



FOTO: OXFAM

- Pakistan
- Sudan
- West Bank & Gaza Strip
- Afghanistan
- Ethiopia
- Haiti



# IL VALORE DELL'AIUTO

Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie.  
Le sfide globali, l'Europa e il ruolo dell'Italia.

Quinta edizione / Anno 2014

## **PREMESSA / 3**

## **CAPITOLO I - L' ASSISTENZA UMANITARIA INTERNAZIONALE / 4**

### **Il volume degli aiuti / 4**

Gli aiuti dai governi / 5

Le donazioni dei privati / 8

### **Dove vanno gli aiuti? / 10**

### **I canali di erogazione / 11**

Il ruolo dei militari / 13

I Pooled Funds / 13

### **I fondi sono sufficienti? / 14**

### **Nota metodologica / 16**

## **CAPITOLO II – L' ASSISTENZA UMANITARIA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE / 17**

### **Europa: primo donatore al mondo / 17**

La base giuridica / 18

Le fonti di finanziamento / 19

### **Dove vanno gli aiuti / 22**

L'aiuto dove serve / 24

### **La realizzazione degli interventi / 26**

Protezione civile e volontari / 27

Le ONG italiane e l'accesso ai fondi ECHO / 28

### **Nota metodologica / 34**

## **CAPITOLO III – L' ASSISTENZA UMANITARIA DELL'ITALIA / 35**

### **Il confronto sui dati globali / 35**

La composizione dell'assistenza umanitaria italiana / 37

### **I fondi del Ministero degli Affari Esteri / 38**

La suddivisione per canali / 39

Le strategie di finanziamento / 42

### **Dove va l'assistenza umanitaria italiana? / 43**

I settori d'intervento / 46

### **I fondi privati gestiti dalle ONG / 46**

### **Nota metodologica / 48**

## **CONCLUSIONI / 49**

## **GLOSSARIO / 51**

## **ABBREVIAZIONI / 53**

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI / 54**

## PREMESSA

“Il Valore dell’Aiuto. Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie” è dal 2009 il principale lavoro di ricerca di AGIRE – Agenzia Italiana per la Risposta alle Emergenze.

La quinta edizione del rapporto offre un’analisi complessiva dell’assistenza umanitaria nel mondo, in Europa e in Italia, evidenziando la localizzazione geografica degli interventi, l’effettiva copertura dei bisogni umanitari, il ruolo dei governi donatori e dei privati cittadini, l’efficacia dei diversi canali di finanziamento.

La prima parte del rapporto, relativa al sistema internazionale di finanziamento dei programmi di risposta alle emergenze, sottolinea l’entità delle crisi umanitarie nell’ultimo quinquennio. I fondi disponibili per la risposta sono diminuiti in maniera drastica e il 2012 ha il triste primato del gap più alto del decennio tra le necessità rilevate nelle singole emergenze umanitarie e i fondi che i donatori decidono di mettere a disposizione nelle corrispondenti azioni di risposta. A livello globale si evidenzia anche l’importanza delle donazioni dei privati cittadini, oltre dieci volte più generosi delle aziende e delle fondazioni.

La seconda parte del rapporto analizza i finanziamenti erogati dalle Istituzioni Europee e dagli stati membri. Sommati, questi contributi portano l’Europa a essere il primo donatore mondiale di aiuti umanitari, seguita dagli Stati Uniti (l’ordine si inverte se si analizzano i soli flussi messi a disposizione dalle istituzioni europee). Quasi la metà dei fondi per le emergenze della Commissione Europea, nel quinquennio 2008-2012, sono stati affidati alle Organizzazioni non Governative, in particolare inglesi e francesi.

Dell’Italia, oggetto della terza parte del rapporto, si sottolinea la drastica diminuzione dei fondi umanitari gestiti dal Ministero degli Affari Esteri nel quinquennio 2008-2012 e la positiva inversione di tendenza del 2013. L’aumento di volumi resta comunque insufficiente a riportare l’Italia a livelli competitivi nello scenario internazionale. La capacità di raccolta di fondi privati delle ONG italiane permette di colmare almeno in parte la scarsità di fondi disponibili per la risposta alle emergenze umanitarie: nel 2012, le donazioni trasformate dalle ONG italiane in aiuti umanitari sono state più del triplo dei fondi allocati dal Ministero degli Affari Esteri.

## CAPITOLO I

### L'ASSISTENZA UMANITARIA INTERNAZIONALE

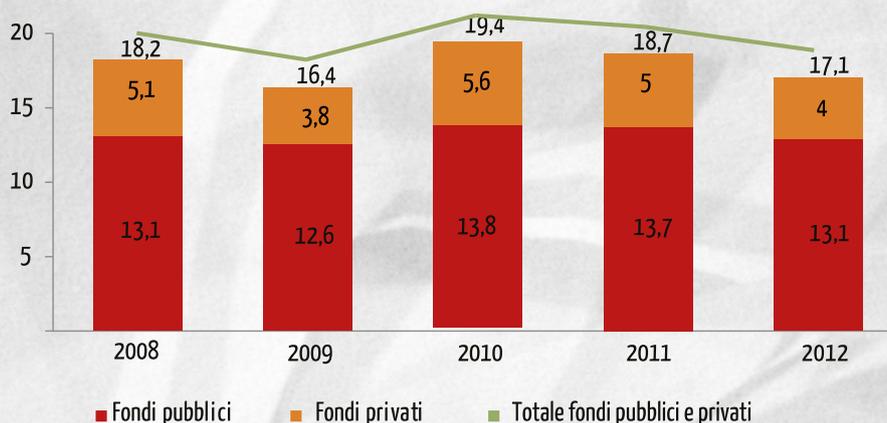
Quanto si spende in assistenza umanitaria internazionale? Quali sono i paesi più virtuosi? Qual è il contributo degli attori privati? Come vengono distribuite le risorse? Gli aiuti sono sufficienti?

#### IL VOLUME DEGLI AIUTI

Negli anni 2011 e 2012, si è registrata una costante diminuzione dei fondi internazionali destinati all'assistenza umanitaria rispetto al picco del 2010, quando erano stati stanziati 19,4 miliardi di dollari in aiuti. La cifra record del 2010 è legata soprattutto agli effetti del terremoto che aveva colpito a gennaio Haiti e delle alluvioni di agosto in Pakistan. Il biennio 2011-2012 non ha visto il verificarsi di catastrofi di grande eco mediatica e ha coinciso con un periodo di particolare e prolungata difficoltà dell'economia globale. Di conseguenza, gli importi totali sono scesi sensibilmente e sono passati dai 18,6 miliardi di dollari del 2011 ai 17 del 2012 (-8,7%). Si noti che la diminuzione ha riguardato in misura maggiore l'assistenza umanitaria privata (-16,3%) rispetto a quella istituzionale (-5,9%). Come già rilevato in precedenti edizioni di questo rapporto, l'andamento degli aiuti risulta fortemente legato ai bisogni umanitari effettivamente rilevati, con una tendenza generale che comunque sembra essere orientata all'aumento dei fondi disponibili. Abbiamo parlato in questo caso di "effetto ruota dentata", in inglese "ratchet effect", proprio per descrivere la tendenza degli aiuti a crescere negli anni straordinari per magnitudo e numerosità delle crisi umanitarie e poi a non calare negli anni successivi a livelli inferiori al periodo di picco. Dopo il 2010, le donazioni da governi e privati sono in effetti calate nel 2011, senza tuttavia raggiungere ancora i livelli del 2009. Nel 2012 si è scesi sotto i livelli del 2008, segnalando il rischio di un'inversione di tendenza che solo le rilevazioni dei prossimi anni potranno eventualmente confermare.

Grafico 1.1 – Assistenza umanitaria globale nel periodo 2008-2012 (in miliardi di dollari)

Fonte: GHA su dati UNOCHA FTS (vedi nota 1 pag. 16)



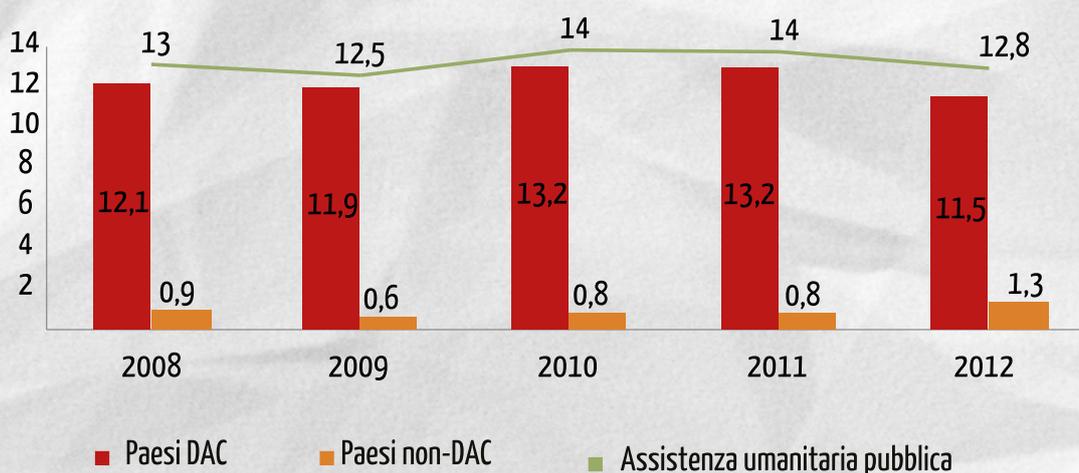
## Gli aiuti dai governi

A livello internazionale, i governi sono i principali donatori di assistenza umanitaria. Nel periodo 2008-2012, essi hanno speso complessivamente 66,2 miliardi di dollari, una cifra pari al 74% dell'assistenza umanitaria complessiva. La maggior parte di questi fondi (93%) è stata donata dai paesi aderenti al DAC<sup>1</sup>.

Nel 2012, i governi – incluse le Istituzioni Europee – hanno investito 12,9 miliardi di dollari in assistenza umanitaria. La contrazione dei fondi pubblici rispetto all'anno precedente è stata del 5,9%: si noti che il disinvestimento è da imputare principalmente ai paesi DAC, che hanno ridotto i contributi dell'11%, laddove gli altri paesi donatori hanno al contrario aumentato gli aiuti per un importo pari al 73%. Queste variazioni sono dovute soprattutto al comportamento di alcuni donatori: Stati Uniti (-325 mln/\$), Giappone (-279 mln/\$) e Spagna (-230 mln/\$) hanno drasticamente ridotto le risorse disponibili, laddove l'aumento della componente non-DAC è legata quasi esclusivamente alla maggiore contribuzione della Turchia (+782 mln/\$)<sup>2</sup>. Si noti che l'influenza che il dato della Turchia ha sul totale complessivo dei paesi non-DAC evidenzia come il quadro generale potrebbe modificarsi in modo sostanziale con l'emersione dei dati relativi ad altri attori non tradizionali.

Gráfico 1.2 – Assistenza umanitaria pubblica nel periodo 2008-2012 (in miliardi di dollari)

Fonte: GHA su dati OCSE/DAC e UNOCHA FTS



Entriamo ora nel dettaglio dei principali paesi donatori. Nel gráfico 1.3 sono indicati i primi 15 donatori, prendendo in considerazione il valore aggregato dell'assistenza umanitaria erogata nell'arco temporale 2008-2012. Gli Stati Uniti dominano la classifica, essendo responsabili nel periodo dell'equivalente di circa un terzo dell'assistenza umanitaria pubblica globale<sup>3</sup>.

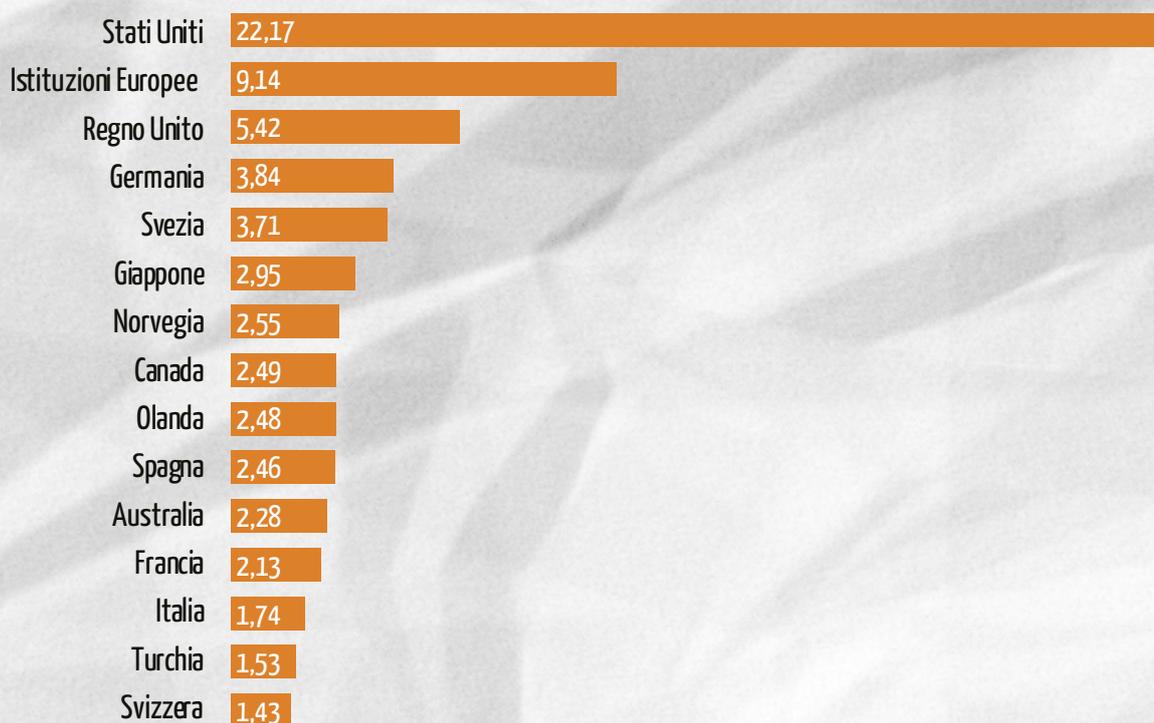
1 Il DAC (Development Assistance Committee) è un forum interno all'OCSE composto dai principali donatori internazionali. Vi siedono attualmente 29 membri e partecipano, in qualità di osservatori, anche la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo).

2 La cifra si riferisce ai costi che il governo turco ha sostenuto nel 2012 per gestire l'accoglienza dei rifugiati siriani all'interno dei propri confini nazionali.

3 Un'attenzione particolare merita l'inclusione delle Istituzioni Europee in questa e nella successiva classifica. Va ricordato, infatti, che in base alla metodologia GHA una parte dei fondi relativi alle Istituzioni Europee sono già stati imputati retroattivamente ai singoli stati membri dell'Unione Europea. La scelta dunque di menzionare le Istituzioni Europee è dettata da scopi puramente illustrativi, per mostrarne la collocazione all'interno dei paesi donatori.

Grafico 1.3 - Primi 15 paesi donatori di assistenza umanitaria nel periodo 2008-2012 (in miliardi di dollari)

Fonte: GHA su dati OCSE/DAC e UNOCHA FTS



La successiva tabella 1.1 riassume tre classifiche che meritano di essere analizzate in dettaglio. La prima colonna riporta i top donor in valore assoluto nell'anno 2012, classifica che come si vede ricalca con minime differenze il valore aggregato del periodo 2008-2012. Al primo posto si collocano infatti gli Stati Uniti, seguiti dalle Istituzioni Europee e dal Regno Unito. Come già sopra osservato, a sorpresa la Turchia occupa il quarto posto della classifica globale, con più di 1 miliardo di dollari di aiuti investiti sulla crisi siriana. Tuttavia, il valore assoluto dei volumi di assistenza umanitaria non è l'indicatore più affidabile per misurare la virtuosità di un paese donatore: occorre tenere in considerazione anche il "peso" di quel paese nel contesto internazionale e la sua effettiva capacità di contribuzione.

La seconda colonna misura quindi la generosità dei primi venti donatori in valore assoluto mettendo in relazione il volume degli aiuti con il Reddito Nazionale Lordo (RNL), in modo tale da far emergere il contributo effettivo di ogni singolo paese in proporzione alla grandezza della sua economia<sup>4</sup>. Riformulata in questo modo, la classifica fa scivolare il Regno Unito al decimo posto e gli Stati Uniti addirittura al sedicesimo. Emergono invece nelle prime tre posizioni, la Svezia, la Turchia e la Norvegia che, rispetto al loro reddito nazionale, spendono ben più di 5 volte gli Stati Uniti.

L'ultima colonna riporta invece il rapporto tra assistenza umanitaria erogata e popolazione residente tra i primi venti donatori in valore assoluto. Nel 2012, la Norvegia ha totalizzato un'assistenza umanitaria pro-capite addirittura pari a 105 dollari, immediatamente seguita dalla Svezia. Al terzo posto il Qatar, ultimo nella classifica in valore assoluto: l'esiguità della sua popolazione, rapportata ai flussi di aiuti che destina, gli garantisce il terzo gradino del podio dei volumi pro-capite. Molto meno "virtuosi" i governi inglese e statunitense, rispettivamente al decimo e al quattordicesimo posto.

<sup>4</sup> Le Istituzioni dell'Unione Europea sono state escluse sia dalla classifica che pondera l'assistenza umanitaria su RNL sia da quella che fornisce l'informazione dell'assistenza umanitaria pro-capite poiché sarebbe improprio compararle a un qualsiasi altro attore statale tradizionale.

Tabella 1.1 – Classifica dei 20 paesi donatori più generosi nel 2012

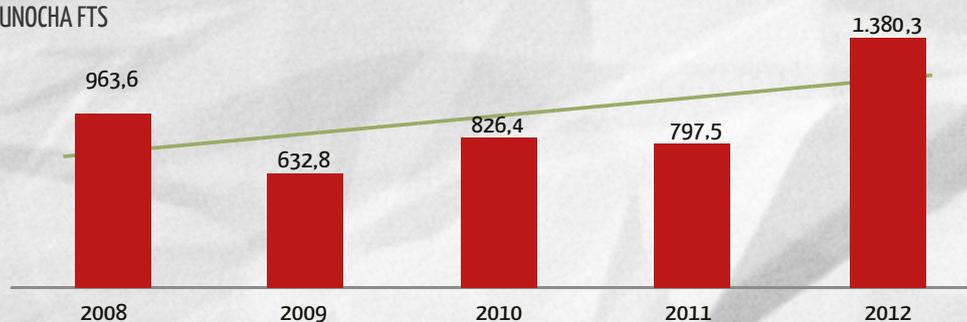
Fonte: GHA (volumi aiuto), Banca Mondiale (RNL), OCSE (popolazione)

Assistenza umanitaria in valore assoluto (mld \$)		Assistenza Umanitaria su RNL (%)		Assistenza umanitaria per cittadino (\$)		
1	Stati Uniti	3,96	Svezia	0,15%	Norvegia	105
2	Istituzioni Europee	1,75	Turchia	0,13%	Svezia	82
3	Regno Unito	1,17	Norvegia	0,11%	Qatar	60
4	Turchia	1,05	Danimarca	0,09%	Danimarca	55
5	Germania	0,81	Irlanda	0,08%	Svizzera	43
6	Svezia	0,78	Qatar	0,07%	Irlanda	33
7	Giappone	0,70	Finlandia	0,06%	Finlandia	29
8	Canada	0,54	Svizzera	0,05%	Olanda	25
9	Norvegia	0,53	Olanda	0,05%	Australia	20
10	Australia	0,45	Regno Unito	0,05%	Regno Unito	18
11	Olanda	0,42	Belgio	0,04%	Belgio	17
12	Francia	0,39	Australia	0,03%	Canada	15
13	Svizzera	0,35	Canada	0,03%	Turchia	14
14	Danimarca	0,31	Germania	0,02%	Stati Uniti	13
15	Italia	0,28	Spagna	0,02%	Germania	10
16	Spagna	0,23	Stati Uniti	0,02%	Francia	6
17	Belgio	0,19	Francia	0,01%	Giappone	5
18	Finlandia	0,16	Italia	0,01%	Spagna	5
19	Irlanda	0,15	Giappone	0,01%	Italia	5
20	Qatar	0,10				

Le classifiche sopra riportate hanno messo in evidenza il comportamento virtuoso di Turchia e Qatar, due paesi non-DAC che si sono affacciati sulla scena internazionale come credibili donatori di assistenza umanitaria. Ciò conferma il crescente peso di questa categoria di paesi, il cui contributo negli ultimi anni ha in parte assorbito la riduzione dell'assistenza umanitaria pubblica dei paesi DAC, sui quali la crisi finanziaria globale ha sicuramente avuto un effetto più rilevante<sup>5</sup>. Nel quinquennio 2008-2012, i paesi non-DAC hanno complessivamente erogato 4,60 miliardi di dollari: un dato significativo se paragonato agli investimenti del quinquennio precedente, nel quale l'importo non aveva superato gli 1,8 miliardi di dollari. La crescita degli aiuti provenienti da donatori non tradizionali è dunque evidente, sebbene la volatilità del loro contributo sia ancora piuttosto elevata.

Grafico 1.4 – Assistenza umanitaria paesi non-DAC nel periodo 2008-2012 (in milioni di dollari)

Fonte: GHA su dati UNOCHA FTS



<sup>5</sup> Per ulteriori approfondimenti sui donatori non-DAC si veda: J. Sato, H. Shiga, T. Kobayashi, H. Kondoh, *How do "Emerging" Donors Differ from "Traditional" Donors?*, JICA Research Institute, marzo 2010; S. Paulo, H. Reisen, *Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?*, in *Development Policy Review*, 2010, 28 (5), pp. 535-552; A. Binder, C. Meier, J. Streets, *Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of non-Western donors*, Global Public Policy Institute, Research Paper Series No. 12, Berlino, 2010; K. Smith, *Shifting Structures, Changing Trends: non-DAC donors and humanitarian aid*, *Global Humanitarian Assistance*, Briefing Paper, 2011; A. Harmer, E. Martin, *Diversity in Donorship. Field lessons*, Humanitarian Policy Group, Report 30, Londra, 2010; S. Kim, S. Lightfoot, *Does 'DAC-Ability' Really Matter? The emergence of non-DAC Donors: Introduction to Policy Arena*, in *Journal of International Development*, 23, 2011, pp. 711-721.

Dal quadro complessivo dell'odierno sistema umanitario internazionale emerge un'architettura molto più composita rispetto al passato. Il numero degli attori che partecipano al sistema degli aiuti è in costante crescita: questo dato se da una parte suggerisce una maggiore inclusività del sistema degli aiuti, dall'altra è all'origine di una certa frammentazione del sistema stesso<sup>6</sup>. Alcuni osservatori, peraltro, sostengono che proprio le caratteristiche dell'assistenza umanitaria – che richiede minori capacità di organizzazione e di pianificazione rispetto ai programmi di sviluppo a lungo termine – abbiano consentito con più facilità ad alcuni paesi di trasformarsi da puri ricettori di aiuti a donatori<sup>7</sup>.

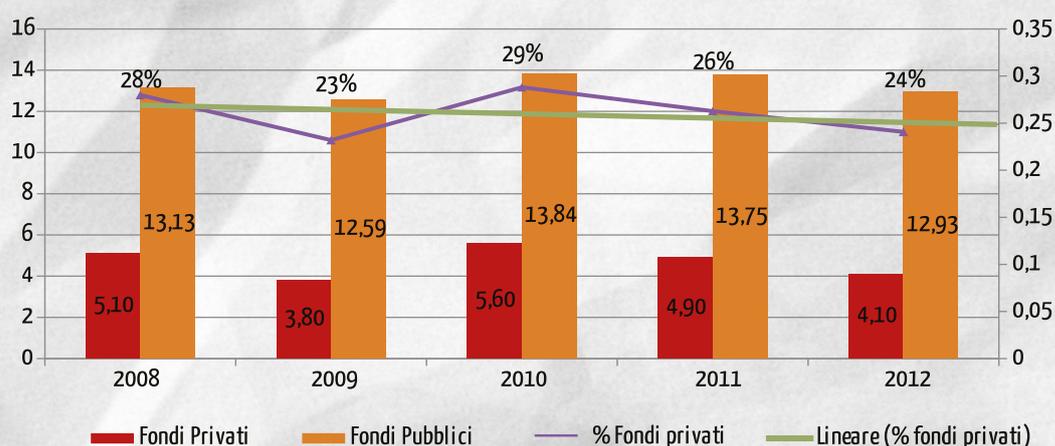
## Le donazioni dei privati

I fondi privati sono costituiti da contributi provenienti da una pluralità di attori (individui, fondazioni e aziende), che veicolano le loro risorse essenzialmente attraverso le ONG internazionali e locali, le agenzie delle Nazioni Unite e il movimento della Croce Rossa Internazionale<sup>8</sup>. Nel periodo 2008-2012, i fondi privati destinati a programmi di assistenza umanitaria hanno raggiunto la considerevole cifra di 23,5 miliardi di dollari, equivalente a più di un quarto dell'assistenza umanitaria totale<sup>9</sup>. Ben l'88% di questi fondi è raccolto e gestito dalle ONG, mentre le Nazioni Unite e il movimento della Croce Rossa ricevono rispettivamente il 6% e il 5%.

Il comportamento delle donazioni private è del tutto simile a quello dei fondi pubblici: il 2010 ha fatto registrare un picco importante, a cui sono seguite due riduzioni consecutive negli anni 2011 e 2012. L'analisi dimostra tuttavia la maggiore volatilità delle donazioni pubbliche, che presentano oscillazioni più rilevanti sia nelle fasi di crescita che in quelle di diminuzione. Nel 2010 i donatori privati hanno incrementato le donazioni in assistenza umanitaria del 13% rispetto all'anno precedente, laddove i paesi donatori sono cresciuti solo del 7%. In assenza di catastrofi con ampia eco mediatica, nel 2011 e 2012 i fondi privati sono calati in modo più che proporzionale rispetto ai contributi pubblici. Ci si può quindi ragionevolmente aspettare una nuova crescita nel biennio 2013-2014 in risposta al tifone Haiyan che ha colpito le Filippine e alla perdurante crisi siriana.

Grafico 1.5 – Rapporto tra donazioni private e assistenza umanitaria globale nel periodo 2008-2012 (in miliardi di dollari)

Fonte: elaborazione AGIRE su dati GHA



6 Rogerson, A., Hewitt, A., & Waldenberg, D., *The international aid system 2005-2010: Forces for and against change*, Overseas Development Institute, London, 2004.

7 A. Fuchs, N. Klann, *Emergency Aid 2.0*, dicembre 2012, p. 2 ([www.princeton.edu/politics/about/file-repository/public/FUCHS-KLANN-Emergency-Aid.pdf](http://www.princeton.edu/politics/about/file-repository/public/FUCHS-KLANN-Emergency-Aid.pdf)).

8 La più completa e aggiornata analisi della componente privata dell'assistenza umanitaria globale è contenuta in C. Stirk, *Humanitarian Assistance from non State Donors. What is it worth?*, Development Initiatives, Aprile 2014. Si rimanda a questo rapporto per tutti gli approfondimenti relativi al comportamento dei donatori non istituzionali e al ruolo di ONG, agenzie ONU e movimento della Croce Rossa Internazionale nella raccolta dei fondi privati.

9 Si consideri tuttavia che questi dati rappresentano stime per difetto: come si osserverà nella nota metodologica, non esiste una base dati centralizzata delle donazioni private e le statistiche sono basate su semplici analisi empiriche dei bilanci delle principali organizzazioni del settore.

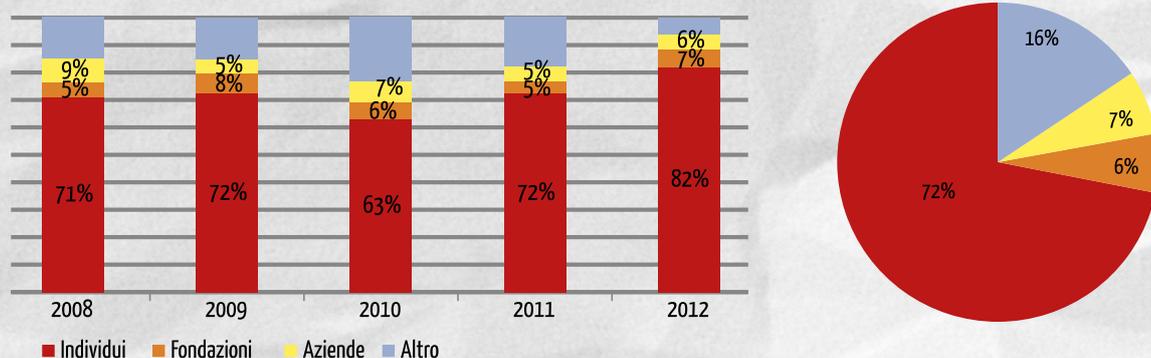
L'analisi della composizione dell'assistenza umanitaria privata nel periodo 2008-2012 fa emergere come, in media, circa il 72% delle donazioni provenga da singoli individui. Nel 2012, questa componente è cresciuta sino a raggiungere addirittura l'82% del totale dei fondi privati. I principali destinatari delle donazioni individuali sono le ONG, soprattutto a causa delle dinamiche di fiducia e accountability che esse riescono a ingenerare nei confronti del largo pubblico in situazioni di emergenza. Si stima che il 90% della raccolta fondi privati delle ONG sia riferibile agli individui, laddove questa percentuale si riduce al 40% circa per le agenzie delle Nazioni Unite<sup>10</sup>.

Decisamente inferiore il contributo delle aziende sul totale delle donazioni private che nel periodo 2008-2012 avrebbero erogato circa 1,1 miliardi di dollari. La stima tiene in considerazione solo le donazioni in denaro o quelle in beni e servizi cui è stato assegnato un valore finanziario: il contributo del settore corporate potrebbe di conseguenza essere molto più importante. Anche in questo caso, le ONG hanno intercettato la quota maggiore di donazioni, anche se le Agenzie delle Nazioni Unite stanno rapidamente recuperando terreno<sup>11</sup>. Vale la pena almeno menzionare l'evoluzione del ruolo delle imprese private nel settore umanitario, che ha ormai superato i limiti dell'approccio filantropico per sperimentare modalità di partnership avanzate che presentano ampie potenzialità e al tempo stesso pongono nuove problematiche su temi etici e operazionali, nonché sul rischio di conflitti di interessi<sup>12</sup>. Venendo infine alle fondazioni private, nel periodo 2008-2012 queste hanno erogato circa il 6% dell'assistenza umanitaria privata<sup>13</sup>. I dati disponibili evidenziano come in questa categoria compaiano i donatori privati più generosi, a partire dalla Bill and Melinda Gates Foundation che nel periodo 2009-2013 ha erogato in assistenza umanitaria più di 51 milioni di dollari<sup>14</sup>.

Il grafico che segue riassume la composizione dell'assistenza umanitaria privata per tipologia di donatore. Come abbiamo già notato, emergono soprattutto due elementi. Innanzitutto il contributo dei singoli individui, che con una media sul periodo pari al 72% del totale rappresentano indiscutibilmente il vero cardine dell'assistenza umanitaria privata. Ma l'elemento forse più inatteso è il ruolo piuttosto marginale di aziende e fondazioni private che insieme non arrivano a totalizzare il 15% delle donazioni indirizzate ai programmi di assistenza umanitaria<sup>15</sup>.

Grafico 1.6 – Assistenza umanitaria per tipologia di donatore 2008-2012 (in valori percentuali)

Fonte: elaborazione AGIRE su dati GHA



10 Per quanto riguarda il movimento della Croce Rossa Internazionale, gli unici dati disponibili evidenziano che il 75% circa delle donazioni private proviene dalle 189 Società nazionali di Croce Rossa e Mezza Luna Rossa. Non è possibile, dai dati disponibili, identificare i donatori privati, ma è realistico aspettarsi che una quota considerevole di questi fondi provenga da singoli individui. Nel 2011, il team di ricerca del GHA completò un'analisi su 7 società nazionali ed evidenzia che nel periodo 2010-2011 circa il 41% dei fondi proveniva da singoli individui.

11 Nel 2008, le Nazioni Unite ricevevano dalle aziende meno dell'1% dei fondi per assistenza umanitaria. Nel 2012, questa componente è cresciuta addirittura al 15%. Solo nel 2012, UNHCR ha ricevuto più di 20 milioni di dollari dalla Fondazione Ikea.

12 Si rimanda al progetto di ricerca dell'Overseas Development Institute (*Humanitarian crises, emergency preparedness and response: the roles of business and the private sector*) all'indirizzo: <http://www.odi.org.uk/projects/2738-humanitarian-private-sector-engagement>. Di particolare interesse gli studi di caso su Giordania, Haiti, Kenya e Indonesia.

13 Esiste una certa sovrapposizione tra le fondazioni e le aziende private. Le fondazioni a cui si fa qui riferimento sono enti di erogazione non direttamente affiliate a compagnie private (la Fondazione Ikea, ad esempio, è stata considerata alla stregua di un'azienda).

14 Seguono in classifica la Qatar Charity con 45 milioni di dollari e la Khalifa Bin Zayed Al Nahayan Foundation con 40 milioni.

15 La valutazione rischia di risentire notevolmente delle già segnalate difficoltà nella raccolta di informazioni attendibili e complete. Peraltro le suddivisioni percentuali sono state calcolate dal team del GHA sulla base di un campione certo di dati sull'assistenza umanitaria privata (i dati aggregati sono stimati). La voce "Altro" comprende importi di assistenza umanitaria privata non immediatamente riferibili a una categoria di donatori, tra cui una componente importante riguarda le donazioni raccolte dalle società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa.

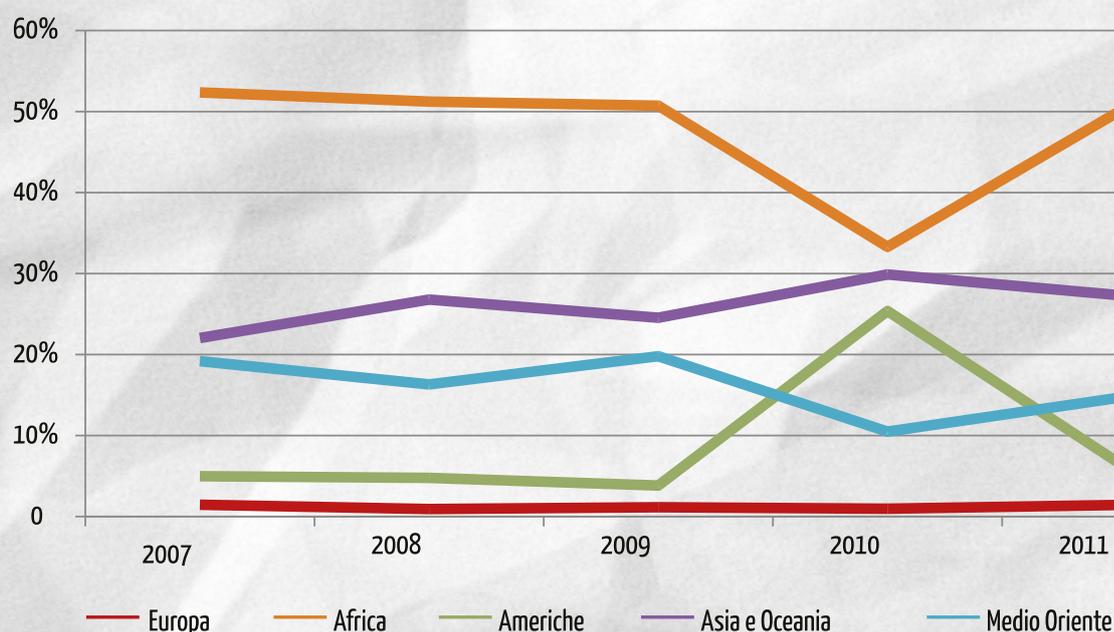
Un ulteriore elemento di particolare rilievo è la maggiore propensione dei donatori privati a finanziare la risposta umanitaria a catastrofi naturali di rilevante impatto, laddove il livello di attenzione e la generosità tendono a diminuire in modo particolare su conflitti armati e crisi di lunga durata. Un'evidenza empirica di questa caratteristica si ricava analizzando i risultati degli appelli di raccolta fondi lanciati, dal 2009 ad oggi, dal DEC - Disasters Emergency Committee<sup>16</sup>. Se per gli appelli relativi ai conflitti armati la raccolta media si è attestata intorno ai 26 milioni di euro, per le catastrofi naturali la media è stata di oltre 83 milioni.

## DOVE VANNO GLI AIUTI?

Un dato particolarmente interessante è quello che fornisce indicazioni in merito alla destinazione regionale degli aiuti umanitari. Capire infatti quali sono le aree del mondo meglio assistite consente di comprendere quali siano le crisi umanitarie più "sentite" dalla comunità internazionale e di conoscere la percezione delle emergenze da parte dei donatori privati, che esprimono il proprio interesse attraverso le donazioni. Nel periodo 2007-2011, l'Africa sub sahariana è la regione ad aver ricevuto la percentuale maggiore di aiuti (46%), staccando di molto l'Asia (26%) e il Medio Oriente (16%), che nello stesso arco temporale si sono alternate nella posizione di seconde e terze aree di destinazione degli aiuti. Da segnalare il picco che ha interessato nel 2010 le Americhe, provocando una riduzione dei fondi destinati all'Africa a vantaggio prevalentemente degli interventi ad Haiti.

Grafico 1.7 – Assistenza umanitaria per aree geografiche nel periodo 2007-2011 (in valori percentuali)

Fonte: elaborazione AGIRE su dati GHA



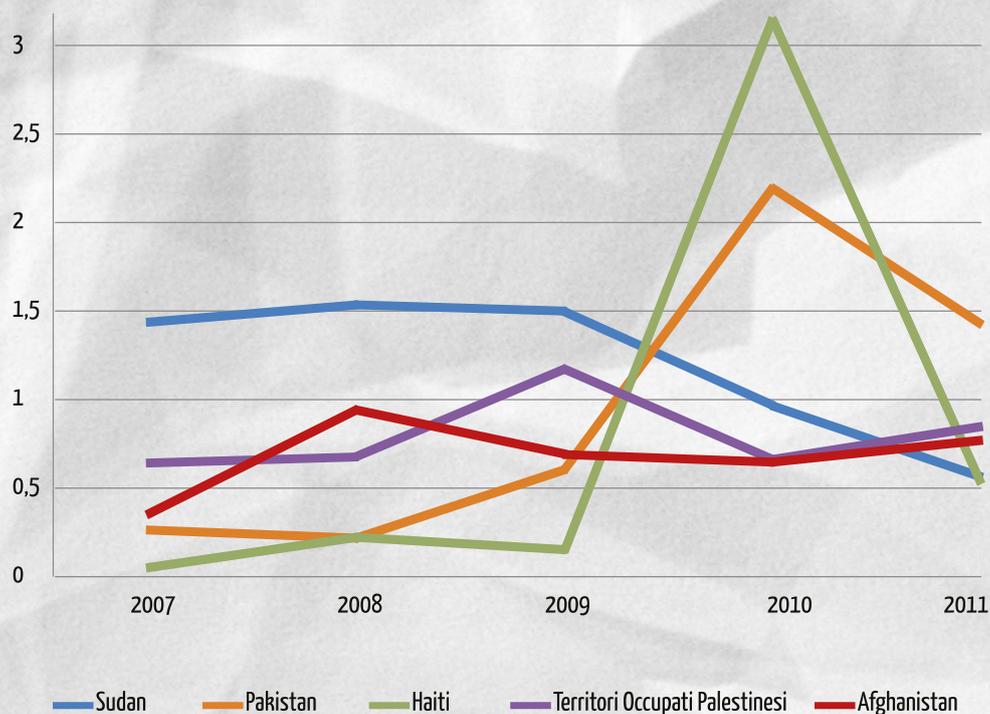
Queste tendenze sono confermate peraltro dai dati dello stesso periodo ma relativi alla distribuzione degli aiuti verso i paesi destinatari. Sebbene il Sudan rimanga il paese che nel quinquennio 2007-2011 ha attratto l'importo maggiore di aiuti (6 miliardi di dollari), nel 2010 e 2011 la prima posizione è stata occupata rispettivamente da Haiti e Pakistan. Di particolare rilievo la concentrazione dei fondi su Haiti, che nel 2010 ha ottenuto 3,15 miliardi di dollari, la cifra più alta mai ricevuta da un singolo paese nel quinquennio in esame.

<sup>16</sup> Si tratta dell'equivalente di AGIRE nel Regno Unito. Nato nel 1963, riunisce attualmente 13 ONG inglesi. Nel corso degli ultimi 10 anni, ha raccolto più di 1,6 miliardi di dollari per la risposta alle principali emergenze umanitarie.

Mentre la Somalia ha conosciuto la più importante crescita di aiuti dal 2010 al 2011 (+851 milioni di dollari), Haiti ha visto ridursi nello stesso periodo l'assistenza umanitaria di ben 2,6 miliardi di dollari.

Grafico 1.8 – Assistenza umanitaria per paesi destinatari nel periodo 2007-2011 (in miliardi di dollari)

Fonte: elaborazione AGIRE su dati GHA



## I CANALI DI EROGAZIONE

I flussi di aiuti umanitari possono raggiungere le popolazioni colpite da disastri attraverso una molteplicità di canali. Quello bilaterale prevede che il contributo sia direttamente destinato al governo del paese colpito. Utilizzando invece il canale multilaterale, il trasferimento degli aiuti passa attraverso un'agenzia o un fondo delle Nazioni Unite. Viceversa il donatore può scegliere di indirizzare le proprie risorse attraverso una ONG (internazionale o locale) o il movimento della Croce Rossa Internazionale<sup>17</sup>.

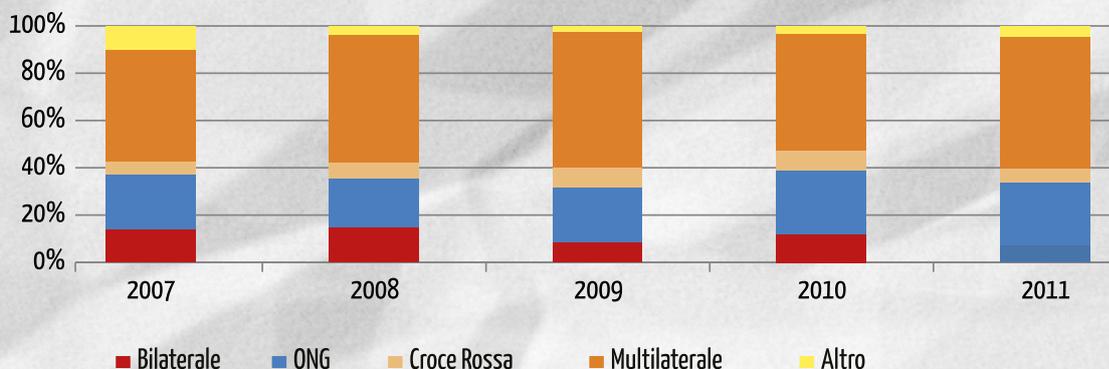
Nel periodo 2007-2011, più della metà (53%) dell'assistenza umanitaria globale è stata indirizzata alle Agenzie e ai Fondi multilaterali (di cui tratteremo a breve). Il 24% degli aiuti è stato invece gestito dalle ONG: la quota più importante è stata indirizzata a organizzazioni aventi la stessa nazionalità del paese donatore.

Il canale bilaterale – che pure comprende la gestione diretta degli aiuti da parte dei paesi donatori, dietro autorizzazione del governo beneficiario – riguarda mediamente l'11% dell'assistenza globale. In coda il movimento della Croce Rossa e Mezza Luna Rossa Internazionale, che gestisce circa il 7% dei volumi complessivi.

<sup>17</sup> Si noti che il canale di riferimento si riferisce sempre esclusivamente al primo intermediario, che assume la responsabilità di rendicontare al donatore l'utilizzo delle risorse. E' poi praticamente impossibile garantire una tracciabilità completa delle risorse sui diversi canali: ad esempio, molti dei fondi che i governi destinano sul multilaterale alle agenzie delle Nazioni Unite vengono da queste affidate nell'implementazione a ONG o componenti di Croce Rossa operative sul terreno.

Grafico 1.9 – Canali di erogazione dell'assistenza umanitaria nel periodo 2007-2011 (in valori percentuali)

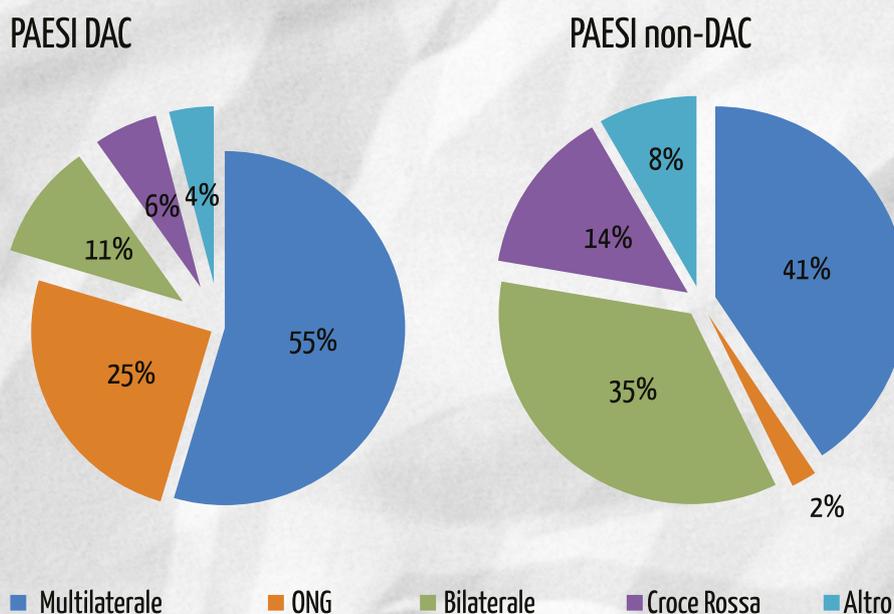
Fonte: GHA su dati OCSE/DAC e UNOCHA FTS



Sempre in tema di distribuzione sui canali di erogazione, abbiamo già osservato poco sopra il comportamento particolare dei donatori privati (che tendono a concentrare gli aiuti sulle ONG e, in minima parte, su Nazioni Unite e Croce Rossa). Vediamo ora in due grafici a torta le differenze di comportamento tra paesi DAC e paesi non-DAC. Il primo aspetto caratteristico riguarda la fiducia nel canale multilaterale delle Nazioni Unite: è molto alta nei donatori tradizionali (55% dei fondi), piuttosto bassa nei paesi non-DAC (41%). Si può poi evidenziare una bassissima propensione dei nuovi donatori a utilizzare il settore non-governativo, che viene sostituito da iniziative dirette sul canale bilaterale e da un maggiore sostegno del movimento della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa.

Grafico 1.10 – Canali di erogazione per tipologia di donatori (DAC e non-DAC) nel periodo 2007-2011

Fonte: GHA su dati OCSE/DAC e FTS/UNOCHA.



## Il ruolo dei militari

Oltre a quelli già analizzati, nell'ultimo decennio è emerso un nuovo canale per l'assistenza umanitaria, rappresentato da forze armate e agenzie di difesa. Questa tendenza è in larga parte motivata dalla capacità logistica degli eserciti che, più delle agenzie civili, sono spesso in grado di fornire una risposta efficace ai disastri su larga scala. Anche il mandato allargato delle operazioni di peacekeeping di nuova generazione, con sempre più funzioni di natura civile, ha spinto i militari a occuparsi di compiti un tempo assegnati unicamente alle organizzazioni civili. Nell'ambito della cosiddetta "guerra al terrore", questa tendenza è degenerata in un vero e proprio "umanitarismo militare" che ha spesso finito per compromettere lo spazio umanitario, l'applicazione dei principi d'imparzialità e indipendenza e, in ultimo, la stessa sicurezza degli operatori civili.

E' piuttosto complesso stimare la quota di assistenza umanitaria veicolata attraverso le forze militari. Tipicamente i budget di spesa militare sono gestiti in capitoli di bilancio che non hanno a che fare con l'aiuto internazionale, le componenti di assistenza umanitaria sono spesso costituite da contribuzioni in-kind e, infine, il livello di trasparenza generale nel settore non favorisce la disponibilità di informazioni pubbliche. Nel periodo 2007-2011, si stima che circa 1,5 miliardi di dollari di assistenza umanitaria siano stati gestiti dalle forze armate di vari paesi (i primi in classifica sono gli USA, l'Australia, la Spagna, il Canada e l'Austria).

Ben il 30% di questi aiuti ha riguardato l'intervento dell'esercito americano ad Haiti: altri paesi particolarmente interessati da questo tipo di operazioni sono stati Afghanistan, Iraq, Libano, Pakistan e Ciad.

## I Pooled Funds

A partire dal 2005, Nazioni Unite e agenzie umanitarie hanno iniziato a sviluppare nuovi meccanismi di finanziamento per velocizzare efficacia e tempi di risposta alle emergenze umanitarie. I Pooled Funds (fondi comuni) permettono un maggiore coordinamento nella gestione del sistema degli aiuti, aiutano ad assicurare una distribuzione degli aiuti coerente con le priorità effettive e, infine, facilitano la partecipazione di quei donatori che hanno la volontà ma non gli strumenti analitici e tecnici per allocare al meglio i loro contributi.

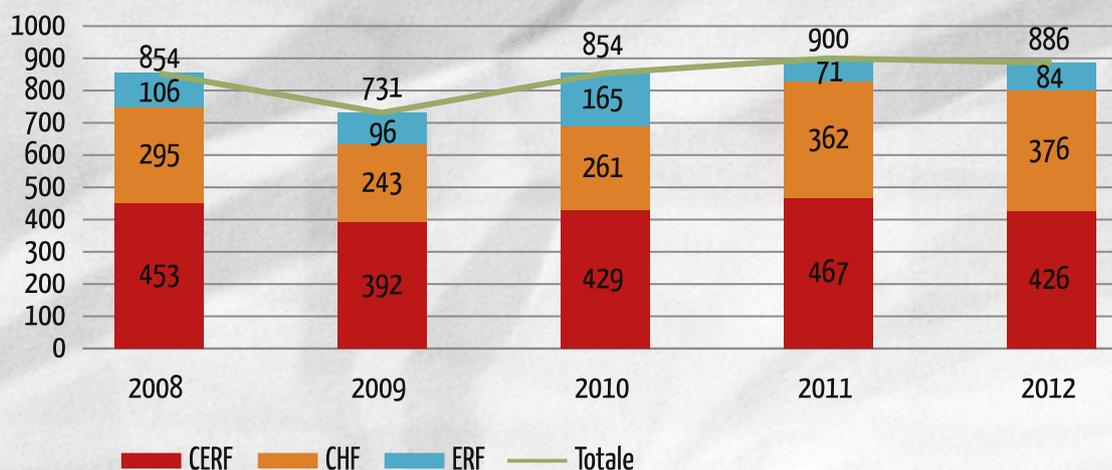
In ambito umanitario, esistono 3 tipologie di fondi in comune: il CERF – Central Emergency Response Fund, i CHF – Common Humanitarian Funds e gli ERF – Emergency Response Funds. Il primo è un fondo globale che finanzia prevalentemente interventi salva-vita nella fase iniziale di un'emergenza. Un terzo delle risorse a dono sono dedicate a sostenere attività di risposta in crisi sotto-finanziate. Il fondo viene alimentato ogni anno con contributi volontari di governi, aziende, fondazioni e privati individui. I CHF sono invece gestiti su base nazionale e tipicamente servono per finanziare progetti inclusi in un piano umanitario delle Nazioni Unite<sup>18</sup>. Anche gli ERF sono istituiti a livello nazionale, in particolare in quei paesi in cui le Nazioni Unite non hanno avviato un piano umanitario e che non partecipano regolarmente al meccanismo degli appelli<sup>19</sup>.

18 Attualmente i CHF sono attivi in Afghanistan, RDC, Sudan, Repubblica Centrafricana, Somalia e Sud Sudan.  
19 I paesi in cui è attivo un ERF sono Afghanistan, Colombia, RDC, Etiopia, Haiti, Indonesia, Kenya, Myanmar, Territori Palestinesi, Pakistan, Siria, Yemen e Zimbabwe.

Nel periodo 2008-2011, i Pooled Funds hanno ricevuto in media circa il 5% dell'assistenza umanitaria globale. Il CERF si è aggiudicato poco più della metà dei fondi messi in comune, mentre i CHF e gli ERF hanno gestito rispettivamente il 36% e il 12% del totale<sup>20</sup>.

Grafico 1.11 - Allocazione ai fondi umanitari nel periodo 2008-2012 (in milioni di dollari)

Fonte: GHA su dati UNOCHA FTS e CERF



## I FONDI SONO SUFFICIENTI?

Dopo aver fornito un quadro articolato del sistema internazionale degli aiuti, sia dal punto di vista dei volumi trasferiti che delle modalità di erogazione, è necessario interrogarsi se le risorse messe a disposizione dai donatori siano sufficienti o meno a soddisfare i bisogni rilevati dalle agenzie umanitarie. Un modo semplice ma efficace per farlo è quello di utilizzare il grado di risposta dei donatori agli appelli di raccolta fondi che vengono periodicamente lanciati e che identificano la scala dei bisogni umanitari per le più importanti emergenze<sup>21</sup>.

Il grafico 1.12 mostra l'andamento degli appelli di emergenza nel periodo 2008-2013 e ci consente di avere una panoramica delle risorse che sono mancate alla conta rispetto a quelle richieste dalle agenzie umanitarie. Com'era ovvio attendersi, la tendenza dei fondi richiesti dagli appelli segue in modo del tutto speculare le dinamiche dell'assistenza umanitaria globale: volumi in crescita con picco nel 2010, riduzione nel 2011 e 2012. Se si analizzano però le percentuali dei fondi mancanti su quelli richiesti, in questo caso la linea di tendenza è tutta orientata in senso negativo. Negli ultimi anni, i donatori hanno avuto difficoltà sempre maggiori a colmare il divario tra i bisogni rilevati e i fondi effettivamente disponibili. In particolare, il 2012 ha il triste primato di essere nell'ultimo decennio l'anno in cui è più rilevante il gap tra risorse necessarie e fondi erogati: sono mancati all'appello almeno 3,5 miliardi di dollari. Un altro elemento di particolare rilievo è il nuovo picco del 2013, che segnala un

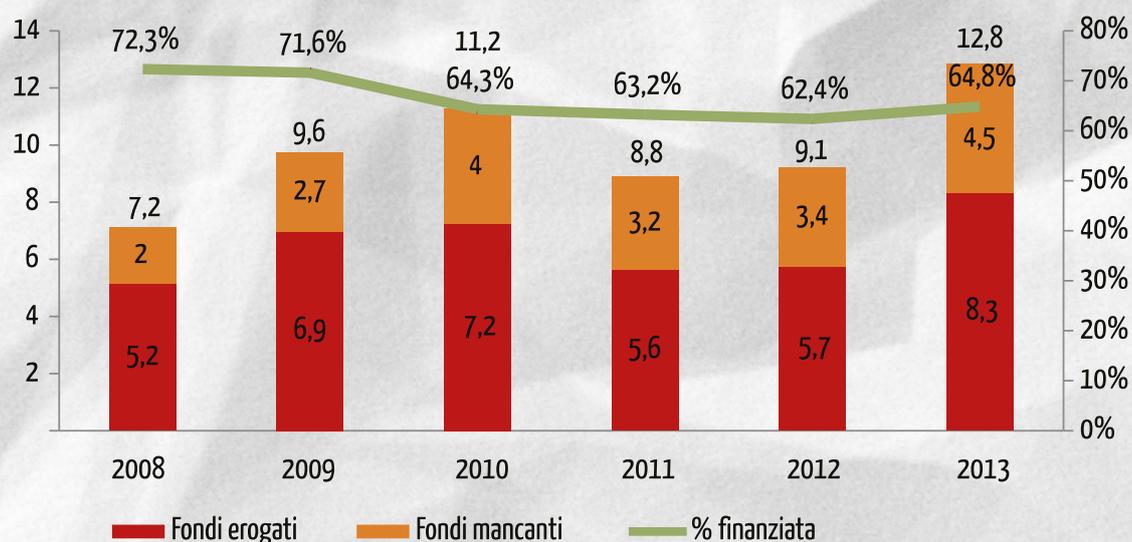
<sup>20</sup> Per un'analisi più dettagliata delle allocazioni, si veda UNOCHA, *Global Overview of 2012 Pooled Funding*. CERF, CHFs and ERFs, febbraio 2013. Il rapporto è disponibile in versioni periodicamente aggiornate sul sito dell'FTS (<http://fts.unocha.org>).

<sup>21</sup> Gli appelli lanciati dalle Nazioni Unite nell'ambito del CAP - Consolidated Appeals Process sono di due diverse tipologie. I Consolidated Appeals, pubblicati nel mese di novembre, riguardano attività pianificate per l'anno successivo e sono utilizzati soprattutto per scenari di post-conflitto (dove i bisogni sono abbastanza facilmente individuabili). I Flash Appeals sono invece lanciati a seguito di un disastro e rappresentano uno strumento di fundraising per ricercare la necessaria copertura finanziaria per gli interventi di prima emergenza. Tutti gli appelli vengono generalmente aggiornati a metà anno, per tenere conto delle variazioni dei bisogni individuati e degli interventi programmati. L'analisi contenuta in questa sezione tiene anche in considerazione gli appelli gestiti da altre organizzazioni che, pur non considerate all'interno dei CAP, rientrano nelle statistiche elaborate dal FTS di OCHA: si tratta prevalentemente di appelli lanciati congiuntamente da governi nazionali e Nazioni Unite.

aumento mai riscontrato dei bisogni di assistenza umanitaria rilevati dal CAP<sup>22</sup>: poiché l'aumento riguarda anche i fondi erogati, occorrerà attendere i dati sui volumi di assistenza umanitaria globale per comprendere se il 2013 sarà effettivamente segnato da una nuova inversione di tendenza dei valori assoluti<sup>23</sup>.

Grafico 1.12 – Finanziamento degli appelli umanitari nel periodo 2008-2013 (in miliardi di dollari e valori percentuali)

Fonte: elaborazione AGIRE su dati UNOCHA FTS



22 La richiesta è dovuta essenzialmente ad alcuni appelli di particolare rilievo: 3 miliardi per il piano regionale per l'accoglienza dei rifugiati siriani; 1,4 per l'emergenza in Siria; 1,3 per la Somalia; 1,1 per il Sud Sudan.

23 Va tuttavia segnalato che i dati provvisori degli appelli 2014 indicano un'ulteriore crescita della richiesta a quasi 17 miliardi di dollari. Ciò indica non solo un aumento dei bisogni umanitari, ma è probabilmente anche l'indicatore di una positiva propensione delle agenzie umanitarie a inglobare sempre più progetti all'interno della pianificazione congiunta dei CAP.

## NOTA METODOLOGICA

*I dati sull'assistenza umanitaria internazionale su cui è costruito il primo capitolo sono ricavati principalmente dalle analisi del centro studi inglese Development Initiatives, che dal 2000 pubblica il rapporto "Global Humanitarian Assistance" (GHA)<sup>1</sup>.*

*In termini generali, le statistiche sull'assistenza umanitaria pubblica vengono elaborate a partire da due fonti principali: 1) il database dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), che riporta la spesa umanitaria dei 26 paesi aderenti al DAC (Development Assistance Committee); 2) il database del Financial Tracking System (FTS) di OCHA, che riporta i flussi di assistenza umanitaria che i paesi donatori decidono di comunicare alle Nazioni Unite.*

*I dati sui paesi DAC estratti dal database OCSE comprendono la spesa umanitaria erogata attraverso le ONG, i trasferimenti multilaterali alle Agenzie delle Nazioni Unite e ai fondi dedicati, la partnership pubblico-privato e la cooperazione bilaterale con i governi. Non vengono tuttavia presi in considerazione altri trasferimenti – come i contributi alle agenzie ONU con mandato umanitario oppure, per i paesi membri UE, la spesa umanitaria delle Istituzioni Europee – che pure costituiscono un contributo "indiretto" dei paesi donatori. Per analizzare l'assistenza umanitaria totale dei paesi DAC, pertanto, si fa riferimento al dato aggregato elaborato dal GHA, che ricomprende sia i contributi diretti riportati dal database OCSE che gli altri trasferimenti multilaterali (alle agenzie umanitarie e all'Unione Europea). L'assistenza umanitaria totale dei paesi DAC è espressa in dollari, a prezzi costanti 2011. Al Financial Tracking System di OCHA, a sua volta elaborato all'interno del rapporto GHA, si è invece fatto ricorso per ricavare i dati relativi ai donatori che abbiamo definito "non-DAC" (in dollari, a prezzi correnti 2013).*

*Non esistono dati ufficiali sull'assistenza umanitaria erogata dai privati (cittadini, aziende, fondazioni). Ci sono sistemi di raccolta su base nazionale, che utilizzano metodologie differenti e che impediscono un'aggregazione corretta dei dati. Nel capitolo si fa riferimento alle stime elaborate dal team di ricerca del GHA, che ha pubblicato nel 2014 un rapporto aggiornato sui donatori umanitari non-statali<sup>2</sup>. I dati sono ricavati dall'esame di bilanci e rapporti provenienti da 75 ONG umanitarie, 6 agenzie delle Nazioni Unite e Croce Rossa Internazionale (IFRC e ICRC). Le stime sono poi corrette con un fattore di aggiustamento che tiene conto dei volumi di assistenza riportati ogni anno dalle ONG all'FTS.*

*Si segnala inoltre che l'incoerenza riscontrabile nei framework temporali analizzati nei vari grafici è da attribuirsi alla diversa disponibilità dei dati di volta in volta analizzati. Si è cercato infatti, ove possibile, di mantenere fisso l'arco temporale di analisi 2008-2012. Ove però il dato 2012 non fosse un valore consolidato, si è scelto di retrodatare l'analisi al quinquennio 2007-2011. Al contrario, nei casi di disponibilità di dati consolidati relativi all'anno 2013, si è deciso di inserirli egualmente in modo da rendere l'analisi il più aggiornata possibile.*

<sup>1</sup> Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance. Report 2013*.  
<sup>2</sup> Chloe Stirk, *op. cit.*



## CAPITOLO II

### L'ASSISTENZA UMANITARIA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

Quali sono i volumi di aiuto umanitario dell'Europa? Dove sono indirizzati gli aiuti e come vengono gestiti? L'Italia può avvantaggiarsi del ruolo delle Istituzioni Europee?

### EUROPA: PRIMO DONATORE AL MONDO

Le Istituzioni Europee costituiscono un'eccezione nel panorama del sistema umanitario internazionale. Da un lato sono uno tra i più generosi donatori di aiuti, dall'altro ricevono fondi dai paesi membri dell'Unione Europea e rappresentano quindi un importante ricettore di trasferimenti multilaterali.

Dall'anno 2000, le Istituzioni Europee hanno ininterrottamente occupato la seconda posizione nella classifica dei principali donatori di assistenza umanitaria in valore assoluto, immediatamente a ruota degli Stati Uniti.

Se consideriamo invece l'Europa nel suo insieme (Stati membri e Istituzioni Europee), essa risulta di fatto il primo donatore al mondo di assistenza umanitaria: il 40% circa dei fondi globali pubblici per assistere le popolazioni colpite da disastri ed emergenze umanitarie è infatti di provenienza europea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In base ai calcoli GHA ampiamente illustrati nel primo capitolo di questo rapporto, nel 2012 le Istituzioni Europee hanno speso 1,75 miliardi di dollari di assistenza umanitaria totale. Gli Stati membri dell'UE raggiungono insieme un investimento di 5,13 miliardi, che per la metodologia di calcolo del GHA includono anche i fondi umanitari delle Istituzioni Europee.

## LA BASE GIURIDICA

Due sono le basi legali su cui si fonda l'azione umanitaria dell'Unione Europea:

\* articolo 21 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) che apre il titolo V – “Disposizioni Generali sull'Azione Esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune”, che elenca i principi e gli obiettivi che devono guidare tutte le attività dell'Unione nei paesi terzi.

\* articoli 4 e 214 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che includono l'aiuto umanitario tra le materie a competenza concorrente tra Unione e Stati membri e ne definiscono i principi di riferimento. Prima del Trattato di Lisbona, la base giuridica per gli interventi umanitari era contenuta nell'articolo 179 del Trattato della Comunità Europea.

Le disposizioni normative e regolamentari dettagliate in merito all'erogazione degli aiuti umanitari, compresi gli strumenti di finanziamento, sono definite nel Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario. Il quadro politico generale per l'assistenza umanitaria è invece delineato nel Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario<sup>1</sup>, firmato per conto dei 27 stati membri dai presidenti di Consiglio, Commissione e Parlamento Europeo nel dicembre 2007.

Il Consenso definisce la visione comune, gli obiettivi politici e i principi dell'UE per quanto attiene gli aiuti umanitari ed espone una strategia per rendere univoca e più efficace la risposta alle necessità umanitarie globali. Stabilisce valori, linee guida e considerazioni sugli aiuti umanitari e impegna l'Unione Europea e i suoi stati membri a rispettare i principi di neutralità, imparzialità e indipendenza e a fornire aiuti unicamente sulla base di esigenze concrete delle popolazioni, prescindendo da obiettivi e considerazioni politiche, economiche o militari. Il Consenso impegna inoltre l'Unione e gli Stati membri all'applicazione di principi e buone prassi sull'aiuto umanitario e a promuovere il rispetto delle leggi internazionali, in particolare quelle relative all'assistenza umanitaria e alla protezione dei rifugiati. Per mettere in pratica le disposizioni contenute nel Consenso, nel 2008 è stato adottato un Piano d'Azione quinquennale volto ad aumentare l'efficacia degli aiuti umanitari dell'Unione Europea, le sinergie con altre politiche comunitarie e a rafforzare il sistema di risposta internazionale, piano che ha indotto lo sviluppo di diverse politiche settoriali umanitarie.

---

<sup>1</sup> Cfr. *Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione Europea. Consenso Europeo sull'aiuto umanitario*, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C25/1, 30 gennaio 2008.

## Le fonti di finanziamento

La Direzione Generale ECHO<sup>2</sup> è responsabile delle maggior parte delle risorse allocate dal budget europeo per gli interventi di assistenza umanitaria e, dal 2010, di protezione civile. Le fonti di finanziamento sono il Bilancio Generale dell'Unione Europea e il Fondo Europeo di Sviluppo.

Per quanto riguarda il Bilancio UE, le risorse per l'assistenza umanitaria sono incluse in due titoli all'interno della Sezione III, relativa alle entrate e alle uscite della Commissione (cd "bilancio operativo"). Il titolo 23 (Assistenza Umanitaria e Protezione Civile) include i capitoli di spesa ordinaria che comprendono:

- finanziamento delle operazioni umanitarie; attività di aiuto alimentare (dal 2007);
- supporto alle operazioni e preparazione ai disastri;
- protezione civile all'interno e all'esterno dell'Unione Europea;
- spese di supporto.

Il titolo 40 (Riserve) comprende invece una specifica linea di bilancio, denominata "Riserva per aiuti d'emergenza", a cui ECHO può attingere per rispondere rapidamente e con efficacia a disastri e situazioni di crisi che non possono essere previste in anticipo.

In caso di necessità, l'accesso al fondo di riserva è regolamentato attraverso un accordo trilaterale tra Commissione, Consiglio e Parlamento che autorizza il trasferimento di risorse alle rilevanti linee del bilancio europeo.

Il Fondo Europeo di Sviluppo (FES) rappresenta invece lo strumento principale attraverso cui l'Europa realizza la politica di cooperazione allo sviluppo verso i paesi del gruppo ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), sulla base dall'accordo di partenariato firmato a Cotonou nel 2000. Nonostante le ripetute sollecitazioni della Commissione<sup>3</sup>, il FES non rientra nel bilancio generale della Comunità ed è pertanto finanziato direttamente dagli Stati membri. In quanto "fondo extra-budget", esso dispone di regole finanziarie proprie ed è amministrato da un comitato specifico. ECHO ha accesso diretto al 25% dei fondi assegnati a ciascun paese per le necessità impreviste ("Envelope B") e, in caso di bisogno, può ricevere dalla Commissione Europea le rimanenti risorse. In aggiunta, possono essere utilizzate anche somme inizialmente allocate alle iniziative regolari di sviluppo ("Envelope A"), laddove le condizioni di emergenza non ne rendano possibile l'utilizzo e consentano al contrario di avviare i programmi per collegare gli interventi di assistenza umanitaria ai programmi di sviluppo di più lungo termine.

Oltre alle risorse previste dal bilancio generale e dal FES, ECHO può attingere a fondi aggiuntivi provenienti dall'EFTA (Associazione Europea di Libero Scambio), nonché da altre linee di bilancio riferite all'Heading 4 (Affari Esteri) del quadro finanziario pluriennale.

<sup>2</sup> ECHO (European Commission Humanitarian Office) è stato costituito nel 1992 dalla seconda Commissione Jacques Delors [Regolamento (CE) n. 1257/96], con il mandato di fornire soccorso di emergenza alle vittime di conflitti e disastri naturali nei paesi esterni all'Unione Europea. Nel 2004, ECHO è diventato Direzione Generale per l'Aiuto Umanitario; nel 2010 ha integrato anche la Protezione Civile allo scopo di garantire un migliore coordinamento nella risposta ai disastri dentro e fuori l'Unione. ECHO ha iniziato a operare con circa 40 dipendenti, ma dispone oggi di uno staff di 300 persone nella sede di Bruxelles e più di 400 esperti in servizio nei suoi 44 uffici locali.

<sup>3</sup> Si veda in particolare la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo dell'8 ottobre 2003, *Towards the full integration of cooperation with ACP countries in the EU budget*, COM(2003)590 (non pubblicata nell'Official Journal).

La tabella che segue offre un quadro di sintesi completo delle risorse messe a disposizione di ECHO dall'anno di fondazione fino al 2012 e provenienti dal bilancio UE e dal FES. Come si può facilmente notare, non c'è stato esercizio finanziario in cui ECHO non abbia dovuto fare affidamento alle risorse addizionali disponibili sulla Riserva prevista nel titolo 40. Dal 2010, inoltre, il bilancio disponibile supera il miliardo di euro: meno dell'1% del Bilancio UE per fornire aiuti che permettono ogni anno di portare soccorso a 120 milioni di persone.

Tabella 2.1 – Budget ECHO nel periodo 1992-2012 (in milioni di euro)  
Fonte: ECHO

Anno	Bilancio UE (1)					Totale da Bilancio UE	FES	Total ECHO
	Programmi Umanitari + Prevenzione + EU Aid Volunteers	Aiuto Alimentare (2)	Protezione Civile (3)	Riserva Aiuti Emergenza	Altro			
1993	171,40			209,00	136,01	516,41	90,18	606,59
1994	266,00			212,00	21,20	499,20	263,77	762,97
1995	256,00			254,50	132,00	642,50	46,46	688,96
1996	321,50			324,00	13,97	659,47	10,38	669,85
1997	315,10			0,00	122,72	437,82	7,42	445,24
1998	325,10			150,00	5,11	480,21	37,39	517,60
1999	330,85			346,00	50,00	726,85	83,43	810,28
2000	471,05			0,00	21,41	492,46	2,85	495,31
2001	473,00			40,00	10,00	523,00	20,75	543,75
2002	441,85			80,00	0,00	521,85	17,48	539,32
2003	441,69			100,00	44,91	586,60	14,11	600,71
2004	490,00			0,00	28,18	518,18	52,23	570,41
2005	495,50			130,00	5,16	630,66	23,17	653,83
2006	495,73			140,00	7,56	643,29	28,06	671,35
2007	514,40	217,76		0,00	8,85	741,01	28,20	769,21
2008	528,02	223,25		177,00	10,48	938,75	0,00	938,75
2009	547,03	230,03		110,00	7,32	894,37	37,33	931,69
2010	561,36	235,10	36,50	208,88	42,88	1.084,72	50,05	1.134,77
2011	567,55	254,38	31,67	253,86	12,79	1.120,25	40,71	1.160,96
2012	591,05	251,58	27,28	224,16	179,61	1.273,68	70,68	1.344,36
TOTALE 1993-2012	8.604,17	1.412,09	95,45	2.959,41	860,16	13.931,28	924,62	14.855,90
Media annuale ultimi 3 anni	573,32	247,02	31,82	228,97	78,43	1.159,55	53,81	1.213,36

(1) Si fa qui riferimento al titolo B7-21 (linee 210A, 210,214,217,219) per l'esercizio 2003. Dal 2004 al titolo 23 (21.0104, 23.0202, 23.0203). Dal 2010 si include anche la Protezione Civile (07.04 e 19.0605)

(2) Fino al 2006, l'aiuto alimentare veniva gestito dalla DG AIDCO. L'anno successivo è stato trasferito tra le competenze della DG ECHO.

(3) Dal 2007 la Protezione Civile era implementata dalla DG ENV ed è stata trasferita alla DG ECHO nel 2010.

Il budget ECHO non esaurisce tuttavia la spesa umanitaria delle Istituzioni Europee. Una componente minoritaria di fondi viene infatti gestita dalla Direzione Generale Sviluppo e Cooperazione della Commissione. Nello specifico rientrano in questa categoria una parte dei contributi assegnati ogni anno alle agenzie delle Nazioni Unite con mandato umanitario (UNRWA, UNHCR, UNICEF e WFP)<sup>4</sup>.

4 Si noti come non tutti i contributi a WFP e UNICEF siano tecnicamente categorizzabili come assistenza umanitaria.

La tabella 2.2 ne fornisce una sintesi per il periodo 2008-2012:

Tabella 2.2 – Contributi UE ad agenzie umanitarie ONU nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

Fonte: DG EuropeAid

	UNRWA	UNHCR	UNICEF	WFP	Totale
2008	77,94	18,22	18,49	4,65	119,29
2009	161,77	4,96	13,52	64,85	245,10
2010	25,35	5,36	33,46	17,33	81,50
2011	164,46	15,80	30,80	3,93	214,98
2012	20,62	17,89	75,54	43,70	157,76
Totale	450,14	62,24	171,80	134,46	818,64

ECHO utilizza in modo sistematico tutte le risorse che le vengono messe a disposizione, esaurendo regolarmente anche i fondi di riserva previsti nel budget. Per continuare a esercitare il proprio ruolo di leader tra i donatori umanitari, nell'ultima Peer Review condotta sulle Istituzioni Europee, l'OCSE ha raccomandato di garantire una dotazione di base adeguata nel budget comunitario, ricercando contestualmente una maggiore disponibilità di fondi di riserva (con la possibilità di utilizzare eventuali giacenze negli esercizi successivi) e l'accesso ad altre risorse, inclusa la possibilità di aumentare la quota dei fondi FES oppure di costituire un meccanismo di finanziamento ad hoc nell'ambito del nuovo Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo<sup>5</sup>. La sostenibilità a lungo termine degli investimenti umanitari dell'Unione Europea è peraltro oggi al centro di un dibattito piuttosto intenso, poiché la crisi finanziaria ha messo in forte discussione la capacità (e volontà) degli stati membri di rispettare fino in fondo gli impegni finanziari assunti<sup>6</sup>.

5 OCSE/DAC, European Union. Peer Review 2012, p. 93. Si consideri peraltro che, anche in attuazione a queste raccomandazioni, nella definizione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 sono state introdotte modifiche al Fondo Europeo per lo Sviluppo, allo Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo e allo Strumento per la Stabilità, proprio con l'obiettivo di favorire un migliore coordinamento tra le attività di cooperazione e di assistenza umanitaria delle Istituzioni Europee.

6 Nel marzo 2014, è stato reso pubblico il deficit finanziario dell'Unione Europea in ambito umanitario, pari a quasi la metà del budget annuale. La carenza di risorse ha fatto vacillare centinaia di programmi di assistenza umanitaria già avviati dai partner ECHO nei principali contesti di crisi internazionale. In base alle informazioni fornite dalla stessa ECHO, sono necessari ulteriori 400 milioni di euro per onorare gli impegni del Piano d'Azione Umanitario del 2014. Il deficit nel bilancio della Commissione è risultato dalla differenza tra le somme che gli stati membri hanno impegnato per gli aiuti umanitari e quanto hanno effettivamente erogato all'interno del quadro finanziario 2014-2020. Le più recenti comunicazioni confermano un primo stanziamento di 150 milioni da parte della Commissione e l'inserimento dei restanti 250 milioni in un emendamento al budget che verrà discusso da Consiglio e Parlamento nell'autunno 2014.

## DOVE VANNO GLI AIUTI

Entriamo ora nel merito delle modalità di utilizzo dei fondi che l'Unione Europea mette a disposizione di ECHO per i propri interventi di assistenza umanitaria.

Prendiamo innanzitutto in esame la ripartizione geografica dei fondi ECHO nel periodo 2008-2012, schematizzata nella successiva tabella 2.3. In linea con quanto già osservato a livello globale, si nota che la Commissione Europea destina più del 60% dei propri aiuti umanitari al continente africano. Un parziale e comunque provvisorio scostamento da questa tendenza si è verificato nel 2010, a causa del terremoto ad Haiti e delle alluvioni in Pakistan che hanno comprensibilmente attirato risorse verso altre regioni. Nel periodo evidenziato, il continente asiatico si è collocato al secondo posto della classifica, avendo ricevuto circa 1,1 miliardi di euro di aiuti umanitari. Seguono a ruota il Medio Oriente (751 milioni) e, con ampio distacco, l'America Latina (162), i Caraibi e Pacifico (248) e l'Europa e Caucaso (32).

Tabella 2.3 – Ripartizione geografica fondi ECHO nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

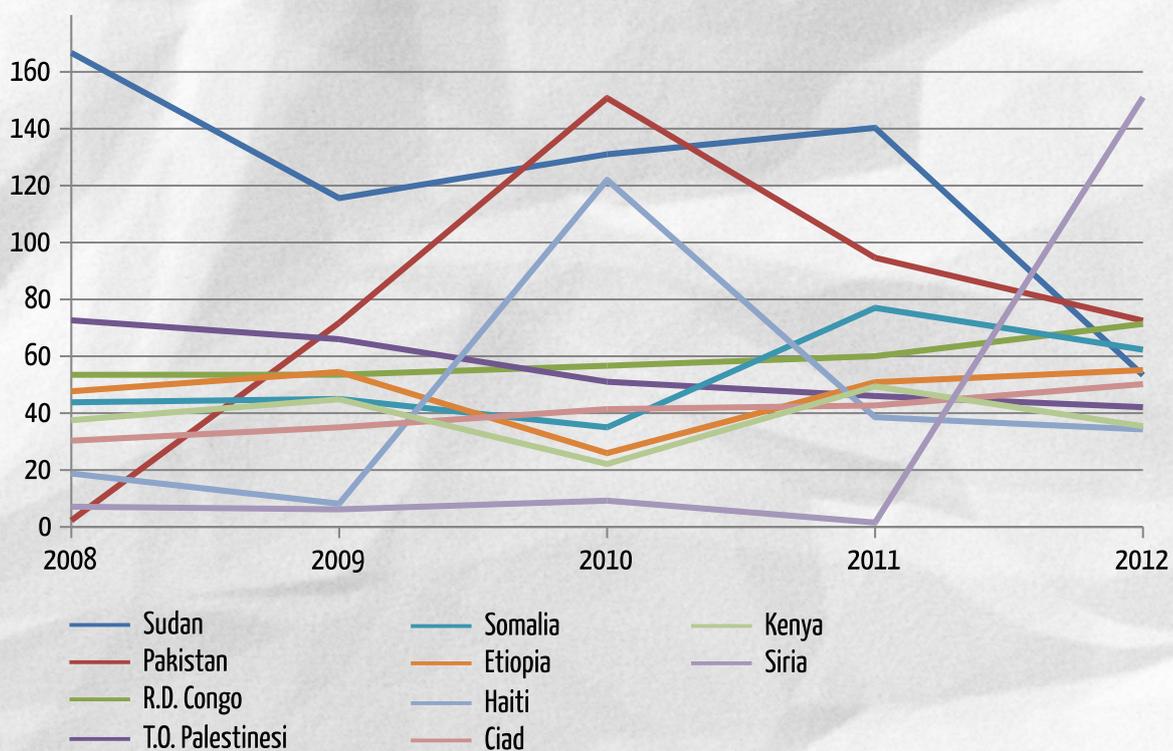
Fonte: ECHO

Regione	2008		2009		2010		2011		2012		TOTALE	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Africa	530,20	57%	489,56	53%	468,55	42%	556,46	48%	681,44	51%	2726,21	63%
Sudan e Ciad	197,00	21%	149,60	16%	169,00	15%	181,00	16%	207,00	15%	903,60	21%
Corno d'Africa	167,90	18%	173,48	19%	96,00	9%	181,33	16%	162,00	12%	780,71	18%
Africa Centrale e Meridionale	126,20	13%	115,04	12%	116,45	10%	90,13	8%	124,27	9%	572,08	13%
Africa Occidentale	39,10	4%	51,45	6%	87,10	8%	104,00	9%	188,18	14%	469,83	11%
Mediterraneo, Medio Oriente, Europa e Caucaso	144,56	15%	119,48	13%	98,00	9%	155,79	14%	264,73	20%	782,56	18%
Medio Oriente, Mediterraneo	124,86	13%	109,48	12%	96,00	9%	155,79	14%	264,73	20%	750,86	17%
Europa e Caucaso	19,70	2%	10,00	1%	2,00	0%	-	0%	-	0%	31,70	1%
Asia, America Latina, Caraibi e Pacifico	222,05	24%	250,48	27%	439,95	39%	318,38	28%	266,42	20%	1497,27	34%
Asia	166,33	18%	205,30	22%	281,45	25%	236,05	20%	198,15	15%	1087,28	25%
America Latina	34,07	4%	28,33	3%	34,50	3%	35,00	3%	30,02	2%	161,92	4%
Caraibi e Pacifico	21,65	2%	16,85	2%	124,00	11%	47,33	4%	38,25	3%	248,08	6%
Assistenza non ripartibile geograficamente	14,83	2%	38,84	4%	45,30	4%	48,24	4%	56,16	4%	203,37	5%
Supporto tecnico	25,00	3%	32,10	3%	35,00	3%	44,50	4%	48,00	4%	184,60	4%
Protezione Civile					28,06	3%	30,58	3%	24,04	2%	82,68	2%
<b>TOTALE</b>	<b>936,64</b>		<b>930,45</b>		<b>1.114,86</b>		<b>1.153,94</b>		<b>1.340,79</b>		<b>4.361,82</b>	<b>100%</b>

Il grafico successivo mostra invece l'evoluzione degli aiuti ai primi 10 paesi destinatari dei fondi umanitari di ECHO<sup>7</sup>. Si nota in particolare la crescita significativa già evidenziata degli aiuti per Haiti e Pakistan nel 2010 (che ha penalizzato soprattutto Etiopia e Kenya) e per la Siria nel 2012 (a danno soprattutto del Sudan e, in parte del Pakistan). Gli andamenti restano comunque pesantemente influenzati da alcune variazioni nel tasso di concentrazione degli aiuti ECHO su cui torneremo in seguito.

Grafico 2.1 – Primi 10 paesi destinatari fondi ECHO nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

Fonte: EDRIS



7 Nel periodo 2008-2012, la classifica risulta così composta: Sudan (606 milioni di euro), Pakistan (392), Repubblica Democratica del Congo (295), Territori Occupati Palestinesi (278), Somalia (263), Etiopia (234), Haiti (221), Ciad (199), Kenya (189) e Siria (175).

## L'AIUTO DOVE SERVE

Il processo che conduce ogni anno all'allocazione dei fondi dell'Unione Europea nei diversi paesi e regioni si basa sul cosiddetto IAF - Integrated Analysis Framework, un esercizio funzionale alla preparazione dei Piani Operativi Umanitari di ECHO e alle decisioni che vengono periodicamente assunte sulla destinazione dei fondi ai singoli paesi.

Lo IAF consente un'allocazione efficiente delle risorse in base ai bisogni umanitari rilevati e garantisce alti standard di coerenza e trasparenza al percorso decisionale adottato dalla Commissione. Il framework include un'analisi approfondita delle situazioni di crisi, realizzata prevalentemente attraverso gli strumenti del Global Vulnerability and Crisis Assessment (GVCA)<sup>1</sup> e del Forgotten Crisis Assessment (FCA)<sup>2</sup>.

Il risultato di queste analisi determina un'allocazione previsionale che viene in seguito valutata alla luce di altri fattori, tra i quali il più rilevante è l'importo globale disponibile per l'assistenza umanitaria nel successivo budget UE. Il divario tra il bilancio disponibile e i bisogni stimati in genere porta a un ridimensionamento sostanziale delle assegnazioni preliminari. Il budget disponibile non è però l'unico fattore determinante per l'attribuzione dei fondi: si prendono in considerazione, infatti, anche gli aspetti di sicurezza e le possibilità di accesso alle aree di crisi, così come le capacità operative dei partner sul campo e la presenza di altri donatori internazionali.

La Commissione è tra i pochi donatori a pubblicare i dettagli degli assessment su cui basa le allocazioni finanziarie per le crisi umanitarie in cui interviene. Questo processo virtuoso e trasparente nella definizione delle priorità è considerato come uno dei principali punti di forza di ECHO<sup>3</sup>.

1 Il *Global Vulnerability and Crisis Assessment* è un'analisi che permette di analizzare le crisi con indicatori e dati complessi, per identificarne il livello di gravità. L'indice categorizza 140 paesi sulla base di 2 criteri generali: l'esistenza di crisi recenti (causate da conflitti, disastri naturali, presenza di un largo numero di rifugiati o sfollati interni) e il grado di vulnerabilità della popolazione. L'analisi consente di definire le aree prioritarie per gli interventi di ECHO. Nel 2013 sono state così identificate 35 aree di crisi. Tra queste, 12 sono risultate in paesi estremamente vulnerabili: Repubblica Centrafricana, Chad, Repubblica Democratica del Congo, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Afghanistan, Mali, Zimbabwe, Haiti, Myanmar e Yemen.

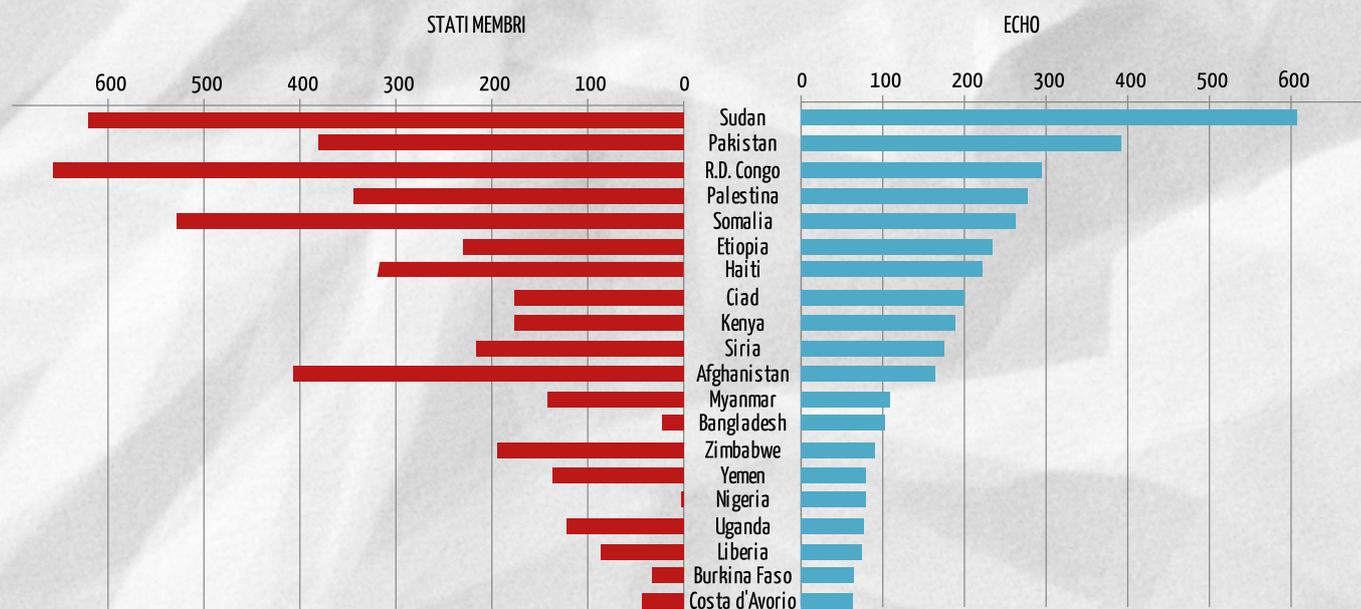
2 Il *Forgotten Crisis Assessment* permette di identificare crisi sottovalutate o ignorate dalla comunità internazionale e dai media e che necessitano di particolare attenzione. Le crisi dimenticate spesso riguardano minoranze e comunità all'interno di un paese. Nel 2013, ECHO ha evidenziato 11 crisi dimenticate, 8 delle quali già segnalate anche nelle analisi precedenti: la crisi dei rifugiati Rohingya in Bangladesh, la violenza nelle Chittagong Hill Tracts in Bangladesh; i conflitti nelle regioni di Jammu e Kashmir in India; il conflitto interno in Colombia; la crisi di sfollati nello Yemen settentrionale e il conflitto nel sud del paese; i rifugiati nel Saharawi; il conflitto nella Repubblica Centrafricana; la crisi degli sfollati nel Pakistan settentrionale. Il 15% del budget pianificato è stato attribuito a questo genere di crisi.

3 Cfr. OCSE-DAC, op. cit., p. 93 e DFID, *Multilateral Aid Review. Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations*, Londra, 2011, p.179.

Per meglio analizzare le priorità geografiche dell'intervento di ECHO, mettiamo ora a confronto la destinazione geografica degli aiuti di ECHO con l'assistenza umanitaria offerta dai paesi membri dell'Unione Europea.

Grafico 2.2 – Primi 20 paesi destinatari fondi ECHO e confronto con Stati membri nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

Fonte: elaborazione AGIRE su dati EDRIS



Il confronto evidenzia come ECHO condivida con gli stati membri UE alcune aree d'interesse (Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Pakistan, Somalia...), laddove per altre destinazioni intervengono logiche d'aiuto distinte: per esempio, l'Afghanistan è in quarta posizione nella classifica degli stati membri e solo all'undicesimo posto per ECHO, mentre il Bangladesh si colloca al tredicesimo posto per ECHO e solo al trentaquattresimo per gli stati membri. Per completare l'analisi, prendiamo ora rapidamente in esame la concentrazione degli aiuti umanitari erogati da ECHO sui paesi destinatari. Come si può notare, in ciascun anno del periodo preso in esame, poco meno di un terzo degli aiuti è stato indirizzato ai primi 3 paesi destinatari.

Nel 2010, pressoché in linea con quanto è avvenuto a livello globale, la quota erogata da ECHO ai primi 3 paesi destinatari è cresciuta in misura rilevante, soprattutto per effetto dei volumi di aiuto aggiuntivo conseguenti ai disastri naturali che hanno colpito Pakistan (151 milioni di euro) e Haiti (122 milioni di euro).

Tabella 2.4 – Concentrazione dei fondi ECHO nel periodo 2008-2012

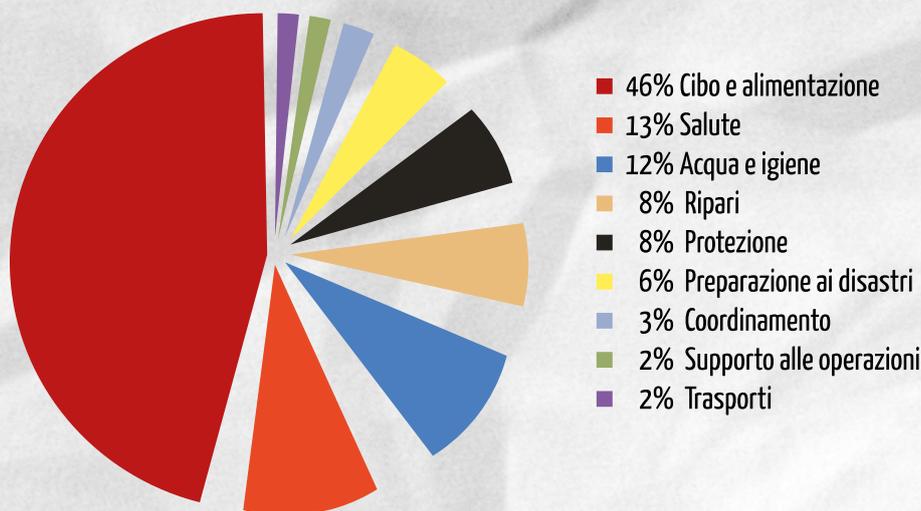
Fonte: elaborazione AGIRE su dati EDRIS

	2008	2009	2010	2011	2012	Media
Primi 3 paesi destinatari	32,7%	29,6%	38,6%	30,8%	29,0%	32,2%
Successivi 10 paesi destinatari	36,6%	42,2%	32,8%	40,2%	41,8%	38,7%
Tutti gli altri paesi destinatari	30,6%	28,2%	28,6%	29,0%	29,2%	29,1%

Per quanto riguarda la suddivisione dei finanziamenti per settore, nel 2012 la percentuale più ampia dei contributi (46%) è stata destinata al settore cibo e alimentazione: l'andamento è simile a quello degli anni precedenti e ricomprende sia gli aiuti alimentari finanziati utilizzando l'apposita linea di bilancio sia i grant concessi sulla linea di bilancio ordinaria ma dotati di una sostanziale componente di aiuto alimentare. Salute e acqua e igiene sono le altre due principali voci di spesa dell'aiuto umanitario europeo.

Grafico 2.3 -Settori di intervento degli aiuti ECHO nel 2012

Fonte: ECHO



## LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI

Come noto, ECHO non gestisce in modo autonomo programmi di assistenza umanitaria<sup>8</sup>, ma finanzia gli interventi di una rete di circa 200 partner, selezionati tra: a) organizzazioni non governative<sup>9</sup>; b) organizzazioni internazionali<sup>10</sup>; c) agenzie delle Nazioni Unite<sup>11</sup>. Anche le agenzie specializzate degli Stati membri possono essere considerate come partner di ECHO.

Nel 2012, il 47% del budget a disposizione di ECHO è stato gestito da 118 ONG partner, il 44% da 15 agenzie delle Nazioni Unite e il 9% da 3 organismi inter-governativi. I contratti di finanziamento ammontano mediamente a circa 1,4 milioni di euro, una cifra superiore del 10% all'anno precedente. Nel dettaglio, i contratti con le agenzie ONU sono pari mediamente a 2,6 milioni di euro, mentre quelli con le organizzazioni internazionali valgono circa 2 milioni; 1 milione è lo standard per le ONG. Il grafico 2.4 evidenzia le percentuali di allocazione nel periodo 2008-2012 e la percentuale di allocazione media per ciascuna categoria di partner. Si consideri che l'importante destinazione di fondi alle Nazioni Unite nel 2008 è dovuta all'aumento dei prezzi del cibo in quell'anno e ai necessari investimenti in programmi di aiuto alimentare gestiti prevalentemente dal Programma Alimentare Mondiale.

<sup>8</sup> In realtà la gestione diretta è contemplata dagli articoli 8 e 9 del Regolamento del Consiglio n. 1257/96 del 20 giugno 1996, ma ECHO ha per prassi preferito affidarsi alle agenzie partner, considerate meglio equipaggiate a realizzare programmi di assistenza umanitaria. L'unico programma a gestione diretta che ha avuto una certa continuità è il servizio di voli umanitari "ECHO Flight", per il trasporto di persone e beni in contesti insicuri e non serviti da compagnie aeree commerciali.

<sup>9</sup> Il lavoro con le ONG è regolamentato da *Accordi Quadro di Partenariato (FPA – Framework Partnership Agreement)* che definiscono i principi della collaborazione e contengono le disposizioni legali applicabili alla gestione delle operazioni umanitarie finanziate da ECHO. Il primo Accordo Quadro è entrato in vigore nel 1993, il secondo nel 1998, il terzo nel 2003, il quarto nel 2008 e il quinto nel 2014. Attualmente l'FPA con ECHO è siglato da 170 ONG, di cui 14 sono italiane.

<sup>10</sup> ECHO ha sottoscritto Accordi Quadro di Partenariato con 3 organizzazioni internazionali: il Comitato Internazionale della Croce Rossa, la Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

<sup>11</sup> La cooperazione in ambito umanitario tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite è governata da un Accordo Quadro Finanziario e Amministrativo (FAFA – Financial and Administrative Framework Agreement) concluso nel 2003 e che attualmente coinvolge 18 agenzie delle Nazioni Unite.

## Protezione civile e volontari

Considerata la specificità di questo rapporto, l'analisi si è soffermata in modo particolare sul ruolo dell'Europa come donatore umanitario. E' tuttavia opportuno almeno menzionare che il mandato umanitario dell'Unione Europea ricomprende altre due strutture, entrambe recentemente modificate a seguito di proposte legislative.

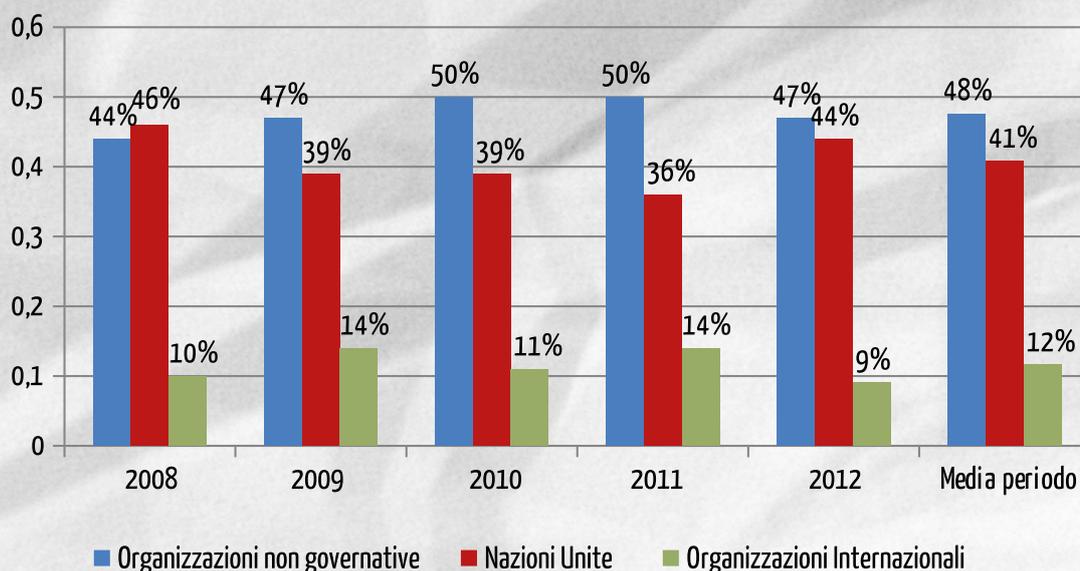
La prima è il nuovo meccanismo di protezione civile dell'UE, entrato in vigore a gennaio 2014, che interessa 32 paesi (28 Stati membri, più Macedonia, Islanda, Liechtenstein e Norvegia) che cooperano per contrastare e prevenire calamità naturali o provocate dall'uomo in territorio europeo ed extra europeo<sup>1</sup>. La nuova disciplina, tra le altre misure, assicura maggiori risorse finanziarie per il periodo 2014-2020 (pari a circa 368 milioni di euro, contro i 190 milioni del periodo 2007-2013), semplifica le procedure per mettere in comune le risorse di protezione civile e costituisce un pool di forze di soccorso in stand-by, pronte a intervenire in caso di emergenza. Il cuore operativo del meccanismo è rappresentato dal Centro di Coordinamento di Risposta all'Emergenza (ERCC), chiamato a garantire una migliore pianificazione della risposta a tutti i livelli.

Una seconda struttura rilevante è rappresentata dal corpo volontario europeo di aiuto umanitario, previsto all'articolo 214.5 del già citato TFUE. L'iniziativa "EU Aid Volunteers" intende offrire opportunità di volontariato da svolgersi in organizzazioni umanitarie che operano in contesti di post-emergenza o nella preparazione ai disastri, a seguito di uno specifico percorso di formazione e con l'obiettivo di rafforzare la capacità di risposta umanitaria dell'Unione Europea. Nel periodo 2014-2020, ECHO prevede di formare 4.800 volontari e di offrire 3.950 impieghi in programmi di organizzazioni umanitarie: il budget previsto è di 149,9 milioni di euro.

---

<sup>1</sup> Il nuovo meccanismo è stato deliberato, dopo un lungo iter legislativo, con una decisione di Consiglio e Parlamento Europeo (PE-CONS 97/13) adottata nel dicembre 2013 sulla base della procedura prevista dall'articolo 197 del TFUE. Questa decisione sostituisce le due decisioni del Consiglio relative al Meccanismo comunitario per la protezione civile (OJ L 314, 1.12.2007) e allo Strumento finanziario per la protezione civile (OJ L 71, 10.3.2007), riunendole in un atto unico.

Grafico 2.4 –Allocazione fondi ECHO per categoria di partner nel periodo 2008-2012  
Fonte: ECHO



Si noti che ECHO finora ha escluso il proprio contributo finanziario ai fondi comuni gestiti dalle Nazioni Unite, quali ad esempio il CERF, i CHF e gli ERF<sup>12</sup>. Pur ricercando strategie di finanziamento complementari a questi fondi, ECHO ha riaffermato “che la Commissione può erogare fondi rapidamente a tutti i partner (mentre il CERF finanzia solo le Nazioni Unite) e che nell’assumere decisioni sulle priorità operative essa ha regolarmente dato priorità alle crisi dimenticate”<sup>13</sup>. Discorso diverso per il DREF - Disaster Response Fund della Federazione Internazionale della Croce Rossa, che nel 2009 ECHO ha iniziato a finanziare soprattutto per sostenere interventi di risposta a emergenze di piccola scala oppure attività di preparazione ai disastri<sup>14</sup>.

### Le ONG italiane e l’accesso ai fondi ECHO

Completiamo questo capitolo sull’assistenza umanitaria delle Istituzioni Europee con una breve analisi sul ruolo dell’Italia e, in particolare, sulla capacità delle ONG del nostro paese di accedere alle risorse messe a disposizione dall’Europa in questo specifico settore. Trattandosi di aiuti verso paesi terzi, è evidente che i criteri di allocazione più corretti debbano prendere in considerazione esclusivamente la maggiore o minore capacità delle ONG partner di intervenire in modo efficace su una determinata crisi, piuttosto che la loro provenienza geografica (determinante peraltro piuttosto controversa, considerate le caratteristiche spesso transazionali del settore non governativo). Ciononostante, misurare la distribuzione dei fondi ECHO alle ONG degli Stati membri può essere un esercizio utile a verificare il grado di competitività delle ONG di un paese nell’accesso ai fondi comunitari e, perché no, a offrire qualche chiave di lettura rispetto alla maggiore o minore capacità delle autorità nazionali di “fare sistema” e sostenere lo sviluppo e la crescita del proprio settore umanitario.

<sup>12</sup> Per maggiori approfondimenti su questi meccanismi di finanziamento dell’azione umanitaria, si rimanda al primo capitolo, paragrafo Pooled Funds a pag. 13.

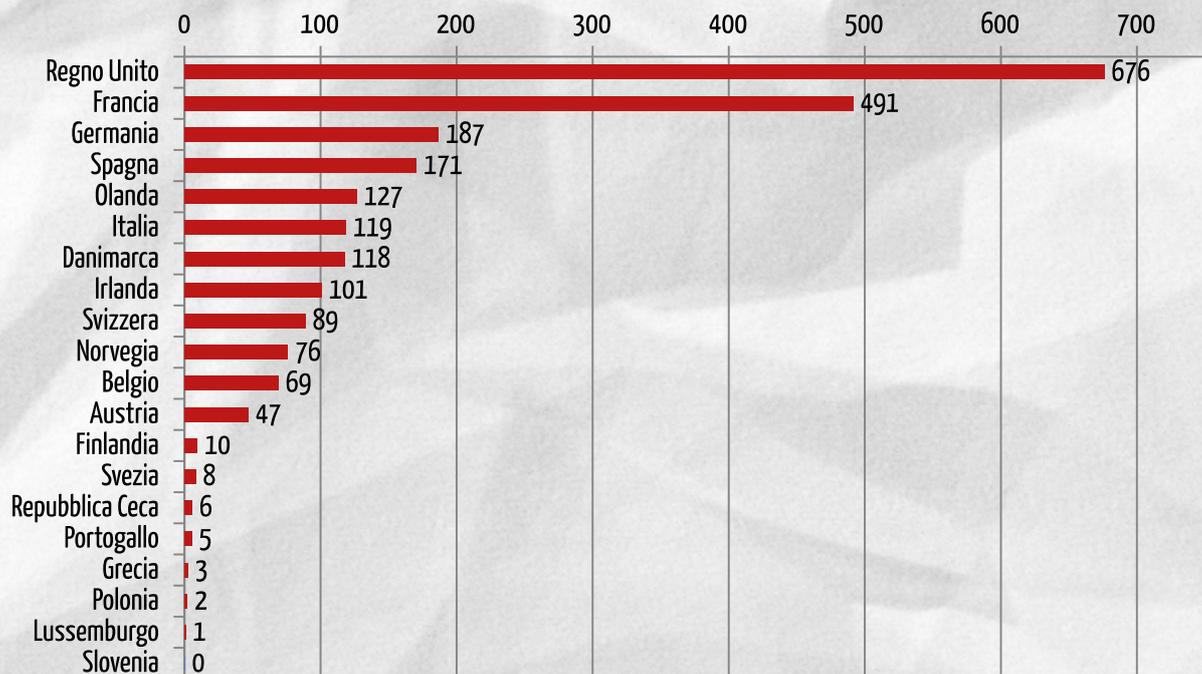
<sup>13</sup> ECHO, *The Union’s humanitarian aid: Fit for purpose? Stakeholder consultation document*, dicembre 2012, p. 18.

<sup>14</sup> La prima decisione di contributo risale al dicembre 2008, per un importo di 2 milioni di euro, utilizzata per finanziare 30 micro-operazioni a livello globale. Da allora le allocazioni sono decise su base regolare, circa ogni 18 mesi.

Osserviamo innanzitutto la distribuzione dei contributi ECHO alle ONG suddivise per nazionalità di origine. Circa la metà dei fondi ECHO destinati alle ONG partner è stata assegnata alle organizzazioni provenienti dal Regno Unito (29%) e dalla Francia (21%). Seguono, con ampio distacco, le ONG tedesche (8%), spagnole (7%) e olandesi (6%). Si noti che i primi 10 paesi di questa classifica<sup>15</sup> gestiscono ben il 93% dei fondi che ECHO destina alle ONG.

Grafico 2.5 –Fondi ECHO per nazionalità di ONG nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

Fonte: ECHO



Le ONG inglesi – che nel 2008 già gestivano il 28% dei fondi ECHO disponibili – hanno visto crescere l'importo dei loro contratti del 60%, potendo così conseguire nel 2012 ben il 44% delle somme destinate dalla Commissione alle ONG per progetti di assistenza umanitaria. Di rilievo la progressione di Norvegia e Irlanda, le cui ONG sono cresciute in cinque anni nel volume di fondi ricevuti da ECHO rispettivamente del 228% e 160%. Per quanto riguarda le ONG italiane, dopo un marginale decremento dei fondi acquisiti tra il 2008 e il 2009, la costante crescita negli anni successivi ha consentito di raggiungere un'espansione del 40% dei fondi sul periodo in esame. Meno positivo l'andamento per le ONG tedesche (-28%) e olandesi (-16%), superate nel 2012 dall'Italia (che tuttavia ha ceduto posti in classifica a Danimarca e Irlanda).

<sup>15</sup> Mancano, in ordine, Danimarca (5%), Irlanda (4%), Svizzera (3%) e Norvegia (3%). Occorre precisare che la numerosità delle ONG partner per ciascun paese è un elemento che non sembra presentare una significativa correlazione con il volume di fondi ricevuti.

Ovviamente l'analisi deve anche tenere in considerazione il numero di ONG partner di provenienza per ciascun paese: la tabella 2.5 indica solo le ONG firmatarie di almeno un contratto, laddove esiste un certo numero di organizzazioni che hanno formalizzato l'accordo quadro con ECHO senza poi essere riuscite (o aver voluto) implementare alcun programma di emergenza con fondi europei.

Tabella 2.5 – Fondi ECHO per le ONG partner nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

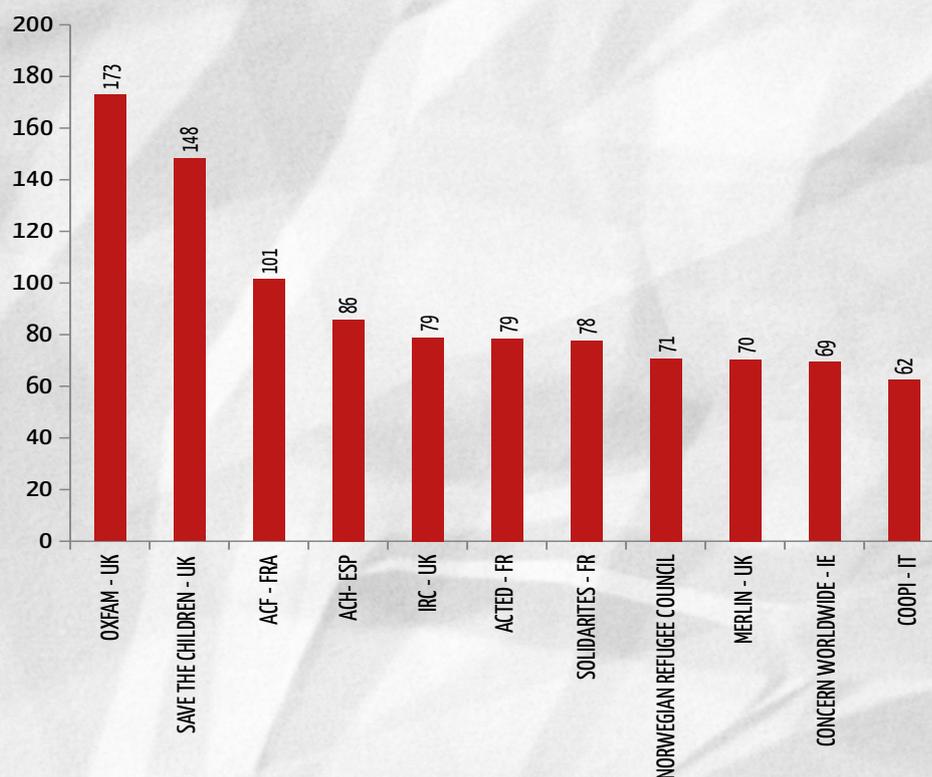
Fonte: ECHO

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012				
						Importo	% su tot	Var. %	contratti	# ONG
Regno Unito	103,07	101,78	144,11	162,13	164,94	676,02	29%	60%	811	40
Francia	78,53	77,35	119,32	123,06	93,08	491,34	21%	19%	657	26
Germania	39,42	40,44	48,90	29,68	28,41	186,85	8%	-28%	272	17
Spagna	26,02	28,01	37,73	35,74	43,12	170,62	7%	66%	248	14
Olanda	26,40	23,63	30,54	23,91	22,27	126,76	6%	-16%	173	11
Italia	20,58	17,23	24,95	27,34	28,72	118,81	5%	40%	166	12
Danimarca	22,85	17,58	19,82	25,00	32,40	117,66	5%	42%	149	8
Irlanda	12,22	10,59	26,21	20,20	31,72	100,93	4%	160%	106	4
Svizzera	11,61	14,47	21,68	23,62	17,38	88,77	4%	50%	124	8
Norvegia	7,78	9,72	14,63	18,33	25,53	75,99	3%	228%	72	4

La classifica delle principali ONG partner di ECHO per importo di finanziamento nel periodo 2008-2012 vede le sedi britanniche di Oxfam e Save the Children saldamente in cima, avendo queste in gestione circa il 14% dell'importo complessivo destinato da ECHO alle ONG. In questo caso il grafico riporta le prime 11 posizioni, per poter ricomprendere anche la prima ONG italiana (COOPI).

Grafico 2.6 – Classifica ONG partner con maggiori finanziamenti ECHO nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

Fonte: ECHO



Nel periodo 2008-2012 le ONG italiane partner di ECHO hanno firmato 166 contratti, per un ammontare complessivo di poco inferiore ai 120 milioni di euro, pari al 6% delle risorse messe a disposizione. COOPI è di gran lunga il partner italiano più finanziato, avendo ricevuto nel quinquennio 2008-2012 più della metà delle risorse assegnate alle organizzazioni italiane (addirittura il 65% nel 2010). Come abbiamo visto poco sopra, nella classifica europea, COOPI è collocata all'11° posto, seguita da ASVI (51°), GVC (55°) e Terre des Hommes Italia (62°).

Si noti che le ONG associate ad AGIRE raccolgono insieme circa l'80% dei fondi ECHO destinati ai partner italiani.

Tabella 2.6 – Fondi ECHO per le ONG italiane nel periodo 2008-2012 (in milioni di euro)

Fonte: ECHO

	2008		2009		2010		2011		2012		2008-2012		
	Importo	contratti	Importo	% su tot	contratti								
Coopi	9,80	13	8,20	10	16,10	18	13,16	13	15,13	19	62,39	52,51%	73
Avsi	4,16	5	1,86	4	1,30	1	2,00	2	2,43	2	11,75	9,89%	14
Gvc	0,00	0	1,65	3	3,25	4	2,80	5	2,10	3	9,80	8,25%	15
Terre des Hommes	1,65	4	0,83	2	0,99	2	2,19	3	2,12	2	7,79	6,56%	13
Cesvi	0,00	0	0,95	2	0,96	2	2,30	3	2,56	4	6,78	5,71%	11
Oxfam Italia	0,75	2	0,70	1	0,50	1	2,87	1	1,23	0	6,05	5,10%	5
Cisp	1,97	4	0,96	2	0,57	2	0,25	1	0,29	1	4,04	3,40%	10
Cosv	0,92	2	1,04	2	0,93	2	0,60	2	0,29	1	3,77	3,18%	9
Intersos	0,00	0	0,00	0	0,00	0	1,16	3	2,12	3	3,28	2,76%	6
Cric	1,23	3	1,03	2	0,35	1	0,00	0	0,00	0	2,61	2,20%	6
Lvia	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,45	1	0,45	0,38%	1
Punto Sud	0,10	1	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,10	0,08%	1
<b>Totale</b>	<b>20,58</b>	<b>34</b>	<b>17,23</b>	<b>28</b>	<b>24,95</b>	<b>33</b>	<b>27,34</b>	<b>33</b>	<b>28,72</b>	<b>36</b>	<b>118,81</b>		<b>164</b>

Per completare l'analisi non resta che mettere in correlazione i finanziamenti che le ONG italiane ricevono da ECHO con i contributi che l'Italia destina al suo bilancio, attraverso le quote obbligatorie all'Unione Europea<sup>16</sup>. L'analisi della posizione contabile con l'Europa, ovvero del saldo positivo o negativo che esiste tra contribuzione degli Stati membri e assegnazione dei programmi comunitari, è spesso utilizzata per fornire elementi di merito al dibattito sull'integrazione europea o per ragionare sulla capacità di utilizzo dei fondi europei<sup>17</sup>. Occorre tuttavia riconoscere che questo esercizio di confronto ha un significato puramente teorico poiché, in base al principio di universalità del bilancio comunitario, la norma della non destinazione impedisce che un'entrata specifica finanzi una spesa distinta. Di conseguenza, non esiste alcuna correlazione automatica e diretta tra la contribuzione degli Stati membri e le allocazioni di spesa definite dalle Istituzioni Europee.

<sup>16</sup> Come si è visto sopra, la spesa umanitaria delle Istituzioni Europee non proviene integralmente dal bilancio UE. Tuttavia la componente del Fondo Europeo per lo Sviluppo è così marginale (circa il 4% sul periodo 2008-2012) da poter essere omessa, consentendo così una sostanziale semplificazione del calcolo.

<sup>17</sup> Si veda, a titolo di esempio, il recente studio CENSIS, *Dare e avere con l'Europa*, Roma, marzo 2013.

Fatte queste necessarie premesse, il grafico che segue mette in evidenza come l'Italia sia il terzo contribuente netto dell'Unione Europea e solo il sesto paese per quantità di finanziamenti ECHO alle ONG nazionali.

Grafico 2.7 – Confronto tra gestione fondi ECHO e contribuzione al bilancio UE (in milioni di euro)  
Fonte: elaborazione AGIRE su dati UE ed ECHO

## 2012

### Contributi al budget ECHO

Rank	Paese	Importo	%
1	Germania	272,28	20,25%
2	Francia	221,20	16,45%
3	Italia	171,83	12,78%
4	Regno Unito	168,03	12,50%
5	Spagna	111,62	8,30%
6	Olanda	63,15	4,70%
7	Belgio	54,46	4,05%
8	Polonia	40,59	3,02%
9	Svezia	38,99	2,90%
10	Austria	30,56	2,27%

### Fondi ricevuti da ECHO

Rank	Paese	Importo	%
1	Regno Unito	164,94	31,78%
2	Francia	93,08	17,93%
3	Spagna	43,12	8,31%
4	Danimarca	32,40	6,24%
5	Irlanda	31,72	6,11%
6	Italia	28,72	5,53%
7	Germania	28,41	5,47%
8	Norvegia	25,53	4,92%
9	Olanda	22,27	4,29%
10	Belgio	19,21	3,70%

## 2008-2012

### Contributi al budget ECHO

Rank	Paese	Importo	%
1	Germania	1.085,64	19,68%
2	Francia	921,70	16,75%
3	Italia	733,29	13,34%
4	Regno Unito	613,40	11,02%
5	Spagna	494,42	9,01%
6	Olanda	258,29	4,68%
7	Belgio	226,70	4,12%
8	Polonia	166,22	3,02%
9	Svezia	145,24	2,62%
10	Austria	119,95	2,17%

### Fondi ricevuti da ECHO

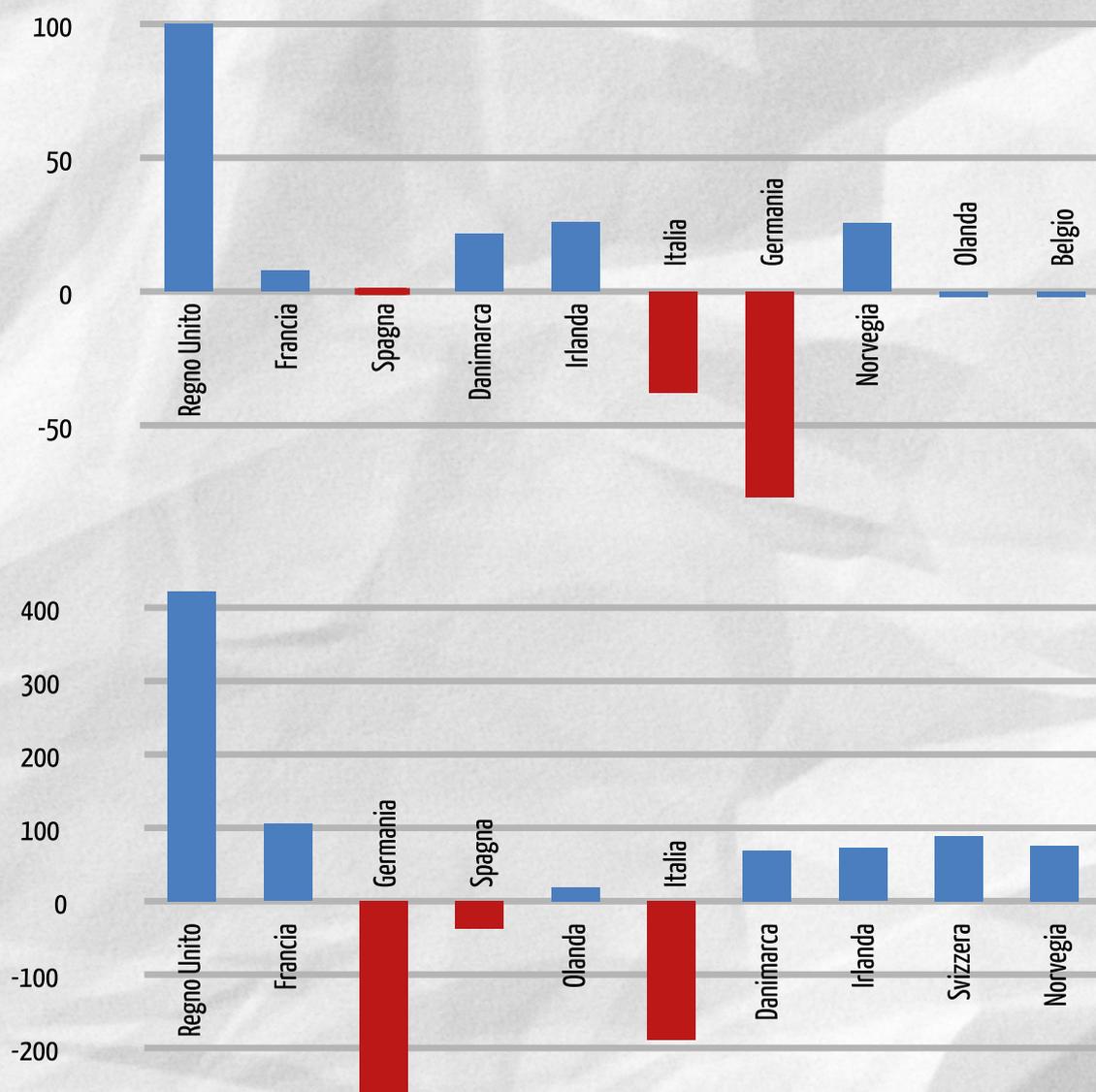
Rank	Paese	Importo	%
1	Regno Unito	676,02	29,34%
2	Francia	491,34	21,32%
3	Germania	186,85	8,11%
4	Spagna	170,62	7,40%
5	Olanda	126,76	5,50%
6	Italia	118,81	5,16%
7	Danimarca	117,66	5,11%
8	Irlanda	100,93	4,38%
9	Svizzera	88,77	3,85%
10	Norvegia	75,99	3,30%

Un passaggio ulteriore, piuttosto “ardito” rispetto ai sopra richiamati principi di costruzione del bilancio comunitario, ma in grado di offrire una eccellente rappresentazione grafica del divario tra contribuzione e finanziamento, consiste nel calcolare la differenza tra i fondi effettivamente ricevuti dalle ONG dei primi dieci paesi percettori e quelli che sarebbero stati di loro competenza se la destinazione fosse proporzionale ai contributi al bilancio erogati dai rispettivi governi. Nei due grafici che seguono, i paesi con le colonne sul quadrante superiore sono sostanzialmente “in attivo” nella loro posizione contabile con ECHO, laddove quelli posizionati nel quadrante inferiore presentano un saldo negativo. Emerge con ancora maggiore chiarezza la posizione di Italia e soprattutto Germania: paesi che contribuiscono in modo determinante al bilancio di ECHO, ma che poi non sono in grado attraverso le loro ONG di utilizzare appieno le risorse messe a disposizione dalla Commissione per programmi di assistenza umanitaria nei paesi terzi.

Sono diverse le motivazioni che possono essere addotte per spiegare le croniche difficoltà delle ONG italiane nella competizione sui fondi ECHO. Un'analisi svolta da AGIRE attraverso un esercizio di consultazione sulle dieci organizzazioni aderenti al network ha evidenziato alcuni ostacoli strutturali, riconducibili fondamentalmente

a carenze dimensionali e finanziarie che riducono le capacità d'intervento nella prima emergenza, nonché a vincoli oggettivi sui sistemi di logistica, reclutamento degli operatori, aggiornamento delle strutture tecniche, consolidamento delle esperienze, etc. Va tuttavia riconosciuto che, in altri paesi, la competitività delle ONG nazionali è stata costruita attraverso accorte strategie di sostegno da parte delle istituzioni pubbliche. Queste comprendono sia la canalizzazione di quote significative dei fondi per l'assistenza umanitaria alle ONG nazionali o internazionali piuttosto che al canale multilaterale<sup>18</sup>, sia il finanziamento a fondo perduto di ambiziosi programmi pluriennali di crescita e rafforzamento del settore non governativo<sup>19</sup>.

Grafico 2.8 – Saldo tra contributo UE e gestione fondi ECHO (in milioni di euro)  
Fonte: elaborazione AGIRE su dati UE ed ECHO



18 L'Italia ha fatto da questo punto di vista scelte diametralmente opposte, com'è ampiamente argomentato nel capitolo 3 di questo rapporto.

19 DFID, ad esempio, dal 2011 al 2014 ha investito 360 milioni di sterline in un programma di rafforzamento delle ONG inglesi, finalizzato a migliorarne capacità d'intervento e impatto. Il programma ha consentito di siglare 41 PPAs – *Programme Partnership Arrangements* di durata triennale, coinvolgendo le ONG inglesi in un percorso di crescita in grado di migliorarne la competitività nell'accesso ai fondi internazionali. Simili iniziative sono state lanciate in altri paesi, tra cui l'Irlanda (MAPS – Multi Annual Programme Scheme), la Norvegia (INGO Grant Scheme), la Svezia e la Danimarca (NGO Framework Agreement). Questo approccio è descritto come buona pratica in B. Willitts-King, *Good Humanitarian Donorship and the European Union: a study of good practice and recent initiatives*, Development Cooperation Ireland, settembre 2004, pp.23-24.

## **NOTA METODOLOGICA**

*Per la costruzione di questo capitolo, si è fatto prevalente riferimento ai dati forniti dalla DG ECHO della Commissione Europea. Le statistiche sugli aiuti umanitari di ECHO e dei paesi membri sono disponibili in tempo reale sul database EDRIS – European Disaster Response Information System.*

*Per ricavare la contribuzione teorica degli stati membri al budget ECHO, si è fatto ricorso alle informazioni contenute nel diagramma “EU expenditures and revenue” predisposto dalla DG Budget della Commissione Europea e agli atti ufficiali relativi al bilancio comunitario.*



## CAPITOLO III

### L' ASSISTENZA UMANITARIA DELL'ITALIA

Qual è la performance economica dell'Italia in ambito umanitario? Quanti fondi vengono stanziati e dove sono diretti? Qual è il contributo dei privati cittadini?

#### IL CONFRONTO SUI DATI GLOBALI

Prima di analizzare nel dettaglio le caratteristiche dell'assistenza umanitaria pubblica italiana, è utile riprendere rapidamente i dati sullo scenario globale e confrontare la "performance umanitaria" del nostro paese con quella dei principali partner internazionali. In quanto potenza G8 e membro fondatore dell'Unione Europea, l'Italia ha in effetti un profilo di visibilità e responsabilità a livello internazionale che la espone a una lente d'analisi particolarmente attenta. D'altro canto, l'insufficiente prestazione dell'Italia come donatore umanitario risente innanzitutto – e non potrebbe essere diversamente – del crollo dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) italiano, passato dai 4,86 miliardi di dollari del 2008 ai 2,74 del 2012<sup>1</sup>. Nel 2013 questa tendenza è stata capovolta dal governo, che è tornato a incrementare gli stanziamenti e nell'ultimo documento di programmazione economica si è impegnato ad aumentare l'APS del 10% per ciascun anno, fino a raggiungere nel 2017 un rapporto tra APS e reddito nazionale lordo pari allo 0,28-0,31%<sup>2</sup>. Come vedremo, questa inversione di tendenza ha riguardato anche la spesa umanitaria pubblica italiana, che dal 2012 è finalmente tornata a crescere.

Considerando i volumi aggregati ricavati dal GHA, dal 2000 al 2012 l'assistenza umanitaria pubblica dell'Italia ha conosciuto fluttuazioni anche importanti mantenendo tuttavia una tendenza lineare sostanzialmente stabile<sup>3</sup>. L'andamento tendenzialmente costante costituisce però un dato in netta controtendenza rispetto al continuo incremento dell'assistenza umanitaria pubblica erogata a livello globale. Nel 2000, i governi hanno speso

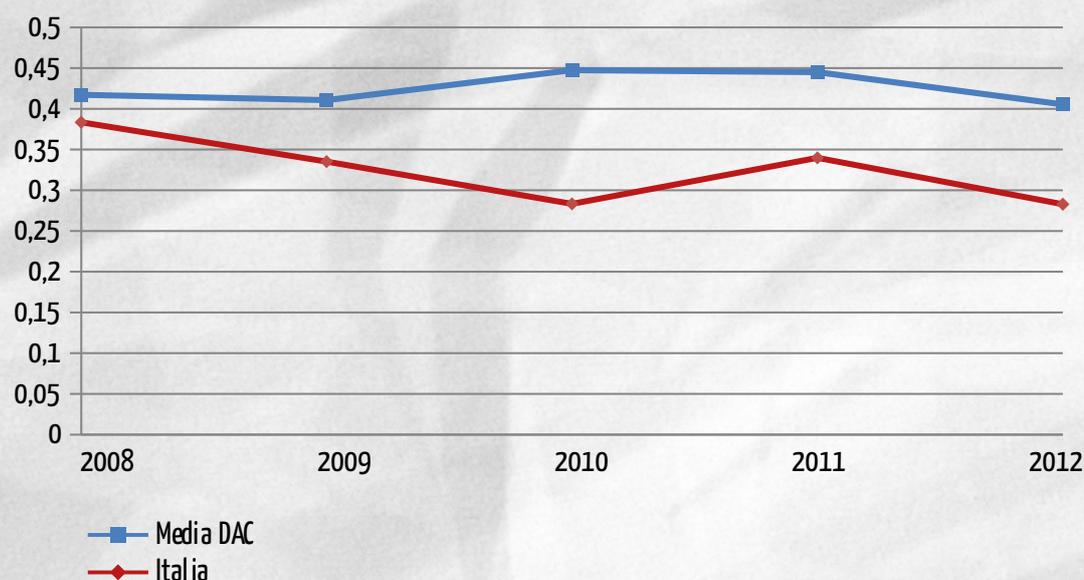
1            Dati OCSE/DAC.

2            Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2013. Programma di Stabilità dell'Italia*, p. 79. Il documento è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2013. Gli stessi obiettivi di riallineamento graduale agli standard internazionali sono confermati nel DEF 2014, approvato dal governo Renzi l'8 aprile 2014. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2014. Programma di Stabilità dell'Italia*, p. 98.

3            Come si evidenzierà meglio più avanti, questo effetto è dovuto nell'ultimo quinquennio soprattutto all'aumento della quota di trasferimenti all'Unione Europea spesi in assistenza umanitaria che hanno compensato la pesante riduzione dei fondi umanitari gestiti dal Ministero degli Affari Esteri.

complessivamente 7,1 miliardi di dollari, che sono aumentati fino a 13,21 nel 2012 (con un tasso di crescita pari all'86%). L'Italia ha invece speso nel 2012 circa 282 milioni di dollari, il 16% in meno rispetto ai 338 milioni di dollari dell'anno 2000. L'assistenza umanitaria italiana era allora pari al 4,8% dell'assistenza umanitaria pubblica globale, mentre nel 2012 questa percentuale è scesa fino al 2,4%. Il sostanziale disallineamento dell'Italia rispetto alla crescita dei volumi complessivi di assistenza umanitaria è ulteriormente confermato, in termini assoluti e non più di tendenza, dal confronto sul nostro periodo di riferimento più recente tra i volumi di aiuto italiani e la media nei paesi DAC, raffigurato nel successivo grafico.

Grafico 3.1– Confronto tra assistenza umanitaria italiana e media paesi DAC nel periodo 2008-2012 (in miliardi di dollari)  
Fonte: GHA su dati OCSE/DAC



Tornando alla classifica dei principali paesi donatori di assistenza umanitaria già esaminata nel primo capitolo<sup>4</sup>, nel 2012 l'Italia si è collocata in quindicesima posizione, preceduta da buona parte degli stati membri dell'Unione Europea di simile peso, tra cui Regno Unito, Germania e Francia. L'assistenza umanitaria in valore assoluto non è ovviamente di per sé un indicatore particolarmente efficace per misurare la "generosità" di un paese verso le popolazioni colpite da disastri ed emergenze complesse. E' più opportuno affidarsi per questo a due indicatori diversi: il rapporto tra assistenza umanitaria e reddito nazionale lordo e tra assistenza umanitaria e popolazione del paese (in sostanza, l'assistenza umanitaria pro-capite). Per quanto riguarda il primo indicatore, l'Italia scende alla 18° posizione, collocandosi dietro tutti i paesi europei presenti nella classifica dei donatori in valore assoluto. Il nostro paese destina infatti in assistenza umanitaria una percentuale pari allo 0,01% del suo reddito nazionale lordo. Prima in classifica è la Svezia, che spende in assistenza umanitaria addirittura lo 0,15% del suo RNL (che equivale a quanto l'Italia si proponeva di raggiungere nel 2014 come rapporto non per il solo aiuto umanitario ma per l'intero APS<sup>5</sup>). Anche il calcolo dell'assistenza umanitaria pro-capite colloca l'Italia al diciannovesimo posto in classifica: per ciascun cittadino, il governo italiano spende 4,75 dollari, contro i ben più pesanti investimenti dei più importanti partner europei, quali Irlanda (33), Olanda (25), Regno Unito (18) e Germania (10).

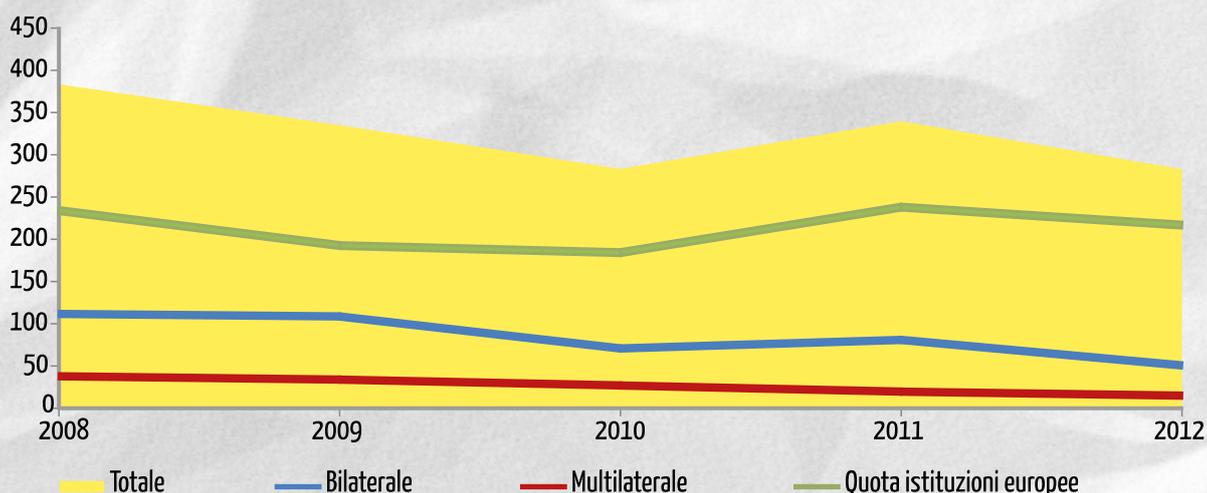
4 Vedi tabella 1.1 a pagina 7

5 Le ultime stime prevedono nel 2014 un APS pari allo 0,16% del Reddito Nazionale Lordo. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *ult. op. cit.*, p. 98.

## La composizione dell'assistenza umanitaria italiana

Per meglio comprendere le caratteristiche specifiche dell'assistenza umanitaria italiana, è utile analizzare le diverse voci di spesa che la compongono e seguirne l'andamento nel tempo. Ciò che emerge con estrema chiarezza è la progressiva crescita della quota legata ai trasferimenti italiani all'Unione Europea spesi in assistenza umanitaria. Nel 2000, la componente europea costituiva circa il 45% dell'assistenza umanitaria pubblica italiana: le stime relative al 2012 segnalano come gli aiuti europei finanziati dall'Italia abbiano ormai raggiunto il 77% del totale. Su 283 milioni di dollari di assistenza umanitaria, ben 217 sono imputabili ai trasferimenti obbligatori alle Istituzioni Europee spesi poi da queste in assistenza umanitaria: in sostanza, dei 4,75 dollari spesi dal governo italiano per ciascun cittadino (spesa umanitaria pro-capite), circa 3,64 sono in realtà aiuti delle Istituzioni Europee resi possibili dalla quota contributiva dell'Italia. Il ruolo dell'Italia nell'assistenza umanitaria globale è di conseguenza sempre più legato alle scelte operate a livello comunitario piuttosto che all'esplicita volontà politica espressa dalle nostre istituzioni nazionali<sup>6</sup>.

Grafico 3.2 – Composizione dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2008-2012 (in milioni di dollari)  
Fonte: GHA su dati OCSE/DAC



Risulta evidente che un alto valore percentuale della componente europea indica, nel confronto con altri donatori membri dell'Unione, una minore capacità propria di investimento del paese in ambito umanitario. Confrontando le quote percentuali degli aiuti "targati Bruxelles" nei diversi stati membri, possiamo costatare che l'incidenza è logicamente molto inferiore nei grandi donatori di assistenza umanitaria come Svezia (6%), Lussemburgo (7%), Danimarca (11%), Irlanda (12%) e Finlandia (17%). Peggio dell'Italia (77%) hanno fatto solo il Portogallo (95%) e la Grecia (99%), che praticamente dipendono dall'UE per il proprio contributo al sistema umanitario internazionale. Vale inoltre la pena sottolineare come la "comunitarizzazione" dell'assistenza umanitaria italiana si sia sensibilmente incrementata nell'ultimo quadriennio, passando dal 58% del 2009 appunto al 77% del 2012. Ciò conferma una tesi che già abbiamo anticipato poco sopra: l'importante riduzione dei fondi umanitari gestiti direttamente dall'Italia è stata controbilanciata da un incremento dei trasferimenti obbligatori all'Unione Europea spesi da questa in assistenza umanitaria.

<sup>6</sup> Si fa in ogni caso presente che un analogo fenomeno di "comunitarizzazione" – ossia di gestione dell'aiuto da parte delle Istituzioni Europee secondo strategie non direttamente determinate dall'Italia – si rileva anche nel più ampio ambito dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Negli ultimi 4 anni, i contributi italiani al Fondo Europeo di Sviluppo e al bilancio comunitario hanno rappresentato circa la metà del nostro APS. Cf. Action Aid, *Annuario della Cooperazione allo sviluppo. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. 2008-2012: cinque anni vissuti pericolosamente*, Rubettino Editore, 2012, pp. 46-47.

## I FONDI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Prima di procedere con l'analisi dei fondi a disposizione del MAE, è opportuna una sintetica introduzione sulle modalità di esecuzione dei programmi di assistenza umanitaria, che variano a seconda dei diversi canali di finanziamento e delle fasi della risposta all'emergenza.

Nello specifico i capitoli del bilancio dello Stato a cui si fa riferimento sono i seguenti:

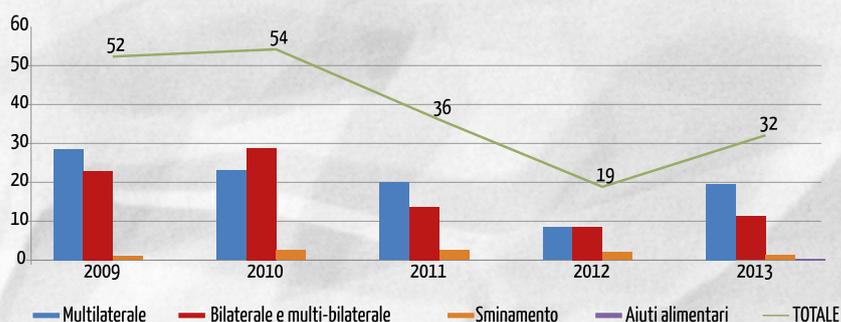
<b>Capitolo 2183 – finanziamenti a titolo gratuito per l'attivazione di singoli programmi e interventi di emergenza sul canale bilaterale e multi-bilaterale.</b>	Il canale bilaterale prevede la costituzione di fondi in loco presso le sedi diplomatiche o consolari italiane all'estero, con l'obiettivo di finanziare interventi concordati con il governo beneficiario e realizzati direttamente attraverso le strutture della Cooperazione Italiana oppure finanziando le ONG idonee. Le iniziative sul canale multi-bilaterale sono anch'esse concordate bilateralmente, ma vengono implementate attraverso un'organizzazione internazionale o un'agenzia specializzata.
<b>Capitolo 2180 – contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo.</b>	Il canale multilaterale viene utilizzato per sostenere le attività degli Organismi Internazionali, in risposta agli appelli lanciati dal sistema delle Nazioni Unite e dalla famiglia della Croce Rossa Internazionale. La Cooperazione Italiana può al proposito prevedere l'erogazione di specifici contributi, oppure attivare i cosiddetti Fondi Bilaterali d'Emergenza <sup>1</sup> .
<b>Capitolo 2210 – fondo per lo sminamento umanitario</b>	Istituito con la Legge 58 del 7 marzo 2001, il Fondo è finalizzato a sostenere interventi di sminamento umanitario, assistenza alle vittime e sensibilizzazione delle comunità.
<b>Aiuti alimentari</b>	In base alla Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare del 1999, l'Italia ha affidato all'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) l'incarico di provvedere alla fornitura della quota italiana degli aiuti alimentari ai PVS.

1 I Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE) costituiscono un meccanismo finanziario virtuoso della Cooperazione Italiana, realizzato attraverso un accordo bilaterale preventivo che favorisce, allo scoppio di un'emergenza, il rapido impiego delle risorse allocate. L'accordo prevede l'utilizzo dei fondi sulla base di una dettagliata descrizione delle specifiche iniziative in risposta a catastrofi naturali o emergenze complesse, laddove possibile con la collaborazione delle ONG italiane presenti in loco.

Nel periodo 2009-2013, i fondi gestiti dall'ufficio emergenze della Farnesina si sono ridotti di oltre un terzo, passando dai 52,3 milioni di euro del 2009 ai 32,1 milioni del 2013 (-39%). La contrazione degli investimenti ha riguardato sia le risorse destinate agli interventi bilaterali e multi-bilaterali (capitolo 2183) che quelle per i contributi sul canale multilaterale (capitolo 2180), mentre in leggera crescita sono risultati i fondi destinati allo sminamento umanitario (capitolo 2210) e agli aiuti alimentari, che costituiscono in ogni caso una componente minoritaria dell'assistenza umanitaria del nostro paese. Il grafico 3.3 evidenzia la "caduta libera" dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2010-2012, con un tracollo degli aiuti deliberati pari addirittura al 65%, a generare un budget di spesa che nel 2012 non raggiungeva i 20 milioni di euro. La risalita del 2013 è certo importante, ma ancora non sufficiente a riportare gli aiuti ai livelli degli anni precedenti.

Come evidenzia lo stesso MAE<sup>7</sup>, due fattori hanno consentito l'aumento del budget umanitario della Cooperazione Italiana: da una parte lo stanziamento straordinario di 15 milioni di euro per la crisi siriana, a valere sul "Fondo spese impreviste" del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dall'altra la concessione di uno stanziamento di circa 8,5 milioni di euro da parte del Decreto Missioni e relativo all'ultimo trimestre del 2013. A fronte di ciò, è lecito domandarsi se l'aumento della spesa umanitaria del MAE sia strutturale e direttamente conseguente alla strategia di graduale riallineamento dell'APS italiano, oppure dovuto principalmente a fattori straordinari la cui ripetizione nel futuro non è garantita.

Grafico 3.3 – Canali d'intervento a disposizione del MAE per la risposta alle emergenze umanitarie



7 Ministero Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione al Parlamento delle attività di emergenza svolte nell'anno 2013*, p. 7.

L'andamento per capitoli di bilancio evidenzia nel 2013 un più frequente ricorso agli interventi multilaterali, a cui è stato destinato ben il 61% delle risorse disponibili. Il 35% dei fondi è stato invece dedicato al canale bilaterale e multi-bilaterale. "Spacchettando" le diverse linee di bilancio, osserviamo ora le variazioni della ripartizione dell'assistenza umanitaria italiana ai diversi soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi. Le agenzie delle Nazioni Unite gestiscono circa la metà dei fondi per l'emergenza a disposizione della Cooperazione Italiana, mentre alle ONG idonee sono destinate il 17% delle risorse complessive, peraltro con rilevanti oscillazioni annuali a limitare la continuità e capacità di programmazione degli interventi<sup>8</sup>.

Tabella 3.1 – Ripartizione dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2009-2013 (in milioni di euro)

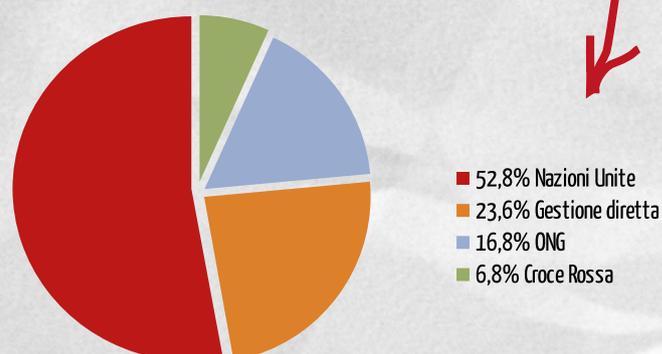
Fonte: Ministero Affari Esteri

	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	mln €	%	mln €	%								
Nazioni Unite <sup>2</sup>	32,00	55%	27,34	47%	22,04	55%	10,67	56%	18,83	56%	110,89	52,8%
Gestione diretta	15,81	27%	12,75	22%	10,54	26%	4,49	23%	5,98	18%	49,57	23,6%
ONG	6,95	12%	15,95	27%	3,01	8%	4,00	21%	5,26	16%	35,18	16,8%
Croce Rossa	3,95	7%	2,20	4%	4,59	11%	0,00	0%	3,50	10%	14,24	6,8%

<sup>2</sup> La tabella include anche gli stanziamenti dei Fondi Bilaterali d'Emergenza costituiti in annualità precedenti: esclusivamente a questo fattore temporale sono riferibili le variazioni minime rispetto agli aiuti sul canale multilaterale riportati nel grafico 3.4.

Grafico 3.4 – Composizione dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2009-2013 (in milioni di euro)

Fonte: Ministero Affari Esteri



## La suddivisione per canali

### IL MULTILATERALE

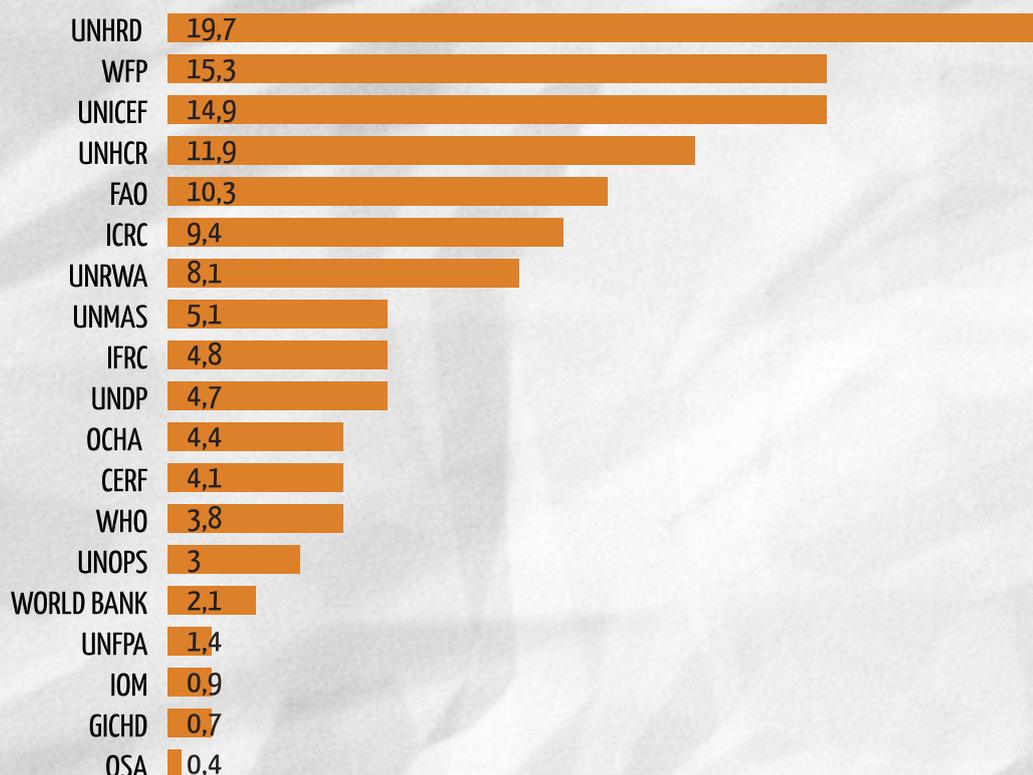
Esaminiamo innanzitutto l'assistenza umanitaria italiana veicolata sul canale multilaterale e relativa al capitolo di bilancio 2180. Come già anticipato, il sostegno ai programmi umanitari degli Organismi Internazionali – agenzie delle Nazioni Unite e famiglia della Croce Rossa – avviene sia attraverso contributi volontari in risposta agli appelli internazionali di questi soggetti, sia con l'attivazione dei cosiddetti Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE).

Nel 2013, la Cooperazione Italiana ha deliberato sul capitolo 2180 stanziamenti per un valore complessivo di 19,6 milioni di euro (con un incremento rispetto all'anno precedente pari al 134%). A questa cifra devono aggiungersi i 9 milioni di euro sul canale multilaterale previsti nello stanziamento straordinario per la crisi siriana, a valere sul Fondo Spese impreviste del MEF e che consentiranno di avviare nel 2014 nuovi programmi di assistenza umanitaria. Il 2013 ha inoltre visto il rifinanziamento dei FBE con i seguenti organismi intergovernativi: IFRC, ICRC, WFP, FAO, WHO, OCHA, UNICEF e UNHCR.

<sup>8</sup> Come indicheremo con maggiore dettaglio nel seguito del capitolo, a causa di ormai ben noti limiti nei meccanismi e nelle procedure di finanziamento adottate dalla Cooperazione Italiana, nella fase di prima emergenza le ONG non hanno alcun accesso a fondi pubblici. Occorrono infatti alcuni mesi perché le ONG possano essere finanziate dal governo italiano, essendo necessaria prima una delibera per lo stanziamento di risorse sui cosiddetti "fondi in loco" e successivamente l'espletamento di una procedura di bando da parte delle sedi diplomatiche e consolari italiane nel paese di interesse per l'assegnazione dei fondi ai progetti delle ONG applicanti.

Il grafico 3.5 riporta gli stanziamenti italiani agli organismi multilaterali nel periodo 2009-2013<sup>9</sup>. Al primo posto in classifica figura il Deposito di Aiuti Umanitari delle Nazioni Unite di Brindisi (UNHRD)<sup>10</sup>, seguito dalle principali agenzie umanitarie delle Nazioni Unite (WFP, UNICEF, UNHCR). Percentualmente rilevante è anche il contributo riconosciuto al movimento internazionale della Croce Rossa (attraverso i finanziamenti a ICRC e IFRC). Di fronte all'elevato numero di organismi internazionali finanziati dalla Cooperazione Italiana, anche se l'83% dei contributi è concentrato su 10 soggetti, risultano comunque evidenti i rischi di eccessiva frammentazione dell'aiuto umanitario italiano. Questa stessa criticità, ampiamente rilevata dall'ultima Peer Review dell'OCSE, sarà riscontrata anche per l'allocazione dei fondi di emergenza alle ONG idonee<sup>11</sup>.

Grafico 3.5 – Contributi alle organizzazioni internazionali nel periodo 2009-2013 (in milioni di euro)  
Fonte: Ministero Affari Esteri



## IL BILATERALE

Nelle fasi successive alla prima emergenza il MAE può decidere di assegnare risorse ai cosiddetti “fondi in loco”, costituiti presso le sedi diplomatiche o consolari italiane all'estero, per finanziare interventi concordati bilateralmente con il governo beneficiario. In questo caso le iniziative sono realizzate in gestione diretta dagli uffici di programma della Cooperazione Italiana, oppure attraverso il finanziamento delle ONG idonee con l'espletamento di apposite procedure di gara.

9 Per completezza di analisi, sono riportati qui gli stanziamenti alle organizzazioni internazionali effettuati sul canale multilaterale (capitolo 2180), sul multi-bilaterale (2183) e per lo sminamento umanitario (2210).

10 La gestione operativa della Base di Brindisi di UNHRD (United Nations Humanitarian Response Depot) è affidata al WFP. Sostenuto finanziariamente sin dal 1984, il deposito è stato istituito per la raccolta, la trasformazione, la conservazione e il successivo invio a destinazione di beni per aiuti umanitari, approvvigionati da agenzie internazionali, da impiegarsi per l'assistenza di popolazioni colpite da calamità naturali ed emergenze complesse. Con il contributo del 2013, la base di Brindisi ha realizzato 15 trasporti umanitari, via mare/terra o aerea (7 per la Siria, 3 per le Filippine, 1 per la RDC e 4 operazioni a supporto di iniziative di ONG idonee). Tra le organizzazioni italiane, AGIRE, Intersos e CESVI sono partner operativi di UNHRD.

11 Un approccio particolarmente efficace per affrontare questo problema è stato adottato da DFID, l'agenzia di Cooperazione del Regno Unito, che nel 2011 ha avviato un processo di Multilateral Aid Review (MAR) con l'obiettivo di misurare il cosiddetto “value for money” di ciascuna delle 43 organizzazioni internazionali finanziate dal governo britannico (3,6 miliardi di investimenti nel biennio 2011-2012). (Cfr. Department for International Development, *Multilateral Aid Review Update. Driving reform to achieve multilateral effectiveness*, Londra, dicembre 2013).

Nel corso degli ultimi anni, le risorse sul canale bilaterale e multi-bilaterale si sono significativamente contratte, passando dai 22,8 milioni di euro del 2009 agli 11,2 del 2013 (già segnando comunque una risalita dagli 8,5 del 2012)<sup>12</sup>. La progressione evidenziata in tabella mostra come la suddivisione tra gestione diretta e sostegno alle ONG sia stata nel tempo piuttosto discontinua.

Tabella 3.2 – Ripartizione iniziative bilaterali sul capitolo 2183 (in milioni di euro)  
Fonte: Ministero Affari Esteri

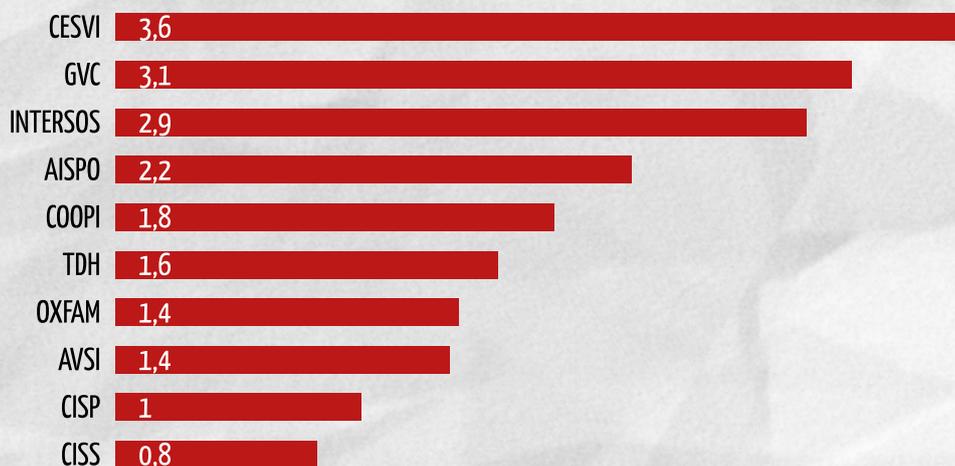
	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	mln €	%	mln €	%								
Gestione diretta <sup>3</sup>	15,81	69%	12,75	44%	10,54	78%	4,49	53%	5,98	53%	49,57	58%
ONG <sup>4</sup>	6,95	31%	15,95	56%	3,01	22%	4,00	47%	5,26	47%	35,18	42%
Totale	22,76		28,70		13,55		8,49		11,24		84,75	

3 La gestione diretta ricomprende anche gli interventi realizzati sul canale multi-bilaterale con le organizzazioni internazionali.

4 Gli importi relativi al 2012 e al 2013 sono stimati e non possono pertanto essere considerati come definitivi.

Entrando più nel merito dei fondi per l'emergenza assegnati alle ONG idonee, nel periodo 2009-2013 la Cooperazione Italiana ha finanziato ben 53 organizzazioni<sup>13</sup>. Nonostante il 60% delle risorse sia stato indirizzato a 10 ONG, anche in questo caso si evidenzia un'eccessiva frammentazione degli interventi che rischia di penalizzare in modo serio l'impatto e il profilo complessivo dell'assistenza umanitaria italiana veicolata attraverso il settore non governativo.

Grafico 3.6 – Prime 10 ONG idonee per contributi su iniziative di emergenza nel periodo 2009-2013 (in milioni di euro)  
Fonte: Ministero Affari Esteri



12 La relazione al Parlamento evidenzia tuttavia che al capitolo 2183 sono stati destinati nel corso del 2013 circa 23,14 milioni di euro: l'importo è stato solo parzialmente accreditato nel corso del 2013 (principalmente a causa della ritardata approvazione del Decreto Missioni internazionali) e consentirà quindi l'avvio nel 2014 di nuovi interventi, soprattutto in risposta alla crisi siriana. Cfr. Ministero Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, op. cit., p. 13.

13 Il grafico 3.6 riporta solo le prime 10 ONG per ammontare di progetti finanziati nel periodo 2009-2012. Seguono in ordine: ISCOS (0,82); ACS (0,79); LVIA (0,7); ActionAid (0,69); ICU (0,64); OVERSEAS (0,62); CCM (0,54); Educaid (0,53); COSPE (0,48); CEFA (0,47); Ventoditerra (0,44); RC (0,42); Save the Children (0,4); ARCS (0,37); Africa70 (0,37); COSV (0,35); CVM (0,35); MLAL (0,32); CRIC (0,29); RETE (0,29); C&D (0,28); Jesuit Refugee Service (0,22); Alisei (0,2); Reach Italia (0,2); Bambini nel Deserto (0,2); ICS (0,2); ISP (0,19); SVI (0,18); ACAP Sant'Egidio (0,18); ATS (0,18); Soleterre (0,18); GRT (0,15); VIS (0,15); ACRA (0,13); Dokita (0,13); DI-SVI (0,13); CESTAS (0,12); ENGIM (0,1); Terranuova (0,1); CISV (0,1); Un ponte per (0,09); CUAMM (0,07); Differenza Donna (0,06); Soyda (0,04).

## SMINAMENTO UMANITARIO E AIUTI ALIMENTARI

Nel 2013, la Cooperazione Italiana ha destinato alle iniziative di sminamento umanitario un importo complessivo di 1,2 milioni di euro. I finanziamenti hanno riguardato programmi di bonifica da esplosivi e residui bellici di diversa natura, riabilitazione dei disabili sopravvissuti a mine antipersona e iniziative di educazione preventiva per la riduzione del rischio. I fondi sono stati destinati a UNMAS – United Nations Mine Action Service per interventi in Afghanistan, Libia, Somalia, Siria, Sudan e Sud Sudan e alla Campagna Italiana Contro le Mine (1 mln €), GICHD – Geneva International Center of Humanitarian Demining (0,1) e OSA – Organizzazione Stati Americani (0,05). Per quanto riguarda gli aiuti alimentari, nel 2013 l'AGEA ha erogato aiuti alimentari al Niger (170 mila euro) e Burkina Faso (100 mila euro).

## Le strategie di finanziamento

La Cooperazione Italiana non dispone sul canale bilaterale di un meccanismo efficace per il coinvolgimento delle ONG nella fase di prima emergenza. E più in generale, nonostante alcune recenti innovazioni, l'impianto complessivo delle procedure di finanziamento per l'emergenza è purtroppo ancora inadeguato e incapace di soddisfare criteri di qualità nel finanziamento umanitario ormai consolidati a livello internazionale<sup>14</sup>. Vale la pena qui ricordare che nel piano d'implementazione dei principi della Good Humanitarian Donorship, contenuto all'interno delle Linee Guida per l'Aiuto Umanitario<sup>15</sup>, la DGCS si era impegnata a realizzare, nel periodo 2012-2013, l'analisi e proposta di nuovi meccanismi finanziari per l'aiuto umanitario italiano bilaterale, nonché la verifica sulla fattibilità dell'assegnazione di finanziamenti umanitari alle ONG idonee svincolati da finalizzazioni specifiche. Queste stesse raccomandazioni sono state nuovamente reiterate dalla Peer Review dell'OCSE<sup>16</sup>, ma restano ancora completamente inattuata, probabilmente in attesa dell'approvazione da parte del Parlamento della legge di riforma della cooperazione internazionale.

Nelle Linee guida sull'Aiuto Umanitario, la Cooperazione Italiana ha inoltre definito una serie di obiettivi per il finanziamento delle proprie iniziative di assistenza umanitaria. Nello specifico, la DGCS si è impegnata a: spendere il 90% dei fondi all'interno di paesi oggetto di CAP delle Nazioni Unite e di appelli della Croce Rossa; il 30% verso crisi dimenticate; il 10% per azioni di riduzione dei rischi da disastro; il 10% a meccanismi di risposta rapida (di cui il 4,5% indirizzati al CERF delle Nazioni Unite); il 25% dei finanziamenti annuali alle organizzazioni internazionali svincolati da finalizzazioni specifiche.

Nella realtà dei fatti, come anche l'analisi dei singoli canali di finanziamento ha dimostrato, l'Italia non è ancora riuscita ad attuare in modo sistematico questa impostazione strategica, per la quale è comunque indispensabile un maggior grado di certezza sulla disponibilità di risorse nel medio periodo. Anche l'OCSE ha richiamato questo aspetto, aggiungendo che «per assicurare che i fondi umanitari siano ben investiti, all'Italia sarebbe necessaria un'analisi del proprio vantaggio comparato nell'assistenza umanitaria, con l'obiettivo di aiutarla a sviluppare criteri chiari, strategici, basati sui principi per guidare le future strategie di allocazione dei fondi»<sup>17</sup>.

14 Si fa qui riferimento alla *Good Humanitarian Donorship*, un forum informale di donatori che ha elaborato 23 principi e buone pratiche sul finanziamento dell'assistenza umanitaria. Di particolare interesse per il nostro ragionamento sui meccanismi in uso alla Cooperazione Italiana sono il principio 12 (Riconoscendo la necessità di una risposta dinamica e flessibile alla variabilità dei bisogni nelle crisi umanitarie, impegnarsi ad assicurare la prevedibilità e flessibilità dei finanziamenti alle agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite e delle altre principali organizzazioni umanitarie) e il principio 13 (Pur sottolineando l'importanza di un processo trasparente e strategico di programmazione e pianificazione finanziaria da parte delle organizzazioni realizzatrici, esplorare la possibilità di ridurre i contributi finalizzati - o di rafforzarne la flessibilità - e di introdurre meccanismi finanziari di lungo termine).

15 Cfr. Ministero degli Affari Esteri – DGCS, *Linee Guida sull'Aiuto Umanitario*, p. 21. Il documento è stato approvato dal Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo l'8 giugno 2012 (delibera n. 64).

16 «L'Italia deve migliorare la qualità dei suoi finanziamenti ai partner, specialmente incrementando la prevedibilità e flessibilità dei fondi per le ONG». Cfr. OECD, ult. op. cit. p. 20.

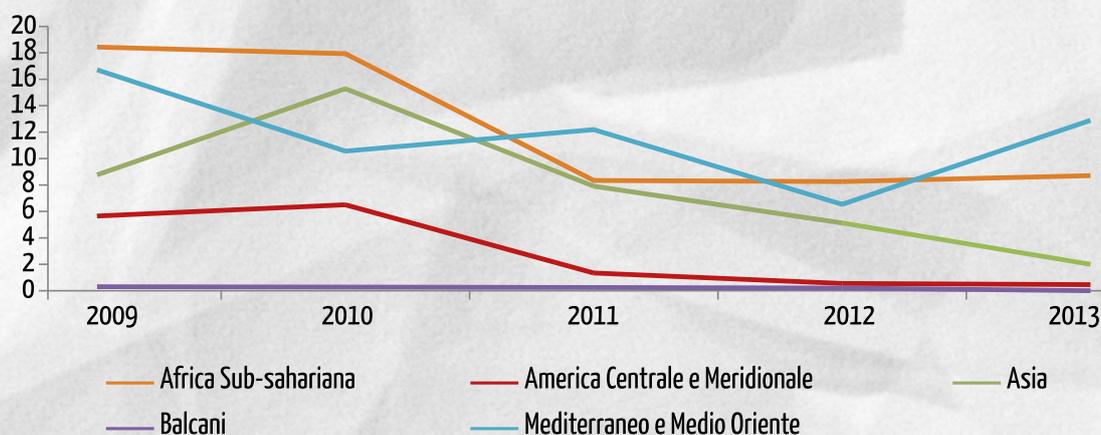
17 OECD, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, p. 83. Una raccomandazione simile era del resto stata già ampiamente discussa nei lavori preparatori del Forum della Cooperazione Internazionale, tenutosi a Milano nell'ottobre 2012: cfr. Ministero dell'Integrazione e della Cooperazione Internazionale (a cura di), *Libro Bianco della Cooperazione Italiana*, pp. 42 e 92. L'OCSE ha in realtà anche eccettuato lo scarso legame tra le delibere di assegnazione dei fondi e un'obiettiva analisi dei bisogni umanitari, suggerendo

## DOVE VA L'ASSISTENZA UMANITARIA ITALIANA?

Esaminiamo adesso la distribuzione per aree geografiche dell'assistenza umanitaria italiana nel corso del periodo 2009-2013. Le due regioni che hanno ricevuto più aiuti sono l'Africa sub-sahariana (35,2%) e il Mediterraneo e Medio Oriente (33,6%)<sup>18</sup>. nettamente staccati l'Asia (22,3%), l'America Centrale e Meridionale (8,3%) e i Balcani (0,6%). Ovviamente la progressione temporale degli interventi tiene conto dell'evoluzione delle principali crisi a livello internazionale, ma anche dei tagli al budget umanitario della Cooperazione Italiana: i maggiori contributi in Asia e America Centrale nel 2010 sono dovuti ai disastri ad Haiti e in Pakistan; la successiva riduzione degli investimenti in queste stesse regioni e soprattutto in Africa a partire dal 2011 ha consentito di mantenere una capacità minima di intervento nella regione mediorientale, infiammata dalla crisi siriana.

Grafico 3.7 – Distribuzione geografica dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2009-2013 (in milioni di euro)

Fonte: Ministero Affari Esteri



Incrociando la distribuzione geografica con l'allocatione per capitoli di bilancio, possiamo innanzitutto osservare come la destinazione di fondi ai Balcani sia stata limitata esclusivamente alla prosecuzione delle operazioni di sminamento successive ai conflitti degli anni '90, così come gli Aiuti Alimentari rifinanziati nel 2013 siano stati destinati esclusivamente alla regione dell'Africa Sub-sahariana. Focalizziamo però la nostra attenzione sul rapporto tra i canali più importanti (bilaterale e multilaterale) verso le 2 regioni prioritarie (Africa Sub-sahariana e Mediterraneo/Medio Oriente). La lettura dei dati aggregati sul periodo dei 5 anni fa emergere un elemento piuttosto interessante: per gli aiuti indirizzati all'Africa sub-sahariana l'Italia avrebbe nettamente privilegiato il ricorso al canale multilaterale, laddove gli interventi su Mediterraneo e Medio Oriente si sarebbero realizzati prevalentemente attraverso il canale bilaterale, evidenziando in questo modo un interesse del governo italiano a intervenire con un profilo più chiaro e diretto sulle crisi nelle aree limitrofe (grafico 3.8).

Tuttavia l'analisi del dato aggregato induce un errore di valutazione piuttosto grossolano: prendendo cioè in considerazione i valori annuali (grafico 3.9), notiamo una tendenza assolutamente discontinua nella distribuzione degli aiuti alle due regioni sui diversi canali. L'Africa ha ricevuto aiuti prevalentemente sul canale multilaterale negli anni 2009, 2010 e 2012 (addirittura sopra l'80% rispetto al bilaterale), ma nei restanti 2 anni è stato il canale bilaterale a essere privilegiato. Allo stesso modo, per i suoi interventi in Medio Oriente l'Italia ha utilizzato soprattutto il canale bilaterale dal 2009 al 2011 (quando è pesato il 77%), ma il ricorso agli organismi internazionali è stato prevalente nel 2012 (57%) e quasi equivalente al bilaterale (47%) nel 2013.

<sup>18</sup> Questa stessa priorità geografica è indicata dalle vigenti linee guida per il triennio 2014-2016. Cfr. Ministero Affari Esteri, *La Cooperazione Italiana allo sviluppo nel triennio 2014-2016. Linee Guida e indirizzi di programmazione*, marzo 2014, p. 29.

Ciò che emerge ancora una volta è pertanto una tendenza a non definire strategie di finanziamento continuative, criticità anche questa rilevata dall'OCSE<sup>19</sup>.

Tabella 3.3 – Distribuzione per canale e regione dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2009-2013 (in milioni di euro)  
Fonte: Ministero Affari Esteri

2009-2013	Bilaterale	Multilaterale	Sminamento	Aiuti alimentari	Totale	%
Africa Sub-sahariana	21,97	36,96	2,46	0,27	61,67	35,2%
America Centrale e Meridionale	8,20	5,99	0,29	0,00	14,48	8,3%
Asia	18,81	18,95	1,31	0,00	39,08	22,3%
Balcani	0,00	0,00	1,01	0,00	1,01	0,6%
Mediterraneo e Medio Oriente	35,81	20,40	2,68	0,00	58,89	33,6%

Gráfico 3.10 – Distribuzione degli aiuti verso Africa e Medio Oriente sui canali multilaterale e bilaterale nel periodo 2009-2013 (in milioni di euro)

Fonte: Ministero Affari Esteri

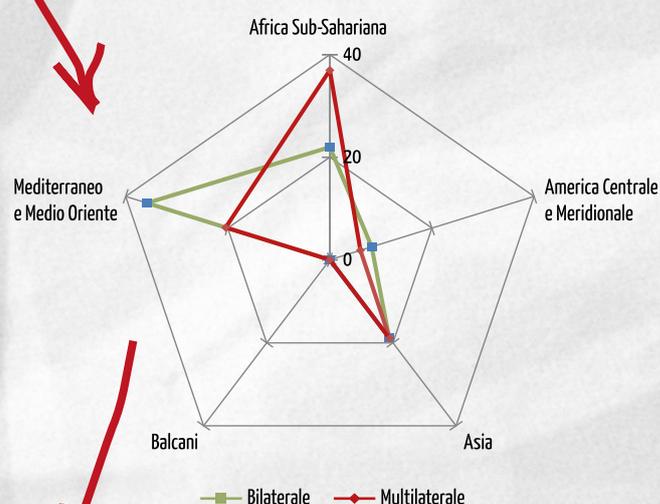
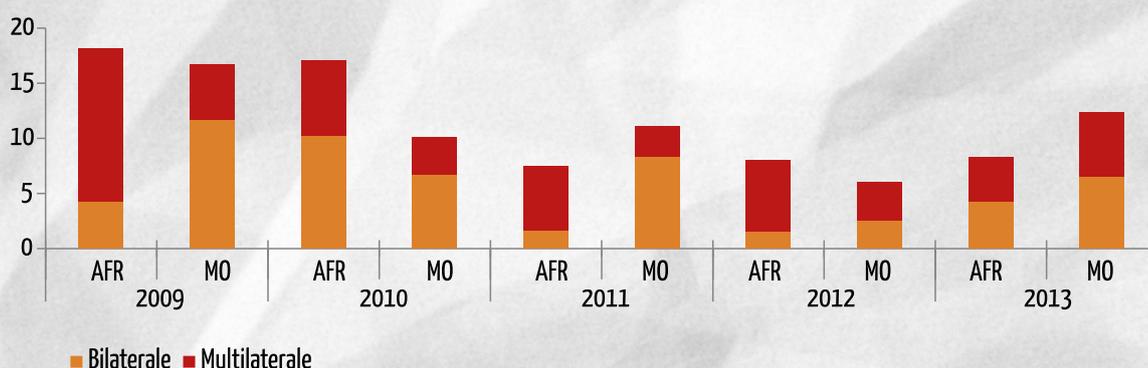


Gráfico 3.9 – Distribuzione geografica degli aiuti sui canali multilaterale e bilaterale (in milioni di euro)

Fonte: Ministero Affari Esteri

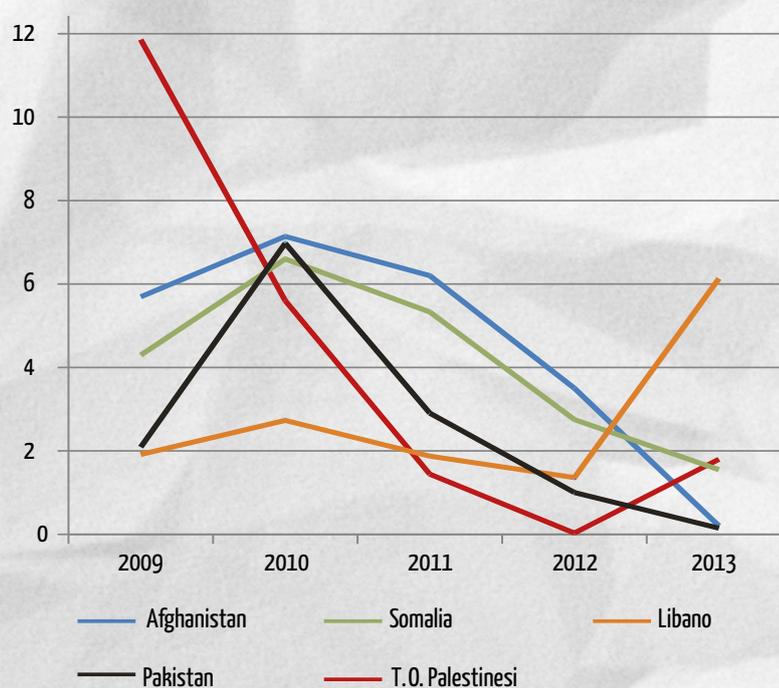


19 In OECD, cit, p. 84 si riporta infatti che «i partner multilaterali apprezzano le loro buone relazioni con l'Italia su questioni che riguardano i grants, ma lamentano l'imprevedibilità delle allocazioni di fondi e la mancanza di riferimenti di policy generale». Il rapporto evidenzia l'opportunità per l'Italia di dotarsi di più moderne procedure di finanziamento, a partire dall'erogazione di fondi su base pluriennale, in modo da aumentare la prevedibilità delle risorse e di conseguenza la capacità dei partner di programmare i loro interventi. Si noti che la stessa raccomandazione era già stata avanzata nella precedente Peer Review del 2009 e che è rimasta di fatto inattuata.

Spostiamo ora l'analisi dalle regioni ai singoli paesi che hanno ricevuto assistenza umanitaria dall'Italia nel periodo 2009-2013. Un primo elemento che merita di essere evidenziato è il numero complessivo dei paesi destinatari: erano 47 nel 2009, sono diventati 28 a partire dal 2011 (e casualmente anche in ciascuno degli anni successivi). La concentrazione degli aiuti su un numero più ristretto di paesi costituisce infatti uno dei principali risultati del percorso avviato negli ultimi anni dalla Cooperazione Italiana sul tema dell'efficacia dell'aiuto. Sui 5 anni di riferimento, Afghanistan, Territori Occupati Palestinesi e Somalia sono gli unici paesi ad aver superato la soglia dei 20 milioni di euro di aiuti. Nel 2013, la crisi siriana domina la scena: i 3 paesi più direttamente interessati (in ordine, Libano, Siria e Giordania) occupano le prime posizioni della classifica dei paesi destinatari, seguiti dalle Filippine colpite nel novembre 2013 dal tifone Hayan. Si noti infine che fino al 2012 i dati relativi al Sudan includevano anche gli aiuti indirizzati verso il Sud Sudan.

Grafico 3.10 – Principali paesi destinatari dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2009-2013 e nell'anno 2013

Fonte: EDRIS

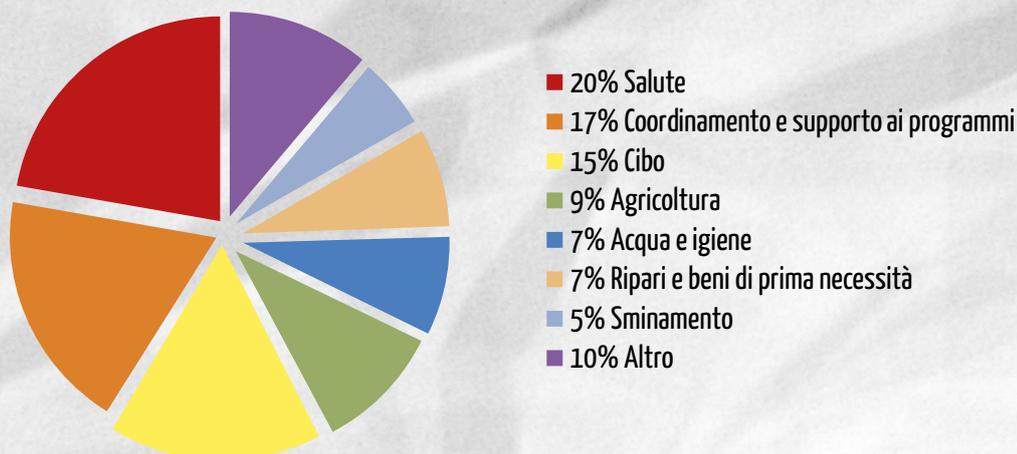


## I settori d'intervento

Esaminiamo infine rapidamente la suddivisione dell'assistenza umanitaria pubblica dell'Italia nei diversi settori d'intervento. Nel periodo 2009-2013, il 22% dei fondi sono stati destinati a programmi di salute, seguiti da sicurezza alimentare e agricoltura. Nel grafico, la voce Altri comprende protezione umanitaria e diritti umani, attività produttive ed educazione.

Grafico 3.12 – Settori di intervento dell'assistenza umanitaria italiana nel periodo 2009-2013

Fonte: FTS-UNOCHA

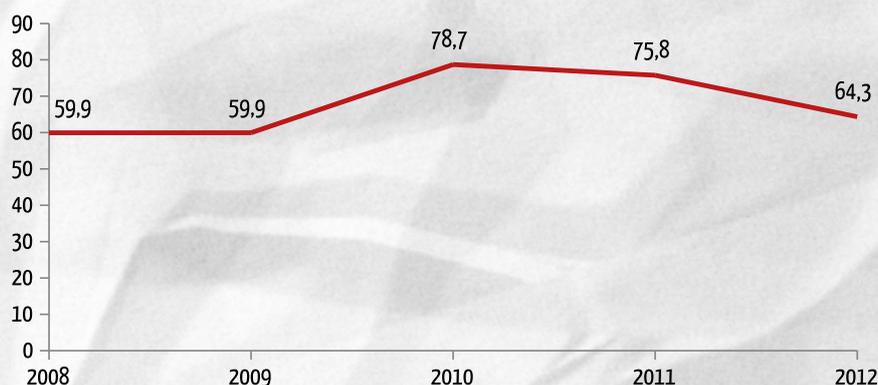


## I FONDI PRIVATI GESTITI DALLE ONG

Ripercorrendo l'analisi a livello globale riportata nel primo capitolo di questo rapporto, si è scelto anche per l'Italia di mettere in relazione i fondi umanitari pubblici con le donazioni private che le ONG destinano ai loro programmi di assistenza umanitaria. A tale scopo, è stata condotta una ricerca quantitativa sui bilanci di un campione selezionato di organizzazioni con mandato umanitario. AGIRE ha così potuto stimare che, nel corso del 2012, le ONG hanno speso in assistenza umanitaria circa 64,34 milioni di euro di donazioni raccolte da privati. Nel quinquennio di riferimento 2008-2012, la spesa umanitaria privata delle ONG ha raggiunto un volume totale di circa 340 milioni. L'analisi di periodo evidenzia, dopo un primo biennio sostanzialmente stabile, un deciso incremento delle donazioni private nel 2010 (legato ovviamente soprattutto all'enorme eco mediatica del terremoto ad Haiti). Nel 2011 e 2012, in linea con quanto avvenuto a livello globale, si è registrata una progressiva diminuzione dei fondi privati, motivata in parte dalla minore propensione al dono generata dalle crisi ricorrenti e dai conflitti armati rispetto alle mega-catastrofi naturali.

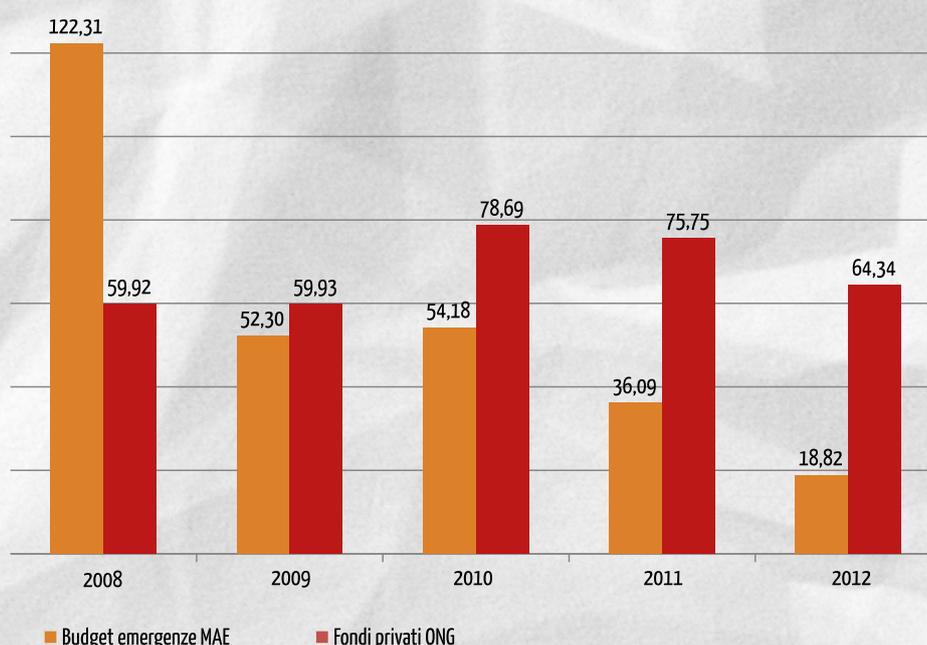
Grafico 3.13 – Spesa umanitaria dalle ONG italiane da donazioni private (in milioni di euro)

Fonte: AGIRE



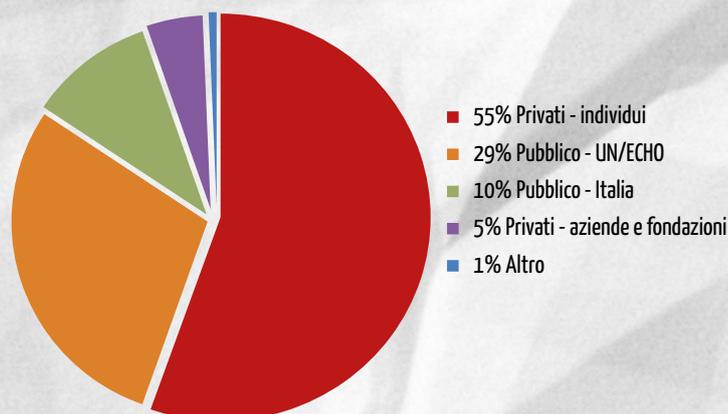
Mettiamo ora a confronto le donazioni private spese dalle ONG per programmi di assistenza umanitaria con i fondi pubblici italiani e, nello specifico, con il budget per l'emergenza del Ministero degli Affari Esteri. Come emerge chiaramente, dal 2009 i fondi che le ONG italiane raccolgono dai privati cittadini e spendono in assistenza umanitaria sono notevolmente superiori alle risorse investite dal governo italiano. Nonostante le minori donazioni raccolte negli ultimi 2 anni, nel 2011 i cittadini privati hanno trasferito alle ONG il doppio rispetto ai fondi stanziati dal governo per l'assistenza umanitaria (nel 2012 addirittura più del triplo). I bilanci 2013 delle ONG non sono ancora stati elaborati, ma è lecito attendersi una tendenza piuttosto simile (vista la timida risalita dei fondi MAE che abbiamo poco sopra evidenziato).

Grafico 3.14 Fondi pubblici e fondi privati delle ONG umanitarie 2008 -2012 (in milioni di euro)  
Fonte: AGIRE



Nel contesto attuale di forte contrazione delle risorse pubbliche, l'analisi dei bilanci 2012 delle principali ONG italiane con mandato umanitario mette in evidenza la loro maggiore capacità di sostenere con la propria raccolta fondi i programmi di assistenza umanitaria. Nello specifico, il 60% della spesa umanitaria delle ONG proviene da donatori privati (prevalentemente individui, con solo un 5% derivante da donazioni di fondazioni e aziende). Per quanto riguarda i fondi pubblici, i donatori internazionali (principalmente agenzie delle Nazioni Unite e Commissione Europea) si dimostrano la fonte più rilevante (29% dei ricavi), mentre più marginale è il ruolo giocato dal Ministero degli Affari Esteri (10%).

Grafico 3.15 - Composizione entrate delle ONG umanitarie nel 2012  
Fonte: AGIRE



## NOTA METODOLOGICA

*Per favorire il confronto con i volumi globali, la prima parte di questo capitolo utilizza i dati aggregati sull'assistenza umanitaria italiana totale, forniti dal team di ricerca che produce annualmente il rapporto GHA. Espresi in dollari ed elaborati a partire dal database OCSE/DAC secondo la metodologia illustrata nel primo capitolo, le statistiche sull'Italia ricomprendono i fondi di competenza del Ministero Affari Esteri, le quote di spesa umanitaria derivanti dai trasferimenti italiani all'Unione Europea e ad altri organismi multilaterali, nonché contribuzioni classificate come di assistenza umanitaria e riconducibili a diversi soggetti erogatori (otto per mille, enti locali...).*

*La seconda parte del capitolo riguarda nello specifico i fondi che sono di esclusiva competenza del Ministero degli Affari Esteri. Le statistiche, espresse in euro, sono state fornite ad AGIRE dall'ufficio VI (Emergenza) della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo. La differente metodologia di raccolta dei dati non consente ovviamente un immediato raffronto tra le prima e la seconda parte del capitolo.*

*Per l'analisi dei flussi privati della parte conclusiva, AGIRE ha selezionato un campione di 16 ONG con le quote più significative di raccolta fondi su privati e spesa in programmi di assistenza umanitaria<sup>1</sup>. Attraverso l'analisi dei documenti di bilancio, si è individuata per ogni organizzazione la percentuale di contributi privati sul lato delle entrate (rispetto ai finanziamenti provenienti da altre fonti) e la percentuale di spesa umanitaria sul lato delle uscite (rispetto alla spesa in programmi di sviluppo o in altri costi di natura organizzativa).*

*L'incrocio dei due valori ha consentito di definire, con sufficiente grado di precisione, la quota di fondi privati che le ONG destinano all'assistenza umanitaria. Si è prudenzialmente stimato che tale importo costituisca il 93% dei fondi privati investiti dalle ONG italiane in programmi di assistenza umanitaria. Il margine di errore tiene anche in considerazione le differenze di classificazione della spesa per programmi adottate dalle singole ONG (senza uno studio più analitico sulle attività di progetto contabilizzate è difficile differenziare la spesa umanitaria in ambiti, per esempio, come l'educazione o la sicurezza alimentare).*

---

<sup>1</sup> Il campione è composto da ActionAid, AMREF, AVSI, Caritas, CESVI, CISP, COOPI, COSV, Emergency, GVC, Intersos, MSF, Oxfam, Save the Children, Terre des Hommes e VIS.

## CONCLUSIONI

Dal 2009, con il rapporto “Il Valore dell’Aiuto”, AGIRE ha cercato di offrire il proprio contributo alla domanda di un’informazione più chiara e trasparente sulle risorse che, in Italia e nel mondo, sono destinate ad assistere le popolazioni colpite dalle emergenze umanitarie nel mondo.

Questo lavoro di ricerca e divulgazione si scontra con una serie rilevante di difficoltà pratiche, legate all’eterogeneità dei dati disponibili, alla molteplicità delle fonti d’informazione da confrontare e all’estremo tecnicismo dei meccanismi di finanziamento previsti a livello internazionale e nazionale. Su alcuni fenomeni centrali nel sistema di risposta alle emergenze, le informazioni sono discordanti e frammentarie e per questo difficili da trasformare in numeri e grafiche di facile lettura. E’ il caso, ad esempio, delle risorse che i governi e le società locali attivano sulle emergenze all’interno dei loro confini nazionali, oppure dell’enorme quantità di rimesse che dopo un disastro vengono riversate nel paese di origine dalle comunità della diaspora. Componenti quasi invisibili alle statistiche ufficiali, ma da cui non si può affatto prescindere in un sistema degli aiuti ormai complesso e non più riconducibile all’immagine convenzionale di paesi ricchi che aiutano paesi poveri.

Questa ricerca offre un accesso facile e immediato a informazioni utili per gli operatori del settore e per quanti fossero interessati a comprendere meglio i meccanismi di funzionamento degli aiuti internazionali. Ma dietro i numeri e le statistiche si nascondono valutazioni che vanno al di là della pur importante dimensione economica dell’assistenza umanitaria.

L’efficacia degli aiuti dipende in larga misura da come e quando vengono distribuiti i soldi disponibili, da quali canali di finanziamento i donatori scelgono, dalla solidità delle agenzie che gestiscono gli interventi, dall’architettura complessiva del sistema che governa gli aiuti.

Ma c’è di più: studiare in chiave critica i flussi di risorse per la risposta alle emergenze umanitarie è basilare per evidenziare, e poi correggere, alcune tra le più profonde contraddizioni del sistema degli aiuti. Come non citare ad esempio l’enorme influenza che la visibilità mediatica di una crisi ha sulla generosità dei donatori? I numeri in questo caso dicono moltissimo: 3.750 dollari spesi in media per ciascuno dei sopravvissuti allo Tsunami che ha colpito l’Oceano indiano nel 2005 contro i 60 dollari pro-capite per aiutare le popolazioni colpite nel novembre 2013 dal tifone Hyan nelle Filippine o l’elemosina dei 25 dollari per le vittime della carestia che ha interessato intere regioni dell’Africa orientale nel 2011.

Anche la nuova geografia che emerge dalle analisi dei volumi di aiuti offre spunti interessanti: paesi ricchi che progressivamente riducono le loro quote di assistenza umanitaria per via della crisi finanziaria globale, paesi un tempo beneficiari che oggi si accollano frazioni sempre più rilevanti del volume internazionale degli aiuti.

La pubblicazione del rapporto di quest’anno è contemporanea ad alcuni avvenimenti di particolare rilievo. Da un lato l’apertura del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell’Unione Europea, che ha suggerito l’opportunità di dedicare un intero capitolo di approfondimento al tema dell’Europa come donatore umanitario. Dall’altra la recente conclusione della Peer Review periodica dell’OCSE/DAC sull’Italia e il percorso di complessiva riforma della cooperazione allo sviluppo italiana che, dopo tanti anni d’inutile attesa, sembra ormai prossimo alla conclusione. Il capitolo finale mette in luce alcune tra le più rilevanti carenze del sistema umanitario italiano, senza per questo tacere i segnali di inversione di tendenza e il lavoro avviato negli ultimi anni per cercare di recuperare il terreno perduto.

In questa edizione del rapporto, si è cercato di mettere in luce alcune problematiche che riguardano le procedure di erogazione dei fondi da parte dei donatori (e nello specifico del donatore Italia), nonché le criticità più evidenti relative ai meccanismi di finanziamento delle agenzie umanitarie (e nello specifico delle organizzazioni non governative).

Molto è già stato scritto e detto su questi temi: come si è visto, le stesse raccomandazioni emerse dal Forum Nazionale della Cooperazione Internazionale dell'ottobre 2012 e dalla recente Peer Review sull'Italia non fanno che riprendere aspetti su cui il Ministero degli Affari Esteri si è già impegnato a intervenire concretamente nel piano di attuazione delle proprie Linee Guida sull'Aiuto Umanitario. C'è quindi ampio consenso sulle cose da fare.

Concludiamo quindi queste pagine con un quadro di sintesi delle raccomandazioni concrete che il network AGIRE consegna alle autorità italiane, e nello specifico al Ministero degli Affari Esteri, come contributo al dibattito e proposta operativa per restituire al sistema umanitario italiano credibilità, efficacia e prospettiva.

1. Perseguire una crescita delle risorse destinate all'azione umanitaria pubblica almeno in linea con gli obiettivi assunti dal governo italiano per il graduale riallineamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo.
2. Completare un'analisi del vantaggio comparato nell'assistenza umanitaria, con l'obiettivo di sviluppare criteri chiari e strategici che guidino le future strategie di allocazione dei fondi, ne riducano la dispersione su un numero troppo elevato di agenzie e favoriscano logiche di "disintermediazione" per migliorare efficienza e accountability.
3. Migliorare le modalità di allocazione delle risorse disponibili per l'assistenza umanitaria, riducendo la volatilità dei contributi che impedisce una corretta pianificazione pluriennale degli interventi.
4. Aggiornare le procedure di finanziamento dell'azione umanitaria:
  - a) istituendo un nuovo meccanismo finanziario per l'aiuto bilaterale che consenta il trasferimento di risorse alle ONG per la risposta immediata, anche introducendo un sistema aperto di preselezione di un pool di partner accreditati con verificata esperienza e capacità operativa in emergenza;
  - b) dedicando le ulteriori risorse del canale bilaterale (i "fondi in loco" sul capitolo 2183) a interventi di prevenzione dei disastri e riabilitazione/ricostruzione, attraverso la gestione diretta, la valorizzazione della presenza delle ONG italiane e le loro partnership con la società civile locale;
  - c) introducendo nuove modalità di finanziamento svincolato da finalizzazioni specifiche (unearmarking), per consentire alle agenzie umanitarie una gestione più strategica delle risorse per la risposta alle emergenze e facilitare l'accesso ai fondi messi a disposizione da altri donatori internazionali.
5. Lavorare al rafforzamento della competitività internazionale delle ONG italiane attraverso l'attivazione di un meccanismo di "core funding" pluriennale finalizzato a sostenere processi di crescita dimensionale, networking, miglioramento della qualità di intervento, ricerca e innovazione nel settore umanitario.

# GLOSSARIO

## **ACCOUNTABILITY**

Il termine riguarda i concetti di trasparenza, condivisione degli obiettivi, capacità di fornire evidenze sui risultati. In ambito umanitario è utilizzato per indicare i mezzi attraverso cui gli individui e le organizzazioni riferiscono a un'autorità riconosciuta e vengono considerati responsabili per le loro azioni (ALNAP).

## **ASSISTENZA UMANITARIA**

Secondo la definizione OCSE, "possono correttamente qualificarsi come umanitari quegli aiuti internazionali finalizzati esclusivamente a salvaguardare la vita e la dignità umana, nonché ad alleviare le sofferenze nel corso di un'emergenza e nel periodo immediatamente successivo ad essa. Per essere considerata come umanitaria tale assistenza deve inoltre rispondere ai principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità ed indipendenza". Così classificati, gli aiuti umanitari includono: la fornitura di cibo, acqua, servizi igienico-sanitari, di assistenza medica e di rifugi di emergenza; la fornitura di altri beni per l'assistenza e il beneficio delle persone coinvolte; misure per promuovere e proteggere la sicurezza, il benessere e la dignità dei civili; misure per la riabilitazione, ricostruzione e assistenza di transizione finché la situazione di emergenza persiste; misure di preparazione e prevenzione ai disastri.

## **BILATERALE**

Aiuti veicolati direttamente da un paese donatore al paese destinatario. Possono concretizzarsi in interventi in loco concordati con le autorità locali, ovvero nel finanziamento di progetti realizzati dalle agenzie multilaterali.

## **CAP - CONSOLIDATED APPEAL PROCESS**

Strumento utilizzato dalle agenzie umanitarie per pianificare, coordinare, finanziare, implementare e monitorare le attività di assistenza umanitaria nelle principali emergenze. Gli appelli consolidati si basano sulla collaborazione tra governi, donatori, agenzie delle Nazioni Unite, ONG, movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, nel determinare la richiesta di fondi internazionali necessari alla risposta umanitaria.

## **CERF - CENTRAL EMERGENCY RESPONSE FUND**

Fondo lanciato dalle Nazioni Unite nel 2006 per rendere l'assistenza umanitaria più tempestiva e efficace per le popolazioni colpite da conflitti armati e disastri naturali. Si basa sull'accantonamento preventivo di contributi economici volontari da parte dei governi donatori che permettono di provvedere rapidamente e in modo flessibile ai bisogni meno prevedibili delle crisi umanitarie.

## **CHF - COMMON HUMANITARIAN FUND**

Fondi-paese gestiti da OCHA e alimentati da contributi di uno o più governi donatori. Vengono utilizzati per finanziare progetti inclusi in un piano umanitario delle Nazioni Unite.

## **DISASTRO**

Seria interruzione del funzionamento di una comunità o una società che causa significative perdite umane, materiali, economiche o ambientali che eccedono la capacità della comunità colpita di rispondere facendo uso esclusivamente delle proprie risorse.

## **DAC - DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE**

E' il comitato dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) che si occupa di cooperazione

allo sviluppo. E' attualmente costituito da 29 membri: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Korea, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Unione Europea. Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo partecipano al DAC come osservatori.

#### **ERF – EMERGENCY RESPONSE FUND**

Fondi-paese gestiti da OCHA e alimentati da contributi di uno o più governi donatori. L'obiettivo è di consentire il finanziamento rapido e flessibile degli attori che operano all'interno di un paese su cui non è previsto un CAP. Gli ERF finanziano prevalentemente ONG, ma possono fornire risorse anche alle agenzie delle Nazioni Unite.

#### **FLASH APPEAL**

Strumento adottato dalle Nazioni Unite per coordinare la risposta umanitaria nei primi tre/sei mesi di un'emergenza. Individua e stima necessità economiche e tipologie d'intervento necessarie, partendo dall'analisi del contesto e dei bisogni umanitari ed elaborando piani di risposta sia a livello di strategia generale che nei settori di intervento specifico.

#### **FTS - FINANCIAL TRACKING SERVICE**

Database aggiornato in tempo reale che elenca gli aiuti umanitari registrati a livello globale. L'FTS riserva un'attenzione centrale ai CAP e ai Flash Appeals che permettono di valutare i bisogni specifici di ogni crisi umanitaria e la percentuale di aiuti effettivi ricevuti rispetto alle necessità stimate. Gestito dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Aiuti Umanitari (OCHA), il database è aggiornato in tempo reale con i dati trasmessi da paesi donatori e paesi destinatari degli aiuti.

#### **GHA – GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE**

Osservatorio indipendente sul finanziamento dell'assistenza umanitaria, lanciato nel 1999 dal centro studi Development Initiatives.

#### **GHD - GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP**

Forum informale dei donatori che ha adottato un documento in 23 punti contenente i principi e le buone pratiche del finanziamento dell'assistenza umanitaria. Il documento stabilisce una definizione comune di azione umanitaria, ne fissa finalità e obiettivi, e ha consentito di individuare negli anni buone pratiche che dovrebbero essere perseguite dai Governi donatori. L'Italia ha sottoscritto la GHD nel 2007 attraverso l'adozione del Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario.

#### **MULTIBILATERALE**

Per la Cooperazione Italiana, il canale multi-bilaterale rappresenta uno strumento operativo attraverso il quale realizzare un collegamento tra le attività multilaterali e i programmi di cooperazione attuati sul piano bilaterale. Si tratta pertanto di iniziative concordate e finanziate a livello bilaterale, ma affidate in esecuzione a un'Agenzia specializzata o a un organismo internazionale.

#### **MULTILATERALE (CANALE, AIUTI)**

Attività di assistenza umanitaria finanziate direttamente con il budget degli Organismi Intergovernativi. I progetti realizzati dalle agenzie multilaterali per conto dei paesi donatori sono invece classificate come aiuti bilaterali, dal momento che il paese donatore mantiene il controllo effettivo sull'uso dei fondi.

## ABBREVIAZIONI

AGEA	Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
CAP	Consolidated Appeals Process
CERF	Central Emergency Response Fund
CERP	Commander's Emergency Response Program
CHFs	Common Humanitarian Fund(s)
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DRR	Disaster Risk Reduction
EDRIS	European Disaster Response Information System
ERFs	Emergency Response Fund(s)
FAO	Food and Agriculture Organisation
FICROSS/IFRC	Federazione Internazionale delle Croci Rosse e delle Mezze Lune Rosse/ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
FBE	Fondi Bilaterali di Emergenza
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FTS	Financial Tracking Service
GHA	Global Humanitarian Assistance
GHD	Good Humanitarian Donorship
HPN	Humanitarian Practice Network
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross
IOM	International Organisation for Migration
MAE	Ministero Affari Esteri
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
RDC	Repubblica Democratica del Congo
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHRD	United Nations Humanitarian Response Depot
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
WFP/PAM	World Food Programme/Programma Alimentare Mondiale
WHO/OMS	World Health Organisation/Organizzazione Mondiale della Sanità

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Action Aid, Annuario della Cooperazione allo sviluppo. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. 2008-2012: cinque anni vissuti pericolosamente, Rubettino Editore, 2012.

AGIRE, Il valore dell'aiuto. Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie, Roma, 2013.

A. Binder, C. Meier, J. Streets, Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of non-Western donors, Global Public Policy Institute, in "Research Paper Series", n. 12, Berlino, 2010.

Department for International Development, Multilateral Aid Review Update. Driving reform to achieve multilateral effectiveness, Londra, dicembre 2013.

Department for International Development, Multilateral Aid Review. Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations, Londra, 2011.

Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance. Report 2013, 2013.

Development Initiatives, Counting the cost of humanitarian aid delivered through the military, GHA Briefing, 2013.

ECHO, The Union's humanitarian aid: Fit for purpose? Stakeholder consultation document, 2012.

A. Fuchs, N. Klann, Emergency Aid 2.0, dicembre 2012.

A. Harmer, E. Martin, Diversity in Donorship. Field lessons, Humanitarian Policy Group, report 30, Londra, 2010.

P. Kragelund, Back to Basics? The Rejuvenation of Non traditional Donors' Development Cooperation with Africa, Development and Change, 42(2), 2011, pp. 585-607.

W. Manning, Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co operation? In "Development policy review", 24(4), 2006, pp. 371-385.

OCHA, World Humanitarian Data and Trends 2013, United Nations publication, New York, 2013.

OCHA, Global overview of 2012 Pooled Funding. CERF, CHFs and ERFs, 2013.

A. Rogerson, A. Hewitt, D. Waldenberg, The international aid system 2005-2010: Forces for and against change, Overseas Development Institute, London, 2004.

K. Smith, Shifting Structures, Changing Trends: non-DAC donors and humanitarian aid, Global Humanitarian Assistance, Briefing Paper, 2011.

C. Stirk, Humanitarian assistance from non-state donors. What is it worth? Development Initiatives, 2014.

## CREDITS

**Hanno partecipato alla redazione del rapporto:** Marco Bertotto, Alessandra Evangelisti, Maddalena Grechi, Valentina Marino, Guglielmo Micucci, Marco Morellato.

**Grafica:** Giorgia De Filippis / ideapura.it

**Foto di copertina:** Vincent Malasador per Oxfam.

**Si ringraziano per la collaborazione:** Sara Bertolai (ActionAid), Nadia Fiore (AMREF), Alberto Piatti (ASVI), Paolo Beccegato (Caritas), Elena Sironi (COSV), Tommaso Ceramelli (GVC), Gabriele Eminente (MSF), Eleonora Finotto (SOS Villaggi dei Bambini) e Gianluca Antonelli (VIS).

Un grazie particolare al team di ricerca GHA di Development Initiatives e alla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, per avere condiviso alcuni dei dati essenziali alla produzione di questo rapporto.

**AGIRE**  
**- Agenzia Italiana per la Risposta alle Emergenze -**

**Via Aniene 26/A - 00198 Roma**  
**info@agire.it**

**WWW.AGIRE.IT**