



N. 168 - maggio 2017

Le politiche di cooperazione allo sviluppo e le prospettive della loro valutazione

1. Le tendenze attuali della cooperazione

La cooperazione allo sviluppo ha assunto un rilievo sempre più significativo nella politica estera dei Paesi, fino a diventarne, almeno nelle intenzioni, un aspetto "qualificante"¹. Il contesto internazionale è peraltro segnato da profondi mutamenti di scenario e da grande incertezza, da nuove tensioni geopolitiche e dalla ridefinizione dei rapporti di forza e delle alleanze fra gli attori regionali. Alcune grandi questioni planetarie, basti pensare alla gestione dei flussi migratori o ai temi dell'ambiente e dei cambiamenti climatici, hanno assunto una rilevanza inedita.

Si tratta di fattori che inevitabilmente incidono anche nel sistema internazionale della cooperazione. Anche per questo i principali attori stanno modificando in profondità politiche e strumenti operativi, anche al fine di rendere più efficace, efficiente e trasparente l'utilizzo delle risorse.

L'Unione europea, ad esempio, che insieme agli Stati membri rappresenta da anni il primo donatore al mondo per volume di aiuti, è impegnata nella definizione di un [nuovo consenso in materia di sviluppo](#)², così come nella revisione del [partenariato con i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico \(ACP\)](#)³.

Tra gli strumenti con cui la comunità internazionale sta ridefinendo il quadro degli interventi di cooperazione, occorre citare in primo luogo [l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#). È un programma d'azione ambizioso per eliminare la povertà e promuovere sviluppo sociale e protezione dell'ambiente a livello globale. L'Agenda definisce 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, in un programma che comprende 169 traguardi associati. Il documento delinea una visione globale per la riduzione delle disuguaglianze a livello mondiale e la protezione del pianeta (con un forte nesso tra sviluppo e migrazione) e prevedendo tra l'altro un sistema di indicatori misurabili, in modo da garantire il monitoraggio *in itinere*⁴.

L'Agenda integra il [programma d'azione di Addis Abeba](#), che individua oltre 100 misure concrete, "strumenti di applicazione" che puntano sulla mobilitazione delle risorse, valorizzando il ruolo del settore privato e la coerenza delle politiche, per superare la logica del mero aiuto finanziario. Il [Partenariato globale per un'efficace cooperazione allo sviluppo \(GPDEC\)](#) ha avuto il suo più recente ap-

¹ Così l'art. 1 della [legge 11 agosto 2014, n.125](#), di riforma del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo. Come noto, la legge, per sottolineare ulteriormente il rilievo di questo settore, ha anche modificato la denominazione del ministero competente, che ora è Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

² Per approfondimenti si veda il [dossier n. 64](#) del Servizio Studi e del Servizio delle Commissioni del Senato (aprile 2017).

³ Sul tema si veda la [nota n. 106](#) del Servizio Studi e del Servizio delle Commissioni del Senato (aprile 2017).

⁴ La [Commissione statistica dell'ONU](#) e un gruppo di esperti (cui ha partecipato anche l'Istat) hanno definito un *set* di circa 240 indicatori globali, per misurare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi definiti.

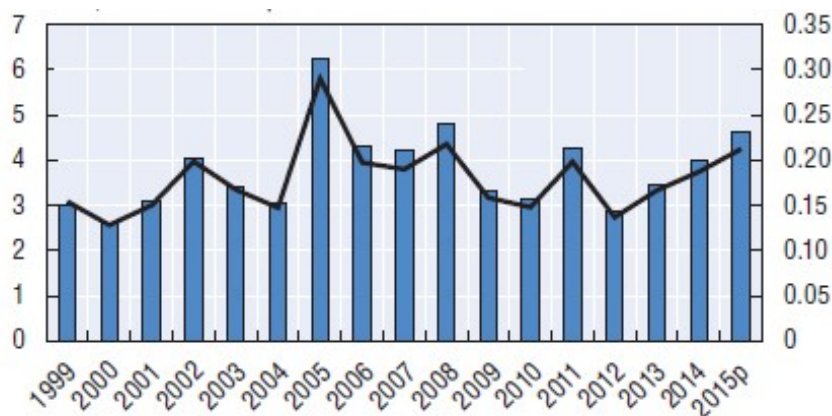
puntamento a fine 2016 a Nairobi, dove, con una significativa innovazione rispetto ai modelli consolidati, l'attenzione è stata spostata dai flussi di aiuto pubblico ai diversi tipi di partenariati (pubblico/privato, donatore/beneficiario ecc.) e al coinvolgimento di tutti gli attori impegnati nella cooperazione. Novità rilevanti, per le possibili ricadute sul piano delle politiche di sviluppo, si sono avute anche con la sottoscrizione dell'[Accordo di Parigi \(COP 21\)](#), che - come noto - definisce un piano d'azione globale per ridurre i cambiamenti climatici⁵.

Nell'ambito di questo processo, cui ha peraltro partecipato direttamente, l'Italia ha affrontato negli ultimi anni uno sforzo di ripensamento normativo del proprio sistema organizzativo e gestionale, impegnandosi (per legge) a un progressivo adempimento degli impegni finanziari assunti in sede europea e internazionale⁶.

Stando ai [dati relativi agli aiuti allo sviluppo nel 2016](#) diffusi dal [Comitato per l'aiuto allo sviluppo \(DAC\)](#) dell'OCSE, l'impegno di spesa del nostro Paese ha raggiunto lo scorso anno la cifra complessiva di 4,86 miliardi di dollari, pari allo 0,26 per cento del reddito nazionale lordo⁷, in sensibile aumento rispetto agli impegni assunti negli anni precedenti. Già dal 2012 l'Italia si è impegnata ad accrescere il suo contributo ufficiale allo sviluppo, sia in termini di volume che di percentuale. Nel 2015 il nostro Paese ha destinato 3,8 miliardi di dollari in aiuto pubblico allo sviluppo, pari allo 0,21 per cento del reddito nazionale lordo, in aumento del 14,2 per cento in termini reali rispetto al 2014. L'Italia è ad oggi il sedicesimo maggior contributore fra i Paesi OCSE in rapporto al reddito, e l'ottavo in valore assoluto.

APS netto: andamento, volume e rapporto con il reddito nazionale lordo, 1999-2015 Italia

Miliardi di dollari (prezzi costanti 2013) in rapporto al RNL



Fonte: OCSE/DAC (dati aggiornati al 2015)

Si tratta di risultati molto significativi, tenuto conto delle persistenti difficoltà economiche con le quali il nostro Paese è chiamato a confrontarsi.

⁵ Agli appuntamenti richiamati si può aggiungere anche il primo [vertice mondiale](#) sull'impegno umanitario, tenutosi nel maggio 2016 ad Istanbul, per migliorare il quadro di riferimento per questo settore e avviare un insieme di azioni e impegni concreti. L'appuntamento è stata anche l'occasione per adottare la cosiddetta [Agenda per l'umanità](#), proposta dall'ex Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, che individua cinque responsabilità globali fondamentali.

⁶ Cfr. l'art. 30 della legge n.125/2014.

⁷ Il reddito nazionale lordo (RNL) viene calcolato a partire dal prodotto nazionale lordo (PNL), al netto delle imposte e aggiungendo i contributi pubblici alla produzione. La differenza tra i due indicatori consiste essenzialmente nella valutazione della presenza della pubblica amministrazione. Il PNL corrisponde a sua volta alla somma tra il PIL e i redditi netti dall'estero.

Questa significativa inversione di tendenza sul versante degli aiuti allo sviluppo in termini di disponibilità finanziarie è peraltro coincisa con una fase di riforma del quadro normativo e degli strumenti operativi. Con la [legge 11 agosto 2014, n.125](#) la disciplina di settore è stata profondamente rinnovata, superando l'impostazione precedente, che risaliva al 1987, ed assicurando nuovi strumenti gestionali e di finanziamento⁸.

2. Il quadro normativo

La riforma avviata con la legge n. 125 si articola su quattro direttrici principali⁹:

- una **nuova governance**, con il rafforzamento del ruolo politico nella programmazione, attraverso l'istituzione della figura del vice Ministro con delega in materia di cooperazione; un maggiore coordinamento tra le politiche delle diverse Amministrazioni, attraverso la ricostituzione del [Comitato interministeriale per la cooperazione \(CICS\)](#) e l'obbligo d'indicazione nel bilancio dello Stato di tutti gli stanziamenti nazionali destinati al sostegno delle politiche di cooperazione; un maggior ruolo di indirizzo politico del Parlamento, in particolare attraverso la discussione sul Documento di programmazione triennale;
- l'istituzione dell'[Agenzia Italiana per la cooperazione \(AICS\)](#), con autonomia di bilancio e di organizzazione, struttura specializzata per l'attuazione delle iniziative di cooperazione, sotto la responsabilità politica e il controllo del Ministero;
- nuove modalità di **partenariato pubblico-privato**, con il rafforzamento del ruolo delle organizzazioni sociali e il pieno ingresso nel sistema della cooperazione di soggetti aventi finalità di lucro;
- l'attribuzione a [Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.](#) del ruolo di istituzione finanziaria per la cooperazione, con il compito di istruire e gestire i profili finanziari degli interventi anche con strumenti innovativi e in regime di cofinanziamento con altri soggetti privati.

L'importanza della riforma non consiste solo nell'aver innovato l'architettura del sistema di cooperazione, secondo i modelli prevalenti a livello almeno europeo, ma nell'aver precisato gli ambiti di applicazione della cooperazione pubblica, ridefinendo le sue finalità, anche attraverso un ampliamento e una migliore selezione degli obiettivi strategici.

La legge n.125 individua come obiettivi della cooperazione lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze, l'affermazione dei diritti umani e della dignità degli individui (compresa l'uguaglianza di genere e le pari opportunità), la prevenzione dei conflitti e il sostegno ai processi di pacificazione. Destinatari delle azioni sono le popolazioni, le organizzazioni della società civile, il settore privato, le istituzioni nazionali e le amministrazioni locali dei Paesi *partner*, in coerenza con i principi condivisi in ambito europeo e internazionale.

Secondo la legge le politiche di cooperazione devono valorizzare l'appropriazione (*ownership*) dei processi di sviluppo da parte degli Stati beneficiari, l'allineamento delle priorità di intervento con

⁸ Già nel corso della XV legislatura era stata avviata una riflessione sui limiti del quadro normativo allora vigente. La Commissione Affari esteri del Senato, in particolare, al termine di un'indagine conoscitiva in materia aveva approvato un [documento conclusivo](#), che peraltro prospettava alcuni degli indirizzi fatti propri dalla riforma.

⁹Il contenuto della legge viene esposto in termini sintetici, mentre per la normativa secondaria, più recente e ancora parzialmente in corso di normazione, sono indicati anche i riferimenti di dettaglio.

quelle dei Paesi *partner*, l'armonizzazione ed il coordinamento tra donatori, nonché i criteri di efficienza, trasparenza ed economicità degli interventi.

Le attività di aiuto si articolano in iniziative in ambito multilaterale, nella partecipazione ai programmi di cooperazione dell'Unione europea, in iniziative a dono bilaterali, in iniziative finanziate con crediti concessionali, in partenariati territoriali e in interventi internazionali di emergenza umanitaria.

Il [Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale \(MAECI\)](#) stabilisce gli indirizzi e assicura l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative nazionali, nell'ambito delle deliberazioni assunte dal CICS, cui partecipano rappresentanti delle altre Amministrazioni.¹⁰

Un [Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo](#), approvato dal Consiglio dei ministri (dunque dal Governo nella sua interezza) e sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti, indica gli obiettivi di azione e i criteri di intervento, la scelta delle priorità geografiche, nonché i diversi settori di attuazione della cooperazione. Nel testo vengono anche definiti gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali. Al documento viene allegata la [relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo](#) realizzate nell'anno precedente, predisposta dal MAECI di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In questo documento vengono messi in evidenza i risultati conseguiti, attraverso un sistema di indicatori misurabili qualitativi e quantitativi, secondo gli indicatori di efficacia formulati in sede di OCSE-DAC.

Il [Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo](#) (composto dai principali soggetti, pubblici e privati, attivi nel settore) è un organismo permanente di consultazione, chiamato a svolgere una funzione di proposta e stimolo sulla coerenza delle scelte politiche e sulla loro efficacia. La legge prevede anche, con una frequenza almeno triennale, una Conferenza nazionale, al fine di favorire una partecipazione più ampia possibile alla definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo¹¹.

Il MAECI viene riorganizzato alla luce delle modifiche previste dalla legge. La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) è chiamata a coadiuvare il vertice politico, in particolare con riferimento alla elaborazione degli indirizzi per la programmazione per Paesi e aree di intervento, alla valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione, alla verifica del raggiungimento degli

¹⁰ Con la [Delibera 11 giugno 2015 \(n. 1/2015\)](#) il CICS ha stabilito il suo Regolamento interno. Il testo disciplina le sedute e gli atti del Comitato, definendo le modalità per la loro formazione. Una decisione più recente ([Delibera 23 marzo 2017 \(n. 3/2017\)](#)), costituisce cinque gruppi di lavoro interni: su migrazioni e sviluppo; settore privato; formazione professionale, istruzione e università; cooperazione ambiente e sviluppo sostenibile; Africa sub-sahariana. La [Delibera 23 marzo 2017 \(n. 4/2017\)](#) definisce la quota del fondo rotativo fuori bilancio, da destinare alla costituzione del fondo di garanzia per i prestiti concessi dalla Cassa depositi e prestiti s.p.a.. La [Delibera 23 marzo 2017 \(n. 5/2017\)](#), infine, definisce la quota del fondo rotativo fuori bilancio che può essere impiegata annualmente, i criteri per la selezione delle iniziative e le condizioni di concessione dei crediti.

¹¹ Il [D.M. 28 novembre 2014](#) stabilisce la composizione dell'organismo: Ministro e Vice Ministro; Direttore generale DGCS; Direttore generale AICS; rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, dell'ambiente, dell'istruzione e dell'università, dei beni culturali e della salute; tre rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome; un rappresentante designato dall'ANCI; un rappresentante designato dalla Conferenza dei Rettori delle Università italiane; un rappresentante di Cassa Depositi e Prestiti; un rappresentante dell'ICE; otto rappresentanti designati dalle associazioni maggiormente rappresentative delle ONG; dodici rappresentanti delle organizzazioni della società civile e degli altri soggetti senza finalità di lucro attivi nel settore; sei rappresentanti del mondo *profit*; fino a tre rappresentanti di altri soggetti attivi nella cooperazione allo sviluppo. Il Ministro o il Vice Ministro convocano il Consiglio almeno una volta l'anno. Su iniziativa del Ministro, possano essere invitate alle riunioni, senza diritto di voto, fino a cinque personalità particolarmente competenti sui temi all'ordine del giorno, inclusi membri del Parlamento designati dai Presidenti della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica.

obiettivi programmatici. Viene anche istituito un Comitato congiunto, composto da tre persone: il Ministro o il vice Ministro, che lo presiedono, il direttore generale per la cooperazione e il direttore dell'Agenda, con il compito di approvare i progetti più onerosi, di deliberare le singole iniziative da finanziare a valere sul fondo rotativo per i crediti concessionali e definire la programmazione annuale con riferimento a Paesi e aree di intervento¹².

L'[Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo](#), dotata di personalità giuridica, è chiamata ad operare, sotto la vigilanza del Ministro, in attuazione degli indirizzi contenuti nel Documento triennale di programmazione. L'Agenda, che ha due sedi in Italia e attualmente 18 all'estero, svolge attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione, e può erogare servizi, assistenza e supporto tecnico, a beneficio delle altre Amministrazioni pubbliche che operino nel quadro degli obiettivi di cooperazione. Acquisisce, inoltre, incarichi di esecuzione di programmi e progetti dell'Unione europea, di banche, fondi e organismi internazionali e collabora con strutture di altri Paesi aventi analoghe finalità, promuovendo forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative. L'Agenda realizza e gestisce altresì una [banca dati pubblica](#) in cui sono raccolte tutte le informazioni relative ai progetti di cooperazione realizzati e in corso di realizzazione. Nel suo Statuto, oltre alle previsioni di carattere organizzativo e gestionale, vi sono norme per la definizione dell'elenco delle organizzazioni *no profit* che possono partecipare alle iniziative e godere dei finanziamenti¹³. I suoi rapporti con il MAECI, oltre che dalla legge, sono definiti da un'apposita [Convenzione](#)¹⁴.

¹² Il [D.P.R. 29 dicembre 2016, n. 260](#) ha introdotto significative modifiche all'organizzazione del dicastero. Alla DGCS viene attribuito il compito di curare la rappresentanza politica e la coerenza delle azioni dell'Italia in materia di cooperazione nell'ambito delle relazioni bilaterali e dei rapporti con le organizzazioni internazionali e con l'Unione europea, oltre che di coadiuvare il Ministro e il vice Ministro nell'elaborazione degli indirizzi per la programmazione in riferimento ai Paesi e alle aree di intervento. Spetta inoltre alla DGCS concorrere a definire i contributi volontari alle organizzazioni internazionali e i crediti concessionali e quelli agevolati previsti dalla legge, nonché disporre gli interventi di emergenza umanitaria di cui all'articolo 10 della stessa legge. La DGCS è chiamata inoltre a negoziare gli accordi con i Paesi *partner* per la disciplina degli interventi a dono, a valutare l'impatto degli interventi di cooperazione, a verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, e a coadiuvare il Ministro e il vice Ministro nell'esercizio dei poteri di coordinamento, indirizzo, controllo e vigilanza, oltre che nell'emanazione delle direttive all'AICS. È altresì previsto che la DGCS assicuri i servizi di segretariato e di supporto del CICS, del Consiglio nazionale per la cooperazione e del Comitato congiunto. La direzione coadiuva il Ministro ed il vice Ministro in tutte le altre funzioni e compiti loro attribuiti dalla nuova legge, nonché cura i compiti e le funzioni derivanti dalla previgente legge 49/1987 non trasferiti all'Agenda italiana per la cooperazione allo sviluppo. Ulteriori modifiche riguardano la struttura e le modalità operative della DGCS. Viene infatti previsto che la Direzione includa non più di sette uffici di livello dirigenziale non generale e che nello svolgimento dei compiti ad essa assegnati, operi in raccordo con l'AICS con modalità stabilite nella convenzione stipulata tra il Ministro e l'Agenda. A completamento delle disposizioni attuative della legge, e per dare seguito alla revisione delle strutture di livello dirigenziale, è stato emanato il [Decreto MAECI 3 febbraio 2017](#). Il testo prevede in particolare che il Direttore generale sia coadiuvato da un vice direttore/direttore centrale per le questioni generali e di indirizzo, da un vice direttore/direttore centrale per le politiche bilaterali e gli interventi di emergenza e da una Unità per la strategia, i processi globali e le organizzazioni internazionali. Viene poi definita l'articolazione degli uffici interni: politiche di cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'Unione Europea (Ufficio I), indirizzo e programmazione (Ufficio II), valutazione degli interventi e vigilanza sull'AICS (Ufficio III), politiche di cooperazione in Africa (Ufficio IV), in Medio Oriente, Europa, Asia e America latina (Ufficio V) e interventi di emergenza e questioni umanitarie (Ufficio VI).

¹³ Lo Statuto dell'Agenda è stato approvato con [Decreto MAECI 22 luglio 2015](#) e contiene norme sull'organizzazione (capo II), il personale (capo III), il bilancio e la gestione degli interventi dell'Agenda (capo IV). Il medesimo Statuto reca altresì (capo V) norme sulle organizzazioni della società civile e sugli altri soggetti senza finalità di lucro, disponendo fra l'altro le condizioni per la loro inclusione in un apposito elenco, per la concessione dei contributi e per l'affidamento delle iniziative. Lo Statuto dispone anche l'obbligo per l'Agenda di adottare un codice di comportamento per i soggetti che beneficiano di contributi (capo VI). In materia di valutazione delle iniziative di cooperazione, si prevede che il MAECI e l'Agenda stipolino annualmente una apposita convenzione che disciplina tra l'altro il trasferimento alla DGCS delle risorse finanziarie necessarie per l'esecuzione del programma delle valutazioni. Le disposizioni transitorie e finali (capo VII) recano norme sul personale dell'Agenda, sull'armonizzazione degli interventi ad essa trasferiti e sulla trasformazione delle unità tecniche presso le sedi all'estero. Il [D.P.C.M. 2 novembre 2015](#) stabilisce invece la dotazione organica dell'Agenda e i contingenti massimi di personale. Organi dell'Agenda sono il Direttore, il comitato direttivo e il collegio dei revisori,

A [Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.](#) la legge affida il compito di istituzione finanziaria della cooperazione italiana. Essa si occupa dell'istruttoria e della gestione dei profili finanziari delle iniziative di cooperazione, eroga i crediti concessionali e struttura appositi prodotti di finanza per lo sviluppo, nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali. Tra le sue finalità c'è anche quella di attrarre risorse dal settore privato per la realizzazione degli interventi di cooperazione. I suoi rapporti con MAECI e AICS sono definiti anche da un'apposita [Convenzione](#), prevista dalla legge¹⁵.

3. Le sfide della valutazione

La legge n. 125 contiene anche delle previsioni in tema di monitoraggio e di valutazione delle politiche di cooperazione¹⁶. Del resto, come è stato notato, "l'APS è un campo nel quale sono stati elaborati e applicati, più che in altre aree di intervento dello Stato, sistemi di verifica dell'efficacia dell'azione pubblica"¹⁷. Anche su questo fronte la legge n.125 ha un connotato innovativo. L'istituzione di un'Agenzia specializzata incaricata della fase di attuazione dei progetti consente una divisione di ruoli più coerente¹⁸. L'attività di "gestione e controllo delle iniziative di cooperazione" è infatti affidata all'Agenzia (art.17.3). Si tratta della funzione di monitoraggio della realizzazione degli interventi o del loro stato di avanzamento, sulla base di indicatori predefiniti. L'articolo 20 attribuisce invece, alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero (DGCS) "il compito della valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici". Questa ripartizione di compiti consente di rispettare maggiormente il prin-

nonché gli uffici di livello dirigenziale, generale e non, presenti in Italia e le sedi all'estero. Con [Decreto MAECI 15 dicembre 2015](#) è stato poi definito il Regolamento interno di contabilità dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo; composto di 26 articoli, il testo definisce il sistema contabile dell'Agenzia, ispirato ai principi civilistici, e finalizzato a fornire un quadro complessivo dei costi, dei ricavi e delle variazioni patrimoniali e finanziarie dell'ente. Con il [Decreto MAECI 29 aprile 2016](#) sono state apportate alcune modifiche allo Statuto, in particolare sull'articolazione degli uffici e sulle procedure per il conferimento di incarichi di livello dirigenziale non generale. È in via di approvazione anche il [Codice etico e di comportamento del personale AICS](#). Si segnala infine, per la rilevanza che l'informativa assume in relazione ai principi di trasparenza cui la cooperazione italiana allo sviluppo è tenuta ad informarsi, la decisione dell'AICS di aderire alla [piattaforma International Aid Transparency Initiative \(IATI\)](#), a partire dal marzo 2017.

¹⁴ Il testo, in 19 articoli, definisce gli obiettivi e risultati che l'Agenzia è tenuta a conseguire nell'arco del triennio di riferimento. L'articolo 3, in particolare, indica nel completamento della struttura organizzativa, gestionale e contabile, nella gestione efficiente e tempestiva delle iniziative di cooperazione, nel miglioramento della trasparenza e della comunicazione pubblica e nell'ampliamento dei soggetti coinvolti nelle iniziative di cooperazione i principali obiettivi. Il Capo II individua altresì le modalità per l'accreditamento da parte del Ministero delle risorse occorrenti all'Agenzia e quelle per la verifica dei risultati della gestione. Il Capo III individua le modalità di condivisione dei fattori gestionali e di collaborazione fra MAECI e AICS, organizzando lo scambio di informazioni, anche relative alla programmazione annuale delle attività di cooperazione. È inoltre prevista un'attività di supporto tecnico-operativo da parte dell'Agenzia a favore del MAECI. Il Capo IV riguarda i rapporti fra l'Agenzia, le sue sedi all'estero e le rappresentanze diplomatiche e consolari, disciplinando, fra l'altro, i ruoli dei capi missione e gli obblighi per i dipendenti delle sedi dell'Agenzia all'estero. L'agenzia ha stipulato, nel luglio 2016, una [Convenzione](#) anche con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, finalizzata a disciplinare le modalità di collaborazione e coordinamento per iniziative nel settore ambientale in attuazione degli impegni assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi sul clima.

¹⁵ La Convenzione disciplina le modalità di presentazione delle richieste concernenti le attività effettuate da CDP con risorse proprie, nonché i rapporti ed i servizi che CDP può essere chiamata a svolgere a favore del MAECI e dell'Agenzia. Viene precisato che le attività richiamate nella Convenzione sono eseguite da CDP nel rispetto degli indirizzi e delle direttive di MAECI o AICS. Il testo dispone inoltre il divieto per CDP di cedere ad altri i diritti nascenti dalla Convenzione e individua le figure del responsabile di servizio e del referente tecnico per CDP.

¹⁶ Sulle differenze tra monitoraggio e valutazione nell'ambito delle politiche di cooperazione E.TESTI, M. TOGNETTI, *Analisi di monitoraggio continuo: i feedback loop nelle organizzazioni dell'aiuto*, in M. BIGGERI, G. CANITANO (a cura di), *Temi avanzati di economia e politica della cooperazione internazionale allo sviluppo*, Franco Angeli, 2010. Nello stesso volume si può vedere anche V.MAURO, *Metodi statistici per la valutazione di impatto dei programmi di aiuto*, 331 e ss.

¹⁷ TOMMASOLI, *Politiche di cooperazione internazionale. Analisi e valutazione*, Carocci, 2013, 125.

¹⁸ Per la situazione pre-riforma si veda il testo citato nella nota precedente, 110.

cipio secondo cui la valutazione *ex post* deve essere svolta da soggetti diversi e non dipendenti dall'ente esecutore. Anche in questo caso, dunque, La legge prevede comunque che la DGCS possa avvalersi "anche di valutatori indipendenti esterni", che sono eventualmente posti a carico delle risorse dell'Agenzia.

Anche sul versante della valutazione, sia quella interna che quella svolta da soggetti esterni, occorrerà tenere conto dei profondi mutamenti di scenario che si sono determinati nel corso degli anni. Come giustamente sottolineato, infatti, rispetto ad altre forme di attività sociale che ricompriamo nel termine "cooperazione", nel caso della cooperazione allo sviluppo "l'obiettivo non è inteso allo stesso modo da tutti, varia nel tempo, a seconda delle circostanze, delle teorie, degli interessi prevalenti"¹⁹.

Il sistema internazionale della cooperazione si è ispirato, almeno nella sua parte prevalente, a un quadro generale di riferimento che si è man mano modificato. Nei primi decenni del dopoguerra gli obiettivi principali erano la crescita del prodotto interno e la modernizzazione delle economie arretrate. Seguendo le teorie economiche dell'epoca, la cooperazione consisteva essenzialmente nel trasferimento ai "Paesi del terzo mondo", sotto forma di aiuti, delle risorse finanziarie che si riteneva potessero direttamente trasformarsi in investimenti nelle infrastrutture e nell'ammodernamento delle strutture produttive. Il tramonto di *Bretton Woods*, le crisi petrolifere e il cambiamento delle politiche economiche di molti Paesi occidentali hanno prodotto (anche per i risultati piuttosto deludenti del sistema precedente) un radicale mutamento di paradigma. A partire dagli anni Ottanta l'attenzione dei donatori, in primo luogo delle istituzioni finanziarie internazionali, si è così concentrata sul sostegno al mercato e sul risanamento delle finanze, con l'inevitabile corollario della contrazione dell'intervento pubblico. All'obiettivo della crescita, tipico degli anni precedenti, si è sostituito quello della "stabilizzazione" e dell'aggiustamento "strutturale" delle economie, subordinando peraltro l'intervento ai progressi nell'attuazione di riforme economiche ispirate al cosiddetto *Washington Consensus*.

Lo scenario cambia con il crollo del blocco sovietico. Questo però, se da un lato garantisce una certa distensione internazionale, dall'altro pone le premesse per il diffondersi di conflitti e di crisi regionali. Il nuovo clima consente un rafforzamento senza precedenti degli interventi che legano lo sviluppo al rispetto e alla promozione dei diritti umani. Le politiche di cooperazione devono però confrontarsi anche con i temi del consolidamento della pace (*peace building*) e del rafforzamento delle istituzioni (*state building*), che portano alla creazione di appositi organismi internazionali, e anche a "nuove categorie analitiche degli studi sullo sviluppo, come quelle della fragilità e della vulnerabilità dalle crisi"²⁰.

Dal 2001 il contrasto al terrorismo internazionale diventa, almeno in alcune aree di intervento, il "convitato di pietra" delle politiche di cooperazione²¹. A seguire, la crisi economica del 2007/2008 e la successiva fase di recessione incidono non solo (come prevedibile) nel volume degli aiuti allo sviluppo, ma anche nella direzione dei flussi. La riduzione delle risorse ha dato una nuova urgenza al tema dell'efficacia degli interventi. La "crisi d'identità" del sistema ha portato a una diversificazione dei settori di intervento e alla crescita degli attori non statali (sia pubblici che privati)²². Nel frattempo la ridefinizione dei rapporti di forza e delle alleanze ha consentito a nuove potenze economiche (che

¹⁹ Così F. VOLPI, *Prefazione*, in BIGGERI, CANITANO, *Temì...*, cit., 15, cui in parte si deve anche la ricostruzione storica che segue.

²⁰ *Ibidem*, p. 42.

²¹ Ad esempio nell'ambito delle relazioni tra UE e Paesi ACP, su cui vedi il dossier di documentazione citato nella nota n.3.

²² Così ad esempio G. CANITANO e M. BIGGERI, *Il panorama della cooperazione internazionale nel XX secolo*, in BIGGERI, CANITANO, *Temì...*, cit., p. 23.

magari fino a pochi anni prima figuravano tra i Paesi destinatari degli aiuti) di entrare nel "club" dei donatori, senza peraltro necessariamente condividere le regole stabilite dai soci fondatori²³.

Il costante mutare del quadro di riferimento (sia empirico che concettuale) richiede un continuo aggiornamento delle procedure e degli strumenti di analisi e valutazione. Se nelle prime fasi, come è stato giustamente sottolineato, il valutatore si rivolgeva tipicamente all'analisi dell'efficacia degli interventi a livello di singolo progetto, nella fase attuale l'interesse deve spostarsi ad altri ambiti, e rivolgersi ad esempio alle condizioni per sostenere l'azione degli attori locali dello sviluppo o "alla sostenibilità delle riforme volte a migliorare la capacità di erogare e rendere accessibili i servizi di base ai soggetti più marginali"²⁴.

Esemplare in tal senso è il caso dei conflitti armati. Come è stato sottolineato, "i metodi classici di valutazione dell'APS sono stati formulati e sviluppati in un contesto nel quale i conflitti violenti venivano ignorati o, nella migliore delle ipotesi, considerati come una delle variabili del contesto di intervento"²⁵. Evidentemente questa impostazione non è più adeguata a un contesto in cui, per quanto detto prima (oltre che per la cronaca quotidiana) crisi e conflitti sono una caratteristica endemica ed in costante espansione.

Un altro esempio molto citato è quello del mutamento di prospettiva che è stato compiuto, nel settore dell'aiuto allo sviluppo, con il cosiddetto "capability approach". A partire dagli studi di Amartya Sen, si è andata sviluppando (e può dirsi ormai affermata, almeno a livello concettuale) l'idea che lo sviluppo non vada inteso in termini puramente economici, ma anche e soprattutto come ampliamento delle opportunità dei singoli individui²⁶. In questa prospettiva, le risorse materiali sono ovviamente importanti, ma devono essere valutate non tanto per il loro valore economico, ma per la loro attitudine a consentire soprattutto lo sviluppo della persona e dei suoi progetti esistenziali. La misura del benessere non deve "soffermarsi solo sull'ammontare delle risorse degli individui, ma sulla loro capacità effettiva di convertire tali risorse nei funzionamenti a cui essi danno valore"²⁷.

La figura che segue riassume questo passaggio concettuale. In essa vengono infatti delineati i fattori che influenzano la capacità degli individui di convertire risorse in *capabilities*. I beni e le risorse a disposizione della persona (lettera A) acquistano un valore piuttosto che un altro a seconda dei "fattori di conversione" (lettera B), che possono essere individuali (età, sesso, capacità personali ecc.), familiari (rete di supporto, reddito familiare, ecc.) e socio ambientali, sia a livello comunitario (capitale sociale, reti solidali, ecc.) che regionale/nazionale (infrastrutture, servizi sociali ecc.). Si tratta ovviamente di fattori che possono influire positivamente o negativamente sulle risorse, ampliando (nel caso ad esempio della disponibilità di beni pubblici) o restringendo (nel caso di condizionamenti familiari o di genere) le opportunità di sviluppo personale. Il risultato di quest'operazione sono i "funzionamenti potenziali", a disposizione del singolo individuo (lettera C). Tra questi, in base alle scelte personali (lettera D), vengono selezionati quelli ritenuti più convenienti in un certo momento della vita (lettera E).

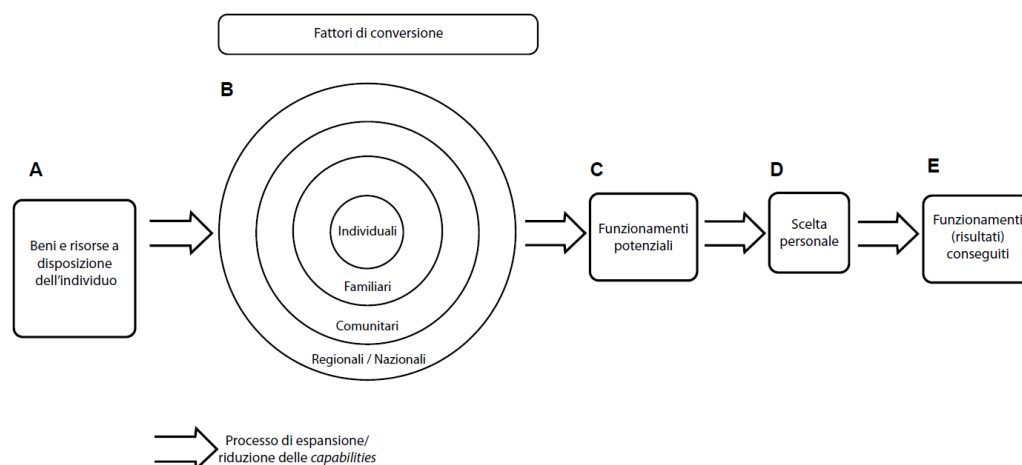
²³ Come scrive TOMMASOLI, *Politiche...*, cit., p. 43, l'azione di questi nuovi donatori "determina nuovi equilibri che scompaginano schieramenti e definizioni consolidati, come quella di PVS, o modalità di intervento, come quelle basate sulla condizionalità politica".

²⁴ TOMMASOLI, *Politiche...*, cit., 129.

²⁵ *Ibidem*, p. 40.

²⁶ A partire dal testo di A. SEN, *Commodities and capabilities*, North Holland, 1985. Sul tema si veda anche M. BIGGERI, E. CHIAPPERO MARTINETTI, *Sviluppo umano sostenibile, capability approach e cooperazione internazionale*, in BIGGERI, CANITANO, *Tem...*, cit., p. 37 e ss.

²⁷ M. BIGGERI, R. LIBANORA, E. TESTI, *La valutazione secondo l'approccio delle capability: una proposta concreta*, nel dossier *Valutare l'impatto dei progetti di cooperazione internazionale secondo l'approccio allo sviluppo umano*, 2011, su www.oxfamitalia.org, da cui è tratta anche la figura del testo e la sua spiegazione.



Fonte: vedi nota n. 27

Un approccio del genere rende evidentemente più complesse (oltre che le fasi di progettazione) le attività di valutazione dell'efficacia degli interventi e delle politiche di cooperazione. Non è più sufficiente una verifica dei cambiamenti nelle dotazioni di risorse individuali (lettera A, che possono essere misurate in termini relativamente semplici), e nemmeno ci si può limitare all'analisi dei risultati conseguiti (lettera E). Un medesimo risultato infatti, può essere determinato da una scelta volontaria e consapevole o invece dall'assenza di alternative. Il che, in una prospettiva che valorizza lo sviluppo delle potenzialità personali, non è indifferente. Quindi, se occorre spostare l'attenzione verso le politiche in grado di garantire un'espansione delle *capabilities* e verso l'*empowerment* dei beneficiari, "l'efficacia e l'impatto dell'aiuto non potranno essere valutati solo sulla base di *benchmark* economici ma, innanzitutto, attraverso gli aspetti multidimensionali del paradigma dello sviluppo umano"²⁸.

3. Le risorse disponibili

Il riassetto normativo sopra descritto si è sviluppato, come detto, in un periodo caratterizzato dall'aumento progressivo delle risorse finanziarie destinate all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Si tratta di una tendenza avviata a partire dal 2012 e destinata a durare, stando agli impegni assunti a livello internazionale, e confermati nel [Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2016-2018](#), anche nei prossimi anni²⁹.

Come previsto dalla legge, il [Documento di economia e finanza 2017](#) contiene un *focus* specifico dedicato all'andamento dell'APS. Le stime relative ai dati del 2016 indicano una spesa complessiva pari allo 0,26 per cento del reddito nazionale lordo (RNL)³⁰. Il Documento ribadisce l'impegno del Governo a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli *standard* internazionali, migliorando al contempo la qualità e l'efficacia della cooperazione. L'obiettivo è di arrivare fino ad uno 0,30% del reddito nazionale nel 2020, contribuendo in questo modo anche agli obiettivi definiti nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

I tempi non sono ancora maturi per una valutazione approfondita dell'impatto del nuovo assetto normativo (tuttora in fase di piena attuazione) sulla disponibilità delle risorse (ad esempio sulla capacità di attrarre fondi privati, grazie alla valorizzazione dei partenariati e dell'azione dei nuovi attori coinvolti, come ad esempio Cassa depositi e Prestiti) e, soprattutto, sull'efficacia delle politiche di svi-

²⁸ BIGGERI, CHIAPPERO MARTINETTI, *Sviluppo...*, cit., p. 61.

²⁹ Su cui si veda il [dossier di documentazione parlamentare](#).

³⁰ Dati MAECI/DGCS 2017.

luppo. I dati che seguono (aggiornati a marzo 2017) contengono già le prime indicazioni sull'andamento delle risorse per il 2016. Si può quindi già delineare un confronto con il *trend* degli ultimi anni e tracciare una prima panoramica d'insieme.

Nella tabella che segue è riportato il valore, espresso in milioni di dollari, dell'APS netto italiano nel periodo 2012-2016, in rapporto al reddito nazionale lordo³¹.

TREND APS ITALIANO 2012-2016					
<i>valori espressi in milioni di euro</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016*
APS netto	2.129,49	2.592,36	3.021,72	3.559,59	4.391,08
RNL	1.554.522	1.550.648	1.614.001	1.633.358	1.674.856
Andamento %	0,14	0,17	0,19	0,22	0,26

Fonte: Rielaborazione su dati MAECI (*dati preliminari)

Un quadro più dettagliato confronta le diverse allocazioni di risorse per singoli enti italiani erogatori fra il 2012 e il 2016.

	2012	2013	2014	2015	2016*
DATI TOTALI (IN MILIONI DI EURO)	2.215,35	2.652,94	3.087,45	3.656,58	4.440,46
5 e 8 x mille	38,57	74,87	70,40	107,41	116,53
Agea	-	0,25	-	-	-
Altri enti pubblici	4,02	5,80	3,96	6,85	0,27
Artigiancassa/Cassa Depositi e Prestiti	75,73	95,16	56,99	161,68	64,72
Comuni	4,21	2,96	2,40	1,44	1,48
MAECI - Altre Direzioni Generali	101,07	79,89	90,27	171,53	140,27
MAECI-DGCS	240,95	280,99	363,65	882,35	519,46
AICS	-	-	-	-	326,41
Ministero Beni Culturali	-	-	0,04	0,03	-
Ministero della Difesa	7,32	4,19	3,27	2,06	1,86
Ministero della Salute	19,67	13,96	12,62	14,05	16,04
Ministero dell'Ambiente	16,37	20,69	29,97	97,59	18,07
Ministero dell'Interno	35,46	67,97	632,34	886,56	1.511,26
Ministero dell'Istruzione	15,92	-	4,87	25,65	16,09
Ministero Economia e Finanze	1.489,67	1.751,58	1.798,81	1.275,67	1.690,61
Ministero Sviluppo Economico	0,20	0,08	0,34	0,20	-
Presidenza Consiglio Ministri	157,99	240,49	0,55	0,26	0,71
Regioni e Province	6,05	11,27	11,67	17,63	11,08
Università	2,15	2,79	5,32	5,62	5,58

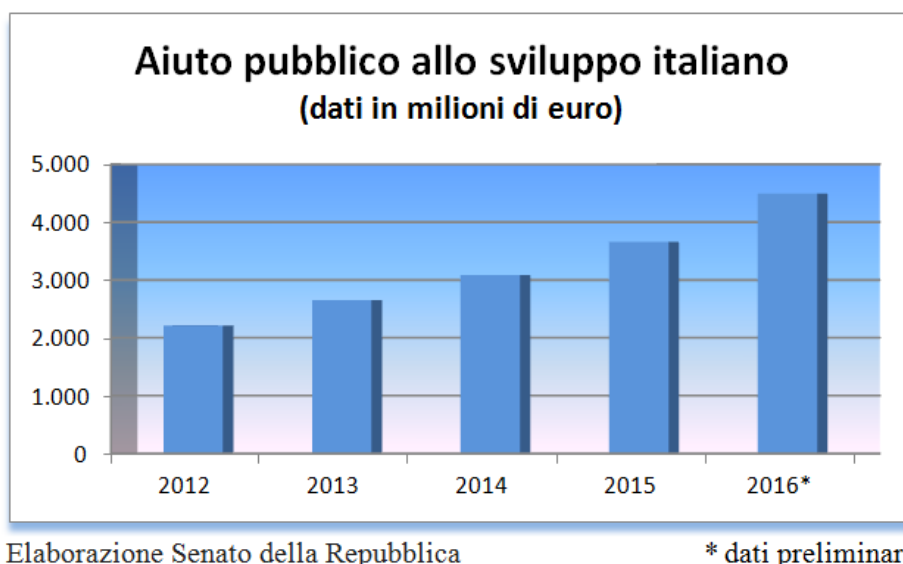
Fonte MAECI

* dati preliminari.

³¹ Per la definizione di questo valore si veda la nota n. 7

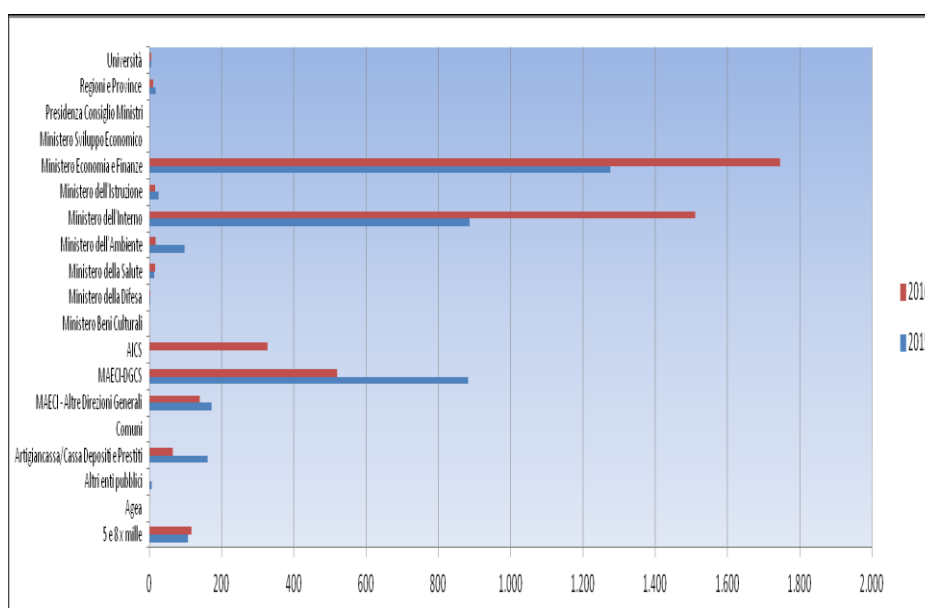
Preliminarmente si osserva il tendenziale e progressivo aumento delle risorse complessive disponibili fra il 2012 e il 2016, particolarmente rilevante proprio negli ultimi anni della serie. L'[OCSE-DAC](#), nel suo [documento sui dati preliminari del 2016](#), segnala un incremento del 20,2% delle risorse messe a disposizione dall'Italia nel 2016 rispetto al 2015. Questo aumento è ascrivibile principalmente ai contributi per il sostegno a richiedenti asilo e rifugiati nel territorio italiano (su cui si tornerà più avanti), ma anche all'aumento dei contributi per le organizzazioni multilaterali.

Il grafico sotto riportato consente una lettura facilitata dell'andamento delle risorse disponibili.



Se concentriamo l'attenzione sui **centri di finanziamento**, si evidenzia l'aumento considerevole delle risorse erogate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze dal 2015 al 2016. L'aumento è ancora più considerevole (addirittura +70,46%) per i fondi impiegati dal Ministero dell'Interno (essenzialmente per le spese legate alla gestione dell'emergenza richiedenti asilo e rifugiati).

Dettaglio sui centri di finanziamento (2015-2016)



Elaborazione Senato della Repubblica

Peraltro, con riferimento al dato relativo ai fondi resi disponibili dal Ministero dell'Interno (come si vedrà anche più avanti) l'aumento percentuale risulta davvero eccezionale se i dati vengono confrontati con quelli delle annualità più risalenti. Tra il 2012 e il 2016, ad esempio, l'aumento delle somme è di oltre 40 volte (+ 4.141,6 %).

I fondi erogati dal MAECI, nel confronto tra il 2016 e il 2015, fanno invece registrare una lieve flessione (-6,43%).

Le contrazioni più significative in termini percentuali si registrano tuttavia con riferimento al Ministero dell'Ambiente (-81,48%), al Ministero della difesa (-9,33%) e alle Regioni e Province autonome (-37,30%). Significativo in termini percentuali è, viceversa, l'aumento delle risorse per APS ascrivibile ai contributi derivanti dal 5 e dall'8 x mille delle dichiarazioni dei redditi (+8,49%).

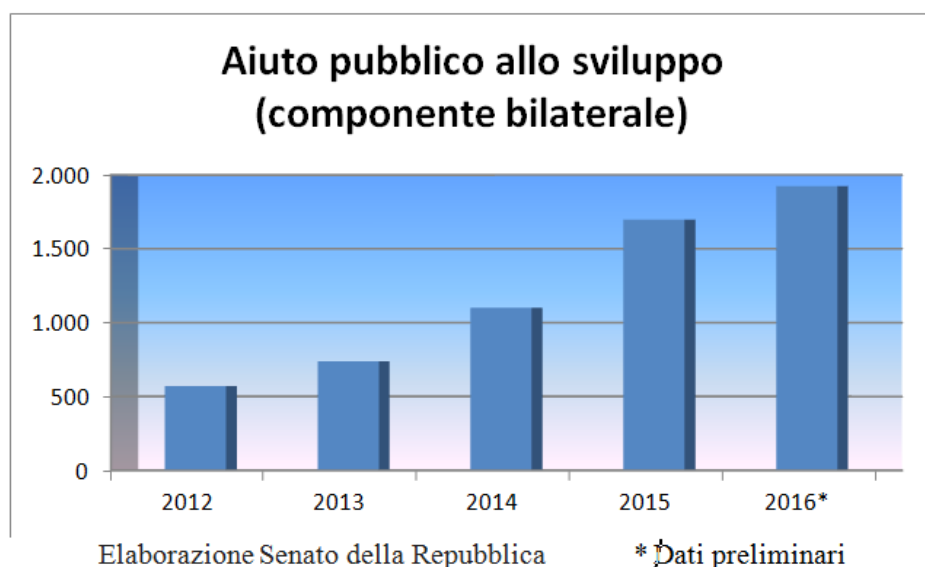
Un'ulteriore tabella consente un'analisi dell'APS bilaterale per **voci di impiego**, sempre relativamente al periodo compreso fra il 2012 e il 2016.

Aiuto Pubblico allo Sviluppo (componente bilaterale)	2012	2013	2014	2015	2016*
DATI IN MILIONI DI EURO	571,35	739,37	1.100,03	1.696,72	1.923,50
Acqua e Igiene	12,17	8,65	20,94	16,29	12,17
Agricoltura	33,64	40,61	40,04	92,78	66,16
Aiuto Umanitario	73,12	51,47	60,64	100,89	98,87
<i>Altro</i>	54,54	60,13	56,67	66,59	34,30
Ambiente	18,67	22,19	31	52,74	16,53
Ass. Rifugiati	191,92	303,99	633,06	886,10	1.505,19
Conversioni e cancellazioni del debito	14,96	28,87	21,31	72,87	<i>dati non ancora disponibili</i>
Educazione	46,90	44,09	54,01	91,99	47,12
<i>Governance</i> e Diritti	40,58	53,41	90,84	163,44	77,82
Infrastrutture	37,40	61,97	29,13	47,09	14,68
Sanità	38,00	41,32	50,67	68,59	23,40
Settore Privato	4,94	17,07	5,95	32,34	26,10
Supporto al Bilancio	4,50	5,61	5,76	5,00	1,16

Fonte: MAECI

* dati preliminari.

L'istogramma che segue esplicita l'andamento complessivo dell'impegno di spesa italiano, relativamente alla **componente bilaterale**. In particolare si evidenzia come fra il 2015 e il 2016 si sia riscontrato un aumento di risorse pari al 13,37%



Sempre confrontando i dati del 2015 e del 2016, è tuttavia necessario rilevare come per tutti settori di intervento i fondi risultino in diminuzione, tranne che per quello relativo all'assistenza ai rifugiati, che assorbe, da solo, una gran parte delle risorse disponibili.

Per tale settore, fra i due anni presi a riferimento, si è registrato un incremento di fondi del 69,87%. Per gli altri si evidenziano invece significative riduzioni. In particolare i settori relativi all'ambiente (-68,66%), alla sanità (-65,89%), alla *governance* e ai diritti (-52,39%), all'educazione (-48,78%), all'agricoltura (-28,69%), alle risorse idriche e igiene (-25,27%) presentano tutti un segno negativo. Va tuttavia tenuto presente che i comparti in questione avevano beneficiato nel 2015 di considerevoli aumenti di risorse rispetto agli anni immediatamente precedenti.

Occorrerà dunque un monitoraggio a più a lungo termine per valutare con maggiore precisione il *trend* dei finanziamenti ai singoli settori, anche alla luce della riorganizzazione del sistema di cooperazione allo sviluppo.

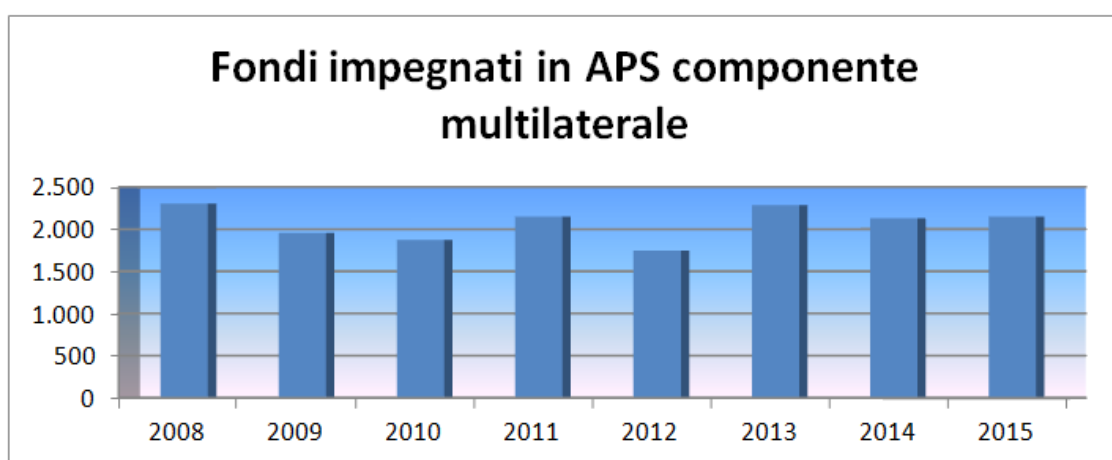
Quanto all'andamento della **componente multilaterale** dell'aiuto pubblico allo sviluppo del nostro Paese, si evidenzia che il totale dei fondi pubblici italiani destinati alle organizzazioni internazionali è stato pari, nel 2015, a 2.147,77 milioni di euro. Il totale dei fondi erogati è stato di 1.959,86 milioni.

Si tratta di uno sforzo in lieve crescita (+0,76%) rispetto al 2014, quando si è registrato un impegno per 2.131,50 milioni. L'analisi della serie storica dal 2007 al 2015 sembra suggerire un andamento relativamente stabile degli impegni del nostro Paese, con picchi di spese nel 2008 e nel 2013.

TREND APS ITALIANO MULTILATERALE 2008-2015								
<i>valori espressi in milioni di euro</i>								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondi Impegnati	2.302,67	1.954,99	1.872,46	2.150,60	1.743,91	2.285,45	2.131,5	2.147,77
Andamento %	+12,16	-15,1	-4,22	+14,85	-18,91	+31,05	-6,74	+0,76

Fonte: [Open Aid](#), AICS

Il grafico sottostante restituisce il quadro degli impegni di spesa italiani in APS nella componente multilaterale.



Elaborazione Senato della Repubblica

Limitando l'attenzione al 2015, si osserva come i principali beneficiari dei contributi italiani siano state le istituzioni dell'Unione europea, con 1.471,98 milioni di euro (pari al 68,54% del totale), la Banca Mondiale, con 241,08 milioni di euro (pari all'11,22%), le Agenzie delle Nazioni Unite con 195,43 milioni (pari al 9,1%) e le Banche regionali di sviluppo con 121,31 milioni (pari al 5,65%).

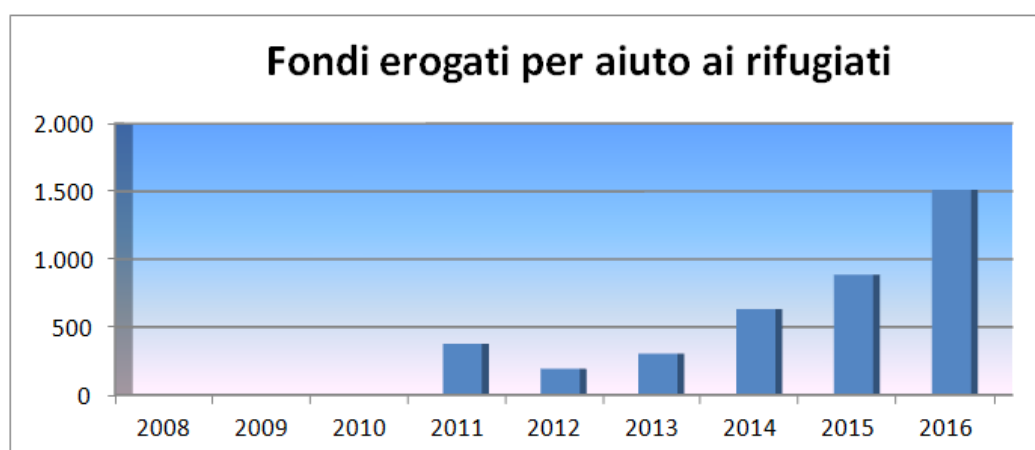
Alcune analisi di dettaglio

Nell'analisi dei dati disponibili una particolare attenzione deve essere prestata alla tematica dell'**assistenza dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel territorio italiano**, tema che - come noto - è particolarmente rilevante per il nostro Paese (soprattutto a partire dal 2011). Come già evidenziato, negli ultimi anni si è assistito ad una crescita considerevole dei fondi destinati a questo fine.

L'analisi delle serie storiche fornisce indicazioni utili al riguardo.

TREND APS ITALIANO PER AIUTO AI RIFUGIATI IN ITALIA 2008-2016									
<i>valori espressi in milioni di euro</i>									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 *
Fondi erogati	2,10	0	2,61	377,23	191,92	303,99	633,06	886,16	1.511,26*
Andamento %	---	- 100	---	+14,35	-49,12	+58,40	+108,25	+39,98	+70,54

Fonte: [Open Aid](#), AICS e MAECI (* dati preliminari).



Elaborazione Senato della Repubblica

È significativo osservare l'andamento della percentuale dei fondi impegnati per l'assistenza ai rifugiati nel territorio italiano, rispetto all'aiuto erogato complessivamente sul canale bilaterale. Nel 2008 tale percentuale è stata pari allo 0,13%, nel 2011 al 32,08%, nel 2012 al 24,41%, nel 2013 al 43,85%, nel 2014 al 55,09% , per attestarsi al 53,43% nel 2015.

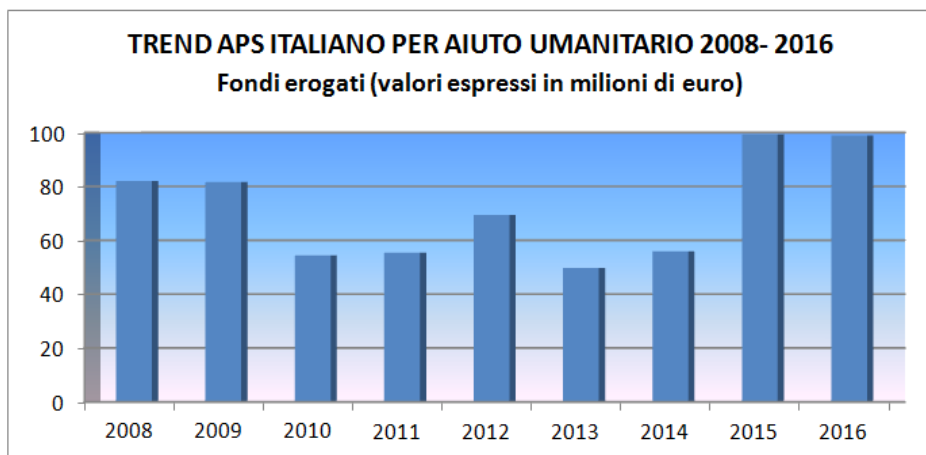
A tal proposito occorre precisare che il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE (OCSE/DAC) (con riferimento ai dati preliminari 2016) ha segnalato che la quota di fondi spesa per ospitare i rifugiati all'interno dei Paesi donatori è complessivamente cresciuta del 27,5%. Pur riconoscendo che molti Paesi donatori hanno dovuto affrontare afflussi senza precedenti di profughi nei rispettivi territori, l'OCSE ha espresso la volontà di approfondire la questione. L'Organizzazione intende infatti modificare le proprie regole di segnalazione circa i fondi destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare per garantire che le risorse destinate all'assistenza dei rifugiati non siano sottratte a quelle destinate allo sviluppo nei Paesi beneficiari³².

Sotto la voce "**aiuto umanitario**" si intende invece il complesso delle risorse a sostegno di attività destinate a fronteggiare le emergenze nel mondo, umanitarie o naturali. L'impegno finanziario fa riferimento sia ai fondi bilaterali che a quelli multilaterali. I dati contenuti nel portale [Open AID](#) dell'AICS annoverano sotto questa voce gli aiuti di emergenza e di soccorso in denaro o in natura, compresi gli interventi di emergenza, di soccorso alimentare, l'assistenza alla ricostruzione a breve termine e le attività di riabilitazione, prevenzione e preparazione alle catastrofi.

TREND APS ITALIANO PER AIUTO UMANITARIO 2008-2016 <i>valori espressi in milioni di euro</i>									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Fondi Erogati	82,01	81,67	54,35	55,41	69,38	49,89	55,91	99,32	98,87*
Andamento %	--	- 0,41	- 33,45	+ 1,95	+25,21	-28,09	+10,07	+77,64	-0,45

Fonte: *Open Aid*, Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e MAECI (* Dati preliminari).

³² Di alcune critiche negli attuali sistemi di valutazione dei flussi finanziari, in particolare proprio per l'inclusione dei costi per i rifugiati nel territorio del Paese donatore danno conto, tra gli altri, CANITANO, BIGGERI, *Il panorama...*, cit., 30.



Elaborazione Senato della Repubblica

Con riferimento ai dati del 2015, su 99,32 milioni di euro erogati, l'87,11% è stato destinato alle situazioni di emergenza, il 10,03% ad aiuti alla ricostruzione e alla riabilitazione, il 2,86% ad attività di prevenzione dei disastri e a prontezza operativa³³.

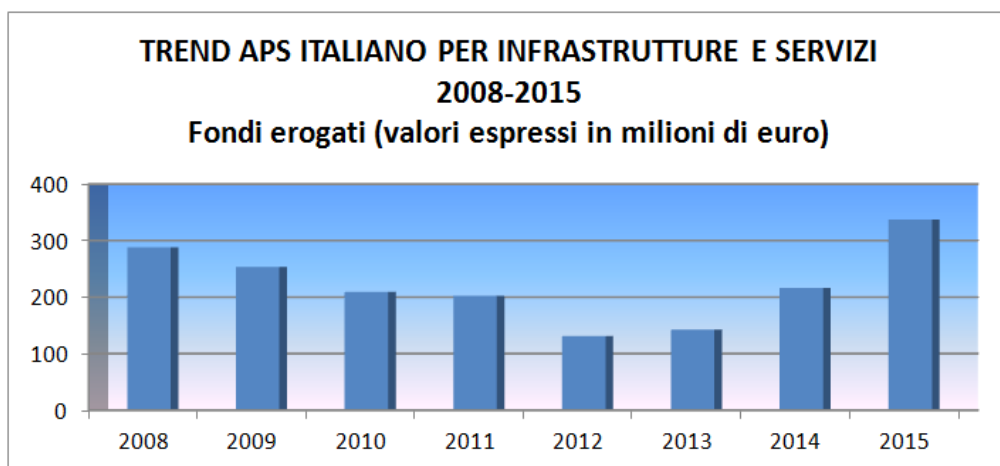
L'85,15% degli stanziamenti è stato sostenuto dalla DGCS del MAECI, il 14,22% da altre Amministrazioni centrali, lo 0,63% da enti locali.

Una delle macro voci più importanti dell'APS italiano è costituita dalle spese per **infrastrutture e servizi sociali**, che annovera il complesso delle risorse per iniziative volte a sviluppare il potenziale delle risorse umane e migliorare le condizioni di vita nei Paesi beneficiari degli aiuti. L'insieme comprende i sottosettori dell'istruzione, della salute e popolazione, dell'approvvigionamento idrico, dei servizi igienico-sanitari e del rafforzamento delle istituzioni e della società civile.

TREND APS ITALIANO PER INFRASTRUTTURE E SERVIZI 2008-2015								
<i>valori espressi in milioni di euro</i>								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondi Erogati	288,15	253,54	209,10	202,63	131,38	142,50	216,20	336,95
Andamento %	---	-12,01	-17,53	-3,09	-35,16	+8,46	+51,72	+55,85

Fonte: Open Aid, AICS

³³ Fra i Paesi che, a vario titolo hanno beneficiato di contributi, tutti quelli dell'arco di instabilità che va dal Mediterraneo meridionale al Medio Oriente, quelli dell'Africa Sub-sahariana e del Corno d'Africa. Per volume di contributi, i Paesi più sostenuti sono stati l'Iraq (con 9,2 milioni), il Sud Sudan (con 7,7), la Somalia (con 5,5), la Giordania (con 4,6), la Siria (con 4,4), il Nepal (con 4,1), la Sierra Leone (con 4,1), il Senegal (con 3) e a seguire la Repubblica Centrafricana, l'Etiopia, il Sudan, il Mali e il Niger.



Elaborazione Senato della Repubblica

Con riferimento ai dati del 2015, su 336,95 milioni di euro erogati, il 32,89% è stato fornito a sostegno della pubblica amministrazione e della società civile, il 25,95% per il settore dell'educazione, il 22,64% per il comparto della salute, il 12,76% per infrastrutture e servizi sociali, il 4,3% per migliorare l'approvvigionamento idrico e l'igiene, l'1,46% per programmi e politiche per la popolazione e la salute riproduttiva³⁴.

*a cura di Federico Petrangeli
ha collaborato Gianluca Polverari*

³⁴ Il 57,11% degli stanziamenti è stato sostenuto dalle Amministrazioni centrali dello Stato, il 32,95% dalla DGCS del MAECI, il 6,02% da Artigiancassa e dal MEF, il 3,92% da amministrazioni locali. Fra i Paesi che a vario titolo hanno beneficiato di contributi nell'ambito del sostegno ad attività per infrastrutture e servizi sociali, l'Afghanistan (con 64,65 milioni), l'Etiopia (con 17,79), l'India (con 14,13), l'Ecuador (con 12,69), il Burkina Faso e il Congo (con 8,5), il Mozambico (con 7,9), il Kenya (con 7,7), l'Ucraina (con 7,6), il Sudan (con 7,1), e a seguire il Senegal, l'Iraq, la Tanzania, la Somalia, la Giordania e il Sud Sudan.