

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO NELLA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE E NEL DEF 2017

1. DOCUMENTO TRIENNALE DI PROGRAMMAZIONE E DI INDIRIZZO (2016-2018)

Il documento è stato approvato dal CICS il 23 marzo 2017, con **un anno di ritardo** rispetto alle prescrizioni legislative. Per tutto il 2016, infatti, il CICS non si è mai riunito. Nei paragrafi successivi si cercherà di evidenziare alcuni punti in merito all'andamento dell'attuazione della legge 125/2014.

L'anno di ritardo permette comunque, nell'esame del documento triennale di programmazione e di indirizzo, un contemporaneo sguardo di prospettiva sugli anni 2017-2018 e di osservazione del passato 2016.

Positività

(a). Il documento esprime un **positivo respiro strategico** ed evidenzia la correlazione tra politica estera e politica di cooperazione.

(b). Positivo è l'aver ricordato nella prima parte le molte **novità e opportunità introdotte dalla nuova legge 125/2014**. Questo documento triennale è praticamente il primo a basarsi totalmente su tale legge.

(c). La suddivisione delle **priorità tematiche e settoriali in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile** è molto opportuna perché rappresenta un chiaro segnale di indirizzo politico. A questi obiettivi, infatti, tutte le istituzioni, al pari della società, devono ormai riferirsi.

(d). L'attenzione all'**efficacia degli interventi** qualifica il documento e dovrà trovare sempre maggiore spazio, tenendo conto delle diverse specificità dei paesi, settori e aree di intervento.

Osservazioni

Per non perpetuare il ritardo, contravvenendo alle indicazioni della legge, quanto prima dovrà essere presentato il documento di programmazione e di indirizzo **per il triennio 2017-2019**. Le osservazioni che seguono potrebbero anche essere utili, quindi, ad arricchirne la definizione.

1. Parrebbe logico che lo schema del documento sia analizzato in sede di Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) **prima di essere definito dal Maeci e approvato dal CICS**. Ciò consentirebbe di avvalersi delle indicazioni e osservazioni di tutti gli *stakeholders* della cooperazione italiana, rappresentati nel CNCS, come suggerisce la stessa legge.

2. Il documento contiene poche cifre in merito alla ripartizione dei fondi per quanto riguarda la cooperazione bilaterale. La stessa suddivisione tematica, seguendo gli obiettivi di sviluppo sostenibile, è presentata in modo onnicomprensivo e rimane poco definibile rispetto alla quantità delle risorse disponibili, che rimane comunque molto limitata. Sarebbe opportuno, oltre che rispondente a criteri di trasparenza, **identificare, per ogni area prioritaria, il volume di risorse prevedibilmente allocabili per ciascuno dei tre anni**, con l'indicazione dello speso nel tre anni precedenti. Solo in

questo modo l'identificazione delle priorità strategiche si tradurrebbe in programmazione e assumerebbe il necessario spessore operativo. Anche le tabelle indicanti le cifre dovrebbero essere espresse in modo non solo completo ma uniforme di anno in anno, al fine di comprenderne le differenze e quindi l'adeguamento alle decisioni assunte.

3. Da tempo è stato auspicato, sia nei documenti ministeriali che nei pareri parlamentari e del CNCS, l'**ampliamento del canale bilaterale** rispetto a quello multilaterale, pur nel rispetto degli impegni assunti dal nostro paese nei consessi internazionali. Tale canale diventa essenziale per la costruzione dei partenariati che sono alla base delle novità della legge. Il rapporto 40% - 60% favorevole al multilaterale dovrebbe essere **gradualmente invertito**.

4. Sarebbe utile evidenziare il criterio del **valore aggiunto dei diversi soggetti pubblici e privati, profit e non profit**, della cooperazione allo sviluppo. L'ampliamento e la valorizzazione dei soggetti attuatori, voluto giustamente dalla legge, rispondeva all'esigenza di migliori, partecipati, qualificati ed efficaci partenariati internazionali di cooperazione allo sviluppo, dando respiro strategico all'articolazione delle realtà chiamate a concorrere alla politica di cooperazione, nell'ottica del 'sistema paese'. A poco quindi servirebbe l'ampliamento del numero dei soggetti senza l'apporto di uno specifico e verificabile valore aggiunto per l'attuazione delle politiche di cooperazione.

5. Pur mantenendo ferme le priorità geografiche, sarebbe opportuno programmare e definire un maggiore volume delle risorse per iniziative in **paesi attualmente non prioritari dove in particolare le Ong e Osc e gli Enti territoriali italiani sono operativi da tempo** e hanno stabilito proficui rapporti di partenariato, con innegabili valenze politiche. Il tema non riguarda solo la libertà delle scelte dei soggetti della società civile che propongono iniziative al contributo pubblico ma la stessa cooperazione italiana, laddove paesi oggi non prioritari possono facilmente divenirlo alla luce dei cambiamenti di contesto, che dovrebbero consigliare di mantenere aperti i canali di dialogo e collaborazione costruiti nel tempo.

6. In particolare, ciò riguarda **i paesi in situazione di post conflitto che dovrebbero entrare tra le priorità**, in coordinamento con l'Ue e gli Stati membri. L'esperienza insegna che senza adeguati, tempestivi e continuativi aiuti per la ricostruzione, fisica e morale, e per il consolidamento della pace, il rischio di una ripresa degli scontri o di inconciliabili difficoltà di convivenza sono molto alti e richiedono interventi mirati di cooperazione con tutte le parti.

7. Il Governo ha accolto negli anni passati la proposta parlamentare di dedicare almeno il 10% delle risorse gestite dal Ministero degli Affari Esteri alle iniziative promosse dalle Ong. E' bene che il documento di programmazione e di indirizzo riprenda il significato di tale proposta, **adeguandola ora all'ampliamento** delle "organizzazioni della società civile ed altri soggetti senza finalità di lucro" elencate nei sei gruppi specifici dell'articolo 26 della Legge 125/2014.

8. Nella fase attuale è necessario che sia meglio precisato **il nesso migrazioni - sviluppo**, al fine di non trasformare la cooperazione allo sviluppo in uno strumento subalterno e finalizzato ad altre politiche, come in parte sta avvenendo.

9. Sarebbe inoltre necessario inserire le tematiche della **sicurezza del personale, sia nelle attività umanitarie che di cooperazione allo sviluppo**, prevedendo specifici

percorsi di formazione ed evitando di limitarsi, come avvenuto finora da parte ministeriale, ad escludere unilateralmente e burocraticamente aree di intervento, spesso frenando la presenza diretta proprio laddove sarebbe più necessaria.

10. Il documento non evidenzia il grado di coerenza delle politiche e delle relative iniziative di sviluppo realizzate dai diversi ministeri, fornendo solo le cifre delle somme stanziare a questo scopo. Più in generale, **il problema della coerenza delle politiche e quello dell'uniformità della posizione italiana** in sede europea e internazionale rimangono da approfondire, sia a livello di CICS che di linee di indirizzo. Un esempio recente è la posizione italiana sulla gestione del Fondo per lo sviluppo sostenibile del Piano europeo per gli investimenti esteri che ha a lungo oscillato tra quella (più aggressiva) del MEF favorevole ad una gestione da parte della BEI e quella del MAECI che sarebbe stata più favorevole alla gestione da parte della Commissione europea, DG Sviluppo e Vicinato: posizione che anche il Parlamento europeo sta decisamente preferendo.

11. Dovrà infine essere confermata la **Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo entro il 2017**, nei tempi indicati dalla stessa legge 125 e riconfermati nel documento di programmazione e di indirizzo 2016-2018 in esame: che sia partecipativa, rifletta la pluralità dei soggetti della cooperazione, sia *accountable* nel dare conto dei risultati raggiunti nel triennio e di quelli concretamente raggiungibili.

12. E' necessario "restituire" alle attività di cooperazione allo sviluppo quanto a nostro avviso sottratto per coprire i **costi relativi ai rifugiati in Italia**, selezionando con attenzione e trasparenza le voci di spesa che potrebbero avere attinenza con la cooperazione allo sviluppo da quelle che nulla hanno a che vedere con essa. La percentuale di fondi sottratta è molto elevata, anche rispetto ad altri paesi europei che hanno accolto rifugiati, e stravolge ogni tentativo di seria ed efficace programmazione. Si rimanda al paragrafo successivo per un ulteriore approfondimento basato sulle previsioni del DEF 2017.

2. DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Il collegamento del documento di programmazione e di indirizzo in esame con le previsioni del DEF, Documento di economia e finanza, è evidente, trattandosi del principale strumento della programmazione economico-finanziaria dell'Italia che indica la strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine. E' anche l'occasione per qualche precisazione e per suggerire **utili correzioni** rispetto al passato in merito alla cooperazione allo sviluppo.

Nella sezione 1 del DEF, "Programma di stabilità per l'Italia", il **Focus sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**, a pagina 126, sintetizza l'impegno per riallineare gradualmente l'Italia agli standard internazionali per la cooperazione allo sviluppo.

Il testo ripete automaticamente, di anno in anno, la terminologia "Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)" mentre la legge 125/2014 che ha riformato il sistema della cooperazione italiana parla ormai di **Cooperazione Pubblica allo Sviluppo (CPS)**. E non è certo solo una questione terminologica.

Tre sono i punti essenziali del Focus:

1. In base alle rilevazioni preliminari l'APS italiano per il 2016 si dovrebbe attestare sullo **0,26% del reddito nazionale lordo (RNL)**, in aumento rispetto allo 0,22% del 2015, come certificato dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE.

2. Il Governo conferma gli impegni assunti a livello europeo e internazionale attuando un graduale riallineamento degli stanziamenti annuali alla media dei Paesi OCSE. La gradualità stimata per il triennio 2018-2020 è: **0,27% dell'RNL nel 2018; 0,28% nel 2019; 0,30% nel 2020**, fino al raggiungimento dello **0,7% entro il 2030** come stabilito in sede europea e nel quadro dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile.

3. L'incremento delle risorse comprenderà anche la partecipazione dell'Italia alla ricostituzione di **Fondi multilaterali di sviluppo** per i quali si renderanno immediatamente disponibili le risorse.

Viene però sottaciuto quanto invece il DEF dello scorso anno affermava in modo trasparente: "in questo percorso di riallineamento influirà ovviamente anche la quota delle spese per l'assistenza ai rifugiati che potrà essere contabilizzata come APS" (Focus 2016). Si tratta di un'omissione non di poco conto dato che, pur essendo passati dai 4 miliardi di dollari del 2015 ai 4,85 miliardi del 2016 per l'attuazione complessiva delle politiche di cooperazione pubblica allo sviluppo (stanziamenti all'Ue, alle Banche e ai Fondi internazionali di cui l'Italia è parte, iniziative multilaterali tramite organizzazioni e agenzie internazionali, iniziative bilaterali, emergenze, formazione/educazione allo sviluppo), **una grande parte delle risorse è stata spesa per l'accoglienza dei rifugiati in Italia e per il controllo delle frontiere nei paesi di provenienza e transito**, anziché per iniziative di sviluppo con i paesi partner. "Parliamo del **34% delle risorse complessive**; in termini assoluti si passa da 983 milioni di dollari allocati nel 2015 ad oltre 1,66 miliardi del 2016, pari ad un incremento del 69%", come ha recentemente analizzato Oxfam-Italia. Se nel 2013 tale spesa rappresentava 1/3 della cooperazione bilaterale, **oggi rappresenta, con più di 1,5 miliardi, una spesa tre volte maggiore di quella per la cooperazione bilaterale** gestita dall'Agenzia e dalla Dg Cooperazione allo Sviluppo.

Il diritto di asilo e l'accoglienza dei rifugiati, sanciti dall'articolo 10 della nostra Costituzione e dalla Convenzione di Ginevra, pur sacrosanti e doverosi, non erano mai stati materia di "aiuto bilaterale" o di "cooperazione allo sviluppo", né la nuova legge l'ha previsto in questi termini. Pur essendo tale calcolo ammesso in sede internazionale dall'Ocse/Dac, una percentuale così rilevante destinata all'accoglienza dei rifugiati, rispetto a quella degli altri paesi, fa sorgere il serio dubbio che il Governo italiano, con "graduato adeguamento degli stanziamenti annuali [...] in linea con gli impegni e gli obiettivi assunti a livello europeo e internazionale" (legge, art. 30), **stia in realtà tradendo le finalità della legge** voluta con voto unanime dal Parlamento solo 32 mesi fa e aggirando la stessa visione di cooperazione e di partnership per un comune sviluppo che l'ha ispirata. Un ulteriore sforzo di trasparenza politica sarebbe ora doveroso e si chiede alle Commissioni Esteri della Camera e del Senato di pronunciarsi in merito.

23 maggio 2017



"LINK 2007 - COOPERAZIONE IN RETE" promuove forme attive di collaborazione e coordinamento tra le Ong aderenti e contribuisce, con le altre reti di Ong, i soggetti impegnati nella cooperazione internazionale allo sviluppo e nelle emergenze umanitarie, le istituzioni nazionali, europee ed internazionali, a promuovere e affermare la coerenza delle politiche, la qualità e sostenibilità degli interventi, l'efficacia dello sviluppo e dell'azione umanitaria, la consapevolezza dell'interconnessione dei problemi mondiali.

*La Rete è formata dalle Ong: **CCM, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, GVC, ICU, INTERSOS, LVIA, WORLD FRIENDS.***