

NOTA SULLA FINANZIARIA - NOVEMBRE 2009**L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO NELLA FINANZIARIA 2010¹****Le promesse alla vigilia del Vertice de L'Aquila**

Per l'Italia nel 2009, anno di presidenza del G8, il rapporto Aiuto Pubblico allo Sviluppo/Prodotto Interno Lordo (APS/PIL) può essere stimato attorno allo 0,17%², con una contrazione del 23% rispetto ai livelli del 2008 (0,22%). Il nostro Paese quindi non è riuscito a rispettare la crescita dell'APS stabilita nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) per gli anni 2008-2011: raggiungere l'obiettivo europeo dello 0,33% nel 2008 (due anni dopo la scadenza concordata), per poi arrivare allo 0,42% nel 2009 e allo 0,51% nel 2010.

Il ritardo dell'Italia nel rispettare gli impegni per una crescita dell'APS - impegni peraltro confermati nei DPEF 2003-2006 e 2008-2011 - ha fatto sì che dal 2003 al 2009 il nostro Paese abbia trattenuto risorse per la lotta alla povertà per circa 10 miliardi di euro³. Si tratta di una sorta di morosità morale nei confronti della comunità internazionale, come se la Francia o il Giappone nel 2008 avessero azzerato i loro bilanci destinati alla cooperazione. Il prossimo anno, per arrivare all'obiettivo dello 0,51%⁴, sarebbero necessari circa 7,5 miliardi di euro.

Alla vigilia del G8, il Presidente del Consiglio aveva riconosciuto il ritardo italiano, giustificato dalla crisi internazionale, l'alto indebitamento e i vincoli europei. Tuttavia il Presidente del Consiglio apriva alla possibilità di un riallineamento dell'aiuto italiano ai livelli degli altri donatori nel triennio 2010-2013, grazie alla disponibilità del Ministro dell'Economia⁵.

Il primo bilancio dopo il G8: nessun reintegro ai tagli

Nonostante le rassicurazioni, la Finanziaria 2010 non realizza alcuna inversione di tendenza. D'altra parte, anche l'ultimo Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2010-2013 non aveva dato alcun segnale incoraggiante riguardo l'incremento dell'aiuto.

La nuova manovra non indica nessuna variazione significativa del bilancio a legislazione vigente. Il bilancio del Ministero degli Affari Esteri (MAE) cresce dell'1,4% ma per la cooperazione allo sviluppo del MAE si riconferma il taglio drastico del 2009 (-56%). Complessivamente, le risorse per l'APS a bilancio nel 2010 si contraggono del 14% rispetto al bilancio d'inizio 2009.

Per quello che riguarda altre scelte di politica di bilancio, è opportuno segnalare che il quadro di riferimento è quello tracciato durante il 2008-2009. Si nota, ad esempio, la riconferma della spesa per 75 milioni di euro per le fregate FREMM e il miliardo di euro per il Fondo investimenti difesa nazionale. Nella seconda metà del 2009 il Parlamento ha iniziato a discutere l'ammmodernamento del nostro sistema nazionale di armamento, dibattendo l'autorizzazione di alcuni acquisti proposti dal Governo; l'insieme dei costi su 6 anni per il miglioramento dei sistemi di ricognizione, puntamento e da fuoco ammonta a più di un miliardo di euro, circa 173 milioni di euro annui ogni anno⁶. L'unico elemento di novità è dato dal fatto che il Trattato con la Libia comincia a fare sentire i suoi effetti sul bilancio dello Stato: nel 2010, sono previsti stanziamenti per 240 milioni di euro.

¹ A cura di Iacopo Viciani, policy officer in ActionAid. Per ulteriori informazioni: iacopo.viciani@actionaid.org

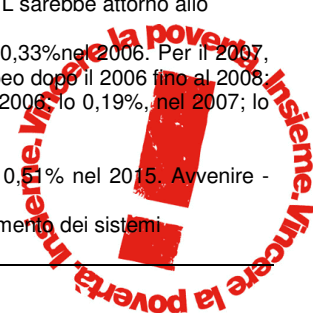
² Stime preliminari di ActionAid che includono anche le cancellazioni del debito. Al netto delle remissioni l'APS/PIL sarebbe attorno allo 0,13% del PIL (NdA).

³ Il DPEF 2003-2006 prevedeva di raggiungere lo 0,19%, nel 2003, lo 0,23%, nel 2004, lo 0,27%, nel 2005 lo 0,33% nel 2006. Per il 2007, anno in cui non esiste un target quantitativo nazionale, si assume che l'Italia dovesse mantenere il minimo europeo dopo il 2006 fino al 2008: lo 0,33%. In realtà, l'Italia ha raggiunto lo 0,17% nel 2003, lo 0,15% nel 2004, lo 0,29% nel 2005; lo 0,20% nel 2006, lo 0,19% nel 2007; lo 0,22% nel 2008. Per il 2009 si assume che l'Italia raggiunga lo 0,16%.

⁴ Si tratta delle stime fornite dal DPEF 2008-2011 calcolate sul PIL italiano a giugno 2007 (NdA).

⁵ Secondo il ministero dell'Economia, l'Italia può raggiungere la quota dello 0,33% del PIL entro il 2010, e lo 0,51% nel 2015. Avvenire - 07/07/2009.

⁶ Si tratta di stanziamenti pluriennali resi disponibili sul capitolo del Ministero della Difesa relativo all'ammmodernamento dei sistemi d'armamento (NdA).



Inoltre, nel bilancio 2010 si registra un aumento delle dotazioni complessive dei Ministeri del 5,79%, determinato dalla legislazione vigente. Rispetto all'inizio del 2009, i bilanci del Ministero dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture crescono del 10%, mentre quelli di Beni culturali e Ambiente subiscono riduzioni superiori al 10%.

Allo stato attuale, l'Italia rinuncia a raggiungere l'obiettivo europeo dello 0,51% APS/PIL. Ancora più grave è il fatto che nel 2010 l'Europa non raggiungerà l'obiettivo collettivo dello 0,56% per la negligenza del nostro Paese, oltre che della Grecia, nonostante la generosità di altri stati membri che sono andati già oltre l'obiettivo (Belgio, Danimarca, Olanda, Spagna e Regno Unito). L'anno dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che sancisce l'avvio di un'azione esterna più incisiva per l'Unione europea, è segnato dall'auto-affondamento della candidatura europea a leader globale per l'aiuto pubblico allo sviluppo.

Oltre al profilo europeo, la Finanziaria è inadeguata a garantire il rispetto degli impegni confermati anche in occasione del Vertice G8 de L'Aquila. Nel caso del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria bisognerà prevedere almeno 130 milioni di Euro per il 2010, che potranno diventare 280 milioni nel caso in cui il Governo non mantenga la promessa di pagare entro dicembre la quota annuale e il contributo straordinario per il 2009; almeno 100 milioni di euro per iniziative a sostegno della sicurezza alimentare. Infine, la manovra 2010 non stanziava risorse sufficienti ad avviare i versamenti verso Fondi di sviluppo in scadenza tra il 2009 e il 2011, pari a circa un miliardo di euro, nonostante questi organismi abbiano fornito prestiti consistenti a molti Paesi in via di sviluppo nel 2009, anticipando nei fatti il contributo italiano.

Gli italiani e l'aiuto al tempo della crisi

Le scelte compiute dal Governo non riflettono gli orientamenti e la sensibilità degli italiani. A quattro anni dall'ultima rilevazione demoscopica a livello europeo dedicata alla cooperazione allo sviluppo - e nell'anno della crisi economica - l'Euro-barometro ha reso pubblici i risultati in merito alla sensibilità degli europei sui temi della solidarietà e cooperazione internazionale. Il 32% degli italiani è a conoscenza degli Obiettivi del Millennio (MDG) rendendo il nostro Paese il settimo più consapevole nell'Europa dei 27. A giudizio degli italiani le due maggiori sfide che si trovano a affrontare i Paesi in via di sviluppo sono la povertà e la crisi economica, in linea con quanto risponde la media europea.

Il 90% del campione italiano ritiene che sia importante aiutare i Paesi in via di sviluppo, una flessione del 4% rispetto a cinque anni fa che colloca l'Italia in nona posizione nella Unione europea, prima di Francia, Regno Unito e Germania. Sempre a giudizio degli italiani, le ragioni che spingono i donatori a stanziare aiuti sono di tipo geopolitico: contribuire alla stabilità globale (27%), limitare i flussi migratori (24%) ed evitare l'espansione del terrorismo (24%). Le ragioni filantropiche sono limitate al solo 20% mentre il 30% pensa che sia l'ONU l'organismo più adatto ad aiutare i paesi in difficoltà. Infine, nonostante la crisi economica, il 74% degli italiani pensa che le promesse di incremento dell'aiuto finanziario debbano comunque essere mantenute, contro un 16% che vorrebbe congelare o ridurre i livelli d'aiuto.

Aiuto: "stimolo" per sostenere la ripresa globale

Assicurare un flusso stabile di risorse ai Paesi in via di sviluppo da impiegare per politiche anticicliche di ripresa è importante soprattutto in periodi di crisi economica, quando i capitali privati abbandonano questi paesi cercando portafogli più sicuri. La crisi alimentare del 2008 aveva aumentato globalmente



di 100 milioni il numero dei poveri, portando al superamento della soglia del miliardo di persone che soffrono di fame. Alla fine del 2009, 89 milioni di persone in più si troveranno in condizioni di povertà estrema e si registreranno tra 30-50.000 decessi infantili in più - soprattutto bambine - nell'Africa Sub-Sahariana⁷. Per la prima volta dal 1994, il reddito pro-capite africano si contrarrà e nella regione, il numero dei disoccupati aumenterà di 28 milioni.

Nel tentativo di mitigare i costi umani della crisi, un terzo dei Paesi meno avanzati hanno approvato pacchetti di stimolo fiscale, finanziandoli attraverso l'aumento del deficit o dando fondo alle riserve. Grazie a queste misure sono riusciti a mantenere invariata la spesa sociale. Il veloce deterioramento delle loro posizioni fiscali - passate in meno di un anno da un surplus di bilancio del 5% a un deficit del 5,8% - rende le loro politiche espansive non sostenibili. Nel 2010, molti Paesi a basso reddito dovranno tagliare la spesa⁸.

La Banca Mondiale stima che i Paesi meno avanzati dovranno tagliare spesa sociale e investimenti per 11,6 miliardi di dollari: 8 miliardi in Africa Sub-Sahariana e 6,7 miliardi concentrati negli stati fragili. Nel dettaglio, sarebbero necessari 3,6 miliardi di dollari per evitare tagli ai sistemi sanitari ed educativi, 2,7 miliardi di dollari per nuovi programmi di assistenza sociale e 5,2 miliardi di dollari per continuare a finanziare gli investimenti in infrastrutture che si sono ormai paralizzati⁹. Nel marzo 2009 il G20, per prevenire questo scenario, si era impegnato a rendere disponibili 50 miliardi di dollari per i Paesi meno avanzati, soprattutto in crediti d'aiuto. Tuttavia la Banca Mondiale e alcuni centri di ricerca¹⁰ stimano che saranno necessarie risorse aggiuntive, anche perché oltre l'80% di quelle messe a disposizione dal G20 per i Paesi in via di sviluppo sono andate a beneficio di quelli a medio reddito.

Nell'Africa Sub-Sahariana l'aiuto finanzia il 35-50% delle spese sociali e d'investimento a bilancio. In paesi come il Ghana, la Tanzania o l'Uganda, il finanziamento della spesa corrente dipende dall'aiuto rispettivamente per il 36%, il 40% e il 70%¹¹. In passato, l'aiuto ha contribuito a mitigare gli shock sul PIL dei Paesi in via di sviluppo, stabilizzandone velocemente il reddito procapite¹². Se un paese riceve il 2% del suo PIL in aiuto per le infrastrutture, il numero di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà si riduce generalmente dell'1,2%; l'allocazione di 1% di aiuto in infrastrutture economiche e sociali su più di cinque anni è associata all'aumento del reddito procapite dell'1,5%¹³; il raddoppio dell'aiuto pro-capite destinato alla salute riduce del 2% la mortalità infantile mentre l'incremento dell'aiuto pari a un punto percentuale del PIL aumenta del 5% la partecipazione scolastica¹⁴.

La tendenza degli altri donatori durante la crisi

La crisi economica, gli effetti che sta avendo nei Paesi a basso reddito e l'appello degli organismi internazionali dovrebbero portare a ripensare molte scelte di politica economica disegnate per rispondere alla crisi solo in una prospettiva nazionale. A settembre, il direttore del Fondo Monetario Internazionale ha dichiarato: "La comunità internazionale non può ignorare i bisogni dei Paesi a basso reddito che stanno pagando il prezzo di una crisi che non hanno creato. I Paesi industrializzati devono resistere alla tentazione di tagliare le loro promesse d'aiuto. Se questo non accadrà in molti Paesi in via di sviluppo la democrazia sarà in pericolo¹⁵".

⁷ Banca Mondiale, *Protecting progress: the challenge facing Low income countries in the global recession*, 2009

⁸ International Monetary Fund (IMF), *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, 2009.

⁹ Ibid.

¹⁰ ODI, *The global financial crisis and developing countries*, settembre 2009.

¹¹ IMF, *Raising domestic revenues*, in *Development and Finance*, settembre 2008.

¹² Guillaumont J., *Aid and Income Stabilization*, Cerdi, giugno 2009.

¹³ Minoiu C., *Development Aid and Economic Growth: Positive Long-Run Relation*, IMF, 2009.

¹⁴ Ci si riferisce alle conclusioni, poi sviluppate di seguito, di: Michaelowa, Weber, *Aid Effectiveness Reconsidered: Panel Data Evidence for the Education Sector*, Discussion Paper 264, Hamburg Institute of International Economics, 2006.

Dreher, Nunnenkamp, Thiele, *Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data*, January 2007.

Mishra, Newhouse, *Health Aid and Infant Mortality*, International Monetary Fund, 2007.

Svensson, *Aid, Growth and Democracy*, Economics and Politics, 1999.

Collier, Dehn, *Aid, Shocks, and Growth*, Working Paper 2688, World Bank, Washington, DC, October 2001.

Guillaumont, Chauvet, *Aid and Performance: A Reassessment*, Journal of Development Studies 37, 2001.

Collier, Hoeffler, *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*, European Economic Review, 2004.

¹⁵ Dominique Strauss Kahn, *The Global financial crisis and low income countries*, 17 settembre 2009.



Si può prevedere che, in base al peggioramento delle variabili economiche e del comportamento passato dei donatori, il livello medio di aiuto tra 2009 e 2010 si contrarrà nella più ottimistica delle ipotesi del 2,7%, al netto delle cancellazioni del debito¹⁶. Stime più pessimistiche prevedono una contrazione del 13% nei cinque anni di depressione, in risposta a una contrazione dell'1% del PIL¹⁷. L'UNCTAD stima invece che nei prossimi 5 anni l'aiuto potrebbe contrarsi addirittura del 15%¹⁸.

Al tempo stesso, nuovi attori finanziari non-statali della cooperazione allo sviluppo, soprattutto le fondazioni private, stanno già riducendo i loro bilanci destinati a interventi nei PVS¹⁹. L'8 ottobre, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione dove impegna la Commissione ad anticipare e concentrare 8 miliardi di dollari nel solo 2010²⁰. Per il momento, in Europa, le economie più piccole o in transizione - Irlanda, Grecia e Austria - hanno tagliato i loro bilanci d'aiuto. Le maggiori economie dell'Unione, come Regno Unito, Germania e Spagna, hanno invece confermato in modo esplicito l'incremento dell'aiuto internazionale, alla vigilia dei rispettivi cicli di bilancio.

Un'analisi di ActionAid²¹ fa dipendere le basse quantità di aiuto dalle limitate entrate fiscali, dal basso debito, dalla scarsa crescita economica, dalla bilancia commerciale in passivo, dalla popolazione ridotta e dalle elevate disuguaglianze di reddito. Non inciderebbero sulle scelte quantitative l'orientamento politico del Governo o la presenza di immigrati. Il risultato più sorprendente della ricerca viene però dall'applicazione delle correlazioni al caso italiano. Secondo lo studio, se il nostro Paese si comportasse per l'aiuto come gli altri paesi OCSE in condizioni analoghe, le difficoltà strutturali economiche italiane e l'attuale crisi economica internazionale non giustificerebbero un livello d'aiuto inferiore allo 0,27% del PIL.

Difficile stimare l'aiuto in Finanziaria: bilancio opaco e stanziamenti una tantum

La frammentazione del bilancio dello Stato, la difficile stima dei tempi degli esborsi degli stanziamenti e delle cancellazioni del debito, le risorse recuperate o decurtate durante l'anno permettono solo di fare stime approssimative sui futuri livelli di aiuto. Tuttavia, il calcolo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo complessivo può riassumersi nella seguente relazione:

APS = risorse a bilancio + risorse extra sessione di bilancio + risorse fuori bilancio

RISORSE A BILANCIO: si considerano quelle appostate nel bilancio dei Ministeri durante la discussione della finanziaria e le risorse stanziare durante l'anno con l'approvazione di leggi di spesa;

RISORSE FUORI BILANCIO: si intendono le cancellazioni del debito e l'esborso di prestiti a tassi agevolati verso i Paesi in via di sviluppo.

L'APS non è completamente fissato con l'approvazione della manovra finanziaria, alcune risorse possono venire appostate anche in corso dell'anno. È il caso del 2007 con la destinazione di una quota significativa dell'extragegittito per la cooperazione allo sviluppo - circa 1 miliardo di euro²².

A causa dell'opacità del bilancio, è molto difficile stimare la quantità di APS stanziato nella manovra. La riforma del Bilancio dello Stato per missioni e programmi non ha consentito di fare la chiarezza necessaria. In particolare, i Programmi di cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Esteri e del Ministero delle Finanze hanno categorie differenti. Quelle dei programmi di cooperazione internazionale del MEF sono più ampie e includono spese non relative alla cooperazione allo sviluppo.

¹⁶ Manaresi F., *Aid gap ed impatto della crisi*, paper per ActionAid, marzo 2009.

¹⁷ Frot E., *Aid and the Financial Crisis: Shall we expect Development Aid to Fall?*, aprile 2009.

¹⁸ UNCTAD, *Keeping ODA afloat*, marzo 2009.

¹⁹ IDS, *The impact of the global financial crisis on developing countries*, novembre 2008.

²⁰ http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/028-61780-292-10-43-903-20091002STO61740-2009-19-10-2009/default_en.htm

²¹ G. Cornia, F. Manaresi, A. Bertoli, *Aid determinants and OECD norms*, ActionAid, novembre 2007.

²² Su un totale di 13 miliardi previsti dai due Tesoretti (NdA) <http://www.lavoce.info/articoli/pagina2905.html>;



Nelle tabelle di bilancio dei ministeri, molti capitoli che erogano contributi per le attività di cooperazione sono ancora troppo generici. È il caso, ad esempio, del Fondo speciale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)²³ che accantona fondi per nuovi disegni di legge di spesa, incluso quello per la partecipazione italiana a banche e fondi di sviluppo. Ancor più importante per il nostro APS è l'altrettanto ampio capitolo di bilancio del MEF relativo ai trasferimenti al bilancio comunitario, che successivamente sono ripartiti anche su interventi di APS - un contributo automatico, non tagliabile, stimabile mediamente in circa 850 milioni di euro.

Lo scorso anno, le linee-guida 2009-2011 della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri per la prima volta hanno fornito un quadro sintetico delle risorse contabilizzabili come aiuto, disponibile all'inizio del 2009. Sempre in termini di trasparenza, è positivo che il Governo abbia accettato la mozione parlamentare del 21 ottobre che lo impegna a riferire quali impegni internazionali potranno essere onorati con le risorse disponibili²⁴.

- **Finanziaria 2010: l'APS del Ministero degli Affari Esteri (MAE)**

Il bilancio del Ministero degli Affari Esteri si compone di differenti programmi: cooperazione allo sviluppo, integrazione europea, italiani nel mondo, promozione culturale e pace-sicurezza. Dal 2000 al 2007, gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo della legge 49/87 hanno rappresentato in media il 24,5% delle disponibilità complessive del Ministero. L'incidenza della cooperazione sul bilancio del MAE potrà scendere al 15,7% nel 2010 ed è pari allo 0,042% delle risorse del bilancio dello Stato (l'incidenza era pari allo 0,043% nel 2009).

La Finanziaria 2010 prevede per la legge 49/87 un rifinanziamento pari a 326 milioni di euro, quando per l'anno in corso se ne prevedevano 321. In termini reali non c'è stato alcun incremento e si tratta dello stesso valore nominale del 1996. Rispetto a quanto previsto dalla Finanziaria 2008, si tratta di un taglio di 402 milioni di euro.

Nonostante il fatto che il Ministero avesse chiesto la messa appunto di un piano di riallineamento per il rispetto degli impegni quantitativi in termini di aiuto pubblico allo sviluppo sottoscritti a livello europeo, il DPEF 2010-2013 non ha fatto alcun riferimento agli impegni sottoscritti dall'Italia per gli aiuti internazionali. Inoltre, subito dopo il G8 il Governo aveva dato parere negativo al testo di una mozione che chiedeva di riportare il bilancio della Legge 49/87 almeno ai livelli del 2006 nei prossimi 15 mesi: in sostanza si chiedeva un incremento di 60 milioni di euro.

Dei 326 milioni di euro previsti, 123 milioni sono già stati impegnati per pagare iniziative deliberate e 30 milioni saranno necessari per coprire le spese di funzionamento. Nel 2010, la Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo potrà disporre di 173 milioni per nuove iniziative di euro contro i 193 dello scorso anno. Gli ammontari finanziari disponibili per lo ONG raggiungeranno 67 milioni di euro (+ 3 milioni rispetto al 2009), mentre le disponibilità per le organizzazioni internazionali subiscono un'ulteriore riduzione di 1,5 milioni di euro, per toccare il valore minimo di 88 milioni.

Se la tendenza a lasciare invariata la legislazione vigente non cambierà, nel 2011 la 49/87 disporrà di solo 210 milioni di euro. Sottraendo spese di funzionamento e con gli stessi impegni pregressi da finanziare, alla DGCS resteranno solo 60 milioni di euro disponibili per nuove iniziative. Si tratta di una somma insufficiente soprattutto se comparata a quanto raccolgono privatamente le organizzazioni non governative. Da un'indagine su un campione rappresentativo di ONG, è possibile stimare che nel 2008 le 243 organizzazioni italiane riconosciute dalla DGCS abbiano raccolto privatamente fondi per almeno 300 milioni di euro²⁵.

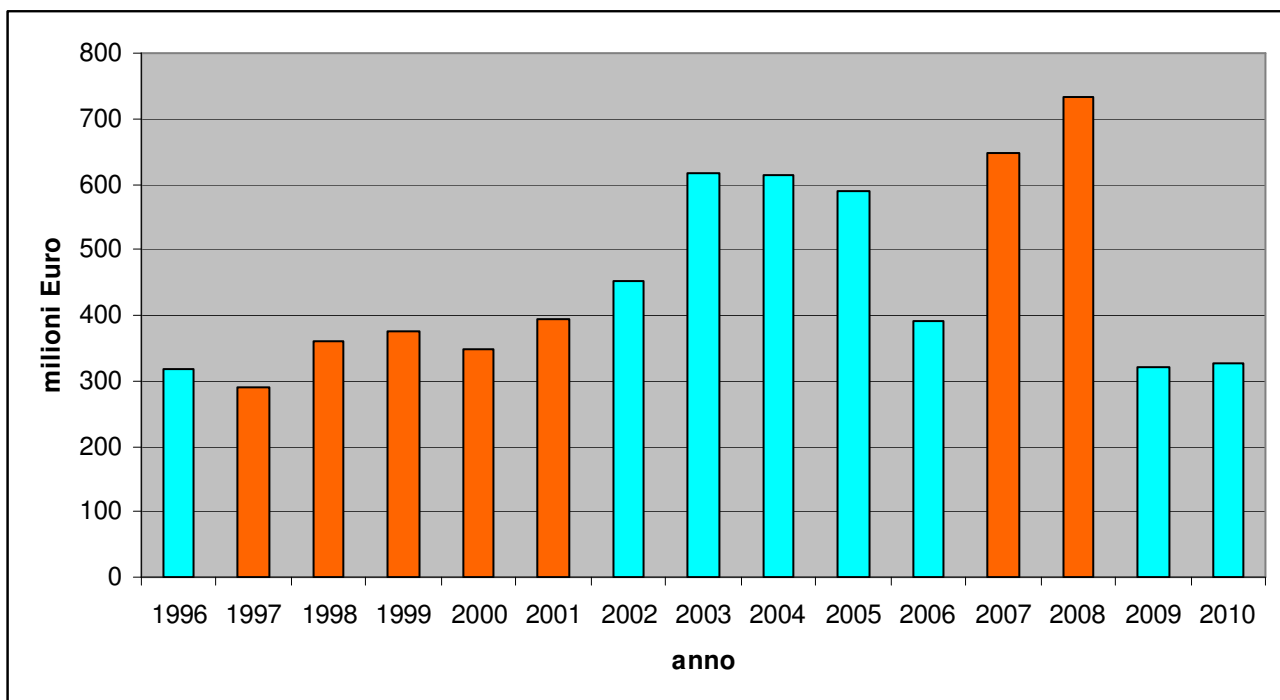
Grafico 1: Stanziamenti da Finanziaria sulla legge 49/87, suddivisi per Legislatura, 2000-2010, valore reale 2003.

²³ Indicato nella Tabella B del disegno di legge finanziaria (NdA);

²⁴ Mozione 1-00254, http://nuovo.camera.it/417?idSeduta=234&Resoconto=allegato_a.mozioni.01

²⁵ Indagine condotta sui bilanci delle 30 maggiori ONG, in termini finanziari (NdA).





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

L'approvazione della Finanziaria non esaurisce la possibilità di aumenti sulla 49/87 durante l'anno finanziario. Dal 2000, grazie alle allocazioni in corso anno, la legge 49 ha chiuso con incrementi medi per circa 40 milioni di euro, rispetto alle disponibilità iniziali. Nel 2009 sono stati messi a disposizione dai decreti di proroga delle missioni militari internazionali, 84 milioni di euro contro i 94 milioni del 2008.

- **Finanziaria 2010: l'APS dei Ministeri dell'Economia, dell' Ambiente e dell'Interno.**

Il Ministero dell'Economia ha contratto impegni per 1,250 miliardi di euro durante le ultime conferenze per la ricostituzione dei Fondi di Sviluppo multilaterali. L'articolo 25 della legge 102/2009 ha autorizzato lo stanziamento di competenza di un terzo del contributo italiano alla Banca Mondiale pari a 284 milioni di euro, che sebbene non ancora erogato è stato contabilizzato sui livelli d'aiuto del 2009, contribuendo ad arrivare allo 0,17%.

Alla fine del 2009 dovrebbe essere versato interamente il contributo italiano per 51 milioni di euro all'IFAD e per 93 milioni di euro al Fondo di sviluppo asiatico, mentre nel 2010 dovrebbero essere erogati i 218 milioni di euro per il Fondo di sviluppo africano. Tuttavia, per tutti questi fondi multilaterali, l'Italia non ha ancora autorizzato nessun versamento, né la Finanziaria 2010 prevede disponibilità finanziarie sufficienti per poter avviare una legge di spesa in tal senso²⁶.

Inoltre nel bilancio del MEF sono iscrivibili come APS i contributi al Fondo europeo di sviluppo - 315 milioni di euro²⁷ contro i 345 milioni del 2009 - e i trasferimenti automatici al bilancio comunitario ripartiti poi in APS, per un totale stimabile attorno a 1,1 miliardi di euro²⁸.

La Finanziaria 2008 aveva autorizzato la partecipazione quarantennale italiana a "nuovi Meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo e alla cancellazione del debito dei paesi poveri nei confronti delle istituzioni finanziarie internazionali" con uno stanziamento medio annuo di 50 milioni di euro. Si tratta del finanziamento dell'iniziativa multilaterale per la

²⁶ Le disponibilità per nuove leggi di spesa previste in Tabella ammontano a 400 mila euro.

²⁷ Le disponibilità rischiano di essere insufficienti poiché il contributo al FED atteso dall'Italia per 2010 sarà probabilmente attorno ai 450 milioni di euro (NdA).

²⁸ Stima conservativa sulla base del dato 2007, assumendo che il contributo comunitario è tendenzialmente costante da un anno all'altro (NdA).



cancellazione del debito e del contributo italiano all'Advanced Market Commitment. La Finanziaria 2006, inoltre, aveva autorizzato un contributo ventennale di 27,5 milioni di euro annuali per l'International Finance Facility for Immunization (IFF-im) per l'acquisto di vaccini già esistenti.

Per quel che riguarda il **Ministero dell'Ambiente**, la finanziaria 2007 aveva istituito il Fondo per lo Sviluppo Sostenibile per finanziarie attività di cooperazione ambientale nei PVS, alimentato con una disponibilità finanziaria di 25 milioni di euro l'anno nel triennio 2007-2009. Nel 2009 era stato tagliato del 22,75%, mentre nel 2010 ha una disponibilità pari a zero.

Infine, al massimo altri 12 milioni - una riduzione di 7 milioni rispetto al 2009 - sono contabilizzabili come APS nel bilancio del **Ministero dell'Interno**, come allocazioni destinate a finanziare le spese per il primo anno dei rifugiati in Italia. Non si tratta necessariamente delle spese per centri di accoglienza temporanea ma dei costi di vitto ed alloggio del primo anno per i rifugiati che la rapportistica internazionale consente di indicare come aiuto. Per il nostro Paese, a differenza di donatori come la Francia, si tratta di una quota limitata dell'APS, che ha avuto un picco di 36 milioni di euro nel 2003 e di 23 milioni nel 2004. Nel 2008 l'Italia non ha incluso le spese a sostegno dei rifugiati come Aiuto Pubblico allo Sviluppo, senza però chiarire ufficialmente se intenda o meno non contabilizzarle come APS in futuro.

- **Fuori bilancio: le cancellazioni del debito e i prestiti concessionali.**

In realtà, una stima accurata dell'APS italiano deve comprendere le risorse fuori bilancio: erogazioni di prestiti concessionali e cancellazioni del debito che dal 2000 al 2008 hanno rappresentato rispettivamente il 5% e il 22% dell'APS italiano.

I prestiti sono erogati attraverso il Fondo Rotativo che a fine settembre 2009 aveva una disponibilità, al netto degli impegni e delle approvazioni già effettuate, pari a circa 350 milioni di euro. Nel 2010, le erogazioni al netto dei rientri potranno essere attorno a 25 milioni di euro.

Una stima delle cancellazioni 2010 è difficile poiché non esiste un documento pubblico che indichi gli accordi di cancellazione in negoziato durante l'anno. Stime del Ministero dell'Economia prevedono che nel 2009 possano essere contabilizzate cancellazioni e conversioni per circa 800 milioni di euro, tra cui quella alla Repubblica Democratica del Congo, che contribuirebbero a sostenere significativamente i livelli quantitativi dell'aiuto italiano.

- **Oltre la Finanziaria: gli stanziamenti straordinari**

Con l'approvazione della Finanziaria non si esauriscono le possibilità di incremento per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo durante l'anno. Ad esempio, nel 2005 due decreti legge avevano reso disponibili 951 milioni di euro per coprire anche il contributo di 180 milioni di euro verso il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria. Con questa Finanziaria, il pagamento del contributo italiano, più volte annunciato, al Fondo Globale sarà possibile solo se verrà affidato a un decreto legge, come già accaduto nel 2005 e 2007, che ne garantisca l'addizionalità rispetto agli stanziamenti della legge 49/87. Anche la ripartizione dell'8/100 per attività di risposta alla fame gestite dallo Stato o per interventi di solidarietà internazionale della CEI potrebbero essere contabilizzate come APS. L'ammontare finanziario massimo per iniziative di sicurezza alimentare da parte dello Stato non supererebbe comunque i 43 milioni di euro nel 2010²⁹; quella dei progetti di solidarietà della CEI si aggirerebbe attorno agli 80 milioni di euro.

Il 21 ottobre alla Camera, il Governo ha accettato due mozioni di maggioranza e opposizione impegnandosi a invertire il declino delle risorse, ad aumentare in maniera consistente le dotazioni sulla legge 49/87 e a pagare il contributo al Fondo Globale e alcune quote verso Fondi di sviluppo entro dicembre 2010.

²⁹ La stima risale alle attribuzioni allo Stato dell'8/100 nel 2009. L'ultima ripartizione del 100% dell'8 per mille per progetti di lotta alla fame risale al 31 agosto 2006, per 4,6 milioni di euro, nel 2009 sono stati assegnati 814 mila euro, su 43 milioni disponibili. (NdA).



- **Quanto APS nel 2010?**

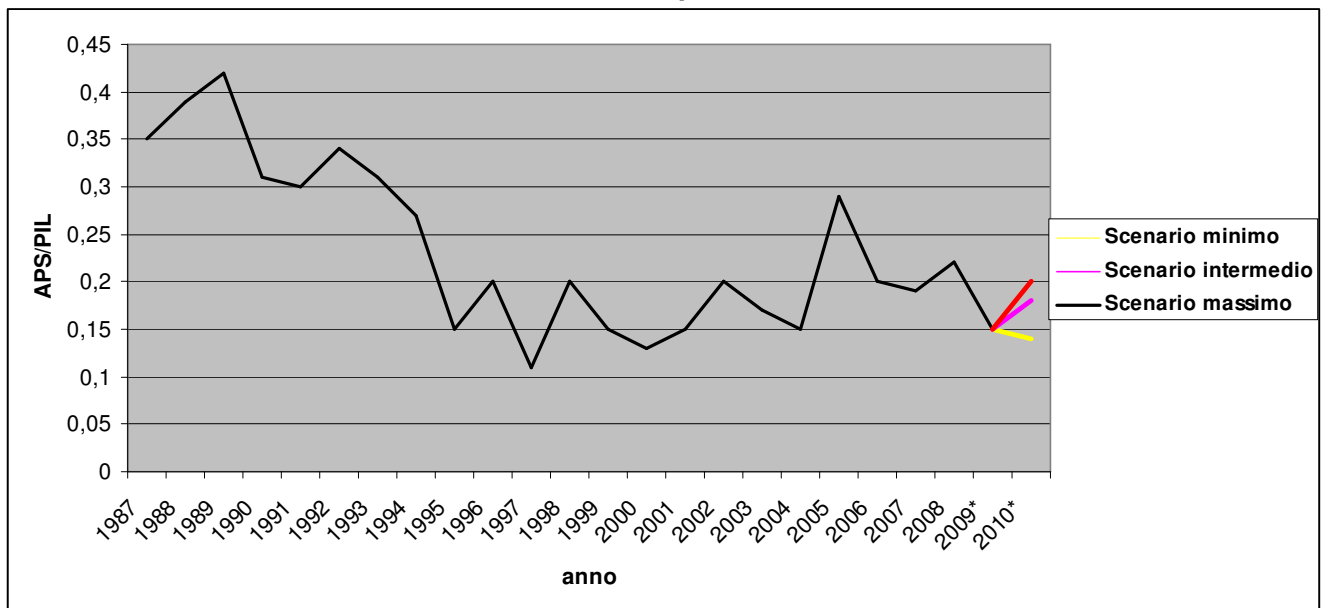
La frammentazione del bilancio dello Stato, la difficile stima dei tempi degli esborsi degli stanziamenti e delle cancellazioni del debito, le risorse recuperate o decurtate durante l'anno permettono solo di fare stime approssimative sui futuri livelli di aiuto. Pur riconoscendo tutte le difficoltà di fare una stima accurata, è possibile tentare di indicare tre scenari quantitativi per l'APS italiano nel 2010.

Tabella 1: previsione APS/PIL 2010

Scenario minimo:	Scenario medio:	Scenario massimo:
0,14% Di cui l'0,08% APS/PIL derivante dal contributo automatico all'Unione europea. 0,13% al netto di tutte le operazioni relative al debito.	0,18% Cancellazione del debito della Rep. Democratica del Congo	0,20% Versamento quote 2009/10 al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria

Fonte: elaborazione su dati Disegno di Legge di Bilancio 2010, Legge Finanziaria 2010.

Grafico 2: Andamento storico APS/PIL Italiano e proiezione 2010



Fonte: elaborazione di ActionAid su dati OECD/DAC, Disegno di Legge di Bilancio 2010, Disegno di Legge Finanziaria 2010.

*valori stimati, non ufficiali.

Secondo questi scenari nel 2010, l'aiuto italiano potrà oscillare tra un -10% e un + 33% rispetto al 2009. Diversamente detto, prendendo in considerazione i livelli dell'APS al netto del debito, l'aiuto italiano si collocherà ben al di sotto dei livelli del 2009, (0,16% APS/PIL nel 2009 contro lo 0,13% 2010). Complessivamente tutte le risorse per la cooperazione allo sviluppo a bilancio nella manovra del 2010 incidono per lo 0,20%³⁰ sul bilancio dello Stato, mentre all'inizio dell'esercizio 2009 costituivano una quota intorno allo 0,23%.

³⁰ Ci si riferisce alle disponibilità per l'aiuto pubblico allo sviluppo iscritte nei bilanci dei ministeri (NdA)



Proposte per integrare le risorse finanziarie per l'APS nel 2010

1. L'articolo 1 comma 4 del Disegno di Legge di Bilancio 2010-2012 dovrebbe essere emendato prevedendo la possibilità che le maggiori disponibilità finanziarie che potessero emergere nel corso 2010 siano destinate ad assolvere gli impegni internazionali dell'Italia in termini di aiuto pubblico allo sviluppo per contribuire alla ripresa globale.
2. Il taglio sulla legge 49 potrebbe essere parzialmente reintegrato con le dotazioni finanziarie del **Fondo per le esigenze di difesa nazionale e per l'industria nazionale ad alto contenuto tecnologico**³¹, che dispone di 1 miliardo di euro nel 2010.
3. Sono stati presentati alla Camera **due progetti di legge (C1514 e C 740)** per assicurare la prevedibilità e l'addizionalità del contributo italiano al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria. La loro rapida discussione consentirebbe di scongiurare il rischio che, come nel 2004 e 2006, l'Italia ritardi di un anno il pagamento delle quote per il Fondo; si potrebbero reperire risorse aggiuntive per la cooperazione allo sviluppo, non sottraendole alle scarse disponibilità della legge 49/87. Egualmente, il Progetto di legge C2300 punta ad aggiungere risorse finanziarie a quelle disponibili per assolvere agli obblighi in termini di aiuto alimentare sottoscritti nella Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare, verso cui ha l'Italia una morosità di 232 milioni di euro³².
4. Nel 2010 è stata previsto un contributo straordinario per l'editoria di 70 milioni di euro e un aumento per 180 milioni del **Fondo di riserva per le autorizzazioni di spese delle leggi permanenti di natura corrente**, una parte delle risorse potrebbe essere impiegata per aumentare le disponibilità della Legge 49/87.
5. Il Disegno di legge di Bilancio 2010-2010 potrebbe essere emendato per incrementare le dotazioni del programma cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri di 100 milioni di euro, riducendo in egual misura le seguenti missioni e programmi del Ministero dell'Economia: 1) missione "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche, programma "Servizi generali, formativi, assistenza legale e approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche", alla u.p.b. 24.1.1; 2) missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" programma "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", u.p.b. 24.3.1; 3) missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, programma "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", u.p.b. 24.1.3 e 4) missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", programma "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza".
6. Risorse aggiuntive per la legge 49/87 possono essere reperite con emendamenti all'articolo 2 della Finanziaria, che prevedano ad esempio³³:
 - a. l'aumento delle aliquote di base dell'imposta di consumo tabacchi lavorati, al fine di assicurare maggiori entrate in misura non inferiore a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 (legge 427/93, art 28,1);
 - b. l'aumento delle ritenute sui premi e sulle vincite dal 10 per cento al 12,5 per cento (DPR 600/1973, art 30);
 - c. l'aumento dell'addizionale Ires fino a 8,5 punti percentuali per i soggetti che abbiano conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi superiore a 20 milioni di euro, e che operano nei settori petrolifero e

³¹ Art. 1 comma 896 art 1 della legge finanziaria 2007.

³² http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0025680

³³ Si tratta di emendamenti presentati in Senato durante la prima lettura della manovra per incrementare le entrate dello Stato. Secondo ActionAid, il nuovo gettito potrebbe essere parzialmente destinato direttamente ad incrementare le disponibilità della Legge 49/87 (NdA).



- del gas, estendendo l'imposta anche al settore della produzione di biocarburanti (legge 133/2008, art 81 comma 16);
- d. l'aumento dell'imposta sul *capital gain* portandola al 20% (DPR 917/86, art 86.);
 - e. l'aumento del prelievo erariale sulle somme giocate a Bingo al 12,5%, riducendo al 65% quelle destinate a monte premi e incrementando al 1,5% quelle a compenso dell'affidatario (art 12, 1, legge 77/2009).
7. È possibile presentare emendamenti alla Tabella C per aumentare gli stanziamenti sulla legge 49/1987, che prevedano di:
- a. aumentare lo stanziamento per la legge 49/87 in Tabella C per il 2010 di 100 milioni di euro, coperto con conseguenti riduzioni delle risorse per il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per la parte degli stanziamenti di parte corrente per l'anno 2010, con esclusione delle voci relative alla missione soccorso civile;
 - b. incrementare le dotazioni della legge 49/87 per 100 milioni di euro per gli anni 2010-2012, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307;
 - c. aumentare lo stanziamento per la legge 49/87 in Tabella C di 300 milioni di euro all'anno dal 2010 al 2012 e conseguentemente: all'articolo 3 alla Tabella C della rubrica Ministero dell'Economia e delle Finanze, ridurre proporzionalmente gli stanziamenti di parte corrente, con esclusione delle voci relative al soccorso civile, per l'importo complessivo di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012; alla rubrica Ministero dello sviluppo economico, ridurre proporzionalmente gli stanziamenti di parte corrente, per l'importo complessivo di 35 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012; alla rubrica Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ridurre proporzionalmente gli stanziamenti di parte corrente con esclusione delle voci relative alla tutela della salute, per l'importo complessivo di 65 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012;
 - d. aumentare lo stanziamento per la legge 49/87 in Tabella C per il 2010-2012 di 300 milioni di euro e conseguentemente ridurre linearmente le dotazioni della Tabella E;
 - e. aumentare lo stanziamento per la legge 49/87 in Tabella C per il 2010 di 20 milioni di euro con la conseguente riduzione sulla tabella C per il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la "missione Comunicazioni - Sostegno all'editoria - Legge 67 del 1987: Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria".

