

# act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



## **L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo: le sfide per una cooperazione efficace**

ANNUARIO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO 2019

**Redazione:** Roberto Sensi

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

**Editing:** Alice Grecchi

**Grafica:** Tazio Malvezzi

**Supervisione:** Luca De Fraia

**Foto:** Poulomi Basu/ActionAid

ActionAid desidera ringraziare per la loro disponibilità, gli utili feedback e l'attenzione data a questo lavoro il Vice Direttore Sergio Pagano, il Ministro Luigi De Chiara, la Cons. Elena Clemente e il Seg. Leg. Adriano Stendardo della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS/MAECI). Il Direttore Luca Maestripieri e il Dott. Emilio Ciarlo dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). La Dott.ssa Francesca Manno e la Dott.ssa Maristella Comisso del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). La Dott.ssa Mara Cossu e la dott.ssa Bruna Kohan del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM). La Cassa Depositi e Prestiti (CDP). Il Dott. Daniele Fattibene dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

Nel rispetto dei ruoli e delle posizioni reciproche, abbiamo cercato di integrare tutte le osservazioni che ci sono pervenute. Ci scusiamo per eventuali omissioni o fraintendimenti e ribadiamo che gli eventuali errori ancora presenti sono da addebitarsi esclusivamente agli estensori del rapporto.

Chiuso il 20/09/2019



La pubblicazione rientra nell'ambito del progetto: "Narrazioni positive della cooperazione: cittadini, società civile e decisori politici si attivano sui territori per costruire un nuovo dibattito pubblico sullo sviluppo sostenibile" (AID 011491) coordinato da ActionAid e finanziato dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, via Salvatore Contarini 25, Roma - <https://www.aics.gov.it/> - Facebook: <https://www.facebook.com/agenziaitalianacooperazione/> - Twitter: @aics\_it - YouTube: AICS Cooperazione - Instagram: @aics\_cooperazione\_it. L'iniziativa esprime l'opinione dei soli organizzatori e non necessariamente quelle dell'Agenzia.

# INDICE

<b>SINTESI</b> .....	<b>2</b>
----------------------	----------

## **PRIMA PARTE: Il ruolo dell'Italia nella cooperazione allo sviluppo internazionale** .....

**5**

1. L'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2018 .....	<b>5</b>
2. La performance dell'Italia .....	<b>8</b>
3. La battuta di arresto della cooperazione allo sviluppo italiana nel 2019 .....	<b>11</b>
3.1. Il Decreto missioni .....	<b>12</b>
4. I canali dell'aiuto .....	<b>14</b>
4.1. Il canale multilaterale .....	<b>15</b>
4.2. La geografia dell'aiuto .....	<b>18</b>
4.3. I settori dell'aiuto .....	<b>19</b>
4.4. L'aiuto in agricoltura e sicurezza alimentare .....	<b>20</b>
5. L'efficacia dell'aiuto .....	<b>23</b>
5.1. Le nuove priorità della cooperazione italiana .....	<b>24</b>
5.2. Peer review OCED/DAC e la coerenza delle politiche .....	<b>25</b>
5.3. Valutazione, partecipazione e governance .....	<b>27</b>

## **SECONDA PARTE: Il nuovo Piano Finanziario Pluriennale 2021-2027 e il futuro della cooperazione allo sviluppo europea** .....

**29**

6. Il piano finanziario pluriennale europeo 2021-2027 e l'azione esterna ...	<b>29</b>
7. Il singolo strumento esterno e la cooperazione allo sviluppo .....	<b>31</b>
8. Migrazioni, cooperazione allo sviluppo e azioni esterna dell'Unione europea .....	<b>36</b>
9. Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile .....	<b>39</b>

<b>RACCOMANDAZIONI</b> .....	<b>41</b>
------------------------------	-----------

# SINTESI

I dati preliminari OCSE/DAC per il 2018 registrano una battuta di arresto nel trend di crescita dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano (APS). Il rapporto APS/RNL, che aveva raggiunto lo 0,30% nel 2017, in linea con la *roadmap* fissata dal Documento di economia e finanza (DEF), è sceso allo 0,24% per l'anno passato, ovvero lo 0,18% al netto della spesa in accoglienza (*In-Donor Refugees Cost*). Al calo dei livelli quantitativi dell'APS si aggiungono altre criticità fra cui la crescente influenza degli obiettivi di politica estera e di sicurezza, una limitata capacità di spesa diretta (al netto della spesa *In-Donor Refugee Cost* - IDRC l'Italia nel 2018 ha speso il 16,14% del proprio APS in aiuto bilaterale a dono), un coordinamento interministeriale da rafforzare e quindi la capacità di indirizzo e di visione strategica. Queste criticità hanno un impatto sull'efficacia dell'aiuto italiano: un Paese che spende limitate risorse in APS dovrebbe garantire standard di efficienza ed efficacia elevati al fine di massimizzarne l'impatto.

La nuova disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo (Legge 125/2014) introduce le premesse per modernizzare il sistema di cooperazione italiano, rispondendo alla necessità di una progressiva armonizzazione con gli standard OECD/DAC. Tuttavia, a cinque anni dalla sua adozione, alcune delle sue potenzialità rimangono disattese. Un esempio è quello dell'applicazione concreta del principio della coerenza delle politiche che, a cinque anni dalla precedente *peer review* OECD/DAC che richiedeva un meccanismo operativo di *governance*, indirizzo e monitoraggio, vede limitati progressi pur trovandone disciplina nell'art. 16 della Legge. Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), oltre al compito di assicurare la programmazione e il coordinamento di tutte le attività, dovrebbe infatti garantire la coerenza delle politiche nazionali con le finalità della cooperazione allo sviluppo. Un altro esempio è quello dell'Agenzia Italiana di Cooperazione allo sviluppo (AICS), creata con l'obiettivo di garantire l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo sulla base dei criteri di efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza, che vede nella mancanza di adeguate risorse umane e strumentali un limite alla possibilità di dispiegare tutto il suo potenziale. Altra area critica è quella del limitato ruolo del Parlamento: nessuna discussione di merito sulle risorse si svolge durante l'iter di approvazione della Legge di Bilancio, così come è circoscritto il ruolo di indirizzo del Documento di programmazione triennale.

L'Agenda 2030 ha introdotto nuove sfide per la cooperazione allo sviluppo. Se da un lato rimane una

politica fondamentale per promuovere gli obiettivi di sviluppo sostenibile dall'altro deve riuscire ad affrontare le sfide di natura globale che la nuova agenda propone: migrazioni, cambiamenti climatici, conflitti, crescita demografica, ambiente, ecc. Tutto questo implica uno sforzo qualitativo e quantitativo che la cooperazione allo sviluppo deve realizzare per continuare a dimostrare il proprio valore aggiunto. A partire dalla capacità di definire i suoi obiettivi strategici in linea con le nuove sfide, evitando in questo modo la progressiva marginalizzazione dovuta da un lato a un'azione esterna che sempre di più deroga agli obiettivi di sviluppo per concentrarsi esclusivamente sui propri interessi strategici a partire da quelli di sicurezza; dall'altro da una finanza privata considerata sempre più strategica per il finanziamento dello sviluppo, la cui capacità di garantire finalità coerenti con gli obiettivi di sradicamento della povertà e riduzione delle disuguaglianze è tutta da dimostrare.

Queste tendenze emergono in modo chiaro nella discussione che si sta svolgendo a Bruxelles sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale Europeo 2021-2027. Con la scelta di adottare un singolo strumento esterno per l'azione di sviluppo quello di Vicinato, Cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) si è voluto rispondere all'esigenza di razionalizzare e rendere più efficiente e flessibile il finanziamento dell'azione esterna di sviluppo. Tuttavia, questi obiettivi devono essere bilanciati con adeguati meccanismi di controllo, monitoraggio e indirizzo al fine di evitare che sempre più risorse vengano impiegate in attività distanti dalle finalità di sviluppo. Emblematico in tal proposito è il caso delle migrazioni. Dietro alla retorica del contrasto alle cause profonde delle migrazioni cosiddette "irregolari" abbiamo assistito negli ultimi anni a una significativa deviazione dei fondi di cooperazione allo sviluppo verso obiettivi di contenimento e controllo dei flussi, condizionandoli all'azione sul contrasto delle migrazioni in violazione dei principi dell'efficacia dell'aiuto adottati a livello internazionale sia dall'Unione europea sia dal nostro Paese.

In conclusione, il sistema di cooperazione allo sviluppo italiano si trova ad affrontare sfide interne (risorse, *governance*, capacità di visione strategica e strumentalizzazione in chiave securitaria) ed esterne (sfide globali) di notevole portata. Tra le sfide esterne c'è sicuramente anche quella di riacquisire centralità nel dibattito pubblico e costruire una narrativa positiva che restituisca legittimità e rilevanza all'intero sistema, a partire dalle ONG. Una recente rilevazione dell'opinione

pubblica europea sull'aiuto e la cooperazione allo sviluppo effettuata da Eurobarometro<sup>1</sup> - che ha coinvolto anche un campione di 1.000 italiani - ha rilevato come, rispetto al 2016, gli intervistati in Italia siano diventati più positivi su molti aspetti dell'aiuto allo sviluppo (+5%) e siano in crescita anche coloro che sostengono che fornire assistenza finanziaria ai Paesi in via di sviluppo sia un modo efficace per affrontare la migrazione irregolare (75%, +2%). Il dato è superiore alla media UE, che si ferma al 69%. Contrastanti tuttavia i dati sulla volontà di sostenere la cooperazione e l'aiuto ai paesi terzi. Da un lato, gli italiani si mostrano più propensi a che le istituzioni investano più risorse nella cooperazione (+10%) ma dichiarano di sostenere sempre meno le ONG (-5% rispetto al 2016, -12%

rispetto alla media UE) e di sentirsi sempre meno personalmente coinvolti (-8%).

Alla luce di questi elementi è importante continuare a lavorare per presidiare gli spazi di partecipazione, che la Legge 125/2014 garantisce, contribuendo agli indirizzi dell'azione di cooperazione oltre che monitorando la loro attuazione e promuovendo una cultura della solidarietà nell'opinione pubblica. Questo rapporto di ActionAid è un contributo in questa direzione, che si affianca al lavoro di *advocacy* e al sostegno concreto ai bisogni e ai percorsi di *empowerment* e mobilitazione per i diritti delle persone a fianco delle comunità di molti paesi poveri nel Sud del mondo.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5840\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5840_it.htm)

# PRIMA PARTE: Il ruolo dell'Italia nella cooperazione allo sviluppo internazionale

## 1. L'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2018

Come ogni anno, l'OECD-DAC ha pubblicato le anticipazioni sul trend dell'aiuto pubblico allo sviluppo. L'APS aggregato, calcolato sulla base del *grant-equivalent*, è stimato in 150,4 miliardi di euro, in media lo 0,31% del Reddito Nazionale Lordo (RNL)<sup>2</sup>. Gli Stati Uniti si confermano il primo donatore (34,3 miliardi di dollari), seguiti dalla Germania (25 miliardi), Regno Unito (19,4 miliardi) e Francia (12,2 miliardi). L'APS calcolato con la metodologia dell'equivalente a dono in rapporto con il reddito nazionale lordo (RNL) eccede lo 0,7% per quanto riguarda la Svezia (1,04%), il Lussemburgo (0,98%), la Norvegia (0,94%), la Danimarca (0,72%) e il Regno Unito (0,70%) (Grafico 1). I Paesi del G7 rappresentano i tre quarti del totale di APS a livello globale (Grafico 2), mentre i paesi europei forniscono il 56,5%, per una media dello 0,47% del rapporto APS/RNL.

### BOX 1

#### LA NUOVA METODOLOGIA "GRANT EQUIVALENT" DELL'OECD-DAC

La novità del 2019 riguarda la piena applicazione da parte dei paesi membri del OECD Development Assistance Committee (DAC) di una nuova metodologia di *reporting* per i prestiti concessionali<sup>3</sup> (erogati a tassi agevolati rispetto a quelli di mercato) valutando la concessionalità sulla base di un tasso di sconto differenziato a seconda del reddito dei paesi beneficiari e introducendo l'equivalente a dono (*grant equivalent*) nel calcolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo. In sostanza, si è deciso di applicare lo sconto del prestito concessionale in modo differenziato e di inserire nelle statistiche dei volumi di aiuto la stima della equivalente a dono, valutando l'impatto complessivo dell'operazione al momento dell'erogazione del prestito.

Con il sistema precedente, che utilizzava un sistema di contabilizzazione sulla base dei flussi di cassa (*cash flow*), il prestito veniva considerato APS nella misura in cui la componente a dono rappresentava almeno il 25% del prestito, senza alcun riferimento al livello di reddito del paese beneficiario. La componente a dono di un prestito è una misura delle condizioni agevolate ed è valutato sulla base di tassi di interesse di riferimento. Quando successivamente il paese beneficiario ripaga il prestito, l'ammontare restituito (solamente la parte principale, non gli interessi) veniva sottratto dal conteggio dell'APS del paese donatore. Questo dato veniva espresso come "APS netto" rispetto a quello "lordo" che teneva in conto soltanto l'ammontare complessivo erogato da un donatore in un determinato anno. Con l'adozione della nuova metodologia, la quota equivalente a dono di un prestito APS viene contabilizzata al momento dell'erogazione. Il *grant equivalent* rappresenta la differenza tra il valore del prestito a condizioni di mercato (applicando tassi di riferimento differenziati e collegati al tasso applicato dal Fondo Monetario) e il valore stimato nei ripagamenti futuri al tasso praticato. Se questa differenza, in termini percentuali, rientra nelle soglie per categorie di paese, il *grant equivalent* può essere incluso nei volumi di aiuto. La quota minima a dono richiesta per un prestito da contabilizzare come APS viene quindi differenziata sulla base del reddito dei paesi beneficiari: 45% per i paesi a basso reddito e quelli meno avanzati; 15% per la fascia più bassa dei paesi a medio reddito; il 10% per la fascia più alta dei paesi a medio reddito.

Attraverso l'introduzione di questo sistema (*grant-equivalent methodology*), l'APS complessivo è aumentato nel 2018 del 2,8%, mentre l'incidenza è stata differenziata a seconda dei paesi, oscillando tra il +40,8% del Giappone e il +14,2% del Portogallo e il -2,9% della Francia e il -3,5% della Germania.

Fonte: <https://donortracker.org/insights/oecd-new-way-counting-oda-loans-whats-impact>

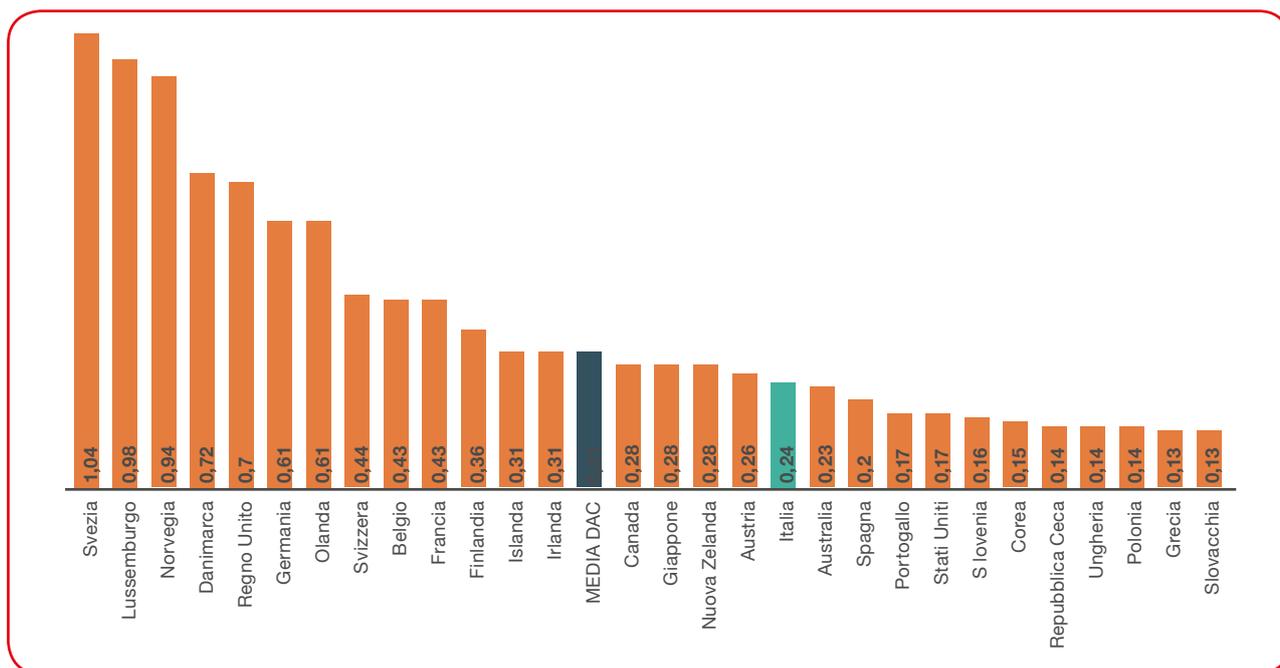
<sup>2</sup> A questa cifra vanno aggiunti 1,5 miliardi per gli strumenti orientati allo sviluppo di supporto al settore privato, un miliardo in forma di prestiti netti e titoli di compagnie private operanti in Paesi eleggibili come APS e 0,2 miliardi per la ristrutturazione del debito. OECD, Development aid drops in 2018, especially to neediest countries, Parigi, 10 aprile 2019, p.1.

<sup>3</sup> Adottata al DAC High Level Meeting del 2014.

Al netto dell'equivalente a dono dei prestiti concessionali, il totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo per il 2018 risulta essere 149,3 miliardi - un calo del 2,7% rispetto al 2017. La principale causa è la riduzione della spesa in accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo (*In-Donor-Refugees-Cost - IDRC*)<sup>4</sup> registrata in molti paesi DAC; escludendo questi costi, l'andamento medio dell'APS sarebbe stabile rispetto all'anno precedente. Il totale della spesa IDRC per il 2018 ammonta a 10,6 miliardi di dollari, segnando un calo del 28,4% rispetto al 2017. Questi costi rappresentano in media il 7,1% del totale dell'APS, contro il 9,6% del 2017 e l'11% del 2016, quando la spesa in accoglienza raggiunse il suo picco. I dati disaggregati a livello paese mostrano dimensioni e incidenza sul totale APS molto differenti, pur seguendo quasi tutti, escluso la Spagna, la stessa tendenza generale (Grafico 3). La riduzione della spesa in IDRC segue il calo drastico degli sbarchi sulle coste europee dovuto alla chiusura della rotta libica. Secondo

Paese sono scesi da 119.369 persone nel 2017 a 23.370 nel 2018 e 625 nei primi tre mesi del 2019<sup>5</sup>. Tuttavia, a fronte della chiusura della rotta libica e della politica dei respingimenti operata dall'Italia e dalla Libia nel Mediterraneo, crescono gli arrivi in Spagna e Grecia - rispettivamente 5.978 e 4.990 nei soli primi due mesi del 2019<sup>6</sup> a dimostrazione del fatto che diminuiscono gli arrivi ma non le partenze dalle coste Sud del Mediterraneo.

GRAFICO 1

**Rapporto APS/RNL % 2018\* Paesi DAC**

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 aprile 2019),\*dato provvisorio

i dati del Ministero dell'Interno, gli sbarchi nel nostro

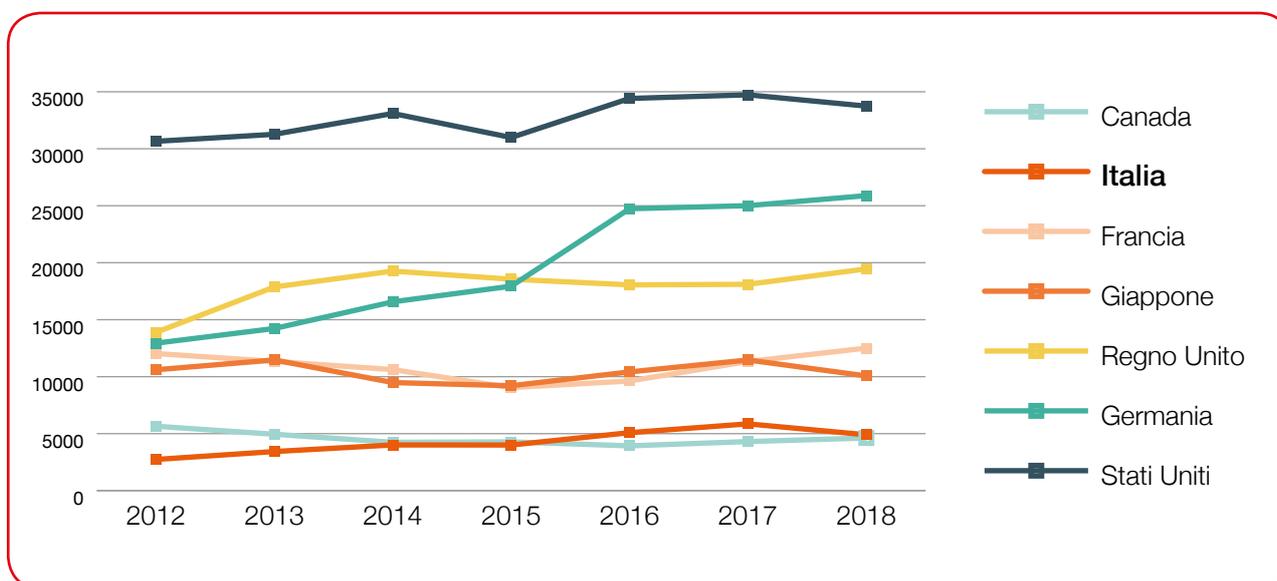
<sup>4</sup> Le regole di contabilizzazione OECD-DAC permettono di imputare una parte della spesa in accoglienza come aiuto pubblico allo sviluppo seppur essa venga effettuata in Italia e non nei paesi in via di sviluppo (*In-Donor refugees cost- IDRC*). Tuttavia, anche a seguito di una revisione adottata dall'OECD-DAC, tale spesa è sottoposta ad una serie più stringente di criteri e deve riguardare i costi sostenuti nei primi dodici mesi di permanenza dei richiedenti asilo nei Paesi ospiti. Nel 2017, l'OECD-DAC ha rivisto in modo più stringente i criteri di questa spesa. Si veda <https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf>

<sup>5</sup> Ministero degli Interni, Cruscotto Statistico Giornaliero, 12 aprile 2019. [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_12-04-2019.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_statistico_giornaliero_12-04-2019.pdf)

<sup>6</sup> IOM, Mixed migration flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information, febbraio 2019.

GRAFICO 2

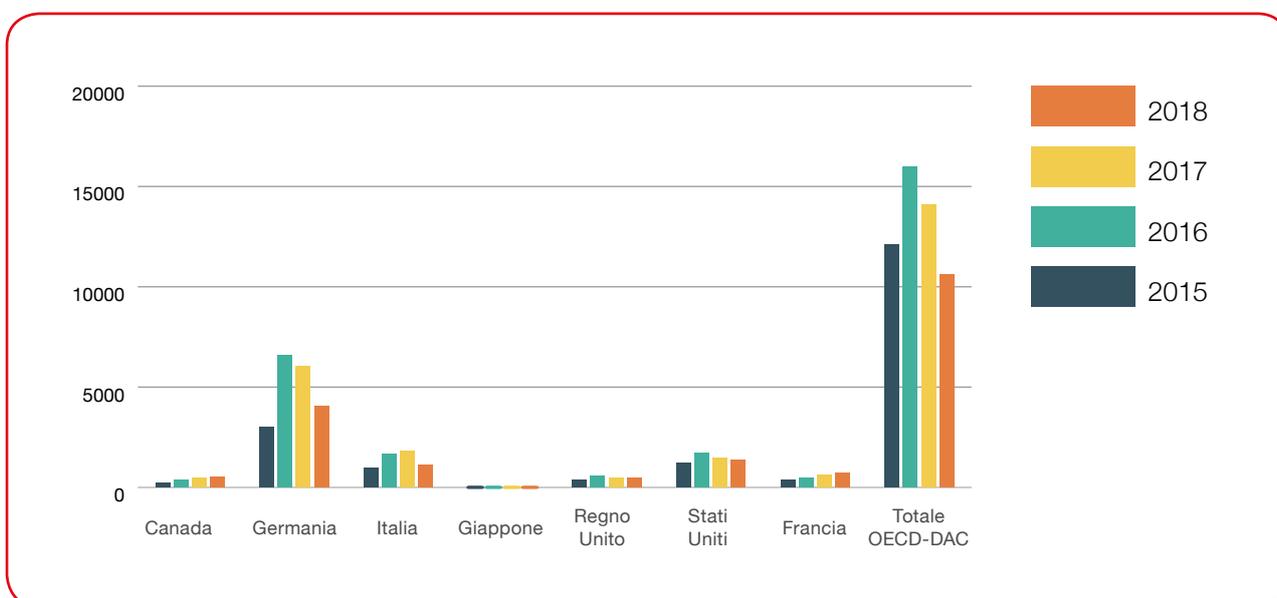
**Trend APS paesi G7 2012-2018\*** (milioni di euro)



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 aprile 2019) \*dato provvisorio

GRAFICO 3

**Andamento spesa IDRC paesi G7 2015-2018\*** (prezzi correnti, milioni di euro)



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 aprile 2019) \*dato provvisorio

## 2. La performance dell'Italia

Secondo le stime OECD-DAC, tra il 2017 e il 2018<sup>7</sup> l'APS italiano passerà da 5.197 milioni a 4.152 milioni di euro: una calo netto di 1,04 miliardi di euro (-20%)<sup>8</sup>. Come detto poc'anzi, a incidere in modo determinante su questa riduzione è la spesa in accoglienza (IDRC), che passa dai 1.600,29 milioni di dollari del 2017 ai 952,27 del 2018. Il rapporto stimato tra APS/RNL - il dato che misura la dimensione dell'impegno finanziario in cooperazione allo sviluppo del nostro Paese oltre che l'allineamento con gli impegni internazionali - nel 2018 si attesta allo 0,24%, rispetto allo 0,30% registrato nel 2017 - con la spesa IDRC che incide per un 23% e in calo rispetto al 30% del 2017 (Tabella 1).

L'Italia è il Paese del G7 che registra il calo più significativo di APS rispetto all'anno precedente. Anche al netto della spesa in accoglienza, l'aiuto italiano registra un calo del 13%. La riduzione della spesa in accoglienza era prevedibile: da un lato gli effetti della

recente Legge 132/2018 su immigrazione e sicurezza che la riduce, dall'altro il calo drastico degli arrivi di migranti sul nostro territorio dovuta alla politica dei respingimenti operata attraverso l'azione della Guardia Costiera libica.

Nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019<sup>9</sup>, il governo registra il calo di APS sottolineando "l'esigenza di un riallineamento dell'Italia agli standard internazionali in materia di APS"<sup>10</sup> e ribadendo "[...] l'esigenza di assicurare, con una prospettiva pluriennale, graduali incrementi degli stanziamenti assegnati alle amministrazioni dello Stato per interventi di cooperazione allo sviluppo"<sup>11</sup>, senza tuttavia fornire né obiettivi né indicazioni chiare su come invertire questa tendenza. Ciò appare ancora più grave alla luce degli ambiziosi impegni assunti appena pochi mesi prima nella nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2018, laddove si prevedeva per i prossimi tre anni una crescita del rapporto APS/RNL dello 0,33% nel 2019, dello 0,36% nel 2020 e, infine, dello 0,40% nel 2021<sup>12</sup>.

TABELLA 1

**Andamento spesa dell'Italia in APS in relazione a IDRC e al rapporto APS/RNL (milioni di euro, prezzi correnti)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Totale APS	2.129	2.583	3.021	3.609	4.600	5.197	4.152
Totale IDRC	192	304	633	886	1.506	1.600	953
Totale APS al netto IDRC	1.937	2.279	2.388	2.723	3.094	3.597	3.199
% APS/RNL	0,14	0,17	0,19	0,22	0,27	0,31	0,24
% APS RNL al netto IDRC	0,13	0,15	0,15	0,16	0,18	0,21	0,18
% IDRC su APS	9	11,7	20,9	24,5	32,7	30,8	23

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 aprile 2019) \*dato provvisorio

<sup>7</sup> I dati definitivi sull'APS dei Paesi OECD-DAC vengono resi pubblici alla fine dell'anno successivo a quello di riferimento. Mentre ad aprile dello stesso anno, il DAC rende disponibili le stime sull'anno precedente. A giugno 2019, quindi, possiamo esaminare le cifre definitive per il 2017 e le stime per il 2018.

<sup>8</sup> Le cifre includono l'equivalente a dono dei prestiti concessionali. Tuttavia, per permettere l'analisi della serie storica oltre gli ultimi tre anni, abbiamo dovuto utilizzare dati al netto dell'equivalente a dono dei prestiti concessionali (*cash basis*). Inoltre, per poter comparare il dato italiano con il resto dei Paesi G7 e OECD-DAC abbiamo dovuto adottare la valuta del dollaro. Tuttavia, il Credit Report System dell'OECD-DAC fornisce anche i dati in valuta nazionale. Nel 2017, l'APS italiano è stato di 5.203 milioni di euro, mentre il 2018 ha registrato un più magro 4241 milioni di euro. Se prendiamo il dato al netto dell'equivalente a dono dei prestiti concessionali, tra il 2017 e il 2018, l'Italia registra un calo netto in APS di 1045 milioni di euro, rispettivamente 5197 e 4152 milioni. La spesa IDRC in euro è passata da 1.600 a 953 milioni con un calo netto di 647 milioni.

<sup>9</sup> <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

<sup>10</sup> Documento di Economia e Finanza 2019. Sezione 1. Programma di Stabilità dell'Italia, p.140.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF\\_2018.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf)

Da diversi anni, insieme a molte altre organizzazioni della società civile, ActionAid denuncia il “gonfiamento” che la spesa IDRC determina sull’aiuto pubblico allo sviluppo<sup>13</sup>. Complice la cosiddetta “crisi migratoria”, infatti, questi volumi sono passati dal 9% dell’APS complessivo italiano nel 2012 al 30,7% nel 2017 per ritornare al 23% del totale nel 2018 (Tabella 1).

Un aumento di tale portata è stato determinante nel raggiungimento dell’obiettivo dello 0,30% del rapporto APS/RNL che nel 2017, al netto della spesa IDRC, sarebbe stato dello 0,21% e con una stima per il 2018 dello 0,18%. Non solo, si tratta di un incremento di risorse che in pochi anni ha portato il Ministero degli Interni a essere il primo Ministero per spesa in aiuto pubblico allo sviluppo (Tabella 2). Se in termini assoluti l’Italia, nel 2018, si è collocata al terzo posto della classifica per spesa APS in accoglienza (Grafico 3), in termini percentuali sul totale risulta invece come primo Paese tra quelli del G7.

Questa fotografia è confermata anche dalla Legge di Bilancio 2019 (Legge 145/2018<sup>14</sup>) che vede il dicastero di Salvini al primo posto per dotazione di aiuto pubblico allo sviluppo (1.836 milioni di euro di cui 1.300 milioni per IDRC). Tuttavia, osservando i dati 2018 sulla diminuzione degli sbarchi<sup>15</sup> e della spesa in accoglienza eleggibile come APS, non è chiaro perché il Ministero degli Interni preveda nel 2019 di spendere una cifra superiore di oltre 300 milioni a quella dello scorso anno. Se l’Italia non vuole registrare un ulteriore calo del proprio APS - cosa che la allontanerebbe ancora di più dagli impegni assunti a livello internazionale in materia di rapporto APS/RNL e previsti essere nel 2030 dello 0,7% - dovrà necessariamente spendere questi soldi. Il Ministero degli interni non ha però né struttura né personale adatto a gestire somme così significative per progetti di cooperazione allo sviluppo. Non solo, la politica che questo Ministero sta portando avanti in materia migratoria è funzionale a rafforzare il controllo delle frontiere e frenare i flussi migratori (c.d. esternalizzazione). Per questi motivi, se questa

quota di APS non spesa in IDRC fosse destinata alla cooperazione con i paesi terzi di origine e transito dei migranti, da parte del Ministero degli Interni c’è il reale rischio di una ulteriore deviazione e aumento delle condizionalità dell’aiuto, in violazione dei principi adottati dall’Italia a livello internazionale sull’efficacia dello stesso.

Un possibile assaggio di questa deviazione e condizionalità dei fondi è offerto dal Decreto Legge 54/2019<sup>16</sup>, conosciuto come “Decreto sicurezza bis”. All’articolo 12 comma 1 il Decreto prevede 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 di cooperazione allo sviluppo italiani 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 l’accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale<sup>17</sup>. 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”. Da una prima lettura risulterebbe quindi che il finanziamento futuro di questo “fondo di premialità” sarà realizzato grazie al risparmio della spesa in accoglienza dovuto, come già detto, da un lato al taglio indiscriminato dei servizi ai richiedenti asilo introdotti dalla Legge 132/2018 e dall’altro al calo drastico degli arrivi<sup>18</sup>. Questo risparmio diventerebbe moneta di scambio, attraverso risorse di aiuto pubblico sviluppo, per accordi di riammissione con i paesi di origine, spesso realizzati in assenza del necessario scrutinio parlamentare. Il Fondo proposto snatura dunque le finalità ultime della cooperazione

<sup>13</sup> ActionAid sostiene che gli *In-Donor Refugee Costs (IDRC)* non rispondono ai criteri che definiscono l’aiuto pubblico allo sviluppo definito come mirato alla promozione dello sviluppo economico e del welfare dei Paesi in via di sviluppo. Queste spese, infatti, non rappresentano un flusso di risorse verso i Paesi poveri e non sono in ogni caso spese per il loro sviluppo economico e welfare. Per questi motivi, le spese IDRC non dovrebbero essere contabilizzate come aiuto pubblico allo sviluppo.

<sup>14</sup> Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

<sup>15</sup> Gli sbarchi in Italia sono passati da 119.369 persone nel 2017 a 23.370 nel 2018, un calo dell’80%. <http://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

<sup>16</sup> 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> Il Decreto è stato poi convertito in Legge (LEGGE 8 agosto 2019, n. 77). <http://www.regioni.it/news/2019/08/10/ordine-e-sicurezza-legge-08-08-2019-n-77-conv-dl-532019-gazzetta-ufficiale-n-186-del-09-08-2019-599915/>

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Al secondo comma dell’articolo 12 del suddetto Decreto possiamo leggere che “la dotazione potrà essere incrementata da una quota annua non superiore a euro 50 milioni a valere sulle risorse di cui all’articolo 1, comma 767, secondo periodo, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, individuata annualmente con il decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze ivi previsto, sentito il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale”. Il comma 767 della Legge Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 afferma che: “Il Ministero dell’interno pone in essere processi di revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l’immigrazione in conseguenza della contrazione del fenomeno migratorio, nonché interventi per la riduzione del costo giornaliero per l’accoglienza dei migranti, dai quali [...] devono derivare risparmi [...] per un ammontare almeno 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 2021”.

allo sviluppo, introducendo per la prima volta in modo formale un principio di condizionalità degli aiuti, che andrebbero a rispondere a interessi nazionali italiani più che agli obiettivi di sviluppo. Questo avverrebbe in violazione dei principi sottoscritti dall'Italia con la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti del 2005 e riconfermato al Forum di Busan nel 2011, nonché delle stesse finalità dell'APS così come definite dalla Legge 125/2014 che disciplina la cooperazione internazionale allo sviluppo italiana e dove si afferma che l'obiettivo della cooperazione è quella di sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, tutelare e affermare i diritti umani e prevenire i conflitti<sup>19</sup>.

Infine, è importante segnalare i 50 milioni di euro a valere sul Fondo Africa. Lanciato nel 2017 dal Governo Gentiloni, l'obiettivo del Fondo è il contrasto alle cosiddette migrazioni irregolari ricorrendo prevalentemente all'aiuto pubblico allo sviluppo.

Si tratta, tuttavia, di uno strumento ibrido. Da un lato, infatti, è finalizzato al rafforzamento delle capacità dei paesi di origine e transito della gestione (e freno) dei flussi migratori, dall'altro, si propone di intervenire sulle cosiddette "cause profonde" delle migrazioni. In particolare nel suo primo anno di vita, il 2017, il Fondo ha destinato una quota significativa delle risorse complessive (200 milioni di euro) per il sostegno a programmi e politiche di controllo dei flussi finanziando, ad esempio, motovedette destinate alle autorità libiche per il pattugliamento marittimo, equipaggiamenti militari, dispositivi per il rafforzamento del controllo delle frontiere e la creazione e formazione di unità di guardia costiera<sup>20</sup>. Un'altra parte delle risorse sono state invece destinate a interventi di sviluppo sulle cause profonde delle migrazioni senza, tuttavia, la presenza di una chiara strategia di impatto con conseguenze potenzialmente negative sull'efficacia di queste risorse.

TABELLA 2

**Riparto risorse APS per Ministero - Legge di Bilancio 2019-2021 (euro)\***

	2017	2018	2019
Ministero dell'economia e delle finanze	1.694.421.865	1.594.629.963	1.783.630.879
Ministero dello sviluppo economico	897.774	885.316	1.171.508
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	1.279.063.986	1.251.765.300	1.334.263.148
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	4.940.000	4.940.000	19.354.714
Ministero dell'Interno	1.720.837.051	2.076.068.582	1.836.294.021
Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare	40.690.123	75.864.444	18.571.314
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	117.388	117.388	117.388
Ministero della salute	14.773.877	14.736.875	14.736.875
<b>Totale</b>	<b>4.755.742.064</b>	<b>5.019.007.868</b>	<b>5.008.139.847</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid Allegato n. 28. Tabella APS Legge di Bilancio 2019-2021 e precedenti

\* È importante sottolineare come le risorse stanziare in legge di bilancio siano di natura previsionale e andrebbero confrontate con le spese a consuntivo di fine anno che tuttavia non vengono rese disponibili in forma aggregata da nessuno dei ministeri. Tantomeno tali cifre sono presenti nella relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo. ActionAid, con la collaborazione della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) realizza questo confronto solamente per i fondi di cooperazione allo sviluppo a valere sul Ministero degli Affari Esteri e per la cooperazione internazionale (MAECI).

<sup>19</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>

<sup>20</sup> ActionAid, Il compromesso impossibile. Le criticità a un anno dalla nascita del Fondo per l'Africa, novembre 2017.

### 3. La battuta di arresto della cooperazione allo sviluppo italiana nel 2019

Per la prima volta negli ultimi quattro bilanci di previsione il governo italiano ha previsto un calo degli stanziamenti di aiuto pubblico allo sviluppo per il 2019. La Legge 145/2018, infatti, stanziava 5.008 miliardi di euro rispetto ai 5.019 miliardi del 2018. Entrando invece più nel dettaglio del riparto di APS per i Ministeri (Tabella 2) si nota come il calo più significativo in termini relativi lo registri il Ministero degli Interni, che passa da 2.076 miliardi di euro del 2018 a 1.720 miliardi del 2019.

Per analizzare il cuore della politica di cooperazione allo sviluppo italiana dobbiamo prendere in considerazione gli stanziamenti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, in particolare le risorse destinate alla Direzione Generale della Cooperazione allo sviluppo (DGCS)<sup>21</sup> e all'Agenzia di Cooperazione allo sviluppo (AICS). La legge di Bilancio 2019-2021 assegna alla DGCS 1.178.129.280 di euro<sup>22</sup> (rispetto

ai 1.049.329.752 del 2018) di cui 515.437.856 di euro all'AICS (rispetto ai 515.637.289 dell'anno precedente).

La quasi totalità delle risorse (97,6%) del MAECI è assorbita dalla missione "L'Italia in Europa e nel mondo (4)", che si articola in 12 programmi, tra cui quella sulla cooperazione allo sviluppo (4.2) che assorbono il 44,2% delle risorse complessive<sup>23</sup>. Nonostante un aumento di 130 milioni di euro delle risorse complessive per il capitolo "Cooperazione allo sviluppo (4.2)", dall'analisi puntuale delle singole voci (Tabella 3) possiamo notare come diminuiscano lievemente le risorse assegnate all'Agenzia per quanto riguarda le attività di cooperazione internazionale, mentre aumentano di circa due milioni quelle assegnate al personale. Un aumento significativo lo registra il contributo al Fondo Europeo di Sviluppo, che determina il saldo positivo totale e che passa dai 470 ai 600 milioni di euro, contribuendo a un aumento consistente delle attività multilaterali di cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

Per rispondere almeno in parte a questo quadro stazionario e in prospettiva decrescente, un emendamento approvato in Commissione Esteri della Camera ha assegnato al MAECI 60 milioni di euro aggiuntivi per i successivi tre anni, recuperandoli dai fondi in dotazione al Fondo di rotazione di cui alla Legge 183/1987 (la cosiddetta Legge "La Pergola")<sup>24</sup>. Tuttavia, tale misura non ha trovato posto nel "maxi

TABELLA 3

#### Stanziamenti multilaterale DGCS e AICS Legge di Bilancio 2019-2021 (euro)

	2017	2018	2019
Partecipazione italiana alla cooperazione allo sviluppo in ambito europeo e multilaterale (DGCS)	512.203.206	528.032.655	654.782.196
AICS attuazione iniziative cooperazione internazionale	392.278.060	488.048.674	484.468.939
AICS spese personale	19.110.406	23.094.606	25.652.801

Fonte: Legge n. 302 del 31 dicembre 2018, Decreto di ripartizione in capitoli Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

<sup>21</sup> "Con modalità stabilite nel regolamento di cui al comma 1, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo coadiuva il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il vice Ministro della cooperazione allo sviluppo in tutte le funzioni e i compiti che la presente legge attribuisce loro, ed in particolare nei seguenti: elaborazione di indirizzi per la programmazione in riferimento ai paesi e alle aree di intervento; rappresentanza politica e coerenza dell'azione dell'Italia nell'ambito delle organizzazioni internazionali e delle relazioni bilaterali; proposta relativa ai contributi volontari alle organizzazioni internazionali, agli interventi di emergenza umanitaria e ai crediti di cui agli articoli 8 e 27; valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia sulla base di convenzioni approvate dal Comitato congiunto di cui all'articolo 21". Art. 20 comma 2 Legge 11 agosto 2014, n. 125.

<sup>22</sup> Tabella 6. Programma: 1.2 - Cooperazione allo sviluppo (004.002).

<sup>23</sup> Servizi degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Stati di previsione - Analisi del bilancio dello Stato Legge di bilancio 2019 Legge 30 dicembre 2018, n. 145 29 gennaio 2019, VOLUME IV, p.95.

<sup>24</sup> <http://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getProposteEmendativeSeduta.aspx?contenitorePortante=leg.18>.

emendamento” che ha riscritto la Legge di Bilancio poi approvato dal Senato con voto di fiducia<sup>25</sup>.

### 3.1. Il Decreto missioni

Con la Legge 145/2016, (c.d. "Legge quadro sulle missioni internazionali") è stata riformata la procedura di autorizzazione delle missioni internazionali definendo un quadro giuridico più chiaro all'interno del quale il Parlamento e il governo definiscono la partecipazione italiana alle missioni e gli impegni finanziari connessi<sup>26</sup>. In precedenza, la materia era regolata dal cosiddetto "Decreto missioni", uno strumento giuridico inadeguato utilizzato in assenza di alternative. In via generale "le disposizioni contenute nel richiamato provvedimento si applicano al di fuori del caso della dichiarazione dello stato di guerra deliberato dalle Camere – nella potestà del Presidente della Repubblica in base all'articolo 87 della Costituzione - e in conformità ai principi dell'articolo 11 Cost., in base al quale l'Italia consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni, favorendo le organizzazioni internazionali a tale scopo rivolte"<sup>27</sup>.

La Legge 145/2016 ha previsto il coinvolgimento delle Camere in materia di missioni internazionali in tre distinti momenti: per l'autorizzazione di nuove missioni per il primo anno (articolo 2, comma 2); per l'autorizzazione della prosecuzione oltre il primo anno di missioni già autorizzate e per un generale dibattito sul complesso delle missioni svolte nell'anno precedente (articolo 3, comma 1); per il finanziamento delle missioni autorizzate (articolo 2, comma 3, e articolo 4, comma 3)<sup>28</sup>.

La Legge di Bilancio, 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 997,25 milioni di euro per le missioni internazionali del 2019. Il 23 aprile 2019, con Delibera del Consiglio dei Ministri, il Governo ha approvato la proroga delle missioni internazionali 2018 per il 2019 e una nuova missione bilaterale di cooperazione in Tunisia (2.072.880 euro)<sup>29</sup>. La deliberazione è stata trasmessa alle Camere in data 8 maggio per la discussione e le conseguenti disposizioni parlamentari. La cifra complessiva stanziata per le missioni del 2019 ammonta a 1,02 miliardi di euro<sup>30</sup>, di cui 115 milioni di euro per interventi di cooperazione allo sviluppo e sminamento umanitario (scheda 45)<sup>31</sup>. Si tratta di una cifra in crescita

TABELLA 4

#### Risorse APS per missioni internazionali (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stanziamiento totale missioni internazionali	1.402,58	1.201,27	1.072,48	1.229,07	1.272,70	1.166,72	1.504,40	1.020,00
Quota APS missioni internazionali	120,32	132,22	136,25	106,50	90,00	111,00	99,5	115,00

Fonte: Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali, op. cit.

<sup>25</sup> L'emendamento è stato presentato sia dal Partito Democratico (On. Lia Quartapelle Procopio e altri) sia da Liberi e Uguali (On. Laura Boldrini).

<sup>26</sup> <https://www.openpolis.it/parole/cosa-prevede-la-nuova-legge-sulle-missioni-internazionali/>

<sup>27</sup> Dossier XVII Legislatura, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018, DOC CCL n. 3 e DOC CCL - bis n. 1 Schede di lettura, gennaio 2018, p. 3.

<sup>28</sup> Camera dei Deputati, Prime applicazioni della "legge quadro sulle missioni internazionali", Servizi studi giuridici, 5 febbraio 2019.

<sup>29</sup> Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali, adottata il 23 aprile 2019 (anno 2019) (articolo 2, comma 2, della legge 21 luglio 2016, n. 145) presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta (Fraccaro). [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/025/002/INTERO.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/025/002/INTERO.pdf)

<sup>30</sup> Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, riferita al periodo 1 ottobre – 31 dicembre 2018, anche al fine della relativa proroga per il periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2019, deliberata il 23 aprile 2019 (articolo 3, comma 1, della legge 21 luglio 2016, n. 145) presentata dal ministro per i rapporti con il parlamento e la democrazia diretta (Fraccaro). [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/026/002/INTERO.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/026/002/INTERO.pdf)

<sup>31</sup> 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.

rispetto ai 99,5 milioni del 2018<sup>32</sup> (Tabella 4). Le risorse sono assegnate su base geografica e seguono le aree di intervento presentate nella scheda 45 della deliberazione del Consiglio dei Ministri (Box 2). Una quota significativa viene impiegata per interventi di natura umanitaria (36,7 milioni nel 2016)<sup>33</sup>. Oltre la metà delle risorse stanziare per il 2019 (64,4 milioni di euro) sono destinate all’Etiopia, Mali, Niger, Somalia, Sudan, Sud Sudan e nei paesi a essi limitrofi, nonché in Libia e Tunisia. Per il Medio Oriente sono previsti 22,6 milioni di euro per Iraq, Palestina, Yemen, Siria e per i paesi della Regione interessati dal flusso di rifugiati (in particolare Giordania). Per l’Asia sono previsti 24,5 milioni di euro per interventi in Afghanistan, Myanmar e Pakistan. Infine, 3,5 milioni sono destinati a iniziative di sminamento umanitario. Diverse missioni hanno ormai come principale obiettivo la lotta al terrorismo e quella all’immigrazione irregolare, con una maggiore attenzione nei confronti dell’Africa, dove il nostro Paese cerca di riposizionarsi.

## BOX 2

### **INIZIATIVE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DI SMINAMENTO UMANITARIO (SCHEDA 45)**

#### AREA GEOGRAFICA DI INTERVENTO:

Afghanistan, Eritrea, Etiopia, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Niger, Pakistan, Palestina, Siria, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Yemen e, in relazione all’assistenza dei rifugiati, i paesi a essi limitrofi (in particolare la Giordania, interessata dai flussi provenienti dalla Siria); paesi destinatari di iniziative internazionali ed europee in materia di migrazione e sviluppo.

#### OBIETTIVI:

- » Miglioramento delle opportunità lavorative e delle iniziative di “resilienza” a favore della popolazione locale e degli sfollati/rifugiati/migranti nelle aree di provenienza e transito dei flussi migratori, al fine di creare condizioni

di sviluppo che possano porre le basi per un duraturo miglioramento delle condizioni di vita in tali Paesi.

- » Sostegno alla ricostruzione civile in paesi in situazione di conflitto, post-conflitto o di fragilità e in aree colpite da calamità di origine naturale o antropica attraverso la promozione del “buon governo”, democrazia, certezza del diritto e diritti umani, in coerenza con i principi e metodologie concordati a livello internazionale (OCSE-DAC), in collaborazione con l’UE, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni della società civile, incluse le ONG.
- » “Agricoltura sostenibile - Sicurezza alimentare” (in connessione ai seguiti di EXPO Milano), con valorizzazione della componente di genere e dei giovani.
- » Contributo all’attuazione di iniziative UE e internazionali in materia di migrazioni e sviluppo.
- » Prevenzione, protezione e contrasto alla violenza sessuale sulle donne e le bambine, soprattutto quando usata come tattica di guerra, la tutela e il rispetto dei loro diritti umani, nonché misure a sostegno di iniziative di pace promosse dalle donne.
- » Realizzazione di programmi integrati di sminamento umanitario, che prevedono campagne informative, l’assistenza alle vittime e la formazione di operatori locali.
- » Attuazione degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali sulla messa al bando di mine anti-persona, munizioni a grappolo e armi convenzionali inumane.

Fonte: Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, riferita al periodo 1 ottobre – 31 dicembre 2018, anche al fine della relativa proroga per il periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2019, deliberata il 23 aprile 2019 (articolo 3, comma 1, della legge 21 luglio 2016, n. 145) presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta (Fraccaro).

<sup>32</sup> Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019 DOC. XXV n. 2 e DOC. XXVI n. 2 13 maggio 2019, p. 62.

<sup>33</sup> Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, Relazione annuale sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo. Anno 2016. p.33. Non è disponibile il dato sul 2017 in quanto – nel momento in cui scriviamo, settembre 2019 – la relazione non è ancora stata pubblicata.

## 4. I canali dell'aiuto

Storicamente il canale multilaterale, ossia le risorse date in gestione a organismi internazionali, banche e fondi di sviluppo, è stata una componente importante della spesa in APS del nostro Paese. Ciò ha significato una minore discrezionalità, rispetto ad altri, nella scelta dell'utilizzo dei fondi come accade con il bilaterale. Tuttavia, a causa della forte crescita della voce "rifugiati nel paese donatore", negli ultimi anni abbiamo assistito a un progressivo riequilibrio delle due componenti (Tabella 5). Dopo il picco del 2017, quando a causa della spesa in accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo il canale bilaterale ha superato quello multilaterale, la diminuzione consistente delle risorse impiegate nel 2018 preannuncia un ritorno alla prevalenza del canale multilaterale nell'APS italiano. È importante sottolineare come già a partire dal 2014 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, notiamo come, negli ultimi sette anni, non sia mai stato superiore a poco più del 20%. Il canale bilaterale al netto della spesa in accoglienza può essere definito come "APS spendibile", vale a dire l'area di spesa per cooperazione nella quale si possono meglio esprimere le linee d'indirizzo strategico del nostro

Paese. Non solo, essendo la spesa multilaterale non facilmente comprimibile in quanto soggetta e impegni internazionali, si nota come al netto della spesa in accoglienza il trend di crescita l'aiuto bilaterale risulti irregolare e, escluso il picco del 2017, in calo a partire dal 2016 (Tabella 5).

A cinque anni dalla riforma del sistema di cooperazione allo sviluppo italiano, il nostro Paese continua ad avere una limitata capacità di spesa diretta in programmi di cooperazione allo sviluppo. L'Italia è un caso peculiare rispetto alla media dei Paesi OECD-DAC dove invece il canale bilaterale storicamente è sempre prevalso<sup>34</sup>. La ridotta dimensione del canale bilaterale sul totale delle risorse spese in APS oltre a segnalare una limitata capacità di spesa diretta, pone anche domande sulla capacità di perseguire in modo efficace gli indirizzi strategici elaborati in sede di documenti triennali di programmazione e di indirizzo previsti dall'art. 12 della Legge 125/2014. Quest'ultima considerazione può valere anche per il canale multilaterale.

Come sottolineato in un recente rapporto del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)<sup>35</sup>, nonostante l'aiuto multilaterale sia una componente fondamentale dell'APS italiano, non si osserva un conseguente sforzo di "leadership di idee, proposte e interlocuzione con gli organismi internazionali in materia né [una ricerca] di

TABELLA 5

### L'aiuto pubblico allo sviluppo bilaterale e multilaterale. Fondi erogati (milioni di euro, prezzi correnti)

	Totale APS	Canale multilaterale	% Canale multilaterale	Canale bilaterale	% Canale bilaterale	Spesa IDRC	Canale bilaterale al netto della spesa IDRC	% IDRC sul canale bilaterale	% Canale Bilaterale al netto IDRC
<b>2012</b>	2.129,49	1.644,02	77,20%	485,47	22,80%	191,92	293,55	39,53%	13,78%
<b>2013</b>	2.583,53	1.930,20	74,71%	653,33	25,29%	303,99	394,34	46,53%	13,52%
<b>2014</b>	3.021,72	1.987,42	65,77%	1.034,30	34,23%	633,06	401,24	61,21%	13,28%
<b>2015</b>	3.609,04	1.959,86	54,30%	1.649,17	45,70%	886,20	762,97	53,74%	21,14%
<b>2016</b>	4.600,53	2.411,89	52,43%	2.188,64	47,57%	1505,88	682,76	68,80%	14,84%
<b>2017</b>	5.196,66	2.555,75	49,20%	2.640,91	51,80%	1600,29	1040,62	60,59%	20,03%
<b>2018*</b>	4.151,85	2.528,57	60,90%	1.623,28	39,10%	952,97	664,31	58,70%	16,14%

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OCSE/DAC, (15 aprile 2019) \*dato provvisorio

<sup>34</sup> Centro studi di Politica internazionale, Osservatorio Politica Internazionale. L'Italia e la cooperazione multilaterale, n°146, dicembre 2018, p.14.

<sup>35</sup> Centro studi di Politica internazionale, Osservatorio Politica Internazionale. L'Italia e la cooperazione multilaterale, op. cit.

una funzione di coerenza strategica e coordinamento stretto all'interno della rete delle direzioni dei diversi Ministeri coinvolti<sup>36</sup>.

Simili considerazioni possono essere fatte anche focalizzandoci sulla Direzione Generale Cooperazione allo sviluppo (DGCS), l'organo che definisce gli obiettivi, la priorità e gli indirizzi strategici degli interventi di cooperazione allo sviluppo e l'Agenzia italiana di Cooperazione allo sviluppo (AICS), ovvero il braccio tecnico-operativo del sistema italiano di cooperazione. Se prendiamo i dati delle erogazioni a dono programmate per il 2017, 2018 e 2019 si conferma la vocazione multilaterale<sup>37</sup> (Tabella 6)<sup>38</sup>.

Per concludere, come sottolinea l'analisi del CeSPI, "la cooperazione multilaterale rappresenta comunque una quota rilevante delle risorse gestite dall'AICS. [...] l'indicazione generale [è] che occorra avere una direzione chiara, definendo una visione strategica complessiva e poi promuovendola in tutte le occasioni e sedi, tramite l'AICS e non solo, in una logica di sistema. Non c'è dubbio – prosegue il documento del CeSPI, - che la presenza di visione, direzione e indirizzo strategico, associati a una conseguente azione coerente nei diversi ambiti di intervento in seno al canale multilaterale, a cominciare dai contributi volontari

e dal canale multi-bilaterale, ma anche in relazione ai contributi obbligatori, permetterebbe una presenza più efficace e rilevante dell'Italia in seno agli organismi internazionali"<sup>39</sup>.

Nel documento di programmazione triennale 2017-2019, oltre alla volontà "partecipare alla riflessione sulla revisione del sistema multilaterale per lo sviluppo basato sull'ONU al fine di renderlo più adeguato a coadiuvare il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e, complessivamente, efficace"<sup>40</sup>, troviamo un'importante indicazione per quanto riguarda la quota "multi-bilaterale"<sup>41</sup> laddove si afferma che "andranno promossi specifici momenti di contatto con la cooperazione italiana al fine di verificare l'opportunità di promuovere e/o finanziare progetti "multi-bi" che siano coerenti con le nostre strategie di cooperazione bilaterale in quei paesi per noi prioritari dove tali organismi hanno capacità operative a livello locale"<sup>42</sup>.

## 4.1. Il canale multilaterale

La componente multilaterale della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia rappresenta l'ossatura dei flussi italiani di APS risentendo meno, come abbiamo detto, delle oscillazioni che hanno caratterizzato il canale

TABELLA 6

### Cooperazione italiana - Quadri interventi programmazione a dono sui diversi canali 2017, 2018, 2019 (milioni di euro)

	2017	2018	2019
Multilaterale	131.900.000	157.552.500	167.000.000
Bilaterale	158.186.333	156.862.297	139.163.38
Multil-bilaterale	90.119.125	90.413.450	85.182.054
Emergenza	115.000.000	131.500.000	131.500.000
Valutazione	500.000	500.000	500.000

Fonte: Legge n. 302 del 31 dicembre 2018, Decreto di ripartizione in capitoli Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

<sup>36</sup> op. cit. lvi, p.21.

<sup>37</sup> La vocazione multilaterale la si ricava dalla somma della componente multilaterale e multi-bilaterale confrontandola con la sola componente bilaterale. Infatti il canale emergenza, in assenza d'informazioni dettagliate, non può essere ripartita tra bilaterale e multilaterale.

<sup>38</sup> Si tratta di dati ricavati dalla programmazione che andrebbero confermati in sede di rendicontazione. Se per il 2018 e 2019 non è ovviamente possibile avere la rendicontazione, quella del 2017, prevista dall'Art.12 della Legge 125/2014 doveva già essere disponibile al momento in cui scriviamo. Non essendo ancora pubblica, abbiamo dovuto ricorrere ai dati della programmazione anche per il 2017. Inoltre, non è semplice ricavare la stessa schematizzazione delle informazioni sui canali a dono con riferimento alla relazione annuale 2016, dove i dati risultano più frammentari e, in parte, per esempio il multi-bilaterale, incompleti o di più difficile interpretazione.

<sup>39</sup> Centro studi di Politica internazionale, Osservatorio Politica Internazionale. L'Italia e la cooperazione multilaterale, op. cit., p. 35.

<sup>40</sup> Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo, Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2017-2019, op. cit., p.25.

<sup>41</sup> L'aiuto multi-bilaterale può essere definite come i contributi dei Paesi donator alle organizzazioni multilaterali destinati (earmarked) a specifici obiettivi di sviluppo. Esso si distingue quindi dall'aiuto multilaterale (unearmarked) che include quote di membership e contributi volontari. Bernhard Reinsberg, Five steps to smarter multi-bi aid A new way forward for earmarked finance, ODI, aprile 2017, p. 8.

<sup>42</sup> Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo, Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2017-2019, 2018, p.25

bilaterale dovuto in larga misura all'incomprimibilità dei contributi multilaterali obbligatori<sup>43</sup>. Con riferimento al canale multilaterale dobbiamo considerare i contributi obbligatori, quelli volontari e quelli multi-bilaterali. I primi sono contributi obbligatori 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 per esempio della FAO, che approva il proprio bilancio ogni due anni e ripartisce l'importo tra i donatori<sup>44</sup>. Per questo motivo non tutta l'erogazione risulta "daccabile", ovvero contabilizzabile come aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Quelli 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*)<sup>45</sup>. 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 scegliere<sup>46</sup>. Nel 2017, la DGCS e AICS<sup>47</sup> hanno erogato 564.261.032 milioni di euro di contributi obbligatori, di cui 554.119.737 milioni classificabili come aiuto pubblico allo sviluppo, rispetto ai 515.172.878 milioni del 2016, di cui 505.697.571 come APS, complice un aumento consistente del contributo al Fondo Europeo di Sviluppo (FES), passato da 462.960.000 milioni del 2016 a 507.572.326 milioni di euro del 2017 (Tabella 7).

Rispetto ai contributi volontari, notiamo un aumento delle erogazioni DGCS/AICS che passano

TABELLA 7

**Contributi obbligatori DGCS/AICS 2016-2017** (milioni di euro, fondi erogati)

Organismi Internazionali	2016	2017
Biodiversity International	2.500.000	2.500.000
CIHEAM - Centre International De Hautes Etudes Agronomiques Mediterraneennes	6.864.509	6.864.509
FAO - Food And Agricultural Organisation	10.525.022	9.909.856
FAO - (Trattato Internazionale Risorse Fitogenetiche)	534.970	534.970
FAO - (Commissione Generale Per La Pesca Nel Mediterraneo)	102.000	110.400
FES - Fondo Europeo Di Sviluppo	462.960.000	507.572.326
IDLO - International Development Law Organisation	1.032.913	1.032.913
IFAD - International Fund For Agricultural Development	7.058.147	7.089.000
UNCCD - Un Convention To Combat Desertification	332.160	335.110
UNICEF - Un Children's Emergency Fund	1.370.054	1.549.371
UNICRI - Un Interregional Crime And Justice Research Institute	490.223	594.338
UNIDO - Un Industrial Development Organisation	5.134.946	4.995.894
UNIDO-ITPO - Investment And Technology Promotion Office	600.000	600.000
WFP - World Food Programme	6.192.628	10.431.050
<b>Totale</b>	<b>505.697.571</b>	<b>554.119.737</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid su dati DGCS

<sup>43</sup> Ivi, p.5.

<sup>44</sup> Ivi, p.17.

<sup>45</sup> Ivi, p.18.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ai sensi della Legge 125/2014, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale mantiene i rapporti politici con gli organismi multilaterali di competenza, anche attraverso la partecipazione ai consigli di amministrazione e agli altri meccanismi di governance degli stessi; elabora le politiche e le strategie della cooperazione attraverso il canale multilaterale, definendo i contributi volontari a favore degli organismi internazionali ritenuti prioritari. L'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), entrata in funzione nel 2016, è deputata all'erogazione dei contributi volontari, seguendo altresì la fase di gestione dei progetti multilaterali finalizzati (*earmarked*). L'Agenzia, con le sue capacità di valutazione tecnica, è stata anche coinvolta nei processi di definizione dell'impiego dei contributi volontari oggetto di "ventilazione" (anziché essere destinati al bilancio generale, in questo caso i contributi vengono allocati per specifici progetti, in un processo di dialogo con l'Organizzazione). Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo. Anno 2016, op. cit., p.52.

dai 115.702.016 milioni del 2016 ai 131.902.500 del 2017  
(Tabella 8) Non essendo disponibile la relazione annuale

sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo  
del 2017 non è facile dedurre la ratio di queste erogazioni.

TABELLA 8

**Contributi volontari DGCS-AICS 2016-2017 (milioni di euro, fondi erogati)**

<b>Organismi Internazionali</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Biodiversity International	2.300.000	
CGAP - Consultive Group to Assist the Poor		300.000
CIHEAM - International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies	800.000	1.000.000
Deauville Partnership (G7) - MENA TF		5.000.000
FAO - Food and Agricultural Organisation	5.000.000	5.000.000
GAVI - Global Alliance for Vaccines and Immunization	40.000.000	12.000.000
GDPRD - Global Donor Platform for Rural Development		52.500
GLOBAL FUND - Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	4.000.000	40.000.000
GICHD - UMANITARIAN DEMINING	190.000	
GPE - Global Partnership for Education	4.000.000	2.000.000
ICA - Infrastructure Consortium for Africa		100.000
ICRC - International Committee of the Red Cross	6.500.000	6.500.000
IDLO - International Development Law Organisation	2.000.000	3.000.000
IILA - Istituto Italo Latino Americano	1.200.000	1.200.000
ILO - International Labour Organisation	1.800.000	1.800.000
IOM - International Organisation for Migration	2.000.000	1.500.000
OECD - Development Centre	10.000	730.000
UN Office of the High Representative for LDCs, Landlocked Dev Countries and Small Island Dev States	300.000	
UN OHCHR - United Nations High Commissioner for Human Rights (extrabudgetary contributions only)	500.000	500.000
UNCCD - Convention to Combat Desertification	1.000.000	50.000
UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs	8.600.000	14.920.000
UNDP - United Nations Development Programme	5.000.000	5.000.000
UNFPA/UNICEF FGM - Voluntary Contribution 2016	1.800.000	1.800.000
UNFPA - United Nations Population Fund	1.800.000	1.400.000
UNHCR - United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	9.000.000	9.000.000
UNICEF - United Nations Children's Fund	4.600.000	4.500.000
UNICRI - United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute	1.700.000	1.850.000
UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	6.600.000	6.800.000
UNSSC - United Nations System Staff College	700.000	1.000.000
UN WOMEN - United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	1.800.000	2.000.000
WB - World Bank		400.000
WFP - World Food Programme	2.500.000	2.500.000
<b>Totale</b>	<b>115.702.016</b>	<b>131.902.500</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid su dati DGCS

## 4.2. La geografia dell'aiuto

In base ai dati definitivi 2017 comunicati all'OCSE/DAC, la DGCS e l'AICS hanno erogato per iniziative a dono complessivamente 427.691.698 milioni di euro rispetto ai 260.271.963,70 milioni del 2016. Del totale delle erogazioni, 129.908.308 di euro sono stati destinati a iniziative non ripartibili geograficamente (76.257.882 nel 2016) mentre i restanti 299.647.611 euro (184.014.081 nel 2016) sono stati ripartiti tra le diverse aree geografiche: Africa Sub-Sahariana (113.427.9577 di euro, 72.031.669 nel 2016<sup>48</sup>), Bacino del Mediterraneo, Vicino Oriente e Balcani (120.743.8218 euro, 81.140.441 nel 2016), Americhe (18.080.060 euro, 5.018.025 nel 2016), Asia e Oceania (47.395.774 euro, 25.823.945 nel 2016).

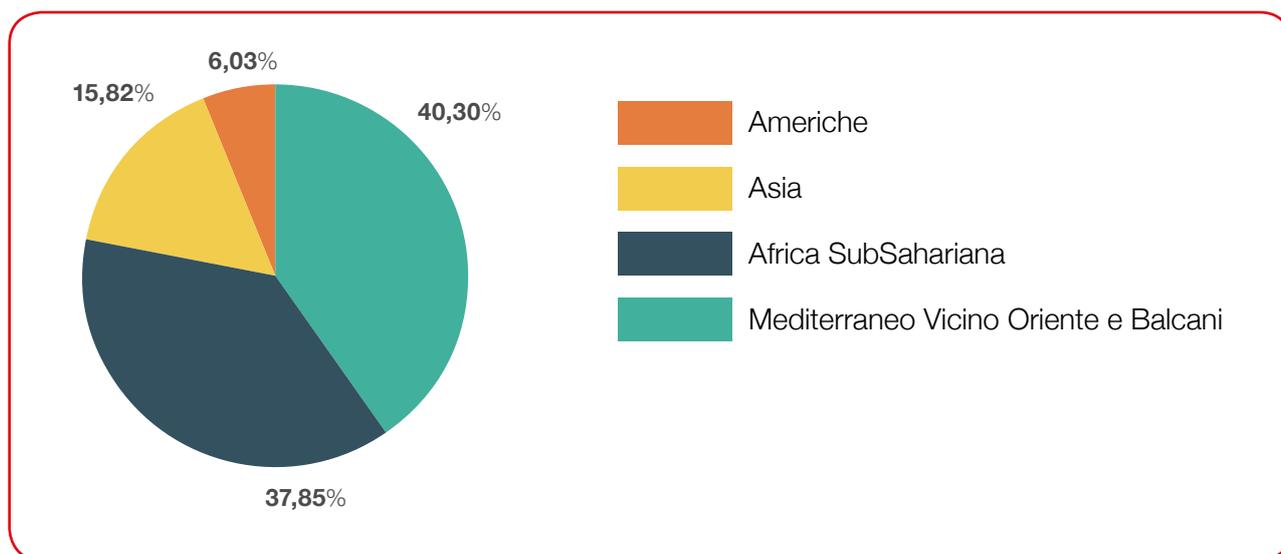
Ai 22 paesi prioritari per la cooperazione allo sviluppo italiana, così come definiti nel Documento triennale di programmazione e indirizzo per la cooperazione internazionale 2016-2018<sup>49</sup>, sono stati destinati 235.373.005 di euro, vale a dire il 78,54% delle risorse

a dono ripartibili geograficamente; un dato in crescita rispetto 74% del 2016 quando però i paesi prioritari erano 20<sup>50</sup> (Tabella 9).

Dei paesi prioritari, i 10<sup>51</sup> - di cui 8 in Africa Sub-Sahariana - classificati come LDCs (*Least Developed Countries*, Paesi Meno Avanzati – PMA)<sup>52</sup> hanno ricevuto 136.632.757 euro, vale a dire il 61% circa del totale (57% nel 2016<sup>53</sup> e 51% nel 2015)<sup>54</sup>. Nel biennio 2016-2017, l'Italia ha destinato il 37,5% del proprio APS ai PMA, al di sotto della media dei Paesi OCED-DAC (44,7%). Tra il 2016 e il 2017, il rapporto tra la quota di aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia destinata ai PMA e il RNL è stato rispettivamente dello 0,05 e 0,06%, contro una media dello 0,09% dei Paesi OECD-DAC<sup>55</sup>. Seppur in crescita rispetto agli anni precedenti (Tabella 10) siamo lontani dall'obiettivo internazionale di incremento delle risorse a tali paesi fino allo 0,15-0,20 del rapporto APS/RNL entro il 2030<sup>56</sup>.

GRAFICO 4

### Erogazioni a dono ripartite per area geografica DGCS/AICS - 2017



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati DGCS

<sup>48</sup> Per i dati del 2016 si veda ActionAid, La sfida della democrazia. Uguaglianza, partecipazione, lotta alla povertà. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, 2018, pp. 128-129.

<sup>49</sup> Burkina Faso, Senegal, Niger, Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Mozambico, Giordania, Egitto, Tunisia, Libano, Palestina, Albania, Bosnia Erzegovina, Afghanistan, Myanmar, Pakistan, Bolivia, Cuba, El Salvador. Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, Documento triennale di programmazione e indirizzo per la Cooperazione internazionale 2016-2018, 2017, p. 50.

<sup>50</sup> ActionAid, La sfida della democrazia. Uguaglianza, partecipazione, lotta alla povertà. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, op. cit., p.129.

<sup>51</sup> Afghanistan, Myanmar, Etiopia, Niger, Senegal, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Mozambico, Burkina Faso.

<sup>52</sup> 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](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf)

<sup>53</sup> ActionAid, La sfida della democrazia. Uguaglianza, partecipazione, lotta alla povertà. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, op. cit., p.129.

<sup>54</sup> Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, Documento triennale di programmazione e indirizzo per la Cooperazione internazionale 2016-2018, 2017, p.5.

<sup>55</sup> Statistiche OECD per il 2017. <https://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

<sup>56</sup> Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, Documento triennale di programmazione e indirizzo per la Cooperazione internazionale 2016-2018, 2017, p.5.

TABELLA 9

**Contributi bilaterali a dono per i paesi prioritari** (milioni di euro)

Paesi prioritari	Erogazioni
Burkina Faso	4.872.471
Etiopia	23.924.004
Kenya	5.880.544
Mozambico	17.527.092
Niger	2.789.973
Senegal	7.830.106
Somalia	11.788.666
Sud Sudan	6.370.007
Sudan	18.129.217
Albania	5.351.378
Bosnia Erzegovina	1.023.083
Egitto	6.524.459
Libano	24.943.680
Giordania	11.053.090
Tunisia	12.383.979
Palestina	17.689.675
Afghanistan	37.759.579
Pakistan	1.403.143
Myanmar	5.641.642
Cuba	2.489.333
Bolivia	4.321.985
El Salvador	5.675.899
<b>Totale</b>	<b>235.373.005</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid su dati DGCS

TABELLA 10

**La spesa APS sostenuta dall'Italia per i paesi meno sviluppati in rapporto al reddito nazionale lordo**

Erogazioni	
2012	0,04
2013	0,05
2014	0,04
2015	0,05
2016	0,05
2017	0,06

Fonte: Rielaborazione ActionAid su dati DGCS

**4.3. I settori dell'aiuto**

La distribuzione complessiva su base regionale e settoriale dell'APS nella quota bilaterale dell'Italia in capo alla DGCS/AICS ci restituisce un quadro interessante per comprendere l'evoluzione nelle strategie di intervento della nostra cooperazione internazionale. Anche per il 2017 il primo settore è quello dell'aiuto umanitario, con un valore di 125,89 milioni pari al 30,25% del totale (Tabella 11). Risulta poi essere il principale sia per la regione africana sia per quella del Medio Oriente e Balcani, dove il primo fa, ovviamente, la parte del leone. Potendo scorporare i paesi del Nord Africa da quelli dell'Africa Sub-Sahariana<sup>57</sup>, probabilmente otterremmo un certo riequilibrio tra le risorse destinate al settore umanitario e quelle per altri settori, ad esempio l'agricoltura (Tabella 12)<sup>58</sup>. Al contempo i dati evidenziano l'attenzione per quei paesi, soprattutto del Bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente, che sono o escono da situazioni di conflitto e che sono oggetto di interventi speciali ai sensi dei Decreti missioni internazionali<sup>59</sup>. La spesa in aiuto umanitario risulta in crescita in termini assoluti rispetto al 2016 (75,71 milioni di euro)<sup>60</sup> mentre rimane più o meno stabile in termini percentuali (29,09% nel 2016 rispetto al 30,25% del 2017)<sup>61</sup>. Gli interventi DGCS/

<sup>57</sup> Per quanto riguarda la ripartizione dell'aiuto nei diversi settori, i dati che ci sono stati forniti dalla DGCS utilizzano blocchi regionali che non riflettono totalmente quelli delle linee guida triennali. Ad esempio, i paesi del Nord Africa anziché inserirli nel gruppo del Bacino del Mediterraneo, Vicino Oriente e Balcani (che per la maggioranza ricomprende i Paesi che afferiscono alla regione dei MENA - Middle East and North Africa), vengono messi nel gruppo dei paesi africani perdendo la distinzione tra Nord Africa e Africa Sub-Sahariana. In conseguenza di ciò, i blocchi regionali presi in considerazione per l'analisi della ripartizione regionale dell'APS a dono DGCS/AICS sono diversi da quelli presi in considerazione per l'analisi della ripartizione settoriale.

<sup>58</sup> Per quanto riguarda i dati del 2016, ad esempio, a fronte di un 20,16% di risorse destinate al settore umanitario in Africa Sub-Sahariana, l'agricoltura ne riceveva il 19,59% e la salute il 15,56%. ActionAid, La sfida della democrazia. Uguaglianza, partecipazione, lotta alla povertà. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, op. cit., p.133.

<sup>59</sup> Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo. Anno 2016, op.cit., p.10.

<sup>60</sup> Ivi, p. 27.

<sup>61</sup> I dati forniti dalla DGCS sui settori di intervento non riflettono completamente quelli utilizzati nella Relazione annuale del 2016. Ad esempio, per quanto riguarda l'agricoltura, nella relazione suddetta si distingueva tra il settore agricolo e quello della sicurezza alimentare dell'aiuto alimentare, mentre nei dati 2017 c'è il solo riferimento all'agricoltura che possiamo solo dedurre contenga anche il settore della sicurezza alimentare.

TABELLA 11

**Ripartizione per settore totale aiuto bilaterale a dono DGCS/AICS 2017**  
(milioni di euro)

Principali settori di intervento	Erogazioni lorde	% sul totale
Governance e diritti	52,20	12,55%
Aiuto umanitario	125,89	30,25%
Debito	-	0,00%
Infrastrutture	19,53	4,69%
Agricoltura	48,45	11,64%
Educazione	20,71	4,98%
Sanità	79,33	19,06%
Settore privato	5,52	1,33%
Ambiente	14,65	3,52%
Altri settori*	43,21	10,38%
Acqua e igiene	6,62	1,59%
<b>Totale</b>	<b>416,11</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid su dati DGCS

AICS si confermano in linea con i settori prioritari così come definiti dall'ultimo documento triennale (2017-2019)<sup>62</sup>, con un incremento registrato da quasi tutti i settori rispetto al 2016<sup>63</sup>.

#### 4.4. L'aiuto in agricoltura e sicurezza alimentare

L'agricoltura e la sicurezza alimentare e nutrizionale sono una priorità settoriale della cooperazione italiana sia in ambito bilaterale sia multilaterale. Da un lato, infatti, la storica presenza delle agenzie alimentari delle Nazioni Unite nel nostro Paese - Programma Alimentare Mondiale (PAM), Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e il Fondo per lo sviluppo agricolo (IFAD) - ha spinto l'Italia a dedicare una speciale attenzione a queste e al loro ambito di azione; dall'altro, il ruolo che il cibo e l'agricoltura svolgono all'interno della nostra economia e più in generale della nostra società ha favorito un maggiore dinamismo che ha coinvolto anche la cooperazione internazionale.

<sup>62</sup> Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, Documento triennale di programmazione e indirizzo per la Cooperazione internazionale 2017-2019, 2018.

<sup>63</sup> ActionAid, La sfida della democrazia. Uguaglianza, partecipazione, lotta alla povertà. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, op. cit., p.137.

TABELLA 12

**Ripartizione per settore dell'aiuto bilaterale a dono DGCS/AICS 2017 in Africa** (milioni di euro)

Principali settori di intervento	Erogazioni lorde	% sul totale
Governance e diritti	24,29	14,81%
Aiuto umanitario	46,02	28,06%
Debito	-	0,00%
Infrastrutture	4,60	2,80%
Agricoltura	26,34	16,06%
Educazione	15,11	9,21%
Sanità	29,02	17,69%
Settore privato	2,86	1,74%
Ambiente	7,50	4,57%
Altri settori*	2,82	1,72%
Acqua e igiene	5,49	3,35%
<b>Totale</b>	<b>164,05</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid su dati DGCS

TABELLA 13

**Ripartizione per settore dell'aiuto bilaterale a dono DGCS/AICS 2017 nei Balcani e Medio Oriente** (milioni di euro)

Principali settori di intervento	Erogazioni lorde	% sul totale
Governance e diritti	14,07	15,95%
Aiuto umanitario	47,78	54,14%
Debito	-	0,00%
Infrastrutture	1,03	1,17%
Agricoltura	8,70	9,86%
Educazione	4,09	4,63%
Sanità	6,28	7,12%
Settore privato	0,95	1,08%
Ambiente	0,99	1,12%
Altri settori*	4,11	4,66%
Acqua e igiene	0,23	0,26%
<b>Totale</b>	<b>88,25</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid su dati DGCS

A seguito della crisi dei prezzi agricoli del 2007-2008 e delle conseguenti crisi alimentari che si sono verificate in molti paesi, la comunità internazionale è tornata a occuparsi di agricoltura e sicurezza alimentare. In particolare, durante il vertice italiano del 2009, fu lanciata L'Aquila Food security Initiative (AFSI), con la quale i Paesi del G8 si impegnavano per i successivi tre anni a stanziare 22 miliardi di dollari - 6,2 miliardi dei quali aggiuntivi rispetto agli impegni già adottati - nella cooperazione allo sviluppo per la sicurezza alimentare. L'Italia si era impegnata con 428 milioni di dollari complessivi in tre anni (2009-2011) dei quali solo 180 milioni erano in realtà risorse aggiuntive. Il nostro Paese ha rispettato i tempi di esborso, superando lievemente la cifra prevista (517,4 milioni di euro<sup>64</sup> nel 2011 e 618,2 nel 2012<sup>65</sup>). Tuttavia, comparato con gli altri paesi, l'Italia è quella che si è meno impegnata in termini assoluti<sup>66</sup>, registrando inoltre un trend decrescente rispetto al periodo precedente (2006-2008)<sup>67</sup>. Da allora la comunità

internazionale non ha più assunto impegni quantitativi nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare e nutrizionale. Solo il governo italiano, in occasione della presidenza di turno del G7 del 2017, ha proposto una nuova iniziativa, la Taormina Initiative, chiedendo ai Paesi G7 di stanziare risorse aggiuntive, focalizzando l'impegno nei confronti dei paesi più poveri dell'Africa Sub-Sahariana. Tuttavia, data l'assenza di consenso da parte di quasi tutti gli altri paesi, l'iniziativa non è mai decollata nonostante il rinnovato impegno per gli obiettivi di sviluppo sostenibile che prevedono di eliminare la fame e la malnutrizione entro il 2030 (SDG 2) e l'aumento, per il terzo anno consecutivo, del numero di persone che a livello globale soffrono la fame (795 milioni nel 2015, 804 nel 2016 e 821 nel 2017, come sottolineato dalla FAO nel suo ultimo rapporto sullo stato dell'insicurezza alimentare e nutrizionale nel mondo<sup>68</sup>).

TABELLA 14

**andamento spesa AFSI 2007-2017** (milioni di euro, prezzi correnti)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agricoltura (311)	53,019	33,089	30,177	34,172	26,236	26,674	45,856	88,256	55,984	82,688
Aiuto alimentare di emergenza (72040)	7,059	5,257	0,996	9,885	0,998	3,430	2,416	10,714	9,147	18,345
Pesca (313)	1,221	1,646	1,556	3,908	3,847	2,742	1,546	2,577	1,968	2,847
Agro-industria (32161)	0,484	0,172	1,411	0,526	0,540	0,663	0,516	0,312	1,772	3,425
Nutrizione (12240)	0,261	0,640	0,459	0,322	1,038	1,044	1,625	2,001	6,001	5,514
Aiuti alimentari (520)	54,419	39,671	5,222	18,168	5,869	2,106	6,261	1,727	18,397	1,963
<b>Totale</b>	<b>116,463</b>	<b>80,475</b>	<b>39,821</b>	<b>66,982</b>	<b>38,528</b>	<b>36,659</b>	<b>58,220</b>	<b>105,587</b>	<b>93,270</b>	<b>114,782</b>
<b>Tot. AFSI Africa Sub-Sahariana</b>	<b>34,019</b>	<b>35,834</b>	<b>15,385</b>	<b>28,264</b>	<b>15,638</b>	<b>12,800</b>	<b>31,404</b>	<b>28,167</b>	<b>51,936</b>	<b>65,983</b>
<b>Totale AFSI 9 paesi prioritari africani</b>	<b>16,918</b>	<b>6,128</b>	<b>7,888</b>	<b>18,583</b>	<b>9,956</b>	<b>7,342</b>	<b>22,220</b>	<b>19,718</b>	<b>16,974</b>	<b>41,874</b>

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OCSE/DAC, (15 aprile 2019) \*dato provvisorio

<sup>64</sup> G8, *Camp David Accountability Report. Actions, Approach and Results*, Maggio 2012, p.24.

<sup>65</sup> G8, *Lough Erne Accountability Report Keeping our promises*, 2013.

<sup>66</sup> Welthungerhilfe e V.Friedrich-Ebert-Straße, *Enhancing Transparency in G7 ODA Spending on Food Security and Agriculture*, 2014, p. 10.

<sup>67</sup> ActionAid, *Pledges, Principles and Progress: Aid to Agriculture Since L'Aquila*, maggio 2012.

<sup>68</sup> FAO, *The state of Food Insecurity and nutrition in the world 2017*, 2018.

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 proprio a causa della 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, che ha preceduto nel 2016 quella italiana, ha introdotto alcuni miglioramenti sul fronte finanziario<sup>69</sup>, rendendo le spese dei diversi Paesi G7 più comparabili, riducendo la discrezionalità nel calcolo degli stanziamenti e allineandosi ad alcuni indicatori adottati durante il Summit G7 di Schloss Elmau (2015)<sup>70</sup>.

A fine 2017, la presidenza italiana del G7 ha pubblicato i report finanziari sugli impegni AFSI dei Paesi G7 con riferimento all'anno 2015: a livello aggregato sono stati spesi 8,8 miliardi di dollari, di cui 3,7 miliardi diretti al rafforzamento dei sistemi agricoli<sup>71</sup>; per quanto riguarda l'Italia, le risorse complessive nel 2017 sono state di 114,782 milioni di euro<sup>72</sup>. La Tabella 14 cerca di fornire

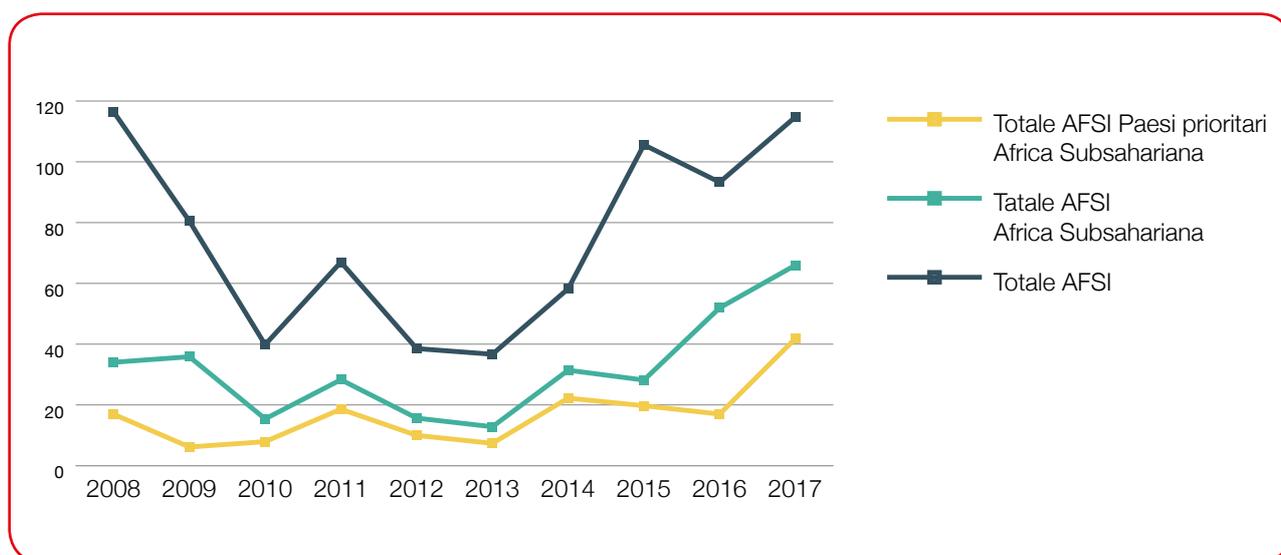
un dettaglio di queste spese inserendole all'interno di un arco temporale di un decennio a partire dal 2008<sup>73</sup>.

Dal punto di vista della ripartizione geografica, notiamo come l'Africa Sub-Sahariana abbia rappresentato nel 2017 il 57,4% del totale (65,983 milioni di euro di cui il 63,4%, vale a dire 41,874 milioni, destinati ai nove paesi dell'Africa Sub-Sahariana prioritari). Rispetto a quest'ultimo dato, si rileva un incremento significativo in termini di concentrazione geografica dell'aiuto agricolo rispetto al 2016, quando ai nove paesi prioritari è andato solamente il 32,68%.

Le priorità stabilite nel documento di programmazione 2016-2018 della cooperazione italiana, nonché le linee guida settoriali in materia di sicurezza alimentare, agricoltura e sviluppo rurale<sup>74</sup>, sottolineano l'importanza di promuovere pratiche agricole sostenibili, l'attenzione alla piccola agricoltura contadina e quella alla promozione di diete sostenibili e maggiore equità nelle filiere agroalimentari. La partecipazione dell'Italia

## GRAFICO 5

### Andamento spesa AFSI 2008-2017 dell'Italia (prezzi correnti, milioni di euro)



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD/DAC

<sup>69</sup> G7 FSWG Chair's Report: Financial Reporting Methodology on Food Security and Nutrition. 28 dicembre 2016.

<sup>70</sup> G7, Annex to the Leaders' Declaration G7 Summit 7-8 June 2015. Broad Food Security and Nutrition Development Approach. Inoltre, Ise-Shima Progress Report G7 accountability on development and development-related commitment, 2016.

<sup>71</sup> G7 FSWG chair's report: financial report on food security and nutrition.

<sup>72</sup> <https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/12/italia%20g7%20financial%20report%20on%20food%20security%20and%20nutrition%20-%2013.12.2017.pdf>

<sup>73</sup> Il calcolo è stato realizzato sulla base dei dati forniti dal CRS OCSE-DAC (prezzi correnti, 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 diverse altre 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 quindi basati solo sulle spese dirette totalmente all'assistenza agricola, della pesca e della sicurezza alimentare e nutrizionale.

<sup>74</sup> [http://server.iao.florence.it/xaics/wp-content/uploads/2016/04/2012-10-30\\_Linee\\_Guida\\_Agricoltura.pdf](http://server.iao.florence.it/xaics/wp-content/uploads/2016/04/2012-10-30_Linee_Guida_Agricoltura.pdf)

al gruppo di paesi FAO “amici dell’agroecologia”<sup>75</sup> dimostra una sensibilità del nostro Paese verso questo approccio, che tuttavia andrebbe declinato in modo più strategico negli interventi italiani di cooperazione a dono. Un’occasione potrebbe essere quella dell’attualizzazione delle linee guida settoriali necessaria anche a fronte del nuovo framework internazionale fornito dall’adozione dagli obiettivi di sviluppo sostenibile. Sarebbe importante che la cooperazione italiana si dotasse di linee guida che in modo più esplicito e strutturato promuovano modelli agroecologici. Anche sul fronte multilaterale l’Italia potrebbe qualificare in modo più esplicito la propria spesa AFSI verso programmi a sostegno della transizione agroecologica centrata sulla piccola agricoltura contadina, ad esempio rafforzando i propri contributi multi-bilaterali alla FAO per programmi realizzati nell’ambito dell’iniziativa “Scaling up agroecology initiative transforming food and agricultural systems in support of the SDGs” che mira a sostenere la transizione agroecologica dei paesi attraverso il sostegno tecnico e politico e la collaborazione tra agenzie delle Nazioni Unite, attori non statali e governi<sup>76</sup>. Sarebbe infine importante adottare un obiettivo di crescita percentuale a partire da una baseline rispetto alla quale monitorare i progressi. Ad esempio, l’Italia potrebbe destinare il 30% del proprio aiuto pubblico allo sviluppo a dono per programmi nell’ambito della sicurezza alimentare e nutrizionale e lo sviluppo agricolo e rurale, di cui almeno il 70% per i paesi prioritari e in particolare quelli dell’Africa Sub-Sahariana.

## 5. L’efficacia dell’aiuto

Nel 2018, in termini di volumi assoluti APS, l’Italia si è collocata al penultimo posto tra i Paesi G7, sopra solo al Canada, ed è evidente come la differenza il nostro Paese la possa fare sulla qualità e non sulla quantità della spesa in aiuto pubblico allo sviluppo. Ciò significa migliorare l’efficacia della nostra cooperazione. A partire dai primi anni duemila si sono svolti diversi forum di alto livello sull’efficacia dell’aiuto in ambito OECD-DAC che progressivamente hanno definito principi e strumenti di monitoraggio via via più dettagliati e strutturati. Durante il secondo forum di alto livello di Parigi nel 2005, i paesi donatori e beneficiari si sono

per la prima volta accordati per il rispetto di reciproci impegni in materia di efficacia sulla base di cinque importanti principi: *ownership* dei paesi beneficiari, allineamento, armonizzazione, focus sui risultati e responsabilità reciproca. L’importanza del Forum di Parigi va oltre l’adozione di questi principi in quanto ha definito una roadmap per migliorare la qualità dell’aiuto e il suo impatto<sup>77</sup>. Un ulteriore importante punto di svolta in tema dell’efficacia è avvenuto al quarto forum di Busan nel 2011, culminato con l’adozione della *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*: una dichiarazione che per la prima volta stabilisce un framework comune per la cooperazione allo sviluppo che include, oltre ai donatori tradizionali, anche la cooperazione sud-sud, i BRICS, la società civile e i finanziatori privati (Box 3). A seguito della dichiarazione di Busan è stata creata la *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC), ovvero una piattaforma multi-attoriale per rafforzare il contributo di tutti i soggetti impegnati in attività di cooperazione allo sviluppo. Nel 2009, l’Italia ha adottato il suo primo Piano di azione per l’efficacia, rinnovato poi nel 2011 e 2012 e attualmente in discussione per il triennio 2020-2022. Tra le novità introdotte con il primo Piano di azione vi erano: l’elaborazione di linee guida triennali e di quelle tematiche, settoriali e trasversali (es. genere, salute, disabilità, agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizionale e sviluppo rurale), l’adozione di un “marker efficacia” come strumento di valutazione ex-ante in base al quale le iniziative bilaterali di sviluppo vengono approvate solo se raggiungono una soglia minima di coerenza con gli impegni sull’efficacia e l’istituzione di un gruppo efficacia multi-stakeholder. L’efficacia della cooperazione allo sviluppo è entrata anche nella Legge 125/2014, prevedendo una serie di strumenti, azioni e indirizzi finalizzati a orientare la cooperazione al rispetto dei principi dell’efficacia. Fra le azioni per l’efficacia realizzate a seguito dell’adozione della legge 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.

<sup>75</sup> [https://rapponuroma.esteri.it/rapp\\_onu\\_roma/en/ambasciata/news/dall\\_ambasciata/2018/04/simposio-agroecologia.html](https://rapponuroma.esteri.it/rapp_onu_roma/en/ambasciata/news/dall_ambasciata/2018/04/simposio-agroecologia.html)

<sup>76</sup> <http://www.fao.org/3/i9049EN/i9049en.pdf>

<sup>77</sup> <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>

## 5.1. Le nuove priorità della cooperazione italiana

Come già detto, l'art. 12 della Legge 125/2014 prevede che entro il 30 marzo di ogni anno, il Consiglio dei Ministri approvi il documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, nel momento in cui scriviamo (giugno 2019), il documento non risulta ancora approvato nonostante il processo di stesura sia iniziato quasi un anno prima e abbia previsto anche la partecipazione dei diversi gruppi di lavoro attivi nel Consiglio nazionale della cooperazione allo sviluppo (CNCS)<sup>78</sup> che hanno potuto trasmettere il proprio parere. In base all'analisi di un indice dettagliato del documento prima, e successivamente con riferimento ad una preliminare stesura finale.

Il documento, uno strumento fondamentale per l'indirizzo strategico di tutta la cooperazione allo sviluppo e l'Italia, negli ultimi anni sta registrando un cronico ritardo nella sua adozione. Infatti, sia il documento di programmazione triennale 2016-2018<sup>79</sup> sia quello 2017-2019<sup>80</sup> sono stati adottati con dodici mesi di ritardo. Per questo motivo, l'ultima relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo per l'anno 2016 fa riferimento alle priorità contenute nel documento di programmazione triennale 2015-2017. Questo ritardo caratterizza anche la pubblicazione della stessa relazione annuale 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.

### BOX 3

#### I PRINCIPI DELL'EFFICACIA

##### Ownership:

- » Rafforzare l'azione di vigilanza dei parlamenti sulla cooperazione allo sviluppo, il ruolo dei governi locali e la partecipazione delle comunità.
- » Sostenere le strategie di sviluppo nazionali e incoraggiare gli altri partner ad allinearsi a tali strategie.
- » Rafforzare l'uso dei sistemi Paese, l'armonizzazione tra donatori.

##### Focus sui risultati:

- » Sviluppare e sostenere l'utilizzo di sistemi basati sui risultati, adottandoli per tenere conto dei target degli SDG e identificando gli indicatori.
- » Sviluppare e sostenere l'utilizzo di sistemi statistici nazionali e dati disaggregati per monitorare i progressi.

##### Partenariati inclusivi per lo sviluppo:

- » Adoperarsi per assicurare un ambiente favorevole per tutti partner, parlamenti, governi locali, società civile, settore privato, filantropia e organizzazioni sindacali.
- » Promuovere politiche per il settore privato che sostengano pratiche responsabili, inclusive e sostenibili, promuovere il dialogo e il partenariato.
- » Sostenere il ruolo di attore indipendente della società civile, assicurando che la sua azione sia il più possibile efficace.
- » Rafforzare la collaborazione con le organizzazioni filantropiche, anche attraverso partenariati pubblico-filantropia.

##### Trasparenza e accountability:

- » Incrementare la pubblicazione e l'accesso ai dati sulla cooperazione allo sviluppo, rafforzandone l'utilizzo da parte dei partner.
- » Migliorare i sistemi di "mutual accountability" a livello paese per includere tutti i partner di sviluppo.
- » Rafforzare la capacità delle autorità locali e parlamenti nel fornire informazioni trasparenti ai cittadini sull'uso delle risorse.
- » Incentivare il settore privato ad adottare sistemi di gestione dei fondi pubblici e privati trasparenti e mantenere una condotta responsabile e focalizzata sull'impatto sociale, ambientale ed economico.

Fonte: <http://effectivecooperation.org/>

Non potendo analizzare la versione finale baseremo le nostre considerazioni su alcuni aspetti del documento di particolare rilevanza, con riferimento all'ultima bozza condivisa dalla DGCS che potrebbe tuttavia aver subito variazioni.

<sup>78</sup> Ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo; migrazioni e sviluppo, seguiti dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione; strategie e linee di indirizzo della cooperazione italiana allo sviluppo.

<sup>79</sup> <https://www.aics.gov.it/news/cooperazione-italiana-approvato-dal-cics-il-documento-triennale-di-programmazione-2016-2018/>

<sup>80</sup> <http://www.nino-sergi.it/cooperazione/cooperazione-internazionale-allo-sviluppo-appunti-sul-documento-triennale-programmazione-indirizzo-2017-2019/>

Se da un lato il documento risulta allineato sia al framework di sviluppo globale degli SDGs sia al nuovo Consensus europeo sullo sviluppo<sup>81</sup> attraverso l'identificazione di tutta una serie di priorità tematiche trasversali, dall'altro lato nell'analisi delle priorità geografiche a livello regionale non emerge con chiarezza la connessione con i framework sopra menzionati, che rimane piuttosto implicita.

Una delle novità introdotte da questa programmazione triennale è quella dei "policy marker" e dei codici DAC<sup>82</sup> che senza dubbio contribuiscono ad aumentare la trasparenza dell'aiuto. Rispetto ai settori di intervento e alle tematiche trasversali è di particolare interesse l'individuazione degli obiettivi per ogni settore e il riferimento alla necessità di limitare i settori di intervento per ciascun paese sulla base del principio della divisione del lavoro - seppure, in sede di relazione, tutto questo dovrebbe trovare una esplicita trattazione e declinazione operativa.

Tuttavia, dal documento non emerge una chiara strategia per il perseguimento degli obiettivi definiti. Il rimando alle linee guida settoriali - definizione di nuove e aggiornamento delle esistenti - a nostro avviso non è sufficiente. Queste ultime sono un complemento necessario delle strategie in quanto ne definiscono gli approcci che si intendono adottare, ma la loro natura pluriennale (le linee guida sullo sviluppo agricolo e rurale e la sicurezza alimentare e nutrizionale sono state adottate nel 2012) non le rende uno strumento sufficientemente flessibile, anche se oltre l'orizzonte annuale, per orientare le strategie settoriali. Se il documento triennale non è la sede per il loro dettaglio suggeriamo di adottare documenti settoriali pluriennali nei quali sviluppare in modo specifico la strategia che, coerentemente con le linee guida, si intende perseguire. Il riferimento ai codici DAC non è sufficiente per dettagliare gli ambiti di intervento così come sarebbe importante esplicitare meglio il rapporto tra settori prioritari e tematiche trasversali; distinzione che nel documento non emerge chiaramente contribuendo a una mancata chiarezza rispetto all'attuazione del documento triennale da parte di tutti gli attori della cooperazione, in particolare la DGCS/AICS.

La necessità di esplicitare la teoria del cambiamento sottesa a ogni settore di intervento emerge anche dal fatto che rispetto ad alcune tematiche, ad esempio quella che il documento definisce come "migrazione e sviluppo", ci si è limitati a descrivere il fenomeno senza esplicitare alcun approccio programmatico, il che rende impossibile rintracciare in sede di relazione

quale sia stato il mix di settori e aree geografiche di intervento e l'ammontare di risorse impiegato. Rispetto alle risorse, se risulta positivo lo sforzo di definire percentuali di allocazione per settore, allo stesso tempo segnaliamo come nella proposta del documento ben un quarto delle risorse risulti ancora non assegnato e come all'agricoltura sia destinato appena il 10%. La concentrazione delle risorse in settori e paesi prioritari è fondamentale per aumentare l'efficacia dell'aiuto soprattutto per un paese, l'Italia, con risorse molto limitate di APS.

La bozza di documento triennale 2019-2021 conferma i 22 paesi prioritari definiti in sede di documento triennale 2016-2018. Sarebbe auspicabile un'ulteriore razionalizzazione delle regioni di intervento, nel rispetto dei principi di efficienza e efficacia degli aiuti. Se, infatti, da un lato risulta apprezzabile la scelta di non aumentare il numero dei paesi prioritari, dall'altro l'impegno maggiore nell'area africana avrebbe potuto portare all'inclusione di alcuni paesi strategici (come Nigeria e Mali) a discapito magari di quelli latinoamericani. Inoltre, già nella review OECD/DAC del 2014 si affermava che "l'Italia beneficerebbe da una ridefinizione del suo approccio all'allocazione geografica. Attualmente sono seguiti cinque criteri: livello di povertà, prossimità storica e geografica, valore aggiunto, partecipazione al sostegno globale in situazioni di conflitto e fragilità, divisione del lavoro. Tuttavia, non è chiaro come questi criteri si applichino in concreto, suggerendo una differente applicazione a seconda del partner. Rendere questo approccio più esplicito nelle linee guida triennali aiuterebbe ad evitare decisioni discrezionali che potrebbero aumentare la frammentazione dei programmi"<sup>83</sup>. Una possibile soluzione sarebbe quella di affiancare ai tradizionali criteri, che andrebbero meglio esplicitati, anche quelli di natura economica e sviluppo umano e sociale.

## 5.2. Peer review OCED/DAC e la coerenza delle politiche

Quest'anno l'OECD/DAC realizzerà l'analisi periodica del sistema di cooperazione italiano e che sarà presentata il prossimo 14 ottobre a Parigi<sup>84</sup>. Si tratta di un appuntamento importante per fare il punto su come sta evolvendo la cooperazione del nostro Paese e ancora più significativo visto che l'analisi viene per la prima volta realizzata nel quadro della nuova disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

<sup>81</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en)

<sup>82</sup> I "policy marker" sono uno strumento statistico qualitativo per evidenziare l'obiettivo di cambiamento perseguito attraverso il mix di settori di intervento. Un esempio è quello dell'"equità di genere" come obiettivo politico perseguito dai programmi. Questo indicatore si basa su un sistema di valutazione su tre livelli: il primo (marker 2) quando l'obiettivo di equità di genere è il principale obiettivo del programma/progetto senza il quale non vi sarebbe nessun intervento. Il secondo (marker 1), si ha quanto l'obiettivo dell'equità di genere è rilevante ed esplicito, ma non è il principale obiettivo del programma/progetto. Infine, il "Marker 0" si ha quando non c'è alcun riferimento all'obiettivo di equità di genere. Ai policy marker si affiancano lo strumento dei codici DAC che vengono utilizzati da tutti i donatori OECD/DAC per classificare l'aiuto secondo settori di intervento.

<sup>83</sup> OECD, OECD Development Co-operation Peer Review. Italy 2014, 2014, p. 37.

<sup>84</sup> <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/peer-reviews-of-dac-members.htm>

Già nella precedente peer review del 2014 l'OECD affermava che l'Italia doveva ancora far emergere progressi significativi in materia di PCD dimostrando l'impegno al più alto livello istituzionale, nonché identificando i settori chiave da considerare e efficaci meccanismi di monitoraggio<sup>85</sup>. Nemmeno la costituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), con il compito di "assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cui all'articolo 4 nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo"<sup>86</sup> ha risolto il problema di orientare e monitorare la PCD a livello di politiche esterne. Infatti, il CICS fino a ora non ha mai dedicato un suo incontro al tema della PCD, così come nessuna valutazione di impatto è mai stata formalmente realizzata per valutare le conseguenze negative delle politiche esterne italiane sullo sviluppo<sup>87</sup>.

Tra le indicazioni contenute nella dichiarazione finale della conferenza nazionale della cooperazione allo sviluppo del gennaio 2018 vi è quella di "iniziare il percorso per garantire la coerenza delle politiche pubbliche con gli obiettivi di cooperazione, attraverso la pubblicazione di uno studio nazionale a cura del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo che identifichi le maggiori criticità[...]"<sup>88</sup>. In linea generale emerge la necessità di costruire un'architettura del sistema di coerenza delle politiche. Infatti, non è realistico pensare di procedere con un'analisi atto per atto. Più che il CICS l'attore politico di indirizzo fondamentale di questa architettura dovrebbe quindi essere la Presidenza del Consiglio, quale organo politico e luogo per il confronto dei processi e atti rilevanti per la coerenza delle politiche. Parallelamente sarebbe necessario rafforzare il sistema di analisi di governance multi-stakeholder per orientare nel modo più efficace possibile gli indirizzi politici attraverso analisi e dibattiti approfonditi, nonché studi settoriali ex-ante ed ex-post che permettano scelte più informate.

Il lavoro svolto all'interno nel gruppo di lavoro del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS) non può certo sopperire a questa mancanza di impegno politico da parte delle istituzioni che sono deputate a implementare l'azione esterna e di sviluppo del nostro Paese. Su questo punto, come su altri importanti aspetti, quali ad esempio il parere sul documento di programmazione triennale, il Parlamento risulta praticamente assente. Il passaggio dalla PCD alla PCSD ha complicato ulteriormente il

quadro (Box 4). Oltre a far reputare la PCD superata - il che dimostra lo scarso livello di comprensione di questo principio all'interno del più ampio sistema di cooperazione italiano, come già sottolineato dall'OECD<sup>89</sup> - al meccanismo previsto dalla Legge 125/2014 se ne è aggiunto un altro che riguarda l'implementazione dell'Agenda 2030 e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile<sup>90</sup>. La responsabilità del coordinamento dell'Agenda 2030 è in mano alla Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile e la normativa prevede che ogni ministero elabori un'analisi sulla PCSD entro il dicembre di ogni anno.

Pertanto, un approccio efficace alla coerenza delle politiche è quanto mai urgente alla luce delle nuove sfide globali che anche la cooperazione allo sviluppo si trova ad affrontare, a partire dalle migrazioni che stanno condizionando il modo sempre più significativo i fondi di sviluppo, i cambiamenti climatici le cui risposte devono essere globali, il ruolo sempre più importante del settore privato.

#### BOX 4

### LA COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

La coerenza delle politiche rappresenta un pilastro fondamentale per lo sforzo a livello italiano ed europeo per aumentare l'efficacia delle politiche di cooperazione allo sviluppo. La sua base legale è rintracciabile nell'art.208 del Trattato di Lisbona dove si afferma che "l'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore [la cooperazione allo sviluppo, ndr] è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo". Questo principio è stato riaffermato al paragrafo 10 del nuovo Consenso europeo in materia di sviluppo. L'adozione dell'Agenda 2030 ha determinato un cambio di prospettiva per la PCD<sup>91</sup>. Le interconnessioni tra i diversi SDGs e la loro universalità sottolineano l'importanza di politiche coerenti e che si sostengano reciprocamente<sup>92</sup>. Non a caso, l'obiettivo 17.4 dell'Agenda 2030 riconosce l'importanza della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (*Policy Coherence for Sustainable Development, PCSD*)<sup>93</sup>, definendola come un approccio e uno

<sup>85</sup> OECD, OECD Development Co-operation Peer Review. Italy 2014, op. cit., p.24.

<sup>86</sup> Legge 11 agosto 2014, n. 125, art.15, comma 1.

<sup>87</sup> Questo problema era già stato evidenziato in sede di peer review OECD/DAC del 2014 da Concord. Concord, Coerenza delle politiche: un impegno necessario per la cooperazione italiana Sintesi e proposte verso un Piano nazionale per la PCD, 2014.

<sup>88</sup> <https://www.conferenzacoopera.it/comunicati-stampa/la-cooperazione-italiana-manifesto-cambiare-futuro/>

<sup>89</sup> OECD, OECD Development Co-operation Peer Review. Italy 2014, op. cit., p.24

<sup>90</sup> Comitato interministeriale per la programmazione economica, Approvazione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. (Delibera n. 108/2017), 22 dicembre 2017.

<sup>91</sup> European Commission, 2019 EU report on Policy Coherence for Development, Commission Staff working document, SWD (2019 20 final, Brussels, 28 gennaio 2019, p.4

<sup>92</sup> Ivi, p.4.

<sup>93</sup> OECD, Policy Coherence for Sustainable Development 2018. Towards Sustainable and Resilient Societies, 2018.

strumento politico in grado di integrare le dimensioni dello sviluppo sostenibile nei sistemi di governance economica, ambientale e sociale attraverso tutte le fasi dei processi di definizione delle politiche a livello domestico e internazionale<sup>94</sup>. In questo quadro minimizzare gli impatti negativi sullo sviluppo delle politiche rimane una strategia fondamentale per la promozione della coerenza delle politiche con lo sviluppo sostenibile e quindi il raggiungimento degli SDGs. Secondo il nuovo approccio elaborato dalla Commissione, la PCD non è più una politica da monitorare singolarmente ma viene integrata all'interno del meccanismo di monitoraggio più ampio degli SDGs<sup>95</sup>. Inoltre, nel quadro del Nuovo consenso europeo, la PCD è applicata a tutte le aree coperte dall'Agenda 2030 con una particolare attenzione, come avveniva in precedenza, per le aree quali il commercio, la finanza, l'ambiente e il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare la migrazione e la sicurezza. Molte sono le sfide ancora esistenti, a partire da una chiara definizione condivisa e un sistema di governance e di monitoraggio efficace ed efficiente anche a livello di paesi membri, per fare della PCD uno strumento in grado di orientare l'insieme delle politiche europee e dei suoi stati membri verso la promozione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nei paesi terzi<sup>96</sup>.

### 5.3. Valutazione, partecipazione e governance

Anche in tema di valutazione degli interventi di cooperazione si possono segnalare progressi: a seguito dell'adozione del Programma triennale delle valutazioni (2019/2021) nei primi mesi del 2019 si è infatti concretizzato un percorso che ha portato alla ricostituzione di un sistema di valutatori (Avviso pubblico marzo 2019) e all'insediamento del Comitato Consultivo sulla Valutazione (CCV). Quest'ultimo, in particolare, è stato costituito con atto della DGCS nel febbraio di quest'anno e ne fanno parte delegati ed esperti indicati nel processo partecipato nel quadro delle attività del Gruppo di lavoro del Consiglio Nazionale della Cooperazione dedicato all'Agenda 2030, efficacia, valutazione e coerenza delle politiche.

Sempre nei primi mesi dell'anno, si è potuto procedere alla conferma di una buona parte dei membri Consiglio nazionale (Decreto Ministeriale del 13 marzo 2019), che rimarranno in carica per il prossimo triennio. A questo riguardo, si segnala che l'ultima riunione del Consiglio si è svolta a fine febbraio 2018, a seguire lo svolgimento della prima Conferenza nazionale della cooperazione allo sviluppo – COOPERA (24/25 gennaio). In questi mesi, le attività del CNCS si sono svolte principalmente attraverso l'azione dei quattro gruppi di lavoro (Agenda 2030, programmazione, partenariati pubblico privati, migrazioni e sviluppo); si attende quindi una prossima riunione per la discussione del Documento triennale di programmazione e indirizzo dopo che lo schema per il Documento è stato condiviso per commenti e proposte con i delegati nel Consiglio di luglio 2018.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> European Commission, 2019 EU report on Policy Coherence for Development, Commission Staff working document, op. cit., p.6.

<sup>96</sup> A tal proposito si veda la valutazione esterna sulla coerenza delle politiche con lo sviluppo dell'Unione europea 2009-2016. European Commission, External Evaluation of the European Union's Policy Coherence for Development (2009-2016), Final Report – Volume I: Main Report, luglio 2018.

# SECONDA PARTE: Il nuovo Piano finanziario pluriennale 2021-2027 e il futuro della cooperazione allo sviluppo europea

## 6. Il piano finanziario pluriennale europeo 2021-2027 e l'azione esterna

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la proposta di quadro finanziario pluriennale europeo 2021-2027<sup>97</sup>. La discussione sul futuro budget europeo avviene in un momento delicato per l'Unione: minacciata al suo interno da una profonda crisi di legittimità, che nella Brexit ha assunto la forma più compiuta e definitiva, ma che attraversa quasi tutti i paesi con la crescita di movimenti populistici di destra. La loro affermazione, anche sul piano elettorale, avviene cavalcando crisi costruite più che reali, come quella dei migranti, alle quali l'UE non è stata in grado di dare una risposta unitaria e coerente con quella che, almeno sulla carta, dovrebbe essere la sua vocazione per il rispetto e la promozione dei diritti umani fondamentali. Allo stesso tempo, rispetto alle crisi sociali ed economiche, le risposte appaiono inadeguate: la crescita economica troppo lenta e le ricette di austerità aumentano le disuguaglianze interne e impediscono la creazione di occupazione stabile. Le sfide arrivano anche dal contesto internazionale: chiusure commerciali, cambiamenti climatici e dinamiche demografiche, pressione migratoria, limitazione delle libertà civili e politiche, tensioni geopolitiche e conflitti, anche vicini ai confini europei, richiedono una risposta efficace e unitaria che al momento non si manifesta, contestualmente a una diminuita capacità di svolgere

un ruolo di attore globale in uno scenario geopolitico internazionale in continua evoluzione e in direzione multipolare.

### BOX 5

#### L'UE E L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO

Nel 2017 l'insieme dei paesi membri dell'UE e le istituzioni europee si sono confermate come il principale erogatore di aiuto pubblico allo sviluppo a livello mondiale con 76,6 miliardi di euro, ovvero lo 0,50% del reddito nazionale lordo europeo. Le sole istituzioni europee sono passate da una spesa di APS di 12,32 miliardi del 2015 a una stima di 14,51 miliardi di euro per il 2018. Rispetto a questi ultimi, il canale quasi esclusivo di erogazione è quello bilaterale (14,20 miliardi di euro rispetto ai 307,08 milioni di euro del canale multilaterale).

Fonte: dati OECD-DAC, prezzi correnti, visitato il 29/5/2019

Le risposte alle sfide globali tratteggiate richiedono un approccio nuovo alle politiche di sviluppo, in grado di andare oltre la tradizionale distinzione tra ambito domestico e internazionale e di offrire nuovi obiettivi ambiziosi e strategie efficaci. La nuova Agenda di sviluppo sostenibile<sup>98</sup> rappresenta indubbiamente un passo positivo nella direzione auspicata, seppur la vera sfida consista nella sua coerente implementazione che richiede impegno politico e leadership, approcci integrati all'implementazione, una visione intergenerazionale, continue analisi sugli impatti delle politiche, coordinamento politico e istituzionale, il coinvolgimento delle istituzioni locali

<sup>97</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a modern budget for a union that protects, empowers and defends the Multiannual Financial Framework for 2021-2027 com/2018/321 final

<sup>98</sup> <http://asvis.it/agenda-2030/>

e dei vari stakeholder nonché il monitoraggio degli avanzamenti<sup>99</sup>. La necessità del superamento dei confini tra azione esterna e interna e l'importanza di orientare tutte le politiche europee verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile è riconosciuta dal nuovo consenso europeo sullo sviluppo del 2017<sup>100</sup> che aggiorna la visione comune sullo sviluppo alla luce della nuova Agenda di sviluppo sostenibile 2030 ed è catturata anche in un altro documento fondamentale: la strategia globale europea per la politica estera e di sicurezza<sup>101</sup>. Entrambi i documenti allargano lo spettro e gli obiettivi della politica esterna e di sviluppo europea includendo temi come i beni pubblici globali<sup>102</sup>, la sicurezza interna, la cooperazione con i blocchi regionali, l'approccio integrato ai conflitti e la resilienza delle società<sup>103</sup>. Allo stesso tempo, l'allargamento della sfera di interessi esterni europei rappresenta un potenziale rischio per la cooperazione allo sviluppo la cui importanza relativa potrebbe diminuire costretta all'interno di una visione che vede l'UE dare priorità ai propri interessi quali la sicurezza, la migrazione, il clima, il commercio, ecc<sup>104</sup>. La stessa strategia globale europea chiede una riforma della politica europea di sviluppo per renderla più efficace nel promuovere gli interessi dell'Unione<sup>105</sup>.

In questo quadro, la cooperazione allo sviluppo dell'UE, al pari di quella dei suoi stati membri, si trova ad affrontare sfide di significativa portata. Da un lato la necessità di ripensare il proprio ruolo alla luce delle nuove strategie di sviluppo globale, l'Agenda 2030, che non solo ha aumentato significativamente il numero di obiettivi rispetto ai Millennium Development Goals (MDGs) - ampliando e aumentando anche la domanda di risorse - ma ha introdotto un approccio globale chiamando in causa in modo ancora più forte, come abbiamo visto, il tema della coerenza delle politiche interne con gli obiettivi di sviluppo.

Le recenti innovazioni introdotte nell'aiuto pubblico allo sviluppo hanno creato nuovi meccanismi per la cooperazione internazionale: fondi fiduciari, un ruolo sempre più importante delle agenzie europee e delle istituzioni finanziarie di sviluppo, nonché un crescente ruolo del settore privato e della finanza mista con l'obiettivo di aumentare la mobilitazione delle risorse e una conseguente e progressiva ridefinizione di cosa sia aiuto pubblico allo sviluppo. Tuttavia, ancora non emerge una chiara strategia per la cooperazione pubblica

allo sviluppo europea che chiarisca in che modo essa debba contribuire al raggiungimento degli SDGs<sup>106</sup>. Tutto questo ha delle significative implicazioni sul negoziato per lo strumento finanziario esterno, aprendo a diverse possibilità e rischiose commistioni con priorità di agenda esterna che possono, sulla carta e operativamente, confliggere con gli obiettivi di sviluppo come il caso delle migrazioni ha mostrato chiaramente negli anni recenti.

Tale complessità si riflette nel negoziato sul prossimo quadro finanziario pluriennale, in particolare per quanto riguarda gli strumenti finanziari esterni (*External Financial Instruments*), alla luce della necessità di tradurre la nuova visione in piani di azione concreti. La valutazione intermedia di questi strumenti nell'ambito del quadro finanziario attuale (2014-2020)<sup>107</sup> ha sottolineato la necessità di una profonda riorganizzazione dell'architettura finanziaria esterna richiamando all'esigenza di una maggiore flessibilità e semplificazione. Due caratteristiche che, seppur attraenti dal punto di vista politico, possono rappresentare anche dei rischi in termini di controllo democratico, monitoraggio e coerenza con gli obiettivi generali che devono essere ben pesati.

#### BOX 6

#### **QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 E AZIONE ESTERNA IN CIFRE ?**

Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 prevede una spesa complessiva di 1135 miliardi di euro (prezzi correnti), vale a dire l'1.11% del Reddito nazionale lordo dei 27 Paesi dell'UE. È organizzata in sette macro-capitoli di spesa (Tabella 15). Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) è previsto nel titolo VI del nuovo budget (Neighbourhood and the world) che comprende altri programmi tra i quali quello dell'aiuto umanitario, dell'assistenza pre-adesione, politica estera e di sicurezza comune e strumenti fuori budget come la European Peace Facility e l'Emergency aid reserve. Il titolo VI del budget (ex Titolo IV nel MFF 2014-2020, "Global Europe") prevede una cifra di spesa complessiva di 108,928 miliardi di euro, ovvero il 9.6% del totale. Il NDICI rappresenta l'82% circa del capitolo di spesa dell'azione esterna (Capitolo 6: Vicinato e mondo).

<sup>99</sup> OECD, Policy Coherence for Sustainable Development 2017 eradicating poverty and promoting prosperity, 2017, p.20.

<sup>100</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en)

<sup>101</sup> [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en)

<sup>102</sup> Mariella Di Ciommo, Andrew Sherriff e Jean Bossuyt, The Dynamics of EU budget negotiations for external action. Towards a "single" instrument? ECDPM Briefing note n°99, dicembre 2017, p.3.

<sup>103</sup> Clare Castillejo e Mikaela Gavvas (ODI), Mariella Di Ciommo and Meritxell Sayós Monràs (ECDPM), Niels Keijzer (DIE), The European Union's next Multiannual Financial Framework: Prospects and Challenges for EU Development Cooperation, European Think Tanks Group, 2018, p.4.

<sup>104</sup> Jean Bossuyt, Andrew Sherriff, Marc de Tollenaere, Pauline Veron, Meritxell Sayós Monràs, Mariella Di Ciommo Strategically financing an effective role for the EU in the world: first reflections on the next eu budget, ECDPM, settembre 2017, p.5.

<sup>105</sup> Clare Castillejo e Mikaela Gavvas (ODI), Mariella Di Ciommo and Meritxell Sayós Monràs (ECDPM), Niels Keijzer (DIE), The European Union's next Multiannual Financial Framework: Prospects and Challenges for EU Development Cooperation, op. cit., p. 11.

<sup>106</sup> Clare Castillejo (ODI), Niels Keijzer (DIE), Oscar Chmiel (University of Wrocław), Mariella Di Ciommo (ECDPM), Juha Jokela (FIIA), Erik Lundsgaarde (DIIS), Iliana Olivivi e Aitor Perez (Elcano Royal Institute) Sanne Thijssen (ECDPM), Julie Vaillie (IDDRI), Zsuzsanna Vegh (European University Viadrina), Bernardo Venturi (IAI), Financing EU external action understanding member state priorities, ETTG, dicembre 2018, p.12.

<sup>107</sup> Commissione Europea, Coherence Report – Insights from the External Evaluation of the External Financing Instruments Final Report, luglio 2017.

TABELLA 15

## Stanziamiento Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (prezzi correnti, miliardi di euro)

Capitoli di spesa	Previsione di spesa	% sul totale
Mercato singolo, innovazione digitale	166,30	14,7%
Valori e coesione	391,97	34,5%
Risorse naturali e ambiente	336,62	29,7%
Migrazione e gestione dei confini	30,83	2,7%
Sicurezza e difesa	24,32	2,1%
Vicinato e il mondo	108,92	9,2%
Amministrazione pubblica europea	75,60	6,7%

Fonte: Matthew Parry, Magdalena Sapala, 2021-2027 multiannual financial framework and new own resources Analysis of the Commission's proposal, European Parliamentary Research Service (EPRS), Luglio 2018.

## 7. Il singolo strumento esterno e la cooperazione allo sviluppo

Al fine di assicurare un'architettura finanziaria in linea con gli obiettivi di un'azione esterna più strategica coerente e reattiva, nell'ambito del negoziato sul prossimo Quadro Pluriennale finanziario europeo, la Commissione ha avanzato una proposta di riorganizzazione degli strumenti di finanziamento esterno proponendo un accorpamento sotto un unico regolamento degli 11 strumenti esistenti<sup>108</sup> nell'attuale quadro finanziario pluriennale (2014-2020). L'obiettivo della Commissione è quello di semplificare la struttura dell'architettura finanziaria dell'azione esterna europea rimuovendo barriere artificiali tra i vari strumenti, razionalizzando la gestione migliorando il controllo e diminuendo, allo stesso tempo, il carico amministrativo che grava sulle istituzioni europee e i paesi membri<sup>109</sup>. Il nuovo strumento, quello di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDCI*)<sup>110</sup>, avrebbe una dotazione di 89,2 miliardi di euro<sup>111</sup>, articolandosi su tre pilastri: programmi geografici (68

miliardi di euro), programmi tematici (7 miliardi di euro), azioni di risposta rapida (4 miliardi di euro) a cui si aggiunge una riserva per le sfide e le priorità emergenti (10,2 miliardi di euro)<sup>112</sup>. Il 92% di queste risorse previste dal regolamento rispondono ai criteri per l'aiuto pubblico allo sviluppo definiti in ambito OECD-DAC.

### BOX 7

#### FLESSIBILITÀ A SPESE DI IMPATTO E TRASPARENZA?

In relazione all'analisi dei rischi e delle opportunità connesse a strumenti finanziari esterni più flessibili e semplificati è utile richiamare il caso del Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa (EU Emergency Trust Fund). Lanciato durante il Vertice euro-africano sulle migrazioni de La Valletta nel 2015 con l'obiettivo di indirizzarsi alle cause profonde delle migrazioni cosiddette irregolari, prevedeva una dotazione di 4 miliardi di euro per la stragrande maggioranza provenienti dal Fondo europeo di sviluppo. Nella visione della UE e dei suoi paesi membri, il Fondo doveva essere uno strumento flessibile in grado di rispondere in modo efficace e più rapido all'evoluzione delle dinamiche migratorie e di conflitto nel continente. L'EUTF è stato tuttavia fortemente criticato sia causa dell'utilizzo di fondi di

<sup>108</sup> La proposta prevede anche l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo (FES/EDF) all'interno del budget europeo.

<sup>109</sup> Matthew Parry, Magdalena Sapala, 2021-2027 multiannual financial framework and new own resources Analysis of the Commission's proposal, European Parliamentary Research Service (EPRS), luglio 2018, p.6.

<sup>110</sup> Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, [sec(2018) 310 final] - [swd(2018) 337 final], com(2018) 460 final 2018/0243 (cod), Brussels, 14 giugno 2018.

<sup>111</sup> Matthew Parry, Magdalena Sapala, 2021-2027 multiannual financial framework and new own resources Analysis of the Commission's proposal, op. cit., p.2.

<sup>112</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, op. cit., p.31.

aiuto pubblico allo sviluppo per obiettivi securitari, come il freno e controllo dei flussi migratori, sia per la condizionalità degli stessi all'azione repressiva da parte dei paesi origine e transito dei migranti che, infine, per le procedure flessibili che hanno condotto a eludere controlli fondamentali così come la violazione di importanti principi dell'efficacia. Riguardo alla semplificazione delle procedure, in una relazione speciale sull'EUTF, la Corte dei Conti europea ha sottolineato come se "nel complesso, [l'EUTF] è riuscito ad accelerare la firma dei contratti e l'erogazione degli anticipi, i progetti incontrano difficoltà analoghe a quelle degli strumenti tradizionali, che ne ritardano l'attuazione". Riguardo invece all'efficacia degli interventi, sempre la Corte dei Conti afferma: "La Commissione non ha analizzato approfonditamente e quantificato i bisogni che il fondo fiduciario avrebbe dovuto soddisfare, né gli strumenti a sua disposizione".

I programmi geografici comprendono attività di cooperazione nazionali e multinazionali nelle aree di vicinato<sup>113</sup>, Africa Sub-Sahariana, Asia e Pacifico, Caraibi e America Latina, mentre i programmi tematici riguardano azioni connesse al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello mondiale: diritti umani e democrazia, organizzazioni della società civile, stabilità e pace e sfide globali. Le azioni di risposta rapida hanno l'obiettivo di un intervento tempestivo al fine di a) contribuire alla stabilità e alla prevenzione dei conflitti in situazioni di urgenza, crisi emergenti, crisi e post-crisi; b) contribuire a rafforzare la resilienza degli stati, delle società delle comunità e dei singoli individui e a collegare gli aiuti umanitari con l'azione per lo sviluppo; c) rispondere alle necessità e alle priorità della politica estera<sup>114</sup>. Queste ultime, come abbiamo visto, comprendono temi come il commercio, il cambiamento climatico e le migrazioni<sup>115</sup>. Di particolare interesse è il fondo di riserva per le sfide emergenti. Questa riserva di fondi (art. 15) non allocata preventivamente, che nella proposta della commissione ammonterebbe a 10,2 miliardi di euro, dovrebbe servire ad a) assicurare una risposta appropriata dell'Unione in caso di circostanze impreviste; b) rispondere a nuove esigenze o sfide emergenti, come quelle ai confini dell'Unione o dei paesi limitrofi, legate a situazioni di crisi e post-crisi, o alla pressione migratoria; c) promuovere nuove iniziative

o priorità dell'Unione o internazionali<sup>116</sup>. Alla vigilia della pubblicazione della proposta del nuovo quadro finanziario pluriennale, il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, e il commissario europeo per il bilancio, Günther Oettinger, avevano suggerito che questa riserva ammontasse addirittura al 20% del totale dello strumento esterno<sup>117</sup>: un proposta fortemente criticata dalla società civile che ha sottolineato il rischio di una mancanza di trasparenza, accountability ed efficace controllo del Parlamento e dei paesi membri<sup>118</sup>. A differenza del Fondo europeo di sviluppo, infatti, la cui riserva finanziaria non allocata può essere utilizzata solamente per scopi definiti dall'accordo di Cotonou – alleggerimento del debito, shock esogeni, motivi umanitari di emergenza e post emergenza<sup>119</sup> - il Fondo di riserva non è al momento vincolato a scopi specifici che non dovrebbero uscire dal perimetro dello sviluppo e dell'assistenza umanitaria. In un rapporto congiunto della Commissione Sviluppo e di quella Affari Esteri<sup>120</sup>, il Parlamento europeo ha proposto una riduzione a 7 miliardi del suddetto fondo, chiedendo contestualmente un aumento della dotazione complessiva del NDICI a 93,15 miliardi di euro, un aumento del 4,4% rispetto alla proposta della Commissione<sup>121</sup>.

<sup>113</sup> Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica di Moldova, Marocco, Territori Palestinesi Occupato, Siria, Tunisia, Ucraina.

<sup>114</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, op. cit., p.30.

<sup>115</sup> Commissione europea, Allegati della proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (sec(2018) 310 final) - {swd(2018) 337 final}, 14 giugno 2018, p. 16.

<sup>116</sup> Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, p.38.

<sup>117</sup> [https://www.politico.eu/wpcontent/uploads/2018/03/AnnextoJunckerEUBudgetLetter.pdf?utm\\_source=POLITICO.EU&utm\\_campaign=4V1f72ed7a2-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2018\\_03\\_05&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_10959edeb5-46f72ed7a2-190125213](https://www.politico.eu/wpcontent/uploads/2018/03/AnnextoJunckerEUBudgetLetter.pdf?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=4V1f72ed7a2-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_05&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-46f72ed7a2-190125213)

<sup>118</sup> CONCORD's concerns and redlines on the European Commission proposal for a single External Instrument, Aprile 2018, p.2.

<sup>119</sup> Oxfam, MFF and the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI), Oxfam's Position Paper, Agosto 2018, p.3.

<sup>120</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-627.790+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

<sup>121</sup> Beatrix Immenkamp, A new neighbourhood, development and international cooperation instrument. Proposal for a new regulation, op. cit., p.9.

TABELLA 16

**Strumenti esterni esistenti (2014-2020) e proposti (2014-2020)**

<b>Strumenti azione esterna 2014-2020 Capitolo IV: europa globale</b>	<b>Strumenti azione esterna 2021-2027 Capitolo VI: vicinato e mondo</b>
<b>AZIONE ESTERNA</b>	
Strumento di Cooperazione allo sviluppo (DCI)	Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI)
Strumento europeo di Vicinato (ENI)	-
Strumento di Partnership per la cooperazione con i Paesi terzi (PI)	-
Strumento europeo per la Democrazia e Diritti Umani (EIDHR)	-
Strumento per contribuire alla Stabilità e alla Pace (IcSP)	-
Fondo Europeo di Sviluppo (EDF) – Off budget	-
Strumento per la Cooperazione per la Sicurezza Nucleare (INSC)	-
Fondo europeo per lo Sviluppo Sostenibile (EFSD)	-
Mando dei prestiti esterni (ELM)	-
Fondo di Garanzia per l’Azione Esterna	-
Assistenza Macro-Finanziaria	-
Territori e Paesi d’Oltremare	Cooperazione con la Groenlandia e i Territori e Paesi d’Oltremare
Cooperazione con la Groenlandia	-
Aiuto Umanitario	Aiuto Umanitario
Politica Estera e di Sicurezza comune	Politica Estera e di Sicurezza comune
Supporto alla Comunità Turco-Cipriota	Supporto alla Comunità Turco-Cipriota
<b>ASSISTENZA PRE-ADESIONE</b>	
Strumenti per l’Assistenza Pre-Adesione (IPA)	Strumenti per l’Assistenza Pre-Adesione (IPA)
<b>STRUMENTI ESTERNI AL MFF</b>	
Riserva aiuto di emergenza	Riserva aiuto di emergenza
<b>OFF-BUDGET</b>	
Operazioni di politica estera e sicurezza con implicazioni per la difesa (Meccanismo di Athena)	Finanziamento europeo per la Pace (EPF)
Fondo europeo di Sviluppo (incluso il Fondo Africano per la Pace (APF))	

Fonte: Alexei Jones, Mariella Di Ciommo, Meritxell Sayós Monràs, Andrew Sherriff e Jean Bossuyt, Aiming high or falling short? a brief analysis of the proposed future EU budget for external action, op. cit., p.3.

## BOX 8

**L'ITER DI APPROVAZIONE DEL NDICI E LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il 14 giugno 2018 la Commissione europea ha pubblicato la sua proposta di regolamento per lo strumento di Vicinato, Sviluppo e Cooperazione Internazionale (NDICI) (COM(2018)460). La proposta è stata presa in carico dalla Commissione sviluppo (DEVE) e Affari Esteri (AFET) del Parlamento europeo che hanno lavorato congiuntamente a un rapporto poi adottato durante una sessione congiunta delle due commissioni il 4 marzo 2019. Le proposte di emendamento avanzate dalle commissioni parlamentari riguardano tre macro-aree: migliorare la governance e un ruolo più forte del Parlamento; più chiari e distinti obiettivi delle varie politiche; correzioni al bilancio. Le Commissioni bilancio, cultura, ambiente, diritti delle donne e uguaglianza di genere, commercio internazionale e libertà civili, giustizia e affari interni hanno adottato le loro opinioni. Il Parlamento europeo ha accettato la proposta del singolo strumento, tuttavia chiedendo un suo ruolo più forte nelle scelte implementative. Ha chiesto inoltre un aumento del budget di circa 4 miliardi di euro rispetto alla proposta della commissione (da 89,2 a 93.1 miliardi di euro), l'incremento dei fondi dedicati ad attività su diritti umani e democrazia, l'aumento di percentuale di risorse "daccabili" e di quelle destinate al contrasto ai cambiamenti climatici e a programmi di cooperazione ambientale. Infine, il Parlamento europeo ha chiesto di stabilire dei "mainstreaming target" su genere e clima oltre che ridurre a 7 miliardi di euro le risorse per il Fondo di riserva. Durante la sessione plenaria del 27 marzo 2019, il Parlamento europeo ha licenziato in prima lettura la sua posizione. Parallelamente, i negoziati continuano ad andare avanti nel Consiglio europeo attraverso gruppi di lavoro ad hoc e su diversi punti ancora manca consenso essendo, in parte, vincolati alla discussione complessiva sul quadro finanziario pluriennale. Avendo mancato l'obiettivo di chiudere il negoziato prima delle elezioni europee, è molto probabile che un accordo finale non verrà raggiunto prima del Consiglio europeo di ottobre o dicembre prossimi. Secondo CONCORD, la confederazione

europea delle ONG, la posizione del Parlamento è migliorativa rispetto alla proposta originale e un passo nella giusta direzione.

Fonte: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-ndici>

La proposta della Commissione per lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale pone una forte enfasi sui programmi geografici<sup>122</sup>, rispetto a quelli tematici che prevedono uno stanziamento di 7 miliardi di euro, l'8% del totale previsto per l'NDICI, in diminuzione rispetto al 15% dell'attuale piano pluriennale finanziario (2014-2020)<sup>123</sup>. Secondo alcune organizzazioni della società civile, la priorità data all'approccio geografico rispetto a quello tematico rischia di non sostenere adeguatamente settori di intervento fondamentali per lo sviluppo delle comunità nei paesi poveri ma che possono non necessariamente essere prioritari per i paesi beneficiari: sanità, sicurezza alimentare, giustizia di genere, partecipazione civica, lotta alle disuguaglianze sociali ed economiche<sup>124</sup>. I programmi tematici dovrebbero perciò svolgere un ruolo essenziale di riequilibrio nei vari settori di intervento. Un punto di vista istituzionale sulla questione sottolinea come le priorità tematiche si articolino spesso su scala regionale comportando una gestione più complessa. Per questo motivo sono preferibili per settori quali, ad esempio, i diritti umani che possono presentare delle criticità nei confronti dei Paesi beneficiari. Tuttavia, l'adozione di un criterio geografico non esclude quello tematico attraverso la selezione di specifici settori di intervento quali, ad esempio, la sicurezza alimentare.

L'attuale proposta della commissione per un singolo strumento di azione esterna contiene pochissime quote percentuali (*earmarked*), non vincolanti, da destinare a specifici settori nel quadro delle priorità geografiche e tematiche<sup>125</sup>. A differenza del precedente quadro pluriennale, che stanziava 8 miliardi di euro, l'attuale proposta a malapena menziona (Annex 3) l'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare e nutrizionale. Questa maggiore flessibilità allo stesso tempo rischia di impattare negativamente sul finanziamento di alcuni ambiti di intervento. Oltre a chiedere un aumento percentuale dei fondi eleggibili come APS (dal 92% della proposta della Commissione al 95%), il Parlamento europeo ha chiesto di aumentare ed estendere le quote

<sup>122</sup> I programmi geografici sono mirati a sette aree prioritarie di intervento, in linea con i cinque pilastri del nuovo consenso europeo sullo sviluppo (persone, prosperità, pianeta, pace e partnership): *good governance*, democrazia, *rule of law* e diritti umani; sradicamento della povertà, lotta alle disuguaglianze e sviluppo umano; migrazione e mobilità; ambiente e cambiamento climatico; crescita inclusiva e sostenibile e lavoro dignitoso; sicurezza, stabilità e pace; partnership. Beatrix Immenkamp, A new neighbourhood, development and international cooperation instrument. Proposal for a new regulation, European Parliamentary Research Service (EPRS), marzo 2019, p.6.

<sup>123</sup> Il calcolo è realizzato considerando l'European Development Fund (EDF), il Development Cooperation Instrument (DCI) e l'European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). Concord, Making the EU commitments a reality through smart programming, novembre 2018.

<sup>124</sup> Oxfam, MFF and the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI), op. cit. Si veda inoltre Concord, Making the EU commitments a reality through smart programming, op. cit.

<sup>125</sup> A causa della netta differenza nella proposta di architettura del finanziamento esterna attuale rispetto al Quadro Pluriennale in corso (2014-2020) è difficile realizzare un confronto. Tuttavia, a titolo di esempio, il Development Cooperation Instrument (DCI), lo strumento di cooperazione più importante, conteneva molti riferimenti a percentuali vincolanti (almeno 20% per climate change, almeno il 20% su salute ed educazione, almeno il 25% dei programmi su beni pubblici globali e sfide doveva essere destinato ad azioni per il contrasto dei cambiamenti climatici ecc.). Alexei Jones, Mariella Di Ciommo, Meritxell Sayós Monrás, Andrew Sherriff e Jean Bossuyt, Aiming high or falling short? a brief analysis of the proposed future eu budget for external action, Briefing Note N° 104, settembre 2018, p.11.

TABELLA 17

### Attuale proposta di allocazione per il programma NDICI (impegni, prezzi correnti, milioni di euro)

NDICI	2014-2020 Eu-27 stimati	2021-2027 Eu-27 proposti	% di variazione
Programmi geografici	57.568	68.000	18%
Vicinato	17.693	22.000	24%
Africa Sub-Sahariana	26.097	32.000	23%
Asia e Pacifico	9.819	10.000	2%
America e Caraibi	3.959	4.000	1%
Programmi tematici	9.139	7.000	-23%
Diritti umani e democrazia	1.302	1.500	15%
Organizzazioni della società civile	1.414	1.500	6%
Stabilità e pace	706	1.000	42%
Sfide globali	5.716	3.000	-48%
Risposta rapida	3.407	4.000	17%
Fondo di riserva sfide emergenti	6.869	10.000	
<b>Totale</b>	<b>70.114</b>	<b>89.200</b>	<b>27%</b>

Fonte: Beatrix Immenkamp, A new neighbourhood, development and international cooperation instrument. Proposal for a new regulation, op. cit., p.3.

percentuali<sup>126</sup>, in linea il Gender Action Plan II adottato dall'Unione Europea, dedicando l'85% del budget complessivo NDICI a progetti che abbiamo come principale obiettivo, o uno dei più rilevanti, l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle ragazze<sup>127</sup>, oppure destinando almeno il 30% delle risorse ai cambiamenti climatici con un ulteriore 15% per programmi ambientali<sup>128</sup>.

#### BOX 9

#### LA POSIZIONE DELL'ITALIA SUL NDICI

A livello di paesi membri esiste un sostanziale accordo sulla necessità di riformare l'attuale architettura finanziaria esterna. Le divergenze, tuttavia, emergono sui possibili risultati. Ciò è dovuto in parte agli interessi nazionali e alle relative contingenze politiche, che sono il prodotto delle

principali iniziative di azione esterna degli ultimi anni dove le scelte di implementazione dovute a contingenze politiche, vedi l'EUTF ad esempio, hanno guidato la strategia e non il contrario. L'analisi delle posizioni dei singoli paesi membri rispetto all'architettura finanziaria per l'azione esterna va inoltre inserita nel dibattito più ampio sul futuro budget europeo e riflette la politica domestica e i suoi assetti di potere. L'Italia ben rappresenta la complessità politica nella quale i negoziati si realizzeranno. Riguardo alla nuova architettura finanziaria esterna, il nostro Paese ha accolto positivamente la razionalizzazione degli strumenti e la fusione in un singolo strumento esterno (NDICI), incluso il Fondo europeo per lo sviluppo, esprimendo tuttavia alcune perplessità riguardo all'integrazione dello strumento di vicinato. Rispetto all'utilizzo dei fondi esterni per le migrazioni, ad esempio, la Commissione ha proposto di vincolarne il 10%

<sup>126</sup> Nell'attuale proposta della Commissione si prevede di aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo per i Paesi meno avanzati (PMA) attestandosi allo 0.2% del rapporto APS/RNL. Si prevede inoltre di destinare il 20% dell'aiuto allo sviluppo umano e all'inclusione sociale (incluso l'equità di genere e l'empowerment femminile), di destinare il 25% delle risorse ai cambiamenti climatici e di destinare almeno il 10% alle cause profonde dell'immigrazione irregolare.

<sup>127</sup> Beatrix Immenkamp, A new neighbourhood, development and international cooperation instrument. Proposal for a new regulation, op. cit., p.9.

<sup>128</sup> Ibidem.

all'azione sulle cause profonde dell'immigrazione cosiddetta "irregolare", ma l'Italia e altri paesi, tra i quali Danimarca e Olanda, chiedono il 20%. Visioni diverse all'interno del gruppo di paesi che sostengono un rafforzamento del nesso sicurezza-migrazione e sviluppo nell'azione esterna sussistono sulle modalità: l'Italia, da questo punto di vista, predilige il modello del Trust Fund, sostituendo però il sistema dei finanziamenti ad hoc, sulla base degli impegni, con meccanismi che garantiscano una maggiore prevedibilità dei finanziamenti<sup>129</sup>. Rispetto all'area pace e sicurezza c'è un forte dibattito sul ruolo che può svolgere l'aiuto pubblico allo sviluppo. Da questo punto di vista il nostro Paese, pur accogliendo positivamente un'integrazione tra gli obiettivi di pace, sicurezza e sviluppo, sottolinea come quest'ultimo debba rimanere un'area a sé stante, con i suoi propri approcci e obiettivi. Infine, sui cambiamenti climatici emerge una posizione conservativa del nostro Paese che sottolinea come la questione debba essere affrontata fuori dal negoziato MFF e l'importanza che gli obiettivi di de-carbonizzazione non confliggano con gli interessi delle industrie italiane.

Fonte: Clare Castillejo (ODI), Niels Keijzer (DIE), Oscar Chmiel (University of Wrocław), Mariella Di Ciommo (ECDPM), Juha Jokela (FIIA), Erik Lundsgaarde (DIIS), Iliana Olivé and Aitor Perez (Elcano Royal Institute) Sanne Thijssen (ECDPM), Julie Vaile (IDDRI), Zsuzsanna Vegh (European University Viadrina), Bernardo Venturi (IAI), Financing EU external action understanding member state priorities, op. cit.

## 8. Migrazioni, cooperazione allo sviluppo e azioni esterne dell'Unione europea

Tra le poche indicazioni di quote percentuali (*earmarked*) da destinare a specifici ambiti di intervento, la proposta della Commissione prevede di dedicare il 10% dei fondi NDICI al contrasto delle "cause profonde delle migrazioni irregolari e degli spostamenti forzati e al supporto della governance e della gestione delle

migrazioni incluso la protezione dei diritti dei rifugiati e dei migranti"<sup>130</sup>. Questa previsione è una logica conseguenza del ruolo preminente che le migrazioni hanno svolto nell'azione esterna e di sviluppo dell'UE e dei suoi paesi membri a partire dalla crisi dei rifugiati del 2014-2015. La svolta securitaria in materia di migrazioni si è realizzata con l'adozione dell'Agenda europea delle migrazioni del 2015<sup>131</sup> cui sono seguite una serie di iniziative, anche di carattere legislativo, mirate al "contrasto" del fenomeno migratorio considerato "insostenibile" per i Paesi europei. Le dimensioni esterna ed interna di queste politiche risultano strettamente interconnesse. Non a caso, il nuovo quadro finanziario pluriennale prevede un'architettura di finanziamento complementare e, in parte, sovrapponibile<sup>132</sup>. Infatti, un'analisi esaustiva della dimensione esterna delle migrazioni nel budget europeo, che va oltre lo scopo di questo lavoro, andrebbe realizzata prendendo in considerazione i tre capitoli di spesa: il capitolo VI "Vicinato e mondo" (in particolare lo strumento del NDICI); il Capitolo IV "Migrazione e gestione delle frontiere" (in particolare il Fondo Asilo, migrazione e integrazione -AMF e il Fondo gestione integrata delle frontiere); il Capitolo V "Sicurezza e difesa (in particolare il Fondo Sicurezza interna)"<sup>133</sup>. La previsione di uno specifico capitolo del budget europeo dedicato alla migrazione e alla gestione delle frontiere, con un incremento del 207% delle risorse rispetto al precedente budget pluriennale, non solo è un forte segnale politico ma implica anche una ridefinizione complessiva tra budget interno ed esterno e la loro governance dell'azione europea sulle migrazioni<sup>134</sup>. Senza sottovalutare la possibilità di utilizzare risorse interne da dedicare all'azione esterna in materia di migrazione (ad esempio i fondi sui rimpatri, riammissioni e reintegrazioni dell'AMF)<sup>135</sup>, in questo lavoro analizzeremo il finanziamento alle politiche migratorie esterne contenuto nel NDICI.

Le migrazioni sono una priorità sia all'interno del pilastro geografico, sia di quello tematico (menzionata come una delle sfide globali). Nella valutazione di impatto che ha accompagnato la proposta della Commissione possiamo leggere: "sulla migrazione, mentre numerosi strumenti ad hoc, come l'EUTF, hanno supportato l'azione dell'Ue in questo settore, lo strumento più ampio [garantirebbe] una completa copertura geografica"<sup>136</sup>. Le flessibilità garantite dall'introduzione

<sup>129</sup> Governo italiano, Addendum to the Italian position document "Multiannual Financial Framework: a strategic tool for meeting the goals of the European Union", giugno 2018. [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/06/addendum\\_qfp\\_final.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/06/addendum_qfp_final.pdf)

<sup>130</sup> Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, op. cit.

<sup>131</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration, Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

<sup>132</sup> Anna Knoll, Pauline Veron, Migration and the next long-term budget: key choices for external action, Discussion Paper n°250, ECDPM, marzo 2019.

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> Ivi, p.2.

<sup>135</sup> Per un'analisi approfondita delle interconnessioni e delle potenziali criticità dal punto di vista della governance, della complementarità, del controllo, della coerenza si veda Anna Knoll, Pauline Veron, Migration and the next long-term budget: key choices for external action, op. cit.

<sup>136</sup> European Commission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, Brussels, 14.6.2018 SWD(2018) 337 final, p.19.

dello strumento di risposta rapida e dal fondo di riserva per le sfide emergenti ampliano significativamente la possibilità di spesa nel settore migratorio. Al momento non esiste una chiara definizione della spesa in migrazione oltre la vaga nozione delle “cause profonde dell’immigrazione irregolare e degli spostamenti forzati”. Ciò rende complessa una comparazione tra l’attuale budget e quello futuro. Tuttavia, con questa riserva in mente, una stima approssimativa della spesa esterna in migrazione nel prossimo budget europeo potrebbe ammontare a 23,1 miliardi di euro, rispetto agli 8,6 miliardi<sup>137</sup> dell’attuale quadro pluriennale<sup>138</sup>.

Rispetto alla quota del 10% prevista dal regolamento NDICI non è chiaro se sia minima o massima e quindi, dato anche il contesto politico attuale, non è da escludere che in corso di negoziato possa essere aumentata. Non solo, i fondi flessibili sopra menzionati potrebbero in teoria, seppur alquanto improbabile, essere completamente, o in larga parte, dedicati allo scopo di ridurre la “pressione migratoria”.

#### BOX 10

### ANDARE OLTRE L’APPROCCIO ALLE CAUSE PROFONDE

La crisi dei rifugiati del 2014-2015 ha accelerato la svolta in termini repressivi e securitari delle politiche europee in materia di immigrazione. In termini generali, tale approccio prevede il rafforzamento degli strumenti di politica esterna dell’Unione, in particolare della cooperazione allo sviluppo e del dialogo tecnico e politico, per meglio rispondere agli obiettivi di politica interna mirati al contrasto della cosiddetta “immigrazione irregolare”.

Una delle azioni chiave della nuova strategia europea è quella di intervenire sulle cosiddette “cause profonde” delle migrazioni sulla base del principio “more for more”, ovvero più risorse a fronte di un maggiore impegno nel fermare i migranti. Oltre alla evidente condizionalità che accompagna gli aiuti, commisurati allo sforzo dei Paesi beneficiari nel fermare le migrazioni – che rappresenta una priorità del donatore, non certo del Paese beneficiario – sorgono dubbi anche riguardo al reale impatto dell’APS nella capacità, a breve termine, di fermare i flussi. Non vi è alcuna relazione causa effetto, almeno nel breve periodo, tra l’aumento dello sviluppo economico e il freno dei flussi migratori. Al contrario, per quanto riguarda i paesi a basso reddito, che sono poi i principali destinatari della cooperazione

allo sviluppo in “soccorso” delle cause profonde delle migrazioni, vale l’esatto contrario: l’aumento del reddito determina una maggiore propensione a migrare. Tuttavia, è difficile valutare senza adeguate evidenze empiriche l’impatto di medio-lungo termine dello sviluppo economico sulle migrazioni.

Piuttosto che a un effettivo sforzo di andare a risolvere i problemi che determinano, ad esempio spostamenti forzati quali conflitti e catastrofi naturali assistiamo a un utilizzo dell’aiuto pubblico allo sviluppo di natura prettamente propagandistica che serve a gestire in chiave emergenziale un fenomeno come quello migratorio. Oltre al problema dell’efficacia esiste quindi un problema importante riguardo ad altri aspetti: la condizionalità degli aiuti e il loro utilizzo a fini securitari e non di sviluppo come prevedono i trattati internazionali, a partire da quelli europei.

Inoltre, la retorica della “cause profonde” passa un messaggio sbagliato: le migrazioni non sono un problema di sviluppo, bensì una loro risposta, laddove le politiche non arrivano. C’è l’esigenza di raccontare la migrazione per quello che è: parte dei processi di sviluppo e non la loro esternalità negativa. I fattori che determinano la scelta di migrare sono molteplici ed agiscono su altrettanti livelli. Serve un’analisi di contesto per capire la dinamica e la forma che assume: non dimentichiamo che le migrazioni internazionali sono meno di un terzo del totale<sup>139</sup>. Le migrazioni avvengono per molte ragioni, alcune delle quali per far fronte a problemi determinati da politiche di sviluppo sbagliate.

Lo scopo dell’azione esterna sulle migrazioni nel NDICI dipenderà dai risultati del negoziato ancora in corso. Come già accennato, non è chiaro se il 10% rappresenti una quota minima o massima con alcuni paesi membri, come l’Italia, che per lanciare un segnale politico forte avevano inizialmente chiesto il 30%. Un altro aspetto importante è la definizione delle attività ricomprese in questo 10% anche alla luce della necessità di una chiara complementarietà con le spese del Capitolo IV sulla gestione delle frontiere e delle migrazioni. Mentre alcuni Stati membri vorrebbero affrontare questa discussione prima di negoziare il target, procedere nell’altra direzione potrebbe facilitare l’accordo<sup>140</sup>. Italia, Germania e Finlandia vorrebbero un approccio di lungo periodo focalizzato sulle cause profonde e il rafforzamento delle relazioni con i Paesi di origine e transito delle migrazioni<sup>141</sup>. La Spagna, invece,

<sup>137</sup> Nella linea tematica “Migrazione e Asilo” inclusa nel capitolo “Global Public Goods” del DCI (Development Cooperation Instrument) erano allocati 703 milioni di euro. A questi vanno aggiunti le risorse allocate nell’EUTF (3.7 miliardi di euro) per la maggioranza provenienti dall’EDF (European Development Fund) e i 4.2 miliardi di euro di aiuto umanitario per la crisi siriana in larga parte spesi per la gestione dei rifugiati e dei migranti. Anna Knoll, Pauline Veron, Migration and the next long-term budget: key choices for external action, op. cit., p.5.

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> ActionAid, Migrazioni, sicurezza alimentare e politiche di cooperazione. Esplorare il nesso oltre le semplificazioni, 2017.

<sup>140</sup> Ivi, p.11.

<sup>141</sup> Clare Castillejo (ODI), Niels Keijzer (DIE), Oscar Chmiel (University of Wrocław), Mariella Di Ciommo (ECDPM), Juha Jokela (FIIA), Erik Lundsgaarde (DIIS), Iliana Olivie e Aitor Perez (Elcano Royal Institute), Sanne Thijssen (ECDPM), Julie Vaille (IDDRI), Zsuzsanna Vegh (European University Viadrina), Bernardo Venturi (IAI), Financing EU external action understanding member state priorities, op. cit., p.7.

sottolinea l'importanza di una partnership tra uguali e dell'orientamento verso lo sviluppo dei programmi sulle migrazioni. La Francia sembrerebbe in favore di una restrizione dei potenziali ambiti di spesa nel NDICI, circoscrivendoli al punto 2,3,4,5 del comune Piano di Azione de La Valletta<sup>142</sup>. Una posizione, quella della Francia, che ha ricevuto il sostegno dell'Italia in considerazione del fatto che si tratterebbe di risorse comunque "daccabili". La visione francese rappresenterebbe una interpretazione più circoscritta delle politiche migratorie esterne che si focalizza quasi esclusivamente sulla governance migratoria<sup>143</sup>. Questa interpretazione presenterebbe maggiori sovrapposizioni con il Capitolo di spesa IV. A titolo di comparazione, i punti 2,3,4,5 del piano de La Valletta hanno ricevuto a ottobre 2018 5,3 miliardi di euro. Se consideriamo la quota del 10% assegnata nell'attuale proposta, ciò potrebbe rappresentare un incremento significativo della spesa su queste aree<sup>144</sup>. Dall'altro lato, ciò porterebbe maggiore chiarezza su che cosa sarebbe finanziabile nell'ambito dell'azione esterna sulle migrazioni. Un altro potenziale criterio potrebbe essere quello definito in ambito OECD-DAC per facilitazione di una migrazione e mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile (BOX 9).

Se alla fine del negoziato continuerà a prevalere la visione sulle "cause profonde" sarà molto difficile garantire un chiaro monitoraggio e valutazione dell'impatto di questi programmi, nonché definire cosa ricada nel 10%. Infatti, senza una definizione più precisa, tutti i progetti di sviluppo possono potenzialmente indirizzarsi alle cause profonde. Non solo, questa ambiguità da un lato garantisce una maggiore flessibilità in grado di rispondere in modo efficace alle priorità europee sulle migrazioni, dall'altro rischia di rendere la componente di spesa in migrazione del NDICI meno focalizzata sul nesso migrazione-sviluppo sostenibile, con un rischio di accentuare l'attuale tendenza alla deviazione dei fondi di APS in ambito migratorio verso obiettivi non di sviluppo. Oltre alla deviazione degli aiuti c'è anche il rischio di condizionarli all'azione repressiva in ambito migratorio: non a caso si parla di "condizionalità negativa", legate alla possibilità per i paesi di origine di non accedere a questi fondi in mancanza di collaborazioni in ambito migratorio a partire dai rimpatri e dal controllo dei flussi. È utile ricordare che il 92% della spesa NDICI dovrebbe rientrare nella categoria di aiuto pubblico allo sviluppo così come definita in ambito OECD-DAC perciò vincolata a obiettivi di sviluppo e non di controllo dei flussi migratori.

È chiaro quanto la dimensione esterna dell'azione in ambito migratorio risponda in modo sempre più esclusivo agli interessi europei. L'aiuto pubblico allo sviluppo, in questo senso, è utilizzato come strumento di pressione per aumentare la cooperazione dei paesi terzi in ambito migratorio, ovviamente nell'interesse europeo e non di quello dei paesi di origine e transito delle migrazioni. La spesa esterna europea in materia di migrazioni dovrebbe essere sostenuta da una solida analisi di sostenibilità e dei relativi bisogni - cosa che, come ha dimostrato anche l'analisi della Corte dei Conti europei non ha caratterizzato l'EUTF - elaborata garantendo un'equa partecipazione e riflettendo gli interessi di sviluppo dei Paesi di transito e origine delle migrazioni. Tutte le risorse dovrebbero essere concentrate sulla protezione dei diritti di chi si muove assicurando l'accesso all'aiuto umanitario; garantendo risorse prevedibili e assegnate a partire dall'analisi dei bisogni dei migranti e dei rifugiati e delle comunità che attraversano il tragitto migratorio; infine garantendo che le politiche massimizzino il positivo impatto delle migrazioni sullo sviluppo.

#### BOX 11

#### **LA SPESA "DACCABILE" IN MATERIA DI MIGRAZIONE**

A partire dalla spesa in APS realizzata nel 2017, i paesi donatori potranno rendicontare in modo più preciso 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). Il nuovo codice di spesa, seppur non risolve tutti i potenziali conflitti derivanti dalle attività in ambito migratorio con gli obiettivi ultimi dell'aiuto pubblico allo sviluppo, almeno ne riduce il rischio. Tra le attività in linea con i criteri di eleggibilità APS 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.

<sup>142</sup> Durante il Summit Europea Africa sulle migrazioni a La Valletta 11-12 novembre 2015 è stato adottato il "Valletta Action Plan" che prevede oltre all'istituzione del "Fondo emergenziale fiduciario europeo per la stabilità e la soluzione delle cause profonde dell'immigrazione irregolare e degli spostamenti forzati delle persone in Africa (EUTF)", prevedeva i seguenti punti di azione: (1) indirizzarsi alle cause profonde delle migrazioni irregolare e degli spostamenti forzati; (2) accrescere la cooperazione in ambito di migrazione legale e mobilità; (3) rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo; (4) contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico e la tratta di esseri umani; (5) migliorare le politiche di cooperazione sui rimpatri, riammissioni e reintegrazioni. [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)

<sup>143</sup> Anna Knoll, Pauline Veron, Migration and the next long-term budget: key choices for external action, op. cit., p.11.

<sup>144</sup> Ibidem.

- » Formazione su strategie e politiche di sviluppo nell'ambito delle migrazioni, così come politiche legali e giudiziarie (incluso 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 loro sicuro, dignitoso, informato e volontario ritorno ai loro paesi di origine (copre solamente i ritorni da un altro Paese in via di sviluppo, escludendo i rimpatri forzati) e assistenza ai migranti per una reintegrazione sostenibile.

Fonte: DAC Working Party on Development Finance Statistics, Proposed new purpose code for "facilitation of orderly, safe, regular and responsible migration and mobility", 25 maggio 2018.

## 9. Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile

Come abbiamo visto, lo strumento NDICI risponde a una logica di maggiore flessibilità, dove per flessibilità si intende, in maniera prioritaria, rapida risposta a problemi difficili da prevedere. Tuttavia, dal punto di vista dell'architettura finanziaria dello strumento NDICI, flessibilità significa anche capacità di generare una leva finanziaria e dunque potenziali risorse addizionali da aggiungere a quelle già allocate. Il cosiddetto *blending* finanziario, la coesistenza cioè di fondi privati a fianco del classico aiuto pubblico allo sviluppo, risponde alla priorità di aumentare le risorse destinate alla cooperazione internazionale allo sviluppo.

Le tipologie di finanziamento attraverso le quali possono essere erogati i fondi dell'Unione europea nell'ambito dell'azione esterna, e in particolare modo per ciò che concerne lo specifico strumento NDICI, sono stabilite all'interno dell'articolo 23 della proposta di regolamento che istituisce lo strumento di vicinato e cooperazione<sup>145</sup>. Alcuni di questi (sovvenzioni, strumenti

finanziari, garanzie di bilancio, finanziamenti misti) fanno in gran parte riferimento al Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD+) come strumento di implementazione. L'articolo 26 definisce l'EFSD+ come il "[...] pacchetto finanziario integrato" il cui scopo è quello di "sostenere gli investimenti e aumentare l'accesso ai finanziamenti in modo da promuovere lo sviluppo economico e sociale sostenibile e inclusivo [...]". Lo stesso articolo fa altresì riferimento alle priorità: eliminazione della povertà; creazione di lavoro dignitoso; sviluppo dell'imprenditoria (con riferimento alle micro e piccole-media imprese) e, non da ultimo, la necessità di affrontare le cause profonde dell'immigrazione irregolare. Sempre l'articolo 26 definisce inoltre, seppur in maniera generica, l'ambito di azione dell'EFSD+, riservando una attenzione particolare più che a delle aree geografiche specifiche, "[...] ai paesi ritenuti in condizioni di fragilità o di conflitto, ai paesi meno sviluppati e ai paesi poveri fortemente indebitati"<sup>146</sup>. Il pacchetto finanziario integrato immaginato dalla Commissione, infine, prevede un importo massimo nell'ambito della garanzia per le azioni esterne con un tetto a 60 milioni di euro per tutte le operazioni che avranno luogo tra l'inizio del 2021 e la fine del 2027, con un tasso di copertura variabile tra il 9% e il 50%<sup>147</sup>.

Per comprendere la genesi dell'EFSD+ è necessario riferirsi all'Addis Abeba Action Agenda<sup>148</sup> che apre alla coesistenza dei fondi pubblici con quelli privati per perseguire finalità di sviluppo. Questo approccio trova, in ambito europeo, riferimento nei documenti strategici dell'azione esterna UE degli ultimi anni<sup>149</sup> e diviene sempre più centrale nelle proposte della Commissione europea. Il Piano europeo per gli investimenti esterni (EIP), disegnato sulla falsa riga del Piano Juncker<sup>150</sup> e lanciato durante il quinto vertice Unione africana-UE svoltosi ad Abidjan nel novembre 2017<sup>151</sup>, funge da avvio di questo processo e da punto di non ritorno della partnership con il settore privato.

La struttura dell'EIP, finalizzato a sostenere gli investimenti privati nei paesi dell'Africa e del vicinato europeo, privilegiando quelli meno appetibili dal punto di vista del rischio dell'investimento si articola in tre differenti pilastri: il primo, il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD<sup>152</sup>) costituisce il cardine principale e si articola in due piattaforme regionali (Africa e paesi del vicinato) combinando investimenti con strumenti di garanzia; il secondo è uno strumento per l'assistenza tecnica e il terzo è invece volto a

<sup>145</sup> Ibidem, vedi nota 115

<sup>146</sup> Ibid, Art.26, p.48

<sup>147</sup> I comma 3/8 dell'art.26 forniscono maggiori dettagli riguardo agli strumenti di garanzia

<sup>148</sup> Nazioni Unite, risoluzione 69/313, Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda), Luglio 2015

<sup>149</sup> Per maggiori approfondimenti si veda: European Commission, *Shared vision, common action: A stronger Europe - A global strategy for the European Union's foreign and security policy*, Brussels 2016; European Commission, *Proposal for a new European Consensus on Development, Our World, our Dignity, our Future*, Brussels, 2016

<sup>150</sup> Attivo tra il 2015 e il 2017 e finalizzato a stimolare un programma di investimenti a livello comunitario

<sup>151</sup> AU-EU/Decl.1(V) [https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final\\_declaration\\_au\\_eu\\_summit.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf) dichiarazione finale

<sup>152</sup> Regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), la garanzia dell'EFSD e il fondo di garanzia dell'EFSD, 2017

creare un ambiente più favorevole alla crescita e al consolidamento degli investimenti. L'EFSD+ dunque può essere considerato l'espansione del principale strumento del piano europeo per gli investimenti esterni, liberato dai vincoli geografici del primo. Come già detto precedentemente, nell'articolo 26 non vi è infatti alcun riferimento geografico. Inoltre, il richiamo continuo alle cause profonde delle migrazioni all'interno dell'NDICI trova anche qui una continuità, essendo l'EIP stato concepito nell'ambito del vertice di La Valletta sulle migrazioni del 2015.

La scelta di utilizzare strumenti finanziari per rispondere a finalità di sviluppo costituisce già di per sé una strada piena di sfide e dubbi, a partire dal fatto che spesso le forme di supporto al settore privato sono difficilmente conciliabili con i principi tradizionalmente applicati ai flussi di aiuti per lo sviluppo. Senza contare che, ad eccezione degli strumenti contabili di misurazione della mobilitazione di risorse private previste in ambito OCSE-DAC e nel nuovo quadro di misurazione dell'attuazione degli SDGs (TOSSD), ancora mancano informazioni e metodologie consolidate per misurare e monitorare il ruolo del settore privato nello sviluppo.<sup>153</sup>

I dubbi aumentano se si decide di utilizzare strumenti di questo tipo con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita delle persone al fine di ridurre l'interesse delle stesse a intraprendere un percorso di emigrazione.

Tra l'EFSD e l'EFSD+ esistono delle differenze importanti che aiutano a comprendere non solo il percorso, ma anche la prospettiva e le ambizioni dietro questo modello. In primo luogo si nota l'assenza di percentuale di allocazione dei fondi. L'EFSD+ difatti, mancando di uno specifico regolamento istitutivo, ha dei vincoli tematici specifici definiti in maniera più generica, cosa che lascia alla Commissione europea uno spazio di grande flessibilità - che è in contrasto con quanto previsto nel regolamento istitutivo dell'EFSD. Quest'ultimo infatti prevede, ad esempio, che un'allocazione di risorse pari almeno al 28% dei finanziamenti contribuisca all'azione per il clima, energie rinnovabili e all'efficienza delle risorse<sup>154</sup>. In secondo luogo risalta l'assenza di un chiaro riferimento geografico, cosa che lascia alle istituzioni responsabili della governance dell'EFSD+ un margine ancora più ampio che potrebbe significare l'utilizzo abbondante in

alcune regioni piuttosto che in altre. Infine, per quanto riguarda la governance, il regolamento dell'NDICI non lascia molto spazio se non rimarcando che la gestione è in mano alla Commissione europea.

Si può dire dunque che gli strumenti di implementazione dell'NDICI come l'EFSD+, affiancato fra l'altro da uno strumento di garanzia esterna (External Action Guarantee - EAG), costituiscono un chiaro desiderio di riformare l'architettura finanziaria<sup>155</sup> dell'azione esterna della UE, favorendo la ricerca di spazi di centralità della Commissione europea coerentemente con la logica di maggiore flessibilità, adattabilità e capacità di rapida risposta a contesti e bisogni in continua evoluzione<sup>156</sup>.

Questa ipotesi fa emergere chiaramente le opportunità che un aumento delle risorse a disposizione della cooperazione internazionale può generare. I rischi e le preoccupazioni tuttavia, non possono essere trascurati. In primo luogo sarebbe necessario fissare un limite delle risorse destinate all'EFSD+, cosa che già avviene per l'EFSD. Questo servirebbe a evitare che le stesse risorse possano andare a detrimento di altre azioni geografiche e tematiche previste nell'ambito dell'NDICI. In secondo luogo sarebbe importante focalizzarsi prioritariamente su quei modelli di business che meglio favoriscono lo sviluppo degli attori locali, capaci di dare vita cioè a sistemi di business inclusivo.

I rischi più evidenti nell'applicazione di una nuova architettura finanziaria per lo sviluppo basata sul blending finanziario senza limiti evidenti si trovano da una parte nella riduzione delle risorse destinate a iniziative classiche di cooperazione internazionale allo sviluppo (riduzione della povertà, educazione, accesso ai diritti, iniziative in ambito sanitario, ecc), dall'altra nel rischio di caricare paesi già gravati da alti livelli di indebitamento di un ulteriore carico di debito. Infine, è il caso di menzionare il fatto che spesso la presenza di fondi privati contabilizzati come aiuto pubblico allo sviluppo rendono complicate le operazioni di analisi della provenienza dei fondi e di trasparenza.

Alcuni dei dubbi e rischi segnalati, fanno parte degli emendamenti alla proposta della Commissione presentati dal Parlamento europeo nel marzo del 2019 e verranno discussi in autunno dalle nuove istituzioni europee.

<sup>153</sup> Business accountability for development, EUROAD, 2015.

<sup>154</sup> Ibid, regolamento (UE) 2017/1601, articolo 9, comma 1h

<sup>155</sup> European Commission, Towards a more efficient financial architecture for investment outside the European Union, COM(2018) 644 final, Brussels, 12.9.2018

<sup>156</sup> Bilal, San, Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the european fund for sustainable development (EFSD+), ECDPM, febbraio 2019

# RACCOMANDAZIONI

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

## Rispetto ai parametri qualitativi e di governance

- » Assicurarsi che vengano rispettati i tempi di legge per l'elaborazione del documento triennale di programmazione e di indirizzo, nonché la relazione annuale che lo accompagna.
- » 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.
- » Dare seguito alle raccomandazioni della peer review OECD/DAC 2014 in materia di coerenza delle politiche, attraverso l'istituzione di un meccanismo operativo che, valorizzando il ruolo Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), garantisca un'efficace modalità di indirizzo, monitoraggio e controllo sulla coerenza delle politiche dell'azione esterna italiana.
- » Ridefinire i termini di riferimento del Fondo per l'Africa attraverso un nuovo atto di indirizzo del MAECI, con il coinvolgimento della società civile nella definizione delle priorità e determinando, il passaggio di competenza sul capitolo 3109 dalla DGIT alla DGCS, per meglio indirizzare la necessità di porre in atto esclusivi interventi di cooperazione allo sviluppo, superando definitivamente la natura ibrida di questo strumento.

## Rispetto ai parametri quantitativi:

- » Intervenire per evitare che la battuta di arresto nel trend di crescita dell'APS italiano si protragga nei prossimi anni, stanziando le necessarie risorse per riportare l'aiuto pubblico allo sviluppo sul percorso di crescita tracciato dal Documento

di Programmazione Economica e Finanziaria, in linea con le previsioni della Legge 125/2014.

- » Impegnarsi per raggiungere gli impegni di crescita del rapporto APS/RNL al netto della spesa in accoglienza di migranti e richiedenti asilo.
- » Aumentare conseguentemente le risorse per l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, sia per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale sia per le spese di funzionamento e di personale.
- » 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 2020 e a 500 milioni di euro entro il 2025. Garantire altresì che almeno il 70% delle risorse vengano destinate ai Paesi prioritari dell'Africa Sub-Sahariana. Sostenere la "Scaling up Agroecology Initiative" della FAO, qualificando e aumentando il proprio contributo multi-bilaterale a sostegno di programmi agro-ecologici.

## Con riferimento allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale dell'Unione Europea chiediamo:

- » che in sede di Consiglio europeo, il Governo italiano faccia proprie le proposte avanzate dal Parlamento Europeo in merito alle risorse, alla *governance* dello strumento e al rafforzamento dei meccanismi di controllo; garantire che la flessibilità dello strumento singolo non vada a discapito dell'*accountability* e della trasparenza.
- » Seguire le raccomandazioni del Parlamento europeo per la riduzione a 7 miliardi di euro le risorse per il Fondo di riserva vincolandolo a chiari obiettivi coerenti con quelli di sviluppo.
- » Aumentare il numero e il livello delle quote percentuali (*earmarked*) da destinare a specifici ambiti di intervento (45% per ambiente e clima, 20% per sviluppo umano e inclusione sociale, 85% gender mainstreaming) rendendoli obbligatori;

- » Ridurre la quota del 10% di risorse del NDICI allocata su migrazioni o comunque non superare quella percentuale come richiesto dal Parlamento europeo e contestualmente garantendo che non venga introdotta alcun tipo di condizionalità o deviazione delle risorse dagli obiettivi di sviluppo nel pieno rispetto dei principi sull'efficacia. Allo stesso tempo evitare la costituzione di fondi ad hoc, come l'EUTF, al di fuori del NDICI;
- » Rendere vincolante l'impegno a destinare lo 0.20% del rapporto APS/RNL ai PMA;
- » Fissare un tetto all'EFSD+ non superiore ai 10 miliardi di euro da utilizzare quale fondi di garanzia per l'azione esterna, in coerenza con quanto già stabilito nell'ambito del regolamento istitutivo dell'EFSD.



# act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

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

Via Tevere, 20  
00198 - Roma  
Tel. +39 06 45200510  
Fax 06 5780485

Codice Fiscale  
09686720153



[informazioni@ActionAid.org](mailto:informazioni@ActionAid.org)

[www.ActionAid.it](http://www.ActionAid.it)