

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Alcune analisi e riflessioni a dieci anni dall'adozione della Legge 125/2014 di riforma del sistema della politica italiana di cooperazione allo sviluppo

Dicembre 2024

223

Approfondimenti

**Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale
(Camera dei Deputati – Senato della Repubblica)**

**Alcune analisi e riflessioni a dieci anni dall'adozione della
Legge 125/2014 di riforma del sistema della politica italiana di
cooperazione allo sviluppo**

28 novembre 2024

di *Marco Zupi*

Piazza Venezia 11 – 00187 Roma – 066990630 – cespi@cespi.it – www.cespi.it

Sommario

Abstract	7
Introduzione.....	9
1. Il livello <i>de jure</i> della realtà e il discorso ufficiale sulla legge 125/2014.....	11
1.1 Parole e priorità del testo di legge	11
1.2 L'architettura istituzionale predisposto dalla legge 125/2014.....	13
1. MAECI.....	13
2. AICS	14
3. MEF.....	14
4. CDP.....	14
5. Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS).....	14
6. Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS).....	15
1.3 I punti da migliorare secondo i documenti delle Peer Review dell'OECD-DAC.....	19
1. La Mid-term Peer Review del 2022	20
1. Rafforzare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile	20
2. Migliorare la programmazione strategica.....	20
3. Gestione delle risorse umane	20
4. Efficienza della gestione finanziaria.....	21
5. Approccio programmatico e riduzione della frammentazione.....	21
6. Leadership su temi globali e gestione dei risultati	21
7. Migliorare la cooperazione con le ONG	21
8. Incrementare il focus sui Paesi meno avanzati (<i>Least developed countries, LDC</i>).....	21
2. La Peer Review del 2019.....	22
1. Migliorare la coerenza delle politiche.....	22
2. Pianificazione strategica a medio termine.....	22
3. Inversione della riduzione dell'APS.....	22
4. Rafforzamento delle risorse umane.....	22
5. Rafforzare la gestione basata sui risultati	23
6. Promuovere finanziamenti programmatici e partenariati sostenibili.....	23
7. Sviluppare una strategia multilaterale.....	23
3. Il Memorandum del governo italiano per la Peer Review del 2019.....	23
1. Sforzi globali per lo sviluppo sostenibile.....	24
2. Visione politica e quadro normativo	24

3. <i>Finanziamento dello sviluppo</i>	24
4. <i>Struttura e sistemi</i>	24
5. <i>Modalità di erogazione e partenariati</i>	24
6. <i>Gestione dei risultati e apprendimento</i>	25
7. <i>Assistenza umanitaria</i>	25
4. <i>La Peer Review del 2014</i>	25
1. <i>Sfide Principali</i>	26
2. <i>Raccomandazioni prioritarie</i>	26
5. <i>La Peer Review del 2009</i>	27
1. <i>Necessità di una riforma normativa</i>	27
2. <i>Mancanza di una visione strategica nazionale</i>	28
3. <i>Frammentazione dell'APS</i>	28
4. <i>Limitata efficacia delle risorse umane</i>	28
5. <i>Mancanza di coerenza delle politiche per lo sviluppo</i>	28
6. <i>Bassi Livelli di APS</i>	28
7. <i>Mancanza di sistemi di monitoraggio e valutazione</i>	29
8. <i>Eccessiva dipendenza dall'aiuto multilaterale</i>	29
6. <i>Alcune considerazioni ricavabili dalle Peer Review in termini comparativi per le sfide di oggi</i> 29	
1. <i>Punti persistenti</i>	29
2. <i>Punti risolti o significativamente migliorati grazie alla Legge 125/2014</i>	30
3. <i>Punti inediti o specifici dell'ultimo periodo post-2014</i>	31
1.4 Punti chiave segnalati dall'analisi della Corte dei Conti (2022).....	32
1. <i>Punti comuni alle Peer Review OECD-DAC</i>	32
2. <i>Punti su cui le Peer Review insistono meno rispetto alla Corte dei Conti</i>	33
3. <i>Punti specifici sottolineati solo dalla Corte dei Conti</i>	33
2. <i>Il livello de facto della realtà e l'analisi dei dati del Creditor Reporting System dell'OECD-DAC</i> 34	
2.1 <i>Un confronto dei flussi tra Italia e il resto dei Paesi OECD-DAC</i>	34
2.2 <i>Una presentazione dettagliata dell'evoluzione dell'APS bilaterale italiano (di S. Pelloni)</i>	41
1. <i>Agenzie e strumenti finanziari</i>	41
2 <i>Aiuti a dono</i>	45
3 <i>Crediti d'aiuto</i>	49
4 <i>Equity e partecipazioni a veicoli di investimento collettivo</i>	53
5 <i>Canali di attuazione</i>	54

6. Regioni di destinazione.....	61
7. Paesi di destinazione	64
8 Paesi prioritari	66
9 Nota metodologica. Glossario essenziale.....	69
3. Il livello <i>de habitu</i> della realtà. Sintesi dei contributi di alcuni esperti all'analisi dei primi dieci anni della legge 125/2014.....	71

Abstract

L'analisi dell'esperienza a dieci anni dall'introduzione della legge di riforma della politica italiana di cooperazione allo sviluppo (Legge 125/2014) fornisce spunti di riflessione e considerazioni basati su diverse prospettive: il discorso ufficiale, i dati empirici e le percezioni degli esperti. Questa analisi triangolare mira a valutare i successi, le criticità e le sfide future di una politica cruciale per la proiezione internazionale dell'Italia.

La riforma del 2014 è stata concepita per superare i limiti della precedente legge 49/1987, introducendo innovazioni istituzionali e procedurali. A dieci anni di distanza, il bilancio mostra luci e ombre.

La legge ha introdotto un'architettura istituzionale complessa, con attori chiave come il MAECI, l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS). Questi enti sono stati creati o riformati per garantire maggiore efficienza, ma l'analisi rivela tensioni e frammentazioni che limitano la sinergia operativa.

Attraverso le valutazioni periodiche del Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Development Assistance Committee della Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD-DAC), emerge che la legge ha contribuito positivamente ad una maggiore pianificazione strategica e ad un rafforzamento dell'impegno multilaterale. Tuttavia, persistono problematiche croniche, tra cui:

- *Frammentazione degli interventi;*
- *Insufficienza di risorse umane e finanziarie;*
- *Mancanza di coerenza nelle politiche interministeriali;*
- *Inadeguata attenzione all'impatto.*

L'analisi quantitativa sui flussi di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) utilizzando la base dati più dettagliata disponibile, il Creditor Reporting System (CRS), evidenzia una crescita discontinua delle risorse, con picchi dopo il 2014, seguiti da fasi di declino. Particolarmente critico è il ruolo dei crediti di aiuto, che spesso generano saldi negativi, segnalando una dipendenza dai rimborsi e una limitata capacità di generare risorse nette. L'analisi di maggiore dettaglio dell'APS bilaterale mostra un quadro di crescente discontinuità, con flussi influenzati da fattori esterni e politiche interne, in cui si evidenzia una tendenza alla frammentazione degli interventi e un persistente squilibrio tra erogazioni e rimborsi dei crediti di aiuto, limitando l'efficacia complessiva e il trasferimento netto di risorse verso i Paesi partner.

Interviste a diverse e qualificate figure con una significativa esperienza nel settore sottolineano alcuni meriti ma anche punti critici e migliorabili del nuovo sistema, connotato da limiti di visione strategica e dall'assenza di un sistema di incentivi per attrarre personale qualificato. Nonostante le innovazioni introdotte dalla legge, molte delle realizzazioni dipendono dalla mobilitazione di risorse finanziarie, dalla coerenza delle politiche e dall'impegno delle persone più che da altri fattori.

Per migliorare l'efficacia della politica di cooperazione, incrociando le fonti dei tre diversi livelli di realtà analizzati (il discorso ufficiale, i dati empirici e le percezioni degli esperti) il documento suggerisce:

- *Rafforzare la coerenza strategica tra i vari Ministeri;*
- *Incrementare le risorse destinate all'APS, rispettando gli impegni internazionali;*
- *Investire nella formazione e nella mobilità del personale tecnico e gestionale;*
- *Favorire un maggiore coordinamento tra i canali bilaterali e multilaterali, senza sacrificarne nessuno;*
- *Promuovere l'innovazione, valorizzando il potenziale anzitutto umano (come quello dei giovani più qualificati) dei Paesi partner.*

Complessivamente, la legge 125/2014 rappresenta un quadro di riferimento legislativo prezioso, ma le sue potenzialità sono state solo parzialmente realizzate. Il documento invita a un impegno politico e istituzionale rinnovato per affrontare le criticità strutturali e cogliere le opportunità offerte dai nuovi scenari globali.

Introduzione

La politica italiana di cooperazione allo sviluppo è stata guidata per lungo tempo, sul piano normativo, dalla legge N. 49/1987. La riforma della materia è avvenuta con la legge n. 125/2014. A dieci anni dalla sua adozione, è opportuna una riflessione sui risultati e sulle sfide emerse in sede di attuazione del nuovo quadro normativo.

Il lavoro si pone tre obiettivi principali:

1. Identificare i principali elementi di successo;
2. Evidenziare gli elementi critici e le difficoltà incontrate rispetto alle aspettative iniziali della riforma che richiedono impegni per migliorare il sistema;
3. Esaminare le sfide attuali e future della cooperazione allo sviluppo, anche in relazione alle emergenze internazionali, ai ritardi rispetto al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) e ai nuovi orientamenti strategici del governo in materia.

Per analizzare al meglio la realtà della politica italiana di cooperazione allo sviluppo è utile seguire un approccio multidimensionale, necessario per ottenere una visione più completa e rigorosa attraverso tre piani di realtà (piano normativo e dei rapporti ufficiali in materia; piano fattuale dei dati disponibili; piano percettivo e attitudinale delle persone che conoscono la realtà della cooperazione allo sviluppo)¹. In particolare:

- Piano normativo (*de iure*): il piano riguarda anche i documenti di policy e i discorsi istituzionali e gli obiettivi ufficiali dell'intervento. Questa narrazione offre il contesto istituzionale e politico che guida l'attuazione delle azioni. Analizzare il piano consente di comprendere il contesto nel quale maturano le scelte politiche e di fornire i criteri di giudizio per valutare l'efficacia delle azioni. Oltre quindi alla legge 125/2014 e ai suoi regolamenti attuativi, anche le valutazioni periodiche ufficiali dell'OECD-DAC e della Corte dei Conti.
- Piano fattuale dei dati disponibili (*de facto*): questo piano rappresenta la realtà oggettiva, basata su dati e osservazioni verificabili. Si tratta di informazioni quantificabili e analizzabili statisticamente, scorrendo i dati contabili rilevati amministrativamente della politica italiana di cooperazione allo sviluppo tramite l'utilizzo del dataset *Creditor Reporting System* () predisposto dall'OECD-DAC. L'analisi di questi dati consente di comprendere le caratteristiche fondamentali del fenomeno e di identificare eventuali cambiamenti strutturali.
- Piano percettivo e attitudinale di persone qualificate (*de habitu*): il piano percettivo riguarda i punti di vista, i giudizi e le aspettative di qualificati esperti, con esperienza pluriennale e funzioni di responsabilità politica e/o gestionale, in grado di offrire letture e prospettive diverse, comunque informate. Spesso le percezioni non sono del tutto coincidenti con i dati oggettivi, ma hanno un peso reale sul giudizio che si può trarre su una politica.

¹ https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/doc7-11_zupi_proposta_teorico_metodologica_0.pdf

La combinazione di questi tre piani consente di realizzare un'analisi triangolare-che permette di ottenere una visione complessiva del fenomeno. Questo approccio aiuta a evitare le semplificazioni e a garantire che le conclusioni siano basate su una pluralità di prospettive. È particolarmente utile quando si tratta di fenomeni complessi, come le politiche di cooperazione allo sviluppo, dove le interazioni tra diversi fattori possono produrre effetti non lineari e imprevedibili.

1. Il livello *de jure* della realtà e il discorso ufficiale sulla legge 125/2014

1.1 Parole e priorità del testo di legge

Nella legge 125/2014², in vigore dal 29 agosto 2014, le parole chiave più ricorrenti riflettono i temi e i principi fondamentali dello strumento. Un'analisi quantitativa indica una forte enfasi su termini come:

- Cooperazione (richiamata in relazione allo sviluppo, alla sostenibilità e ai diritti umani);
- Sviluppo (associato sia al progresso economico che ai diritti fondamentali);
- Diritti (spesso in riferimento ai diritti umani e ai principi democratici);
- Sostenibilità (integrata nei principi guida della legge);
- Partenariato (legato sia alla collaborazione con organizzazioni e partner esteri, superando la relazione tra “donatore” e beneficiario”, sia all’interno del Paese in una logica di sistema).

Figura 1 – La rappresentazione grafica della frequenza (indicata dalla grandezza del carattere) delle parole contenute nella Legge 125/2014



Tra gli elementi sottolineati dal testo della legge ci sono:

- Orientamento ai principi internazionali: la legge si allinea di fatto, anticipandoli temporalmente di qualche mese ma sposandone l’impianto che era stato nel frattempo elaborato nel processo preparatorio, con gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile e la Carta delle Nazioni Unite, enfatizzando anche l’importanza di partenariati strategici con organismi multilaterali e promuovendo un approccio integrato allo sviluppo;

² <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>

- Focus sulla sostenibilità: si richiama esplicitamente lo sviluppo sostenibile come obiettivo centrale, insieme alla riduzione delle disuguaglianze e alla promozione dei diritti umani;
- Centralità della persona umana: la legge pone la dignità dell'individuo e l'uguaglianza di genere al centro delle politiche di cooperazione;
- Creazione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS): questo elemento istituzionale rappresenta una delle principali innovazioni rispetto alla precedente legge 49/1987, braccio operativo finalizzato a migliorare l'efficacia e la gestione delle politiche;
- Efficacia e trasparenza: viene esplicitata la necessità di rispettare criteri di trasparenza e responsabilità nell'uso dei fondi.

Elementi fondamentali per il buon funzionamento di una politica di cooperazione allo sviluppo, esplicitamente definita “parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia” (art. 1, comma 1)³, sono almeno quattro ingredienti fondamentali, che tra loro interagiscono e si rafforzano:

1. I principi ispiratori, che determinano le priorità di intervento, ma anche gli approcci;
2. La macchina politico-strategica e gestionale, cioè l'architettura istituzionale predisposta;
3. Le risorse finanziarie a disposizione;
4. La quantità e qualità del personale coinvolto.

Se i principi ispiratori paiono allineati con l'agenda internazionale (a livello di Nazioni Unite e Unione Europea, anzitutto), le risorse finanziarie sono un elemento di incertezza (non essendoci per esempio, impegni vincolanti a raggiungere lo 0,7% del Reddito nazionale lordo entro una data esatta dall'entrata in vigore della legge, ma generici auspici – come si dirà oltre). Ciò rischia di indebolire l'ambizione della legge perché – come l'autore scriveva nel corso dell'iter della legge – “una riforma sostanziale – a maggior ragione quando è costruita, come in questo caso, sulla previsione di una nuova "agenzia" dedicata – si giustifica unicamente in relazione ad un impegno finanziario ben maggiore di quello degli ultimi anni, che è, purtroppo, irrealistico prevedere per il prossimo periodo”⁴. Il testo di legge, infatti, si limita a stabilire che le risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo provengono essenzialmente da:

- Bilancio dello Stato: attraverso fondi stanziati annualmente e gestiti da vari Ministeri, anzitutto dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI);
- Contributi ai fondi multilaterali: fondi erogati alle organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite, l'Unione Europea, e le banche di sviluppo;
- Finanziamenti concessionali: strumenti finanziari agevolati gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e messi in campo attraverso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che gestisce il fondo rotativo e, soprattutto, innovazione rispetto all'assetto precedente, è braccio finanziario e di sviluppo chiamato a mobilitare molte più risorse attraverso un effetto di leva, attivando strumenti di finanza mista (*blended finance*) con cui combinare risorse pubbliche e private, a credito e a dono.

³ A titolo di richiamo storico, la Legge n. 49/1987 definiva la cooperazione allo sviluppo "parte integrante della politica estera dell'Italia" (art. 1, comma 1).

⁴ M. Zupi (2014), “Sulla pirateria e il vascello corsaro della cooperazione allo sviluppo”, CeSPI, Roma, 6 febbraio.

Anche sul piano della quantità e qualità delle risorse umane, la Legge 125/2014 riconosce l'importanza della quantità e qualità di competenze specializzate come fattore cruciale per il successo delle politiche di cooperazione allo sviluppo, mettendo al centro il personale tecnico e gestionale sia in Italia sia nei Paesi partner (art. 19). La legge attribuisce autonomia all'AICS nella selezione di esperti e tecnici attraverso contratti dedicati, prevedendo inoltre - piuttosto genericamente - il coinvolgimento di esperti italiani e locali per aumentare la capacità di intervento, pur non prefigurando una struttura anche lontanamente comparabile a quella agenzie di Paesi europei come la *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* in Germania⁵. L'assenza di certezze circa le risorse finanziarie disponibili e il tradizionale volume limitato di risorse per la cooperazione bilaterale italiana - in presenza di un elevato debito pubblico, specialmente con dinamica crescente, che imponeva strategie di contenimento della spesa pubblica - ha lasciato di fatto uno spazio di manovra ridotto per espandere significativamente lo staff impegnato.

Per quanto riguarda, infine, l'architettura istituzionale, la legge ha introdotto un sistema articolato per gestire la cooperazione allo sviluppo in Italia, definendo i ruoli e le responsabilità dei vari attori coinvolti.

1.2 L'architettura istituzionale predisposta dalla legge 125/2014

In particolare, si segnalano alcuni attori chiave dell'architettura istituzionale prevista dalla legge:

1. MAECI

- **Ruolo centrale:**
 - È il punto di riferimento per la definizione strategica delle priorità della politica di cooperazione allo sviluppo;
 - Supervisiona e coordina tutte le iniziative nazionali di cooperazione allo sviluppo.
 - Rappresenta l'Italia nelle sedi internazionali e dell'Unione Europea;

- **Strutture principali:**
 - **Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS):**
 - Coadiuvava il Ministro nel definire linee di indirizzo e priorità geografiche e settoriali;
 - Svolge funzioni di valutazione degli interventi e dei risultati.

⁵ Al 31 dicembre 2023, la GIZ aveva un totale di 25.634 dipendenti. Di questi, 5.910 lavoravano in Germania e 2.626 erano dipendenti distaccati all'estero. Inoltre, 17.098 dipendenti lavoravano come personale nazionale nei Paesi partner. Quasi il 77% della forza lavoro totale del GIZ lavorava all'estero. Si veda: <https://www.giz.de/en/press/9785.html>

- **Viceministro della Cooperazione allo Sviluppo:**
 - Ha delega specifica per le questioni di cooperazione e partecipa al Consiglio dei Ministri per le questioni rilevanti.

2. AICS

- **Funzione operativa:**
 - Creata per attuare le politiche definite dal MAECI;
 - Gestisce le fasi tecniche e operative dei progetti di cooperazione, dall'istruttoria alla valutazione.
- **Caratteristiche principali:**
 - Personalità giuridica di diritto pubblico;
 - Sede principale a Roma con sedi estere operative nei Paesi partner;
 - Opera sotto il potere di indirizzo e la vigilanza del MAECI;
 - Collabora con organizzazioni internazionali, ONG/OSC, enti locali e territoriali, associazioni della diaspora e settore privato profit.
- **Direttore dell'Agenzia:**
 - Nominato dal Presidente del Consiglio su proposta del MAECI;
 - Autonomo nella gestione operativa, entro limiti finanziari stabiliti.

3. MEF

- **Compiti specifici:**
 - Gestisce i rapporti finanziari con le istituzioni multilaterali, come banche di sviluppo e fondi internazionali;
 - Autorizza i crediti d'aiuto (a condizioni agevolate, o concessionali), in collaborazione con il MAECI e la Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
 - Collabora al monitoraggio delle risorse destinate alla cooperazione.

4. CDP

- **Ruolo tecnico-finanziario:**
 - Agisce come istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale;
 - Gestisce crediti concessionali e strumenti finanziari innovativi;
 - Supporta la strutturazione di prodotti di finanza per lo sviluppo.

5. Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS)

- **Ruolo strategico:**
 - Coordina le politiche di cooperazione tra i vari Ministeri;
 - Verifica la coerenza delle attività nazionali con gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.
- **Composizione:**
 - Presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri;

- Include rappresentanti dei Ministeri chiave (MAECI, MEF, Interno, Ambiente, Difesa, Salute, ecc.);
- Coinvolge, senza diritto di voto, i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

6. Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS)

- **Funzione consultiva:**

- Strumento di partecipazione della società civile e del settore privato;
- Fornisce pareri sulle strategie e la programmazione della cooperazione;
- Include ONG, enti locali, università, rappresentanti del volontariato e del mondo imprenditoriale.

Tra le sei istituzioni citate, senza dimenticare funzioni importanti come quella esercitata dal Parlamento e dalle sue commissioni in termini di potere di indirizzo e controllo (art. 13), ci sono naturalmente relazioni e collegamenti:

1. **MAECI:**

- Stabilisce la strategia generale attraverso il Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo;
- Coordina il lavoro di AICS, CICS, e degli altri attori.

2. **AICS:**

- Attua le politiche e i progetti definiti dal MAECI;
- Collabora con i Ministeri, enti locali, e partner internazionali.

3. **MEF e CDP:**

- Gestiscono gli aspetti finanziari, fornendo risorse e strumenti necessari per gli interventi di sviluppo.

4. **CICS:**

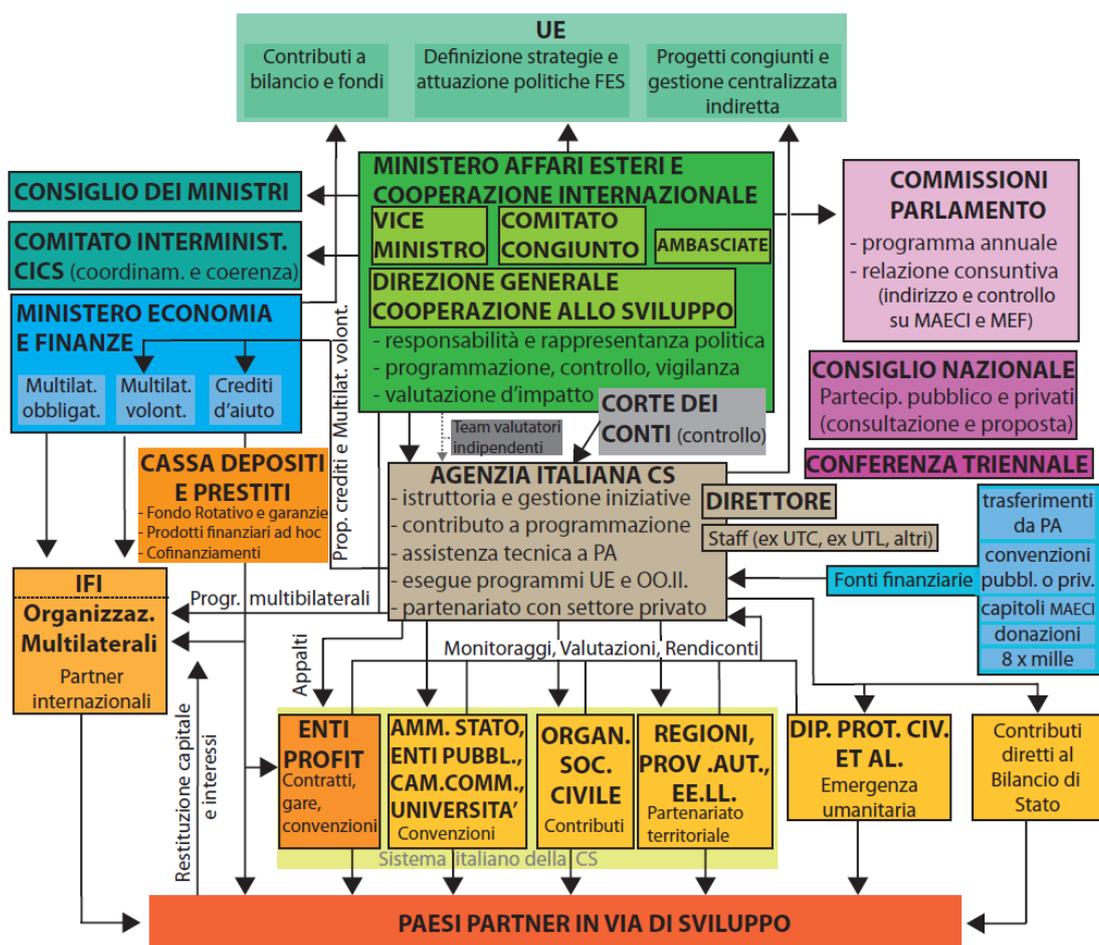
- Coordina e integra le politiche ministeriali per evitare duplicazioni e garantire coerenza.

5. **Consiglio Nazionale:**

- Assicura il coinvolgimento della società civile e delle imprese nella definizione delle politiche.

Figura 2 – L'architettura istituzionale stabilita dalla Legge 125/2014⁶

⁶ La figura e la sua spiegazione erano state preparate dall'autore in: M. Zupi (2015), *La nuova normativa italiana sulla cooperazione allo sviluppo e il contesto di riferimento*, CeSPI - Osservatorio di Politica internazionale, Roma, marzo 2015



Il tentativo di schematizzazione del sistema delle inter-relazioni istituzionali qui proposto permette di evidenziare diversi elementi innovativi, o comunque di rafforzamento significativo di istanze e processi che la precedente normativa aveva intravisto o potuto solo favorire in parte.

Anzitutto, sul piano della *governance* emerge un maggiore peso politico della materia in sé. Il MAE diventa MAECI (art. 3), ed è prevista l'istituzione della figura del Vice Ministro con delega in materia di cooperazione allo sviluppo (art. 11, comma 3). In precedenza tale figura, quando è esistita, è sempre stata frutto di scelte discrezionali dei Ministri e dei governi; in questo modo, invece, quella del Vice Ministro diventa una figura istituzionale permanente. Non si tratta soltanto di elevare il rango della politica di cooperazione allo sviluppo nell'interlocuzione con l'esterno, ma anche di rafforzare, all'interno della Pubblica Amministrazione, e non solo, il principio della coerenza delle politiche: il Vice Ministro infatti è invitato a partecipare, seppure senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio dei Ministri nelle quali siano trattate materie che, in modo diretto o indiretto, possano incidere sulla coerenza e sull'efficacia delle politiche di cooperazione allo sviluppo.

Lo stesso principio della coerenza, insieme a quello del coordinamento, trova maggiore consistenza nel ripristino del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (art. 15) che, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sotto la guida del Ministro degli Affari

Esteri e della Cooperazione Internazionale che ne è vice presidente, elabora le strategie, assicura la programmazione e, appunto, il coordinamento di tutte le attività⁷. Inoltre, è introdotto anche un Comitato congiunto per la Cooperazione allo sviluppo, istituito presso il MAECI, presieduto dal Ministro o dal vice Ministro, competente per l'approvazione di iniziative di cooperazione di valore superiore ai 2 milioni di euro (art. 21).

Il sistema di *governance* è tendenzialmente più ampio che nel passato, con il coinvolgimento – in termini di partecipazione, consultazione e proposta – di rappresentanti dei principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, potenzialmente agenti della cooperazione internazionale allo sviluppo, riuniti nel Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (art. 16); a tale Consiglio si aggiunge la Conferenza pubblica nazionale convocata ogni tre anni per favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche. Inoltre sono ribaditi, come già nel passato, i poteri di indirizzo e controllo del Parlamento attraverso il lavoro delle Commissioni parlamentari, anzitutto sul documento triennale di programmazione (art. 13).

Il sistema italiano della cooperazione allo sviluppo è ancora più ampio, ove si guardi ai soggetti identificati come "Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo" (artt. 23-27). Non ci sono più soltanto le ONG idonee, ora ricomprese nella più ampia categoria delle Organizzazioni della società civile (OSC), ma anche ulteriori soggetti senza finalità di lucro, in cui compaiono, tra gli altri, anche organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito, organizzazioni e associazioni delle comunità di immigrati (a prefigurare un collegamento strategico diretto tra migrazioni e sviluppo, in precedenza embrionale e realizzato in forma episodica, destinato a diventare componente centrale delle politiche di cooperazione allo sviluppo in Europa), imprese cooperative e sociali (art. 26).

Non soltanto sono meglio formalizzati la presenza e il ruolo della cooperazione decentrata – cioè di Regioni, Province autonome ed Enti locali – per la promozione di partenariati territoriali (art. 25), ma si esplicita direttamente il ruolo potenziale delle amministrazioni dello Stato, delle camere di commercio, delle università e degli enti pubblici (art. 24), in aggiunta a quello (tema rilevante nell'agenda internazionale e delicato per le sue implicazioni concrete) dei soggetti aventi finalità di lucro (art. 27).

Non che la precedente Legge n. 49/1987 avesse trascurato il mondo delle imprese, ma di fatto – queste furono le critiche più ricorrenti⁸ - non aveva permesso una partecipazione attiva del sistema delle piccole e medie imprese a causa della mancanza sia di strumenti creditizi loro dedicati che di una semplificazione legislativa necessaria, né aveva previsto un coordinamento tra i meccanismi di cooperazione allo sviluppo e quelli di sostegno all'esportazione invocato da Confindustria. L'obiettivo della legge non è, quindi, solo quello di aggiornare il sistema dei soggetti coinvolti, ma di individuare ruoli potenziali per attori che attualmente non svolgono un ruolo attivo, con l'idea di promuovere e coordinare un approccio di sistema Paese.

Oltre all'ambito della *governance*, la Legge n. 125/2014 innova soprattutto sul versante operativo, introducendo una nuova struttura di gestione: l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo

⁷ In particolare, l'art. 15 della legge indica 11 ministri: (1) degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (2) dell'interno, (3) della difesa, (4) dell'economia e delle finanze, (5) dello sviluppo economico, (6) delle politiche agricole alimentari e forestali, (7) dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, (8) delle infrastrutture e dei trasporti, (9) del lavoro e delle politiche sociali, (10) della salute, (11) dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

⁸ F. Fossati (1999), *Economia e politica estera in Italia. L'evoluzione negli anni novanta*, F. Angeli, Milano.

(artt. 17-19). La presenza di una struttura di gestione, braccio operativo autonomo al servizio del MAECI, era già diffusa in diversi Paesi europei⁹, anche se in alcuni era in atto un ripensamento; nel caso italiano, l'introduzione dell'agenzia mirava sia a valorizzare le professionalità esistenti e ad attrarne di nuove, sia ad assicurare maggiore flessibilità operativa, così da potersi misurare con modalità innovative di cooperazione che, sul piano normativo, l'assetto della Legge n. 49/1987 non consentiva o rendeva comunque difficile (a cominciare dalla gestione centralizzata indiretta di finanziamenti della Commissione Europea¹⁰). Si tratta di un'agenzia gestionale e operativa sotto il potere di vigilanza, oltre che di indirizzo strategico, del MAECI, con una capacità di azione basata su personalità giuridica autonoma, un proprio bilancio e una propria organizzazione, un'autonomia decisionale di spesa entro un limite massimo di due milioni di euro (art. 17, comma 6) e un regolamento contabile più snello, con il venir meno anzitutto del controllo da parte della Ragioneria di Stato, che invece l'art. 15 della precedente Legge n. 49/1987 prevedeva esplicitamente attraverso ~~con~~ la costituzione presso la DGCS di un apposito ufficio.

In termini di risorse finanziarie, la Legge individua come interlocutore strategico la CDP, società per azioni a controllo pubblico chiamata a operare come banca o istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo: cioè non solo a concedere crediti agevolati a valere sul fondo rotativo fuori bilancio costituito presso di essa (art. 8), ma anche a strutturare prodotti di finanza per lo sviluppo, nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali, a partecipare a programmi dell'UE e a destinare risorse proprie in regime di cofinanziamento con soggetti privati, pubblici o internazionali (art. 22, comma 4).

La CDP è immaginata, dunque, come una banca di sistema per la cooperazione allo sviluppo, con il compito di accoppiare risorse proprie e il bilancio dello Stato come leva per mobilitare risorse aggiuntive, attraverso meccanismi di integrazione di risorse finanziarie come il *blending* (un mix di doni e crediti volti a mobilitare investimenti privati) e il *matching* (versamento di contributi in proporzione alla somma raccolta per mezzo di una pubblica sottoscrizione) e un uso efficiente di garanzie e crediti, in modo simile a quanto avviene in Germania con la Banca di sviluppo del gruppo bancario KfW (*KfW Entwicklungsbank*).

Sul piano delle risorse, è esplicitata la necessità di un allineamento agli impegni e agli standard internazionali, che dovrebbe significare un percorso di graduale adeguamento degli stanziamenti annuali per la cooperazione internazionale allo sviluppo, tale da porre l'Italia in linea con gli impegni e gli obiettivi assunti a livello europeo e internazionale, a cominciare da quello dello 0,7% del RNL (art. 30). Ciò dovrebbe concorrere a stimolare sia una maggiore prevedibilità degli impegni futuri, secondo una logica – diffusa in altri Paesi – di programmazione pluriennale, sia la cooperazione congiunta con altri Paesi europei. Inoltre, la Legge n. 125/2014 configura la società CDP come leva potenziale di imprecisate maggiori risorse, mentre quelle stanziare in bilancio,

⁹ Austria, Belgio, Francia, Germania, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia, come del resto anche Giappone e Stati Uniti avevano di fatto, nel 2014, seppure in diverse forme, un ente di gestione o *implementing agency* che affiancava il Ministero degli Esteri o quello specifico della Cooperazione.

¹⁰ Si tratta della cosiddetta "cooperazione delegata", sancita dal quarto principio del codice di condotta dell'UE del 2007 in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo. È una modalità di gestione che consente alla Commissione Europea di delegare fondi a uno Stato membro per l'esecuzione di programmi di cooperazione (a seguito della firma di "accordi di delega"). A fine novembre 2012 la Commissione Europea aveva accreditato il MAE italiano per la gestione di programmi di cooperazione allo sviluppo finanziati con gli strumenti di azione esterna dell'UE; l'AICS è diventata operativa nel 2016 e nel 2018 è subentrata al Ministero, avendo completato l'iter per l'ottenimento dell'accREDITAMENTO.

distribuite sui capitoli di diversi Ministeri, saranno più facilmente leggibili attraverso un apposito Allegato al bilancio, che indicherà tutti gli stanziamenti distinti per ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri, destinati anche, in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (art. 14, comma 1).

Si tratta di un'innovazione utile al fine della maggiore coerenza delle politiche; un'innovazione che rappresenta un punto di compromesso intermedio tra la situazione preesistente e le proposte di istituire un Fondo unico per la cooperazione allo sviluppo allo scopo di garantire la massima efficacia degli interventi dell'Italia. Tali proposte - avevano contraddistinto molti disegni di legge negli anni precedenti¹¹ con l'esplicito proposito di farvi confluire tutte le voci di spesa relative alla cooperazione allo sviluppo, alla cooperazione economica, alla politica economica e finanziaria in ambito internazionale, alla prevenzione e comunicazione in materia sanitaria e di coordinamento in ambito internazionale, alla gestione dei flussi migratori, alla cooperazione in materia culturale e scientifico-tecnologica, al sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e alla promozione del *made in Italy*, allo sviluppo sostenibile e alla ricerca in materia ambientale, agli oneri derivanti dalla partecipazione dell'Italia a organismi internazionali.

1.3 I punti da migliorare secondo i documenti delle Peer Review dell'OECD-DAC

La politica italiana di cooperazione allo sviluppo, come quella degli altri Paesi membri dell'OECD-DAC, è soggetta a un processo di valutazione noto come *peer review*. Questo meccanismo ha l'obiettivo di migliorare le politiche di cooperazione attraverso un'analisi critica e costruttiva da parte di altri Stati membri, valutandone l'efficacia, la coerenza e la pertinenza. Il processo offre raccomandazioni pratiche per migliorare le strategie e le pratiche operative e si basa su:

1. una fase preparatoria (prima della review, in cui il Paese sottoposto a *peer review* prepara un rapporto che delinea le sue politiche, strategie e risultati in materia di cooperazione allo sviluppo);
2. visite sul campo (una delegazione di esperti di valutazione composta da rappresentanti di due Paesi membri e della Segreteria OECD-DAC visita il Paese in questione per raccogliere informazioni, incontrare rappresentanti del governo, ONG e altre parti interessate, oltre a svolgere missioni in uno o più Paesi partner);
3. al termine della visita, gli esperti formulano raccomandazioni basate sulle osservazioni raccolte e queste raccomandazioni vengono discusse in incontri intergovernativi;
4. follow-up (i Paesi oggetto di *peer review* sono tenuti a rispondere alle raccomandazioni fornite e ad attuare le modifiche necessarie per migliorare la loro politica di cooperazione).

Il meccanismo della *peer review* rappresenta uno strumento importante, pur nella specifica natura di processo inter-governativo, senza una piena terzietà di parte rispetto alla comunità dei governi

¹¹ In particolare, si segnala in questa legislatura il disegno di legge Tonini n. 211, che stabiliva l'istituzione di un fondo unico a valere sullo stato di previsione della Presidenza del Consiglio, in ciò differenziandosi dal testo di d'iniziativa governativa poi diventato Legge n.125/2014.

donatori, orientato al dialogo costruttivo tra le parti, per cogliere i punti considerati più importanti su cui lavorare per migliorare l'efficacia e l'impatto della politica di cooperazione allo sviluppo. In particolare, si possono prendere in considerazione i rapporti finali pubblici, che includono osservazioni dettagliate e raccomandazioni prioritarie, presentando molto schematicamente alcuni elementi di rilievo.

1. La Mid-term Peer Review del 2022

I punti essenziali di miglioramento prioritari evidenziati dalla più recente *Mid-term Peer Review* dell'OECD-DAC (2022) per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo sono¹²:

1. Rafforzare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile

- **Punto critico:** sebbene l'Italia abbia sviluppato il **Piano d'Azione Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile (PCSD)**, mancano strumenti per garantire un'implementazione sistematica a livello amministrativo e inter-ministeriale.
- **Raccomandazione:** migliorare la valutazione degli impatti delle politiche nazionali e rafforzare il ruolo del **Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS)** per una supervisione efficace dei trade-off tra settori.

2. Migliorare la programmazione strategica

- **Punto critico:** l'introduzione del Documento triennale di programmazione e indirizzo ha migliorato la pianificazione a medio termine, ma manca un meccanismo strutturato per valutare i progressi rispetto agli obiettivi strategici.
- **Raccomandazione:** integrare un sistema di monitoraggio e valutazione che consenta di misurare i risultati a livello di Paese e allineare le strategie nazionali agli obiettivi globali.

3. Gestione delle risorse umane

- **Punto critico:** l'AICS ha sofferto di carenze di personale qualificato a causa di limiti burocratici e ostacoli al reclutamento. La situazione è migliorata con l'assunzione di 60 nuovi funzionari nel 2022 (a conclusione di un iter lunghissimo), ma persistono lacune nella mobilità e nella formazione continua.
- **Raccomandazione:** garantire risorse umane adeguate e stabilizzare i nuovi assunti attraverso programmi di formazione specializzati, mobilità flessibile e incentivi per il personale operativo nei Paesi partner.

¹² [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR\(2024\)3/12/en/pdf?_ga=2.172641315.1261187543.1732293596-405372415.1720962308](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR(2024)3/12/en/pdf?_ga=2.172641315.1261187543.1732293596-405372415.1720962308)

4. Efficienza della gestione finanziaria

- **Punto critico:** la CDP deve espandere il proprio ruolo nella gestione del **Fondo Rotativo** per finanziare operazioni di finanza mista (*blending*). La capacità di realizzare operazioni di grande scala è limitata dalla frammentazione dei finanziamenti.
- **Raccomandazione:** integrare risorse tecniche nei Paesi partner per garantire studi di fattibilità e assistenza tecnica. Collaborare strettamente con istituzioni multilaterali per massimizzare l'impatto del nuovo **Fondo Clima** italiano.

5. Approccio programmatico e riduzione della frammentazione

- **Punto critico:** il 38% dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) bilaterale italiano è ancora orientato a progetti singoli, limitando l'efficienza e la sostenibilità degli interventi.
- **Raccomandazione:** passare a un approccio più programmatico, che includa piani a lungo termine e partenariati multilaterali, evitando la dispersione di risorse in iniziative frammentarie.

6. Leadership su temi globali e gestione dei risultati

- **Punto critico:** l'AICS e la DGCS hanno introdotto principi di gestione basata sui risultati, ma mancano ancora standard condivisi e sistemi digitali per analizzare dati e impatti.
- **Raccomandazione:** consolidare piattaforme digitali come **SIStake**¹³ per raccogliere dati e promuovere una cultura della gestione orientata ai risultati, rafforzando le capacità analitiche di Ambasciate e partner locali.

7. Migliorare la cooperazione con le ONG

- **Punto critico:** le ONG italiane evidenziano progressi nel dialogo con il MAECI e l'AICS, ma lamentano procedure burocratiche eccessivamente complesse, in particolare per i finanziamenti umanitari.
- **Raccomandazione:** semplificare le procedure per l'accesso ai fondi e incentivare il coinvolgimento delle ONG locali nei progetti di sviluppo.

8. Incrementare il focus sui Paesi meno avanzati (*Least developed countries, LDC*)

- **Punto critico:** l'attenzione prioritaria dell'Italia per il Mediterraneo ha ridotto i flussi verso gli **LDC**, che affrontano gravi situazioni economiche e sociali.
- **Raccomandazione:** assicurare che le risorse destinate al Mediterraneo non penalizzino i Paesi più vulnerabili, garantendo un equilibrio tra priorità geografiche e necessità umanitarie.

La **Mid-term Peer Review (2022)** individua, dunque, alcune priorità chiare per migliorare l'efficacia della politica di cooperazione allo sviluppo:

¹³ <https://sistake.aics.gov.it/>

- Necessità di maggiore coerenza strategica e operativa.
- Rafforzamento del personale e delle capacità finanziarie.
- Miglioramento della gestione basata sui risultati.

2. La Peer Review del 2019

Andando a ritroso nel tempo, dal documento dell'ultima estesa **Peer Review (2019)** emergono diversi punti essenziali di miglioramento prioritari per rafforzare l'efficacia della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, da cui, in sostanza, la *Mid-term Review 2022* prendeva le mosse per cogliere eventuali progressi o richiamarne l'importanza¹⁴:

1. Migliorare la coerenza delle politiche

- **Criticità:** nonostante la Legge 125/2014 abbia creato meccanismi per la coerenza delle politiche, questi non sono considerati ancora pienamente operativi. L'Italia non monitora sistematicamente gli impatti delle politiche nazionali, con effetti potenzialmente negativi sui Paesi in via di sviluppo.
- **Raccomandazione:** rafforzare l'applicazione dei meccanismi esistenti per garantire che le politiche nazionali non compromettano lo sviluppo sostenibile nei Paesi partner.

2. Pianificazione strategica a medio termine

- **Criticità:** l'approvazione annuale del Documento triennale di programmazione e di indirizzo ostacola una pianificazione strategica a medio-lungo termine.
- **Raccomandazione:** creare strategie globali che riflettano tutte le attività di cooperazione dell'amministrazione italiana e migliorare il valore strategico a medio termine del Documento triennale.

3. Inversione della riduzione dell'APS

- **Criticità:** l'APS italiano è in calo dal 2018 e non rispetta l'impegno di destinare lo 0,7% del RNL all'APS, né il target dello 0,15% per i Paesi meno avanzati.
- **Raccomandazione:** aumentare il volume dell'APS e garantire che le risorse rispettino gli impegni nazionali e internazionali.

4. Rafforzamento delle risorse umane

- **Criticità:** l'AICS e il MAECI soffrono di una carenza di personale qualificato, con limitate opportunità di formazione e avanzamento per il personale sul campo.

¹⁴ https://www.oecd.org/en/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-italy-2019_b1874a7a-en.html

- **Raccomandazione:** definire una strategia a medio termine per attrarre e mantenere personale qualificato, migliorare il morale dei dipendenti e rafforzare le capacità tecniche e amministrative dell'AICS.

5. Rafforzare la gestione basata sui risultati

- **Criticità:** non esiste un sistema globale per collegare programmi e progetti ai risultati strategici desiderati, né per dimostrare il contributo degli interventi italiani agli SDG.
- **Raccomandazione:** sviluppare un sistema di gestione basato sui risultati, con una piattaforma digitale che colleghi le sedi centrali e gli uffici esteri per migliorare il processo decisionale e l'apprendimento dai risultati.

6. Promuovere finanziamenti programmatici e partenariati sostenibili

- **Criticità:** la cooperazione italiana si basa prevalentemente su interventi progettuali a breve termine, con risorse spesso incerte.
- **Raccomandazione:** orientarsi verso finanziamenti programmatici integrati nei programmi nazionali e rafforzare i partenariati, in particolare con ONG e organizzazioni locali, attraverso un aiuto più flessibile e prevedibile.

7. Sviluppare una strategia multilaterale

- **Criticità:** l'Italia contribuisce significativamente al sistema multilaterale, ma manca di una strategia chiara per massimizzare l'impatto di tali contributi.
- **Raccomandazione:** creare una strategia che definisca priorità e modalità di interazione con le organizzazioni multilaterali.

A ben vedere, dunque, i punti evidenziati nella Mid-Term Review del 2022 descritta in precedenza rinnovano sostanzialmente le richieste espresse in occasione della precedente *Peer Review* del 2019.

3. Il Memorandum del governo italiano per la Peer Review del 2019

Visto che si tratta dell'ultima *Peer Review* estesa, può essere interessante riassumere anche il contenuto del Memorandum sottoposto dal governo italiano, in occasione della *Peer Review* 2019, all'OECD. La struttura del Memorandum segue la *Peer Review Reference Guide* dell'OECD e sottolinea diversi punti fondamentali relativi alla politica di cooperazione allo sviluppo¹⁵:

¹⁵ Si tratta di un documento di quasi 60 pagine realizzato appositamente per il dialogo con il team della *Peer Review*. Non è attualmente disponibile sul sito dell'OECD.

1. Sforzi globali per lo sviluppo sostenibile

- **Agenda 2030:** l'Italia integra gli SDG nelle politiche domestiche e di cooperazione internazionale.
- **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (NSDS):** Adottata nel 2017, analizza le interconnessioni tra gli SDG e collega le azioni domestiche agli impegni globali.
- **Iniziative specifiche:**
 - Partecipazione ai negoziati per il **Global Compact on Refugees e il Global Compact for Migration.**
 - Istituzione del **Fondo per l'Africa** per promuovere stabilità, corretta gestione migratoria e lotta al traffico di esseri umani.

2. Visione politica e quadro normativo

- **Legge 125/2014:** Riforma della cooperazione italiana, con principi chiave come la riduzione delle disuguaglianze, il rispetto dei diritti umani e la promozione della pace.
- **Documento triennale di programmazione e indirizzo:**
 - Definisce priorità tematiche e geografiche.
 - Favorisce partenariati inclusivi e approcci regionali.
- **Priorità tematiche:**
 - Riduzione della povertà, uguaglianza di genere, educazione, salute, sicurezza alimentare, cambiamenti climatici, energia pulita.
 - Particolare attenzione al patrimonio culturale come strumento per promuovere pace e dialogo interculturale.

3. Finanziamento dello sviluppo

- **APS:**
 - In aumento dal 2013 (da 0,17% a 0,30% del RNL nel 2017).
 - Maggiore enfasi su strumenti innovativi come i **prestiti concessionali** gestiti da CDP.
- **Iniziative multilaterali:**
 - Forte sostegno a fondi come il *Global Fund* e il *Green Climate Fund*.
 - Cooperazione triangolare e cofinanziamento con banche multilaterali di sviluppo.

4. Struttura e sistemi

- **AICS:** Responsabile per l'attuazione operativa dei programmi.
- **CDP:** Ruolo chiave nella mobilitazione di risorse private per lo sviluppo.
- **CICS:** Coordinamento delle politiche di sviluppo tra Ministeri.
- **CNCS:** Coinvolgimento di società civile, università e settore privato.

5. Modalità di erogazione e partenariati

- **Approcci innovativi:**

- Promozione del ruolo delle diaspore attraverso iniziative come il programma *MigraVenture*¹⁶.
- Collaborazioni pubblico-private per modelli produttivi sostenibili.
- **Focus geografico:**
 - Mediterraneo, Africa subsahariana e Medio Oriente (42% dell'APS bilaterale nel 2017).

6. Gestione dei risultati e apprendimento

- **Sistema di valutazione:**
 - Impegno per l'efficacia della cooperazione attraverso un **piano d'azione triennale**.
 - Sviluppo di sistemi digitali per il monitoraggio e la trasparenza.

7. Assistenza umanitaria

- **Strategia umanitaria:**
 - Aumento del budget umanitario (131,5 milioni di euro nel 2018).
 - Impegno per risposte rapide attraverso strumenti come il **Fondo Bilaterale per le Emergenze**.
- **Localizzazione:**
 - Rafforzamento delle capacità delle organizzazioni locali, promuovendo la resilienza delle comunità.

Il Memorandum cerca di evidenziare, in oltre 50 pagine, l'impegno dell'Italia verso un approccio sistemico e inclusivo per affrontare le sfide globali, migliorando l'efficacia e la coerenza delle politiche, toccando in buona misura molti dei punti migliorabili al centro del dialogo con l'OECD-DAC in occasione della *Peer Review* e rivendicando un contributo fondamentale della legge 125/2014 a questo fine.

4. La Peer Review del 2014

Poiché la *Peer Review* del 2019 e quella di metà percorso successiva (del 2022) sono documenti intergovernativi che valutano l'efficacia dell'attuazione della legge 125/2014, segnalando punti migliorabili, è interessante andare ancora più a ritroso e riassumere i punti essenziali della **Peer Review 2014** che indicava le sfide principali ereditate dal sistema italiano legato alla normativa precedente e delineava aree prioritarie di intervento, avendo già indicazioni precise dal governo italiano sulla nuova disciplina in materia che la legge 125/2014 avrebbe determinato¹⁷.

¹⁶ https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2017/09/migraventure/

¹⁷ https://www.oecd.org/en/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-italy-2014_9789264213241-en.html

1. Sfide Principali

1. **Aggiornamento della Legge 49/1987:**
 - La normativa era considerata in parte inadeguata rispetto agli impegni internazionali e ai nuovi principi di cooperazione allo sviluppo.
 - Mancava una visione strategica a medio-lungo termine che definisse obiettivi chiari e principi guida.
2. **Insufficienza delle risorse finanziarie:**
 - La riduzione significativa dell'APS tra il 2008 e il 2012 ha compromesso l'efficacia dell'impegno italiano.
 - L'APS italiano era disperso su troppi settori e Paesi, riducendone l'impatto complessivo.
3. **Frammentazione istituzionale:**
 - Il sistema istituzionale risultava complesso e inefficace, con una scarsa chiarezza nei ruoli e nelle responsabilità tra il Ministero degli Affari Esteri (MAE) e altre entità.
 - Mancava un'agenzia dedicata per l'attuazione operativa.
4. **Gestione delle risorse umane:**
 - Carenze di personale tecnico e amministrativo qualificato.
 - Necessità di un piano strategico per migliorare le competenze e il supporto agli uffici nei Paesi partner.
5. **Mancanza di coerenza delle politiche per lo sviluppo:**
 - Le politiche interne italiane spesso contraddicevano gli obiettivi di sviluppo internazionale e mancavano di un approccio "whole-of-country".
 - Assenza di un meccanismo strutturato per il monitoraggio e la valutazione della coerenza delle politiche.
6. **Gestione basata sui risultati (*Results-based management, RBM*):**
 - Mancanza di un sistema chiaro per pianificare, monitorare e valutare l'impatto degli interventi.
 - Insufficiente utilizzo di dati e evidenze per supportare il processo decisionale.

2. Raccomandazioni prioritarie

1. **Riforma normativa:**
 - Aggiornare la legge per riflettere i principi moderni di cooperazione internazionale e allinearla agli impegni globali.
 - Introdurre una visione strategica a medio termine con obiettivi chiari e misurabili.
2. **Incrementare e concentrare l'APS:**
 - Raggiungere progressivamente il target dello 0,7% del RNL per l'APS, come stabilito dagli obiettivi internazionali.
 - Focalizzare le risorse su un numero limitato di Paesi e settori per massimizzarne l'impatto.
3. **Rafforzare l'architettura istituzionale:**
 - Creare un'agenzia indipendente per attuare operativamente i progetti (successivamente realizzata con l'AICS).

- Rafforzare il coordinamento interministeriale e chiarire i ruoli tra le varie istituzioni.
- 4. Migliorare la gestione delle risorse umane:**
- Elaborare un piano strategico per il reclutamento, la formazione e la mobilità del personale.
 - Garantire competenze specifiche per affrontare sfide complesse, soprattutto nei contesti fragili.
- 5. Promuovere la coerenza delle politiche:**
- Istituire un meccanismo chiaro per monitorare, analizzare e valutare la coerenza delle politiche italiane con gli obiettivi di sviluppo.
 - Coinvolgere ONG, think tank e istituzioni di ricerca per supportare il processo decisionale con dati e analisi solide.
- 6. Adottare un approccio basato sui risultati:**
- Integrare obiettivi di sviluppo misurabili nella programmazione e nel budgeting.
 - Istituire un piano di valutazione pluriennale e un sistema di gestione delle conoscenze per informare le decisioni future.

Alla luce di quanto indicato, è chiaro che la *Peer Review* del 2014 rappresenta con evidenza la natura di dialogo inter-governativo, recependo esplicitamente l'istanza del governo italiano di fare della legge 125/2014 un punto di svolta per il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, sottolineando l'urgenza di riforme strutturali e gestionali che la riforma di legge dello stesso anno prevedeva.

5. La Peer Review del 2009

Se la Peer Review del 2014 avviene nel momento preciso di transizione tra i due quadri normativi di riferimento in materia, la precedente **Peer Review del 2009** permette di sottolineare come già prima si segnalassero e fossero, del resto, già oggetto di discussione, anche in sede parlamentare in Italia, una serie di punti critici nel sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, molti dei quali anticipavano le sfide centrali poi riprese nelle successive *Peer Review* del 2014 e del 2019¹⁸. In questo senso, si può dire ci siano dei punti critici da migliorare sottolineati nel 2009, che hanno ispirato la riforma e che si ritrovano nella Review del 2014, ma che non possono dirsi risolti, perché oggetto di raccomandazioni anche nelle successive *Peer Review*.

1. Necessità di una riforma normativa

- La **Legge 49/1987** viene descritta nella *peer review* del 2009 come bisognosa di adeguamenti per affrontare le sfide moderne della cooperazione allo sviluppo:
 - Mancanza di flessibilità nelle procedure.
 - Assenza di un meccanismo di coordinamento interministeriale, abolito da un emendamento del 1994.

¹⁸ La *Peer Review* del 2009, al pari di quelle precedenti (1993, 1996, 2000 e 2004), realizzate mediamente ogni quattro anni, non è più disponibile sul sito dell'OECD.

- **Raccomandazione:** introdurre un nuovo quadro legislativo che:
 - Semplifichi il sistema.
 - Rafforzi il coordinamento istituzionale.
 - Crei strumenti più agili per adattarsi ai bisogni dei Paesi partner.

2. Mancanza di una visione strategica nazionale

- **Osservazione:** sebbene esistano linee guida di programmazione triennale (ad esempio quelle per il 2009-2011), manca una visione politica condivisa e unificata per orientare la cooperazione.
- **Raccomandazione:** sviluppare una visione nazionale per la cooperazione allo sviluppo, con obiettivi a lungo termine approvati ai più alti livelli politici.

3. Frammentazione dell'APS

- **Osservazione:** l'aiuto bilaterale è disperso tra un numero eccessivo di Paesi e settori, riducendone l'impatto complessivo.
- **Raccomandazione:**
 - Concentrarsi su un numero limitato di Paesi prioritari (35 nel periodo 2009-2011, di cui 21 prioritari assoluti).
 - Introdurre criteri chiari per la selezione dei Paesi partner e strategie di uscita per i Paesi non prioritari.

4. Limitata efficacia delle risorse umane

- **Osservazione:** il personale impegnato nella cooperazione andrebbe incrementato, alla luce della complessità dei compiti assegnati.
- Potenziamento della formazione specifica e dei sistemi di gestione delle competenze.
- **Raccomandazione:**
 - Migliorare il reclutamento e le condizioni lavorative per attrarre esperti qualificati.
 - Introdurre una gestione basata sulla performance per il personale non diplomatico.

5. Mancanza di coerenza delle politiche per lo sviluppo

- **Osservazione:** non esistono meccanismi chiari per garantire la coerenza tra le politiche interne e gli obiettivi di sviluppo internazionale.
- **Raccomandazione:**
 - Ottenere un chiaro impegno del governo a promuovere la coerenza delle politiche.
 - Rafforzare il ruolo del Comitato Direttivo per la Cooperazione allo Sviluppo come strumento di coordinamento interministeriale.

6. Bassi Livelli di APS

- **Osservazione:** il rapporto APS/RNL era solo dello 0,22% nel 2008, ben al di sotto degli obiettivi internazionali.

- **Raccomandazione:**
 - Stabilire un piano vincolante per raggiungere lo 0,7% del RNL in APS entro il 2015.
 - Incrementare progressivamente i fondi dedicati alla cooperazione.

7. Mancanza di sistemi di monitoraggio e valutazione

- **Osservazione:** occorre predisporre una unità operativa dedicata al monitoraggio e alla valutazione dei risultati.
- **Raccomandazione:**
 - Creare un'unità di valutazione con personale e budget dedicati.
 - Integrare i sistemi di monitoraggio nei cicli di programmazione e gestione dei progetti.

8. Eccessiva dipendenza dall'aiuto multilaterale

- Il 59% dell'APS italiano era destinato a contributi multilaterali, una percentuale significativamente più alta rispetto alla media DAC del 26%.
- **Raccomandazione:**
 - Sviluppare una strategia per concentrare i contributi multilaterali su un numero limitato di organizzazioni prioritarie.
 - Migliorare il coordinamento tra il MAECI e il MEF per una gestione più strategica dell'aiuto multilaterale.

6. Alcune considerazioni ricavabili dalle Peer Review in termini comparativi per le sfide di oggi

L'analisi comparata delle **Peer Review OECD-DAC del 2009, 2014, 2019** e della **Mid-term Review del 2022** consente di tracciare un quadro complessivo delle dinamiche evolutive della politica italiana di cooperazione allo sviluppo. Emergono tre categorie principali di osservazioni: **punti persistenti, punti critici che la Legge 125/2014 ha permesso di affrontare e punti inediti** che sono stati sollevati più recentemente, solo a seguito dell'adozione della legge 125/2014.

1. Punti persistenti

Questi punti rappresentano criticità strutturali che, nonostante le riforme, continuano a influire negativamente sull'efficacia della cooperazione italiana, secondo il discorso ufficiale dell'OECD-DAC.

a. Frammentazione dell'aiuto

- **2009:** L'APS era disperso tra troppi Paesi e settori, limitandone l'impatto.
- **2014:** La nuova legge ha promesso una maggiore concentrazione, ma i progressi sono stati limitati.

- **2019 e 2022:** Persistono problemi di frammentazione, con il 38% dei fondi ancora destinati a progetti singoli. È richiesta una transizione verso un approccio programmatico.

b. Mancanza di risorse finanziarie sufficienti

- **2009:** L'APS italiano era ben al di sotto degli standard internazionali e la percentuale sul RNL era tra le più basse in Europa.
- **2014:** La legge 125 ha fornito un quadro per incrementare l'APS, ma l'attuazione pratica è stata lenta.
- **2019 e 2022:** Sebbene ci siano stati progressi (es. Fondo Africa, Fondo Clima), i livelli complessivi di APS sono diminuiti rispetto ai target internazionali.

c. Insufficienza delle risorse umane

- **2009:** Carenze numeriche e qualitative del personale tecnico e amministrativo.
- **2014:** L'AICS ha migliorato la gestione delle risorse umane, ma i problemi di formazione, mobilità e attrattività del settore persistono.
- **2019 e 2022:** Le carenze di personale sono ancora rilevanti e il reclutamento resta vincolato da limiti burocratici.

d. Mancanza di coerenza delle politiche per lo sviluppo

- **2009:** Non esisteva un meccanismo strutturato per garantire la coerenza tra politiche nazionali e internazionali.
- **2014:** La legge 125 ha istituito il CICS per coordinare le politiche interministeriali, ma la sua efficacia pratica è limitata.
- **2019 e 2022:** I problemi di coerenza permangono, con necessità di migliorare il monitoraggio degli impatti transfrontalieri delle politiche nazionali.

e. Gestione basata sui risultati

- **2009:** Mancanza di sistemi strutturati per pianificare, monitorare e valutare i risultati.
- **2014:** La legge ha introdotto principi di gestione basata sui risultati, ma l'attuazione è stata lenta.
- **2019 e 2022:** Sebbene siano stati sviluppati strumenti come **SISStake**, l'adozione pratica è limitata e i dati non sono sistematicamente utilizzati per informare le decisioni.

2. Punti risolti o significativamente migliorati grazie alla Legge 125/2014

Questi punti indicano miglioramenti tangibili nel sistema di cooperazione italiana, attribuibili direttamente alla riforma.

a. Architettura istituzionale

- **2009:** Mancava un'agenzia dedicata all'attuazione operativa dei progetti.

- **2014:** La creazione dell’**AICS** ha migliorato la capacità operativa e la supervisione delle politiche di sviluppo.
- **2019 e 2022:** L’**AICS** è ora un pilastro del sistema italiano, ma richiede un ulteriore rafforzamento in termini di risorse e autonomia.

b. Pianificazione strategica

- **2009:** Assenza di una visione strategica unificata e a lungo termine.
- **2014:** L’introduzione del **Documento triennale di programmazione e indirizzo** ha migliorato la pianificazione, fornendo priorità tematiche e geografiche più chiare.

c. Focus geografico

- **2009:** La dispersione geografica era elevata.
- **2014:** La legge ha rafforzato l’attenzione verso il Mediterraneo, l’Africa subsahariana e i Paesi meno avanzati.
- **2019 e 2022:** Pur con alcune eccezioni, si registra una maggiore concentrazione dell’APS in queste aree.

3. Punti inediti o specifici dell’ultimo periodo post-2014

Questi punti emergono come nuove sfide, dettate da cambiamenti globali o evoluzioni nel sistema italiano.

a. Cambiamenti climatici

- **2019 e 2022:** L’Italia ha incrementato l’impegno sul tema, istituendo il **Fondo Clima**. Tuttavia, è necessario un coordinamento più efficace tra i Ministeri e un rafforzamento delle capacità tecniche.

b. Migrazioni e stabilità regionale

- **2019 e 2022:** L’istituzione del **Fondo per l’Africa** ha segnato un cambiamento nell’approccio italiano alla cooperazione, con un focus maggiore su migrazioni e stabilità regionale, sfide divenute fondamentali soprattutto dopo la cosiddetta “emergenza” migratoria in Europa del 2015, ma rilevanti già negli anni precedenti. Tuttavia, alcuni interventi sono stati criticati per un’insufficiente integrazione con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

c. Pandemia e crisi globali

- **2022:** La pandemia da Covid-19 e le conseguenti crisi globali hanno richiesto risposte rapide e flessibili. La cooperazione italiana ha mostrato alcune capacità di adattamento, ma la mancanza di strumenti flessibili e di risorse sufficienti ne ha limitato la risposta.

In base al contenuto delle Peer Review dell'OECD-DAC, dunque, la riforma del 2014 ha migliorato l'architettura istituzionale e la pianificazione strategica. Tuttavia, la frammentazione dell'APS, la scarsità di risorse finanziarie e umane e i limiti nella coerenza delle politiche sono problemi cronici che continuano a caratterizzare il sistema italiano. Allo stesso tempo, le sfide legate ai cambiamenti climatici, alla gestione delle migrazioni e alla risposta alle crisi globali rappresentano temi nuovi che richiedono ulteriori adeguamenti.

1.4 Punti chiave segnalati dall'analisi della Corte dei Conti (2022)

Una prospettiva complementare, sempre in termini di discorso 'ufficiale', rispetto a un forum intergovernativo come l'OECD-DAC, viene dalla corposa e dettagliata analisi di oltre 100 pagine realizzata a gennaio del 2022 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti e intitolata "La gestione delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo" (Delib. n.1/2022/G)¹⁹.

Dall'analisi del documento emergono diversi punti importanti che si intrecciano con le indicazioni fornite nelle Peer Review OECD-DAC, ma con alcune peculiarità specifiche. In un certo senso, si può dire che il rapporto della Corte dei Conti fornisce un'analisi più tecnica e operativa. Se, infatti, **OECD-DAC** si concentra su benchmark internazionali e sul confronto tra Italia e altri donatori, la **Corte dei Conti** adotta un focus interno, esaminando in dettaglio la gestione amministrativa, le inefficienze burocratiche e il funzionamento delle istituzioni italiane, con relativi meriti. La Corte esprime un giudizio complessivamente positivo sull'operato di AICS, pur segnalando la presenza di alcune criticità.

1. Punti comuni alle Peer Review OECD-DAC

Alcuni temi, già segnalati nelle valutazioni dell'OECD, sono presenti anche nel rapporto della Corte dei Conti, spesso con ulteriori dettagli e enfasi.

a. Frammentazione delle iniziative

- **OECD-DAC (2009-2022):** Critica ripetuta sulla dispersione geografica e settoriale degli interventi di cooperazione italiana, con raccomandazioni per una maggiore concentrazione delle risorse.
- **Corte dei Conti:** Ribadisce che la frammentazione compromette l'impatto degli interventi. Suggerisce di razionalizzare i progetti e concentrarsi su iniziative di maggiore rilievo strategico.

b. Insufficienza del personale

¹⁹ <https://www.corteconti.it/Download?id=67da398d-caeb-4e98-ba72-ed3b59023b24>

- **OECD-DAC:** Segnalazioni costanti sulla carenza numerica e qualitativa del personale, sia presso l'AICS che nelle sedi estere.
- **Corte dei Conti:** Evidenzia un confronto negativo con altre agenzie europee (es. Spagna, Germania). Segnala la necessità di reclutare personale tecnico e amministrativo e propone strategie per attrarre e trattenere personale qualificato, anche con migliori condizioni lavorative.

c. Mancanza di un sistema di monitoraggio e valutazione efficace

- **OECD-DAC (2014-2022):** Critica la mancanza di sistemi strutturati per misurare i risultati e l'impatto delle iniziative.
- **Corte dei Conti:** Sottolinea l'assenza di indicatori comuni e di linee guida per la valutazione. Raccomanda l'attuazione di sistemi di digitalizzazione e condivisione dati.

d. Bassi livelli di APS

- **OECD-DAC:** La quota italiana di APS resta lontana dal target dello 0,7% del RNL.
- **Corte dei Conti:** Analizza dettagliatamente il declino dell'APS dopo il 2017 e il peso eccessivo delle spese per gestione migratoria, che distorcono il focus dello sviluppo.

2. Punti su cui le Peer Review insistono meno rispetto alla Corte dei Conti

Alcune criticità segnalate nelle *Peer Review* dell'OECD-DAC sembrano aver trovato almeno parziale risoluzione rispetto al passato, mentre la Corte evidenzia nuovi aspetti critici correlati.

a. Architettura istituzionale

- **OECD-DAC:** La creazione dell'AICS e del CICS (2014) rappresenta un progresso.
- **Corte dei Conti:** Apprezza l'autonomia dell'AICS ma rileva una mancata sinergia tra le istituzioni coinvolte e propone maggiore coordinamento tra MAECI, CDP e AICS, oltre a raccomandare una maggiore razionalizzazione del sistema delle procedure competitive di erogazione dei contributi.

b. Approcci innovativi

- **OECD-DAC:** Approcci come la cooperazione delegata e il partenariato pubblico-privato sono stati incoraggiati.
- **Corte dei Conti:** Approfondisce l'uso di strumenti finanziari innovativi e della finanza ad impatto, ma chiede maggiore trasparenza nella gestione, così come auspica un dialogo costante dell'AICS con i diversi stakeholder.

3. Punti specifici sottolineati solo dalla Corte dei Conti

Questi aspetti non trovano un parallelo diretto nelle *Peer Review* e sono specifici del rapporto della Corte.

a. Digitalizzazione

- Insiste sulla necessità di accelerare i processi di digitalizzazione per migliorare trasparenza e coordinamento. Raccomanda l'uso di strumenti IT (*Information Technology*) per la condivisione dei dati e la gestione operativa.

b. Sperimentazione con il settore privato

- Propone un maggiore coinvolgimento del settore privato profit attraverso partenariati per l'innovazione e co-progettazione, enfatizzando le opportunità offerte dalla finanza privata.

c. Coordinamento tra attori pubblici

- Chiede una maggiore collaborazione tra tutti gli attori pubblici coinvolti nella cooperazione, non solo nella programmazione ma anche nell'attuazione e valutazione.

2. Il livello *de facto* della realtà e l'analisi dei dati del *Creditor Reporting System* dell'OECD-DAC

2.1 Un confronto dei flussi tra Italia e il resto dei Paesi OECD-DAC

Le risorse finanziarie destinate dall'Italia alla politica di cooperazione allo sviluppo hanno un primo piano di valutazione generale sul piano quantitativo che si collega all'andamento storico degli stessi flussi (se e quanto l'Italia ha aumentato le risorse negli anni) e un secondo piano di natura comparativa rispetto all'andamento degli altri Paesi OECD-DAC (quale quota percentuale ha rappresentato l'APS italiano rispetto al totale degli altri donatori OECD-DAC).

Rispetto al primo punto, è opportuno utilizzare i dati disponibili nel dataset dell'OECD-DC sui flussi finanziari di APS erogati, espressi in dollari statunitensi a prezzi costanti (2022). Questo approccio garantisce un confronto più rigoroso, eliminando le distorsioni dovute agli effetti dell'inflazione e consentendo di valutare in modo più chiaro l'andamento reale degli aiuti²⁰.

Rispetto al secondo punto, tutti i Paesi membri dell'OECD-DAC usano la stessa metodologia per riportare i flussi di APS, inclusa la conversione in dollari a prezzi costanti. Questo permette sia di valutare l'evoluzione della quota italiana rispetto al totale dei donatori DAC sia di analizzare le dinamiche relative, come il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri Paesi, calcolando la percentuale dell'APS italiano sul totale DAC, un indicatore chiave per valutare il peso dell'Italia nel sistema di aiuti internazionali. L'andamento storico può, così,

²⁰ Le variazioni nei prezzi relativi e nel potere d'acquisto possono influire sui valori nominali. Usare valori costanti (in un anno base, come il 2022) elimina l'effetto dell'inflazione, rendendo i dati comparabili nel tempo perché permette di esaminare l'effettivo sforzo finanziario di un Paese senza le distorsioni legate ai cambiamenti monetari.

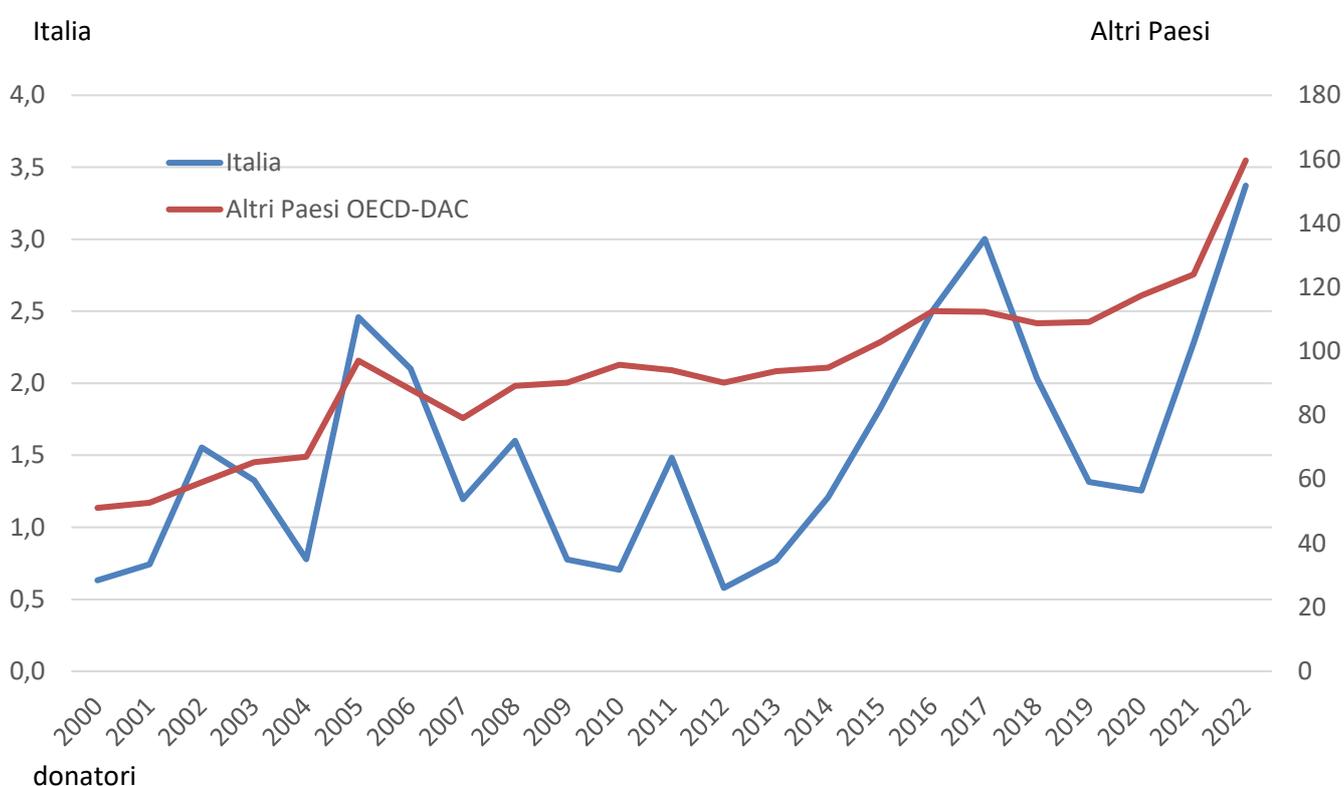
essere analizzato sia per monitorare la convergenza (o divergenza) verso l'obiettivo internazionale dello 0,7% del RNL per l'APS sia per misurare l'effettivo andamento dell'APS italiano nel tempo, identificando trend positivi o negativi. In sé e rispetto all'andamento generale dei Paesi OECD-DAC.

Per quanto riguarda l'andamento dell'APS italiano (2000-2022) il dato principale è quello di una crescita finanziaria discontinua:

L'APS italiano totale presenta un andamento molto variabile nel periodo 2000-2022, con picchi e flessioni significative, con un valore di 632,9 milioni di dollari nel 2000 e un valore finale di 3.372,5 milioni di dollari nel 2022, il che indica che complessivamente il valore dell'APS italiano è aumentato significativamente nel periodo considerato, nonostante la variabilità interannuale.

In particolare ci sono stati momenti di declino e recupero, con una prima fase altalenante che ha portato al culmine di 2.459,5 milioni di dollari statunitensi nel 2005; una seconda fase (2006-2010) di flessione, con valori che scendono fino a 705,4 milioni nel 2010; una terza fase – dopo il picco nel 2011 con un ammontare di 1.482,9 milioni – di recupero lento ma progressivo (2012-2017), fino a raggiungere 3.001,4 milioni nel 2017; una quarta fase di calo (2018-2020) che ha fatto scendere il valore a 1.254,1 milioni (2020) e una quinta e ultima fase di aumento, con il valore massimo raggiunto nel 2022 (3.372,5 milioni).

Figura 1 – APS totale italiano e del totale degli altri Paesi OECD-DAC – 2000/22 – Esborsi, miliardi di dollari (a prezzi costanti 2022)



Sul piano del confronto con l'APS totale degli altri donatori OECD-DAC, il grafico – avendo la scala dei valori per l'Italia sull'asse di sinistra e quello per gli altri Paesi donatori sull'asse di destra, per facilitare un confronto visivo, pur con ordini di grandezza assoluti diversi – evidenzia

come il totale di flussi di APS erogati dagli altri Paesi donatori OECD-DAC sia cresciuto, partendo da 51,07 miliardi di dollari nel 2000 fino a 159,63 miliardi di dollari nel 2022. La crescita è stata più regolare rispetto a quella dell'Italia, con oscillazioni meno marcate.

Inoltre, misurando il peso relativo (in termini percentuale) dell'APS italiano rispetto al totale di flussi di APS erogati dagli altri Paesi donatori OECD-DAC, nel 2000 l'APS italiano ha rappresentato una frazione minima del totale DAC (1,24%), una percentuale che negli anni ha registrato significativi cambiamenti, sia in aumento (2,63% nel 2002, 2,53% nel 2005, 2,67% nel 2017), sia in diminuzione (es. 0,74% nel 2010 e 0,64% nel 2012). Oscillazioni relative, dunque, che però hanno visto aumentare, nell'arco di tempo considerato, la percentuale dall'1,24% (2000) al 2,11% (2022).

Ovviamente, in termini così generali e in ragione dell'andamento volatile dei flussi italiani di APS, pur notando un trend positivo nell'immediato post riforma 2014, attribuire questo miglioramento temporaneo alla riforma del 2014 presenterebbe alcune forti limitazioni: l'APS è sempre influenzato da variabili esterne, come l'economia e la politica del Paese donatore, le crisi internazionali e gli impegni specifici dell'Italia (es. Fondo per l'Africa, emergenze umanitarie); non è in ogni caso possibile sapere con certezza come sarebbe evoluto l'APS senza la riforma (cosiddetta mancanza di controfattuali) e inoltre, come evidenziato da valutazioni ufficiali illustrate in precedenza, permangono problemi strutturali, come la frammentazione degli aiuti e la carenza di risorse umane, che limitano l'impatto effettivo della riforma, il che suggerisce molta cautela nell'indicare correlazioni nell'andamento dei flussi.

Tra i vari livelli di analisi di maggiore dettaglio, è interessante segnalarne almeno due.

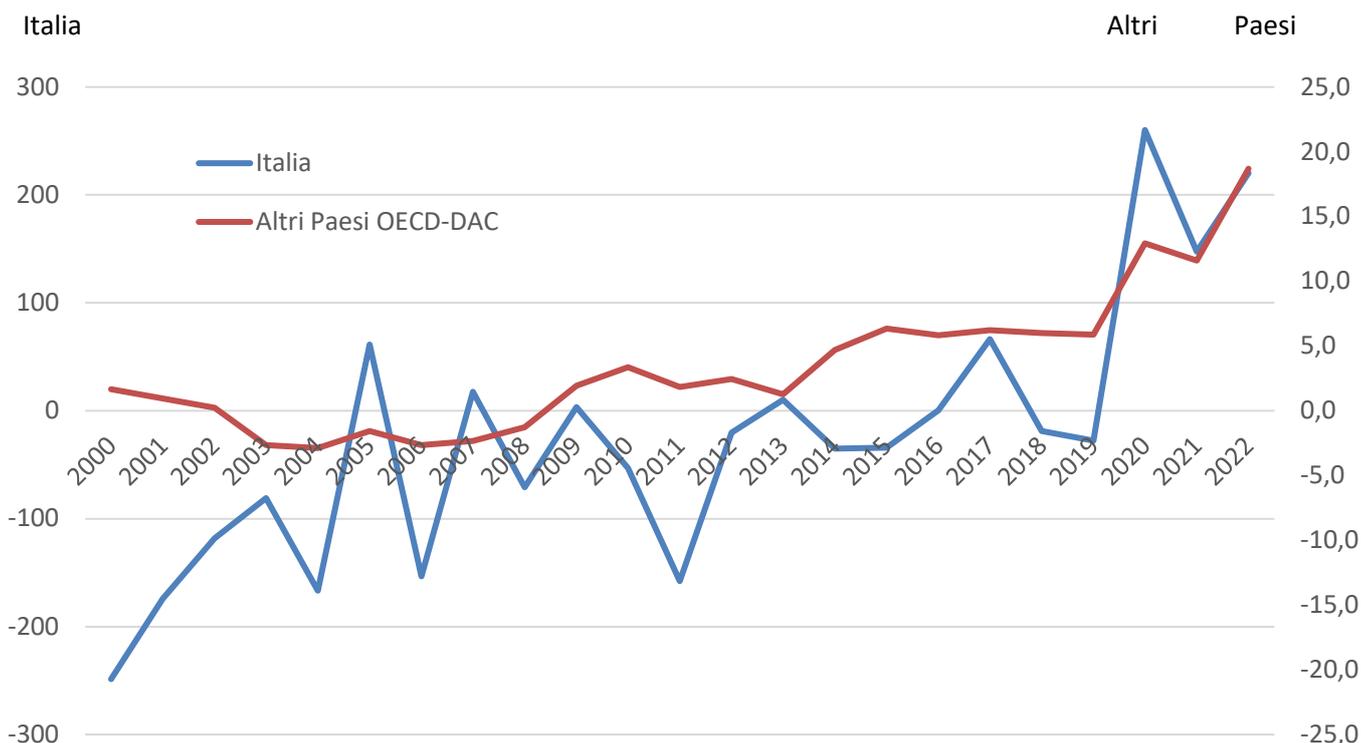
Il primo è relativo alla componente crediti di aiuto dell'APS bilaterale.

I crediti di aiuto sono concessi ai governi dei Paesi partner a condizioni molto agevolate (con un elemento a dono di almeno il 25%)²¹. Tuttavia, essendo crediti, richiedono la restituzione di capitale e interessi, sebbene a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle prevalenti sul mercato (tassi di interessi molto più bassi, periodi di grazia e maturità molto più lunghi) a beneficio dei Paesi che si indebitano. Di conseguenza, il saldo netto dei crediti di aiuto, calcolato come differenza tra erogazioni lorde del Paese donatore e restituzioni delle quote di pagamento (servizio del debito) dei crediti pregressi da parte del Paese partner in un dato anno, può essere:

- positivo: se le nuove erogazioni superano le restituzioni.
- nullo: se le nuove erogazioni equivalgono alle restituzioni.
- negativo: se le restituzioni superano le nuove erogazioni, implicando un flusso netto di risorse dai Paesi beneficiari al donatore.

Figura 2 – Crediti d'aiuto netti dell'Italia e del totale dei Paesi OECD-DAC – 2000/22 – Esborsi, milioni (Italia) e miliardi (totale degli altri Paesi OECD-DAC) di dollari (a prezzi costanti 2022)

²¹ I donatori forniscono differenti interpretazioni in merito al significato del "carattere agevolato" degli aiuti economici. A tal fine, il DAC aggiorna e perfeziona le sue direttive di rendicontazione statistica per garantire coerenza nell'applicazione di "carattere agevolato" nella rendicontazione dell'APS.



donatori

L'andamento del saldo netto italiano (2000-2022), con valori espressi in milioni di dollari riportati sulla scala a sinistra, evidenzia anzitutto un saldo netto **negativo** dei crediti di aiuto in **12 anni su 23**: dal 2000 al 2004, il 2006 e il 2008, dal 2010 al 2012, dal 2014 al 2015 e dal 2018 al 2019 l'Italia ha ricevuto più risorse dai Paesi partner attraverso il rimborso dei crediti precedenti rispetto a quanto ha erogato sotto forma di nuovi crediti.

Il fatto che ci sia stato un trasferimento netto negativo di risorse verso i Paesi partner è da cogliere come un campanello d'allarme, che richiederebbe maggiori approfondimenti circa l'impatto degli interventi a credito d'aiuto, che potrebbero avere generato effetti positivi tali da rendere pienamente sostenibile il pagamento del servizio del debito (a condizioni agevolate), oppure potrebbe aver richiesto molti più anni per produrre gli effetti desiderati, determinando un problema di liquidità immediata a fronte di un trasferimento netto negativo. Oppure, ancora, ultimo scenario ipotizzabile, potrebbe aver conseguito effetti minimi, nulli o addirittura negativi, finendo con il creare un problema strutturale di trasferimenti negativi in contraddizione con lo spirito dell'APS.

Diventa, perciò, una domanda aperta quella relativa a una possibile debolezza strutturale nel sistema di gestione dei crediti di aiuto italiani, in quanto il trasferimento netto negativo contrasta con l'obiettivo principale dell'APS, ossia trasferire risorse nette verso i Paesi partner. Ciò potrebbe riflettere anche una dipendenza maggiore dai rimborsi dei crediti pregressi per finanziare nuove operazioni, evidenziando possibili limiti nella capacità di generare risorse aggiuntive per l'APS.

Senza entrare nel dettaglio, giova in prima approssimazione un confronto con il dato relativo al totale dei Paesi OECD-DAC (espresso in miliardi di dollari e rappresentato sull'asse di destra del grafico), che ha registrato saldi negativi in soli 6 anni su 23 e in un periodo concentrato (dal 2003 al 2008). Il trasferimento netto negativo per i donatori OECD-DAC, dunque, è un fenomeno più limitato nel tempo e nell'ampiezza rispetto al caso italiano, avendo dimostrato la comunità dei

Paesi donatori nella loro interezza una maggiore capacità di mantenere saldi positivi, erogando crediti netti ai Paesi partner in un numero maggiore di anni. Il trasferimento negativo italiano, invece, non è un fenomeno isolato o limitato a un periodo particolare, ma si ripresenta in modo ricorrente. Sommando i dati annuali del periodo considerato (2000-2022), l'Italia ha complessivamente ricevuto dai Paesi partner 572, 8 milioni in più rispetto a quanto abbia erogato, mentre gli altri Paesi OECD-DAC hanno complessivamente erogato 78,5 miliardi in più rispetto a quanto abbiano ricevuto indietro dai Paesi partner.

Il secondo punto è relativo al fatto che l'Italia è stata storicamente caratterizzata da una forte vocazione multilaterale nella sua politica di cooperazione allo sviluppo. Questa inclinazione è andata consolidandosi nel tempo ed è il risultato di una combinazione di ragioni storico-politiche, fattori istituzionali e specificità amministrative.

Anzitutto, l'Italia, in quanto membro del Gruppo G-7 e del G-20, ha assunto un ruolo di responsabilità nel sistema multilaterale, partecipando attivamente alla definizione e al finanziamento delle politiche globali di sviluppo. Questi impegni comportano un contributo finanziario regolare e "incomprimibile" verso le organizzazioni multilaterali (es. Nazioni Unite, Banca Mondiale, Fondo Globale, oltre che Unione Europea). Essere parte integrante di tali forum implica obblighi finanziari verso le organizzazioni multilaterali, che rappresentano un pilastro dell'architettura istituzionale dello sviluppo globale.

A ciò si aggiunge l'importanza della ristrutturazione della politica di cooperazione dopo la Guerra Fredda. La fine della Guerra Fredda (1989-1991), infatti, ha segnato un momento di discontinuità nella politica di cooperazione allo sviluppo, non solo in Italia, ma a livello globale. Per l'Italia, questa fase è stata caratterizzata da una riduzione della quota bilaterale dell'APS, in parte dovuta alla revisione della missione strategica della cooperazione, in parte a causa delle difficoltà amministrative e di spesa nel canale bilaterale, anche in ragione del contesto politico interno (anni passati alle cronache come anni di "Mani Pulite" e "Tangentopoli" all'inizio degli anni '90), che ha alimentato una generale cautela nella gestione di impegni finanziari bilaterali. Sta di fatto che, in periodi di riduzione dell'APS complessivo, la quota multilaterale tende a crescere, poiché i contributi obbligatori verso le organizzazioni internazionali sono incomprimibili, mentre i fondi bilaterali (più discrezionali) subiscono tagli più frequenti.

A fronte della complessità e lentezza amministrativa del sistema bilaterale italiano, il canale multilaterale ha offerto una maggiore snellezza procedurale: le agenzie multilaterali, grazie alle loro procedure, hanno rappresentato un'alternativa pratica per l'attuazione di programmi di sviluppo e ciò ha reso il canale multilaterale non solo uno strumento per adempiere agli obblighi internazionali, ma anche un'opzione pratica per superare le inefficienze del sistema bilaterale. È, in questo senso, spiegabile anche la crescente adozione di un approccio definito nel gergo della cooperazione allo sviluppo "multi-bilaterale", cioè iniziative che consistono nell'utilizzare le agenzie e i fondi multilaterali come enti di attuazione per programmi e progetti definiti nell'ambito della politica bilaterale italiana. È evidente, in questo caso, la natura ibrida dello strumento, formalmente contabilizzato dall'OECD-DAC come parte del canale bilaterale, ma che operativamente si configura come un'estensione anche del canale multilaterale che ha permesso di sfruttare l'expertise tecnica, la presenza sul terreno e la capacità di attuazione delle organizzazioni multilaterali.

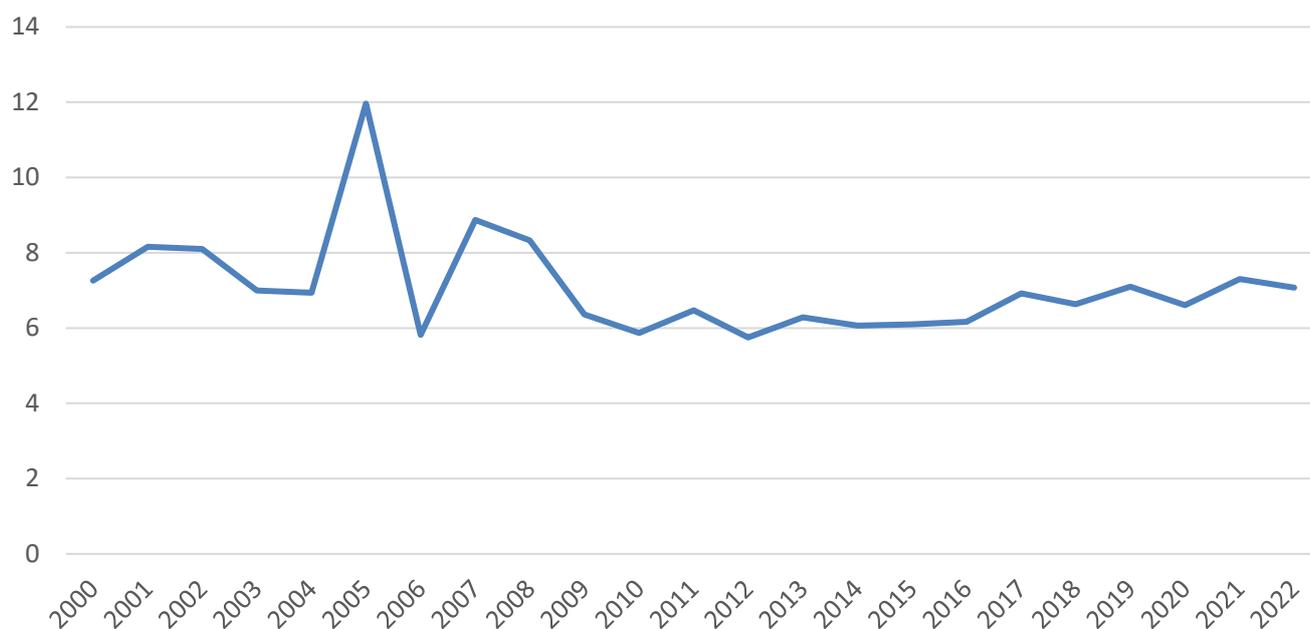
Dal punto di vista italiano, si può aggiungere che l'elevata quota multilaterale può comportare una diminuzione del controllo diretto dell'Italia sulle priorità strategiche e sui settori di intervento; tuttavia, il multi-bilaterale consente di mantenere una significativa capacità di indirizzo, mitigando questa perdita di controllo ed è questo un orientamento che l'attuale governo italiano intende sposare (orientando più possibile i finanziamenti al sistema multilaterale in una prospettiva multi-bilaterale). Sul piano reputazionale, è da segnalare che l'impegno multilaterale rafforza il posizionamento dell'Italia come donatore globale, migliorando la sua visibilità internazionale e contribuendo alla sua reputazione di sostenitore dell'architettura istituzionale dello sviluppo.

Ovviamente, l'approccio multi-bilaterale si presenta come una soluzione pragmatica, ma non risolve le criticità strutturali del sistema bilaterale. Per migliorare l'efficacia complessiva della politica di cooperazione, è necessario:

- Rafforzare la capacità amministrativa e operativa del canale bilaterale.
- Integrare meglio i contributi multilaterali e multi-bilaterali in una strategia coerente e unificata.
- Garantire un equilibrio tra multilateralismo e controllo strategico diretto, per massimizzare l'impatto delle risorse destinate allo sviluppo.

Al fine di fornire una misura che restituisca con immediatezza il contributo significativo dell'Italia alla cooperazione multilaterale, è sufficiente mostrare l'andamento storico, tra il 2000 e il 2022, della quota percentuale rappresentata dall'Italia sul totale dei finanziamenti al canale multilaterale degli altri Paesi donatori OECD-DAC.

Figura 3 – Quota % dell'Italia sul totale dei finanziamenti al canale multilaterale degli altri Paesi donatori OECD-DAC – 2000/22 – Esborsi (a prezzi costanti 2022)

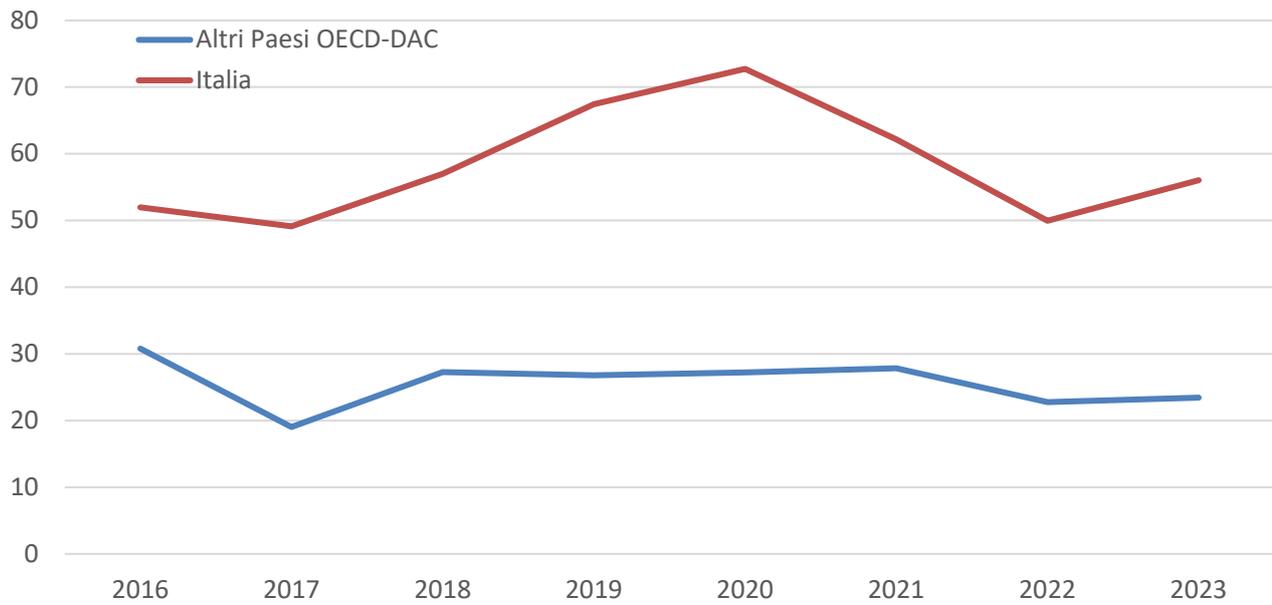


Se l'Italia, come visto, ha rappresentato tra l'1 e il 2% dell'APS totale degli altri Paesi OECD-DAC, il dato relativo alla quota di contributi alla cooperazione multilaterale vede l'Italia assumere

un ruolo di assoluto rilievo permanentemente, oscillando attorno al 7%, con una quota mai inferiore al 5,75% (2012) e raggiungendo un picco dell'11,96% (2005).

Figura 4 – Quota % dell'Italia sul totale dei finanziamenti al canale multilaterale degli altri Paesi

donatori OECD-DAC – 2000/22 – Esborsi (a prezzi costanti 2022)



Guardando nel dettaglio la differenza di peso del canale multilaterale rispetto al totale dell'APS erogato, con riferimento al periodo più recente (2016-2023), in cui l'AICS è diventata operativa e, quindi, l'architettura della legge 125/2014 può dirsi a regime sul piano operativo, persiste la centralità della cooperazione multilaterale rispetto all'andamento rilevato negli altri Paesi OECD-DAC.

Infatti, il peso del canale multilaterale nell'APS italiano oscilla tra il 49,1% (2017) e il 72,7% (2020), con una media annua vicina al 58% nel periodo. Questo livello è significativamente superiore alla media dei donatori OECD-DAC (con una media annua intorno al 25%), sottolineando la forte vocazione multilaterale dell'Italia e confermando una tendenza che aveva caratterizzato la cooperazione italiana allo sviluppo anche negli anni precedenti la riforma.

La percentuale mostra una crescita consistente tra il 2016 e il 2020, raggiungendo un picco del 72,7% nel 2020. Successivamente, si nota un calo fino al 50,0% nel 2022, con una leggera risalita al 56,0% nel 2023. Negli altri Paesi OECD-DAC, invece, le variazioni anno dopo anno sono molto più contenute rispetto al caso italiano, con un minimo del 19,0% (2017) e un massimo del 30,8% (2016).

Per una valutazione più rigorosa dell'andamento dei flussi di cooperazione allo sviluppo che cerchi di cogliere gli eventuali effetti netti della riforma del 2014, un primo utile esercizio è quello di analizzare dati più granulari (compresi regioni e Paesi destinatari dell'APS). È per questa ragione che, qui di seguito, ci si focalizzerà sull'APS bilaterale italiano.

2.2 Una presentazione dettagliata dell'evoluzione dell'APS bilaterale italiano²²

1. Agenzie e strumenti finanziari

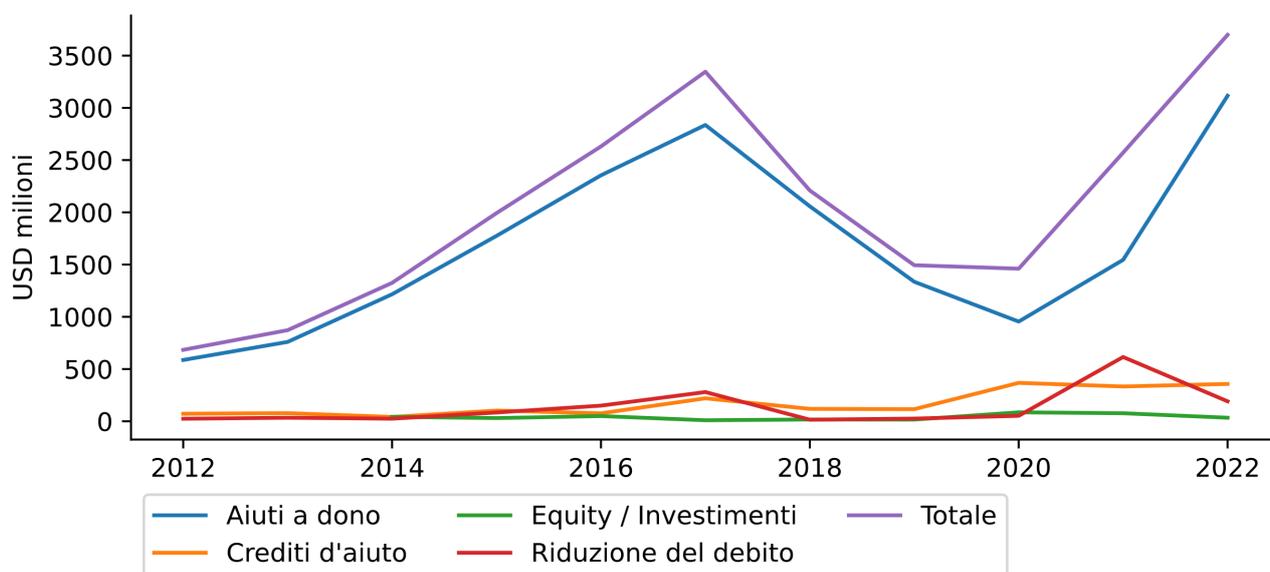
Il volume di APS bilaterale italiano è quadruplicato nei 10 anni tra il 2012 e il 2022, passando da 1,56 miliardi del biennio 2012/13 ai 6,27 miliardi del periodo 2021/22²³. Anche in termini di numero di iniziative finanziate, si osserva una tangibile espansione del perimetro di azione della cooperazione italiana: negli anni 2012/13 furono finanziati 4.603 progetti²⁴, saliti a 7.147 nel 2021/22, con un rapporto di crescita di 1,5.

²² A cura di Samuele Pelloni.

²³ Sono conteggiati gli esborsi o erogazioni lordi, ovvero gli importi senza deduzione di eventuali quote di restituzione provenienti dai Paesi partner destinatari per gli oneri di ripagamento di crediti d'aiuto (prestiti a tasso agevolato e con una componente a dono).

²⁴ L'espressione "progetto" è qui da intendersi come "istanza univoca di registro", ossia identifica la serie di voci di registro corrispondenti ad uno stesso codice univoco, normalmente accomunate dallo stesso titolo e descrizione. In questo studio è stato utilizzato il campo "crs id" del *Creditor Reporting System* come chiave sia per l'identificazione del singolo progetto che per il conteggio del numero di progetti nelle diverse aggregazioni statistiche. Infine, si consideri che sono state prese in esame solo le voci di registro, e in cascata i corrispondenti progetti, associate ad una concreta erogazione (importo di esborso lordo non nullo). Non sono stati conteggiati i valori di "commitment", ovvero di pianificazione o impegno per finanziamenti futuri, anch'essi tracciati nel CRS.

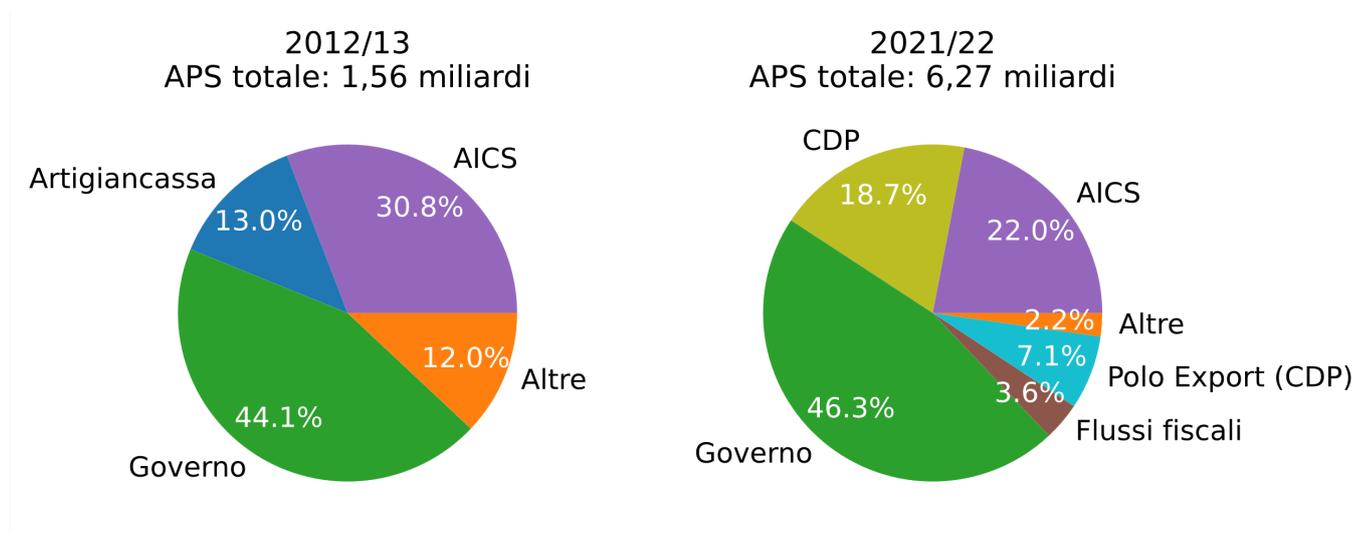
Figura 5 – APS bilaterale italiano per strumenti finanziari – 2012/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari (a prezzi costanti 2022)



I flussi annuali di APS bilaterale italiano, come mostrato in Figura 5, ricalcano l’andamento della loro componente maggioritaria, ossia gli aiuti elargiti a dono, dei quali il Governo e l’AICS detengono il primato di emissione. Nonostante il grado di discontinuità degli esborsi lordi sia fin troppo evidente e marcato, la tendenza di crescita registrata negli anni 2012/17, e di successiva ripresa nel biennio 2021/22, suggeriscono una soggiacente proiezione (e volontà strategica) da parte delle istituzioni italiane verso un’espansione dell’impegno nella cooperazione allo sviluppo. D’altro canto, è da sottolineare che, dell’incremento di 1,1 miliardi tra il 2021 e il 2022, circa 383²⁵ milioni hanno costituito la dotazione di aiuti diretti in Europa in risposta alla crisi del conflitto russo-ucraino, ai quali vanno affiancati i 638 milioni per l’assistenza ai rifugiati ucraini in territorio italiano. Si tenga presente, infine, che ulteriori 392 milioni, nel biennio 2021/22, rappresentano la contabilizzazione delle donazioni di dosi di vaccini anti Covid-19 in eccesso.

²⁵ Il dato è una stima che ingloba tutte le iniziative italiane in territorio europeo. Sono inclusi i fondi a carattere regionale o diretti in Ucraina, con una quota destinata in Moldavia per l’assistenza ai rifugiati.

Figura 6 – APS bilaterale italiano per agenzie di emissione – 2012/13, 2021/22 – Esborsi lordi, dollari



Parallelamente, secondo il disegno di riforma della Legge n.125/2014, ha preso avvio l'attività dei nuovi enti preposti alla cooperazione allo sviluppo, in particolare l'AICS e CDP in veste di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale²⁶. Alcuni vecchi attori hanno lasciato il posto ai nuovi, come nel caso di Artigiancassa (oggi Banca Agevolarti), istituto finanziario del gruppo BNP Paribas, la quale ha amministrato il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo (FRCS) dal 2004 fino al gennaio 2016, data formale del passaggio in gestione a CDP per conto del MEF.

Tabella 1 – APS bilaterale italiano per agenzie di emissione e strumenti finanziari – 2012/13 – Esborsi lordi in milioni di dollari e numero di progetti

		Esborsi	Progetti	Esborso medio	Esborso mediano
AICS	Aiuti a dono	479,4	1.575	0,23	0,04
Agenzia Erogazioni Agricoltura	Aiuti a dono	0,3	2	0,15	0,15
Altre	Aiuti a dono	151,4	1.430	0,09	0,04
	Riduzione del debito	6,6	1	6,62	6,62
Amministrazioni Locali	Aiuti a dono	28,9	991	0,03	0,02
Artigiancassa	Crediti d'aiuto	150,6	39	3,14	1,15
	Riduzione del debito	51,9	50	0,94	0,14
Governo	Aiuti a dono	686,7	516	1,26	0,06

²⁶ Si segnala che, forse anche in ragione del subentro dell'AICS (operativa solo dal 2016) alle competenze pluriennali già in essere gestite dalle precedenti amministrazioni competenti, l'AICS risulta presente nel dataset del CRS già nel 2012/13, il che andrebbe corretto o, perlomeno, chiarito meglio.

Tabella 2 – APS bilaterale italiano per agenzie di emissione e strumenti finanziari – 2021/22
– Esborsi lordi in milioni di dollari e numero di progetti

		<i>Esborsi</i>	<i>Progetti</i>	<i>Esborso medio</i>	<i>Esborso mediano</i>
<i>AICS</i>	<i>Aiuti a dono</i>	1.379,5	1.087	0,6	0,22
<i>Amministrazioni Locali</i>	<i>Aiuti a dono</i>	20,7	615	0,02	0,01
<i>CDP</i>	<i>Crediti d'aiuto</i>	309,1	5	16,27	2,01
	<i>Contributi a fondi di investimento collettivi</i>	75,5	3	9,44	10,83
<i>Flussi fiscali</i>	<i>Aiuti a dono</i>	228,8	2.151	0,08	0,03
<i>Fondi di terze parti amministrati da CDP</i>	<i>Crediti d'aiuto</i>	381,9	44	6,06	1,46
	<i>Riduzione del debito</i>	408	66	6,09	0,85
<i>Governo</i>	<i>Aiuti a dono</i>	2.457,6	499	3,84	0,02
<i>MAECI</i>	<i>Aiuti a dono</i>	234,5	437	0,34	0,02
<i>MASE</i>	<i>Aiuti a dono</i>	59	60	0,69	0,19
<i>MEF</i>	<i>Aiuti a dono</i>	151,4	25	6,06	0,05
<i>SACE²⁷</i>	<i>Riduzione del debito</i>	398,7	5	56,95	16,77
<i>SIMEST²⁷</i>	<i>Sussidi d'interesse alle esportazioni</i>	9,8	148	0,07	0,03
	<i>Equity</i>	35,8	28	1,28	1,08
<i>Università pubbliche, istituti di ricerca e Croce Rossa Italiana</i>	<i>Aiuti a dono</i>	119,5	1.974	0,05	0,01

I fondi di matrice governativa erano e sono rimasti la componente maggioritaria degli aiuti bilaterali italiani, corrispondenti a una quota pressoché invariata attorno al 45% degli esborsi lordi totali. Il dato in Figura 6 relativo al biennio 2021/22 accorpa, sotto la voce Governo, anche le linee di finanziamento dei singoli Ministeri, dettagliate in Tabella 2. Sotto la voce “Flussi fiscali” sono raccolte le donazioni fiscali, ad esempio 5xmille o 8xmille, destinate a organizzazioni della società civile (OSC), non governative (ONG) o religiose coinvolte in progetti di cooperazione internazionale. La Sezione speciale per l’Assicurazione del Credito all’Esportazione (SACE)²⁸, acquisita da CDP nel 2012 e unita a SIMEST (Società italiana per le imprese all’estero) nel 2016 a formare il Polo dell’export e dell’internazionalizzazione delle imprese italiane, è stata coinvolta nelle operazioni di riduzione del debito dei Paesi poveri. Nel 2021, ad esempio, l’operazione di cancellazione integrale del debito residuo della Somalia ha visto un esborso da parte di SACE di circa 318 milioni sui 575 dello stanziamento complessivo, disposto da CDP con fondi di terze parti per la restante quota. Su iniziativa di SIMEST, nell’ambito dell’internazionalizzazione delle aziende italiane all’estero, si sono invece registrate operazioni di acquisizione di equity (quote di capitale societario di imprese estere, normalmente controllate o collegate a imprese italiane) e sussidi d’interesse a dono a beneficio di esportatori privati italiani nei Paesi destinatari. Sebbene queste fattispecie non

²⁷ SACE e SIMEST, a partire dal 2016, formano il Polo dell’export e dell’internazionalizzazione del gruppo CDP.
<https://www.sace.it/chi-siamo/la-storia>

²⁸ <https://www.sace.it/chi-siamo/la-storia>

siano convenzionalmente incluse nel perimetro dell'APS, nel CRS dovrebbe essere registrata la componente disposta a fondo perduto e, comunque, classificabile come APS.²⁹

2 Aiuti a dono

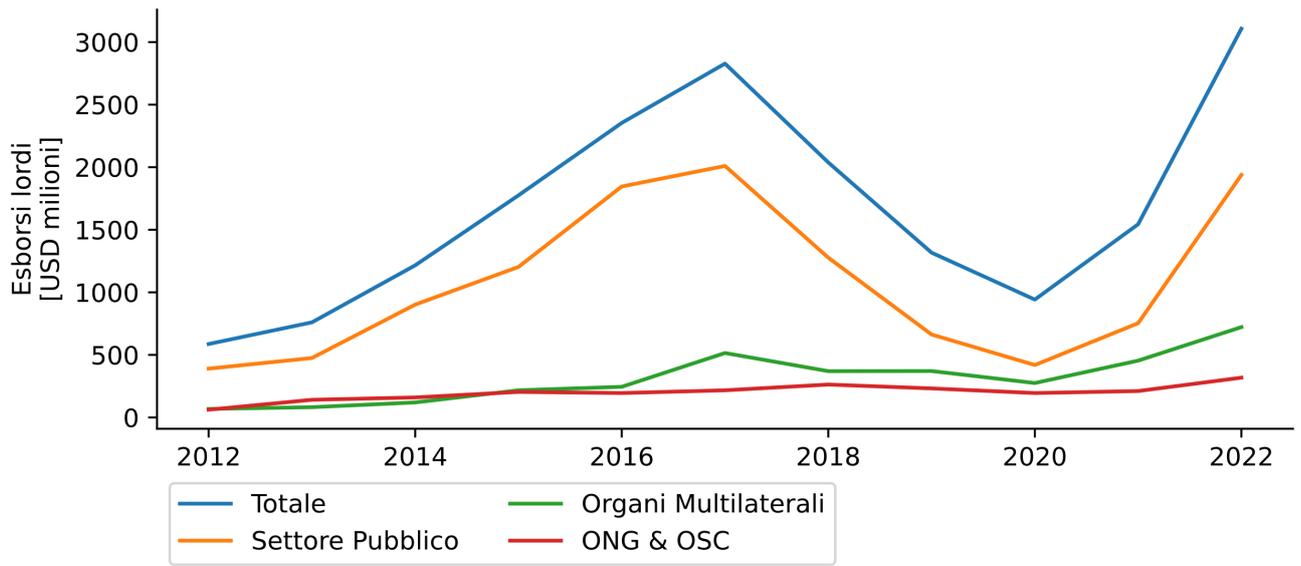
Nel decennio 2012/22, l'APS bilaterale erogato a dono ha occupato il 96% dei progetti sovvenzionati e l'83% dei fondi erogati, rispettivamente 26.641 iniziative per 18,5 miliardi di dollari. Confrontando gli anni 2012/13 con quelli 2021/22, il bacino di risorse è salito da 1,35 miliardi di dollari a 4,65 miliardi; parallelamente, la progettualità finanziata a dono è passata da poco più di 4.500 iniziative a pressappoco 6.850.

Governo e AICS, in entrambi i bienni 2012/13 e 2021/22, sono state le agenzie di emissione per oltre l'85% dei fondi a dono, ma, significativamente, per meno del 50% delle iniziative. Nel biennio 2012/13, circa il 20% delle iniziative era finanziato dalla cooperazione decentrata e il restante 30% non riportava sul CRS specifica indicazione (i.e. dicitura generica "Miscellaneous"). Nel biennio 2021/22, circa un 30% delle operazioni è stato sovvenzionato con flussi fiscali (5xmille, 8xmille ecc.), mentre un altro 30% circa è stato finanziato con fondi a dono erogati tramite il mondo accademico, della ricerca o della Croce Rossa italiana, infine il 10% dalla cooperazione decentrata.

La maggioranza di fondi a dono è stata canalizzata – cioè ricevuta in gestione per la realizzazione delle finalità d'aiuto – dalle istituzioni del settore pubblico, comprendenti governi nazionali o subnazionali, incluso quello italiano, e gli altri enti amministrativi territoriali. Ampiamente inferiori sono stati i fondi indirizzati alle Organizzazioni Multilaterali – quali le agenzie delle Nazioni Unite, il gruppo della Banca Mondiale e altre, nella forma di cooperazione multi-bilaterale, anche detta "earmarked" nel lessico specifico del CRS, dal momento che il dettaglio della banca dati del CRS è relativo solo alla cooperazione bilaterale e non anche alla cooperazione multilaterale "core" – e alle organizzazioni non governative (ONG) unite alle organizzazioni della società civile (OSC).

Figura 7 – APS bilaterale italiano erogato a dono per principali canali di attuazione – 2012/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari

²⁹ <https://www.simest.it/app/uploads/2022/10/Presentazione-istituzionale-2022.pdf>



In particolare, nel biennio 2012/13, il settore pubblico canalizzava 865 milioni a dono per 1.870 progetti, rispettivamente il 64% dei fondi e il 41% delle iniziative. Le ONG e OSC ricevevano il 15% delle risorse (202 milioni), ma il bacino di interventi in loro gestione era il 52% del totale (2.335 progetti). Le Organizzazioni Multilaterali hanno ricevuto l'11% degli aiuti a dono (150 milioni) per il 5% dell'attività progettuale (234 progetti).

Nel biennio 2021/22, la polarizzazione si è accentuata, al traino della crescita di rilevanza delle Organizzazioni Multilaterali. Il settore pubblico ha canalizzato il 58% delle risorse (2,7 miliardi) in corrispondenza del 44% delle iniziative. Le Organizzazioni Multilaterali hanno ricevuto il 25% dei doni (1,2 miliardi – in percentuale più del doppio rispetto al 2012/13 – in valore assoluto quasi 8 volte tanto) distribuiti sul 7,5% degli interventi (percentuale quasi invariata rispetto al 2012/13, in valore assoluto 510 iniziative, poco più di 2 volte quelle del 2012/13). Le ONG e OSC hanno ricevuto l'11% delle risorse (530 milioni) per gestire il 46% degli interventi (3.147 progetti).

Queste sproporzioni sono gli indici di una forte polarizzazione della cooperazione bilaterale italiana, che vede da un lato, a livello di istituzioni pubbliche ed Organizzazioni Multilaterali (sempre, chiaramente, in termini di cooperazione cosiddetta multi-bilaterale, dal momento che la cooperazione multilaterale non è oggetto del CRS), ingenti stanziamenti di risorse concentrati in poche operazioni, mentre dall'altro, a livello di organizzazioni della società civile, una costellazione vastissima di iniziative sovvenzionate con mini o micro-finanziamenti.

Evidenza di tale polarizzazione e della sua staticità nel tempo – e non solo – è il raffronto, in termini di finanziamenti e progettualità, tra due ambiti di intervento della cooperazione italiana tra i più finanziariamente e storicamente rilevanti: “Assistenza per i rifugiati in territorio nazionale” e “Educazione”, quest'ultimo comprendente programmi di supporto all'istruzione a più livelli, infrastrutture scolastiche, diritto allo studio, contributi agli istituti e ai partenariati accademici, borse di studio ecc. L'assistenza ai rifugiati in territorio italiano, primo settore per finanziamento a dono sia nel biennio 2012/13 che 2012/22, ha assorbito una eguale, gigantesca percentuale di fondi, il 43% del bacino di risorse a dono, disposta attraverso una medesima e trascurabile porzione di voci di registro nel CRS, lo 0,2%. Capovolte sono le (s)proporzioni relative all'ambito scolastico / educativo: la frazione di fondi è rimasta fissa al 7%, a sostenere una porzione di iniziative salita dal 25% al 46% del totale. In altre parole, metà dei fondi a dono della cooperazione italiana, 10 anni fa come oggi, sono spesi per l'assistenza ai rifugiati in Italia, con il paradosso per il quale governo donatore e destinatario coincidono (l'Italia destina risorse che saranno spese in Italia). In contrapposizione a questo, scuola e istruzione raccolgono meno di un decimo delle risorse, che vengono distribuite tra migliaia di iniziative, con la conseguente ed inevitabile dispersione di risorse, restrizione della portata dei progetti, competizione esasperata tra organizzazioni candidate e drastica riduzione delle potenzialità di impatto dei progetti finanziati.

L'ambito sanitario risulta il secondo per flussi a dono nel biennio 2021/22, accorpando il 15% dei fondi e il 14% dei progetti. Si tenga presente, tuttavia, che ben 392 milioni, sui 698 complessivi del settore, rappresentano la contabilizzazione delle dosi di vaccini anti Covid-19 in eccesso devolute ai Paesi partner. Ulteriori 105 milioni sono il contributo italiano al

Fondo Pandemia³⁰, meccanismo finanziario multilaterale fondato dalla Banca Mondiale a fine 2022, sull'onda dell'emergenza globale da Covid-19. Tutto sommato, l'effetto della pandemia ha pesato per circa 500 milioni sui 700 totali stanziati in ambito Salute nel biennio.

Infine, si può notare come si sia ridotto il peso sul bilancio dei costi di amministrazione degli organi di cooperazione allo sviluppo italiani, scesi dal quinto all'ottavo posto nel ranking dei settori a maggior finanziamento, con una spesa, in termini percentuali, dimezzata dal 4,8% al 2,3% dei rispettivi totali di aiuti a dono.

Tabella 3 – APS bilaterale italiano erogato a dono – 2012/13, 2021/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari

<i>Aiuti a dono</i> (USD milioni)	2012/13	2021/22*
<i>Fondi totali</i>	1,34 miliardi	4,65 miliardi
<i>Progetti totali</i>	4.514	6.848
<i>Flussi annuali</i>	587 – 760 milioni	1,54 – 3,1 miliardi
<i>Principali Agenzie</i>	<i>Governo</i>	Governo
	• 686,7 milioni – 51%	• 2,90 miliardi – 62,4%
	• 516 progetti – 11,4%	• 1.021 progetti – 14,9%
	<i>AICS</i>	<i>AICS</i>
	• 479,4 milioni – 35,6%	• 1,38 miliardi – 29,7%
	• 1,575 progetti – 34,9%	• 1.087 progetti – 15,9%
<i>Assistenza Rifugiati in Italia</i>	# 1° settore	# 1° settore
	587,4 milioni – 43,6% 7 progetti – 0,2%	1,99 miliardi – 42,8% 12 progetti – 0,2%
<i>Educazione</i>	# 2° settore	# 4° settore
	100,3 milioni – 7,4 % 1.148 progetti – 25,4%	330,5 milioni – 7,1% 3.157 progetti – 46,1%
<i>Salute</i>	# 3° settore	# 2° settore
	72,5 milioni – 5,4% 552 progetti – 12,2%	698,2 milioni – 15% 959 progetti – 14%
<i>Risposta alle Emergenze</i>	# 4° settore	# 3° settore
	66,3 milioni – 4,9% 104 progetti – 2,3%	550,5 milioni – 11,8% 360 progetti – 5,3%
<i>Costi Amministrativi</i>	# 5° settore	# 8° settore
	64 milioni – 4,8% 115 progetti – 2,5%	106 milioni – 2,3% 34 progetti – 0,5%

* Esclusi i sussidi alle esportazioni, che valgono 10 milioni su 4,65 miliardi di APS a dono sul biennio

³⁰ <https://www.thepandemicfund.org/contributors>

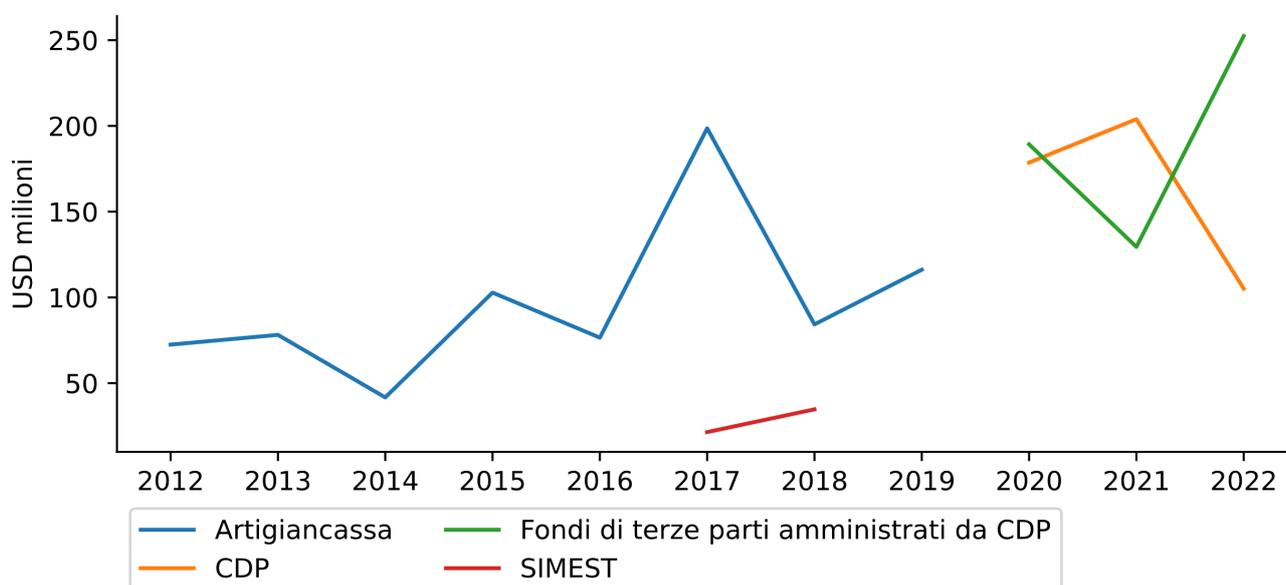
In sintesi, la componente di aiuti disposti a dono, largamente maggioritaria rispetto alle altre fattispecie finanziarie, ha trainato l'espansione economica e progettuale della cooperazione bilaterale italiana nel decennio 2012/22, con un aumento di risorse da 1,35 miliardi di dollari a 4,65 miliardi ed un numero di iniziative salito da 4.500 a 6.850 circa. Governo e AICS erogano la quasi totalità dei fondi, ma si riduce il perimetro di iniziative che finanziano, con il biennio 2021/22 che registra un'equipartizione tra Governo+AICS (30% circa), flussi fiscali (5xmille, 8xmille ecc. – 30% circa) e mondo accademico+Croce Rossa (30% circa), con il rimanente 10% a carico della cooperazione decentrata. Il settore pubblico mantiene il primato come interlocutore di attuazione, con quote arrotondate attorno al 60% dei doni e al 40% per le iniziative sovvenzionate. Cresce notevolmente, attraverso il canale multi-bilaterale, il coinvolgimento delle Organizzazioni Multilaterali, passate dall'11% al 25% dei finanziamenti canalizzati. Diminuisce in percentuale il finanziamento a ONG e OSC, dal 15% al 11%, nonostante rimanga prossimo al 50% il bacino di progetti affidato a loro in gestione.

Tutti questi disallineamenti sono gli indici di una polarizzazione che perdura nella cooperazione allo sviluppo italiana. Sono contrapposti, da un lato, un ristretto numero di interventi a forte immissione di risorse, canalizzati dal settore pubblico e alle Organizzazioni Multilaterali, e dall'altro lato una miriade di mini/microprogetti, affidati a ONG e OSC, con finanziamenti ridotti.

3 Crediti d'aiuto

I crediti d'aiuto sono prestiti erogati a tassi d'interesse agevolati e dotati di una componente di dono commisurata al livello di reddito del Paese destinatario, che non deve essere inferiore al 10% per Paesi a reddito medio/alto, o al 45% per Paesi a reddito basso.

Figura 8 – APS bilaterale italiano erogato in crediti d'aiuto per agenzie di emissione – 2012/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari



L'azione di Artigiancassa, focalizzando il biennio 2012/13, si articolava in una serie di piccoli e medi contributi (39 progetti, importo in milioni medio 3,1, mediano 1,1, massimale 35,8 – si veda Tabella 1), a supporto dei governi di 18 Paesi partner per la realizzazione di interventi progettuali prevalentemente nel campo delle infrastrutture, sanitario, agribusiness, supporto alle Piccole e medie imprese (PMI) locali. I flussi annuali di risorse ammontavano a 72,4 e 78,2 milioni rispettivamente per il 2012 e 2013, come mostrato in Figura 8. I Paesi più coinvolti erano: Pakistan 47,6 milioni, Albania 26,9 milioni, Tunisia 20,2 milioni, Senegal 13,1 milioni, Ghana 11,8 milioni. Nei registri del CRS l'avvicendamento tra Artigiancassa e CDP nella gestione del Fondo Rotativo avviene di fatto (o semplicemente nella mappatura del CRS) nel 2020.

Sotto la gestione di CDP, il perimetro finanziario di aiuti erogati a prestito ha registrato una considerevole espansione, con flussi annuali superiori ai 300 milioni nel periodo 2020/22. Come illustrato in Tabella 2, il rapporto tra risorse e numero di progetti corrispondenti, similmente a quanto accade per le operazioni di riduzione del debito, vede per i crediti d'aiuto corposi finanziamenti disposti su un ridotto numero di iniziative. Dall'ispezione di dettaglio, emerge che le operazioni in crediti d'aiuto attuate da CDP nel biennio 2021/22 sono state di tre tipologie:

- linee di credito presso le banche di sviluppo in Africa e America latina, con importi nel range 80-110 milioni, per il finanziamento di iniziative locali negli ambiti delle energie rinnovabili, della mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, dei trasporti e sviluppo urbano sostenibili, del contrasto alla pandemia da Covid-19 – totale 295 milioni;
- crediti a istituti di microfinanza (Pamecas³¹, Senegal) o altri enti finanziari (COCOBOD³², Ghana) a promozione delle imprese e produzioni locali, con importi nel range 5-10 milioni (nel caso di COCOBOD, tranches di una dotazione di risorse complessiva di 44 milioni dal 2019) – totale 14 milioni;
- crediti ai governi centrali di 20 Paesi partner per interventi progettuali di piccola o grande scala, frequentemente in ambiti infrastrutturale, sanitario o finanziario – totale 381 milioni (in Tabella 2, “Fondi di terze parti amministrati da CDP”) – maggiori destinatari Ucraina 210,3 milioni, Tunisia 44,4 milioni, Giordania 38,9 milioni, Etiopia 20,5 milioni, Senegal 15,6 milioni;
 - o ricade in questa fattispecie l'eccezionale trasferimento di 210,3 milioni al governo ucraino, a seguito della crisi legata al conflitto con la Russia, per il pagamento dei salari del personale scolastico³³, nell'alveo del programma della

³¹ Pamecas, istituto di microfinanza in Senegal dedicato alle piccole medie imprese locali https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/cdp_a_sostegno_dellimprenditoria_femminile_nel_mondo?contentId=PRG43958

³² Ghana Cocoa Board (COCOBOD), ente governativo ghanese che regola i prezzi di acquisto del cacao in Ghana, a protezione dei produttori agricoli <https://cocobod.gh/>

³³ [Firma dell'accordo di prestito tra Italia e Ucraina per il pagamento dei salari degli insegnanti ucraini/](https://www.governo.it/it/la-firma-dellaccordo-di-prestito-tra-italia-e-ucraina-per-il-pagamento-dei-salari-degli-insegnanti-ucraini/)

Banca Mondiale denominato P.E.A.C.E (Public Expenditure for Administrative Capacity Endurance)³⁴.

³⁴ P.E.A.C.E (Public Expenditure for Administrative Capacity Endurance) <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P178946>

Tabella 4 – APS bilaterale italiano erogato in crediti d’aiuto – 2012/13, 2021/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari

<i>Crediti d’aiuto</i> (USD milioni)	2012/13	2021/22
<i>Agenzie</i>	Artigiancassa	CDP
<i>Risorse totali</i>	150,6 milioni	691 milioni
<i>Flussi annuali</i>	72,4 – 78,2 milioni	333,4 – 357,6 milioni
<i>Aiuti ai Governi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 18 Paesi, 39 progetti • 150,6 milioni • Infrastrutture, sanità, agribusiness, supporto PMI locali • Pakistan 47,6, Albania 26,9, Tunisia 20,2, Senegal 13,1, Ghana 11,8, altri 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 Paesi, 44 progetti • 381,9 milioni • Infrastrutturale, sanità, agribusiness, finanza pubblica, istruzione • Ucraina 210,3, Tunisia 44,4, Giordania 38,9, Etiopia 20,5, Senegal 15,6, altri
<i>Fondi a Banche di Sviluppo</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Africa, America latina • 294,7 milioni • Energie rinnovabili, cambiamento climatico, trasporti e sviluppo urbano sostenibile, Covid-19
<i>Fondi ad altri Istituti Finanziari</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Senegal, Ghana • 14,4 milioni • Microfinanza PMI, promozione prodotti locali

Dal confronto tra i periodi 2012/13 e 2021/22, emerge che il volume di fondi stanziati in forma di crediti d’aiuto è aumentato di oltre 4 volte, passando da 150,6 a 691 milioni. Si è conservata una quota di risorse destinata al supporto dei governi dei Paesi partner, attraverso interventi di stampo project-based e con priorità negli ambiti infrastrutturale, sanitario e finanziario.

Parallelamente, è stata attivata una cospicua contribuzione indirizzata alle banche di sviluppo, in Africa e in America latina, con un forte orientamento verso le energie rinnovabili e la sostenibilità ambientale. Infine, sono state introdotte, con quote di finanziamento minoritarie, operazioni mirate su singoli Paesi, con focus nel sostegno all’imprenditoria e nella promozione dei prodotti locali.

In sintesi, il ricorso ai crediti d’aiuto è mutato, oltre che per una ragguardevole espansione del monte risorse stanziato, anche per una diversificazione e innovazione negli approcci strategici perseguiti, con una preferenziale direzionalità verso la cooperazione in sinergia con enti di intermediazione finanziaria, quali banche di sviluppo o istituti dei Paesi partner. Si mantiene, infine, una cooperazione bilaterale di più ordinario approccio, articolata in sovvenzioni ai governi e interventi di stampo project-based, anch’essa con una dotazione di risorse più che raddoppiata tra gli anni 2012/13 e 2021/22.

4 Equity e partecipazioni a veicoli di investimento collettivo

Nelle direttive del CRS³⁵, le operazioni in equity sono definite come acquisizioni di minoranza di capitale societario di imprese straniere, normalmente controllate o collegate ad imprese italiane operanti nel Paese destinatario degli aiuti³⁶. In termini cronologici, i primi fondi stanziati sotto questa fattispecie risalgono al 2014, ad opera del governo; tuttavia, le voci di registro corrispondenti sono prive di qualsiasi informazione di dettaglio. Dal 2016 compare l'attività di SIMEST, che permane su tutto il periodo, con flussi annuali compresi tra i 10 e i 20 milioni. Negli anni 2021 e 2022, i 35,8 milioni erogati da SIMEST sono stati distribuiti su un ventaglio di 9 Paesi, tra i quali i maggiori beneficiari sono stati Brasile 12,1 milioni, Cina 11,3 milioni e India 5,8 milioni, con una trasversale prevalenza di investimenti nel comparto industriale.

Tabella 5 – APS bilaterale italiano erogato in equity o partecipazioni a fondi di investimento collettivo – 2014/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari

		'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	Total e
CDP	Partecipazioni in fondi di investimento collettivo	--	--	--	--	--	--	76,8	58,2	17,4	152,3
Governo	Equity	42,7	30,7	--	--	--	--	--	--	--	73,3
SIMEST	Equity	--	--	50,0	9,8	17,3	16,4	9,2	19,0	16,8	138,6

Le partecipazioni a veicoli di investimento collettivo sono contributi a fondi di investimento internazionali, volti a supportare linee di credito per l'imprenditoria dei Paesi destinatari, spesso con una specifica connotazione settoriale, ad esempio produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasto ai cambiamenti climatici, infrastrutture o altre. Nel 2020, CDP destinava 76,8 milioni al fondo del Gruppo Banca Mondiale "Amundi Planet – Emerging Green One (EGO)", dedicato ai titoli verdi nei mercati dei Paesi emergenti³⁷. Nel biennio 2021/22, i finanziamenti a fondi di investimento collettivo allocati da CDP sono stati tre, per un totale di 75,5 milioni:

³⁵ Converged Statistical Reporting Directives

[https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)9/FINAL/en/pdf)

³⁶ Come già menzionato nel testo, operazioni di questa natura, afferenti all'ambito dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, non sono convenzionalmente annoverate nel perimetro dell'APS. È plausibile che nel CRS siano registrate le quote erogate in dotazione a fondo perduto.

³⁷ Amundi Planet – Emerging Green One (EGO)
https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/cdp_investiti_70_milioni_di_euro_per_promuovere_progetti_di_contrasto_ai_cambiamenti_climatici?contentId=CSA32362

- 54,2 milioni nel fondo REGIO³⁸, di iniziativa dell'IFC (*International Finance Corporation*) del Gruppo della Banca Mondiale, dedicato a titoli green dei mercati emergenti – impegno sottoscritto ed estinto di 50 milioni di euro;
- 14,7 milioni nel fondo AREF II (*Africa Renewable Energy Fund*)³⁹ dedicato al settore delle energie rinnovabili in Africa sub-sahariana – impegno sottoscritto di 35 milioni di euro⁴⁰;
- 6,7 milioni nel fondo AfricInvest IV, fondo africano di private equity dedicato ad agribusiness, salute e servizi finanziari – impegno sottoscritto di 35 milioni di euro⁴¹.

In sintesi, se da un lato si assiste alla stabilizzazione dell'attività in acquisizioni di equity ad opera di SIMEST, per circa 10/20 milioni annui, dall'altro l'ingresso di CDP ha dato impulso ad alcune innovazioni strategiche. In particolare, come già menzionato in riferimento ai crediti d'aiuto, è promossa la cooperazione in sinergia con enti finanziari basati nei Paesi destinatari, in più stretta connessione con le realtà imprenditoriali locali e a supporto dei mercati emergenti. La connotazione settoriale è preferenzialmente rivolta agli ambiti della protezione ambientale, delle risposte ai cambiamenti climatici e della produzione di energia da fonti rinnovabili, con una centralità geografica del continente africano.

5 Canali di attuazione

Nel lessico specifico del CRS, il canale di attuazione⁴² indica il soggetto capofila responsabile della gestione dei finanziamenti d'aiuto e della realizzazione delle finalità programmate. La distribuzione dei fondi erogati in funzione delle agenzie di emissione e dei canali di attuazione restituisce una panoramica rispetto alle varie declinazioni dell'APS, fornendo una fotografia dell'operatività che l'Italia persegue in ambito di cooperazione allo sviluppo bilaterale e multi-bilaterale. I dati sono riportati nelle Tabelle 6 e 7.

Figura 9 – APS bilaterale italiano per canali di attuazione – 2012/13, 2021/22 – Esborsi lordi, dollari

³⁸ Hsbc Real Economy Green Investment Opportunity (REGIO) Gem Bond Fund <https://disclosures.ifc.org/project-detail/SII/41511/dcm-regio-fund>

³⁹ CDP AREF II (Africa Renewable Energy Fund) https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/rinnovabili_investire_in_africa_con_aref_ii?contentId=PRG41584

⁴⁰ <https://www.corteconti.it/Download?id=22944787-3a58-46e3-8c80-d7e3e02dc3e7>

⁴¹ CDP a sostegno dell'imprenditoria femminile nel mondo https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/cdp_a_sostegno_dellimprenditoria_femminile_nel_mondo?contentId=PRG43958

⁴² Come per altri indicatori del CRS, la mappatura del canale di attuazione segue una struttura gerarchica di classi e sottoclassi a specificità crescente. Nelle intestazioni di riga delle Tabelle 6 e 7 sono riportati esempi dei livelli primo e secondo. Nel CRS sono forniti altri due livelli a maggiore raffinatezza, non sempre compilati, ai quali si fa riferimento nelle annotazioni elencate nel seguito del capitolo.

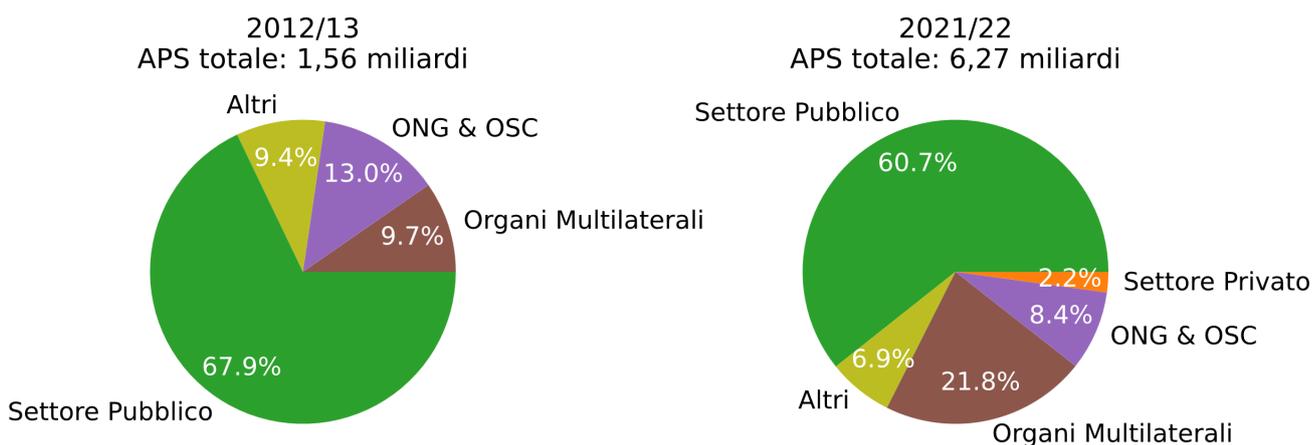


Tabella 6 – APS bilaterale italiano per agenzie di emissione, canali di attuazione e strumenti finanziari – 2012/13 – Esborsi lordi, milioni di dollari – Aiuti a dono ad eccezione delle celle colorate

Canale di attuazione	Agenzia di emissione					
	AICS	Artigianocassa	Governo	Coop. Decentrata	Altri	
Organizzazioni Multilaterali	Istituzioni UE	--	--	0,06	0,76	0,24
	Altri Organi Multilaterali	16,7	--	24,99	--	--
	Banche di Sviluppo Regionali	--	--	0,86	--	--
	Agenzie Nazioni Unite	84,11	--	14,41	0,29	0,03
	Banca Mondiale	8,07	--	--	--	--
ONG e OSC	NGO Paesi partner	--	--	--	--	2,83
	NGO Italia	72,97	--	3,49	19,95	90,62
	NGO Internazionali	6,92	--	0,02	0,11	5,41
Altri	Altri	90,99	--	19,98	2,02	0,33
Settore Pubblico	Governo Italia	127,71	--	382,92	5,15	5,66
	Settore Pubblico	0,85	--	232,01	0,32	51,92 ¹
	Governi Paesi partner	58,86	184,7 ²	6,57	--	--
	Governi terzi (Cooperazione delegata)	--	--	--	--	0,02
PPP e Networks	Networks	--	--	0,06	--	--
	PPP e Networks	--	--	0,02	0,11	0,15
	PPP	3,8	--	0,4	--	--
Università e Ricerca	Università e Ricerca	8,43	--	0,91	0,2	1,08

1 – Aiuti a dono: 45,30 milioni; Riduzione del debito: 6,62 milioni

2 – Crediti d'aiuto: 150,7 milioni; Riduzione del debito: 34 milioni

Tabella 7 – APS bilaterale italiano per agenzie di emissione, canali di attuazione e strumenti finanziari – 2021/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari – Aiuti a dono ad eccezione delle celle colorate

Canale di attuazione	Agenzia di emissione								
	AICS	CDP	Governo	FF	SIMEST	CD	Acc CR	SACE	
Organi Multilaterali	Istituzioni UE	7,1	--	41	--	--	--	--	--
	FMI	9,6	--	--	--	--	--	--	--
	Nazioni Unite	372,6	--	188,8	--	--	0,15	--	--
	Altri Organi Multilaterali	33,3	--	387,3	--	--	0,05	--	--
	Banche di Sviluppo Regionali	4,3	189,5 ¹	3,1	--	--	--	--	--
	Banca Mondiale	15,1	--	112,7	--	--	--	--	--
ONG e OSC	NGO Paesi partner	--	--	0,14	148	--	0,03	--	--
	NGO Italia	189,4	--	27	74,8	--	14,5	0,13	--
	NGO Internazionali	74,9	--	0,53	0,12	--	--	--	--
Altri	Altri	150,5	--	29,3	5,1	--	0,6	1,1	--
Settore Pubblico	Governo Italia	353,2	--	2.025,2	--	--	5,3	118,1	--
	Governi Paesi partner	155,4	789,8 ²	33,8	--	--	0,06	0,07	325,2 ³
PPP e Networks	PPP e Networks	--	--	0,22	--	--	--	--	--
	PPP	11,4	105,2 ⁴	0,39	--	--	--	--	--
Settore Privato	Settore Privato Italia	1	--	0,24	--	9,8	0,05	--	--
	Settore Privato Paesi partner	--	14,4 ⁵	0,04	--	35,8 ⁶	--	--	--
	Settori privato Paesi terzi	--	75,5 ⁷	--	--	--	--	--	--
Università e Ricerca	Università e Ricerca	1,7	--	52,9	0,83	--	--	0,01	--

FF = Flussi fiscali (5xmille, 8xmille, ...); CD = Cooperazione Decentrata; Acc CR = Accademia e Croce Rossa.
 1 – Crediti d'aiuto; 2 – Crediti d'aiuto: 381,9 milioni; Riduzione del debito: 407,9 milioni; 3 – Riduzione del debito
 4 – Crediti d'aiuto; 5 – Crediti d'aiuto; 6 – Equity; 7 – Partecipazioni in fondi di investimento collettivo

Si riportano alcune annotazioni sulle casistiche di finanziamento più rilevanti nel 2021/22, in ordine di importi decrescenti.

1. Aiuti a dono da Governo a Governo Italia: 2,025 miliardi

Sono quasi interamente composti dalle spese per l'assistenza ai rifugiati in territorio italiano (1,99 miliardi) e dai costi di amministrazione delle agenzie di cooperazione allo sviluppo (22,8 milioni)

2. *Crediti d'aiuto e Riduzione del debito da CDP a Governi dei Paesi partner: 789,8 milioni*

Sono registrati sul CRS come fondi di terze parti amministrati da CDP. Si suddividono in:

a. *Operazioni di riduzione del debito: 407,9 milioni*

Estinzione del debito residuo della Somalia: 256,7 milioni. Altre operazioni, in milioni: Argentina 84,1; Egitto 33,6; Giordania 16,7; Kenya 11,2; Pakistan 3,6; Cuba 1; Marocco 0,9.

b. *Crediti d'aiuto: 381,9 milioni*

Programma P.E.A.C.E per l'Ucraina: 210,3 milioni a sostegno dei salari del personale scolastico. Altri Paesi con interventi bilaterali project-based, in milioni: Tunisia 44,5 (Industria, Materie prime, Commercio, Educazione, Fornitura e sanificazione dell'acqua); Giordania 38,9 (Fornitura e sanificazione dell'acqua, Educazione di base); Etiopia 20,6 (Fornitura e sanificazione dell'acqua, Salute, Istruzione secondaria); Senegal 15,6 (Infrastrutture sociali e servizi, Educazione di base, Agricoltura). Altri 15 Paesi hanno ricevuto flussi per meno di 10 milioni.

3. *Aiuti a dono da Governo ad Altri Organi Multilaterali: 387,3 milioni*

Donazioni di dosi di vaccini anti Covid-19 in eccesso al GAVI-Covax⁴³: 362,5 milioni. Contributi ordinario e straordinario all'OSCE⁴⁴: 9 milioni. Sovvenzione al CIHEAM⁴⁵ di Bari per un progetto di aumento dell'occupazione agricola in Fezzan (Libia): 6,8 milioni. Sovvenzione al Caribbean Community Climate Change Center (5C)⁴⁶ per l'implementazione di un centro di geo-informazione: 1,2 milioni. Altri trasferimenti inferiori al milione.

4. *Aiuti a dono da AICS a Nazioni Unite: 372,6 milioni*

Contributi volontari o programmati alle agenzie delle Nazioni Unite. Per importi decrescenti in milioni: WFP Italia⁴⁷ 65; UNOCHA⁴⁸ 44,2; UNICEF⁴⁹ 35,7; UNDP⁵⁰ 28,9; UNHCR⁵¹ 28,4; WHO⁵² 23,6; UNFPA⁵³ 20; altri con importi inferiori a 20 milioni.

5. *Aiuti a dono da AICS a Governo Italia: 353,2 milioni*

Fondi emessi e canalizzati da AICS in attuazione di 244 progetti su 42 Paesi: 241,7 milioni. Costi amministrativi gestiti dal governo centrale: 67,5 milioni. Altri contributi, inferiori ai 5 milioni, canalizzati da amministrazioni italiane regionali o comunali,

⁴³ Global Alliance for Vaccine Immunization <https://www.gavi.org/covax>

⁴⁴ Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa <https://www.osce.org/it>

⁴⁵ International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies <https://www.iamb.it/>

⁴⁶ <https://www.caribbeanclimate.bz/>

⁴⁷ World Food Programme <https://it.wfp.org/il-wfp-e-italia>

⁴⁸ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs <https://www.unocha.org/>

⁴⁹ Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia <https://www.unicef.it/>

⁵⁰ United Nations Development Programme <https://www.undp.org/>

⁵¹ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati <https://www.unhcr.org/it/>

⁵² Organizzazione Mondiale della Sanità <https://www.who.int/>

⁵³ Fondo delle Nazioni Unite per le Popolazioni <https://www.unfpa.org/>

oppure da università o centri di ricerca, a supporto di iniziative di cooperazione allo sviluppo.

6. *Riduzioni del debito da SACE a Governi dei Paesi Partner: 325,2 milioni*

Estinzione del debito residuo della Somalia: 317,7 milioni. Altre operazioni: Cuba 7,4 milioni.

7. *Aiuti a dono da AICS a NGO e OSC italiane: 189,4 milioni*

260 progetti sovvenzionati in 49 Paesi, 100 organizzazioni coinvolte. 5 Paesi a maggior afflusso di aiuti: Libano 20 milioni su 18 progetti; Mozambico 18,2 milioni su 20 progetti; Kenya 14,4 milioni su 20 progetti; Burkina Faso 11 milioni su 13 progetti; Palestina 10,2 milioni su 16 progetti. Organizzazioni maggiormente coinvolte: Medici con l’Africa CUAMM 7,9 milioni su 11 progetti; Istituto per la Cooperazione Universitaria Onlus 5,9 milioni su 6 progetti; CEFA 5,4 milioni su 5 progetti; Centro Laici Italiani per le Missioni 5,3 milioni su 5 progetti.

8. *Aiuti a dono da Governo a Nazioni Unite: 188,8 milioni*

Contributi ministeriali alle agenzie delle Nazioni Unite, a supporto di interventi project-based o programmi a finalità specifiche. Esempio - progetto maggiormente sovvenzionato: 2022, UNHCR, 8,4 milioni provenienti dal MAECI per l’assistenza ai rifugiati ucraini in Moldavia. Finanziamenti per Ministeri di emissione, in milioni: MAECI 144,3; Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) 44,1; altri 0,4 non specificati.

9. *Aiuti a dono da AICS a Governi dei Paesi partner: 155,4 milioni*

Supporto al budget in favore del governo ucraino a seguito del conflitto russo-ucraino: 115,7 milioni. Ulteriori 35 contributi, inferiori ai 3,5 milioni ciascuno, distribuiti su 12 Paesi destinatari e indirizzati a Ministeri o enti pubblici locali, a supporto di specifici programmi nazionali o subnazionali. Maggiori destinatari dopo l’Ucraina, con importi decrescenti espressi in milioni: Etiopia 9 (Salute, Acqua, Agricoltura); Palestina 7,5 (multi-settore); Senegal 6,7 (multi-settore); Mozambico 5,1 milioni (Salute, Educazione).

10. *Aiuti a dono da AICS ad Altri Soggetti: 150,5 milioni*

Trasferimenti diretti all’Afghanistan; nessuna indicazione di dettaglio nel CRS.

11. *Aiuti provenienti da Flussi Fiscali diretti a NGO e OSC dei Paesi partner: 148 milioni*

Rappresentano le donazioni attraverso 5xmille, 8xmille ad altri flussi fiscali. Sono 1094 i soggetti destinatari, principalmente diocesi, parrocchie, ordini o congregazioni religiosi, centri comunitari o culturali. Ognuno di essi ha ricevuto fondi prossimi o inferiori al milione. Tra gli 89 Paesi destinatari, quelli a maggior afflusso di risorse sono stati, con importi decrescenti espressi in milioni: India 22,3; Brasile 18,5; Repubblica Democratica del Congo 14,3. Tutti gli altri Paesi hanno ricevuto finanziamenti inferiori ai 7 milioni ciascuno.

12. Aiuti canalizzati dal Settore Privato⁵⁴

⁵⁴ Nelle direttive del CRS, la categoria “Istituzioni del Settore Privato” identifica e comprende le “organizzazioni che svolgono attività a scopo di lucro e hanno una maggioranza di proprietà privata (vale a dire non possedute o gestite da un governo). Questo termine include istituzioni finanziarie e intermediari, imprese multinazionali, micro, piccole e medie imprese, cooperative, imprenditori individuali e agricoltori che operano nei settori formali e informali. Esclude attori con un focus non-profit, come fondazioni private e organizzazioni della società civile”.

Tabella 8 – APS bilaterale italiano canalizzato dal Settore Privato – 2021/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari

<i>Agenzia</i>	<i>Strumento finanziario</i>	<i>Esborsi</i>	<i>Progetti</i>	<i>Paesi</i>	<i>Descrizione</i>
<i>AICS</i>	<i>Aiuti a dono</i>	<i>1</i>	<i>17</i>	<i>14</i>	<i>Bandi Profit AICS</i>
<i>CDP</i>	<i>Fondi di investimento collettivo</i>	<i>75,5</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>Fondo Regio; Fondo AREF II; AfricInvest IV</i>
	<i>Crediti d'aiuto</i>	<i>14,4</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>Istituto microfinanza Pamecas (Senegal); Ghana Cocoa Board (Ghana)</i>
<i>SIMEST</i>	<i>Equity</i>	<i>35,8</i>	<i>28</i>	<i>9</i>	<i>Brasile 12,1; Cina 11,3; India 5,8; Messico 2,3; Colombia, Serbia, Albania, Gibuti e Tunisia circa o inferiore 1 milione</i>
	<i>Sussidi alle esportazioni</i>	<i>9,8</i>	<i>148</i>	<i>31</i>	<i>Messico 1,9; Vietnam 1,4; Cina 1,3; Pakistan 1,1; Altri Paesi inferiori 1 milione</i>
<i>Coop. Decentrata</i>	<i>Aiuti a dono</i>	<i>0,05</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>Azienda casearia in Uganda</i>
<i>MAECI</i>	<i>Aiuti a dono</i>	<i>0,3</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>Tra gli altri, Trainings a cura di Gestore Servizi Energetici (0,21) ed ENEL Foundation (0,03)</i>

In sintesi, a rimanere costante è la preponderanza della spesa di APS bilaterale italiano destinata all'assistenza ai rifugiati sul territorio nazionale: occupava il 38% (587,4 milioni) degli esborsi lordi nel 2012/13 e il 32% (1,99 miliardi) nel 2021/22. Aumentano notevolmente le azioni di riduzione/conversione del debito a favore dei Paesi partner, salite da 59 a 807 milioni, ossia dal 4% al 13% dei bilanci dei rispettivi bienni.

Parallelamente, l'Italia ha rafforzato il suo orientamento verso una cooperazione di stampo istituzionale e multi-bilaterale, in sinergia con i governi dei Paesi partner e le Organizzazioni Multilaterali. In particolare, la quota di fondi canalizzata dalle Organizzazioni Multilaterali è passata dal 10% al 22% dei bilanci biennali, prioritariamente configurata sotto forma di contribuzioni alle agenzie delle Nazioni Unite e partecipazioni a specifici programmi internazionali, come le donazioni di vaccini Covid in eccesso all'interno del programma GAVI-Covax, contabilizzate per 362,5 milioni.

Diminuisce il coinvolgimento delle ONG e OSC, chiamate a gestire l'8,4% dei fondi erogati nel biennio 2021/22 rispetto al 13% del 2012/13, con una corposa porzione di risorse proveniente dalle donazioni fiscali come 5xmille o 8xmille.

Compare, infine, il Settore Privato, assente dai registri CRS fino al 2017, con un forte impulso di CDP verso le partecipazioni in Fondi di investimento collettivo (75,5 milioni nel 2021/22) e l'azione di SIMEST per l'internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero attraverso acquisizioni di equity e sussidi alle esportazioni (46 milioni totali nel 2021/22). Ancora marginale è il peso economico dei Bandi Profit dell'AICS, rivolti alla collaborazione con

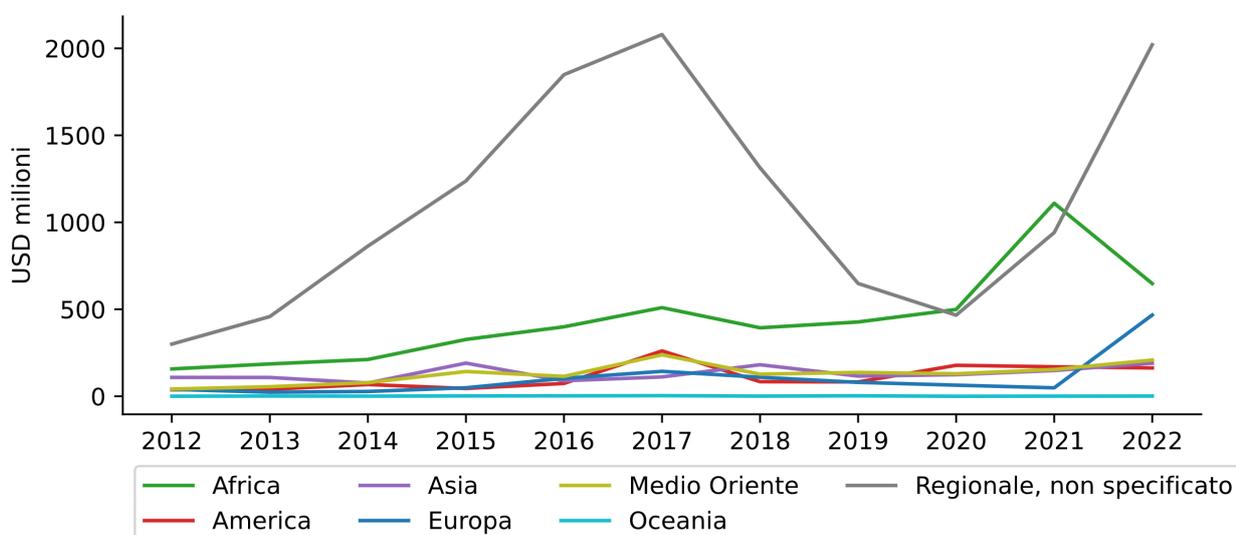
imprese italiane per la realizzazione di interventi project-based nei Paesi partner: nel 2021/22 il totale degli esborsi lordi è stato di un solo milione.

6. Regioni di destinazione

Il CRS classifica la destinazione geografica dell'APS erogato dai Paesi donatori con uno schema di classificazione a risoluzione crescente, a livello continentale, macroregionale, regionale, nazionale e, quando presente, subnazionale. A latere, è predisposta una generica classe, denominata "Regionale, non specificato", alla quale sono associati gli aiuti che per loro natura sono privi di una destinazione geografica specifica o preordinata, quali i contributi al bilancio delle Organizzazioni Multilaterali, i finanziamenti ai centri di ricerca (nello scenario italiano spicca l'ICTP⁵⁵ di Trieste, sovvenzionato con circa 150 milioni complessivi nel periodo 2015/22), le adesioni ai programmi internazionali (si pensi alle donazioni di dosi di vaccini anti Covid-19 o ai contributi al Fondo Pandemia nel 2022) e diverse altre casistiche.

Una peculiarità – nello scenario italiano, rilevantissima – è che vengono ricondotti a questa generica categoria anche gli esborsi relativi all'assistenza ai rifugiati nei Paesi donatori e le spese di amministrazione per la cooperazione allo sviluppo. Ricordando l'enorme peso economico che rivestono tali voci di spesa nel panorama dell'APS bilaterale italiano, è immediato comprendere il primato della classe "Regionale, non specificato" rispetto a tutte le altre destinazioni geografiche registrate nel CRS, e come i fondi associati a questa classe e il totale degli esborsi lordi erogati dall'Italia ricalchino uno stesso andamento temporale, come emerge dal raffronto di Figura 10 con Figura 5. Come riferimento di ordini di grandezza, si consideri che negli anni 2012/13 la classe "Regionale, non specificato" ha inglobato 758 milioni, pari al 49% degli esborsi lordi del biennio e analogamente, nel 2021/22, i fondi compresi sono stati 2,96 miliardi, corrispondenti al 47% degli aiuti biennali.

Figura 10 – APS bilaterale italiano per macroregioni di destinazione – 2012/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari



⁵⁵ International Centre for Theoretical Physics, ICTP, con sede a Trieste. <https://www.ictp.it/>

Ciò premesso, al netto degli aiuti senza specifica destinazione, appare nettamente la priorità che l’Africa riveste nel quadro strategico della cooperazione italiana, con valori di flussi annuali nettamente superiori a qualsiasi altro continente. I fondi destinati al continente sono, salvo rare eccezioni, sempre cresciuti nel periodo in esame, passando dai 157 milioni del 2012 agli oltre 1,1 miliardi del 2021, per poi calare drasticamente a 650 milioni circa nel 2022. Si intuisce, dall’osservazione della speculare crescita del dato europeo nello stesso anno, come la crisi del conflitto russo-ucraino abbia assorbito parte delle risorse storicamente indirizzate sul continente africano.

Pressoché equivalenti e prive di significative tendenze di crescita le serie storiche relative alle altre destinazioni continentali, raramente sopra i 200 milioni annuali e caratterizzate da continue oscillazioni di valore. Unica eccezione è l’Oceania, destinataria di flussi trascurabili, inferiori ai 3,5 milioni annuali.

Tabella 9 – APS bilaterale italiano per Macroregioni di destinazione – 2012/2022 – Esborsi lordi, milioni di dollari

	<i>Totale</i> \$	<i>Totale</i> %	<i>12/13</i> \$	<i>12/13</i> %	<i>21/22</i> \$	<i>21/22</i> %	<i>Diff</i> %
<i>Regionale, non specificato</i>	12.176,6	54,6	757,9	48,7	2.962,0	47,2	-1,5
<i>Africa</i>	4.866,9	21,8	343,0	22,0	1.757,5	28,0	6,0
<i>Asia</i>	1.443,1	6,5	216,3	13,9	338,2	5,4	-8,5
<i>Medio Oriente</i>	1.426,3	6,4	96,5	6,2	362,4	5,8	-0,4
<i>America</i>	1.200,9	5,4	77,5	5,0	332,3	5,3	0,3
<i>Europa</i>	1.154,9	5,2	63,2	4,1	515,6	8,2	4,2
<i>Oceania</i>	15,1	0,1	1,5	0,1	1,8	0,0	-0,1

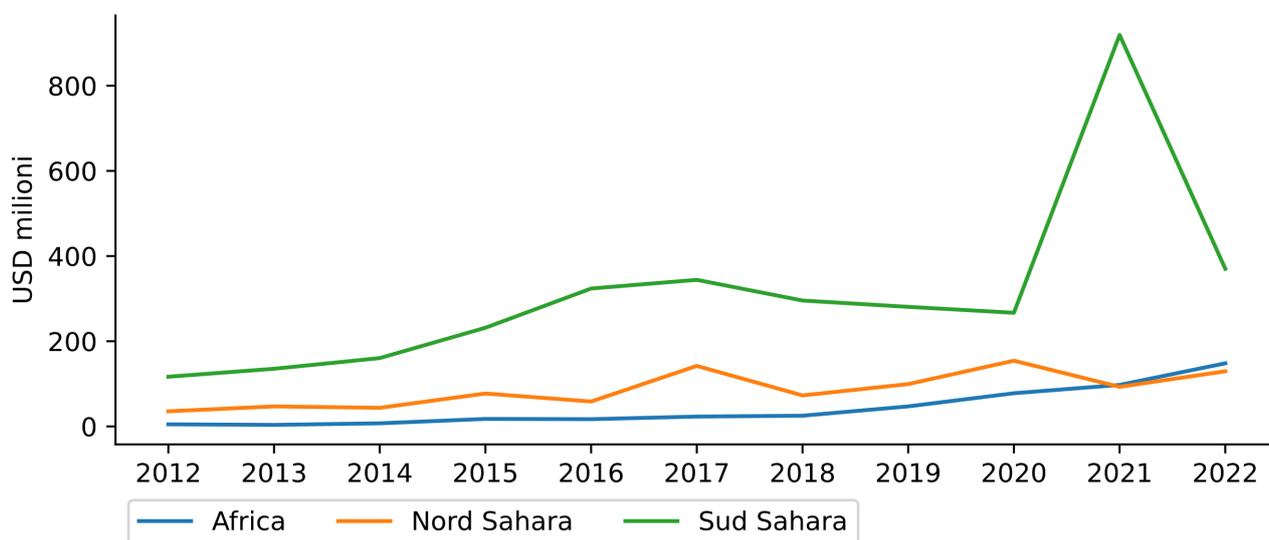
La centralità del continente africano per la cooperazione allo sviluppo dell’Italia è andata accentuandosi nel decennio 2012/22. In termini di APS ricevuto in rapporto al bilancio biennale, dal 2012/13 al 2021/22 si registra un incremento di 6 punti percentuali per l’Africa, unico continente a crescere insieme all’Europa – si tenga tuttavia presente l’incidenza della crisi del conflitto russo-ucraino sul dato europeo.

Il CRS fornisce una caratterizzazione anche a livello sub-continentale, distinguendo tra Africa Sub-Sahariana e Nord-Sahariana; gli andamenti di flussi annuali sono illustrati in Figura 11. La linea etichettata con la dicitura “Africa” accorpa le voci di registro senza specifica sub-continentale: sono, per lo più, i contributi di carattere multi-bilaterale diretti a banche di sviluppo, fondi di investimento collettivo, programmi internazionali su scala continentale o borse universitarie. Si osserva la prevalenza dei Paesi a sud del Sahara, con un marcatissimo picco in concomitanza dell’ingente operazione di cancellazione del debito residuo somalo nel 2021.

Si nota anche l’aumento della componente multi-bilaterale, sotto la spinta degli investimenti operati da CDP nelle banche multilaterali di sviluppo – Africa Finance Corporation (AFC) 105 milioni; Eastern and Southern African Trade and Development Bank (TDB) 136 milioni

– e nei fondi di investimento collettivo africani nel triennio 2020/22 – si veda la sezione dedicata.

Figura 11 – APS bilaterale italiano per macroregioni africane – 2012/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari



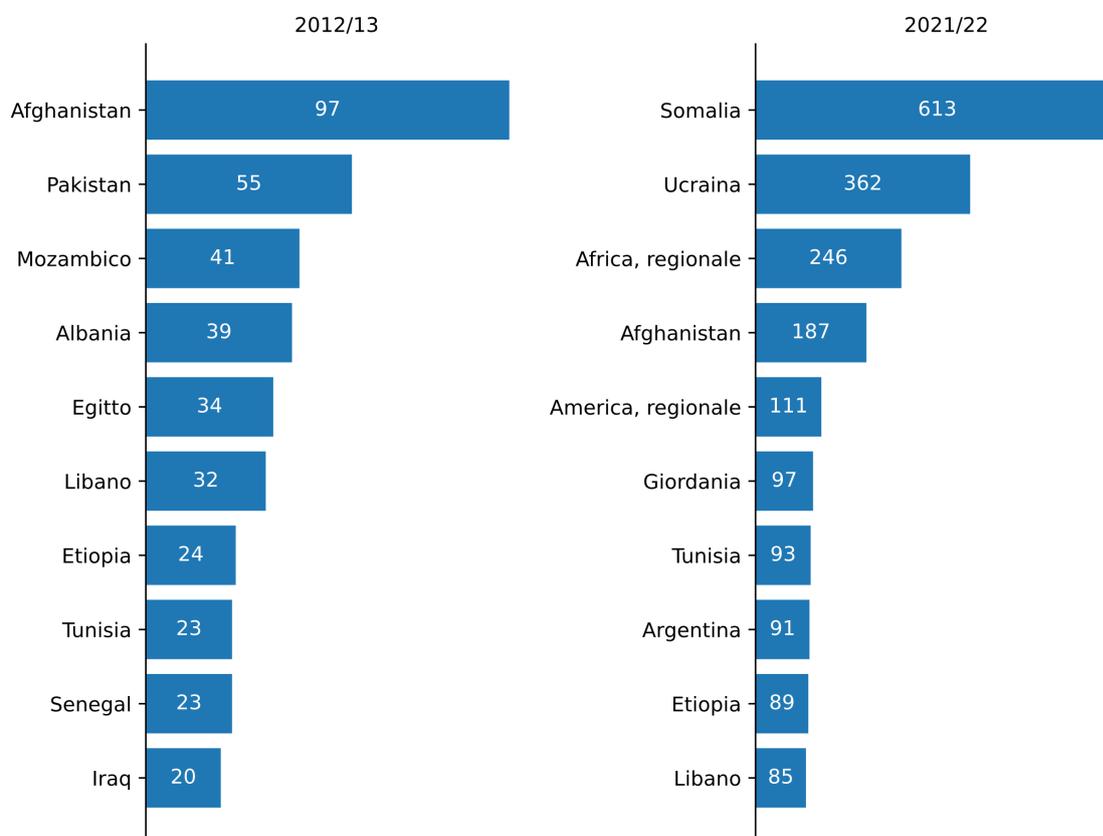
In sintesi, più della metà dell’APS bilaterale erogato dall’Italia nel decennio 2012/22 non ha indicazione di destinazione geografica sul CRS. La componente maggioritaria di questa classe di registri è costituita dall’assistenza ai rifugiati sul suolo italiano, seguita dalle “core contributions” alle Organizzazioni Multilaterali e dai costi di amministrazione interni alla cooperazione italiana.

L’Africa era e rimane il continente più importante nella strategia italiana: ha attirato il 22% degli esborsi lordi nel decennio 2012/22 e nell’ultimo triennio il primato sugli altri continenti si è ulteriormente accentuato. La maggior parte delle risorse indirizzate al continente africano è destinata a Paesi a sud del Sahara, con un picco nel 2021 registrato in favore della Somalia per la cancellazione integrale del debito.

Infine, va crescendo la componente di operazioni gestite da CDP a carattere multi-bilaterale, con finanziamenti diretti a banche multilaterali di sviluppo operanti su più regioni del continente.

7. Paesi di destinazione

Figura 12 – APS bilaterale italiano per Paesi maggiormente destinatari – 2012/13, 2021/22
– Esborsi lordi, milioni di dollari



A livello di singola destinazione, includendo soggetti nazionali e regionali così come classificati nel CRS, si nota una forte variabilità temporale tra il biennio 2012/13 e il 2021/22, con solo quattro Paesi rimasti nella lista delle dieci destinazioni più sovvenzionate, ovvero Afghanistan, Libano, Tunisia ed Etiopia. Il caso dell’Afghanistan è peculiare: nell’intero periodo 2012/22, nessuna voce di aiuto proveniente dall’Italia riporta indicazioni di titolo o descrizione di progetto, a differenza che per altri Paesi donatori. Non è stato possibile risalire alle ragioni di tale oscuramento.

Forte variabilità si riscontra anche tra i singoli destinatari nei bienni stessi, in particolar modo negli anni più recenti 2021/22, nei quali la Somalia, primo destinatario con 613 milioni, ha ricevuto oltre 3 volte rispetto all’Afghanistan (187 milioni, terzo Paese destinatario) e oltre 6 volte rispetto alla Giordania (97 milioni, quarto Paese destinatario). Tali asimmetrie sono da ricondursi alla natura *una tantum* delle soggiacenti operazioni di aiuto pubblico allo sviluppo. Nel 2021, infatti, è stato integralmente estinto il debito residuo somalo per 574,5 milioni, e in merito all’Ucraina, secondo Paese per volumi di aiuti, i 362 milioni ricevuti sono legati alla crisi del conflitto con la Russia.

I finanziamenti su scala regionale diretti all’Africa acquistano rilevanza nel 2021/22 sotto l’impulso dei contributi verso banche di sviluppo e fondi di investimento collettivo disposti da CDP, con un apporto complessivo di oltre 200 milioni.

La medesima dinamica si riscontra per i finanziamenti regionali rivolti ad America latina e Caraibi, dei quali 108 milioni su 111 totali rappresentano il credito d’aiuto erogato da CDP in favore della banca di sviluppo multilaterale per l’America latina CAF (*Corporación Andina de Fomento*), a supporto di progetti a focus ambientale e climatico.

Tabella 10 – APS bilaterale italiano per Paesi maggiormente destinatari – 2012/22 – Esborsi lordi, milioni di dollari. A sfondo colorato i Paesi prioritari almeno una volta nel decennio

	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	Totale
<i>Somalia</i>	9,6	6,1	6,7	14,0	14,2	14,3	17,2	23,6	17,4	595,6	17,8	736,5
<i>Afghanistan</i>	44,1	52,8	27,8	108,1	31,6	43,3	90,6	38,3	23,5	89,5	97,1	646,7
<i>Africa, regionale</i>	4,9	3,6	7,3	17,6	17,0	23,2	25,1	47,0	77,9	97,4	148,2	469,3
<i>Ucraina</i>	0,2	0,3	0,6	8,9	9,9	8,5	13,0	0,8	1,2	1,5	360,8	405,6
<i>Tunisia</i>	4,0	18,9	20,3	30,8	26,9	51,1	28,4	44,6	87,0	49,9	43,0	404,8
<i>Turchia</i>	0,2	0,2	0,1	1,2	74,2	112,7	61,3	43,5	39,0	22,4	30,4	385,3
<i>Etiopia</i>	14,7	9,8	26,5	36,5	36,5	37,8	46,5	35,8	30,0	48,7	40,2	363,1
<i>Libano</i>	15,7	16,2	25,2	24,6	21,5	39,0	42,9	31,7	34,4	27,7	57,8	336,4
<i>America, regionale</i>	1,8	3,0	22,7	0,9	35,3	24,7	0,8	1,6	111,7	108,7	2,7	314,0
<i>Iraq</i>	12,6	7,6	12,3	53,3	22,3	129,2	4,4	16,4	12,1	11,7	20,2	302,0
<i>Palestina</i>	6,7	10,8	17,8	33,5	20,4	34,3	34,0	49,2	27,9	32,4	33,6	300,7
<i>Mozambico</i>	20,7	19,8	20,8	20,4	6,9	22,6	32,0	27,8	17,7	22,2	41,6	252,5
<i>Egitto</i>	19,0	15,0	19,2	32,3	18,7	16,9	11,9	25,3	24,2	13,5	40,1	236,3
<i>Libia</i>	6,2	1,6	0,6	1,8	6,2	60,9	24,4	17,5	37,8	22,0	39,0	218,2
<i>Argentina</i>	3,2	1,8	2,0	1,8	1,6	100,0	5,0	2,3	1,1	1,9	88,7	209,4
<i>Pakistan</i>	39,7	15,7	13,1	46,0	12,2	19,2	17,5	2,9	11,5	4,1	22,6	204,6
<i>Giordania</i>	4,5	2,1	4,8	13,8	6,1	16,3	18,7	16,3	18,5	58,5	38,7	198,4
<i>Niger</i>	1,3	1,6	3,0	2,8	1,6	79,8	22,2	10,9	18,7	20,8	23,2	186,0
<i>Sudan</i>	8,9	4,0	7,8	14,5	9,6	22,2	10,4	23,0	14,8	29,7	38,1	183,0
<i>Senegal</i>	6,1	17,0	6,3	17,5	10,3	22,2	12,1	17,8	28,4	33,7	10,4	182,0

Si intuisce che un biennio, in questo contesto di analisi, è un lasso di tempo troppo breve per compensare inevitabili distorsioni correlate alle emergenze contestuali o all’incidenza di eventuali operazioni straordinarie. Ampliando l’orizzonte d’indagine al decennio 2012/22, ed escludendo i trasferimenti “Regionale, non specificato” – nel decennio valgono 12,2 miliardi, pari al 55% di tutto l’APS bilaterale e multi-bilaterale erogato dall’Italia – la distribuzione degli esborsi annuali lordi per singola destinazione appare come illustrata in Tabella 10.

I Paesi maggiormente finanziati dall’Italia nel decennio 2012/22 ricadono, al netto di alcune eccezioni, nel gruppo dei Paesi identificati come *prioritari* dall’Italia. La lista dei Paesi prioritari è stilata nel Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo, pubblicato dall’AICS con cadenza triennale e contenente il quadro di orientamento strategico e la

pianificazione d'attività in ambito di cooperazione allo sviluppo. L'elenco dei Paesi prioritari comprende normalmente circa 20/25 Paesi, viene aggiornato ogni tre anni e può subire modifiche per svariate ragioni. I Paesi stabilmente riconosciuti come prioritari dall'Italia dal 2013 sono stati: Afghanistan, Albania, Burkina Faso, Cuba, Egitto, El Salvador, Etiopia, Kenya, Libano, Mozambico, Myanmar, Niger, Senegal, Somalia, Sudan, Tunisia e Palestina. In aggiunta, possono essere inclusi anche Iraq, Pakistan e Giordania, i quali hanno fatto parte del gruppo dei Paesi prioritari per buona parte del periodo.

In Tabella 10 compaiono alcuni Paesi mai considerati prioritari per l'Italia. Prima tra essi è l'Ucraina, terzo stato per esborsi assoluti, quasi interamente legati alla crisi del conflitto russo-ucraino nel 2022. Seconda è la Turchia, destinataria di decine o centinaia di milioni annui dal 2016, a contribuzione dello Strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia (FRIT)⁵⁶. Terza è la Libia, con trasferimenti significativi a partire dal 2017, disposti a supporto prevalente di IOM, UNHCR e della sede AICS di Tunisi, per il soccorso e la gestione dei flussi migratori. Quarta, l'Argentina, destinataria di 209 milioni totali: ha superato i 5 milioni annuali soltanto nel 2017 e 2022, rispettivamente con 100 e 89 milioni, in virtù di massive operazioni di riprogrammazione del debito.

In sintesi, la lista dei maggiori Paesi beneficiari di APS bilaterale da parte dell'Italia nel decennio 2012/22 ricalca abbastanza fedelmente l'elenco dei Paesi identificati come prioritari dalla cooperazione italiana. Le eccezioni dei Paesi non prioritari e massicciamente sovvenzionati sono legate a contingenze di natura geopolitica ed emergenziale, come per la Turchia dal 2016 in relazione alla crisi dei rifugiati siriani, o per l'Ucraina nel 2022 a seguito della crisi del conflitto con la Russia. Parallelamente, la gestione di CDP ha dato nuovo slancio agli investimenti di carattere multi-bilaterale, principalmente a favore di banche multilaterali di sviluppo in America Latina e Africa.

8 Paesi prioritari

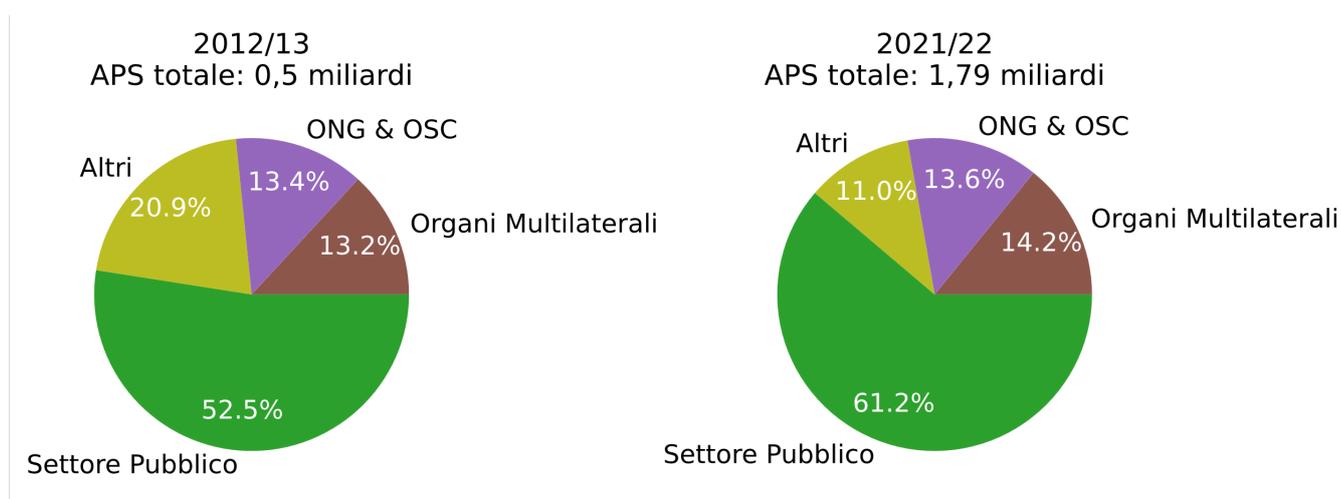
Il gruppo dei Paesi prioritari può costituire un campione preferenziale d'indagine per due ragioni. Per prima cosa, fornisce il perimetro geografico più pertinente e strategicamente informativo nell'orizzonte della cooperazione allo sviluppo attuata dall'Italia, per la definizione stessa del concetto di Paese prioritario. In secondo luogo, pone il focus sul canale a carattere più prettamente bilaterale, nel quale i destinatari sono solamente singoli Paesi, mettendo da parte le iniziative a carattere macroregionale o i contributi al bilancio delle Organizzazioni Multilaterali (nel lessico proprio del CRS, "core contribution", o cooperazione multilaterale). Ciò non toglie che un coinvolgimento degli enti multilaterali rimanga, ma in veste di interlocutori e co-attori nella gestione di interventi a progettualità condivisa con l'Italia.

La lista degli Stati classificati come prioritari almeno una volta nel decennio 2012/22 si compone di 27 Paesi: Afghanistan, Albania, Bolivia, Bosnia ed Erzegovina, Burkina Faso, Cuba, Ecuador, Egitto, El Salvador, Etiopia, Guinea, Iraq, Giordania, Kenya, Libano, Mali,

⁵⁶ EU Facility for Refugees in Turkey, FRIT https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en

Mozambico, Myanmar, Niger, Pakistan, Senegal, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tunisia, Vietnam e Palestina. Il bacino complessivo di esborsi lordi convogliati è di 5,63 miliardi, corrispondente al 25% del totale del decennio, ed il numero di progetti finanziati è 10.369, pari al 37,5% del totale. Sono stati ispezionati i flussi di aiuto in funzione dei canali di attuazione e dei settori maggiormente coinvolti.

Figura 13 – APS bilaterale italiano per canale di attuazione – Gruppo dei Paesi prioritari per l’Italia dal 2012 al 2022 – Esborsi lordi, dollari



La prima osservazione che si evince – e contemporaneamente, premessa alla lettura dei risultati – è che Università, Centri di Ricerca, Partenariati Pubblico-Privato (PPP) e Networks hanno canalizzato risorse esigue: unendo tutti i contributi, gli esborsi lordi ammontano a 12 milioni complessivi sul decennio. Anche il Settore Privato ha avuto un ruolo marginale: a partire dal 2017, prima annualità con finanziamenti ad esso associati, i flussi annuali sono stati inferiori ai 6 milioni – unica eccezione il 2018, 13 milioni – per un totale di 30 milioni sul decennio. Per questa ragione, i valori di questi soggetti non sono mostrati in Figura 13, ma sono stati accorpati nella voce “Altri” – già predisposta all’interno del CRS, con un importo proprio di decennio pari a 649 milioni, al quale sono stati sommati i valori corrispondenti ai canali appena menzionati.

La seconda considerazione, visivamente lampante, è la costanza temporale del peso finanziario relativo degli attori operanti nei Paesi prioritari. All’inizio e alla fine del decennio 2012/22, ONG e OSC, come anche le Organizzazioni Multilaterali, ricevevano in gestione dall’Italia la stessa quota percentuale di risorse, entrambe attorno al 13-14%. Il Settore Pubblico ha accresciuto il suo coinvolgimento, in linea con la generale tendenza della cooperazione italiana a prediligere canali di stampo istituzionale o multi-bilaterale, già evidenziata nei capitoli precedenti del testo.

Tabella 11 – APS bilaterale italiano per settori maggiormente finanziati - Gruppo dei Paesi prioritari dal 2012 al 2022 – Esborsi lordi, milioni di dollari

	<i>Totale</i>	<i>Totale</i>	<i>12/13</i>	<i>12/13</i>	<i>21/22</i>	<i>21/22</i>	<i>Diff</i>
	<i>\$</i>	<i>%</i>	<i>\$</i>	<i>%</i>	<i>\$</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
<i>Riduzione del Debito</i>	1001,9	17,8	40,3	7,7	648,1	36,2	28,4
<i> Governato e Società Civile</i>	640,8	11,4	33,9	6,5	130,2	7,3	0,7
<i> Risposta alle Emergenze</i>	613,2	10,9	27,4	5,3	281,1	15,7	10,4
<i> Salute</i>	490,0	8,7	32,3	6,2	142,7	8,0	1,7
<i> Educazione</i>	477,2	8,5	47,9	9,2	150,5	8,4	-0,8
<i> Agricoltura, Silvicoltura, Pesca</i>	443,0	7,9	28,7	5,5	96,3	5,4	-0,1
<i> Industria, Estrazione mineraria, Edilizia</i>	256,9	4,6	35,5	6,8	38,8	2,2	-4,7
<i> Altri, multi-settore</i>	253,0	4,5	32,3	6,2	50,2	2,8	-3,4
<i> Altre Infrastrutture e Servizi Sociali</i>	243,0	4,3	19,2	3,7	61,9	3,5	-0,2
<i> Fornitura e Sanificazione dell'acqua</i>	193,0	3,4	19,3	3,7	55,7	3,1	-0,6
<i> Energia</i>	191,6	3,4	13,3	2,6	7,4	0,4	-2,1
<i> Trasporti e Stoccaggio</i>	155,7	2,8	44,0	8,5	0,7	0,0	-8,4
<i> Ricostruzione e Ripristino Post Emergenza</i>	151,0	2,7	62,5	12,0	24,6	1,4	-10,7

In virtù dell'estinzione del debito somalo nel 2021, l'azione legata al debito risulta il settore a maggiore immissione di risorse, in crescita del 28,4% dal 2012/13 al 2021/22. La categoria "Governato e Società Civile" raggruppa interventi nell'ambito amministrativo, elettorale, dei diritti umani, della pace e della sicurezza; come risorse attratte sul decennio risulta il secondo settore assoluto. Si noti, tuttavia, che il terzo settore, "Risposta alle Emergenze" ha convogliato oltre il doppio di finanziamenti rispetto a "Governato e Società Civile" nel biennio 2021/22, con un incremento percentuale sul bilancio biennale del 10,4% dal 2012/13. "Salute" ed "Educazione" quasi si equivalgono, con la prima in crescita del 2% e la seconda in calo del 1%. Il settore dedicato all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca è stazionario a una quota del 5% sul bilancio biennale 2021/22. Significativamente meno sovvenzionati tutti gli altri ambiti di intervento e tutti in tendenza di riduzione di apporto di fondi.

In sintesi, il focus sui Paesi Prioritari conferma la rilevante espansione del bacino di risorse destinato dall'Italia alla cooperazione italiana, passato da 0,5 miliardi del biennio 2012/13 a 1,8 miliardi del 2021/22. Parallelamente, dipinge un quadro strategico abbastanza statico per la cooperazione italiana, almeno dal punto di vista dei concreti esborsi di aiuto. Gli attori coinvolti sono rimasti gli stessi, con la netta predominanza del Settore Pubblico o Multilaterale, e l'azione delle ONG e OSC sovvenzionata con meno del 15% delle risorse complessive erogate. Risulta ancora marginale il coinvolgimento di tutti gli altri possibili canali di attuazione di progetti, in particolar modo il Settore Privato, che ha partecipato ad interventi per 30 milioni su un bilancio complessivo di 5,6 miliardi nel decennio 2012/22. Ad eccezione dell'impennata delle operazioni di riduzione/conversione del debito e dell'aumento

di spesa negli scenari di emergenza, tutti gli altri ambiti di intervento cruciali della cooperazione allo sviluppo registrano afflussi di risorse percentualmente immutate o in calo.

9 Nota metodologica. Glossario essenziale

Dati sorgente

Il Creditor Reporting System (CRS) è un database pubblico, gestito dal Comitato per l'aiuto allo Sviluppo (in inglese DAC, *Development Assistance Committee*, formato da 30 Paesi, tra cui Italia e Unione Europea) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (*Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD) che raccoglie e classifica i flussi di APS stanziati dai Paesi donatori.

Specifiche tecniche del CRS

Nel CRS sono tracciati i flussi di APS bilaterale, incluse le iniziative a carattere multi-bilaterale (denominate “*earmarked*” nel linguaggio specifico del CRS), ovvero le dotazioni destinate a Paesi o scopi specifici ma veicolate per tramite di Organizzazioni Multilaterali. In altre parole, dal CRS rimane escluso l'APS a carattere multilaterale puro. Lo schema di rendicontazione dei flussi d'aiuto segue un'impostazione a due poli: i trasferimenti sono tracciati dal Paese o ente donatore al Paese o ente destinatario, con l'indicazione dell'importo finanziario trasferito. Il canale di attuazione rappresenta l'ente o organizzazione deputato alla realizzazione dell'iniziativa di aiuto, ovvero il soggetto capofila responsabile della gestione dei fondi e dello svolgimento delle attività pianificate. Gli aiuti possono essere di varia natura; una distinzione generale divide i cosiddetti “*core contributions*”, ovvero sovvenzioni al bilancio di una istituzione o organizzazione senza

Esborsi lordi

I dati relativi agli importi d'aiuto sono estratti dalla colonna del CRS “*USD disbursement defl*”, che riporta le effettive erogazioni finanziarie, espresse in dollari statunitensi a prezzi costanti 2022, senza deduzioni delle eventuali quote di restituzione a fronte di precedenti crediti d'aiuto.

Periodo

Il decennio 2012/22 è stato preso a riferimento temporale per osservare i cambiamenti nell'utilizzo di APS bilaterale da parte dell'Italia a seguito della riforma della Cooperazione allo Sviluppo delineata nella Legge n.125 del 2014. In particolare, il biennio 2012/13 è preso a riferimento della situazione *ex-ante*, e l'ultimo biennio di dati disponibili sul CRS, gli anni 2021/22, a riferimento *ex-post*, come periodo di ricaduta e concretizzazione delle nuove direttive strategiche e del nuovo impianto istituzionale pianificati nella riforma.

3. Il livello *de habitu* della realtà. Sintesi dei contributi di alcuni esperti all'analisi dei primi dieci anni della legge 125/2014

Le interviste condotte per analizzare i dieci anni dall'adozione della Legge 125/2014 offrono una prospettiva privilegiata e complementare all'analisi dei livelli di realtà esplorati precedentemente su uno dei periodi più complessi della cooperazione italiana allo sviluppo. Gli interlocutori sono osservatori di profonda conoscenza della materia, con esperienze consolidate nel contesto del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo e rappresentano una varietà di punti di vista istituzionali e operativi. Questa pluralità arricchisce il dibattito, portando alla luce i principali risultati, le criticità e le sfide che caratterizzano la politica di cooperazione allo sviluppo⁵⁷.

Il contesto storico e l'intento riformatore della legge

La Legge 125/2014 è stata salutata come una riforma innovativa, capace di superare alcune delle contraddizioni della precedente Legge 49/1987. La sua approvazione, avvenuta quasi all'unanimità, sottolinea la convergenza politica sull'importanza di rafforzare il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo. La legge si è proposta di mettere al centro i beneficiari degli interventi, armonizzare le politiche italiane con le strategie internazionali e migliorare l'efficacia degli interventi attraverso il coordinamento tra istituzioni pubbliche, società civile e settore privato. Tra le innovazioni principali vi è l'introduzione dell'AICS e l'ampliamento del ruolo della CDP come banca di sviluppo.

Punti di convergenza: successi e limiti

Un punto di convergenza tra gli intervistati è il riconoscimento del ruolo centrale che la legge attribuisce alla cooperazione come componente qualificante della politica estera italiana. La legge ha cercato di sistematizzare un panorama complesso e diversificato, riconoscendo formalmente la pluralità di attori che già operavano nel sistema: MAECI, AICS, CDP, enti territoriali, ONG e settore privato.

In particolare, molti riconoscono i passi avanti compiuti grazie alla creazione dell'AICS, che ha consolidato una presenza tecnica e operativa, e alla maggiore operatività della CDP, soprattutto in termini di crediti agevolati. La legge ha inoltre incentivato un approccio integrato e trasformativo, orientato ai risultati, che anticipa principi chiave dell'Agenda 2030, come l'ownership e il partenariato.

Tuttavia, gli intervistati sottolineano anche le difficoltà nell'attuazione della legge. Il mancato investimento nelle risorse umane e nei meccanismi di coordinamento istituzionale è una delle critiche più ricorrenti. La scarsità di personale qualificato e il peso della burocrazia sono stati identificati come fattori che rallentano il sistema, compromettendo la capacità di risposta e di implementazione nei contesti internazionali. In questo senso, la cooperazione italiana sembra aver sofferto di un disegno iniziale debole e di un'impostazione che non ha saputo affrontare adeguatamente le sfide organizzative e operative.

⁵⁷ Il testo integrale delle interviste cui si fa riferimento in questo capitolo è consultabile in una pubblicazione disponibile sul sito del CeSPI al seguente indirizzo: https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/cespi_-_mz_-_a_dieci_anni_dalladozione_della_legge_125-2014_-_il_punto_di_vista_di_alcuni_esperti_-_28_novembre_2024.pdf

Dopo aver analizzato i punti di convergenza tra gli intervistati, emerge anche una varietà di **interpretazioni divergenti** sulle priorità strategiche e sulle modalità più efficaci per affrontare le criticità che persistono nel sistema italiano di cooperazione allo sviluppo. Queste differenze di visione riflettono non solo le esperienze e i ruoli specifici degli interlocutori, ma anche le diverse prospettive su cosa significhi rafforzare il ruolo della cooperazione italiana in un contesto internazionale sempre più complesso.

Ruolo e autonomia dell'AICS

Un aspetto divisivo riguarda il **ruolo e l'autonomia dell'AICS**.

- **Una parte degli intervistati** ritiene che l'AICS abbia compiuto progressi significativi nel consolidare una capacità tecnica e operativa. Tuttavia, essi sottolineano come l'Agenzia debba ancora guadagnare una piena indipendenza dal MAECI per poter definire strategie autonome e innovative, in linea con le migliori pratiche internazionali.
- **Altri interlocutori**, invece, considerano il legame con il MAECI un elemento necessario per garantire il coordinamento politico e strategico complessivo della cooperazione italiana. In questa visione, la mancanza di sinergia tra le due strutture non è da imputare al rapporto istituzionale, ma piuttosto a una carenza di chiarezza nei ruoli e a difficoltà operative nella gestione quotidiana.

Il coinvolgimento del settore privato

Il tema del **settore privato** rappresenta un altro punto di divergenza.

- **Alcuni intervistati** sostengono che la legge abbia fatto un passo importante introducendo il principio del coinvolgimento del settore privato a regime. Tuttavia, ritengono che i progressi siano stati limitati e che le opportunità per sperimentare collaborazioni innovative tra pubblico e privato siano rimaste ampiamente inesprese. In questa prospettiva, l'Italia dovrebbe promuovere modelli più integrati e strumenti finanziari innovativi, capaci di attrarre investimenti sostenibili in linea con l'Agenda 2030.
- **Altri osservatori**, invece, mettono in guardia dai rischi di un coinvolgimento troppo spinto del settore privato, evidenziando come la cooperazione debba mantenere una forte componente pubblica, orientata al bene comune e alla riduzione delle disuguaglianze, senza farsi dettare le priorità dagli interessi economici.

Bilanciamento multilaterale-bilaterale

La questione del **bilanciamento tra cooperazione multilaterale e bilaterale** divide ulteriormente gli intervistati.

- **Alcuni sottolineano l'importanza del canale multilaterale** come strumento per rafforzare il ruolo internazionale dell'Italia e garantire l'efficienza delle risorse, soprattutto attraverso organismi come le Nazioni Unite o le banche di sviluppo. In questa visione, il multilaterale rappresenta una scelta strategica per un donatore come l'Italia, che può contare su risorse limitate.
- **Altri interlocutori**, tuttavia, ritengono che la legge non abbia fatto abbastanza per valorizzare il canale bilaterale, che dovrebbe consentire un controllo maggiore e un impatto diretto più visibile delle politiche italiane. Questi osservatori evidenziano come la

frammentazione delle risorse e la mancanza di coordinamento con le Ambasciate e i partner locali rappresentino un ostacolo alla piena valorizzazione del bilaterale.

Sviluppo ed emergenza

Una divergenza significativa riguarda il **rapporto tra sviluppo ed emergenza**.

- **Alcuni intervistati** criticano la decisione di non affidare all'AICS la gestione degli interventi di emergenza, considerandola una scelta che limita la coerenza delle politiche di cooperazione. Essi vedono questa divisione come un'occasione persa per integrare meglio l'azione umanitaria e quella di sviluppo in un quadro più organico.
- **Altri interlocutori**, invece, difendono questa separazione, considerando l'emergenza un ambito che richiede una forte componente politica e diplomatica, motivo per cui dovrebbe rimanere sotto la gestione diretta del MAECI.

Le risorse umane

Infine, c'è un consenso generale sull'importanza del **personale** per il funzionamento del sistema, ma emergono differenze significative nelle soluzioni proposte.

- **Alcuni intervistati** sostengono che il reclutamento di personale qualificato e con esperienza internazionale debba diventare una priorità assoluta, da perseguire attraverso un sistema di incentivi economici e contratti più competitivi. In questa prospettiva, l'Italia dovrebbe guardare ai modelli adottati da altri donatori, come l'Agenzia Francese per lo Sviluppo o il GIZ tedesco.
- **Altri osservatori**, invece, sottolineano che la chiave per migliorare il sistema non sia solo una questione di numeri o di incentivi economici, ma anche di formazione continua e di una maggiore integrazione tra le competenze già esistenti all'interno del sistema.

Conclusioni

I punti di divergenza tra gli intervistati riflettono la complessità del sistema di cooperazione italiano e delle sue sfide. Tuttavia, ciò che emerge con forza è che, al di là delle opinioni divergenti, c'è una consapevolezza condivisa: il futuro della cooperazione allo sviluppo italiana dipenderà dalla capacità di investire nelle persone qualificate, di costruire un sistema più coordinato e di sfruttare al meglio le risorse disponibili per affrontare le sfide globali.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati

Servizio Studi – Dipartimento Affari esteri

Tel. 06 67604939

Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.