

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

L'Italia e la lotta alla
povertà nel mondo:
**la cooperazione allo
sviluppo di fronte alle
sfide della pandemia**

ANNUARIO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO 2020

Redazione: Roberto Sensi

Contributi interni: Luca De Fraia, Cristiano Maugeri, Livia Zoli

Editing: Giuseppina Lupi

Grafica: Tazio Malvezzi

Supervisione: Luca De Fraia

ActionAid ringrazia il Consigliere Francesco Maria Spadafora De Stefani per l'attenzione e assistenza per l'accesso ai dati APS del 2018 della DGCS/AICS e dell'intero sistema di cooperazione. Desideriamo anche esprimere il nostro apprezzamento per i proficui scambi con la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo e Cassa Depositi e Prestiti.

Redazione testi chiusa 28 Gennaio 2021

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. L’Aiuto Pubblico allo sviluppo nel 2019	4
2. La performance dell’Italia	7
2.1. La Legge di Bilancio 2021-2023	8
2.2. Il Fondo Africa	11
2.3. Il Decreto missioni	12
3. I canali dell’aiuto	13
4. La geografia dell’aiuto	15
5. I settori dell’aiuto	17
5.1. L’aiuto in agricoltura e in sicurezza alimentare	17
5.2. L’aiuto per la facilitazione di una migrazione e mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile	19
6. La Peer Review OECD-DAC sullo stato di salute della cooperazione allo sviluppo dell’Italia	20
7. Il settore privato nella cooperazione allo sviluppo	23
8. La Cooperazione allo Sviluppo alla prova della crisi Covid-19	24
RACCOMANDAZIONI	27

INTRODUZIONE

Negli ultimi mesi sono state numerose le dichiarazioni da parte di alti rappresentanti delle Istituzioni – il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, il Ministro degli Esteri Luigi Di Maio e la Viceministra alla Cooperazione internazionale Emanuela Del Re – che assicuravano quanto importante e strategica fosse la cooperazione allo sviluppo per affrontare le sfide della pandemia da Covid-19 e per non lasciare nessuno indietro, come recita l'Agenda 2030 sugli obiettivi di Sviluppo sostenibile. Sono segnali positivi e incoraggianti per l'ampia comunità di donne e uomini che realizzano nel concreto le attività della cooperazione allo sviluppo del nostro Paese.

Tuttavia, sorge spontanea la domanda su quale ruolo strategico possa giocare un settore, quello dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), che nel nostro Paese soffre da anni di un cronico deficit di risorse e di visione strategica. A confermare questo giudizio sono, in primo luogo, i numeri. Secondo i dati OECD-DAC nel 2019 l'Italia ha registrato un calo dell'APS dell'11%, passando dai 4,397 miliardi di euro del 2018 ai 3,906 miliardi. Il rapporto APS/Reddito Nazionale lordo, parametro che misura la reale crescita degli impegni finanziari nel settore, registrerebbe uno sconcertante 0,22%, ponendo il nostro Paese al di sotto la media dei Paesi OECD-DAC, nonostante l'impegno a raggiungere lo 0,7% più volte reiterato, e disatteso, negli ultimi decenni.

Nel 2017 era stato raggiunto lo 0,30%: un dato "drogato" dalla spesa in accoglienza (In-Donor Refugees Cost) che proprio in quell'anno segnava il suo picco (1.600,29 milioni di euro) e che le regole DAC consentono, secondo specifici criteri, di contabilizzare come aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Si tratta di una spesa fondamentale per garantire una dignitosa accoglienza dei migranti nei confini del nostro Paese, ma che nulla ha a che vedere con la cooperazione allo sviluppo: sono risorse che non varcano il confine italiano. Negli ultimi due anni, come conseguenza di politiche di gestione dei flussi migratori sbagliate e dannose, la spesa IDRC è scesa considerevolmente (397,37 milioni di euro per il 2019). Tuttavia, anche al netto della spesa in accoglienza per rifugiati, il rapporto APS/RNL è sceso negli ultimi anni, passando dallo 0,21% del 2017 allo 0,20% del 2019; dall'altro canto, al calo della spesa effettiva in accoglienza non segue una proporzionale riduzione degli stanziamenti previsti che, anche nell'ultima Legge di Bilancio (2021-2023), rimangono elevati (1.050 milioni di euro).

Anche la Legge di Bilancio 2021-2023 ha nuovamente tradito le aspettative nella possibilità di vedere la politica finalmente passare dalle parole ai fatti. A fronte della richiesta unanime avanzata a Governo e Parlamento dalle tre più importanti reti di ONG italiane – Coordinamento delle Ong Internazionali (CINI), Associazione delle ONG Italiane (AOI) e Link 2007 – per l'aumento degli stanziamenti e la creazione di un fondo speciale per la risposta all'emergenza Covid-19 dell'ammontare di 200 milioni di euro all'anno per il successivo triennio, la Legge di Bilancio contiene un simbolico incremento di 9 milioni di euro in risorse APS per l'anno 2021.

Al quadro non incoraggiante dei numeri dobbiamo aggiungere le debolezze che caratterizzano il sistema di governance della cooperazione allo sviluppo. Dopo l'adozione della Legge 125 del 2014, che ridefiniva la sua disciplina generale, erano cresciute le speranze di vedere una cooperazione allo sviluppo finalmente più partecipata, strategica, rafforzata e capace di fare sistema con tutti gli attori, aumentando la propria coerenza ed efficacia. A sei anni dalla entrata in vigore della Legge, tuttavia, queste aspettative risultano in buona parte disattese. Il sistema rimane frammentato, con i singoli Ministeri che faticano a operare in maniera coordinata; i documenti di indirizzo strategico hanno una elaborazione non tempestiva, con ritardi cronici che ne limitano la capacità di fornire un indirizzo efficace. Il Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) e il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), due organismi chiave per la governance del sistema, si riuniscono occasionalmente. Il primo, il CNCS, rappresenta lo strumento permanente di partecipazione multistakeholder chiamato ad esprimere pareri su tutti i profili attinenti alla cooperazione allo sviluppo; il secondo, il CICS, ha il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cooperazione, nonché la coerenza delle politiche nazionali con le attività stesse. In sintesi: un sistema di cooperazione in stallo, con limitata capacità di indirizzo strategico e risorse inadeguate al ruolo del Paese. Un'importante Legge, la 125/2014, che, come certificato anche dall'ultima Peer Review del 2019 condotta dall'OECD/DAC, rimane sostanzialmente sulla carta in molti suoi aspetti chiave.

1. L'Aiuto Pubblico allo sviluppo nel 2019

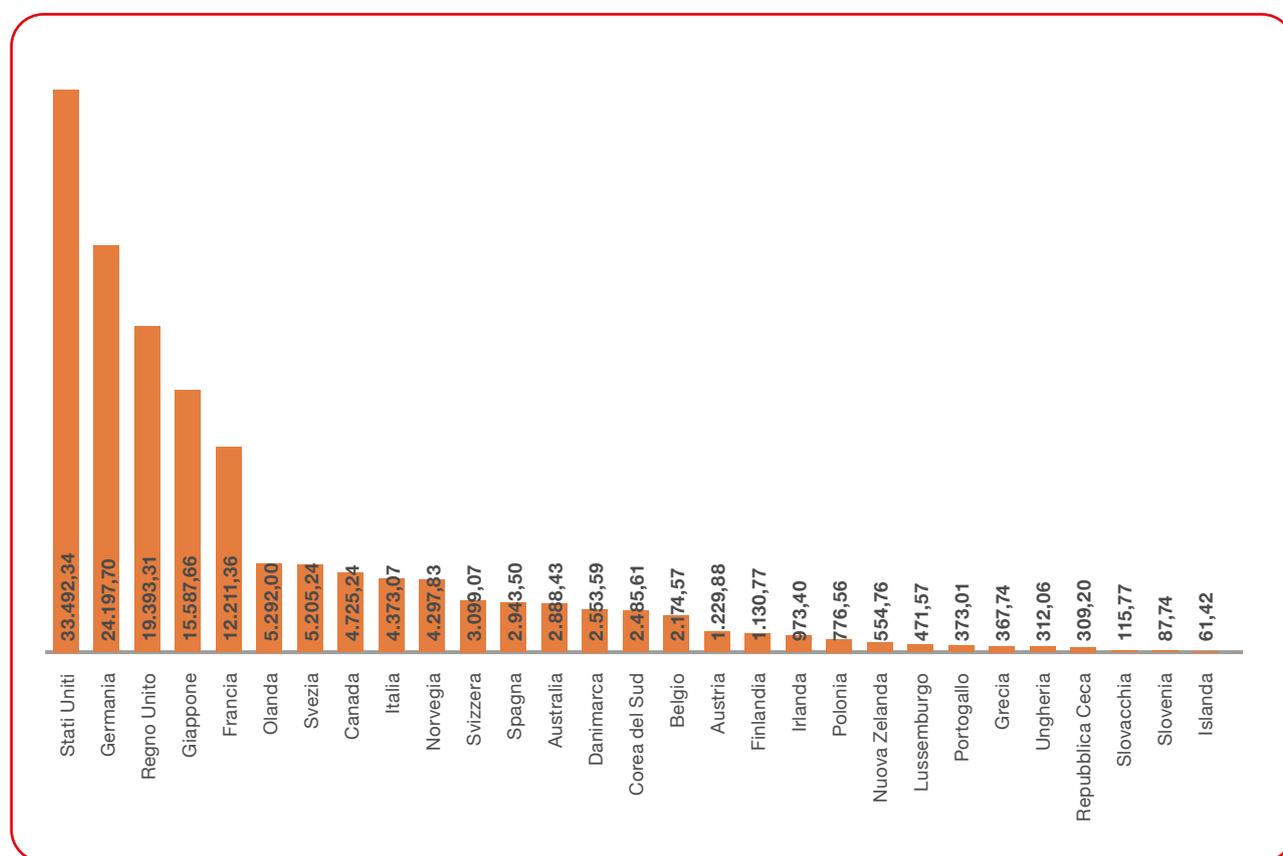
I dati del 2019 sull'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) erogati dai Paesi DAC (Development Assistance Committee)¹ certificano una spesa in APS di 151,72 miliardi di dollari che segna un lieve aumento dell'1,2% in termini reali rispetto al 2018, e un calo in termini percentuali rispetto al rapporto tra aiuto pubblico e Reddito Nazionale Lordo (APS/RNL) con lo 0,30% rispetto allo 0,31% del 2018². Gli Stati Uniti guidano la classifica dei donatori con 33,5 miliardi di dollari, seguiti dalla Germania (24,2 miliardi), il Regno Unito (19,4

miliardi), il Giappone (15,6 miliardi) e la Francia (12,2 miliardi) (Grafico 1). Aumenta dell'1,3% anche l'aiuto bilaterale diretto ai Paesi dell'Africa subsahariana (37 miliardi di dollari) e del 2,6% quello destinato ai Paesi meno avanzati (PMA) (33 miliardi di dollari).

Il 2019 segna un ulteriore calo del 2% della spesa in accoglienza (*In-Donor Refugees Cost-IDRC*) rispetto all'anno precedente. Al netto di questa spesa, che negli ultimi anni ha rappresentato una componente significativa dei volumi di aiuto pubblico allo sviluppo – e per alcuni Paesi, come l'Italia, è stata determinante per la crescita del rapporto tra APS e RNL – la crescita complessiva registrata è stata dell'1,7% in termini reali.

GRAFICO 1

APS 2019* Paesi OECD/DAC (milioni di dollari)



Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Gennaio 2021

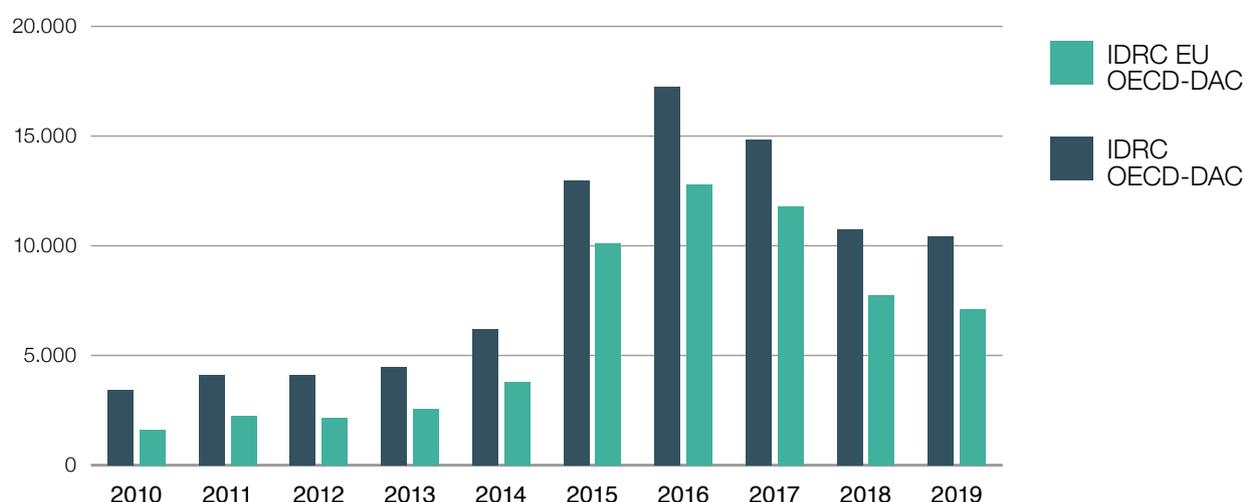
*Dato preliminare

¹ I volumi di APS, come per lo scorso anno, sono stati calcolati sulla base della nuova metodologia *Grant Equivalent* che ha sostituito il precedente sistema di contabilizzazione sulla base dei flussi di cassa (*cash flow*). Tuttavia, i Paesi DAC si sono al momento accordati sull'applicazione di questa metodologia solo per quanto riguarda i prestiti a entità sovrane e Istituzioni multilaterali, non ancora per l'equivalente a dono di capitali, strumenti per il settore privato, mentre per le misure di alleggerimento del debito è stato raggiunto recentemente un accordo. (<https://www.oecd.org/newsroom/donors-agree-on-aid-treatment-of-debt-relief.htm>). L'adozione della nuova metodologia di calcolo ha permesso un incremento del 3,7% dell'APS aggregato a livello di Paesi DAC nel 2019. In particolare: il Giappone (+33%) il Portogallo (+8%) e la Spagna (+9%). A causa delle differenze con la precedente metodologia di calcolo (*cash flow*), è ora più complesso realizzare la comparazione delle serie storiche di APS. Per migliorare la trasparenza dei dati, l'OECD-DAC ha deciso di continuare a fornire i dati sulla base della precedente metodologia, pur adottando la nuova per la valutazione della performance e del rapporto APS/RNL.

² Il calo dell'APS complessivo calcolato in dollari statunitensi, che passa dai 153,5 miliardi del 2018 ai 151,72 del 2019, è in parte dovuto alla diminuzione dei tassi di cambio di alcune monete nei confronti del dollaro. Calcolato a prezzi costanti, invece, l'APS passa da 153,47 del 2018 a 155,92 milioni di dollari del 2019.

GRAFICO 2

Totale spesa IDRC Paesi UE-DAC e OECD-DAC, 2010-2019*
(miliardi di dollari, prezzi costanti)



Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Gennaio 2021

*Dato preliminare

La spesa IDRC si conferma in costante calo a partire dal picco raggiunto nel 2016 quando, a livello aggregato, i Paesi OECD-DAC spesero 17,23 miliardi di euro rispetto ai 6,18 miliardi del 2014 (Tabella 1). A trainare la crescita di questa componente sono stati i Paesi europei che a partire dal 2011 hanno sempre rappresentato oltre la metà della spesa totale a livello di Paesi OECD (Grafico 2) fino a raggiungere il picco del 79,65% del totale nel 2017. A far crescere la spesa IDRC in Europa, come è noto, è stata la cosiddetta crisi dei rifugiati del 2015-2016, durante la quale alcuni Paesi europei registrarono un aumento significativo di arrivi di migranti e richiedenti asilo. Tuttavia, l'andamento della spesa in IDRC non

riflette quello degli arrivi di migranti e richiedenti asilo sulle coste europee.

Come mostra il Grafico 3, a partire dal 2015 si è registrato un costante e significativo calo negli arrivi al quale non è seguita una corrispondente e proporzionata diminuzione della spesa IDRC. L'eleggibilità di questa spesa come APS, infatti, è soggetta ad una serie di criteri, più stringenti a partire dal 2017, secondo i quali, ad esempio, solo le spese incorse nei primi dodici mesi di permanenza del richiedente asilo e rifugiato nel Paese di destinazione possono essere considerate aiuto pubblico allo sviluppo.

TABELLA 1

Spesa IDRC comparata Paesi OECD-DAC e EU (milioni di dollari, prezzi costanti)

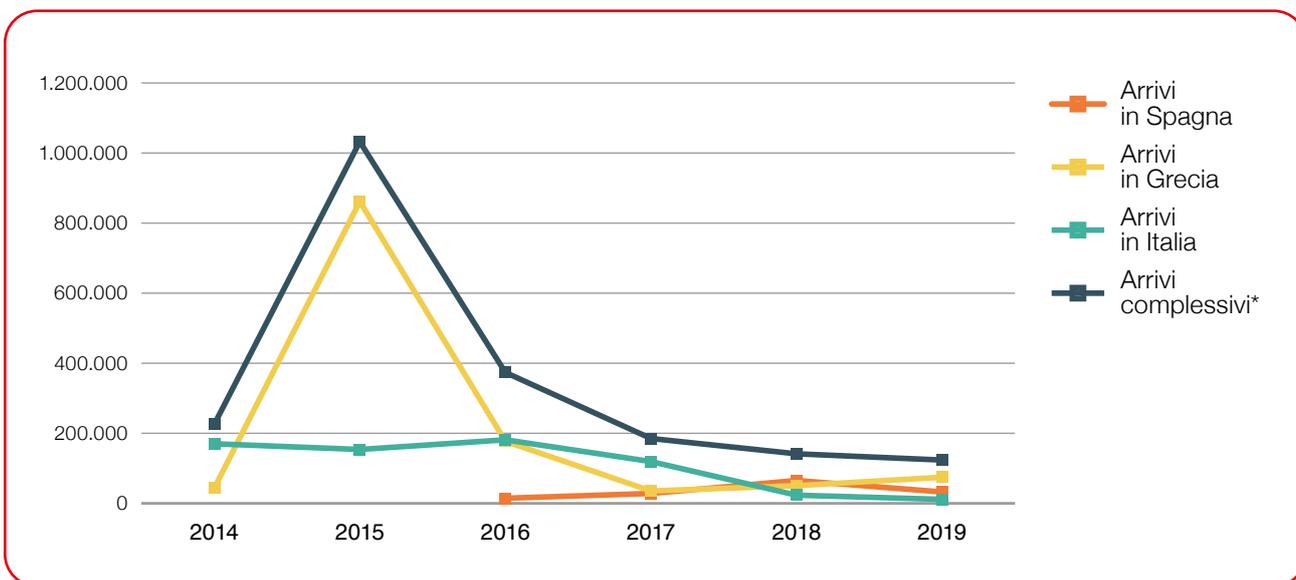
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
IDRC OECD-DAC	3.441,40	4.094,79	4.133,50	4.497,67	6.183,94	12.956,88	17.230,34	14.840,32	10.768,74	10.446,47
IDRC EU OECD-DAC	1.604,37	2.266,34	2.142,63	2.570,74	3.779,02	10.100,87	12.810,77	11.819,63	7.734,74	7.124,48
% spesa EU IDRC sul totale DAC	46,62	55,35	51,84	57,16	61,11	77,96	74,35	79,65	71,83	68,20

Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Luglio 2020

*dato preliminare

GRAFICO 3

Arrivi richiedenti asilo in Italia, Spagna e Grecia, 2014-2020

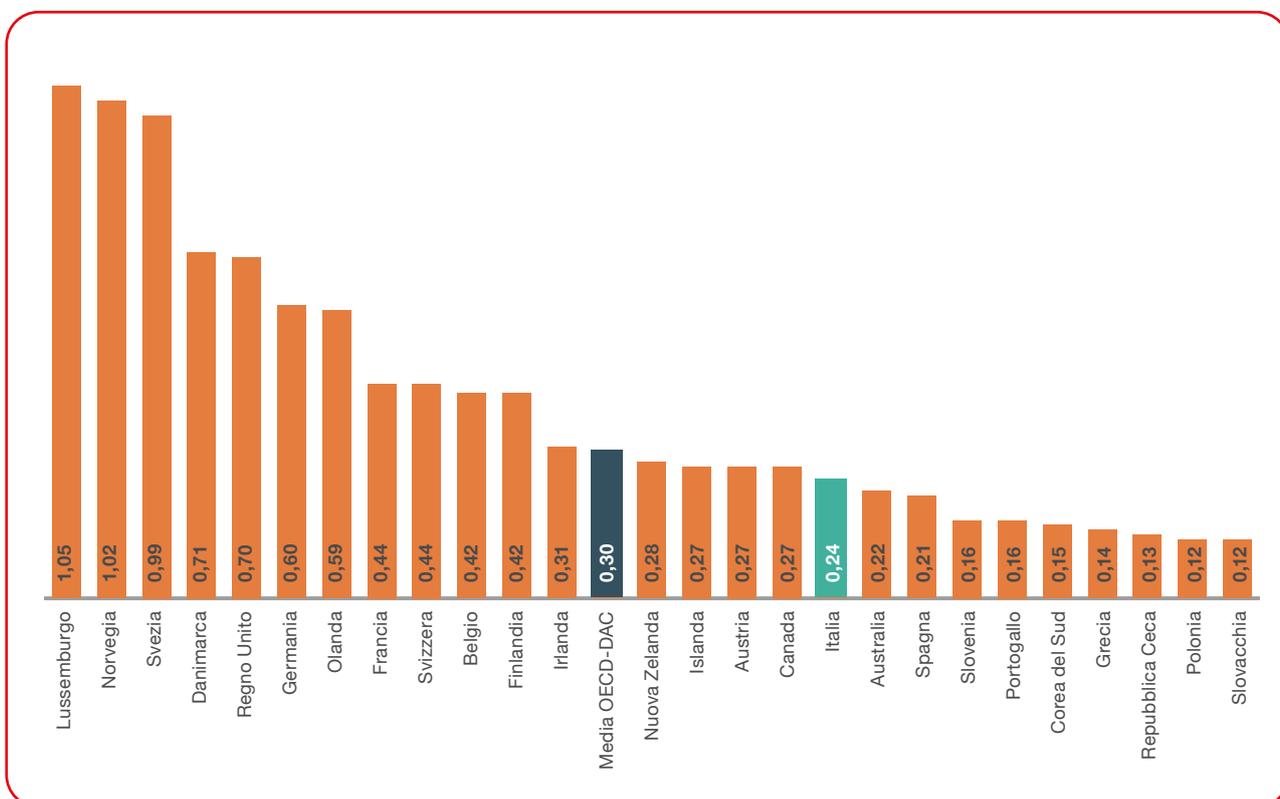


Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati UNHCR e Ministero dell' Interno, Novembre 2020

*Gli arrivi via mare includono quelli in Italia, Cipro e Malta, Spagna e Grecia. Per questi ultimi due sono ricompresi anche i dati degli arrivi via terra

GRAFICO 4

Rapporto APS/RNL % 2019* Paesi OECD-DAC



Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Gennaio 2021

*Dato preliminare

I Paesi del G7 contano per il 75% dell'APS globale, mentre quelli dell'Unione europea per il 55% (84,5 miliardi di dollari). Questi ultimi registrano un lieve aumento, lo 0,5%, rispetto al 2018. Se il rapporto APS/RNL medio tra i Paesi DAC dell'Ue si colloca allo 0,47%, significative differenze permangono al loro interno. Ad esempio, sono pochi i Paesi che superano l'obiettivo stabilito dalla Comunità internazionale dello 0,7% APS/RNL: Danimarca (0,71%), Lussemburgo (1,05%), Svezia (0,99%). Tra i Paesi non UE, la Norvegia (1,02%) e il Regno Unito (0,7%) (Grafico 4).

2. La performance dell'Italia

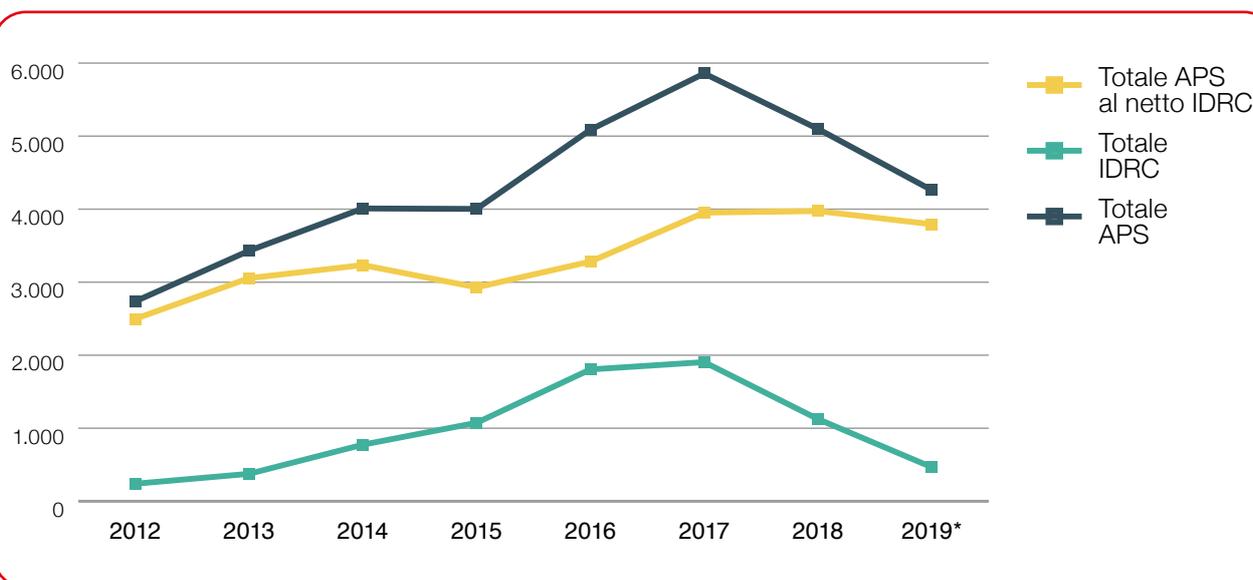
Per l'Italia le stime registrano un calo dell'11%, passando da 4,397 miliardi di euro del 2018 ai 3,906 miliardi del 2019. Il rapporto APS/RNL si attesta allo 0,22%. Cifre preoccupanti che confermano lo stallo

in cui si trova il sistema di cooperazione allo sviluppo italiano. Non a caso, sia nel Documento di Economia e Finanza (DEF) che nella sua Nota di Aggiornamento, rispettivamente dell'aprile e del settembre 2020, non vi è alcun riferimento all'aiuto pubblico allo sviluppo a differenza degli anni passati quando, almeno sulla carta, veniva indicato il piano di crescita che prevedeva il Governo in carica. Nel DEF del 2019, il Governo Conte II ribadiva l'esigenza di assicurare, con una prospettiva pluriennale, graduali incrementi degli stanziamenti assegnati alle Amministrazioni dello Stato per interventi di cooperazione allo sviluppo senza tuttavia fornire le cifre³. Queste ultime sono rintracciabili nella Nota di Aggiornamento al DEF 2018 (NADEF), in cui si prevedeva per i successivi tre anni una crescita del rapporto APS/RNL dello 0,33% nel 2019, dello 0,36% nel 2020 e, infine, dello 0,40% nel 2021⁴.

Riguardo alla spesa in accoglienza (IDRC), con 397,4 milioni di euro si conferma il trend di decrescita che ha raggiunto il suo minimo storico dal 2013 (Grafico 5).

GRAFICO 5

Andamento spesa APS, IDRC e APS al netto di IDRC (milioni di dollari)



Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Gennaio 2021

*Dato preliminare

³ http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2019/W-Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica-2019.pdf

⁴ https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf

TABELLA 2

Andamento spesa dell'Italia in APS in relazione a IDRC e al rapporto APS/RNL. 2012-2019 (milioni di dollari)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Totale APS	2.737,13	3.430,07	4.009,18	4.003,37	5.087,39	5.858,03	5.098,34	4.259,92
Totale IDRC	239,72	375,40	774,69	1.074,45	1.805,24	1.905,30	1.124,71	466,28
Totale APS al netto IDRC	2.497,41	3.054,67	3.234,49	2.928,92	3.282,15	3.952,74	3.973,63	3.793,64
%APS/RNL	0,14	0,17	0,19	0,22	0,27	0,31	0,24	0,22
% APS/RNL al netto di IDRC	0,13	0,15	0,15	0,16	0,17	0,21	0,19	0,20
% IDRC su totale APS	8,76	10,94	19,32	26,84	35,48	32,52	22,06	10,95

Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Gennaio 2021

*dato preliminare

Nonostante gli arrivi in Italia siano passati dalle 181.436 persone del 2016 – con il 2017 anno di picco della spesa in IDRC (Tabella 2) – alle 11.471 del 2019, la percentuale di spesa in accoglienza sul totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo rimane superiore al periodo che ha preceduto la crisi dei rifugiati del 2015-2016, continuando a condizionare in modo significativo il trend dell'APS complessivo.

2.1. La Legge di Bilancio 2021-2023

L'aspettativa, alla luce del calo importante di risorse registrato nel 2019 e dell'insorgere dell'emergenza pandemica, era che la nuova Legge di Bilancio 2021-2023 (Legge 178/2020)⁵ rappresentasse l'occasione per una inversione di tendenza con un aumento significativo delle risorse disponibili per la cooperazione allo sviluppo. Tali aspettative sono rimaste disattese nonostante che, durante l'iter parlamentare di approvazione, siano state avanzate proposte per importanti aumenti di risorse. Come evidenzia la Tabella 1, la spesa in APS prevista per il 2021 sarà di 5,34 miliardi di euro rispetto ai 4,73 del 2020.

Questo incremento è da attribuirsi in prevalenza all'aumento del contributo destinato all'Unione Europea, calcolato sulla stima della quota di bilancio dell'Unione destinata alla cooperazione allo sviluppo, e allo

stanziamento, a valere sul Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di 66.718.000 di euro per la realizzazione di progetti infrastrutturali in Libia come previsto dal Trattato di Amicizia firmato nel 2008⁶. Il contributo all'Agenzia di Cooperazione allo Sviluppo si conferma stabile, in lieve aumento in ragione di un incremento delle spese di funzionamento (Tabella 4).

Anche le risorse a valere sul Fondo Migrazioni⁷ (31.500.000 euro) sono in linea con quanto programmato nella precedente Legge di Bilancio. Sorprende lo stanziamento di 1,05 miliardi di euro per le spese in accoglienza (IDRC) nonostante questa spesa nel 2019 sia stata di appena 397,37 milioni di euro (Tabella 3). Quello della spesa in IDRC, come abbiamo visto, rimane un aspetto controverso nel calcolo dell'APS italiano. Dopo il picco raggiunto nel 2017 la somma è calata in modo consistente in ragione della diminuzione degli arrivi dei migranti sulle nostre coste, conseguenza questa delle politiche di esternalizzazione delle frontiere attuate dall'Italia e dall'Unione europea in risposta alla cosiddetta crisi dei rifugiati. Nonostante ciò, come già notato, gli stanziamenti in Legge di Bilancio non hanno seguito in modo proporzionale il calo degli arrivi.

In ragione della generazione di disavanzi su questo capitolo di spesa, che il Ministero degli Interni stesso ha stimato pari a 400 milioni di euro per l'anno 2019, a 550 milioni di euro per l'anno 2020 e a 650 milioni di euro annui a decorrere dal 2021⁸, si è stabilito che suddetti risparmi confluissero in «un apposito fondo,

⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/30/20G00202/sg>

⁶ <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090071.htm>

⁷ Fondo per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani e con altri Paesi d'importanza prioritaria per i movimenti migratori.

⁸ Comma 767, Legge di Bilancio 2020-2022 (n.145/2018).

TABELLA 3

Stanziamenti di competenza APS in LDB 2021-2023 ripartiti per singolo Ministero (euro)

	2017	2018	2019	2020	2021
Ministero dell'economia e delle finanze	1.768.021.174	1.675.242.913	2.012.268.448	1.758.278.953	2.397.019.278,57
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1.278.763.986	1.196.765.300	1.336.110.220	1.323.592.734	1.241.714.044
Ministero dell'interno	1.720.837.051	2.052.622.813	1.680.853.890	1.581.268.523	1.563.318.323
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	31.602.714	67.553.998	16.575.451	54.003.398	50.205.347
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	117.388	117.388	117.388	117.388	68.117.388
Ministero della salute	14.773.787	14.736.875	14.736.875	14.736.875	14.736.875
Ministero dello sviluppo economico	897.774	885.316	1.171.508	966.874	966.873,61
Totale	4.815.013.874	5.007.924.603	5.061.833.780	4.732.964.745	5.336.078.129,09

Fonte: Rielaborazione ActionAid, Aggiornamento a legge di bilancio degli interventi a sostegno delle politiche di cooperazione internazionale per lo sviluppo Art.14 L. 125/2014

TABELLA 4

Dotazioni AICS da LDB 2017-2021 (euro)

	2017	2018	2019	2020	2021
Iniziative di cooperazione internazionale.	392.278.060	488.048.674	483.878.206	483.966.494	481.310.286
Spese di funzionamento	19.110.406	22.094.606	25.652.801	25.697.464	33.153.672
Spese di personale	3.383.216	3.383.216	3.383.216	7.583.216	7.583.216
Totale	414.771.682	513.526.496	512.914.223	517.247.174	522.047.174

Fonte: Rielaborazione ActionAid, Aggiornamento a legge di bilancio degli interventi a sostegno delle politiche di cooperazione internazionale per lo sviluppo Art.14 L. 125/2014

da istituire nel programma *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza della missione Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche del Ministero dell'interno*, da destinare alle esigenze di funzionamento del medesimo Ministero»⁹. Durante l'iter di discussione parlamentare della più recente Legge di Bilancio, su pressione della società civile, è stato ripresentato un emendamento, respinto in sede di votazione in Commissione Bilancio, perché tali risparmi fossero destinati alla cooperazione allo sviluppo, spostandoli sulla disponibilità dell'AICS e contribuendo così ad una inversione del trend negativo¹⁰.

Un altro emendamento, anch'esso bocciato in Commissione Bilancio della Camera¹¹, riguardava la richiesta delle tre più importanti reti di ONG italiane – AOI, Link 2007 e CINI¹² – dell'istituzione di un Fondo italiano di risposta globale alla pandemia Covid-19. Lo scopo era garantire una risposta adeguata alle esigenze emergenti nei Paesi prioritari per la cooperazione italiana, sostenendo le fasce più vulnerabili della popolazione colpite dalla crisi sanitaria e socioeconomica causata dalla pandemia. Si proponeva, in termini di dotazione finanziaria, che per il Fondo Covid-19 fossero allocati 200 milioni di euro

per ciascuna delle tre annualità 2021-2023, ritenendo necessario affrontare sia gli effetti immediati sia quelli più a lungo termine¹³.

Da diversi anni, ormai, l'opportunità di assistere ad un aumento degli stanziamenti di APS nella Legge di Bilancio viene sistematicamente disattesa. Nessuno dei numerosi emendamenti presentati negli ultimi anni ha avuto esito positivo. Pur essendo parte integrante della politica estera del nostro Paese, come recita la Legge 125/2014, la cooperazione allo sviluppo non rappresenta una priorità per la politica se non quando la si può utilizzare per realizzare altri interessi, come ha mostrato chiaramente il caso del contrasto alla cosiddetta migrazione irregolare. Un quadro desolante reso ancora più amaro dalla lettura dell'articolato della Legge di Bilancio di quest'anno, nel quale si può ritrova che «Al fine di assicurare il riallineamento con gli obiettivi di finanziamento concordati a livello internazionale per l'aiuto pubblico allo sviluppo, il finanziamento annuale in favore dell'Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo previsto dall'articolo 18, comma 2, lettera c), della legge 11 agosto 2014, n. 125, è incrementato di 9 milioni di euro per l'anno 2021»¹⁴.

GRAFICO 6

Andamento IDRC: stanziamenti LDB e spesa effettiva

Fonte: Rielaborazione ActionAid Stanziamenti a legge di bilancio degli interventi a sostegno delle politiche di cooperazione internazionale per lo sviluppo Art.14 L. 125/2014 e dati OECD-DAC

⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/31/18G00172/sg>

¹⁰ [¹¹ <http://www.vita.it/it/article/2020/12/21/rifiutato-lemendamento-per-il-fondo-covid-a-favore-della-cooperazione-/157825/>](https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2020&mese=11&giorno=26&view=&commissione=03&data.20201126.com03.allegati.all00010, art. 114.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹² <https://www.openpolis.it/la-cooperazione-e-la-legge-di-bilancio-intervista-a-silvia-stilli/>

¹³ <https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2020&mese=11&giorno=26&view=&commissione=03&data.20201126.com03.allegati.all00010>

¹⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/30/20G00202/sg> (Art.643)

2.2. Il Fondo Africa

A partire dal 2017 si sono aggiunte le risorse provenienti dal Fondo per gli interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo con i Paesi africani lungo le rotte migratorie (Fondo Africa)¹⁵. Il Fondo è nato con l'obiettivo di rafforzare l'azione esterna dell'Italia in materia di migrazione, prevedendo gli interventi di cooperazione allo sviluppo, protezione dei soggetti più vulnerabili, controllo delle frontiere, contrasto al traffico degli esseri umani, programmi di accoglienza ai rifugiati, rimpatri volontari assistiti, campagne informative. Il Fondo, per la sua natura ibrida di strumento di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione migratoria, era stato assegnato alla Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT). La Legge di Bilancio n. 232/2016 lo dotava di 200 milioni, le successive Leggi lo hanno rifinanziato per un ammontare di 50 milioni nel 2018, 30 milioni nel 2019 e nel 2020, 31,5 milioni nel 2021. La Legge di Bilancio 2020 ha esteso l'ambito geografico di intervento del Fondo oltre i Paesi dell'Africa ed è stato rinominato Fondo per gli interventi straordinari volti a rilanciare la cooperazione con i Paesi africani e gli altri Paesi di importanza prioritari per i movimenti migratori (Fondo Migrazione).

Questo Fondo non può essere considerato un puro strumento di cooperazione allo sviluppo perché impiegato in settori, come il controllo delle frontiere, che niente hanno a che vedere con i principi e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Ad esempio, nel 2017 parte delle risorse sono state assegnate al Ministero dell'Interno (2,5 milioni di euro) per la rimessa in efficienza di 4 motovedette, per la fornitura di mezzi di ricambio e per la formazione dell'equipaggio, tutte attrezzature e attività da destinare alle autorità libiche per il supporto delle pratiche di blocco dei migranti che tentano la fuga¹⁶. Anche quando si tratta di iniziative che rispondono ai criteri di aiuto pubblico allo sviluppo, la natura di alcuni programmi solleva dubbi in relazione agli interventi che paiono rispondere in modo più

funzionale e coerente alla strategia di esternalizzazione delle frontiere che a quella di sviluppo, sebbene gli obiettivi dichiarati siano quelli di protezione dei migranti. Ne sono un esempio i finanziamenti erogati dal Fondo Africa all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) in materia di rimpatri volontari umanitari dalla Libia¹⁷. Sebbene con il passaggio dal Fondo Africa al Fondo Migrazioni alcuni controversi settori di intervento siano stati eliminati (ad esempio i programmi di formazione per le autorità di frontiera e la fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo delle frontiere terrestri)¹⁸ e vi sia un esplicito riferimento al rispetto dei diritti umani nell'attuazione dei programmi (art.3)¹⁹, il Fondo deve superare la sua natura ibrida di strumento di sviluppo e gestione dei flussi migratori per poter essere considerato un'opportunità per aumentare le risorse di cooperazione allo sviluppo.

Inoltre, il Decreto Legge 138/2019²⁰, conosciuto come *Decreto sicurezza bis*, all'articolo 12 comma 1 prevedeva l'istituzione presso il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale di un Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio con una dotazione iniziale di 2 milioni di euro, incrementabile fino a un massimo di 50 milioni nei prossimi anni. Il testo lega gli interventi italiani di cooperazione allo sviluppo con i Paesi partner a una "particolare collaborazione" di questi ultimi nel settore dei rimpatri di «soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea». La norma afferma che le risorse verranno ricavate dai *Fondi di riserva e speciali* della missione *Fondi da ripartire dello Stato* di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno 2019 e, in parte, ricorrendo all'accantonamento relativo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale²¹. Inoltre, al secondo comma dell'articolo 12 possiamo leggere che «la dotazione potrà essere incrementata da una quota annua non superiore a euro 50 milioni». Il Fondo, effettivamente istituito attraverso apposito decreto del MAECI a dicembre del 2019²², snatura le finalità ultime della cooperazione allo sviluppo introducendo per la prima volta in modo formale un

¹⁵ Il Fondo è stato istituito con la Legge di Bilancio n. 232 / 2016, art. 1, comma 621 ed è previsto dal programma 0087.3109 (Italiani nel mondo e politiche migratorie, cooperazione migratoria).

¹⁶ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-italia-ricorso-fondi-cooperazione/>

¹⁷ Nello specifico si tratta di un rifinanziamento di 2,5 milioni di euro erogato dalla DGIT a fine maggio 2019 per un programma denominato *Comprehensive and multi-sectoral Action Plan in response to the migration crisis in Libya*. Già nel 2017, l'Italia, sempre attraverso il Fondo Africa, contribuì a questo programma con un finanziamento di 18 milioni di euro, 10 dei quali per un sub grant su *Humanitarian return and reintegration of vulnerable and stranded migrants out of Libya*. Secondo quanto sostiene ASGI, c'è il sospetto che l'Italia abbia «affidato un cospicuo finanziamento ad OIM per lo svolgimento di attività generiche in Libia, senza aver richiesto un preciso piano di presentazione dell'azione, dei soggetti destinatari, dei luoghi dell'intervento e delle garanzie per l'espletamento delle stesse». Il rischio paventato è quello di effettuare respingimenti illegittimi di migranti verso i loro Paesi di origine. <https://it.euronews.com/2019/11/08/quant-soldi-diamo-alla-libia-esattamente>. Si veda inoltre: <https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Profili-critici-delle-attivita%CC%80-delle-ONG-italiane-nei-centri-di-detenzione-in-Libia-cond-fondi-AICS-1.pdf>

¹⁸ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/atto_dindirizz_fondo_africa_2018.pdf

¹⁹ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/05/dm_4115_616_fondo_migrazioni_2020.pdf

²⁰ Decreto Legge 14 giugno 2019, n. 53 Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1063--atto-completo-.pdf>

²¹ Il fondo di accantonamento che risulta dal piano di performance del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale è quello di oltre 40 milioni di euro che «riguarda per la parte preponderante i fondi da trasferire all'AICS [Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo] per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, destinato a tradursi in un taglio definitivo di tali risorse, a garanzia dei saldi di bilancio, qualora non fosse possibile raggiungere gli obiettivi di risparmio concordati in sede europea e attesi dalle misure della manovra finanziaria». Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Piano della performance 2019-2021 Segreteria Generale-Unità di Coordinamento, 31 gennaio 2019.

²² https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/02/decreto_fondo_di_premialit_per_le_politiche_di_rimpatrio.pdf

principio di condizionalità degli aiuti, che andrebbero a rispondere a interessi nazionali italiani più che agli obiettivi di sviluppo. Questo viola i principi sottoscritti dall'Italia con la *Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti* del 2005 e riconfermati al Forum di Busan nel 2011, nonché le stesse finalità dell'APS definite dalla Legge 125/2014 che disciplina la cooperazione internazionale allo sviluppo italiana e afferma che l'obiettivo della cooperazione è sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, tutelare e affermare i diritti umani e prevenire i conflitti²³. Al momento non è dato sapere se e come il Fondo sia stato effettivamente implementato.

2.3. Il Decreto missioni

La Legge di Bilancio 2020-2022, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, programma 5.8, cap. 3006/1 – Fondo per le missioni internazionali, ex articolo 4, comma 1 della legge n. 145 del 2016 – stanziava 1.308.747.320 di euro per le missioni internazionali del 2020²⁴. Il 21 Maggio 2020, con Delibera del Consiglio dei Ministri²⁵, il Governo ha approvato la proroga delle missioni internazionali del 2019 per il 2020, e quattro nuove missioni (Mediterraneo, Sahel, Iraq e NATO). La deliberazione è stata trasmessa

alle Camere in data 4 giugno per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari. La cifra complessiva stanziata per interventi di cooperazione allo sviluppo e sminamento umanitario ammonta a 121 milioni di euro (scheda 45)²⁶. Si tratta di una cifra in lieve crescita rispetto ai 115 milioni del 2018 (Tabella 5). Le risorse sono assegnate su base geografica e seguono le aree di intervento presentate nella scheda 45 della deliberazione del Consiglio dei Ministri.

L'Africa si conferma l'area geografica alla quale sono assegnate il maggior numero di risorse APS a valere sulle Missioni Internazionali con 60 milioni di euro (di cui 32 esigibili nel 2021). Tra le aree prioritarie identificate ci sono quelle più sensibili in termini di sicurezza e flussi migratori: Corno d'Africa, Africa occidentale e Sahel (incluso il Lago Ciad) e Africa mediterranea (con particolare riferimento alla situazione libica). Segue il Medio Oriente, con 39,5 milioni di euro (di cui 21 esigibili nel 2021), con la Siria e con i Paesi della regione interessati dal flusso di rifugiati (in particolare Libano e Giordania), e con Palestina e Iraq come Paesi di intervento. Con 17,5 milioni di euro (di cui 10 esigibili nel 2021) c'è la Regione asiatica (Afghanistan e Myanmar). Infine 3,5 milioni sono stati previsti per iniziative di sminamento umanitario.

TABELLA 5

Risorse APS Missioni internazionali, 2012-2020 (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stanziamento totale Missioni Internazionali	1403	1201	1072	1229	1273	1167	1504	1020	1309
Quota APS Missioni internazionali	120	132	136	107	90	111	100	115	121

Fonte: Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali (Scheda 45)

²³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>

²⁴ http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2020-2022/LB/RIC/BB_2020_LB-04-DRC-020-MEF.pdf

²⁵ http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/025/003/INTERO.pdf

²⁶ Ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 gli importi del Fondo missioni destinati alle politiche di cooperazione allo sviluppo, per interventi per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, sono impiegati nel quadro della programmazione triennale di cui all'articolo 12 della nuova Disciplina generale sulla Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo, nonché nel rispetto del Capo IV della medesima legge. In sostanza si tratta di risorse aggiuntive assegnate all'AICS che devono seguire le priorità definite dalla programmazione triennale della DGCS.

3. I canali dell'aiuto

Storicamente il canale bilaterale, ovvero quello della relazione diretta fra Italia e Paesi partner, è quello più debole in ragione della cronica mancanza di finanziamenti. Specularmente, la cooperazione multilaterale, ossia le risorse date in gestione a Organismi internazionali, banche e fondi di sviluppo, è stata una componente importante e prevalente della spesa in APS del nostro Paese.

Ciò ha significato anche una minore discrezionalità, rispetto ad altri Paesi, nella scelta dell'utilizzo dei fondi che si è tradotta in una minore capacità di indirizzo strategico delle proprie risorse di cooperazione allo sviluppo.

Un riequilibrio dei due canali di spesa si è verificato con la crescita della spesa in accoglienza che è andata a gonfiare significativamente il canale bilaterale, rappresentando nel 2017 il 50,1% del totale (Tabella 6) per poi riscendere al 42,43% del 2018. È importante

sottolineare come negli ultimi anni la spesa in IDRC abbia rappresentato costantemente oltre il 50% della spesa bilaterale italiana. Tuttavia, se analizziamo il peso del canale bilaterale sul totale al netto della spesa IDRC (Tabella 6), notiamo come, negli ultimi quattro anni, sia oscillato tra il 32,4 del 2016 e il 21,79 stimato per il 2019.

Il canale bilaterale al netto della spesa in accoglienza può essere definito come "APS spendibile", vale a dire l'area di spesa per la cooperazione nella quale si possono meglio esprimere le linee d'indirizzo strategico del nostro Paese. Essendo la spesa multilaterale non facilmente comprimibile, in quanto soggetta a impegni internazionali, notiamo come, al netto della spesa in accoglienza, il trend di crescita dell'aiuto bilaterale risulta irregolare e, escluso il picco del 2017, in calo a partire dal 2016. Il Grafico 7 mostra come la spesa in accoglienza determini, a partire dal 2014, le sorti dell'APS italiano in generale e della componente bilaterale in particolare; è evidente, al netto della spesa IDRC, che l'aiuto bilaterale abbia avuto un andamento piuttosto stabile, ad esclusione del 2017 quando la spesa IDRC ha raggiunto il suo picco.

TABELLA 6

L'aiuto pubblico allo sviluppo Bilaterale e multilaterale, 2016- 2019* (fondi erogati, milioni di euro)

	Totale APS	Canale multilaterale	Canale bilaterale	Spesa IDRC	Canale bilaterale al netto della spesa IDRC	% IDRC sul canale bilaterale	% Canale Bilaterale al netto IDRC	% Canale multilaterale sul totale	% Canale bilaterale sul totale
2016	4640,46	2411,89	2228,58	1505,88	722,7	67,57	32,45	51,98	48,02
2017	5202,79	2555,75	2647,3	1600,29	1047,01	60,45	30,76	49,12	50,88
2018	4397,14	2506,57	1890,58**	952,97	937,61	50,41	21,67	57,00	43,00
2019*	3906,46	2657,92	1248,55	397,37	851,18	31,83	21,79	68,04	31,96

Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Gennaio 2021

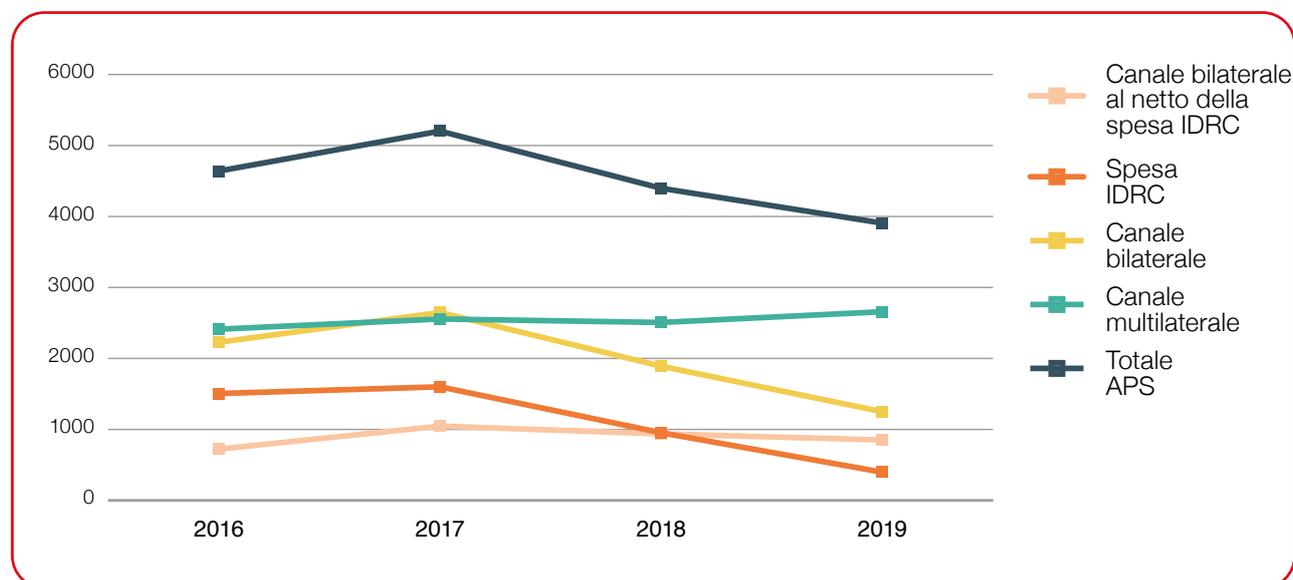
*Dato provvisorio

**Il dato differisce da quello riportato in relazione annuale che ammonta a 1869,18

GRAFICO 7

Andamento APS, canale multilaterale e bilaterale e IDRC, 2016-2019*

(milioni di euro, prezzi costanti)



Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati OECD-DAC, Gennaio 2021

*Dato preliminare

Se prendiamo invece in considerazione la programmazione, anziché la spesa, dei fondi APS del MAECI negli ultimi tre anni notiamo un certo riequilibrio dei canali rispetto alle cifre aggregate dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano. I dati, riportati in tabella 7, infatti mostrano un più marcato bilanciamento dei canali bilaterali e multilaterali che si riflette, per l'anno 2017 – l'unico per cui abbiamo a disposizione i dati contenuti nella relazione annuale sull'attuazione della politica di

Cooperazione allo Sviluppo – anche nella ripartizione del canale umanitario (attività bilaterali: 58,1 milioni di euro, pari al 49%; risorse canalizzate attraverso le Organizzazioni Internazionali: 56,6 milioni di euro, pari al 48%). Se assumiamo una simile ripartizione percentuale del canale umanitario anche per il 2018 e 2019 possiamo stimare che, complessivamente, le risorse APS a dono della DGCS/AICS sono state ripartite secondo le percentuali riportate in tabella 8.

TABELLA 7

Ripartizione per canale di intervento 2018-2020 APS a dono DGCS/AICS (euro)

	2018	2019	2020
Canale multilaterale	266.330.952,81	255.008.330	274.675.821
Canale bilaterale	223.452.202,77	200.461.570	200.256.540
Canale emergenza	131.500.000	121.500.000	130.180.000
Canale valutazione	500.000	500.000	500.000
Totale	414.771.682	517.247.174	522.047.174

Fonte: Rielaborazione ActionAid, MAECI, Luglio 2020

TABELLA 8

Ripartizione percentuale APS a dono DGCS/AICS, 2018-2020 (milioni di euro)

	2018	2019	2020
Canale multilaterale	53,41	54,68	56,10
Canale bilaterale	46,51	45,23	43,81

Fonte: Rielaborazione ActionAid, MAECI, Luglio 2020

Con riferimento al canale multilaterale, dobbiamo considerare i contributi obbligatori, quelli volontari e quelli multi-bilaterali. I primi sono contributi al bilancio generale di Organizzazioni internazionali, in particolare Agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite che per loro natura hanno un bilancio da ricapitalizzare periodicamente, come nel caso della FAO che approva il proprio bilancio ogni due anni e ripartisce l'importo tra i donatori. Per questo motivo non tutta l'erogazione risulta "daccabile", ovvero contabilizzabile come aiuto pubblico allo sviluppo (APS) secondo le regole dell'OCSE-DAC. I contributi volontari servono a finanziare il bilancio generale di fondi e programmi delle Nazioni Unite o di altri Organismi internazionali la cui natura non prevede un contributo obbligatorio. Infine, i contributi multi-bilaterali, considerati bilaterali in base alla classificazione OCSE-DAC, sono quelli in cui l'ente o l'Organizzazione internazionale riceve finanziamenti per la realizzazione di iniziative approvate specificamente dall'Italia (al riguardo si parla anche di progetti multilaterali finalizzati, o *earmarked*). I contributi volontari sono maggiormente soggetti a scelte politiche, a differenza di quelli obbligatori che implicano una ridotta discrezionalità, esistono, infatti, oltre 200 enti multilaterali tra cui scegliere²⁷.

4. La geografia dell'aiuto

Nel 2018 l'importo complessivo delle iniziative a dono della DGCS/AICS è stato di 454,92 milioni di euro²⁸ rispetto ai 427,7 del 2017. A questi importi vanno aggiunti gli aiuti umanitari, rispettivamente 121,49 e 134,24 milioni di euro nel 2017 e 2018²⁹. Del totale delle erogazioni a dono del 2018 sono stati destinati 126,24 milioni di euro a iniziative non ripartibili geograficamente, mentre i restanti sono stati ripartiti tra le diverse aree geografiche come riportato nella Tabella 9.

TABELLA 9

ripartizione geografica delle erogazioni a dono DGCS/AICS, 2018 (milioni di euro)

	Erogazioni
Africa subsahariana	134,17
Nord Africa	27,97
Medio Oriente	90,61
Balcani	7,4
Americhe	22,1
Asia	46,44
Totale	328,69

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati DGCS, Luglio 2020

Le proporzioni si mantengono anche guardando al totale dell'aiuto bilaterale (al netto della spesa IDRC e delle risorse non allocabili geograficamente) erogato nel 2018 dal sistema di cooperazione nel suo complesso. Dei 731,53 milioni di euro erogati, 339,72 milioni sono andati al continente africano (rispettivamente 278,97 e 60,75 milioni per i Paesi dell'Africa subsahariana e dell'Africa del Nord); 193,28 ai Balcani e al Medio Oriente; 146,20 all'Asia e all'Oceania; 52,32 milioni di euro alle Americhe.

²⁷ <https://www.cespi.it/it/ricerche/italia-e-la-cooperazione-multilaterale>

²⁸ I dati sull'aiuto a dono bilaterale riportati nella Relazione annuale 2018 differiscono lievemente da quelli comunicati dalla DGCS al fine dell'estensione di questo rapporto. In questo caso abbiamo deciso di utilizzare i dati DGCS che, contenendo anche le cifre Paese, rendono i calcoli coerenti. In altri casi, laddove il dato fornito dalla DGCS sia risultato meno chiaro o non disponibile (ad esempio i contributi volontari erogati da DGCS-AICS), abbiamo scelto quelli presentati nella Relazione annuale.

²⁹ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/06/relazione_2017.pdf e https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/06/relazione_2018.pdf

TABELLA 10
Erogazioni a dono DGCS/AICS ai Paesi prioritari 2018 (milioni di euro)

Erogazioni	
Burkina Faso	4,79
Etiopia	20,44
Kenya	4,97
Mozambico	25,24
Niger	10,49
Senegal	3,28
Somalia	14,65
Sud Sudan	2,68
Sudan	5,95
Albania	4,64
Bosnia e Erzegovina	2,11
Egitto	2,97
Libano	25,84
Giordania	12,95
Tunisia	6,52
Palestina	27,14
Afghanistan	30,56
Pakistan	4,53
Myanmar	8,13
Cuba	1,44
Bolivia	7,66
El Salvador	1,85
Totale	229

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati DGCS, Luglio 2020

Ai 22 Paesi prioritari per la cooperazione allo sviluppo italiana, così come definiti nel Documento triennale di programmazione e indirizzo per la Cooperazione internazionale 2016-2018³⁰, sono stati destinati 229 milioni di euro (Tabella 10), vale a dire il 69,8% del totale delle erogazioni a dono ripartibili regionalmente (328,69 milioni di euro).

Dei Paesi prioritari, i 10³¹ classificati come LDCs (*Least Developed Countries*, Paesi Meno Avanzati-PMA)³² hanno ricevuto 126,2 milioni di euro, in calo rispetto ai 136,63 milioni di euro del 2017. Si tratta del 52,2% del totale, rispetto al 61% del 2017 (57% nel 2016 e 51% nel 2015)³³. Complessivamente, nel biennio 2017-2018, l'Italia ha destinato il 40,6% del proprio APS ai Paesi Meno Avanzati (PMA), in crescita rispetto al biennio 2016-2017 (37,5%). Tra il 2017 e il 2018 il rapporto tra la quota di aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia destinata ai PMA e il RNL è stata dello 0,06%, un dato rimasto stabile rispetto all'anno precedente (Tabella 11). Seppur in crescita rispetto agli anni precedenti, siamo lontani dall'obiettivo internazionale di incremento delle risorse a tali Paesi fino allo 0,15-0,20% del rapporto APS reddito Nazionale Lordo (RNL) entro il 2030.

TABELLA 11
La spesa APS sostenuta dall'Italia per i paesi meno sviluppati in rapporto al reddito nazionale lordo, 2012-2018

PMA/RNL %	
2012	0,04
2013	0,05
2014	0,04
2015	0,05
2016	0,05
2017	0,06
2018	0,06

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OCSE/DAC, Gennaio 2021

³⁰ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/doc_triennale_2016-2018_-_finale_approvato.pdf

³¹ Afghanistan, Myanmar, Etiopia, Niger, Senegal, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Mozambico, Burkina Faso.

³² Si veda la lista aggiornata al marzo 2018 dalle Nazioni Unite: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf

³³ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/06/relazione_2018.pdf

5. I settori dell'aiuto

La distribuzione complessiva su base sia regionale sia settoriale dell'APS nella quota bilaterale dell'Italia in capo a DGCS/AICS ci restituisce un quadro interessante per comprendere l'evoluzione nelle strategie di intervento della nostra cooperazione internazionale. Anche nel 2018 il primo settore è quello dell'aiuto umanitario, con un valore di 136,68 milioni³⁴ rispetto ai 125,89 milioni del 2017 (Tabella 12). Anche a livello regionale, ad esclusione delle Americhe, l'aiuto umanitario si conferma il principale settore di intervento, rappresentando il 33% degli aiuti bilaterali a dono DGCS/AICS in Africa, il 41% per i Balcani e il Medio Oriente; il 23% per Asia e Oceania e, infine, per le Americhe con il 5%. Gli interventi DGCS/AICS si confermano in linea con i settori prioritari, così come definiti dall'ultimo documento triennale (2017-2019)³⁵, con un incremento registrato da quasi tutti i settori rispetto al 2016. La maggior parte delle risorse – 82,7 milioni di euro – ha trovato la sua fonte di finanziamento nella Legge di Stabilità (63%), i restanti 48,8 milioni di euro (37%) provengono da risorse a valere sul Decreto Missioni Internazionali.

5.1. L'aiuto in agricoltura e in sicurezza alimentare

L'agricoltura e la sicurezza alimentare e nutrizionale sono una priorità settoriale della cooperazione italiana, sia in ambito bilaterale sia multilaterale. I dati della FAO sullo stato della sicurezza alimentare globale ci dicono che la fame nel mondo è tornata lentamente a crescere a partire dal 2014, arrivando a interessare attualmente 690 milioni di persone³⁶. Se in termini assoluti è il continente asiatico a registrare il maggior numero di affamati (421,6 milioni di persone), è in quello africano che la fame cresce a tassi maggiori e interessa la percentuale più alta rispetto alla popolazione complessiva (248,5 milioni, ovvero 19% rispetto al 9,1% dell'Asia).

Dopo la crisi alimentare del 2007-2008, la comunità internazionale aveva risposto con un rilancio degli investimenti in agricoltura al fine di intervenire sulle debolezze strutturali che avevano determinato un severo impatto della spirale inflattiva dei prezzi. Durante il Summit dei Paesi del G8, tenutosi a L'Aquila nel 2009, era stata lanciata *L'Aquila Food Security Initiative* (AFSI) con cui i Paesi del G8 si impegnavano nei successivi tre anni a stanziare 22 miliardi di dollari, 6,2 miliardi dei quali aggiuntivi rispetto agli impegni già adottati, nella

TABELLA 12

Ripartizione per settore totale aiuto bilaterale a dono DGCS/AICS 2018
(milioni di euro)

Intervento	Esborso lordo
Aiuto umanitario	136,68
Altri settori	80,85
Governo e società civile	41,85
Salute	39,25
Agricoltura, Foresta e Pesca	36,17
Educazione	22,49
Servizi e infrastrutture sociali	19,54
Trasporto e stoccaggio	12,55
Protezione ambientale	11,75
Politiche demografiche	10,27
Acqua e igiene	7,64
Energia	7,22
Industria	6,52
Turismo	3,72
Assistenza alimentare	3,03
Conflitto, Pace & Sicurezza	2,83
Banche e servizi finanziari	1,49
Business e altri servizi	1,34
Comunicazioni	1,2
supporto al budget generale	0,46

Fonte: Rielaborazione ActionAid Dati DGCS, Luglio 2020

³⁴ I dati segnalati dalla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo differiscono leggermente da quelli contenuti nella Relazione annuale del 2018.

³⁵ Tra essi – anche in funzione di risposta ai fenomeni migratori – si citano in particolare: lo sviluppo dell'agricoltura sostenibile (con focus sui piccoli produttori e l'agricoltura familiare); la sicurezza alimentare e nutrizionale; lo sviluppo umano (salute, istruzione e formazione); il sostegno allo sviluppo di piccole e medie imprese e di cooperative; il sostegno alle politiche di genere e ai diritti umani in generale; l'assistenza ai rifugiati e ai profughi.

³⁶ <http://www.fao.org/publications/sofi/2020/en/>

cooperazione allo sviluppo per la sicurezza alimentare. L'Italia si era impegnata con 428 milioni di dollari complessivi in tre anni (2009-2011), di questi solamente 180 milioni erano risorse aggiuntive. Il nostro Paese ha rispettato i tempi di esborso, superando lievemente i volumi previsti: 517, 4 milioni di euro nel 2011 e 618,2 nel 2012 (G8, 2012 e 2013). Tuttavia, in confronto agli altri Paesi, l'Italia si è impegnata meno in termini assoluti e, inoltre, ha registrato un trend decrescente rispetto al periodo precedente (2006-2008).

Dal 2009, la comunità internazionale non ha più assunto impegni quantitativi nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare e nutrizionale. Il Governo italiano, in occasione della presidenza di turno del G7 del 2017, aveva proposto una nuova iniziativa, la *Taormina Initiative*, chiedendo ai Paesi del G7 di stanziare risorse aggiuntive e focalizzare l'impegno nei confronti dei Paesi più poveri dell'Africa subsahariana. Data l'assenza di consenso da parte di quasi tutti gli altri Paesi, l'iniziativa non è mai decollata a dispetto del rinnovato impegno in ambito di Obiettivi di sviluppo sostenibile che prevedono di eliminare la fame e la malnutrizione entro il 2030 (SDG 2).

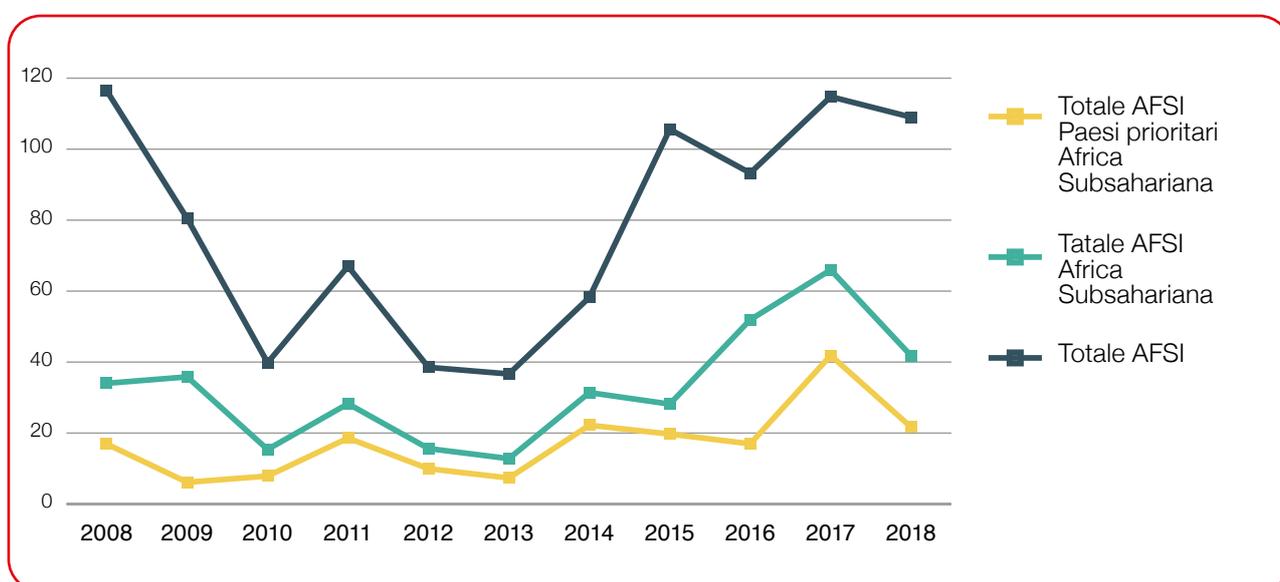
Il sistema di accountability dell'AFSI in merito al monitoraggio degli stanziamenti è stato, fin dall'inizio,

oggetto di critiche da parte della società civile per la mancanza di adeguata trasparenza che ha reso difficile sia il monitoraggio degli esborsi effettivi sia la loro comparazione tra i diversi Paesi. La Presidenza giapponese del G7, che ha preceduto nel 2016 quella italiana, ha introdotto alcuni miglioramenti sul fronte finanziario (G7 FSWG, 2016), rendendo le spese dei diversi Paesi del G7 più comparabili, riducendo la discrezionalità nel calcolo degli stanziamenti e allineandosi ad alcuni indicatori adottati durante il summit del G7 di Schloss Elmau nel 2015 (G7 2015).

Come riportato nel precedente rapporto sull'identikit dell'aiuto italiano³⁷, a fine 2017 la Presidenza italiana del G7 ha pubblicato i report finanziari sugli impegni AFSI dei Paesi del G7 con riferimento all'anno 2015. In mancanza di un rendiconto periodico delle risorse AFSI, ActionAid Italia ha deciso di monitorare l'impegno italiano per l'agricoltura, la sicurezza alimentare e nutrizionale e lo sviluppo rurale utilizzando, laddove possibile, la metodologia adottata per l'AFSI³⁸. Il Grafico 6 mostra l'andamento di queste spese inserendole all'interno di un arco temporale di un decennio a partire dal 2008.

GRAFICO 8

Andamento AFSI totale, Paesi dell'Africa subsahariana e Paesi prioritari Africa subsahariana, 2008-2018 (milioni di dollari, prezzi correnti)



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OCSE/DAC, Gennaio 2021

³⁷ https://www.ActionAid.it/app/uploads/2019/10/ILP_AA_2019.pdf

³⁸ Il calcolo è stato realizzato sulla base dei dati forniti dal CRS OECD-DAC (prezzi costanti, esborso lordo, tutti i canali di aiuto). Le voci di spesa sono quelle che nel nuovo sistema di contabilità finanziario adottato a fine 2016 sono da considerare al 100% come spese AFSI: agricoltura (311), pesca (313), agroindustria (32161), nutrizione (12240), aiuto alimentare di sviluppo/assistenza sicurezza alimentare (520), aiuto alimentare di emergenza (72040). Le nuove regole permettono di conteggiare altre diverse spese, chiedendo però che in quel caso gli obiettivi di sicurezza alimentare e nutrizionale siano espliciti. Non avendo accesso al dettaglio dei programmi, ci siamo basati solo sulle spese dirette totalmente all'assistenza agricola, alla pesca e alla sicurezza alimentare e nutrizionale.

Il 2018 ha visto una lieve diminuzione del totale dei volumi AFSI erogati dall'Italia, 109,02 milioni di dollari rispetto ai 114,78 del 2017³⁹. Questo calo è molto più significativo se guardiamo ai Paesi dell'Africa subsahariana, che sono passati da 65,98 milioni di dollari del 2017 ai 41,77 del 2018. Ancora più consistente è il calo se guardiamo ai 9 Paesi prioritari dell'Africa subsahariana, i cui aiuti in agricoltura e sicurezza alimentare passano dai 41,87 milioni di dollari del 2017 ai 21,67 del 2018, un calo di circa il 50% (Grafico 8).

Soltanto nei primi mesi del 2020 il tema della sicurezza alimentare, complice l'emergenza sanitaria Covid-19 e il rischio che rappresenta in tale ambito per milioni di persone nei Paesi poveri, è ritornato in agenda dei Paesi donatori. È stata proprio l'Italia a farsi promotrice in Ambito FAO della *Food Coalition*, un intervento coordinato dei Paesi per prevenire una potenziale crisi alimentare globale come conseguenza degli impatti socioeconomici della pandemia attraverso un «approccio della cooperazione [che] punt[] al rafforzamento del nesso tra intervento umanitario e sviluppo, creando sistemi alimentari resilienti e rafforzando le catene di approvvigionamento sostenibili»⁴⁰. Oltre a migliorare il coordinamento strategico tra le agenzie ONU e i singoli Paesi donatori, questa iniziativa favorirà un rilancio dell'aiuto pubblico allo sviluppo per l'agricoltura e la sicurezza alimentare.

5.2. L'aiuto per la facilitazione di una migrazione e mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile

Una novità importante per il 2018 è la possibilità di rendicontare la componente di spesa in migrazioni del proprio aiuto pubblico allo sviluppo. Infatti, in ambito OECD-DAC è stato introdotto un nuovo codice di spesa *facilitazione di una migrazione e mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile* (15190) con l'aggiunta dell'aggiustamento di alcuni di quelli esistenti che includono, tra gli altri, rimesse e assistenza umanitaria per i rifugiati (13010, 15130, 15160,24050). Tra le attività in linea con i criteri di eleggibilità APS dell'OECD-DAC ci sono: formazione su politiche, analisi, pianificazione e gestione delle migrazioni e della mobilità; misure per il miglioramento dei sistemi di reclutamento dei migranti lavoratori nei Paesi in via di sviluppo; formazione su strategie e politiche di sviluppo nell'ambito delle migrazioni, così come politiche legali e giudiziarie (inclusa la gestione dei confini) nei Paesi in via di sviluppo; supporto a strategie efficaci per assicurare la protezione internazionale e il diritto di asilo; supporto a strategie efficaci per assicurare l'accesso alla giustizia

e all'assistenza per le persone spostate forzatamente; assistenza ai migranti per un sicuro, dignitoso, informato e volontario ritorno ai loro Paesi di origine (copre solamente i ritorni da un altro Paese in via di sviluppo, escludendo le migrazioni forzate) e assistenza ai migranti per una reintegrazione sostenibile⁴¹.

Complessivamente, nel 2018 i Paesi OECD-DAC hanno speso per la *facilitazione di una migrazione e mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile* 262 milioni di

TABELLA 13

Spesa per facilitazione di una migrazione e mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile Paesi europei + EU, 2018
(milioni di dollari)

Erogazioni	
Germania	57,194
Belgio	2,816
Repubblica Ceca	5,345
Danimarca	1,845
Francia	1,304
Ungheria	0,083
Olanda	8,362
Italia	12,667
Polonia	0,184
Slovenia	0,387
Spagna	0,094
Svezia	16,019
Regno Unito	87,104
EU	262,74

Fonte: Rielaborazione dati ActionAid dati OECD-DAC, Gennaio 2021

³⁹ I dati sul Credit Report System dell'OECD-DAC per questi codici di spesa sono disponibili solo in dollari.

⁴⁰ Queste le parole della Viceministra Emanuela Del Re in occasione del lancio del rapporto FAO sullo stato della sicurezza alimentare e nutrizionale nel mondo: http://www.askanews.it/politica/2020/07/14/viceministra-del-re-contro-la-fame-sosteniamo-la-food-coalition-pn_20200714_00009/

⁴¹ [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2018\)23/REV3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3&docLanguage=En)

dollari, di questi 193,40 milioni sono state erogati dai Paesi europei. A queste risorse vanno aggiunte quelle delle Istituzioni europee per un ammontare di 262,74 milioni di dollari (Tabella 13). La Regione africana è la principale destinataria delle risorse, in particolare quella subsahariana. L'Italia, ad esempio, nel 2018 ha erogato 12,67 milioni di dollari, di cui 12,13 milioni per i Paesi africani. È importante sottolineare come questa spesa rappresenti una quota minima della spesa APS complessiva che i Paesi europei in particolare hanno destinato all'azione esterna sulle migrazioni. Infatti, nel tentativo di definire e razionalizzare la spesa in migrazione, l'OECD-DAC ha deciso di escludere la cosiddetta spesa sulle cause profonde delle migrazioni che, insieme al controllo delle frontiere e governance, rappresenta la principale voce di spesa dell'Unione Europea e dei suoi Paesi membri attraverso il Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa.

6. La Peer Review OECD-DAC sullo stato di salute della cooperazione allo sviluppo dell'Italia⁴²

Nel 2019 l'OECD-DAC ha condotto la periodica Peer Review sul sistema di cooperazione allo sviluppo italiano, l'ultima volta era avvenuto nel 2014, anno dell'adozione della Legge di riforma del sistema. Il rapporto conclusivo della Peer Review contiene una serie di utili raccomandazioni, alcune delle quali erano già presenti in quella precedente. Infatti, delle 20 raccomandazioni prodotte nel 2014 dagli esaminatori dell'OECD-DAC, 12 sono state attuate parzialmente, 4 non attuate e solo 3 attuate completamente⁴³. La fotografia del rapporto 2019 mostra una cooperazione italiana che fatica ancora ad esprimere il potenziale contenuto nel nuovo quadro normativo della Legge 125/2014⁴⁴, con un sistema ancora troppo compartimentalizzato, un indirizzo strategico ingessato all'interno di regole troppo rigide, un'incoerenza strutturale, in particolare per quanto riguarda il settore migratorio, un eccessivo ricorso al canale multilaterale senza una solida visione strategica che lo guidi, una frammentazione dell'aiuto che incide negativamente sulla sua efficacia, una insufficiente elaborazione

strategica a cui si aggiunge una cronica debolezza della direzione politica.

Un primo importante aspetto considerato nella Peer Review è la coerenza delle politiche: un principio riconosciuto a livello internazionale che mira a prevenire gli impatti negativi delle diverse politiche e a promuovere una sinergia positiva tra i vari settori e gli stessi obiettivi di sviluppo. Questo principio è riconosciuto dal Trattato di Maastricht dell'Unione europea⁴⁵, oltre che dalla Legge 125 del 2014, che ne affida la verifica al Comitato Interministeriale della Cooperazione allo Sviluppo (CICS), l'organo interministeriale presieduto dal capo del Governo che ha anche il compito di coordinamento delle attività di cooperazione. L'OECD-DAC segnala come l'Italia non individui, non analizzi, né monitori in modo sistematico gli impatti transfrontalieri e a lungo termine delle politiche nazionali, inclusi gli eventuali effetti negativi sui Paesi in via di sviluppo. Nonostante, afferma l'OECD-DAC, l'Italia dia prova di coerenza riguardo a una serie di questioni quali finanza e investimenti, permangono problemi irrisolti in tema di migrazione. Si tratta infatti di un settore estremamente controverso dell'azione esterna italiana, nella quale negli ultimi anni si è verificata una commistione tra gli obiettivi di sviluppo e quelli securitari volti a frenare i flussi migratori verso il nostro Paese. È un problema interno di coerenza – rileva l'OECD-DAC segnalando l'inasprimento delle condizioni di accoglienza, la criminalizzazione dell'assistenza ai migranti in mare da parte delle ONG –, ma anche esterno, in riferimento alla cooperazione con le istituzioni di gestione delle frontiere, in particolare con la Libia. Nel gennaio 2018, durante la prima Conferenza nazionale triennale per la cooperazione allo sviluppo, nel documento finale su *La cooperazione italiana: manifesto per cambiare il futuro* veniva dato mandato al Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) di individuare i problemi più critici di coerenza delle politiche prevedendo la pubblicazione di un relativo rapporto il cui processo di stesura, a tre anni di distanza non è ancora iniziato⁴⁶. In proposito, una interessante novità emerge dalla bozza del nuovo documento di programmazione triennale 2021-2023 in cui leggiamo che, in applicazione del nesso tra dimensione interna e dimensione esterna dell'Agenda 2030, si è stabilita una interrelazione tra la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il Documento triennale di programmazione e di indirizzo, entrambi organizzati nelle 5 aree dell'Agenda 2030 (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partenariati) e in un'area di natura trasversale identificata come area *vettori della sostenibilità* (conoscenza, educazione e comunicazione). A tal fine, prosegue il documento, si prevede «una interazione tra il

⁴² Oltre all'analisi del documento di Peer Review trasmesso dall'OECD-DAC all'Italia questo capitolo si avvale della lettura della Bozza del Documento Triennale 2021-2023 trasmesso per consultazione dalla DGCS al CNS in cui viene dedicata un'apposita sezione alla Peer Review e alle strategie di azione rispetto alle singole raccomandazioni.

⁴³ https://www.aics.gov.it/oecd-peer-reviews_italy-2019_web/

⁴⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>

⁴⁵ <https://ecdpm.org/topics/policy-coherence-development/#:~:text=Policy%20Coherence%20for%20Development%20aims,the%201992%20Treaty%20of%20Maastricht>

⁴⁶ <https://www.conferenzacoopera.it/comunicati-stampa/la-cooperazione-italiana-manifesto-cambiare-futuro/>

Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile e il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS)», il primo con un focus sulla dimensione interna della Strategia, il secondo su quella esterna. «Un ulteriore contributo alla definizione di una metodologia di lavoro partecipata e istituzionalmente solida – si legge ancora nella bozza del documento triennale – è il sostegno che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) riceverà dalla Commissione europea, attraverso l'OCSE, nell'ambito del Programma di Supporto alle Riforme Strutturali 2017-2020, con il progetto dal titolo: *Policy coherence for sustainable development: mainstreaming the SDGs in Italian decision making process to enforce the paradigm shift*. L'iniziativa permetterà di avvalersi del supporto dell'OCSE per promuovere valutazioni, ex ante ed ex post, delle politiche pubbliche per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e per definire un piano nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile».

Un secondo elemento di rilievo riguarda i processi e la definizione delle strategie e degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo dell'Italia. Il Documento di programmazione Triennale è uno strumento fondamentale per l'indirizzo strategico di tutta la cooperazione allo sviluppo, negli ultimi anni, tuttavia, si è registrato un cronico ritardo nella sua adozione: sia il documento di programmazione triennale 2016-2018 che quello del 2017-2019 sono stati adottati con un anno di ritardo; l'ultimo in ordine di tempo, il documento triennale 2019-2021, ha dovuto attendere più di un anno e mezzo per passare al vaglio del Coordinamento Interministeriale per la Cooperazione allo sviluppo (CICS)⁴⁷. Un passaggio obbligato nel percorso di adozione del documento strategico, come previsto dall'art. 12 comma 1 della Legge 125/2014, ma che non ne esaurisce l'iter di approvazione. Infatti, come prevede il medesimo articolo, prima di passare all'approvazione finale da parte del Consiglio dei Ministri⁴⁸, il documento dovrebbe ricevere il parere del Parlamento, nello specifico delle Commissioni Esteri. Questo ritardo caratterizza anche la pubblicazione della relazione annuale, uno strumento fondamentale per il controllo sull'implementazione degli indirizzi strategici che, secondo quanto stabilito dall'art. 12 comma 4, dovrebbe essere adottato l'anno successivo all'annualità presa in analisi e allegata alla presentazione del documento di programmazione triennale. L'iter di adozione del documento triennale prevede per la sua revisione annuale lo stesso articolato percorso. Se da un lato questo passaggio consente almeno sulla carta di verificare lo stato di avanzamento degli obiettivi strategici grazie alla relazione annuale, dall'altro appesantisce eccessivamente il processo, soprattutto alla luce di un sistema di governance non efficiente. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di alleggerire i vari passaggi annuali, attraverso procedure

semplificate ma informate dai documenti previsti dalla legge, garantendo in questo modo il necessario monitoraggio e l'eventuale aggiustamento degli indirizzi. Di fatto questo già avviene in quanto il documento triennale viene aggiornato nei due anni successivi all'adozione senza stravolgerne l'impianto, dovendo però seguire ogni volta le stesse lunghe procedure. Questa semplificazione è auspicata anche dallo stesso documento triennale 2021-2023 laddove si afferma che «[...] occorrerà individuare una soluzione che consenta di estendere a tre anni il quadro strategico a medio termine della Cooperazione italiana, dando validità triennale al Documento di programmazione e di indirizzo e mantenendo la presentazione annuale della Relazione sulle attività realizzate».

L'OECD-DAC segnala inoltre come il nostro Paese non adotti Linee guida settoriali relative a tutte le priorità contenute nei suoi documenti strategici, in particolare segnala l'urgenza di dotarsi di Linee guida di indirizzo settoriale per la migrazione e lo sviluppo; il cambiamento climatico; l'approccio basato sui diritti e gli interventi in Stati fragili e teatro di conflitti. A maggio 2020 l'Agenzia di Cooperazione allo Sviluppo (AICS) ha presentato al CNCS una prima bozza di Linee guida su *migrazione e sviluppo*, poi discusse e commentate dal Gruppo 4 del CNCS che si occupa di migrazione. Per la fine di giugno era previsto l'invio di una bozza finale che avrebbe dovuto raccogliere tutte le osservazioni dei diversi stakeholder, ma ad oggi non risulta sia stata condivisa. Inoltre, le Linee guida, che hanno una natura tecnica, sono pensate per guidare esclusivamente l'intervento dell'Agenzia, e quindi non sono da considerarsi vincolanti per l'intero sistema di cooperazione. Anche alla luce delle raccomandazioni pervenute nella Peer Review dell'OECD-DAC, che sottolineano l'urgenza per il nostro Paese di dotarsi di linee di indirizzo strategico su migrazione e sviluppo, questa distinzione appare inadeguata; sarebbe importante che le Linee guida elaborate dall'AICS, che offrono una visione programmatica di innegabile interesse e rilevanza per l'azione del nostro Paese nel settore, fossero finalizzate e considerate di indirizzo per l'intero sistema di cooperazione. La mancanza di linee di indirizzo rende più difficile garantire che la cooperazione allo sviluppo portata avanti dai diversi Ministeri nello stesso settore – come nel caso della migrazione che vede attivo anche il Ministero dell'Interno – sia orientata verso gli stessi obiettivi strategici, tra questi la coerenza e l'efficacia. La bozza di documento triennale 2021-2023 sembra offrire una risposta valida prevedendo per il prossimo anno la finalizzazione delle Linee guida strategiche settoriali e tematiche trasversali sul settore dei minori e sul nesso umanitario-sviluppo-pace. Per i successivi tre anni si prevede di coprire i settori della migrazione e dello sviluppo, dell'agricoltura e della sicurezza alimentare, della salute, dell'integrazione delle

⁴⁷ <http://www.governo.it/it/articolo/riunione-del-comitato-interministeriale-la-cooperazione-allo-sviluppo-nota-di-palazzo-chigi>

⁴⁸ http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n62/15122?fbclid=IwAR2InB12GYfYbewzCe_KG9Wv37f9WBELiG5ts1Fjgb-xcHqcnKTt38p8gk

tematiche dell'ambiente e dei cambiamenti climatici nella cooperazione allo sviluppo. Appare tuttavia singolare che, avendo a disposizione un documento già in stato avanzato come le Linee guida tecniche su migrazione e sviluppo, il documento triennale preveda la loro elaborazione nel prossimo triennio anziché la loro adozione rapida ed estesa all'intero sistema di cooperazione italiano.

Anche la mancanza di un efficace coordinamento interministeriale compromette il raggiungimento degli obiettivi strategici. Un coordinamento difficile da raggiungere anche in ragione dei diversi obiettivi perseguiti da ogni singolo Ministero, anche all'interno degli stessi interventi di cooperazione allo sviluppo, come mostra chiaramente la storia del Fondo Africa. Come evidenziato dalla stessa Peer Review, la gestione del bilancio dell'APS non è di unica competenza della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), ma include anche la Direzione Generale per i Cittadini Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie (DGIT) che gestisce, appunto, il Fondo per l'Africa. Attraverso questo Fondo l'Italia contribuisce al Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF), con l'obiettivo di contrastare le cause profonde dell'immigrazione irregolare. I contributi finanziari della DGCS sono indirizzati principalmente alle attività del Fondo per l'Africa portate avanti dall'AICS e, in misura minore, al Fondo Fiduciario UE dove la DGCS rappresenta l'Italia nel Consiglio di amministrazione e per il quale l'AICS interviene attraverso la cooperazione delegata. Il resto delle attività del Fondo per l'Africa attuate attraverso i Ministeri della Difesa e dell'Interno o gli Organismi multilaterali sono sotto la vigilanza esclusiva della DGIT, nonostante la natura di queste attività e il loro impatto sullo sviluppo. La DGIT non appare adeguata neanche a garantire un efficace monitoraggio della coerenza di quelle risorse che, per la natura ibrida del Fondo Africa (adesso Fondo Migrazioni), rappresenta una sfida di grande rilievo.

Ad inficiare il coordinamento e l'aderenza agli obiettivi e alle linee strategiche tra i diversi Ministeri c'è anche il mal funzionamento del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo sviluppo (CNCS) che, previsto dalla Legge 125 con almeno una riunione annuale, non viene quasi mai convocato con la conseguenza che le attività del CNCS si svolgono principalmente attraverso l'azione dei quattro gruppi di lavoro (Agenda 2030, programmazione, partenariati pubblico privati, migrazioni e sviluppo). La mancata convocazione⁴⁹, o il numero troppo limitato di incontri, impedisce da un lato la necessaria ed effettiva partecipazione e consultazione dei diversi stakeholder, dall'altro un'efficace trasmissione degli input da parte dei gruppi di lavoro. Per questo motivo è importante che il CNCS

si riunisca con più regolarità, almeno due o tre volte l'anno, prevedendo la partecipazione del Ministro degli Esteri o del Viceministro almeno ad un incontro all'anno, e garantendo la possibilità di autoconvocazione con la presenza di un delegato a rappresentare il Ministro e/o il Viceministro.

La difficoltà per i Paesi di declinare gli obiettivi strategici all'interno dei propri interventi di cooperazione emerge anche nella assenza di strategie per tutti i settori prioritari (al momento disponibili per 8 dei 22) e nella loro mancata osservanza da parte di tutti i Ministeri coinvolti. Inoltre, nonostante qualche passo in avanti attuato nell'ultimo Documento Triennale 2021-2023, sarebbe necessaria una più chiara indicazione sulla ripartizione dei finanziamenti sui settori prioritari, al fine di garantire una rendicontazione collegata agli obiettivi. L'Italia elabora una programmazione annuale per le allocazioni, approvata dal Comitato congiunto, che non specifica però come i criteri definiti nel Documento Triennale siano presi in considerazione nella determinazione degli stanziamenti per Paese e, in particolare, come gli stanziamenti contribuirebbero a raggiungere gli obiettivi prefissati. La mancanza di una strategia emerge anche nell'ambito multilaterale, il canale di intervento che, come abbiamo visto, il nostro Paese privilegia e in cui, segnala la Peer Review, l'Italia non dispone di una strategia multilaterale né a livello globale né di singola Organizzazione.

Un altro principio cardine della Legge 125/2014 è quello dell'efficacia della Cooperazione allo sviluppo, in particolare l'ownership, l'armonizzazione e la gestione basata sui risultati, nonché i principi umanitari, la trasparenza, il coordinamento e l'impiego di risorse locali. Fra le azioni per l'efficacia realizzate a seguito dell'adozione della Legge 125/2014 ci sono: la creazione di un ufficio nella DGCS competente in materia di efficacia e valutazione; la creazione di un gruppo di lavoro *Seguiti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, coerenza delle politiche, efficacia e valutazione* in seno al Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo; l'elaborazione di Linee guida strategiche settoriali e trasversali; l'adesione dell'AICS alla International Aid Transparency Initiative; l'istituzione di un *Comitato consultivo per l'efficacia della cooperazione allo sviluppo* con il compito di monitorare e aggiornare il lavoro sull'efficacia. Il Comitato si è riunito una prima volta nel settembre del 2019 per commentare la bozza del nuovo Piano Efficacia per l'intero sistema di cooperazione, da allora non è stato più riconvocato e nessuna nuova versione del documento è stata posta all'attenzione dei suoi membri. Nello stesso periodo, tuttavia, la DGCS-AICS adottava il proprio *Piano AICS-DGCS per l'efficacia degli interventi 2020-2022*⁵⁰.

⁴⁹ Il CNCS è tornato a riunirsi il 7 luglio scorso dopo ben due anni di mancata convocazione. <https://www.info-cooperazione.it/2020/07/dopo-oltre-due-anni-torna-a-riunirsi-il-consiglio-nazionale-per-la-cooperazione/>

⁵⁰ <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-19-FINAL-PIANO-AICS-DGCS-EFFICACIA-INTERVENTI.pdf>

7. Il settore privato nella cooperazione allo sviluppo

Il contributo delle imprese ai processi di sviluppo nei Paesi partner è esplicitamente riconosciuto nel quadro normativo italiano a partire dalla Legge 125/2014, in particolare all'art. 23⁵¹ e all'art. 27. L'art. 23 richiama in maniera assai generica gli impegni che le Organizzazioni profit devono assumere per accedere ai finanziamenti. Nel disegno dei bandi rivolti alle imprese sono stati inseriti come elemento vincolante l'iscrizione al Global Compact delle Nazioni Unite e l'adesione ai 10 principi che ne derivano⁵². Al momento è escluso il riferimento ad un percorso di *due diligence* nel rispetto dei diritti umani ed ambientali che non potrà essere tralasciato una volta attuata la direttiva europea sulla *corporate due diligence and corporate accountability* ⁵³.

La Legge 125, come è noto, identifica in Cassa Depositi e Prestiti (CDP) l'istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale. L'integrazione di risorse proprie di CDP, come previsto dal framework normativo, ed il regime di cofinanziamento con soggetti privati, istituzioni finanziarie europee multilaterali o sovranazionali, dovrebbe dunque contribuire al coinvolgimento del settore privato. È solo dal 2017 che CDP può utilizzare anche risorse proprie provenienti dal risparmio postale a supporto di iniziative di cooperazione allo sviluppo.

Dal 1° gennaio 2016 CDP può gestire fondi pubblici, tra i quali è rilevante citare il Fondo Rotativo per la concessione di crediti concessionali; il Fondo, istituito nel 1977, rappresenta la risorsa più importante per l'implementazione di azioni in questo settore e la L. 125/2014, all'art. 8, ne attribuisce la gestione a Cassa Depositi e Prestiti. È rilevante menzionare un recente aggiornamento sul piano normativo che con la Delibera n. 5 dell'11 giugno 2020 del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo-CICS⁵⁴ chiarisce alcuni elementi quali la quota del Fondo Rotativo

impiegabile annualmente e i criteri di selezione delle iniziative, nonché le condizioni per la concessione di finanziamenti in forma di prestiti.

La Peer Review dell'OECD-DAC del 2019 evidenzia come CDP, in maniera sempre crescente, stia sviluppando la capacità di adempiere al ruolo attribuitogli, e allo stesso tempo sottolinea la capacità del sistema di cooperazione italiano di aprirsi alla costruzione di partenariati solidi e composti da più soggetti, compreso il settore privato.

A partire dal 2017, per ciò che concerne il coinvolgimento diretto delle Organizzazioni private profit nel quadro delle attività dell'AICS, l'Agenzia ha aperto un bando dedicato al cofinanziamento di iniziative imprenditoriali innovative e alla creazione di imprese nei Paesi partner. Nel primo bando, quello del 2017, 25 imprese hanno presentato proposte e 13 di queste sono state ammesse a finanziamento, tra queste sono incluse alcune start-up per le quali non è previsto cofinanziamento; la dotazione finanziaria del bando era pari a 4,8 milioni di euro, poco più di 1,5 milioni sono state le risorse assegnate e ad oggi 4 delle 13 proposte ammesse risultano revocate, dunque non giunte a conclusione⁵⁵.

Il bando 2018 ha visto crescere il numero delle proposte ricevute, anche grazie alle attività di disseminazione svolte in diverse città. L'AICS sottolinea l'evidente miglioramento rispetto al primo bando: 40 imprese hanno presentato proposte, 22 delle quali sono state finanziate, l'aumento dell'importo totale allocato arriva ad oltre 2,3 milioni, registrando così una appetibilità maggiore rispetto all'anno prima. È altresì rilevante evidenziare che la qualità media delle proposte tecniche è aumentata, passando da un punteggio medio di 46/100 del 2017 a 59/100 del 2018⁵⁶.

La presentazione delle proposte per il bando 2019, inizialmente prevista per marzo 2020, è stata più volte rinviata a causa dell'emergenza da Covid-19. Con delibera del Direttore risalente al 1° ottobre del 2020⁵⁷, si determina l'approvazione delle attività di verifica per 45

⁵¹ Si noti il testo dell'art. 23, comma 2 lettera d) della L. 125/2014: d) i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali.

⁵² I dieci principi del Global Compact delle Nazioni Unite <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>

⁵³ Nel corso degli anni sono stati documentati innumerevoli casi di violazione dei diritti umani ad opera di imprese profit, multinazionali e non. L'accesso alla giustizia per le vittime di tali violazioni, in particolare per le persone appartenenti a gruppi già fortemente discriminati come le donne o le organizzazioni indigene, è sempre stato molto complesso. Dalla consapevolezza di questi casi è emersa la necessità di tutelare, per mezzo di una chiara regolamentazione, la protezione dei diritti umani nell'azione delle imprese profit UE. Il 27 gennaio 2021, la Commissione per gli Affari Legali del Parlamento Europeo ha adottato una relazione che invita l'UE a richiedere alle imprese di tutelare e proteggere i diritti umani e l'ambiente lungo tutta la filiera dell'approvvigionamento. La relazione del Parlamento rientra nell'ambito della revisione del percorso di *Corporate sustainability* avviato dalla Commissione Europea. Ci si aspetta che questo sforzo convogli verso una direttiva sulla *Due Diligence* obbligatoria entro il 2021. La relazione è disponibile qui: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2129\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2129(INL)&l=en)

⁵⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/08/14/203/sg/pdf>

⁵⁵ Area imprese AICS - schede progetto 2017, <https://www.aics.gov.it/home-ita/opportunita/profit/area-imprese/schede-2017/>, ultima consultazione venerdì 4 dicembre 2020.

⁵⁶ Area imprese AICS - schede progetto 2018, <https://www.aics.gov.it/home-ita/opportunita/profit/area-imprese/schede-2018/>, ultima consultazione venerdì 4 dicembre 2020.

⁵⁷ <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/determina-208-2020.pdf>

delle 54 proposte ricevute. Ancora un incremento, per i risultati bisognerà tuttavia attendere.

Tornando alle raccomandazioni della Peer Review 2019, questa evidenza come il sistema di cooperazione italiana sia capace di mettere al centro i partenariati multistakeholder. Fra questi, il settore privato risulta essere ormai un attore a pieno titolo e le imprese beneficiarie di finanziamenti congiunti hanno acquisito come buona pratica l'iscrizione al Global Compact delle Nazioni Unite. Tra le sfide che l'OECD-DAC presenta al sistema di cooperazione italiano c'è la raccomandazione che CDP disponga di un quadro normativo, strumenti e risorse per adempiere in maniera progressivamente più efficace al proprio mandato. Potrebbe, a tal proposito, essere utile la proposta che CDP ha sottoposto nel novembre del 2019 in audizione alla Commissione III della Camera dei Deputati e in cui si prospettava la possibilità di avviare un proprio fondo di sviluppo (definito *Italian Development Fund*), un mix di risorse pubbliche e private capace di garantire, oltre alle risorse, anche maggiore agilità e flessibilità operative⁵⁸.

Nonostante i progressi ottenuti dall'approvazione della Legge 125 ad oggi, rimane ancora un ampio spazio interpretativo rispetto al contributo che ci si attende dal settore privato. La Legge 125 non esplicita, infatti, le regole ed i criteri necessari per convertire le imprese in un attore della cooperazione internazionale e rimanda tale compito al CICS.

Nel corso del 2020 il Gruppo di lavoro 3 del Consiglio Nazionale della Cooperazione (CNCS), dedicato al dibattito sul ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo, ha lavorato per aggiornare il documento, originariamente redatto nel 2016, sui criteri per l'accesso ai finanziamenti pubblici.

Il documento è stato aggiornato con i più recenti contributi del dibattito internazionale ed alla luce di alcune riflessioni emerse nel corso degli anni, nonché con il contributo di tutti gli attori. È al momento nella fase di essere ultimato e reso pubblico.

8. La Cooperazione allo Sviluppo alla prova della crisi Covid-19

L'impatto delle crisi innescate dalla pandemia Covid-19 è un elemento centrale delle politiche di cooperazione allo sviluppo discusse e adottate dalla Comunità internazionale nel corso del 2020⁵⁹. Le Nazioni Unite, nelle sue diverse articolazioni, dalle prime fasi di diffusione del virus hanno richiamato l'attenzione di Governi e pubblica opinione sulle dimensioni della pandemia e sulla necessità di una robusta e coordinata risposta globale⁶⁰. In questi mesi è risuonata in diverse occasioni la convinzione che la diffusione del virus non possa essere contenuta in un solo Paese o Regione, trattandosi di una minaccia che può essere affrontata efficacemente solamente su un piano globale⁶¹.

Con questa consapevolezza si riconosce alla cooperazione internazionale un ruolo chiave nell'offrire risorse, strumenti e competenze ai Paesi partner che devono affrontare questo shock in condizioni assai difficili, a partire dai sistemi sanitari già provati da altre sfide e dal peggioramento del quadro economico globale⁶². Il livello di allarme è tale da ritenere che la nuova crisi metta a rischio i progressi fin ora raggiunti con la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030⁶³.

Da subito è però emersa cautela riguardo alla capacità della cooperazione di saper rispondere a così ampie aspettative. In particolare, si è preso atto del fatto che l'estensione globale della crisi mette sotto pressione anche i budget dei Paesi donatori che potrebbero riconvertire alcune spese a favore di interventi contro la pandemia entro i propri confini, in tal caso gli investimenti in cooperazione potrebbero essere i primi a subirne le conseguenze. La comunità internazionale ha lanciato un appello per salvaguardare i livelli di aiuto internazionale sostenendone la natura anticiclica alla luce della esperienza maturata in precedenti periodi di crisi⁶⁴.

⁵⁸ XVIII Legislatura, III Commissione, Seduta n. 16 di mercoledì 6 novembre 2019, resoconto stenografico, Indagine conoscitiva sull'azione internazionale dell'Italia per l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. https://www.camera.it/leg18/1079?idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c03_sviluppo&anno=2019&mese=11&giorno=06&idCommissione=03&numero=0016&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00120, ultima consultazione venerdì 4 dicembre 2020.

⁵⁹ Si veda a questo riguardo la dichiarazione dell'OECD DAC dello scorso 9 aprile dedicata alla risposta alla pandemia Covid-19. Il tema collegato *building back better* è al centro del DAC High Level Meeting del 10 novembre 2020. Si noti anche la dichiarazione della GPEDC del 15 maggio 2020 dedicata ad una risposta allineata ai principi dell'efficacia

⁶⁰ Nel marzo 2020 l'UNCTAD propone un Marshall Plan per la risposta sanitaria dal valore di 500 miliardi di dollari da erogare in fondi a dono, anche alla luce dei ritardi da parte dei Paesi donatori nel realizzare l'obiettivo dello 0,7% del PNL in aiuti internazionali.

⁶¹ Si leggano anche in questo contesto le priorità del G20 2021 a guida italiana: <https://www.g20.org/it/priorita.html>

⁶² Si veda la Dichiarazione dei Ministri delle Finanze dell'Africa del 31 marzo 2020

⁶³ In merito ai ritardi nella realizzazione dell'Agenda 2030 si può ricordare l'appello lanciato nel settembre 2019 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite per una *Decade of Action* a sostegno degli SDGs

⁶⁴ La dichiarazione dell'OECD DAC dello scorso aprile assumeva un impegno circoscritto a provare a salvaguardare le risorse per gli aiuti internazionali.

Il contributo dell'Italia alla lotta globale alla pandemia ha iniziato a prendere forma a partire dalle prime settimane di marzo quando nel nostro Paese venivano introdotte severe misure di contenimento del virus. Il momento di definizione dell'iniziativa italiana può essere identificato con la convocazione il 30 giugno di un Tavolo multi-attoriale e con l'adozione il 20 luglio di Linee di indirizzo e azione dedicate alla crisi Covid-19 da parte del Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo⁶⁵. Nell'approccio emerge un'iniziativa fortemente ancorata alle Istituzioni europee e multilaterali; fra le priorità settoriali, oltre al sostegno ai sistemi sanitari, si segnala la questione delle crisi alimentari collegate alla pandemia da affrontata con la collaborazione della FAO. Altro elemento centrale è quello della promozione a livello globale della ricerca di una cura e del vaccino, in questo contesto si colloca il ruolo attribuito al partenariato con le imprese italiane del settore.

Per le risorse segnalate dal nostro Paese nel quadro della risposta alla crisi globale possiamo fare principalmente riferimento alle Linee guida. Il quadro che emerge è ampio, informato al principio del riorientamento dei piani di molte Organizzazioni internazionali a seguito della pandemia, in questa ottica si destinano 11 milioni di euro per l'Organizzazione Mondiale della Sanità con 500 mila euro destinati alle iniziative specifiche del Fondo globale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria; nel caso del GAVI (Alleanza sui Vaccini) oltre ai 28 milioni di euro per l'ultima rata 2016-2020 si aggiungono 120 milioni per gli anni 2021-2025, dei quali tuttavia solamente 20 milioni hanno come destinazione specifica la pandemia. Per quanto riguarda l'International Facility for Immunization (IFFIM) sono previsti 287,5 milioni, 137,5 milioni dei quali destinati alle annualità 2021-25, mentre 150 milioni sono a coprire il periodo 2026-2030. Infine, sono stati previsti 79,4 milioni di dollari per la COVAX Facility, e 10 milioni a CEPI per il programma destinato allo sviluppo di un vaccino Covid-19. Per quello che riguarda il contributo dell'Italia nel quadro della *Team Europe Response* è stato identificato un totale di 851 milioni di euro, di cui 540 milioni in garanzie emesse attraverso Cassa Depositi e Prestiti.

Un'altra importante iniziativa messa in campo dall'Italia riguarda la collaborazione con le Organizzazioni di società civile. Il confronto sull'impatto della crisi Covid-19 sulle attività di cooperazione realizzate dalle OSC ha preso avvio rapidamente a inizio marzo e le questioni urgenti prese in esame sono state diverse, a partire dalle condizioni di sicurezza degli operatori italiani dei Paesi partner e dal riorientamento delle attività in corso. Sono quindi seguite settimane di

intenso confronto con le Reti di rappresentanza, ovvero AOI, CINI e Link 2007 e nel giugno 2020, prima la Viceministra Emanuela Del Re e successivamente il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte hanno confermato un pacchetto di risorse, fra le quali un fondo di 13 milioni di euro, per coprire i maggiori costi che dovranno essere sostenuti a causa del Covid-19, precisando che il totale delle risorse messe a disposizione sarà detratta dall'ammontare a disposizione per il nuovo bando per progetti promossi. Un'importante precisazione che introduce un tema centrale per la valutazione delle iniziative globali per la risposta alla pandemia: l'addizionalità delle risorse messe in campo.

Il rischio di una riduzione dei bilanci per la cooperazione allo sviluppo, a seguito dell'impatto economico della pandemia nei Paesi donatori, è una preoccupazione ben presente tra le Organizzazioni della società civile. Dalle Istituzioni internazionali non arrivano messaggi concordanti: l'OECD DAC nel giugno 2020⁶⁶ nella sua anticipazione evidenziava che storicamente gli aiuti costituiscono la più stabile risorsa esterna per i Paesi in via di sviluppo, con una debole correlazione tra andamento della ricchezza nazionale e volumi di aiuto. D'altro canto, un *menu of options* discusso dai Ministri delle Finanze promosso dalle Nazioni Unite nel mese di settembre faceva riferimento a un calo dei volumi degli aiuti anche fino all'8%⁶⁷.

Ai timori per la contrazione dei bilanci per la cooperazione allo sviluppo segue quindi la questione dell'addizionalità delle risorse da impiegare nella risposta alla pandemia; lo scopo è evitare che per affrontare una nuova emergenza si sottraggono risorse e mezzi per combattere crisi già presenti, come segnalato dalle Nazioni Unite nel promuovere una *Decade of Action* per la realizzazione dell'Agenda 2030, ritenuta a rischio da diverse autorevoli fonti.

L'Europa a questo riguardo fornisce un importante terreno di verifica, visto il ruolo di maggiore blocco donatore, fra Istituzioni europee e Stati membri. L'Unione ha lanciato la propria *Team Europe Response* che mette a disposizione circa 35 miliardi di euro: le risorse provengono dai Paesi membri, dal bilancio dell'UE, dall'European Investment Bank e dalla European Bank for Reconstruction and Development e includono diverse tipologie di attività, come del caso del budget support, e di risorse, inclusi doni, prestiti e garanzie⁶⁸. Sulla scorta di precedenti esperienze, e ancora in assenza di prime valutazioni ufficiali, le Organizzazioni di società civile, in particolare CONCORD, hanno avviato una propria iniziativa di monitoraggio⁶⁹; al tema dell'addizionalità si aggiunge quello del tracciamento, ad esempio

⁶⁵ Le Linee Guida MAECI relative alla risposta alla pandemia Covid-19 non risultano al momento (gennaio 2021) disponibili on line.

⁶⁶ Le Linee Guida MAECI relative alla risposta alla pandemia Covid-19 non risultano al momento (settembre 2020) disponibili on line.

⁶⁷ Le Linee Guida MAECI relative alla risposta alla pandemia Covid-19 non risultano al momento (settembre 2020) disponibili on line.

⁶⁸ Aggiornamento del giugno 2020: https://www.consilium.europa.eu/media/44348/200608_team-europe-response-to-covid-cc-annex.pdf

⁶⁹ Si può fare riferimento al rapporto Aid Watch 2020, <https://concordeurope.org/2020/10/28/aidwatch-2020-knock-on-effects-an-urgent-call-to-leave-no-one-behind/>

attraverso un apposito marker o l'introduzione di un *purpose code*, valido per i Paesi DAC⁷⁰. Vengono prese in considerazione altre possibili dimensioni del così detto riorientamento, ovvero la possibilità che le risorse possano essere dirottate verso particolari Paesi, settori

e modalità in nome della risposta alla pandemia. Si aggiunge il problema della tempestività della risposta, da interpretare come la velocità con la quale le risorse saranno sborsate a favore dei Paesi partner, pena il rischio di un intervento tardivo.

⁷⁰ L'OECD / DAC ha adottato il nuovo codice 12264, dedicato a *All activities related to COVID-19 control e.g. information, education and communication; testing; prevention; immunisation, treatment, care*. Il codice sarà applicato nel *reporting* per le attività 2020.

RACCOMANDAZIONI

Sul sistema di cooperazione allo sviluppo dell'Italia ActionAid chiede al Governo e al Parlamento:

Rispetto ai parametri qualitativi e di governance

- » Adottare un piano di lavoro per il Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo che consenta di riunire con regolarità i soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo italiana.
- » Qualificare e aumentare la spesa bilaterale in ambito agricolo a sostegno di pratiche e modelli agro-ecologici, aggiornando le linee guida settoriali su agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizionale e sviluppo rurale.
- » Eliminare qualsiasi condizionalità nei futuri programmi di cooperazione allo sviluppo realizzati con fondi italiani ed europei. A tal fine garantire che gli indirizzi e le priorità del *Fondo per la cooperazione sui movimenti migratori* siano in linea con quelli contenuti nel documento triennale di programmazione e di indirizzo della programmazione sulla cooperazione allo sviluppo e non si accompagnino in nessun modo ai negoziati in materia di migrazione come, ad esempio, i rimpatri.
- » Non procrastinare l'adozione da parte dell'intero sistema di cooperazione allo sviluppo italiano delle *Linee Guida AICS-Migrazione & Sviluppo*, elaborate dall'Agenzia di Cooperazione allo Sviluppo Italiana e discusse nell'ambito del Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (CNCS).
- » Assicurare la continuità con i processi accountability delle imprese, tanto a livello nazionale che europeo: da un lato garantire il processo di revisione del Piano Nazionale Impresa e Diritti Umani la cui scadenza è prevista nel 2021 e per il quale sono previste delle consultazioni multistakeholder guidate dal Comitato Interministeriale Diritti Umani (CIDU) nel corso di quest'anno; dall'altro prevedere uno spazio per l'inserimento della direttiva sulla Corporate Due Diligence nell'ambito della riforma della legislazione sul governo societario sostenibile che la Commissione Europea proporrà entro il primo semestre del 2021

Rispetto agli obiettivi quantitativi

- » In considerazione della composizione dell'APS italiano, del trend decrescente delle risorse complessive e delle aumentate esigenze legate alla crisi da Covid-19, si ritiene necessario aumentare le risorse per l' Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano con stanziamenti progressivi nel prossimo triennio per un valore di 150 milioni di euro nel 2022, 300 milioni di euro nel 2023 e 450 milioni di euro nel 2024 al netto delle spese c.d. *In Donor Refugee Costs*⁷¹.
- » Provvedere alla creazione di uno speciale Fondo triennale volto a sostenere specifici interventi riconducibili alla risposta emergenziale pandemica. In termini di dotazione finanziaria si propone che al Fondo siano allocati 200 milioni di euro per ciascuna delle tre annualità 2022-2024.
- » Impegnarsi per raggiungere gli obiettivi di crescita del rapporto APS/RNL al netto della spesa in accoglienza di migranti e richiedenti asilo.
- » Aumentare la spesa nei PMA, avvicinandosi all'obiettivo internazionale dello 0,15-0,20% del RNL di risorse APS destinate a quei Paesi.
- » Portare la spesa in APS in agricoltura e sicurezza alimentare a 200 milioni di euro entro il 2022 e a 500 milioni di euro entro il 2025. Garantire che almeno il 70% delle risorse vengano destinate ai Paesi prioritari dell'Africa subsahariana. Sostenere la *Scaling up Agroecology Initiative* della FAO, qualificando e aumentando il proprio contributo multi-bilaterale a sostegno di programmi agro-ecologici.

⁷¹ <https://www.cininet.org/wp-content/uploads/2020/12/Brief-CINI-DdL-Bilancio-FINAL.pdf>



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Alserio, 22
20159 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29537373

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax 06 5780485

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@ActionAid.org

www.ActionAid.it