitato Economico e Finanziario
DAC	Development Assistance Committee
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DPEF	Documento di Programmazione Economica e Finanziaria
FAO	Food and Agricultural Organisation
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GFATM	Fondo Globale per la lotta all'Aids, la Malaria e la Tubercolosi
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICE	Istituto per il Commercio con l'Estero
ICS	Italian Consortium of Solidarity
IDE	Investimento Diretto Estero
IFF	International Financing Facility
MAE	Ministero Affari Esteri
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MDGs	Millennium Development Goals
NVT	Nucleo di Valutazione Tecnica
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OECD	Organisation for Economic Cooperation Development
ODA	Official Development Assistance
ONG	Organizzazioni Non Governative
PMS	Paesi Meno Avanzati
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SIMEST	Strumenti e Servizi per le Imprese Italiane nel Mondo
UNFCCC	Convenzione sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite
UTC	Unità Tecnica Centrale
UTL	Unità Tecnica Locale
WB	World Bank

www.sbilanciamoci.org



Sbilanciamoci!

Per un'Italia capace di futuro

Sbilanciamoci! è una campagna di 40 organizzazioni della società civile che analizza gli orientamenti di politica economica che emergono dalla legge Finanziaria e dal Bilancio dello Stato e sviluppa proposte alternative, puntuali e sostenibili su come usare la spesa pubblica per la società, l'ambiente e la pace

Per cambiare la prospettiva delle politiche pubbliche

Per rovesciare le priorità economiche e sociali

Per rimettere al centro i bisogni delle persone anziché le esigenze del mercato

Aderiscono a Sbilanciamoci!

Altreesonomia - Antigone - Arci - Arci Servizio Civile - Associazione Finanza Etica - Associazione Obiettori Nonviolenti - Associazione per la Pace - Beati i costruttori di pace - Campagna per la Riforma della Banca Mondiale - Carta - CIPSI - Cittadinanzattiva - Cnca - COCIS - Comitato italiano contratto mondiale sull'acqua - CTM-Altromercato - Cooperativa ROBA dell'Altro Mondo - Crocevia - Donne in nero - Emergency - Emmaus Italia - Fondazione Culturale Responsabilità Etica - GESCO - Gruppo O. Romero SICSAL Italia - ICS - Legambiente - Lila - Lunaria - Mani Tese - Medici senza Frontiere - Microfinanza - Pax Christi - Rete Lilliput - Terre des hommes Italia - UISP - Un Ponte per... - Unione degli Studenti - Unione degli Universitari - WWF

info@sbilanciamoci.org

LO STRANIERO

è una rivista mensile
nata a Roma nel 1997, diretta da Goffredo Fofi

Si occupa di arte cultura scienza società.

Ha privilegiato e continuerà a privilegiare settori fondamentali per il nostro agire: movimenti e istituzioni, pubblico e privato, centri e periferie, maggioranze e minoranze, civiltà e natura, Italia e mondo, vecchio e nuovo, paure e speranze dell'umanità.

La globalizzazione, la pace, l'immigrazione, l'educazione e l'espressione artistica – teatro, fotografia, fumetto e arti visive, letteratura, cinema...

Nelle migliori librerie

un numero 7,00 euro

Abbonamento a dodici numeri: 60,00 euro
per l'estero: 120,00 euro
sostenitore: a partire da 120,00 euro
numeri arretrati: 14,00 euro

versamenti:
on-line
www.contrasto.it

conto corrente postale
n° 47440029, intestato a:
Contrasto Due srl,
via degli Scialoia 3,
00196 Roma

vaglia postale
Beneficiario: Contrasto Due
via degli Scialoia 3;
Agenzia di pagamento:
P. T. Roma 40

Carta SI, Visa, Master Card
inviare o comunicare n° carta di credito, scadenza, intestatario, importo.
Spedizione in abbonamento postale

Redazione:
via degli Scialoia, 3 - 00196 Roma
tel: 06-36002516; fax: 06-32828240
e-mail: lo.straniero@contrasto.it

www.lostraniero.net

contrasto