

Osservatorio di Politica internazionale



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

L'Italia e la cooperazione multilaterale

dicembre 2018

146

Approfondimenti

APPROFONDIMENTO

L'Italia e la cooperazione multilaterale

di Marco Zupi

a cura del CeSPI

(Centro Studi di Politica Internazionale)

dicembre 2018

Abstract

La cooperazione multilaterale è una componente strutturale della politica italiana di cooperazione allo sviluppo. Lo è da sempre e in una proporzione molto maggiore di quanto si registri mediamente nel caso degli altri paesi donatori dell'OCSE, che registrano tradizionalmente e in modo crescente spinte alla bilateralizzazione.

L'andamento storico evidenzia come fattori di contesto internazionale più che autonome scelte italiane – come l'introduzione di leggi in materia o cambi di governo – abbiano orientato la traiettoria complessiva dei flussi di aiuti internazionali. Ciò è vero sia guardando ai flussi in valore assoluto che in relazione al Reddito nazionale lordo prodotto.

È in questo quadro che si colloca la presentazione della componente strutturale del canale multilaterale. Una componente articolata perché a sostegno di numerosi e differenziati enti multilaterali come agenzie specializzate, programmi e fondi del sistema delle Nazioni Unite, istituzioni finanziarie internazionali, missioni di pace, fondi multidonatori ed altri organismi.

Componente complessa perché, al contempo, si basa su un'articolata architettura istituzionale da parte italiana, che la nuova disciplina in materia dettata dalla legge n. 125 del 2014 non ha semplificato: al perno, costituito da Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e Direzione generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI, si aggiungono varie direzioni dello stesso MAECI e altri Ministeri di linea responsabili tematicamente: anzitutto il Ministero dell'economia e delle finanze, responsabile delle relazioni con le istituzioni finanziarie internazionali, quello per l'Ambiente che ha acquisito rilevanza nel quadro della nuova agenda sullo sviluppo sostenibile, il Ministero dell'Interno molto più importante oggi in relazione all'emergenza migratoria, ma anche il Ministero della difesa, quello dello sviluppo economico, il Ministero della salute nonché il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

A fronte di una quota prevalente di multilaterale che offre pochi spazi di libertà d'azione, trattandosi di contributi obbligatori, esiste il rischio di un sistema che solo parzialmente riesce ad evitare frammentazione e mancanza di coordinamento forte tra le parti, rischio aggravato da meccanismi di finanziamento che si articolano in tipologie e procedure diverse di contributi obbligatori, volontari o multilaterali (a favore di specifiche iniziative o di fondi multidonatori).

La presentazione qui proposta evidenzia l'assoluto rilievo che, sul piano politico e non solo contabile, ha la cooperazione multilaterale nell'ambito della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, e la conseguente necessità di una costante attenzione alle sue prospettive e agli orientamenti strategici da dare, perché la presenza di visione, direzione e indirizzo strategico, associati a una conseguente azione coerente nei diversi ambiti di intervento in seno al canale multilaterale, permetterebbe una presenza più efficace e rilevante dell'Italia in seno agli organismi internazionali.

Sommario

Abstract	1
1. Gli aiuti allo sviluppo	1
2. Il flusso totale degli aiuti italiani	4
3. La cooperazione multilaterale	13
4. Le scelte italiane nella cooperazione multilaterale	16
<i>I contributi volontari</i>	25
<i>I contributi obbligatori</i>	25
<i>I contributi multilaterali</i>	28
5. La conferma dei dati aggregati relativi al 2017 e 2018	32

1. Gli aiuti allo sviluppo

Per cooperazione allo sviluppo si intendono convenzionalmente i flussi di Aiuto pubblico allo sviluppo (APS), così definiti dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) a partire dal 1969. Le sue caratteristiche sono ricomprese nei termini utilizzati: si tratta di un aiuto (ovvero un trasferimento finanziario che può essere a dono, cioè a titolo gratuito al 100%, oppure a credito d'aiuto, cioè a condizioni agevolate di almeno il 25% rispetto a quelle prevalenti sul mercato), di natura pubblica (ovvero risorse iscritte nel bilancio dello Stato centrale e subnazionale) e orientato allo sviluppo economico e sociale dei Paesi in via di sviluppo (PVS) beneficiari dei flussi.

Gli aiuti si distinguono in bilaterali o multilaterali: nel caso degli aiuti bilaterali, la relazione tra paese donatore e paese beneficiario è diretta, perché il PVS beneficiario riceve direttamente l'aiuto dal paese donatore che affida la realizzazione delle attività progettuali a oppure finanzia iniziative promosse da enti pubblici o privati (come le ONG).

Nel caso degli aiuti multilaterali, la relazione tra i due paesi si stabilisce con l'intermediazione delle organizzazioni internazionali (come le agenzie, organizzazioni e programmi dell'ONU che, a loro volta, erogano doni in forma soprattutto d'assistenza tecnica.

In altri casi l'intermediazione è assicurata dal gruppo della Banca mondiale (BM) e delle istituzioni finanziarie internazionali – che, invece, operano prevalentemente attraverso crediti d'aiuto - o regionali, come l'Unione europea (UE), che utilizza i programmi a dono gestiti dalla Commissione o interventi a credito d'aiuto tramite la Banca europea degli investimenti.

I contributi multilaterali sono quelli effettuati verso un'istituzione ricevente che:

- rivolga tutte o parte delle sue attività ad obiettivi di sviluppo;
- sia un'agenzia, un'istituzione o un'organizzazione internazionale i cui membri siano governi nazionali, o un fondo gestito autonomamente da tale agenzia;

Nel caso degli aiuti multilaterali, i paesi donatori come l'Italia versano somme, che diventano parte del capitale di esercizio, agli organismi internazionali e che, come recita la legge n. 125 del 2014, rappresentano “la partecipazione anche finanziaria dell'Italia all'attività di organismi internazionali e al capitale di banche e fondi di sviluppo multilaterali” (art. 5, comma 1).

Si tratta di finanziamenti slegati (senza vincolo di acquisto di beni o servizi nei paesi donatori) e sempre a titolo di dono. Le due fattispecie sono i contributi “obbligatori” (il paese donatore deve periodicamente effettuare il versamento della quota, sulla base di una ripartizione fissata dagli organi collegiali dell'organismo internazionale) e i contributi “volontari” (il paese donatore negozia di volta in volta con l'organismo internazionale il versamento da effettuare e da usare per i compiti istituzionali dell'organismo).

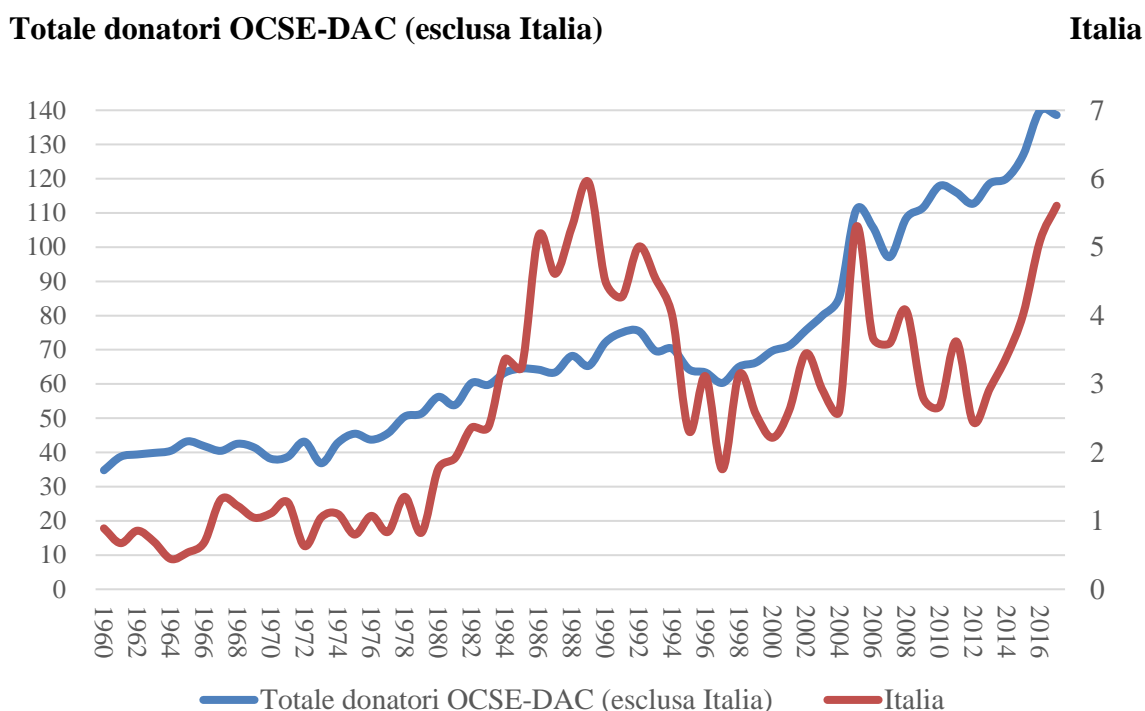
In posizione intermedia, iscritta contabilmente nel canale bilaterale, è la cosiddetta cooperazione multi-bilaterale: si tratta del ricorso da parte di un singolo paese donatore, per la gestione di un'iniziativa concordata con il paese ricevente, a un organismo internazionale quale ente terzo (cosiddetta gestione indiretta). In questo senso, coesistono caratteristiche sia del canale bilaterale sia di quello multilaterale.

Il donatore mantiene infatti il controllo sull'utilizzo dei fondi, specificando il beneficiario o altri aspetti del contributo (scopo, termini, ammontare complessivo, riutilizzo dei pagamenti), e tale contributo dovrà essere classificato come bilaterale e allocato nel rispettivo paese beneficiario secondo i criteri OCSE. Quest'ultima norma riveste particolare importanza per la rendicontazione dell'APS italiano, giacché tradizionalmente la cooperazione italiana si avvale in larga misura dell'apporto operativo delle organizzazioni internazionali per la gestione delle sue risorse a valere sul canale bilaterale.

2. Il flusso totale degli aiuti italiani

Un primo dato da considerare è rappresentato dall'ammontare totale di risorse finanziarie destinate alla politica di cooperazione allo sviluppo. A fini comparativi il dato da utilizzare, espresso dal Comitato di aiuti allo sviluppo (DAC nell'acronimo in inglese) dell'OCSE in dollari statunitensi, è quello a prezzi costanti piuttosto che a valori correnti o nominali, così da escludere gli effetti distorsivi della differenza di inflazione nel tempo e tra i paesi.

Fig. 1 - Evoluzione del flusso totale di aiuti italiani e del resto dei donatori OCSE-DAC nel periodo 1960-2017 (in miliardi di dollari a prezzi costanti 2016)



Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC

Poiché l'ordine di grandezza del totale degli aiuti italiani è molto inferiore a quello del totale di tutti gli altri donatori OCSE-DAC, è opportuno visualizzare le due serie di dati in due assi verticali distinti (i valori dell'APS italiani sono riportati a destra), in modo da cogliere immediatamente se e quanto sia allineato l'andamento tendenziale nel tempo.

Il grafico indica come dagli inizi degli anni Ottanta l'APS italiano abbia registrato un aumento considerevole, ma con un andamento molto più erratico di quello totale degli altri donatori OCSE-DAC.

Altro aspetto interessante è che il decennio dell'incremento e abbondanza di risorse è stato quello degli anni Ottanta: ed è infatti nel 1989 che l'APS italiano ha raggiunto il picco di 5,95 miliardi di dollari (3,6 miliardi di dollari a prezzi correnti), mai più toccato.

Un trend in continua crescita si è registrato a partire dal 2013, dopo una fase di continua contrazione avviata nel 2006, per arrivare nel 2017 alla cifra di 5,61 miliardi di dollari nel 2017, comunque inferiore al picco del 1989.

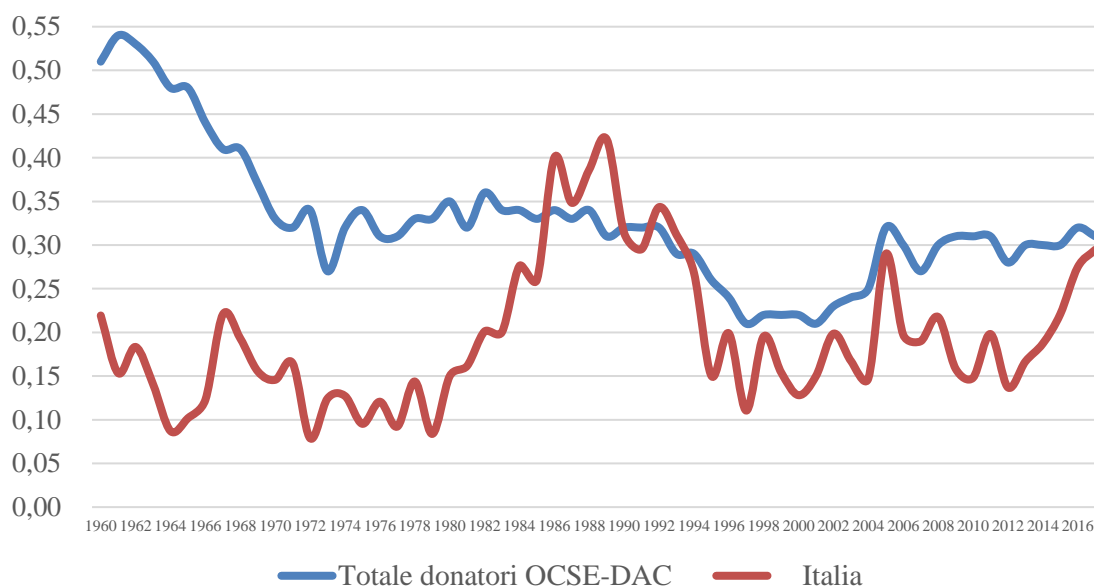
Nel caso, invece, del totale dei flussi di tutti gli altri donatori OCSE-DAC, non si è avuta un'impennata simile sul finire degli anni Ottanta e si è registrato, invece, un incremento costante, con un'accelerazione nel 2005 (riscontrata anche nel caso italiano) per poi raggiungere il picco dei 139,83 miliardi di dollari nel 2016 e attestarsi a 138,60 nel 2017.

Una fotografia complementare che rafforza l'impressione di un'epoca eccezionale in termini di mobilitazione di risorse che si è registrata sul finire degli anni Ottanta, viene dalla quota percentuale dell'APS – espresso in valori correnti – rispetto al Reddito nazionale lordo (RNL). È un indicatore che cerca di misurare l'impegno del paese donatore espresso in relazione alla ricchezza prodotta, indicando cioè lo sforzo relativo alle proprie capacità.

Al riguardo, l'UE ha rinnovato più volte l'impegno, presente anche nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo sostenibile nel quadro delle Nazioni Unite, di destinare almeno lo 0,7% del RNL agli aiuti internazionali: un obiettivo "antico", proposto addirittura negli anni Sessanta sulla base di calcoli relativi al contesto di allora e molto poco commisurati alla realtà

attuale, ma che nel 2017 solo Svezia, Lussemburgo, Norvegia, Danimarca e Regno Unito hanno raggiunto¹.

Fig. 2 - Evoluzione del flusso totale di aiuti italiani e degli altri paesi OCSE-DAC (% del RNL)



Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC

L'Italia è sempre stata al di sotto dell'impegno medio della totalità dei paesi DAC – anch'esso molto inferiore all'obiettivo dello 0,7% – con l'eccezione della seconda metà degli anni Ottanta e in particolare del 1989, quando l'Italia raggiunse la punta dello 0,42%, una percentuale mai più avvicinata (dal 1994 la percentuale non ha mai più toccato la soglia dello 0,3%). Al contempo, è visibile negli ultimi anni disponibili una traiettoria di progressiva riduzione del ritardo italiano rispetto alla media dei paesi DAC (pari allo 0,31% nel 2017), in ragione di piccoli incrementi costanti del dato

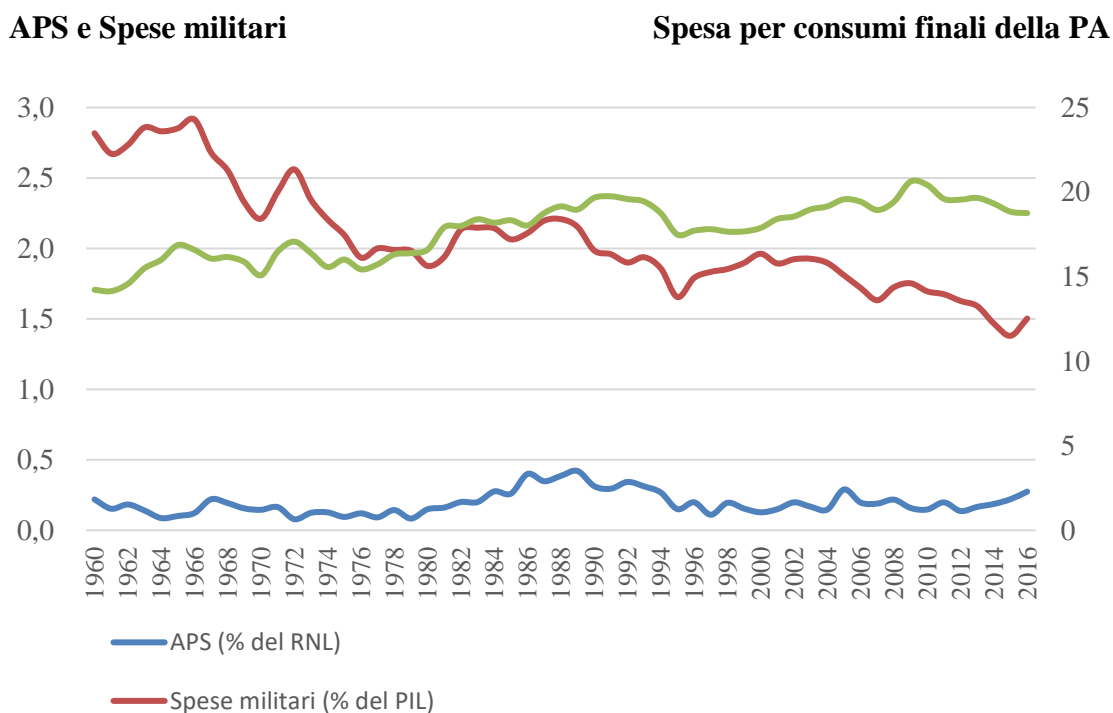
¹ Nel 2017 lo hanno abbondantemente raggiunto anche paesi non OCSE-DAC come la Turchia (in ragione di un'elevata quota di fondi destinati ai rifugiati e classificati come aiuto pubblico allo sviluppo), che è membro dell'OCSE ma osservatore del DAC e, soprattutto, gli Emirati Arabi Uniti, paese non OCSE ma classificato come "participant" del DAC a partire dal 2014 e che ha raggiunto il picco dell'1,31% nel 2017, in virtù di un forte impegno bilaterale a dono a favore di paesi come Egitto, Yemen, Giordania, Iraq, Marocco, Sudan e Pakistan.

italiano che hanno portato la percentuale allo 0,29% nel 2017, in crescita ma molto al di sotto del picco del 1989.

Un ultimo indicatore dell'impegno italiano per la politica dell'APS è quello di confrontare il dato degli aiuti con altre due voci comparabili, come quella delle spese militari e quella complessiva della spesa pubblica destinata in Italia ai consumi finali della Pubblica Amministrazione (PA).

Anche in questo caso è opportuno il ricorso ai due assi, collocando a destra la spesa pubblica per i consumi finali della PA, in ragione dell'importo molto maggiore.

Fig. 3 – Confronto tra impegno italiano per APS (% di RNL), spese militari (% del PIL) e spesa per consumi finali della PA (% del PIL)



Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC, OECD e SIPRI.

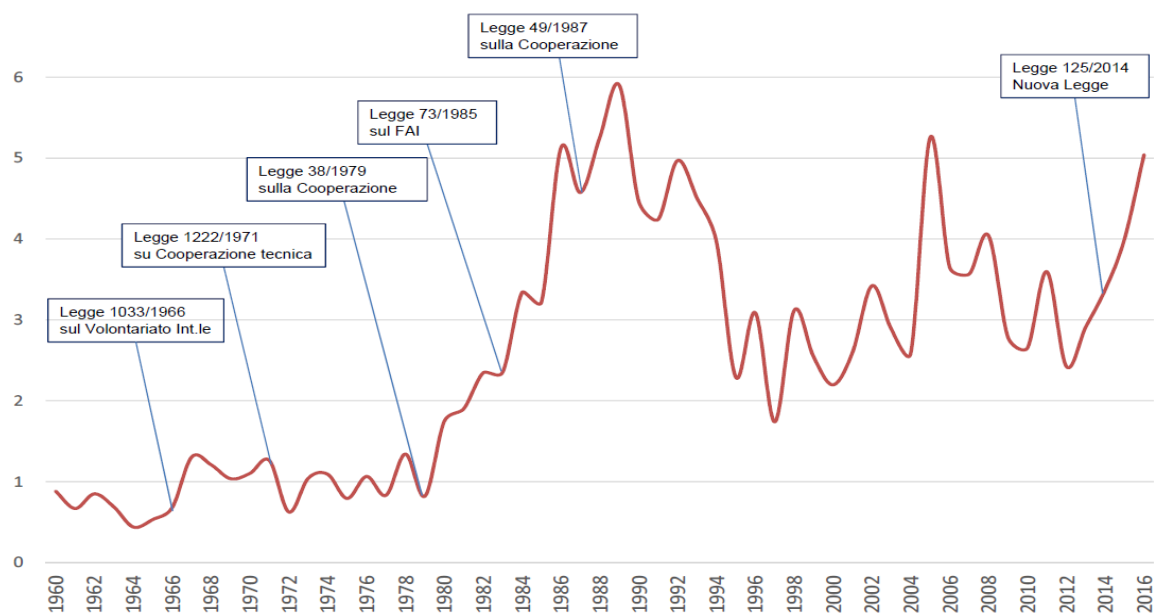
Su scala molto minore rispetto alle altre due voci (che a rigore andrebbero comparate con una certa cautela, perché per entrambe il denominatore è il PIL e non il RNL, due aggregati comunque molto simili), i flussi di APS registrano un prolungato periodo di crescita nel corso di tutti gli anni Ottanta,

che – seppure con più oscillazioni – caratterizza anche le spese militari e quelle per i consumi finali della PA.

Invece, dalla metà degli anni Novanta fino al 2012 il tracciato piatto dei flussi di APS non trova riscontro nelle altre due categorie di flussi pubblici, mentre dal 2013 si intravedono i segnali di una ripresa del flusso di APS, dinamica non coincidente con quella degli altri flussi.

Guardando alle possibili spiegazioni della dinamica dei flussi italiani, un fattore che si può correlare – senza però stabilire, in prima approssimazione, alcun nesso causale – al maggiore flusso di risorse per l'APS è una misura dell'impegno politico che si può ricavare dalla realtà *de iure*, cioè dall'approvazione in Parlamento di normative in materia.

Fig. 4 - Evoluzione del flusso totale di aiuti italiani (in miliardi di dollari a prezzi costanti 2015) e concomitante evoluzione normativa in materia



Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC

Nel caso italiano, in effetti, ci sono state tre leggi che hanno disciplinato la materia, scandendo il decennio degli anni Ottanta: una prima legge nel 1979, una legge specifica per interventi di emergenza (a rigore, perciò,

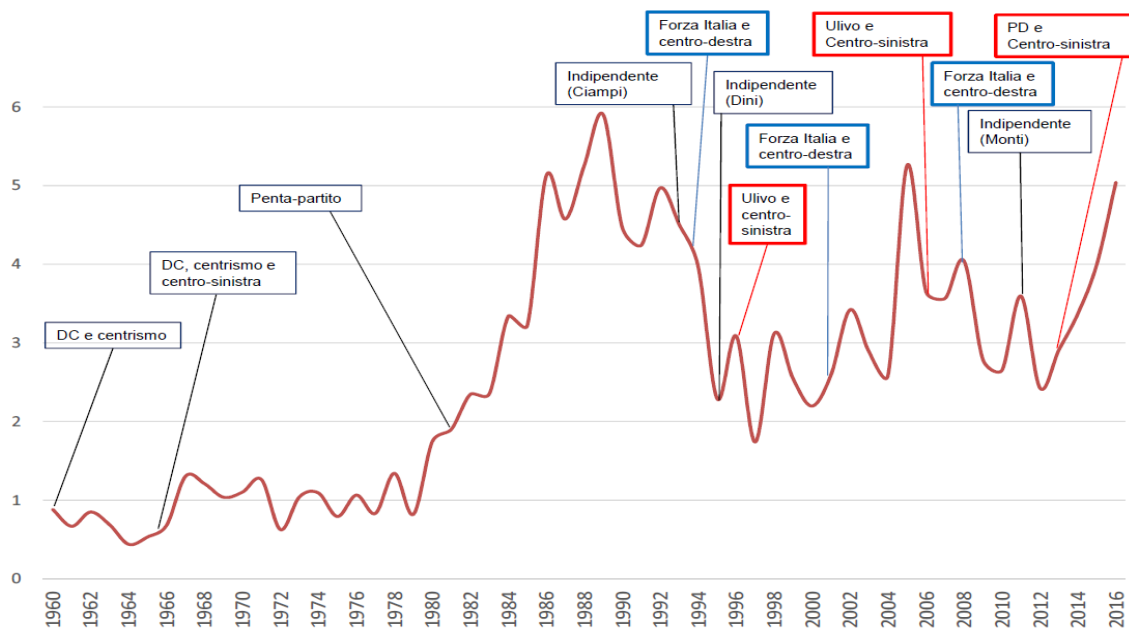
distinta dalla materia della cooperazione allo sviluppo) nel 1985 e la legge più longeva in materia, quella del 1987.

Tre leggi che si resero necessarie proprio in concomitanza con l'ingresso dell'Italia nel gruppo dei principali donatori, che si associava a molte più risorse destinate all'APS. Diversamente, nel caso della legge del 2014 attualmente in vigore non c'erano alle spalle – come nel 1987 – anni di risorse crescenti per l'APS; piuttosto, si è trattato di una scommessa su un impegno futuro crescente che proprio il varo della legge voleva contribuire ad assicurare.

Un ulteriore fattore interno al paese che può risultare concomitante all'andamento dei flussi finanziari di APS è l'orientamento politico del governo. In letteratura, in diversi paesi come quelli nordici si è riscontrata in passato una propensione dei governi di sinistra ad aumentare le risorse per l'APS e una minore attenzione alla materia da parte dei governi di centro-destra.

In un orizzonte di lungo periodo, nel caso italiano non sembra prevalere una correlazione tra andamento dei flussi di APS e schieramento del governo: per un verso, la *conventio ad excludendum* che ostacolò un governo del Partito comunista italiano durante il periodo della guerra fredda impedì ogni possibilità di alternanza al governo; per altro verso, i governi di coalizione di centro-destra, centro-sinistra e cosiddetti “tecnici” del periodo post guerra fredda, dal governo Ciampi del 1993 in poi, non si sono distinti per una posizione duratura sul fronte dei flussi di APS.

Fig. 5 - Evoluzione del flusso totale di aiuti italiani (in miliardi di dollari a prezzi costanti 2015) e concomitante evoluzione del sistema politico nazionale

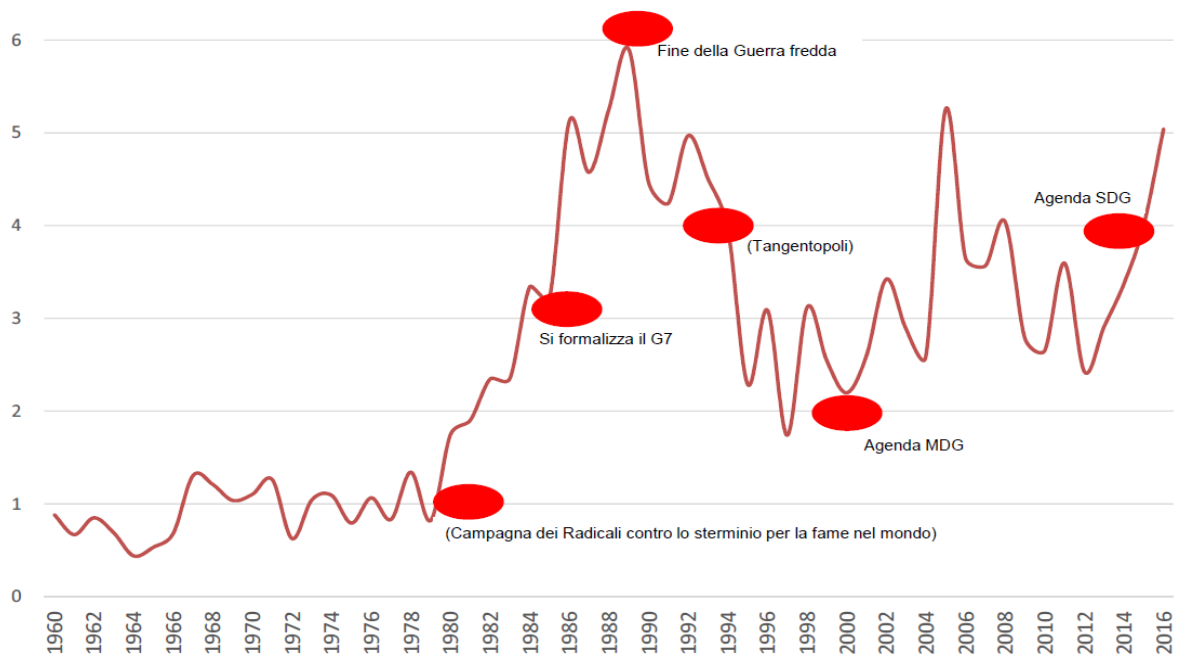


Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC

Infine, non va dimenticato che lo stesso dato dei flussi di APS è spurio perché, in linea con le direttive dell'OCSE-DAC, incorpora voci che non sono riconducibili alla cooperazione allo sviluppo: basti considerare l'anno più recente per il quale si hanno dati di dettaglio, il 2016, in cui il 34,3% del totale dell'APS italiano è rappresentato da costi per i rifugiati sostenuti in Italia, una quota considerevole di risorse dirottate dalle spese nei PVS a spese in Italia e che rappresenta di per sé una scelta non iscrivibile in modo univoco a principi di "destra" o di "sinistra". Lo stesso può dirsi a proposito della componente legata ai decreti missioni, che sono parte significativa dell'APS.

Quello che appare, invece, pertinente come fattore che aiuta a spiegare l'andamento dei flussi di APS italiano è il contesto internazionale. Nel caso italiano sono state e continuano ad essere le condizioni esterne che determinano in modo prevalente l'andamento dei flussi di APS.

Fig. 6 - Evoluzione del flusso totale di aiuti italiani (in miliardi di dollari a prezzi costanti 2015) e contesto internazionale



Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC

In Italia la campagna promossa dai radicali contro lo sterminio per la fame nel mondo e in particolare nel Sahel a inizio anni Ottanta mobilitò la coscienza civica del paese e preparò il terreno agli interventi emergenziali (e non di sviluppo di lungo periodo) previsti dall'intervento straordinario del Fondo aiuti internazionali (FAI) del 1985; fu poi la formalizzazione del G7 a livello internazionale e la necessità di contribuire alla divisione delle responsabilità per il governo della globalizzazione a determinare un incremento delle dotazioni di risorse.

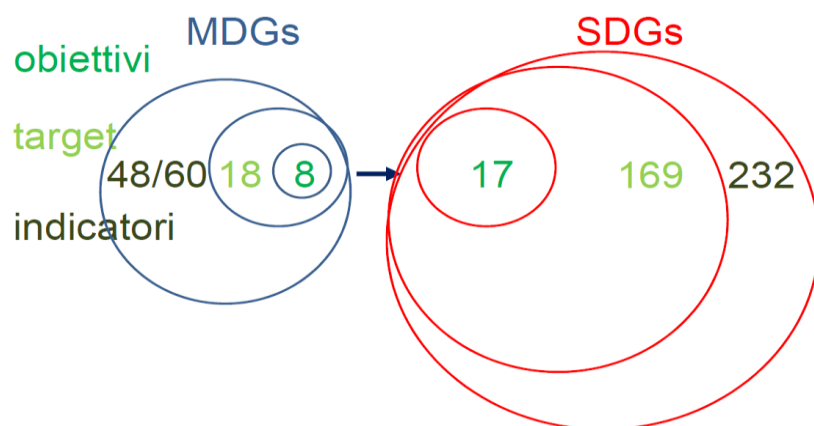
Va aggiunto anche che sul finire degli anni Ottanta la Cina si stava affermando come primo paese emergente a livello mondiale e la sua rilevanza strategica ne fece un paese prioritario anche per la cooperazione allo sviluppo, che così in quegli anni si arricchì anche di interessi di internazionalizzazione economica.

Allo stesso modo, la fine della Guerra fredda decretò di fatto una stagione di *Aid Fatigue*, aggravata nel caso specifico dell'Italia dallo scandalo di

Tangentopoli che investì anche la Farnesina e il mondo della cooperazione allo sviluppo.

La ripresa, seppure altalenante, delle risorse negli anni Duemila ha avuto un fattore determinante nell'agenda di sviluppo delle NU per il Millennio (nel 2000), che mirava a riqualificare il mandato della politica di cooperazione allo sviluppo, giustificando un aumento correlato delle risorse finanziarie. Nel 2015 il tentativo di rilancio dell'agenda internazionale per lo sviluppo si è ripetuto, con il proliferare di obiettivi, traguardi e indicatori da monitorare.

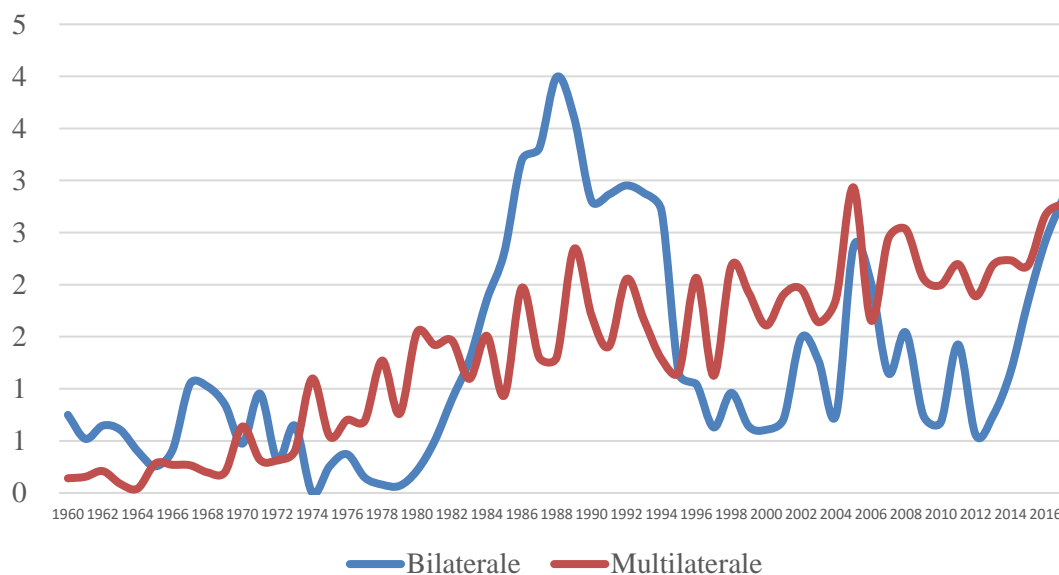
Fig. 7 – La proliferazione di obiettivi, traguardi e indicatori da monitorare (Agenda 2000 e 2015)



3. La cooperazione multilaterale

Il riconoscimento dell'importanza degli obblighi internazionali dell'Italia – assunti sia sul piano prettamente politico, in quanto membro del G7, sia in quanto membro e quindi contribuente delle Nazioni Unite e delle istituzioni finanziarie internazionali, oltre che dell'UE – e della funzione trainante esercitata dalla comunità internazionale dei donatori sulle scelte politiche dei diversi governi italiani, tanto da determinare la presenza di una componente significativa di risorse dettata dal contesto internazionale, giustifica una scomposizione del flusso totale dell'APS italiano nelle sue componenti bilaterale e multilaterale.

Fig. 8 - Evoluzione del flusso totale di aiuti bilaterali e multilaterali dell'Italia (in miliardi di dollari a prezzi costanti 2016)



Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC

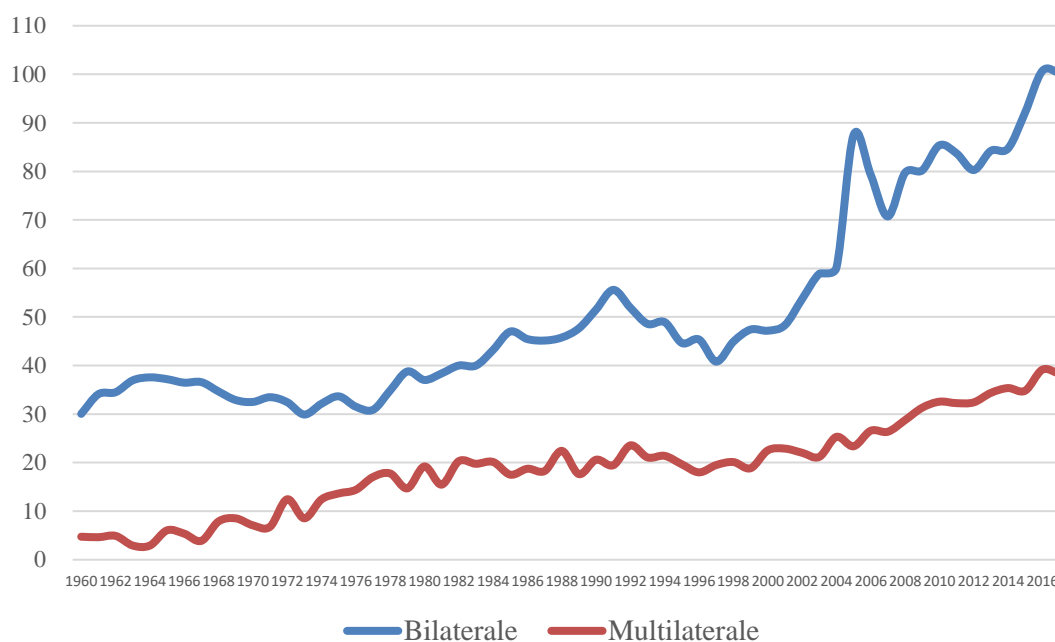
Il quadro che ne emerge restituisce con chiarezza la distinzione tra una componente multilaterale che, al di là dei suoi fisiologici andamenti altalenanti nel breve periodo (dettati dalla periodica ricapitalizzazione dei fondi multilaterali), evidenzia una tendenza di fondo di lungo periodo ad una graduale e ininterrotta crescita corrispondente all'andamento del totale

dell'APS mondiale e che definisce una sorta di componente incompressibile di risorse da destinare all'APS, e una componente bilaterale, invece caratterizzata da un andamento molto erratico e senza una chiara traiettoria.

Questa componente bilaterale si caratterizza per un effetto netto positivo dovuto all'introduzione di leggi in materia, al punto che si è registrato sempre un incremento della componente bilaterale (superiore al flusso multilaterale) all'indomani del varo di una legge nazionale, con l'eccezione del caso della legge attualmente in vigore, che fronteggiava un quadro di grande marginalità della componente bilaterale (incapace di mobilitare più di un miliardo di dollari l'anno), ma che nel 2017 registra il sorpasso della componente bilaterale.

La peculiarità dell'andamento dei flussi bilaterali e multilaterali dell'Italia trova conferma dal confronto con la situazione del totale di tutti gli altri donatori OCSE-DAC.

Fig. 9 - Evoluzione del flusso totale di aiuti bilaterali e multilaterali del totale di tutti gli altri donatori OCSE-DAC (in miliardi di dollari a prezzi costanti 2016)



Fonte: elaborazione dati OCSE-DAC

A livello mondiale, infatti, l'andamento della componente bilaterale risulta soggetta a minori oscillazioni rispetto al caso italiano, registrando sostanzialmente solo due fattori di discontinuità: l'effetto della fine della Guerra fredda che portò a un calo dei flussi negli anni Novanta, e un impegno politico significativo nel 2005 a favore degli aiuti – collegato all'agenda sull'efficacia degli aiuti e all'impulso impresso dal Vertice del G8 di Gleneagles di quell'anno – che determinò un incremento episodico di risorse.

L'andamento della componente bilaterale e di quella multilaterale non paiono fortemente discordanti, come invece riscontrato nel caso italiano, ma è netta la costante prevalenza della bilateralizzazione degli aiuti, con una componente multilaterale mediamente pari a un terzo di quella bilaterale.

4. Le scelte italiane nella cooperazione multilaterale

Se la componente multilaterale della politica di cooperazione allo sviluppo è stata sinora strutturalmente l'ossatura dei flussi italiani di APS, perché ha risentito meno delle continue oscillazioni che hanno caratterizzato il canale bilaterale (in buona misura per l'incomprimibilità dei contributi multilaterali obbligatori), sarebbe quanto mai importante che il Parlamento, il governo e i diversi portatori di interessi in materia di APS dedicassero particolare attenzione alla visione strategica che guida o dovrebbe guidare le scelte della politica nazionale sul canale multilaterale.

L'impressione è però un'altra, che il nuovo quadro attuativo in base alla legge n. 125/2014 - con l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS) e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione Internazionale (MAECI) al centro di un'architettura istituzionale ampia - non sembra aver in alcun modo scalfito: ininterrottamente dal 1995, con la crisi d'identità dell'APS (fine della Guerra fredda e questione morale), la componente multilaterale è la quota prevalente dell'APS totale, mentre nel totale dell'APS di tutti gli altri donatori OCSE-DAC avviene esattamente il contrario, con una componente multilaterale che a malapena raggiunge o supera un quarto del totale dell'APS.

Tra le diverse colpe che si possono rimproverare alla politica italiana di cooperazione allo sviluppo non ci può essere, quindi, quella di una spinta alla nazionalizzazione o bilateralizzazione dell'APS, che è generalmente considerato un elemento negativo (perché fonte di duplicazioni, incoerenza, frammentazione degli aiuti) molto presente negli altri paesi.

Eppure, questo potenziale elemento virtuoso del profilo dell'Italia come donatore non sembra tradursi in una capacità del paese di orientare le scelte

dei principali organismi multilaterali e di giocare un ruolo di leader, facendo valere anche la continuità e il peso del suo sostegno sul piano finanziario.

Sembra, invece, che sia finora prevalso un uso strumentale del canale multilaterale, utile come meccanismo per deresponsabilizzare il sistema gestionale italiano, trasferendo di fatto risorse e scelte altrove, in certi casi permettendo così anche di evitare lungaggini procedurali che il sistema dei controlli della Pubblica amministrazione impone alla gestione contabile del canale bilaterale.

Così facendo, l'Italia è riuscita anche ad onorare gli impegni di un'economia che si colloca tra le grandi potenze mondiali e deve farsi carico dei conseguenti oneri di finanziamento del sistema multilaterale. Si deve aggiungere che, nel caso dell'Italia, la prevalenza del canale multilaterale è ancora più significativa di quanto già non dicano i dati ufficiali, perché è presente una componente di multilaterale occulto (il cosiddetto canale multilaterale, di cui si è già detto, ampiamente utilizzato dal paese).

Di fatto, l'Italia ricorre ampiamente a tutte e tre le modalità di finanziamento del canale multilaterale, due delle quali nei fatti si bipartiscono arrivando a configurare tre modalità:

1. i contributi obbligatori al bilancio generale di organizzazioni internazionali, in particolare agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite che per loro natura hanno un bilancio da ricapitalizzare periodicamente, come nel caso per esempio della FAO, che approva il proprio bilancio ogni due anni e ripartisce l'importo tra i donatori;
2. i contributi volontari per il finanziamento del bilancio generale di fondi e programmi delle Nazioni Unite o di altri organismi internazionali la cui natura non prevede un contributo obbligatorio;

3. i contributi definiti multi-bilaterali (e bilaterali in base alla classificazione OCSE-DAC), per cui – restando all’esempio di prima – la FAO riceve come ente di gestione finanziamenti per la realizzazione di iniziative approvate specificamente dall’Italia (al riguardo si parla anche di progetti multilaterali finalizzati, o *earmarked*)².

I contributi definiti multi-bilaterali si possono bipartire, dal momento che vi rientrano tanto iniziative promosse dall’Italia e di cui il nostro Paese è unico finanziatore, affidate per la realizzazione agli organismi multilaterali, quanto iniziative promosse a livello di singoli paesi o regionale dagli organismi multilaterali e finanziate dall’Italia insieme ad altri contribuenti (cosiddette iniziative multidonatori), cui l’Italia può decidere di aderire con contributi con l’obiettivo di partecipare agli organi collegiali.

Le diverse tipologie di contributi si differenziano per modalità gestionali e controparti italiane coinvolte, il che è di per sé un richiamo alla necessità di coerenza strategica da parte dei diversi soggetti italiani.

I contributi obbligatori, che possono essere considerati una quota da versare per essere parte dell’organismo internazionale, implicano il coinvolgimento della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) del MAECI o di altri ministeri di linea, responsabili tematicamente, con l’assistenza tecnica dell’AICS. Si tratta di contributi multilaterali che offrono relativamente minori spazi d’azione (in particolare, si pensi al bilancio dell’UE o a quelli del sistema delle IFI), ma allo stesso tempo si

² Tra i contributi di questa categoria rientrano anche alcuni finanziamenti che sono fissati come cifra complessiva a inizio anno e sono poi oggetto nel corso dell’anno di negoziati per la destinazione di dettaglio più precisa: è la cosiddetta ventilazione, che interessa alcuni organismi che non ricevono contributi obbligatori, un sottoinsieme da non intendere però in via esclusiva, visto che anche la FAO riceve contributi ventilati.

tratta di risorse molto significative quantitativamente e che, ovviamente in conformità alle regole degli stessi organismi, permettono di esercitare un'influenza strategica tanto maggiore quanto più alta è la quota versata e meglio definita e coerentemente sostenuta la propria strategia.

I contributi volontari a bilancio sono, invece, strumenti flessibili che, come previsto dall'art. 5, comma 2 della Legge N. 125/2014, consistono in contributi per i compiti istituzionali e sono frutto di una scelta prettamente politica, considerando che esistono oltre 200 enti multilaterali tra cui operare una selezione.

In questo caso le decisioni sono prese unicamente dalla DGCS del MAECI, sentito il parere dell'AICS, con l'approvazione da parte del Comitato congiunto per la cooperazione, senza la necessità di predisporre – come nel caso dei progetti iscritti nel canale bilaterale – schede tecniche con parere di congruità e coinvolgimento nell'istruttoria degli uffici delle sedi estere.

Nel caso del canale multi-bilaterale, invece, per quanto riguarda le iniziative promosse dall'Italia ed affidate per la loro realizzazione alle organizzazioni internazionali (riprendendo, come fa l'art. 5 comma 2 della legge n. 125 del 2014, la terminologia adottata per i progetti delle ONG) si segue l'iter adottato nel caso del canale bilaterale, con un'istruttoria e una rendicontazione più dettagliata che coinvolge gli uffici territoriali della DGCS e quelli *in loco* e tecnici dell'AICS.

Diversamente, nel caso dei contributi a iniziative promosse e realizzate dalle stesse organizzazioni internazionali (a cominciare dai fondi multidonatori), non è possibile adottare le procedure del bilaterale in ragione della partecipazione di molti donatori, ma l'iter è comunque seguito dagli uffici dell'AICS.

Nel caso dei contributi volontari e del canale multilaterale, con riferimento in particolare al sistema delle Nazioni Unite, una visione strategica chiara e un'azione incisiva e continua a suo sostegno diventa il fattore chiave per incidere nelle politiche degli enti multilaterali, anche prescindendo in parte dall'entità dei contributi versati.

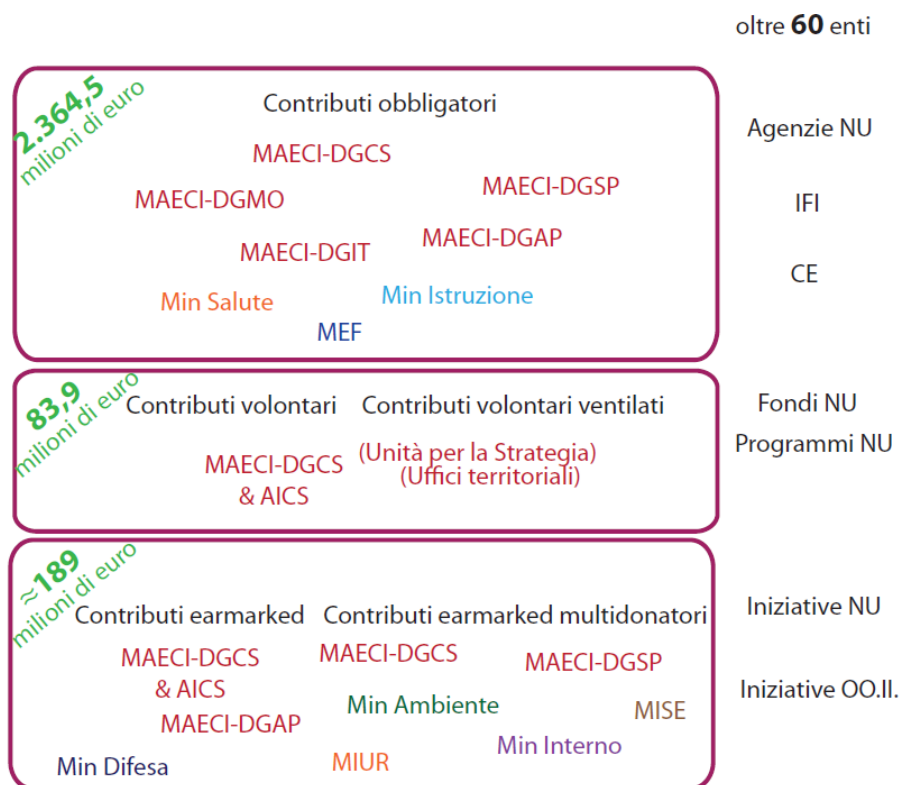
Per quanto riguarda il coinvolgimento della DGCS, la sua riorganizzazione conseguente alla nuova disciplina introdotta con la Legge n. 125/2014 ha introdotto un'Unità per la strategia, i processi globali e le organizzazioni internazionali che è responsabile della programmazione dei contributi volontari, mentre due uffici territoriali della DGCS sono responsabili della programmazione e dell'istruttoria del canale multilaterale, di concerto con gli uffici tecnici a Roma e le sedi dell'AICS nei paesi.

Questa complessità gestionale insita nelle organizzazioni multilaterali definisce un menu di strumenti e opzioni a disposizione, ciascuno naturalmente con una propria logica e *mission*, per poter esercitare come paese donatore una leadership in termini di idee strategiche da far valere.

Al contempo, un'articolata macchina amministrativa competente per la componente multilaterale dell'APS non corrisponde ai desideri delle organizzazioni multilaterali stesse, che preferirebbero naturalmente contributi che le Nazioni Unite definiscono *Core*, cioè non condizionati (intendendo quelli obbligatori, volontari o *earmarked* promossi dalle stesse organizzazioni), in modo da ridurre le duplicazioni amministrative richieste dai tanti donatori bilaterali che - come l'Italia e altri principali donatori - ricorrono molto al canale multilaterale per affidare la realizzazione di proprie iniziative (la componente *non-Core* nella terminologia delle Nazioni Unite).

Una macchina composita quella italiana, cui si aggiunge la rete degli uffici degli altri Ministeri di linea che, al di fuori della catena di comando MAECI-AICS, sono responsabili di componenti della cooperazione multilaterale.

Fig. 10 – La rete istituzionale italiana coinvolta nei contributi alla cooperazione multilaterale



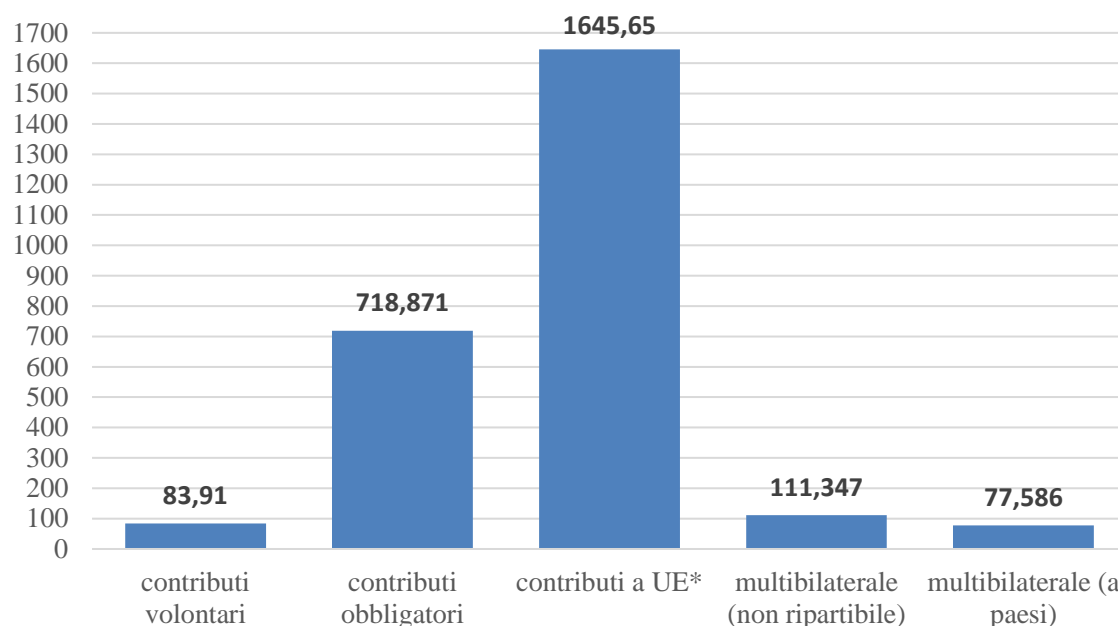
Da quanto detto si capisce come resti irrisolta una questione di fondo molto dibattuta in ambito multilaterale in relazione all'esistenza di tanti enti, ma valido anche in seno a un singolo paese donatore: se il canale multilaterale è una componente fondamentale dell'APS italiano, come mai il sistema paese non sembra impegnato ad esercitare una funzione di leadership di idee, proposte e interlocuzione con gli organismi internazionali in materia, né a ricercare una funzione di coerenza strategica e coordinamento stretto all'interno della rete delle direzioni dei diversi Ministeri coinvolti, in un contesto peraltro di spazio sempre maggiore lasciato libero dalla posizione

bilateralista dell'amministrazione Trump e dalla marcata debolezza del sistema ONU oggi?

Perché quel poco di dibattito politico presente in Italia sulla cooperazione allo sviluppo è ancora oggi concentrato sull'uso della componente bilaterale, in relazione al ruolo delle ONG e del settore privato, che è marginale in termini percentuali e ancor più in termini assoluti (tenendo conto del ridotto impegno in termini di percentuale del RNL), e né il MAECI (in quanto responsabile degli accordi di contribuzione o intese tecniche) né l'AICS (in quanto responsabile dell'attuazione e supporto tecnico) riescono a dare priorità assoluta alla comunicazione di una riflessione ampia, una *vision* e un posizionamento strategico complessivo sul fronte multilaterale?

Per avere un'idea più precisa del profilo articolato dell'Italia come donatore multilaterale è utile consultare i dati più recenti disponibili, grazie al fatto che il 23 gennaio 2018 è stato pubblicato sul sito del MAECI sia il documento di programmazione triennale 2017-2019 sia la relazione annuale sullo stato di attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo relativa al 2016, cui si aggiunge un allegato coi dati definitivi redatto conformemente alle previsioni dell'art. 5, comma 1, lett. *b*), della Convenzione in vigore tra l'AICS e il MAECI.

Fig. 11– Ripartizione dei contributi multilaterali dell'Italia (impegni 2016 in milioni di euro)



Fonte: elaborazione dati MAECI-DGCS e AICS

Il prospetto riepilogativo è da intendere come una stima per quanto riguarda il canale multilaterale per il quale le informazioni contenute nell'allegato statistico alla relazione annuale sono solo parzialmente esaustive e di immediata lettura.

Questo è un punto non trascurabile, legato anche alla mancanza di una nomenclatura standardizzata e riconosciuta a livello internazionale (come dimostra il riferimento ai termini *Core* e *non-Core*), perché un'informazione chiara, esaustiva e di facile accesso gioverebbe sia alla funzione di programmazione complessiva delle amministrazioni italiane sia al requisito di trasparenza e diffusione efficace delle attività e dei loro risultati all'esterno, funzionale anche al potere di controllo del Parlamento.

Il canale multilaterale riconosciuto come tale dall'OCSE ha registrato impegni nel 2016 per 2.448,4 milioni di euro, pari al 54% del totale dell'APS italiano.

Al di là della natura di semplice stima dei contributi volontari e di quelli multilaterali - voce soggetta come detto a possibili errori - è inequivocabile il dato della netta prevalenza dei contributi obbligatori, a cominciare da quelli all'UE (distinti, per dargli risalto, nel grafico 11). La prevalenza di questa componente multilaterale indica chiaramente come lo spazio di manovra discrezionale per l'Italia sia molto ridotto.

Allo stesso tempo, tuttavia, indica anche la necessità di coordinamento, il rischio di frammentazione e dispersione dei contributi tra tanti organismi internazionali (rischio reale nel caso italiano per quanto riguarda i contributi volontari e il multilaterale) e, soprattutto, guardando in particolare alla componente multilaterale (nei paesi o a livello regionale non ripartibile) dove più si esercita il grado discrezionale di libertà di scelta, si tratta di un importo non trascurabile e molto superiore – un multiplo di almeno 4-5 volte - a quello dei contributi alle ONG o al settore privato italiano.

Ciò significa che i significativi contributi obbligatori e volontari al bilancio si devono tradurre in una maggiore conoscenza della presenza e dell'orientamento strategico di organismi cui l'Italia destina un apporto finanziario consistente, con la possibilità di contribuire alle scelte di fondo degli stessi.

Allo stesso tempo, i contributi multilaterali affidati meriterebbero una particolare attenzione sul fronte sia dell'effettivo coordinamento tra le tante amministrazioni coinvolte come enti erogatori, sia delle priorità e dell'orientamento strategico da dare al settore.

I contributi volontari

Tale volume include 83,9 milioni di euro classificati come contributi volontari a 16 enti³ erogati dall'AICS per conto della DGCS del MAECI. Tra tali enti si segnala in particolare il finanziamento delle attività del Fondo globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria (40 milioni di euro), cui si aggiunge l'impegno di versare quote di contributi all'Alleanza globale per i vaccini e l'immunizzazione (GAVI) pari a 100 milioni entro il 2020 (con impegni per 6 milioni di euro nel 2016).

Sono presenti, inoltre, due enti del polo delle Nazioni Unite di Roma – il Programma alimentare mondiale (WFP: 2,5 milioni di euro) e l'Organizzazione internazionale per il diritto dello sviluppo (IDLO: 2 milioni di euro) – insieme all'Istituto agronomico mediterraneo di Bari, sede italiana del Centro di alti studi agronomici del Mediterraneo (CIHEAM-IAM.B: 0,8 milioni di euro).

Significativa anche la presenza del Polo collegato all'emergenza delle migrazioni: l'Alto commissariato delle NU per i rifugiati (UNHCR: 9 milioni di euro), l'Agenzia delle NU per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA: 6,6 milioni di euro) e l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM: 1,5 milioni di euro).

I contributi obbligatori

La restante parte di 2.364,5 milioni di euro sono contributi classificati come obbligatori in cui la parte del leone la fanno i due capitoli di finanziamento dell'UE: 1.182,7 milioni di euro trasferiti al bilancio dell'UE

³ Per volume, in ordine decrescente: Fondo globale, UNHCR, UNRWA, UNDP, UNICEF, GAVI, WFP, IDLO, UNFPA/UNICEF FGM, ILO, UNWOMEN, UNFPA, OIM, CIHEAM-IAM, UNSSC, OCSE-DAC.

dal MEF e 463 milioni al Fondo Europeo per lo sviluppo trasferiti dalla DGCS.

Nel caso dell'UE, gli ultimi anni hanno registrato un maggiore orientamento al nesso migrazioni-sviluppo, come dimostra l'azione del Fondo fiduciario d'emergenza della Valletta che prevede impegni di contributi finanziari dai paesi membri per 2,55 miliardi di euro: un fondo di cui la DGCS-MAECI è affidataria di sette programmi in cinque paesi prioritari per l'Italia (Etiopia, Senegal, Sudan, Burkina Faso e Egitto), per un valore di € 86 milioni.

I rimanenti 718,9 milioni di euro sono ripartiti tra 41 enti multilaterali e diverse missioni di pace delle NU. In particolare, sono significativi i contributi erogati dal MEF come incremento di capitale di dotazione alla Banca Asiatica d'Investimento per le infrastrutture (AIIB: 158,4 milioni di euro), promossa dalla Cina a fine 2014 come banca asiatica di sviluppo alternativa alle istituzioni su cui pesa l'azionariato di maggioranza degli Stati Uniti – assenti, invece, nell'AIIB – e che include 57 paesi fondatori, tra cui l'Italia.

Il MEF è anche l'ente erogatore degli impegni a favore delle altre Istituzioni finanziarie internazionali (IFI), tra cui si distingue il Gruppo Banca Mondiale (214 milioni) e le altre banche regionali (89,6 milioni di euro, di cui circa 60 milioni al sistema della Banca africana di sviluppo). Il Polo delle Nazioni Unite di Roma beneficia di contributi dalla DGCS-MAECI pari a 26 milioni di euro, ripartiti tra FAO (10,5 milioni di euro), WFP (7,6 milioni di euro), IFAD (7 milioni di euro) e IDLO (1 milione di euro).

In campo ambientale, il MEF ha previsto contributi per 37 milioni di euro alla ricapitalizzazione della *Global Environment Facility* (GEF), istituita alla

vigilia del Vertice delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro nel 1992 su Ambiente e Sviluppo, e strumento di finanziamento multilaterale per l'applicazione della Convenzione su biodiversità, la Convenzione quadro dell'ONU sui Cambiamenti Climatici, la Convenzione dell'ONU per combattere la Desertificazione e la Convenzione di stoccolma sulle sostanze inquinanti persistenti.

In materia di salute attraverso campagne di vaccinazione, l'Italia è impegnata con un partenariato pubblico-privato nato nel 2000, la GAVI Alliance. Oltre a prevedere 4 milioni di euro tra i contributi volontari della DGCS-MAECI tramite l'AICS, l'Italia è in prima linea nel finanziare con il MEF due meccanismi di finanziamento innovativi introdotti una decina d'anni fa: l'AMC (*Advance Market Commitment*) con 38 milioni di euro e l'IFFIm (*International Finance Facility for Immunization*) con 26,8 milioni di euro, tenuto conto del fatto che l'Italia nel 2015 ha preso l'impegno di destinare 100 milioni di euro all'alleanza GAVI per il periodo 2016-2020.

Per quanto riguarda le dodici missioni di pace delle Nazioni Unite, nella relazione sono indicati impegni per 12,6 milioni di euro, con un peso maggiore per quelle nel Sudan del Sud, Repubblica Democratica del Congo e Repubblica Centrafricana.

Tra i tanti enti ricompresi nel sistema delle NU, si distinguono per importo l'ILO (17,1 milioni di euro, di cui 7,8 milioni al Centro Internazionale di Formazione, ITC, che ha sede nel polo della formazione e della ricerca di Torino in cui si trovano anche l'UNICRI e lo Staff College che ricevono 0,5 milioni di euro ciascuno), l'Organizzazione mondiale della sanità (15,2 milioni di euro), l'UNESCO (6,9 milioni di euro) – tramite La Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese del MAECI – e l'UNIDO (5,1 milioni di euro).

Infine, sono rilevanti i contributi al Centro di Alti Studi Agronomici del Mediterraneo (CIHEAM: 6,9 milioni di euro), cui si collega lo IAM.B beneficiario di contributi volontari, al Consiglio d'Europa (10,8 milioni di euro), all'OSCE (10,6 milioni di euro) e all'OIM (2 milioni di euro).

I contributi multilaterali

La componente multilaterale è più difficile da sintetizzare, perché va rintracciata nelle voci del canale bilaterale presenti nell'allegato statistico alla relazione annuale, distinte in progetti per paese di destinazione e progetti a livello regionale e non ripartibili per paese.

Si tratta di un quadro informativo che consente solo in prima approssimazione un'analisi di dettaglio, anche perché la relazione annuale relativa al 2016 solo parzialmente incorpora le informazioni di dettaglio provenienti dalle altre amministrazioni (a cominciare dal Ministero dell'Ambiente). Un *caveat* che suggerisce di investire su e rafforzare gli strumenti di informazione e comunicazione di immediata lettura.

Tra i progetti bilaterali non ripartibili per paese che possono essere classificati come multilaterale c'è la FAO, cui sono stati destinati impegni nel 2016 almeno per 7 milioni di euro, il WFP per 3 milioni di euro (cui si aggiungono 2,3 milioni di euro per la Base di pronto intervento umanitario delle Nazioni Unite di Brindisi, gestita dallo stesso WFP), l'agenzia *Bioversity International*, al di fuori del sistema dell'ONU ma parte del polo di Roma, con 4,7 milioni di euro.

Al Dipartimento per gli affari economici e sociali del Segretariato delle Nazioni Unite (UNDESA), che si occupa di formazione con i programmi JPO e UN *Fellowship*, sono stati destinati 8,6 milioni di euro come

contributo volontario ventilato. Al Comitato internazionale della croce rossa (CICR) sono stati destinati 6,5 milioni di euro come contributo volontario, cui se ne aggiungono altri 3 concentrati sulla Somalia. Alla *Global Partnership for Education* (GPE) sono stati destinati 4 milioni di euro.

La Direzione generale per gli Affari politici e di sicurezza (DGAP) del MAECI - che peraltro ha contribuito complessivamente con 82,5 milioni di euro al bilancio ordinario del sistema delle NU e con 214,3 milioni alle missioni di pace (una voce, quindi, molto importante per la cooperazione allo sviluppo) - ha impegnato 10,1 milioni di euro a favore dell'OSCE, di cui 8,3 milioni per la Missione speciale di monitoraggio in Ucraina (SMM). Altri 8,67 milioni di euro li ha attribuiti alla Corte penale internazionale (ICC).

Sul fronte dei contributi multilaterali a progetti nei singoli paesi si distingue, per importo, il sostegno a diversi fondi multidonatori, come il Fondo fiduciario per la ricostruzione in Afghanistan (12,5 milioni di euro), quello per l'emergenza nel Medio Oriente e Mediterraneo (6,3 milioni di euro), il Fondo fiduciario dell'UE per la Siria (5 milioni di euro), il fondo multidonatori in Iraq (4,5 milioni di euro).

Un'area sempre più importante sul fronte bilaterale e multilaterale è quella relativa all'emergenza migratoria. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno è un ente chiave che, anche avvalendosi di fondi europei come i FAMI, promuove iniziative che vedono spesso il coinvolgimento di OIM, UNHCR e più recentemente anche ONG (come nel caso di 18 progetti da realizzare con un contributo di circa 14 milioni di euro nel triennio 2016-2018).

Nel caso dell'OIM, si segnala il Programma italiano di rimpatri volontari assistiti RVAR, che ha visto un contributo del Dipartimento con fondi nazionali all'OIM per 10 milioni di euro per ampliare il programma stesso,

oppure i 1,5 milioni di euro di risorse di bilancio del Dipartimento destinate a una campagna di sensibilizzazione in Africa, oltre a 7 milioni per un'iniziativa comunitaria in Niger.

Il Ministero della Difesa, infine, è coinvolto in operazioni di Cooperazione Civile-Militare (CIMIC) con 2,1 milioni di euro, a cominciare da 1,3 milioni per le operazioni in Libano.

In relazione al tema ambientale e, più specificamente, all'intreccio tra Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, è molto importante la presenza del Ministero dell'Ambiente come ente erogatore con risorse proprie, in particolare attraverso la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali (SVI).

In base alle comunicazioni dello stesso Ministero, nel biennio 2015-16 sono stati registrati contributi finanziari alla lotta al cambiamento climatico pari a oltre 98 milioni di euro destinati alla cooperazione bilaterale, e circa 118 milioni di euro a quella multilaterale.

Nell'allegato statistico alla relazione annuale sono tuttavia rinvenibili nella sezione multilaterale solo dieci progetti per complessivi 8,2 milioni di euro afferenti al Ministero dell'Ambiente e la relazione 2016 dedica solo una pagina (p. 148) a illustrare in termini molto generali l'impegno del Ministero.

In un'ottica di un auspicato maggiore coordinamento tra le amministrazioni competenti, a cominciare dai dati, un primo passo è stato la firma, il 27 luglio 2016, di un Protocollo di Intesa tra il Direttore Generale del Ministero dell'Ambiente - DG SVI, Francesco La Camera, e l'allora

Direttrice dell'AICS Laura Frigenti, alla presenza del Viceministro degli Affari esteri e della cooperazione Internazionale, Mario Giro.

Allo stesso modo, il Ministero dell'Ambiente e la Cassa depositi e prestiti (CDP) hanno sottoscritto un accordo quinquennale per la gestione dei fondi dedicati all'attuazione degli accordi internazionali in campo ambientale e climatico, che si traduce nella dotazione del fondo del Ministero presso la CDP per finanziare progetti, programmi e attività in materia di vulnerabilità ai cambiamenti climatici, valutazione del rischio, adattamento e mitigazione, con priorità per le piccole isole e l'Africa.

5. La conferma dei dati aggregati relativi al 2017 e 2018

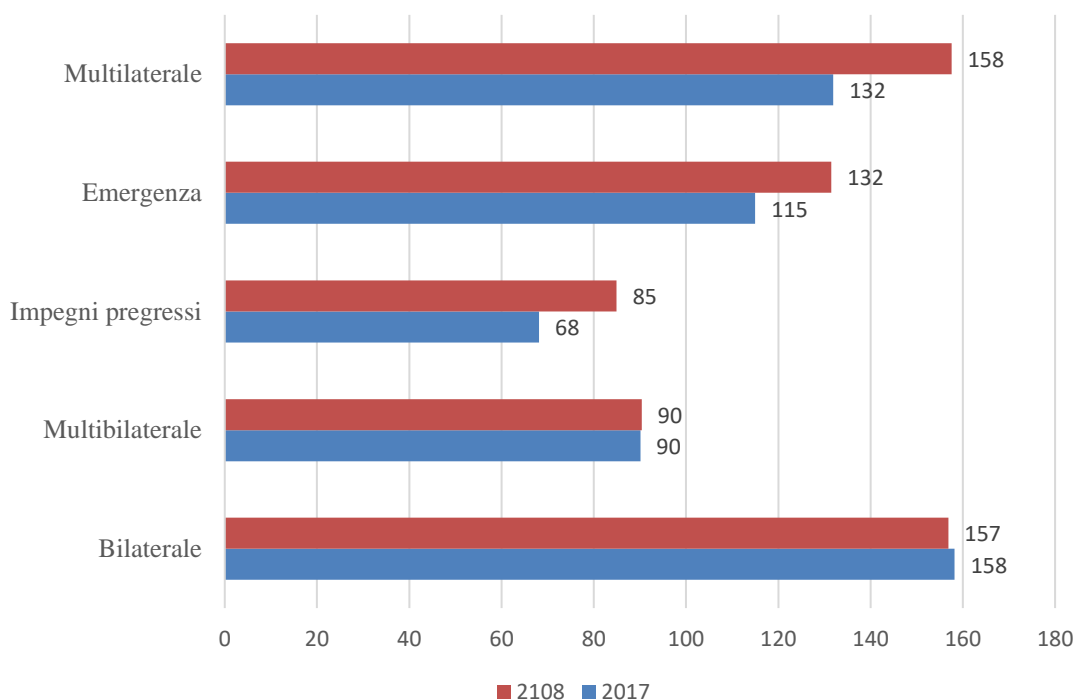
Per quanto riguarda il profilo dell'Italia come donatore multilaterale gli anni 2017 e 2018 non è, al momento, possibile un'analisi di dettaglio al pari di quanto fatto – pur con tutti *caveat* ricordati – con riferimento al 2016.

Tuttavia, nel corso del 2018, sul sito dell'AICS è stata pubblicata la delibera n. 54 del Comitato congiunto di programmazione degli interventi a dono per il 2018, del 19 aprile 2018, con allegata una tabella riepilogativa molto generale. Con riferimento al 2017, sono disponibili sia la delibera n. 9 che la tabella riepilogativa allegata.

Ciò consente di riassumere, senza possibilità di maggiore dettaglio, il quadro di orientamento strategico generale in termini di programmazione della ripartizione – per canale d'intervento – delle risorse finanziarie assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per l'attuazione d'iniziative nel 2017 e 2018.

Si tratta, dunque, di un solo veicolo gestionale di risorse finanziarie – l'asse DGCS-AICS – attraverso cui si concretizza la politica italiana di cooperazione multilaterale, certamente il più significativo in termini quantitativi al netto dei contributi obbligatori (compresi quelli all'UE) e che si può comparare, anche se non del tutto perché mancano i dati relativi alle altre amministrazioni per il 2017 e il 2018, coi dati relativi ai contributi volontari a al canale multilaterale (ripartibile e non) del 2016, illustrati nella figura 12.

Fig. 12 – Ripartizione dei contributi a dono dell'Italia gestiti dall'AICS (programmazione 2017 e 2018 in milioni di euro)



Fonte: elaborazione dati MAECI-DGCS e AICS

I dati, ancorché aggregati, evidenziano come sia nel 2017 che nel 2018 si confermi una significativa propensione multilateralista dell'Italia. Limitatamente, infatti, alla componente programmata a dono di risorse finanziarie assegnate all'AICS, risultano disponibili 564,3 milioni di euro nel 2017 e 621,8 milioni nel 2018, includendo anche un milione di euro nel 2017 e 500 mila euro nel 2018 per l'attività di valutazione.

La componente multilaterale, sommando canale multilaterale e multilaterale, è pari al 34,5% del totale nel 2017 e al 39,9% nel 2018.

Il resto, tuttavia, non è da considerare componente bilaterale che, sommando bilaterale e valutazione, risulta pari al 30,5% (2017) e 25,3% (2018).

C'è, infatti, da considerare, una voce consistente come l'emergenza che, in assenza d'informazioni dettagliate, non può essere ripartita tra bilaterale e multilaterale.

La componente dell'emergenza risulta pari al 22% (2017) e 21,1% (2018) delle risorse finanziarie assegnate all'AICS. È, però, corretto ritenere che una parte significativa dell'emergenza sia veicolata attraverso organizzazioni multilaterali, come del resto è avvenuto nel passato, il che determinerebbe un'ancora maggiore prevalenza del multilaterale rispetto al bilaterale.

Ovviamente rimandando alla chiusura dell'esercizio finanziario 2018 la possibilità di verificare la corrispondenza delle iniziative realizzate con la programmazione approvata come recita la delibera n. 54 del Comitato congiunto, non si registra una differenza rilevante nella ripartizione per canali aggregati di intervento delle risorse tra 2017 e 2018.

Al contrario, si conferma come significativa la componente multilaterale della politica italiana di cooperazione, più di quanto dicano i dati dell'OCSE-DAC che iscrivono la componente multilaterale nell'ambito del canale bilaterale.

Anche prescindendo dai contributi obbligatori che l'OCSE-DAC ascrive nel canale multilaterale, che sono la componente prevalente delle risorse finanziarie italiane destinate all'Aiuto pubblico allo sviluppo – come risulta nel 2016 – e che possono apparire fuorvianti come orientamento multilateralista perché incomprimibili essendo obbligatori, la cooperazione multilaterale è comunque una quota rilevante delle risorse gestite dall'AICS. Mancando una disaggregazione di dettaglio dei dati, non si può dire quante specifiche iniziative, di ambiti tematici e contesti territoriali diversi, siano effettivamente finanziate. Tuttavia, l'indicazione generale che occorre avere una direzione chiara, definendo una visione strategica complessiva e poi

promuovendola in tutte le occasioni e sedi, tramite l'AICS e non solo, in una logica di sistema, risulta quanto mai pertinente.

Non c'è dubbio, infatti che la presenza di visione, direzione e indirizzo strategico, associati a una conseguente azione coerente nei diversi ambiti di intervento in seno al canale multilaterale, a cominciare dai contributi volontari e dal canale multilaterale, ma anche in relazione ai contributi obbligatori, permetterebbe una presenza più efficace e rilevante dell'Italia in seno agli organismi internazionali.

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
Tel. 06 67604172
Email: st_affari_esteri@camera.it

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