



GIVANNI

Cooperazione / Successi e zone d'ombra

AIUTI CON LA RETROMARCIA

Nella legge di bilancio 2017 stanziati 4,8 miliardi di euro in attività di cooperazione allo sviluppo. Raggiunto lo 0,28% del pil. Ma solo poco più del 20% di quei fondi arriva ai paesi beneficiari, soprattutto africani. La fetta grossa resta in Italia per rispondere alla emergenza rifugiati. L'Italia vanta, poi, il più basso livello di trasparenza sull'aps.

di **GIANNI BALLARINI**



Roma. La sede del ministero degli esteri.

Fondi per un'Africa "sicura"

«In un mondo globalizzato, in cui è necessario guardare all'esterno e continuare a crescere per contribuire alla stabilità e alla sicurezza, l'Africa rappresenta una priorità strategica». Elisabetta Belloni, segretario generale della Farnesina, commenta così lo stanziamento *una tantum* per il cosiddetto "Fondo Africa", nato per fronteggiare l'emergenza dell'immigrazione direttamente nei paesi di origine. Due i timori: che si riveli un'allocatione di risorse episodica (solo per il 2017); che lo stanziamento si limiti a misure securitarie finalizzate al controllo delle

frontiere, alla formazione delle forze di polizia o a ritorni forzati.

Nel 2017, invece, le risorse finanziarie stanziare per gli interventi della nuova Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo sono 392 milioni di euro (177 al canale multilaterale, 140 a quello bilaterale, 74 alle emergenze e 1 alle valutazioni), ai quali bisogna aggiungere fino a un massimo di 40 milioni di euro del cosiddetto "fondo La Pergola", un fondo di rotazione per le politiche comunitarie. In totale, quindi, 432 milioni di euro. Erano 377 nel 2016.

La maglietta con il numero 4 sulle spalle dovrà riparla nell'armadio dei rimpianti. Forse la indosserà il suo successore a Palazzo Chigi.

Matteo Renzi l'aveva promesso al summit internazionale dell'Onu ad Addis Abeba, nel luglio del 2015: al G7 di Taormina, nel maggio del 2017, l'Italia si presenterà come 4° paese donatore nel club dei più ricchi. Una promessa solenne. Ma onerosa. In quei giorni Roma abbandonava l'ultimo posto della classifica, passando dallo 0,17 allo 0,21% di aiuto pubblico allo sviluppo (aps) rispetto al reddito nazionale lordo (rnl). Salire in quarta posizione significa, tuttavia, superare Canada e Giappone. E, soprattutto, aumentare i fondi fino ad arrivare allo 0,28% del rnl. Tappa importante per arrivare allo 0,30% nel 2020 e allo 0,70% entro il 2030, come prevedono gli ambiziosi obiettivi per lo sviluppo sostenibile.

In base al prodotto interno lordo (il rnl non si discosta di molto) stimato dal Fondo monetario internazionale, il nostro paese avrebbe dovuto assegnare quest'anno in aps almeno 4,76 miliardi di euro, con un aumento del 20,34% rispetto ai fondi erogati nel 2015. Nell'ultima legge di stabilità, appro-

vata a fine 2016 dal parlamento, il totale degli interventi esposti dall'allegato sulla cooperazione allo sviluppo indica la somma di 4.819,95 milioni.

Se il dibattito/impegno non si prosciugherà improvvisamente, quindi, la cooperazione sembra uscire dall'angolo in cui era stata relegata per decenni. Tutto questo grazie anche alla legge 125 del luglio 2014 (*vedi box sotto*), che ha dettato la nuova grammatica dello sviluppo: basta beneficenza marginale fatta per pulirsi la cattiva coscienza. Ora l'impegno è trasversale e costante, con il coinvolgimento di più attori (privato e pure profit) per mettere in moto nuove competenze e risorse. «I tempi dove cooperazione voleva dire solo aiuti e progetti sono ormai un ricordo», afferma Luca De Fraia di ActionAid. L'obiettivo è andare "oltre l'aiuto tradizionale", con l'impiego anche della finanza per lo sviluppo come leva per incentivare la presenza del settore privato.

Dubbi da sciogliere. Tuttavia, queste sono premesse insufficienti per rischiarare le ombre che avvolgono ancora il settore. Alcuni dubbi devono essere sciolti.

Cosa c'è da sapere sulla nuova legge

La nuova legge sulla cooperazione (la 125 del 2014) ridisegna la governance della cooperazione italiana. Istituisce la figura di un viceministro alla cooperazione, un tavolo di coordinamento tra i ministeri (il Comitato interministeriale della cooperazione allo sviluppo) per assicurare maggiore "coerenza" all'azione dell'Italia in questo campo e individua la Cassa depositi e prestiti come vera e propria "banca dello sviluppo" italiana, dando alla cooperazione un suo strumento finanziario dedicato.

Soprattutto, la riforma dà vita all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo con l'ambizione di allineare l'Italia ai principali partner europei e internazionali nell'impegno per lo sviluppo, rispondendo

all'esigenza di una cooperazione più professionale e innovativa, con il necessario grado di flessibilità degli strumenti in uno scenario che è in continuo mutamento. L'Agenzia ha la sua sede centrale a Roma, una sede a Firenze e 17 sedi all'estero per il monitoraggio, l'implementazione e l'analisi sul terreno delle esigenze di sviluppo dei paesi partner. Il compito dell'Agenzia è quello di svolgere le attività di carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione internazionale. In termini di aree tematiche e settori le priorità sono: ambiente e beni comuni, con particolare attenzione

allo sviluppo rurale, all'agricoltura biologica o convenzionale, alla ricerca di fonti alternative e rinnovabili; le politiche di genere e in particolare l'empowerment delle donne, accanto ai tradizionali interventi sulla salute e sull'educazione. L'aiuto pubblico allo sviluppo (aps), in termini quantitativi, non è la fonte principale di finanziamento dello sviluppo, ma, in particolare nei paesi meno avanzati, svolge un ruolo essenziale di sostegno agli sforzi fatti localmente per adeguare le istituzioni e i mercati, affinché sappiano cogliere le opportunità di sviluppo offerte dai processi di globalizzazione e, al tempo stesso, proteggere le fasce più deboli della popolazione. (*openaid*)

Addis Abeba (Etiopia). L'ex primo ministro **Matteo Renzi** alla conferenza dell'Onu del 2015 sui **nuovi strumenti finanziari** per la cooperazione.



Ad esempio: non tutti i 4,8 miliardi di euro previsti arriveranno nei paesi più poveri. Secondo un minidossier sul tema, redatto da Openpolis e Oxfam, negli ultimi 5 anni oltre il 60% dell'aiuto pubblico allo sviluppo messo a bilancio dall'Italia è stato veicolato attraverso il canale "multilaterale": attraverso, cioè, organizzazioni internazionali specializzate in cooperazione allo sviluppo, come Banca mondiale, Unicef, Fao...

Un modo per Roma, secondo alcuni osservatori, di abdicare all'esercizio delle proprie responsabilità tecniche e politiche di donatore.

Il restante aiuto è passato attraverso il canale bilaterale, ovvero dal nostro governo a quello del paese ricevente. Nel 2015, ad esempio, l'aps a bilancio era di 3,954 miliardi di euro: 2,15 impegnati nel canale multilaterale e 1,8 in quello bilaterale. Tuttavia, quest'ultima somma non è poi finita di-

rettamente nei forzieri dei paesi in via di sviluppo beneficiari di aiuto. Anzi. La maggior parte delle risorse (per l'esattezza: 960 milioni e 883mila euro, il 24,30% dell'aps totale del 2015) è rimasta in Italia.

Contraddizione? In un certo senso. La ragione è che la voce "cooperazione" comprende ora capitoli di spesa che arrivano da diversi ministeri. Comprende anche il budget destinato alla gestione e all'accoglienza dei rifugiati nel nostro paese. Un budget controllato dal ministero dell'interno. Di fatto, che accade? Per rispondere all'emergenza, i paesi in pri-

Nuovo patto sullo sviluppo e la cooperazione Auspici europei

Sono di per sé positivi gli impegni presi a nome della Commissione europea dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza Federica Mogherini e contenuti nella sua recente *Proposta per un nuovo consenso sullo sviluppo*. Si punta a elaborare un nuovo patto europeo sullo sviluppo e la cooperazione internazionale, che impegni tutte le istituzioni europee, e l'insieme dei 28 stati membri dell'Ue, a seguire politiche e azioni coordinate e complementari nei paesi più poveri, in linea con le 17 priorità contenute negli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile. In realtà, è difficile immaginare che una dichiarazione politica d'intenti generali possa davvero cambiare da sola i comportamenti "egoistici" attuali dei paesi Ue, che sembrano aver perso di vista le ragioni dello stare insieme, come dimostra la disastrosa gestione europea della crisi dei migranti o l'assenza di una coerente strategia

politica di cooperazione nel Mediterraneo o in Africa.

In questi tempi bui per la politica europea, la Commissione riafferma che di fronte alle sfide attuali – cambiamenti climatici e lotta alla povertà nel pianeta, solo per citare quelle più dirompenti – l'Unione e gli stati membri hanno una strada obbligata, quella della cooperazione reciproca e leale. La Commissione intende indicare una direzione unica alle cooperazioni allo sviluppo europee, proponendo agli stati membri di muoversi in modo concordato su alcuni capitoli. Innanzitutto, poiché «l'Unione è leader globale nel promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne – dice il documento – l'Europa e i suoi stati dovrebbero moltiplicare gli sforzi per promuovere i diritti sociali ed economici delle donne, rafforzandone la voce e combattendo la violenza di genere». Gli europei dovrebbero anche



«incrementare il supporto ai giovani migliorando le loro prospettive, il che significa puntare sull'occupazione giovanile di qualità e sull'imprenditoria giovanile». La risposta ai «bisogni di energia sostenibile promuovendo un accesso a servizi moderni, affidabili, sostenibili e a prezzo abbordabile» è un'altra priorità, come la creazione di un «Piano europeo di investimenti esteri per sostenere una crescita inclusiva a beneficio dei più poveri». Per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori, il documento rimane generico, anche alla luce delle divisioni tra stati. (Stefano Squarcina)

ma linea sul fronte migrazione, vedi l'Italia, sottraggono risorse della cooperazione alla loro vera destinazione, cioè a quei paesi in lotta contro la povertà. È un fenomeno diffuso in tutto il Vecchio Continente. Da noi la percentuale destinata all'«assistenza ai rifugiati nel paese donatore» è cresciuta esponenzialmente: nel 2010 era lo 0,10% dell'aps totale; nel 2017 supererà il 35%.

Il "cooperante" Viminale. Molti operatori umanitari s'interrogano se sia giusto che quei costi siano contabilizzati come aiuto pubblico allo sviluppo e non coperti, invece, da altri capitoli di spesa del bilancio. Tante le perplessità anche sul fatto che il Viminale sia diventato un soggetto primario della cooperazione: avrà un impatto positivo per uno sviluppo a lungo termine della stessa cooperazione?

Gonfiando artificialmente quel capitolo di spesa, l'aps al rifugiato è considerato un aiuto *fake*, fasullo. Così come lo è «la concessione di borse di studio a studenti dei paesi in via di sviluppo o l'esonero dal pagamento delle tasse universitarie». Oppure, «la riduzione o cancellazione del debito».

Secondo il rapporto Aidwatch 2016, intitolato *This is not enough*, se si considerassero solo gli aiuti "genuini", la percentuale che Roma avrebbe speso in aps si abbasserebbe dallo 0,21% allo 0,15%. A livello Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), l'Italia risulta il paese con il cambiamento, al ribasso, più evidente: dal 99,88% di aps puro del 2010, al 74,44% del 2015.

Tutto ciò contribuisce a due risultati: è stato destinato poco più del 20% dell'aiuto bilaterale ai 20 paesi definiti nel 2015 da Roma come prioritari e bisognosi di interventi di aiuto; alle attività definite prioritarie (agricoltura, aiuti umanitari e salute) è andato, in totale, solo il 19,30% delle risorse.

Ma le zone di oscurità si allungano anche su altri aspetti della cooperazione italiana. Secondo l'indice *Iati* (International aid transparency initiative) della campagna Publish what you fund, nel 2016 la performance italiana sulla trasparenza degli aiuti è giudicata ancora «molto povera». Solo 10 su 46 grandi donatori hanno fornito informazioni sufficienti per consentire ai governi beneficiari di poter pianificare le azioni future e ai cittadini di spingere i propri governi a rendere conto. Il ministero degli esteri è bloccato dal 2013 nella categoria *very poor*, che raggruppa gli enti che hanno il più basso livello di trasparenza.

Superare Canada e Giappone, quindi, non basta. ■

LE TOP 10 DI OPEN COOPERAZIONE

Bilancio 2014 (totale delle entrate)	€
1 - Save the Children Italia	67.553.722
2 - Medici senza frontiere Italia	50.249.841
3 - Unicef - Comitato italiano	49.257.365
4 - ActionAid	48.700.000
5 - Fondazione AVSI	46.735.976
6 - Emergency	38.902.483
7 - Intersos	31.426.186
8 - COOPI Cooperazione Internazionale	30.687.395
9 - Cesvi	27.384.951
10 - Medici con l'Africa CUAMM	16.860.755

Fondi 5 x 1000 dal 2014	
1 - Emergency	13.896.002,29
2 - Medici senza frontiere Italia	9.774.725,95
3 - Unicef - Comitato italiano	6.131.277,43
4 - Save the Children Italia	3.988.526,10
5 - ActionAid Italia	2.082.215,38
6 - Amnesty Italia	840.403,10
7 - Amref Italia	546.744,44
8 - Avsi	524.272,89
9 - CBM Italia	507.623,90
10 - WeWorld	290.932,02

Dipendenti e collaboratori	N°
1 - ActionAid	166
2 - Cospe onlus	139
3 - Coopi	120
4 - Oxfam Italia	111
5 - Medici con l'Africa Cuamm	57
6 - Fondazione Avsi	56
7 - Cies onlus	52
8 - Vis-Volontariato internazionale per lo sviluppo	49
9 - Associazione centro ELIS	45
10 - Ciai-Centro italiano aiuti all'infanzia	43

NB: Le classifiche sopra elencate sono state elaborate con l'estrazione dei dati di Open Cooperazione alla data 11 maggio 2016. Si riferiscono quindi alle organizzazioni presenti nel database e ai dati che queste hanno voluto rendere disponibili a quella data.

Dati della cooperazione in Italia 2015

- **10.636.** Il totale delle risorse umane: il 48% uomini e il 52% donne.
- **7%.** Percentuale di persone assunte con contratti a tempo indeterminato.
- **9.909.** Il numero di volontari attivi.
- **80%.** La percentuale di progetti legati all'educazione e all'istruzione. Seguiti da progetti per capacity building e formazione (73%) e per la salute e la sanità (72%).

- **418.800.967,90 €.** Le risorse finanziarie della cooperazione nel 2015: 61% da fondi istituzionali. Di questi: il 28,2% dalla cooperazione decentrata; il 26,4% dall'Ue; il 25,5% dal ministero affari esteri e cooperazione internazionale.
- **175.242.** Il numero di donatori privati.
- **191.** Il numero di organizzazioni della società civile e di altri soggetti senza

- finalità di lucro che risultano idonee, al 31-12-2015, alla legge 125/2014.
- **95.672 €.** La retribuzione lorda annuale più alta pagata ad alcuni operatori della cooperazione. 11.342 € quella più bassa.
- **70%.** La percentuale delle organizzazioni che presentano un bilancio certificato.

Fonte: Open Cooperazione