

## Diseguaglianze e povertà nel sesto paese più ricco del mondo



Il capitolo sull'Italia è il frutto del lavoro della campagna *Sbilanciamoci!*, un cartello di 32 organizzazioni che dal 2000 promuove studi, iniziative e proposte legislative per un uso della spesa pubblica che metta al centro le politiche orientate verso la società, la pace e l'ambiente ([www.lunaria.org/sbilanciamoci](http://www.lunaria.org/sbilanciamoci)). Le pagine qui contenute sono state curate da Erika Lombardi, Martino Mazzonis e Alessandro Messina (Lunaria, che hanno rielaborato contributi propri e di Raffaella Bolini, Silvia Stilli e Giampiero Rasimelli (ARCI), Gianfranco Bologna (WWF), Giuseppe Crippa e Francesco Petrelli (Movimondo), Giulio Marcon (ICS), Marina Ponti e Sabina Siniscalchi (Mani Tese), Guglielmo Ragozzino e Marco Zupi (Sbilanciamoci!), Soana Tortora (Acli).

L'Italia, sesto paese al mondo per ricchezza prodotta, diciottesimo per PIL pro capite, si trova in una posizione ben peggiore se si utilizzano gli indicatori delle Nazioni Unite<sup>1</sup>. Diviene, infatti, il ventesimo nella graduatoria dell'indice di sviluppo umano (HDI) e il dodicesimo sui 18 paesi valutati con l'HPI-2, l'indice che consente di apprezzare quanto lo sviluppo di un paese abbia riguardato gli strati più poveri della popolazione. Il ritardo dell'Italia appare enorme per quanto riguarda l'alfabetizzazione degli adulti e le opportunità tra i sessi. Ma altrettanto preoccupante è la sempre maggiore polarizzazione della società italiana.

Lo sviluppo umano di genere (misurato dall'indice GDI) trova l'Italia nella stessa posizione non troppo lusinghiera dell'HDI, il ventesimo posto. Le donne italiane sono longeve, 81,6 anni di attesa di vita, contro i 75,2 dei maschi. E questo fa sì che la loro classifica migliori. D'altro canto vi è uno scarto eccessivo di redditi tra donne e uomini. Gli uomini, il cui reddito è calcolato a 31.238 dollari all'anno, raggiungono i redditi degli Usa (calcolati su entrambi i sessi). Le donne italiane, invece, con i loro 13.632 dollari hanno un reddito che è il più basso d'Europa, fatta eccezione per le donne spagnole, ed è pari a quello degli abitanti della Repubblica Ceca (uomini e donne). Insomma se il reddito degli uomini è tra i più alti, per le donne italiane la posizione è di retroguardia.

Per quanto riguarda la partecipazione delle donne alla vita sociale, politica ed economica del paese, l'indicatore GEM mostra il grave ritardo del nostro paese, che si posiziona al ventinovesimo posto (in lieve salita, dal trentunesimo dell'an-

no scorso, ma va segnalata la discesa registrata rispetto sia all'HDI che al GDI, per entrambi dal diciannovesimo al ventesimo). In Parlamento le donne sono il 10% e tra i manager solo il 19%, valori che fanno dell'Italia il paese dell'Unione Europea in cui il termine "pari opportunità" suona più come uno slogan che un'effettiva pratica.

Se guardiamo ai livelli di povertà vediamo che secondo l'Istat<sup>2</sup> la popolazione sotto la soglia di povertà – fissata al 50% del reddito medio – è nel nostro paese il 13,9% del totale, la peggior *performance* dei paesi OCSE dopo gli Stati Uniti, che si attestano al primo posto di questa triste classifica, con un valore pari al 16,9% (il paese più ricco è anche il più povero). Questo significa che 2.706.794 famiglie (il 12,3% del totale), risultano versare in condizioni di povertà relativa (quasi 8 milioni di persone). La soglia di reddito presa come riferimento della povertà relativa corrisponde a poco meno di un milione e mezzo di lire mensili. La povertà assoluta, intesa come condizione di una famiglia rispetto a un paniere di beni e servizi considerati essenziali, coinvolge invece 950mila famiglie, pari al 4,3% sul totale (quasi tre milioni di persone); la soglia di riferimento in questo caso è pari a un milione di lire mensili. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della povertà, occorre sottolineare come il 63% delle famiglie povere risieda nelle regioni del Sud del paese (il 70,7% di quelle assolutamente povere). Il fenomeno, stabile in quelle regioni, conosce invece una crescita al Nord e al Centro del paese.

I dati sulla longevità, per fortuna, migliorano la posizione del nostro paese, in cui la probabilità di non superare i 60 anni è pari al 9,1%, mentre negli Stati Uniti è al 12,8% e nel resto d'Europa è più bassa solo in Svezia (8%).

Nel rapporto UNDP, inoltre, per l'Italia manca il dato relativo agli analfabeti funzionali adulti. Il fatto che manchi non è poi tanto lusinghiero. La ricerca più accurata in materia per quanto riguarda l'Italia, fornita dal Cede, un istituto del ministero della pubblica istruzione, calcola in quasi il venti per cento il numero degli italiani adulti incapaci di leggere e comprendere un testo semplice. I dati ufficiali pubblicati dall'Undp

<sup>1</sup> L'UNDP, Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, presenta ogni anno un rapporto (disponibile sul sito [www.undp.org](http://www.undp.org)) in cui misura tramite indicatori sociali ed extraeconomici il grado di sviluppo di ogni paese. Tra gli indicatori più noti vi sono l'HDI (indice di sviluppo umano), il GDI (sviluppo di genere), il GEM (empowerment di genere). Il primo costituisce la correzione più efficace e conosciuta all'"economicismo" del Pil, gli altri riguardano lo sviluppo umano delle donne in una società a prevalente orientamento maschile e la loro partecipazione alle scelte politiche ed economico-sociali. GDI e GEM sono indicatori rispettivamente della diseguaglianza di genere nello sviluppo di base e del diseguale accesso, tra i sessi, alle opportunità economiche e politiche.

<sup>2</sup> Istat, *La povertà in Italia nel 2000*, luglio 2001.

mostrano che gli Usa si attestano sul 20,7% della popolazione, la Gran Bretagna sul 21,8%.

Il tasso di alfabetizzazione della popolazione adulta è solo al diciannovesimo posto nel mondo e al dodicesimo nell'Unione europea: nel 1991 (anno dell'ultimo censimento disponibile) il 72% della popolazione tra i 25 e i 64 anni possedeva al massimo un diploma di scuola media inferiore mentre in Francia il 50% possiede un titolo di scuola secondaria superiore, in Gran Bretagna il 65%, in Germania l'82% (dati OCSE del 1993).

La speranza che un ricambio generazionale possa migliorare la situazione sembra vana, considerati i tassi di abbandono che affliggono il sistema scolastico italiano: solo il 43% prosegue dopo la scuola dell'obbligo, contro il 66% dei francesi, il 79% dei britannici, l'86% degli statunitensi e l'88% dei tedeschi. Solo la Spagna e il Portogallo hanno performance peggiori. Ciò conferma il ruolo di fanalino di coda dell'Italia in Europa nel campo dell'istruzione: gli iscritti a scuola tra i 15 e i 19 anni sono il 70,7% contro il 76,4% del Portogallo, il 72,5% della Gran Bretagna, l'80,4% della Danimarca e l'81,4% della media Ue. Per l'università il discorso è lo stesso: 16,9% delle persone tra 20 e 29 anni frequentano l'università (che pure dura in media più a lungo che in altri paesi), contro il 23,6% della Gran Bretagna e una media Ue del 22,8%. Per finire su questo punto, si può rilevare come la spesa per l'istruzione in Italia sia di quasi mezzo punto percentuale più bassa di quella media europea: solo il 4,82% del Pil contro il 5,88% della Francia o il 6,81% della Danimarca<sup>3</sup>.

### **Sempre meno universali: diritti spezzati e welfare che cambia**

La situazione sociale dell'Italia ha conosciuto in questi anni una profonda trasformazione, dovuta in larga parte a tre elementi: la trasformazione del mercato del lavoro, che coinvolge milioni di cittadini, soprattutto giovani, la crescente – ma non ancora paragonabile ad altri paesi europei – partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la crescita del fenomeno dell'immigrazione, che ha determinato l'insorgere di nuovi bisogni e un'ondata di ingiustificato allarmismo.

Queste trasformazioni epocali hanno determinato una ridefinizione della mappa dei bisogni espressi dal paese. Si tratta insieme di bisogni generati dagli elementi richiamati e che coinvolgono la società nel suo complesso, così come di una quantità frammentata di problemi sociali cui istituzioni e società civile sono chiamati a dare risposte (l'intervento e la riduzione del danno in territori di frontiera come la prostituzione e la tossicodipendenza, ad esempio). Questa trasformazione ha investito anche altri paesi europei ma con maggiore gradualità, in fasi diverse. L'Italia sconta inoltre, dal punto di vista sociale e delle forme del lavoro, dei ritardi ai quali non sembra contrapporsi una reale volontà di trovare soluzioni.

La legislazione approvata in questi anni, infatti, più che rispondere a un disegno complessivo che cominciasse ad affrontare le questioni sociali più allarmanti o di portata generale, ha risposto a emergenze (la prostituzione, i minori non accompagnati, l'emergenza profughi dal Kosovo), ma non ha avviato risposte articolate.

Alcuni elementi vanno comunque sottolineati: durante il 2000 è stata approvata la legge sull'assistenza, che colma un

vuoto di più di 100 anni. Questa legge contiene alcuni elementi innovativi, riconosce l'esistenza di problemi, ratifica e promuove il ruolo del terzo settore. La legge rimane tuttavia troppo vaga sull'esigibilità dei diritti e, soprattutto, sulle modalità di finanziamento dei servizi erogati. Il rischio è quello di una forte mancanza di risorse di fronte a bisogni sociali che si scompongono e frammentano, e che pongono problemi di competenza, capacità, formazione e progettualità sia agli enti pubblici che a quelli di terzo settore chiamati a erogare le prestazioni.

Queste incertezze sul finanziamento e sull'omogeneità dei servizi rischiano di portare a forti disparità geografiche: già oggi la spesa pro capite per anziano bisognoso di assistenza domestica vede la sua punta massima a Bolzano (22 milioni di lire annue) e la minima a Siracusa (3 milioni e 200 mila lire, l'86% in meno!). Lo stesso vale per la capacità dei servizi di welfare di dare risposta a tutte le richieste degli anziani (in alcuni comuni si soddisfa il 100%, in altri si è sotto il 50%)<sup>4</sup>.

Questa disparità e quest'assenza di disegno complessivo rischiano di aggravarsi a partire dall'introduzione di elementi di federalismo non bilanciato da un intervento a livello centrale. Il dibattito sul tema del riassetto dello stato sembra essere svincolato dalle esigenze reali di riordino del funzionamento complessivo delle istituzioni e mosso piuttosto da spinte emotive e corporative. Queste spinte impediscono la costruzione di un progetto compiuto, capace di ricostruire il bilanciamento tra le diverse istanze locali e quelle centrali e determinano un processo per salti, affidando nuove competenze agli enti locali, non accompagnandole con gli strumenti finanziari adeguati, creando le premesse per il moltiplicarsi dei divari appena ricordati sul fronte dell'assistenza. A proposito di divari, occorre insistere sul fatto che nelle regioni del Sud, dove minori sono le risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, maggiori sono i bisogni (si guardi ad esempio al dato sulla povertà).

Ma la questione della trasformazione in senso federale dello stato (comunemente chiamata *devolution*, e cioè abbandono da parte dello stato centrale di alcuni compiti, sulla scorta di quanto avvenuto in Scozia, in un contesto molto diverso) rimanda a un ulteriore problema. Se manca un progetto comune, il rischio è che ciascuna regione costruisca risposte diverse ai problemi sociali, facendo saltare definitivamente l'idea di una tutela uniforme dei diritti per tutti i cittadini residenti nel paese. A questo proposito si può ricordare come la politica di erogazione di buoni da spendere per usufruire di servizi sanitari, acquistandoli dal pubblico come dal privato, adottata da alcune delle regioni più ricche del paese, sia un primo passo verso la differenziazione dei sistemi di tutela all'interno del paese.

Ma anche all'interno delle stesse regioni che hanno scelto di utilizzare questo strumento, il rischio è quello di un aumento delle differenze di accesso tra cittadini. Lo spostamento delle risorse regionali dall'erogazione dei servizi all'emissione di buoni uguali per tutte le famiglie, determina infatti delle differenze nell'accesso ai servizi: se la regione offre un milione per pagarsi l'assistenza (o la retta scolastica in un istituto privato), la differenza sul numero di ore e di servizi cui la persona avrà accesso è determinata dalle risorse dell'individuo o della famiglia da aggiungere a quelle concesse dall'ente pubblico. In Lombardia si è arrivati a concedere un buono-scuola a quelle famiglie che spendono più della media per la scuola – e cioè mandano i figli in istituti privati. Se si pen-

3 OCSE, *Education at Glance 2001* (dati 1998).

4 Indagine SPI-Cgi, 1999.

sa che il numero di alunni iscritti alle private è inferiore al 10%, si può misurare quanto la direzione presa nel processo di riforma del welfare rischi di peggiorare la qualità del tessuto sociale del paese, quando la priorità, nel caso dell'istruzione, è il miglioramento della qualità e l'aumento del numero di persone che hanno accesso ai livelli più alti (come si evidenzia dai dati riportati sopra).

Nell'ultimo anno si è inoltre riaperto il dibattito sull'eccessivo peso della spesa per politiche sociali. A ben vedere, confrontando l'Italia con gli altri paesi europei, la spesa sociale è più bassa della media (24,4% contro il 26,6% della media dei paesi dell'Unione europea, con molti paesi sopra il 27%). Il problema non è dunque rispetto alla spesa pubblica, quanto all'impostazione delle politiche realizzate con tali risorse. E ora l'assetto sociale del paese rischia di conoscere una brusca inversione di tendenza a partire dalla possibile introduzione di elementi di assicurazione privata e gestione dei servizi (compresi istruzione e sanità) da parte di soggetti privati for profit (ma anche nonprofit), che minacciano di portare l'Italia fuori dal modello europeo, che dovrebbe invece essere trasformato mantenendo la sua capacità di coesione sociale.

Per quanto riguarda gli strumenti di welfare relativi alla necessaria tutela del lavoro, che vede spesso redditi intermittenti, l'Italia presenta una normativa tra le più garantiste d'Europa per i redditi da lavoro dipendente nella grande industria (Cassa Integrazione Guadagni e Mobilità), normativa quasi del tutto inapplicata negli ultimi anni a causa degli alti costi che comporta, e una quasi totale assenza di tutela per la disoccupazione e i bassi redditi. La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento, una misura che prevede un assegno per l'integrazione del reddito fino a 520 mila lire al mese, non sembra essere la risposta adeguata. Non si tratta infatti di una misura capace di elevare sopra la soglia di povertà chi si trova al di sotto: l'entità della cifra erogata qualifica piuttosto questo strumento come una forma di carità verso i più deboli mentre, visto il quadro occupazionale italiano, sarebbe necessario venire incontro ai bisogni dei lavoratori flessibili così come dei nuclei familiari a basso reddito.

### **Precario, flessibile, sempre meno garantito: la trasformazione del lavoro in Italia**

In Italia nel 2000 ci sono stati 1.019.033 infortuni sul lavoro; tra questi, 1.310 sono stati mortali (i dati sono ancora provvisori). Si tratta di un fenomeno che colpisce in particolar modo i settori arretrati a più alta concentrazione di manodopera quali l'edilizia e l'agricoltura. A fronte di una flessibilizzazione del mercato del lavoro in settori meglio strutturati, in agricoltura ed edilizia si assiste a una accresciuta informalizzazione, che arriva a produrre forme estreme di sfruttamento della persona e una incidenza crescente (ormai a livelli record) di lavoro nero. Per questo, il dato sugli infortuni potrebbe essere largamente sottovalutato. Questo ambito di supersfruttamento e infortuni colpisce soprattutto, oltre che alcuni settori produttivi, soprattutto nelle regioni del Sud del paese la popolazione immigrata (specie quella senza permesso di soggiorno, quella appena arrivata o con il permesso in scadenza)<sup>5</sup>.

5 Ceschi S.- Mazzonis M., *Le forme dello sfruttamento servile e paraschiavistico nel mondo del lavoro*, in *Il lavoro servile e le forme di sfruttamento paraschiavistico*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati presso il Dipartimento affari sociali, working paper 19.

C'è poi la questione delle dimensioni del settore informale, e la conseguente occupazione al nero, che hanno dimensioni non paragonabili ad altri paesi del continente europeo (tranne la Grecia, paese difficilmente confrontabile, per benessere e capacità produttiva, all'Italia). L'economia sommersa in Italia rappresentava, nel 1994, il 25,8% del Pil ufficiale, nel 2000 (Eurispes) era cresciuta al 28,5%, più di un quarto del totale. Si tratta di numeri molto alti, se si pensa che in Germania questa percentuale è pari al 16%, in Gran Bretagna al 13,3%, in Francia al 15,5%. Non si tratta, è bene specificarlo, di sola economia criminale, ma di un largo settore informale che arriva a occupare circa 3 milioni e 200 mila persone (tra cui 300 mila ragazzi sotto i 14 anni)<sup>6</sup> e che si orienta a competere nell'economia globale a partire dalla riduzione dei costi. È bene ricordare a questo proposito che una parte del settore informale è il prodotto del subappalto e dell'esternalizzazione che molte imprese di medie e grandi dimensioni operano per risparmiare e rendersi più competitive sui mercati globali.

Queste cifre rappresentano il limite estremo e tipicamente italiano del processo di una flessibilizzazione del mercato del lavoro che procede a ritmo spedito: nel 1999, il 58% dei nuovi lavori era atipico, tra questi il 53% part-time (*Unioncamere*, 2001).

Guardando al dato più generale della flessibilità del lavoro e delle forme da questa assunte in Italia, si può cominciare dal lavoro autonomo: questi lavoratori sono 5 milioni 949 mila, pari a poco meno di 1/3 della forza lavoro; negli altri paesi europei si va dal 10% della Germania, al 10,6% della Francia, all'11,7% della Gran Bretagna. Questo dato, doppio rispetto agli altri paesi europei avanzati, e simile alla realtà greca e portoghese, aiuta a spiegare una caratteristica tipica del mercato del lavoro italiano, che ricorre in larga parte a una forma di rapporto lavorativo che non prevede nessuna forma di dipendenza o relazioni stabili, lasciando una grande quantità di persone prive di tutele a cui, svolgendo la stessa mansione come dipendenti, avrebbero diritto. Secondo l'Inps, le collaborazioni coordinate e continuative sono, nel 2000, circa 1 milione e 800 mila.

Venendo alle forme di flessibilità più tradizionale, occorre sottolineare come l'uso del contratto a termine sia molto più diffuso che non il part-time: nel 2000, i lavoratori a termine erano 1.530 mila, pari al 10,1% del totale dei lavoratori dipendenti (*Eurostat*, 2001).

Precarietà, flessibilità, divario Nord-Sud producono anche una grande disparità nel livello delle retribuzioni: il 21,3% dei lavoratori percepisce salari che sono inferiori del 66,6% alla media generale per la loro area geografica e tipo di servizio, tra questi il 2,2% sono addirittura al di sotto del 50% della media (Istat, 2001). Questo quadro generale produce una grande instabilità e precarietà nelle fasce sociali più deboli e una scarsa propensione dei giovani a rendersi indipendenti. Allo stesso tempo, l'ampiezza del settore informale sottrae risorse alle politiche di welfare. Il fatto che, come si è ricordato, una buona parte del settore informale viva delle commesse di imprese più grandi (edili, tessili, ecc.) determina inoltre una competitività del paese che è, in alcuni casi, direttamente in concorrenza con le forme di sfruttamento della manodopera tipiche di economie molto meno avanzate. In Italia il numero di

6 Gruppo Abele, *Annuario sociale 2001*, Feltrinelli, Milano 2001.

contravvenzioni per il mancato rispetto delle normative sulla tutela sociale elevate dai Carabinieri del comando dell'Ispettorato del lavoro è pari a 23.376 su 26.099 controlli (il 90%).

## Le politiche per i migranti

All'interno di un quadro sociale nel quale aumenta l'insicurezza vanno collocati quei bisogni che sono il frutto della trasformazione sociale, primo tra tutti quelli dei cittadini immigrati.

Gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno di qualsiasi genere presenti in Italia al 1° gennaio 2000 erano 1.340.655<sup>7</sup>. La distribuzione geografica vede percentuali più alte al Nord, dove il mercato del lavoro è più dinamico, e alcune concentrazioni nelle grandi città quali Roma e Napoli: il 31,58% degli immigrati vive nel Nord Ovest, il 22,47% nel Nord Est, il 30,37% al Centro, il 15,55 % al Sud. Dal 1990 al 1998 queste percentuali sono cambiate in maniera significativa: nel 1990 erano l'11,1% nelle isole e il 41,5% al Centro, mentre a Nord si era sotto il 40%. Si tratta di una presenza composita, con problemi di inserimento nel mercato del lavoro in alcune aree e nel tessuto sociale in altre. L'accesso alla casa, ai diritti sociali, al lavoro regolarmente retribuito variano moltissimo al variare del settore produttivo e/o della regione o città in cui si vive. Secondo numerose ricerche<sup>8</sup>, gli affitti per gli immigrati sono di circa un terzo più alti di quelli degli autoctoni, oltre a basarsi molto spesso su contratti irregolari o verbali.

La portata del fenomeno è descritta dal dato relativo alla scolarizzazione dei minori stranieri. Nell'anno 1999/2000 le scuole pubbliche italiane sono state frequentate da 119.679 allievi con cittadinanza non italiana (1,47% del totale degli iscritti). All'inizio dell'anno scolastico 2000/2001 gli iscritti non italiani erano circa 140.000, 20.000 in più dell'anno precedente. Si tratta di un'ulteriore conferma dell'aumento dei ricongiungimenti familiari e del numero di figli di immigrati che nascono in Italia, e del conseguente processo di stabilizzazione che l'immigrazione in Italia sta conoscendo<sup>9</sup>. La stabilizzazione del percorso non è favorita dalla concessione del voto alle elezioni locali se non si possiede la cittadinanza. In altri paesi europei, questo diritto è concesso dopo alcuni anni di residenza stabile.

## La tratta e i richiedenti asilo

In un paese del Nord del mondo che conosce una profonda trasformazione come l'Italia la situazione sociale è anche legata alla capacità di rispondere a quei bisogni che sorgono dalle trasformazioni, e si qualificano come questioni di frontiera: gli interventi nei confronti della prostituzione, delle tossicodipendenze, dei senza fissa dimora, dei malati di Hiv, dei richiedenti asilo. Su tutto questo terreno si possono fare due esempi chiave, che hanno avuto grande rilievo nell'ultimo anno per il paese. L'Italia è infatti zona di frontiera con l'Est eu-

ropeo e con il Mediterraneo e, a partire dalle crisi che hanno investito numerosi paesi sull'altra sponda, ha visto crescere due fenomeni (anch'essi di portata mondiale) che hanno caratterizzato l'anno 2000/2001 sul terreno della frontiera sociale: l'arrivo di numerosi richiedenti asilo attraverso le frontiere di terra e di mare e lo sfruttamento coatto della prostituzione, perpetrato nei confronti di ragazze straniere.

Lo sfruttamento della prostituzione è un fenomeno complesso, che vede tipologie diverse e non può essere ricondotto alla sola tratta: ci sono infatti ragazze che sono d'accordo con il loro protettore, così come ce ne sono di costrette dalla violenza di una sola persona o da gruppi criminali<sup>10</sup>. Nel caso del fenomeno della tratta allo scopo di sfruttamento le istituzioni hanno saputo affermare una risposta innovativa e flessibile, riconoscendo queste differenze e ponendosi il problema del recupero delle vittime. A questo fine è stato pensato l'articolo 18 della legge 40/1998 in tema di immigrazione, articolo che ha trovato una concreta applicazione a partire da quest'anno. Tale legge garantisce che le donne coinvolte nella tratta e costrette a prostituirsi vengano aiutate a reinserirsi nel tessuto sociale attraverso un percorso formativo, un sostegno psicologico, una protezione e, fondamentale, la concessione di un permesso di soggiorno anche in assenza di lavoro. Il meccanismo prevede la necessaria collaborazione tra istituzioni locali, organizzazioni del terzo settore e polizia, con un lavoro che si affianca alla prevenzione del danno (approccio con le prostitute attraverso le unità di strada, informazioni sanitarie e sulla possibilità di fuoriuscita). Nel 2000 sono stati concessi 715 permessi per protezione sociale<sup>11</sup>. In realtà la tratta, la riduzione in schiavitù, non sono fenomeni esclusivamente legati alla prostituzione e l'articolo 18 prevede che tutte le vittime di tratta possano accedere al permesso di protezione sociale, sebbene i casi non legati alla prostituzione siano pochissimi. Anche in questo caso occorre rilevare le grandi differenze tra i diversi contesti territoriali e le diverse interpretazioni che l'articolo ha ricevuto: ci sono enti locali e strutture che tendono a non incentivare quest'occasione e altri che lavorano affinché il numero di persone che la utilizzano aumenti.

Di segno opposto la politica dell'Italia nell'ambito dell'asilo: l'Italia non ha una legge, solo una proposta che ha dormito nei cassetti del Parlamento per gran parte della legislatura, e che né il passato governo né l'attuale hanno voluto approvare.

L'Italia ha conosciuto in questi anni un grande aumento del numero di richiedenti asilo rispetto agli anni passati (33.360 nel 1999, 18.000 nel 2000<sup>12</sup>): ex Jugoslavia, Romania (per gli zingari), Iraq, Kurdistan, Afghanistan, Algeria, Repubblica del Congo, sono tutti paesi che, per come sono strutturate le rotte navali, in qualche modo possono facilmente raggiungere la penisola. I richiedenti asilo in Italia aspettano in media un anno per sapere se avranno o meno diritto allo status di rifugiato; durante l'attesa non possono lavorare regolarmente né partecipare a corsi di formazione. In compenso hanno diritto a un periodo di permanenza in un centro d'accoglienza per 45 giorni o a un contributo di poche centinaia di

7 *Dossier Statistico Immigrazione 1999*, Caritas. Questo dato include 171.601 cittadini europei (13,7%) ed è calcolato sulla base del numero dei permessi registrati presso il Ministero degli Interni; alcuni minori sono registrati sul permesso di soggiorno dei genitori; alcuni permessi sono in corso di rilascio e alcuni dei permessi validi possono riferirsi a persone che hanno lasciato l'Italia.

8 Ares, 2000; *Casa, lavoro, istruzione: azioni per l'uguaglianza*, Comitato oltre il razzismo, 2000.

9 Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Il Mulino, 2001, Roma.

10 Carchedi F., *I colori della notte*, Franco Angeli, 1999.

11 Gruppo Abele, *Annuario sociale 2001*, Feltrinelli, 2001.

12 Per il 2000 i dati sono stime non definitive, mentre per il 1999 va tenuto conto dell'emergenza Kosovo.

rante l'attesa. Il risultato è che queste persone, che fuggono dalla guerra, dalle torture, dalle persecuzioni, finiscono col perdere ulteriormente la fiducia nella vita, crollano emotivamente e rischiano di cadere nella condizione di senza fissa dimora. La campagna *Sbilanciamoci*<sup>13</sup> ha previsto una spesa di 135 miliardi per migliorare le condizioni di queste persone (aumento del contributo e residenza fino alla concessione del permesso). La mancata approvazione della proposta di legge sul diritto d'asilo per mancanza di fondi misura la sensibilità sociale di un paese su una questione di portata universale. Al contrario sono state agevolmente reperite le risorse finanziarie per mantenere attivi i centri di permanenza temporanea, dove vengono rinchiusi i cittadini stranieri entrati nel paese in maniera irregolare e dove nel 2000 sono passate 10 mila persone.

## Lo stato dell'ambiente

Una prospettiva di sviluppo sostenibile mette in discussione radicalmente le categorie della crescita economica e gli obiettivi di politica economica tradizionali. Vari organismi delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, il World Resources Institute, il Wuppertal Institut e molti altri istituti di ricerca hanno elaborato metodologie, indicatori e sistemi di contabilità che tengono conto degli aspetti sociali e ambientali nelle procedure di calcolo economico e di valutazione dello sviluppo, arricchendo le informazioni sintetizzate da variabili economiche come il Prodotto Interno Lordo. Utilizzare questi nuovi indicatori e sistemi di contabilità per effettuare le scelte di politica economica sostenibile è ora essenzialmente una questione di volontà politica.

Un esempio importante delle informazioni aggiuntive che possono venire da questo sforzo è venuto dallo studio realizzato nel 1996 dal WWF Italia e dalla Fondazione Mattei in cui è stata effettuata la prima applicazione al PIL italiano di un indice correttivo, ben noto a livello internazionale, l'ISEW (*Index of Sustainable Economic Welfare*) sviluppato da Herman Daly e John Cobb. L'indice, leggermente modificato e definito RIBES (Ricostruzione dell'Indice di Benessere Economico Sostenibile), è stato applicato al PIL italiano dal 1960 al 1990 e ha consentito la valutazione di ulteriori 21 variabili, 14 economiche (spesa per consumi delle famiglie, spesa delle famiglie in beni di consumo durevoli, spesa pubblica per sanità ed educazione, indice di concentrazione del reddito, valore dei servizi del lavoro domestico, valore dei servizi dei beni durevoli delle famiglie, valore delle spese delle famiglie per educazione secondaria, valore delle spese delle famiglie per la sanità, costo degli incidenti automobilistici, valore dei servizi di strade e autostrade, crescita del capitale netto, variazione della posizione netta internazionale, costo del pendolarismo, costo dell'urbanizzazione) e 7 ambientali (costo dell'inquinamento dell'acqua, costo dell'inquinamento atmosferico, costo dell'inquinamento acustico, valore della perdita delle zone umide, valore della perdita di terreno coltivabile, consumo di risorse esauribili, danno ambientale di lungo termine).

Come risultato del lavoro è emerso che, sebbene entrambi gli indici (PIL e RIBES) presentino, nel lungo periodo, un tasso di crescita positivo, la RIBES diverge progressivamente dal PIL, mostrando un tasso di crescita annuo più basso. Si

nota uno scostamento più rapido della RIBES dal PIL negli anni Sessanta e dei riavvicinamenti nei primi anni Settanta ed Ottanta. Questa prima analisi per l'Italia sembra confermare anche per il nostro paese l'esistenza, già osservata per altri paesi europei e per gli USA, di una soglia nei rapporti tra PIL e benessere per cui a partire dagli anni Ottanta la crescita del benessere non accompagna più necessariamente quella del PIL. In sostanza negli anni Settanta-Ottanta la RIBES resta inferiore del 30-40% al PIL, un divario simile a quello osservato negli USA dopo gli anni Settanta, ma inferiore a quello osservato per la Gran Bretagna che arriva nel 1990 all'80%.

Nel 1990 un milione di PIL italiano vale solo 620.000 lire in termini di benessere economico sostenibile. Le componenti di benessere fuori mercato – la cui monetizzazione dovrebbe innalzare notevolmente il reddito – sono di fatto annullate dai fattori ambientali negativi che, nel lungo periodo, tendono a dominare l'andamento del benessere facendolo divergere dal PIL.

Altri indicatori importanti ci possono fornire informazioni sull'impatto ecologico complessivo delle attività economiche. Uno dei più importanti è l'"Impronta ecologica", un indicatore aggregato elaborato da Mathis Wackernagel e William Rees che esprime, impiegando come misurazione gli ettari di superficie, l'ammontare di spazio naturale impegnato per la produzione delle risorse necessario al modello di consumo di una determinata comunità umana e per l'assorbimento degli scarti dei processi di produzione e consumo (su questo fronte il metodo si limita alle emissioni di CO<sub>2</sub>). Si tratta quindi di una funzione della popolazione e del consumo di materie prime pro capite che ha una forte capacità comunicativa e che sta avendo una sempre maggiore diffusione a livello internazionale. L'impronta ecologica viene calcolata con la somma della superficie di terra consumata per ciascun bene impiegato, dividendo il consumo di ciascun bene per la produttività media del bene stesso. Nel calcolo vengono considerate 11 categorie di consumo (consumi alimentari di origine animale, consumi alimentari di origine vegetale, prodotti di origine animale non alimentari, fibre vegetali, altri beni di consumo di origine vegetale, prodotti chimici, prodotti minerali non metallici, prodotti metallici, prodotti forestali, fonti energetiche, aree edificate).

Per valutare lo spazio naturale necessario vengono considerate, sulla base dei livelli di produttività reali dell'area analizzata:

- le aree agricole e di pascolo nonché le foreste, per quanto riguarda il legname, necessarie al soddisfacimento dei consumi alimentari, di origine animale e vegetale, e i consumi animali e vegetali non alimentari;
- le aree forestali necessarie all'assorbimento della CO<sub>2</sub> derivante dai consumi energetici diretti o indiretti (legati alla produzione dei beni importati) per gli alimenti, i consumi non alimentari di origine biologica e i minerali consumati, il suolo edificato, il mare necessario per il sostentamento delle risorse ittiche consumate.

Nei calcoli più recenti per l'Italia, sulla base di dati del 1995, risulta che il nostro paese ha un'impronta ecologica di 4,2 ettari pro capite a fronte di una biocapacità dei nostri sistemi naturali di 1,5 ettari pro capite e quindi con un deficit ecologico di -2,8 ettari pro capite. È come se la nostra popolazione di 57 milioni di abitanti necessitasse di un'area bioproduttiva di 2.414.000 chilometri quadrati contro i 301.000 su cui può contare, solo il 12%. Un indicatore di questo tipo

13 *Sbilanciamoci! Rapporto sulla Finanziaria 2001*, Lunaria 2000. Il rapporto è anche disponibile sul sito [www.lunaria.org/sbilanciamoci](http://www.lunaria.org/sbilanciamoci).

permette inoltre di evidenziare direttamente anche le diseguaglianze nello sfruttamento delle risorse naturali tra paesi a diverso livello di sviluppo.

### I costi esterni (non desiderati)

Al tema dell'impronta ecologica, che misura il peso del nostro stile di vita e dei nostri consumi sul pianeta, si collega immediatamente l'analisi delle esternalità economiche prodotte da attività dannose per l'ambiente e che continuano a caratterizzare le politiche pubbliche, soprattutto a sostegno delle imprese.

Ad esempio i costi esterni, ambientali e sociali, della mobilità che sono a carico dell'intera collettività, in Italia ammontano ogni anno a molte decine di migliaia di miliardi. Uno studio degli Amici della Terra e delle Ferrovie dello Stato documenta che tali costi, nel 1997, sono stati di circa 220.000 miliardi di lire, quasi 4 milioni di lire a testa (neonati ed ultratantenni inclusi). Di questi circa 209.000 miliardi sono attribuibili ai mezzi su strada (113.000 miliardi alle autovetture e 17.000 alle due ruote, la parte restante è attribuibile principalmente al trasporto delle merci). Si tratta di costi provocati dall'inquinamento atmosferico che produce danni alla salute della popolazione, agli edifici e ai monumenti, ai boschi e all'agricoltura; di danni legati all'incremento dell'effetto serra dovuto all'intervento umano; dei costi relativi alla perdita di tempo causati dalle congestioni del traffico e dagli incidenti stradali (che inoltre producono migliaia di morti e centinaia di migliaia di feriti l'anno); dei costi dovuti all'inquinamento acustico.

La produzione automobilistica mondiale è andata incrementando dai 194 milioni di auto circolanti nel 1970, ai 320 milioni del 1980, ai 445 milioni del 1990, ai 520 milioni del 1999. Secondo stime del World Energy Council si potrebbero avere 1,2 miliardi di autovetture circolanti nel 2020 e 2,5 miliardi nel 2060. Sarà bene ricordare come l'Italia sia, tra i grandi paesi europei, quello con il maggior numero di auto pro capite (0,54, contro lo 0,50 della Germania, lo 0,45 della media Ue, lo 0,44 della Gran Bretagna e lo 0,34 della Danimarca). Interessante il dato relativo alla sola popolazione adulta: l'Italia resta in testa nonostante un tasso di natalità molto basso e una percentuale di giovani sulla popolazione molto bassa (il 20% della popolazione ha meno di 19 anni, contro il 23,1% della media Ue). Se si fa questo calcolo, si può osservare come il numero di auto pro capite salga a 0,68 per l'Italia, a 0,64 per la Germania e a 0,59 per la media Ue). In generale, la dipendenza dal trasporto su gomma di merci e passeggeri non sembra conoscere un'inversione di tendenza.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, presentato dai ministri dei trasporti, dei lavori pubblici e dell'ambiente nel luglio 2000, prevede per l'analisi della crescita della domanda di mobilità al 2010 due scenari, dei quali uno dà una stima alta eppure drammaticamente realistica se non verranno presi urgenti provvedimenti alternativi. Questo scenario prevede un incremento della mobilità dei passeggeri del 36% e delle merci del 30%. Sulla strada i passeggeri incrementerebbero dell'85% e le merci del 90%. Gli scenari di riequilibrio ipotizzati sono minimi (sulla strada si ridurrebbe dell'1,6% per i passeggeri mentre aumenterebbe dell'1,9% per la ferrovia e dello 0,4% per l'aereo; per le merci si ipotizza una riduzione per la strada del 2,7% e un equivalente incremento per la ferrovia). Si tratta di numeri piccoli e quasi insignificanti rispetto alla straordinaria gravità del problema. È certamente impossibile raddoppiare il sistema in modo illimitato ogni 15 anni. Si

continua impertentiti ad assecondare i sistemi artificiali da noi creati e non a governarli. Per governarli sarebbero necessari provvedimenti molto innovativi e coraggiosi.

Il nostro territorio necessita di una vera e propria azione di decostruzione per avviarlo a una minore insostenibilità. Il WWF calcola una situazione gravissima di almeno 50.000 ettari di territorio che ogni anno viene trasformato e urbanizzato. Abbiamo almeno 400.000 costruzioni abusive gravi che devono essere abbattute e altri 700.000 abusi di entità minore.

Anche nel campo della situazione urbana è indispensabile mantenere e rafforzare gli incentivi al recupero edilizio e urbanistico (detrazioni IRPEF e riduzioni IVA) necessari a riconvertire il comparto edilizio verso la manutenzione e la gestione, valorizzando, nel contempo, lo straordinario patrimonio nostrano di città e di beni culturali.

Le fonti energetiche rinnovabili, dal solare all'eolico, rappresentano nel nostro paese una quota irrisoria, che copre meno dell'1% della produzione globale. È indispensabile muoversi decisamente e con urgenza, per avviare scelte strategiche che riducano la dipendenza da tutto il sistema petrolifero. Si propone quindi di mantenere l'attuale imposta sulle benzine convertendo parte di essa per contribuire direttamente all'installazione di impianti solari. Inoltre si raccomanda l'avvio di un piano di investimenti tesi a diminuire l'utilizzo dei prodotti petroliferi nel campo del riscaldamento e dei consumi energetici domestici. Controproducente appare, invece, la scelta di liberalizzare il mercato dell'energia, che comunque in Italia ha lasciato all'ENEL oltre la metà del parco di generazione. Il problema non sono le liberalizzazioni, ma il sistema di regole nel quale la libera competizione si esercita. Sembra infatti avere poco senso procedere a un'accelerazione dei processi di liberalizzazione delle vendite di energia e gas se poi nella generazione non c'è quasi competizione. Ulteriori liberalizzazioni nella vendita di energia, non opportunamente regolamentate, oltre a non garantire risparmi in bolletta per il consumatore (vedi l'esperienza negativa della liberalizzazione in California), rendono non conveniente per le imprese elettriche e del gas investire in interventi post-contatore presso i propri clienti e consumatori.

### Le politiche fiscali per l'ambiente (quelle desiderate e quelle sbagliate)

Le questioni ambientali sono profondamente trasversali a tutte le politiche settoriali; non è un caso, infatti, che per l'applicazione concreta di politiche verso la sostenibilità, prevista da tantissimi documenti ufficiali e, negli ultimi anni, in particolare dall'Agenda 21, il master plan della sostenibilità per il XXI secolo, approvato al grande Earth Summit delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro nel giugno 1992, si espliciti continuamente la necessità di integrare le politiche economiche a quelle ecologiche. Si tratta di una declamazione continua praticamente mai applicata in concreto. E i problemi che ne derivano sono documentati chiaramente dalle nostre leggi Finanziarie che mai mettono in luce una strategia di intervento che, finalmente, dimostri concretamente l'integrazione di queste politiche.

Un tema fondamentale per l'integrazione di politiche ambientali ed economiche riguarda il sistema della fiscalità. Il sistema di incentivi e disincentivi, il sistema dei sussidi perversi (quelli negativi in campo ambientale) e dei sussidi virtuosi (quelli positivi) è certamente alla base di un progressivo riorientamento delle politiche verso la sostenibilità che tarda clamoro-

samente a essere attuato. Si tratta di strumenti fondamentali per integrare le considerazioni ambientali nelle decisioni degli operatori economici e dei consumatori. Se si attuasse una concreta destinazione orientata all'ambiente, ad esempio, dei Fondi Strutturali o dei sussidi agricoli, si otterrebbero, con ogni probabilità, risultati concreti e superiori rispetto a qualsiasi modesta dotazione di spesa ambientale ordinaria.

Il meccanismo dei prezzi deve essere assolutamente utilizzato nel senso di una maggiore ecocompatibilità della nostra economia. In Italia si può affermare che il successo finora ottenuto da alcune raccolte differenziate dei rifiuti sia dovuto agli alti prezzi dello smaltimento finale, che hanno reso conveniente il ricorso alla strada del riciclaggio. Un altro esempio positivo da citare può essere rappresentato dalla defiscalizzazione degli interventi di manutenzione edilizia.

L'Italia purtroppo non si avvia decisamente verso una politica fiscale ecologica. Persino la "povera" Carbon tax, che costituiva senza alcun dubbio un segnale politico importante, non è stata fatta decollare in maniera significativa e non ha mai costituito un vero segnale di "spostamento" di priorità nella pressione fiscale. La fiscalità ambientale, che nel 1991 copriva il 13% delle entrate (pari ad un 3,3% del Pil), nel 1998 è piombata al livello del 9,4% delle entrate (pari al 2,6% del Pil)<sup>14</sup>.

Non si è assistito a un trasferimento della tassazione sul lavoro alla tassazione sui prelievi ambientali e sull'inquinamento, come indicato da tutta la letteratura internazionale più avanzata sull'argomento, ma anzi si è assistito a un alleggerimento della tassazione sui consumi di risorse e a un appesantimento della tassazione sul reddito da lavoro e capitale. La legge Finanziaria 2001 ha addirittura ridotto le aliquote delle accise sui prodotti petroliferi, evitando di affrontare il problema strutturale della quasi totale dipendenza del nostro sistema energetico dai combustibili fossili, e contrastando con gli obiettivi di riduzione dei consumi di combustibili fossili per i quali il nostro paese si è impegnato per il raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto (delibera CIPE del 19.11.1998).

In questo contesto rimane difficile capire come sia possibile riuscire a fare passi in avanti nell'applicazione degli accordi di Kyoto, pure ridimensionati nel corso del 2001. Il governo italiano non ha preso impegni precisi in tal senso: mentre il Documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2006 prevede circa 60 mila miliardi di lire per le grandi opere (a tutto vantaggio del trasporto su gomma), non un soldo è previsto per il rispetto degli accordi internazionali, già ampiamente minacciati dal nuovo corso politico statunitense.

## Le politiche di cooperazione internazionale dell'Italia

L'Aps (Aiuto pubblico allo sviluppo) misura l'impegno finanziario di un paese nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Per l'Italia indicazioni chiare ci vengono dai dati riferiti al triennio 1997-1999, che confermano la predilezione italiana per l'uso del canale multilaterale: il 66-70% del totale dell'Aps italiano utilizza il canale multilaterale (finanziamenti a organismi internazionali) piuttosto che quello bilaterale (tra due paesi), esattamente l'inverso di quanto capita negli altri paesi donatori.

Anche i dati quantitativi riferiti al 2000 confermano gli elementi di fondo presenti nella tabella dei tre anni precedenti. In dettaglio, la legge finanziaria del 2000 aveva assegnato al Ministero degli Affari Esteri (Mae) 672 miliardi di li-

re per l'esercizio finanziario dell'anno. L'8,2% (pari a 55 miliardi) è stato destinato alle spese di funzionamento della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Dgcs), responsabile presso lo stesso Ministero della politica di cooperazione allo sviluppo; 617 miliardi sono invece stati destinati alle attività di cooperazione sul campo.

Altri 51 miliardi sono stati assegnati al Mae per il versamento dei contributi obbligatori ad alcuni organismi internazionali e nazionali. Inoltre, 400 miliardi di lire sono stati trasferiti – in base alla Legge n. 266/99 – dal Fondo rotativo per la concessione dei crediti d'aiuto al Fondo della cooperazione per la concessione di doni. Sul Fondo a dono, pertanto, nel 2000 sono stati disponibili per le attività di cooperazione allo sviluppo 1.068 miliardi di lire (617 + 51 + 400); sul Fondo rotativo, invece, le disponibilità per i crediti d'aiuto sono state di circa 2.200 miliardi. Complessivamente, sommando disponibilità finanziarie per doni e crediti d'aiuto, la politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo ha avuto a disposizione nel 2000 poco più di 3.000 miliardi di lire.

Ciò fa del nostro paese uno dei meno impegnati tra quelli OCSE per la solidarietà internazionale: nel decennio 1990-1999 gli aiuti dell'Italia sono stati in media pari allo 0,16% del Pil, contro il 0,27% di media, lo 0,54% della Francia, lo 0,33% della Germania, lo 0,36% di media UE. Come in altre occasioni (si vedano i paragrafi su povertà e ambiente), solo gli Stati Uniti fanno peggio di noi, dedicando all'APS solo lo 0,14% del proprio prodotto interno lordo. È interessante notare come queste percentuali siano scese negli ultimi 40 anni: si è infatti passati dallo 0,54% di media dei paesi OCSE nel decennio 1960-1969 allo 0,27% degli anni Novanta, una riduzione del 50%<sup>15</sup>.

In termini di erogazioni effettive, la cooperazione italiana ha risentito delle difficoltà gestionali legate al completamento dell'istruttoria, che ha sovente comportato l'impossibilità di erogare quanto stanziato annualmente: prendendo, ad esempio, il caso dei crediti d'aiuto, la spesa effettiva è molto al di sotto delle possibilità di bilancio; l'importante strumento dei crediti agevolati per il finanziamento delle imprese miste (ex art. 7 della legge n. 49/1987), di grande rilievo per la promozione del settore privato, in specie del tessuto delle piccole e medie imprese, è largamente sottoutilizzato. Nel 2000, sono stati disponibili presso il Mediocredito centrale fondi per circa 90 miliardi di lire. Nel 1998 erano stati approvati solo 7 finanziamenti, per un ammontare di 14,8 miliardi di lire; nel 1999 sono stati approvati 8 finanziamenti per 22,8 miliardi di lire.

Il problema del mancato funzionamento della macchina amministrativo-gestionale dell'Aps rischia di aggravarsi nell'immediato futuro, a fronte della mancata approvazione, alla fine della scorsa legislatura, della legge di riforma della politica italiana di cooperazione allo sviluppo. La necessità di un immediato rafforzamento della struttura tecnico-gestionale della cooperazione italiana, attraverso un sostegno al lavoro della DGCS, è considerato l'elemento di maggiore urgenza per un migliore funzionamento della politica da parte dell'OCSE, come risulta dall'esame (*peer review*) riferito alle attività tra il 1996 e il 2000, condotto dal DAC insieme a esaminatori di Canada e Svezia, tra marzo e giugno del 2000.

Sul piano della destinazione geografica degli aiuti italiani, in base alle attività degli anni passati e alla programmazione per il 2001, l'Italia predilige, a differenza del passato, una for-

biente.

14 Istituto di Ricerche Ambiente Italia, *Ambiente Italia 2000*, Edizioni Am-

te concentrazione geografica degli interventi: l'80% delle risorse assegnate dalla Legge finanziaria per il 2001 si concentra nei Balcani (Albania ed ex-Jugoslavia), Medio Oriente (Palestina, Giordania, Siria, Libano), Nord Africa (Egitto, Tunisia, Algeria, Marocco), Corno d'Africa (Somalia, Etiopia ed Eritrea), Africa australe (paesi del Southern African Development Association, SADC), Cina e India.

Sul piano del focus tematico d'intervento, il governo italiano considera la riduzione della povertà come l'obiettivo strategico centrale delle nuove attività di cooperazione allo sviluppo, come emerge anche dalla programmazione per il triennio 2001-2003 e, in particolare, dall'avvio di realizzazione dei programmi-quadro per la riduzione della povertà, che rispondono a una strategia di intervento omogenea, in otto regioni. È però vero che, guardando ai dati forniti dal DAC, l'Italia non si distingue ancora per una particolare accentuazione operativa del tema della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Un problema che tocca direttamente il piano contabile della cooperazione allo sviluppo si lega all'enfasi che l'Italia, come e più degli altri paesi donatori, sta dando in questi ultimi anni al tema della cancellazione del debito estero dei paesi poveri altamente indebitati, così come confermato dalla legge 25 luglio 2000, n. 209 e dal decreto attuativo 4 aprile 2001, n. 185.

Il problema concreto che si pone oggi, a livello internazionale, è la possibilità di un uso improprio della cancellazione del debito estero dei paesi poveri, quale sostituto di fatto degli impegni della cooperazione allo sviluppo. L'iniziativa internazionale di cancellazione del debito si basa espressamente sul mantenimento e rafforzamento degli impegni dell'Aps, rispetto ai quali la cancellazione del debito dovrebbe essere addizionale. Purtroppo così non è e si rischia, in virtù di tempi lunghi dell'iter per la cancellazione del debito, che i donatori distribuiscono contabilmente in molti anni il controvalore nominale dell'iniziativa (che non implica, nel caso della cooperazione bilaterale, erogazione di denaro fresco, ma solo una registrazione contabile e che, nel caso dei paesi più poveri, non comporta liberazione di risorse aggiuntive, trattandosi di paesi che hanno già sospeso i ripagamenti) in forma di stanziamenti dell'Aps. Nel caso italiano, non diversamente da quello degli altri paesi donatori, il dato disponibile dell'Aps del 1999 è allarmante: i due principali beneficiari dell'Aps sono stati Repubblica del Congo e Tanzania, non perché siano stati prioritari o destinatari di interventi concreti di cooperazione allo sviluppo, ma semplicemente perché questi due paesi hanno ottenuto misure contabili di ristrutturazione del debito, iscritte nei capitoli a dono della contabilità nazionale (78,16 milioni di dollari nel caso del Repubblica del Congo; 19,15 milioni di dollari nel caso della Tanzania).

È sufficiente una sommaria lettura delle tante voci presenti nell'ambito dei capitoli dell'Aps e riferiti alla questione del debito estero, per confermare quanto il futuro della cooperazione allo sviluppo si legherà – se non altro, contabilmente – alla soluzione del debito.

In una corretta prospettiva, il legame tra cancellazione del debito estero e politiche di riduzione della povertà attraverso l'Aps dovrebbe tradursi in una equilibrata complementarità: il superamento della crisi debitoria, attraverso politiche di cancellazione, dovrebbe aprire una nuova stagione di finanziamenti allo sviluppo, attraverso modalità che non riconducano i Pvs nella spirale dell'indebitamento, ma che promuovano strategie di cooperazione allo sviluppo per l'effettiva riduzione

ne della povertà.

Un uso improprio, al contrario, dell'opportunità offerta dalla cancellazione del debito significherebbe rinunciare ad un ruolo attivo della cooperazione allo sviluppo, ridotta a meccanismo di concessione delle misure di riduzione e cancellazione del debito, senza designare un futuro certo della cooperazione internazionale.

## Promozione della pace e spese militari

Dopo la fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino (1989) si erano aperte, anche per l'Italia, prospettive e speranze di un progressivo disarmo e di riduzione delle spese militari aumentate vertiginosamente durante gli anni del bipolarismo (1947-1989) in tutti i paesi occidentali. Invece negli anni '90, in Italia, come anche in altri paesi della NATO, le spese militari sono aumentate e in particolare sono aumentati gli investimenti in nuovi sistemi d'arma.

Diverse agenzie delle Nazioni Unite (Unicef, Undp) e alcuni Summit internazionali (Copenaghen, 1995) hanno costantemente invitato in questi anni i paesi industrializzati a ridurre le spese militari e a destinare le risorse così liberate all'aiuto pubblico allo sviluppo. È successo invece l'inverso: le risorse per la cooperazione allo sviluppo sono diminuite, mentre sono aumentate le spese per la Difesa. E sempre di più le scelte "riarmiste" sono state promosse all'ombra delle iniziative di politica internazionale della NATO, contraddistinte da avventure belliche (come nel 1999 in Kosovo) e da un espansionismo che è in contraddizione con la sua stessa carta costitutiva. Inoltre nessuna concreta iniziativa è stata intrapresa in questo ambito nell'opera di prevenzione dei conflitti nello scacchiere euro-mediterraneo e di rafforzamento del ruolo di "polizia internazionale" dell'ONU, che è stato continuamente scavalcato da iniziative multilaterali e da alleanze internazionali che hanno delegittimato l'azione delle Nazioni Unite.

In questi ultimi cinque anni (1997-2001) il Bilancio della Difesa in Italia è passato da 31.060 (1997) a 34.234,8 miliardi di lire (2001), con un aumento complessivo superiore al 10%. L'aumento è stato di gran lunga superiore in termini quantitativi e percentuali a molti dei nuovi investimenti di spesa delle politiche sociali e ambientali. Va ricordato che non tutte le "spese militari" sono comprese nel Bilancio del Ministero della Difesa. Comprendendo tutte le voci, secondo la Nato, nel 2000, la spesa complessiva per la difesa in Italia ammonterebbe a circa 43.000 miliardi, ossia circa il 2% del prodotto interno lordo.

Le tendenze per i prossimi anni possono far prevedere nuovi aumenti delle spese militari: il superamento della leva con la professionalizzazione delle forze armate comporterà infatti nuove spese aggiuntive che riguardano le retribuzioni per un organico previsto di 190.000 uomini e donne e il riarmamento dei sistemi d'arma. Si sono ipotizzati nei prossimi dieci anni investimenti per 70-80.000 miliardi. Solo la costruzione della nuova portaerei "Andrea Doria" la cui costruzione è prevista entro il 2008 costerà una cifra tra i 2.500 (previsioni del governo) e 4.000 miliardi (stime indipendenti).

In realtà i costi del governo per la professionalizzazione delle Forze Armate sono sottostimati. Secondo il Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, il provvedimento "non considera le spese diverse da quelle di personale".

La riforma in atto delle Forze Armate viene giustificata non solo con il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione (co-



zazione e di funzionalizzazione, ma anche con l'adeguamento ai nuovi indirizzi e strategie della sicurezza che vedono una progressiva integrazione delle forze armate in ambito europeo e soprattutto della NATO (mentre non si fa cenno all'obiettivo di un rafforzamento della partecipazione italiana nell'ambito della creazione di una "forza di polizia internazionale" nel quadro dell'ONU).

Uno dei principali compiti individuati in questo contesto è la partecipazione alle missioni militari internazionali, che sono progressivamente aumentate in questi anni e hanno comportato un crescente impegno finanziario.

Va sottolineato, infine, come, a fronte dell'aumento delle spese militari, sono invece ancora scarsi (e in flessione) gli stanziamenti dedicati alla promozione del servizio civile, un servizio che coinvolge più di 80.000 ragazzi all'anno e che produce servizi e attività per un valore stimato pari ad almeno 30.000 miliardi di lire ma per la cui promozione il Governo italiano non riesce a spendere più di 150 miliardi.

### Le operazioni belliche e le missioni militari all'estero

La guerra in Kosovo (marzo-giugno 1999) ha visto l'Italia direttamente e significativamente impegnata - senza un'autorizzazione del Parlamento e contravvenendo all'art. 11 della Costituzione - nelle operazioni militari che hanno avuto tra gli altri effetti la distruzione di edifici civili e la morte di migliaia di persone, con una estesa violazione dei diritti umani, come testimoniato da Amnesty International. La "guerra umanitaria" ha rappresentato il fallimento delle politiche di prevenzione del conflitto kosovaro e delle politiche di pace, portando ulteriori distruzioni e drammi umani. Per tornare ai livelli di sviluppo economico e sociale prebellici il Kosovo e la Serbia dovranno attendere almeno 20 anni. La partecipazione agli eventi bellici è costata all'Italia oltre 600 miliardi, mentre mai negli anni precedenti una cifra analoga era stata investita in così pochi mesi per aiutare i profughi e per sostenere le attività di solidarietà umanitaria e di cooperazione. Mentre l'Italia ha attivamente partecipato ai costi della guerra sostenuti dai paesi della NATO, ha invece elemosinato con il contagocce gli aiuti alle istituzioni umanitarie internazionali per il loro intervento sul campo. È stato avviato invece un intervento - la missione Arcobaleno - che ha raccolto 132 miliardi di lire tra i cittadini ma che ha attirato moltissime critiche per la gestione, la qualità degli interventi, la sua "filosofia".

Sommando gli stanziamenti del 1999, del 2000 e quelli del 2001 si arriva all'importo complessivo di 2487 miliardi per la copertura delle spese degli interventi militari nei Balcani. Aldilà della questione del costo della guerra e delle operazioni militari in sé, queste cifre sono invece utili per un confronto con il costo della pace, la ricostruzione della pace e con le risorse destinate alla ricostruzione nei Balcani. L'entità delle risorse messe in moto dalle guerre contrasta drammaticamente con l'esiguità di quelle finora dedicate alla ricostruzione dei paesi balcanici.

### La ricostruzione nei Balcani: il contributo italiano al Patto di Stabilità

La ricostruzione può essere per i Balcani un'occasione di pacificazione e di sviluppo, a patto che abbia al suo centro oltre che gli aspetti economici e sociali, anche quelli della ricostruzione democratica, sociale e civile. Le guerre nei Balcani hanno distrutto la convivenza e le comunità. Servono scelte mirate che favoriscano lo sviluppo locale e sociale, le risorse umane, l'educazione e l'istruzione, i servizi sociali e pubblici, un'economia sana e plurale. Serve un'idea di ricostruzione e cooperazione che sia legata ad un processo di integrazione transbalcanica ed europea. Ma il Governo e il Ministero degli Affari Esteri non hanno affatto intenzione di partecipare al sostegno di questo processo. La crisi strutturale della Cooperazione allo sviluppo, la limitatezza della legge sulla ricostruzione nei Balcani (tutta rivolta al sostegno delle imprese italiane) e la frammentazione estemporanea e improvvisata degli interventi compongono un quadro così assai negativo.

Nella situazione di latente incertezza dei Balcani gli interventi per la ricostruzione potrebbero dunque essere per la Comunità Internazionale, di cui l'Italia fa parte, uno strumento prezioso per tracciare un percorso di pace, di integrazione e di riconciliazione tra i popoli balcanici. Così non è: i ritardi dell'Italia e i limiti del Patto di Stabilità sono enormi.

Il Patto di Stabilità (istituito a Sarajevo alla fine di luglio del 1999, dopo la conclusione della guerra in Kosovo) opera con tavoli settoriali che hanno competenza nelle aree di sviluppo previste: democratizzazione e diritti umani (tavolo I), ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione (tavolo II), problemi legati alla sicurezza (tavolo III). Organizzato su questi tre tavoli, il Patto non finanzia concretamente programmi e progetti ma è solo la cornice in cui i diversi attori si ritrovano per l'indirizzo delle politiche e dei programmi. L'esperienza di questi mesi di gestione del Patto è caratterizzata dalla debolezza e dalla farraginosità degli interventi, delle decisioni, degli indirizzi politici, dall'antagonismo e dalla competizione tra i vari soggetti internazionali e nazionali.

Nell'ambito del Patto gli obiettivi della democratizzazione e della tutela dei diritti umani sono passati in secondo piano: non è un caso che i progetti finanziati e avviati in questo settore siano di gran lunga inferiori a quelli nell'ambito della ricostruzione economica e delle infrastrutture.

In conclusione nel periodo 1999-2001 si è speso per la "guerra umanitaria" (marzo-giugno 1999) e per le operazioni militari post-belliche il triplo (2.487 miliardi) di ciò che si è speso per la "pace", per le attività di emergenza, ricostruzione e cooperazione (circa 800 miliardi). Di fronte alla sfida della ricostruzione, della pacificazione e della cooperazione con i Balcani, l'intervento delle istituzioni centrali italiane (dal Ministero degli Affari Esteri alle altre amministrazioni pubbliche coinvolte) risulta assolutamente debole, inadeguato e contraddittorio. ■

Lunaria - ARCI - WWF - MOVIMONDO - ICS - MANI TESE  
SBILANCIAMOCI! - ACLI