



IL VALORE DELL'AIUTO

Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie



Ottava Edizione



PREMESSA

I DATI ECONOMICI COME CHIAVE DI LETTURA DEGLI SCENARI UMANITARI	5
--	---

CAPITOLO 1

L'ASSISTENZA UMANITARIA INTERNAZIONALE	7
--	---

1.1 LE CRISI UMANITARIE

1.1.1 I principali scenari di crisi umanitaria del 2016	7
1.1.2 Sfollati e rifugiati nel 2016	7
1.1.3 L'impatto dei disastri naturali nel 2016	10
1.1.4 I principi umanitari nel 2016	13
1.1.5 Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), aiuti umanitari e costi per l'accoglienza dei rifugiati	16

1.2 IL VOLUME DEGLI AIUTI 2012-2016

1.2.1 Il volume degli aiuti	17
1.2.2 Gli aiuti dai Governi	18
1.2.3 Dove vanno gli aiuti?	21
Approfondimenti - Le crisi dimenticate	23
Approfondimenti - Emergency Trust Fund	25
1.2.4 Che cosa è stato fatto: i fondi sono sufficienti?	26
1.2.5 Le donazioni dei privati	28
Approfondimenti - Donazioni Private: la Zakat	32
Approfondimenti - Donazioni Private: il Crowdfunding	34

CAPITOLO 2

L'ASSISTENZA UMANITARIA DELL'ITALIA	39
-------------------------------------	----

**2.1 AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO E IMPEGNO UMANITARIO:
L'ITALIA A CONFRONTO CON GLI ALTRI PAESI DONATORI**

39

**2.2 LA RISPOSTA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA ALLE EMERGENZE
UMANITARIE**

41

2.2.1 Il profilo istituzionale	41
2.2.2 Agenzia Italiana Per La Cooperazione Allo Sviluppo: Ufficio VII - Emergenza e Stati Fragili	41
2.2.3 I canali di finanziamento	44
2.2.4 Le risorse della Cooperazione Italiana in favore dell'azione umanitaria nel 2016	44
2.2.5 Dove vanno gli aiuti umanitari?	46
2.2.6 Attraverso quali attori è stato veicolato l'Aiuto Umanitario della Cooperazione Italiana nel 2016?	48
2.2.7 Gli impegni intrapresi dalla Cooperazione Italiana nel settore umanitario nel 2015 e nel 2016	52

**2.3 L'IMPEGNO IN ASSISTENZA UMANITARIA DELLE ONG ITALIANE:
IL CONTRIBUTO DEI PRIVATI**

55

CONCLUSIONI

59

NOTA METODOLOGICA

63

BIBLIOGRAFIA

67

ABBREVIAZIONI

69



I DATI ECONOMICI COME CHIAVE DI LETTURA DEGLI SCENARI UMANITARI

Siamo giunti alla ottava edizione de “*Il Valore dell’Aiuto. Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie*” un lavoro di ricerca che offre un’analisi complessiva dell’assistenza umanitaria nel mondo e in Italia, della localizzazione geografica degli interventi, la copertura dei bisogni, il ruolo dei governi donatori e dei privati cittadini. Tratteggiare una fotografia istantanea dei flussi economici disponibili a livello internazionale per la risposta alle emergenze è un modo per capire dove siamo, dove stiamo andando e come dovremmo orientarci.

I conflitti in Siria, Yemen, Iraq e Sud Sudan, non sono che i più gravi tra quelli che hanno insanguinato il 2016. Il numero di persone costrette ad abbandonare le proprie case a causa di guerre o persecuzioni ha raggiunto i 65,6 milioni. Mentre fenomeni naturali di portata estrema come El Niño e la Niña hanno lasciato 411 milioni di persone in ginocchio, da un capo all’altro del globo, vittime di siccità, inondazioni e crisi alimentari tra le più gravi del dopoguerra.

Di fronte a scenari tanto drammatici, è comprensibile che gli sforzi della comunità internazionale non siano sufficienti a coprire l’enormità dei bisogni rilevati, che restano per il 40 % senza risposta. Il ruolo della società civile è sempre più fondamentale per far fronte alle crisi umanitarie, così come lo sono le donazioni dei privati, e in particolare quelle dei singoli

cittadini, incanalate anche da forme di raccolta dal basso come il *crowdfunding*.

Ma, per quanto si cerchi di adattare il sistema umanitario ad un nuovo contesto globale, è innegabile che il settore stia attraversando una fase di trasformazione profonda e irreversibile. Di fronte al fenomeno epocale degli spostamenti forzati e delle migrazioni - che non sono una emergenza ma un vero proprio tratto distintivo del cambiamento dei sistemi economici e dell’equilibrio naturale dell’intero pianeta - assistiamo a risposte che vanno da una parte nella direzione dell’accoglienza di profughi e rifugiati, dall’altra nel rafforzamento del controllo delle frontiere e nella loro esternalizzazione. L’aumento di finanziamenti destinati ai cosiddetti “*In Donors Refugees Hosting Costs*” ma anche a fondi come *l’Emergency Trust Fund*, nonché il ruolo giocato dai governi nel controllo dei flussi migratori, mettono le organizzazioni umanitarie nella posizione di dover fare scelte che rischiano di compromettere la loro efficacia e la sicurezza dei loro operatori e mettono in discussione la validità dei principi imprescindibili su cui si è basata fino ad oggi l’azione umanitaria.

I dati numerici raccolti in questo rapporto sono strumenti per leggere il panorama umanitario e le sue caratteristiche attuali e avere la possibilità di orientarsi al futuro con consapevolezza e senso critico.



L'ASSISTENZA UMANITARIA INTERNAZIONALE

Quali sono le crisi umanitarie più gravi del 2016? 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?

1.1 LE CRISI UMANITARIE

1.1.1 I principali scenari di crisi umanitaria del 2016

Nel 2016, una serie di crisi umanitarie ha colpito diversi paesi.

I conflitti, principalmente quelli in Yemen, Siria, Iraq e Sud Sudan, hanno causato sofferenze su vasta scala all'interno dei singoli paesi, ma anche al di là delle frontiere, creando crisi regionali di profughi in fuga dalla violenza.

Allo stesso tempo fenomeni naturali come El Niño e La Niña hanno causato siccità, inondazioni e frane che hanno colpito le comunità da un capo all'altro del globo: dalle Americhe (Argentina, Cile, Paraguay, Uruguay e Brasile) al Sud-Est Asiatico (India, Indonesia). A risentirne maggiormente è stata però l'Africa, in particolare paesi quali Somalia, Malawi, Kenia, Etiopia e Sudafrica.

Le crisi protratte, per mancanza di soluzioni politiche durature, hanno provocato un numero di rifugiati e sfollati senza precedenti, che ha messo e sta ancora mettendo a dura prova la capacità di risposta degli stati confinanti.

Secondo i dati delle Nazioni Unite e di ACAPS¹, nel 2016 circa 164,2 milioni di persone in 47 paesi hanno necessitato di assistenza umanitaria internazionale.²

Più di un quarto (27%) del totale si trovava in tre paesi: Yemen (21,2 milioni di persone), Siria (13,5 milioni) e Iraq (10,4 milioni), le stesse tre crisi che hanno ricevuto le maggiori quantità di finanziamenti umanitari internazionali nel 2016³. Circa la metà (47%) delle persone in difficoltà si trovavano in sette paesi: Yemen, Siria, Iraq, Etiopia, Afghanistan, Nigeria e Malawi. Nel gruppo di paesi colpiti più gravemente dal fenomeno El Niño si trovavano 38,2 milioni di persone in difficoltà. Coloro che sono stati colpiti dal conflitto siriano, inclusi quelli che sono scappati nei paesi limitrofi, ammontavano a circa 24,2 milioni a fine 2016 (Siria, Turchia, Giordania, Egitto, Libano, Iraq).

1.1.2 Sfollati e rifugiati nel 2016

Il numero di sfollati e rifugiati è in costante aumento negli ultimi anni e mette alla prova i sistemi di risposta all'emergenza sia nei paesi di origine dove gli IDPs- *Internally Displaced People*⁴ per-

¹ I dati di ACAPS derivano dall'analisi incrociata di informazioni tratte dall'*Humanitarian Dashboard, Humanitarian Needs Overview, Humanitarian Response Plans* e altre organizzazioni. <https://www.acaps.org/special-report/crisis-overview-2016-humanitarian-trends-and-risks-2017>

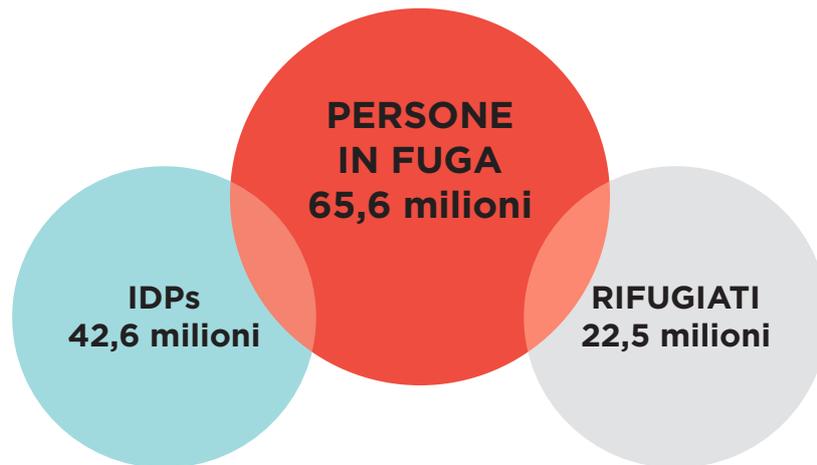
² Non esiste una definizione univoca di 'people in need', quindi c'è variazione tra le crisi sulle modalità di conteggio e i criteri di inclusione in questa "categoria".

³ Si veda in proposito il paragrafo 1.2.3 a p.14 di questo rapporto.

⁴ Nel linguaggio umanitario si definiscono IDPs - *Internally Displaced People*, persone che sono state forzate ad abbandonare le proprie case in maniera improvvisa a causa di conflitti armati, violazioni sistematiche dei diritti umani, disastri naturali o legati all'azione dell'uomo; e che restano all'interno del territorio nazionale.

Figura 1.1 - Numero di persone sfollate e rifugiate nel 2016

Fonte: GHA 2017 su dati UNHCR



mangono, ma anche nei paesi di accoglienza dove si dirigono, Europa e Italia compresi.

La riflessione sui costi dell'assistenza umanitaria - oggetto di questo rapporto - non può quindi esulare dall'analisi dei costi dell'accoglienza, elemento cruciale della risposta umanitaria nazionale dei singoli stati. Prima di parlare di costi, però, è necessario uno sguardo complessivo sulle dimensioni e le caratteristiche del fenomeno.

Analizzando i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), emerge che nel 2016 il numero di persone sfollate a causa di conflitti o persecuzioni è cresciuto per il quinto anno consecutivo, raggiungendo il picco di 65,6 milioni (rispetto ai 58 milioni del 2014), con un incremento di 300.000 persone rispetto all'anno precedente⁵.

Circa il 65% degli sfollati sono *IDPs* (42,6 milioni di persone) ovvero sfollati all'interno del proprio paese, mentre sono poco più di 22,5 milioni i rifugiati registrati alla fine del 2016⁶.

Il 2016 ha registrato 10,3 milioni di nuovi

sfollati a causa di conflitti o persecuzioni. Questo numero include 6,9 milioni di *IDPs* e 3,4 milioni di nuovi richiedenti asilo e rifugiati.

Ciò equivale a dire che nel 2016, ogni minuto, 20 persone sono state costrette ad abbandonare la propria casa.

Nonostante la crescente attenzione mediatica sui flussi di persone verso l'Europa, la concentrazione principale di sfollati resta nel Medio Oriente e nelle regioni a Nord e Sud del Sahara. Mentre il 65% delle persone costrette ad abbandonare le proprie case rimane all'interno del proprio paese, addirittura l'84% dei rifugiati sotto mandato UNHCR sono ospitati dai cosiddetti paesi emergenti. Il numero di persone che giungono nei paesi più sviluppati è dunque esiguo rispetto ai movimenti globali di persone in fuga.

Per il terzo anno consecutivo la Turchia ospita il più alto numero di rifugiati al mondo, 2,9 milioni di persone. Il Libano continua ad ospitare il più alto numero di rifugiati in relazione alla sua popolazione nazionale: nel paese 1 abitante su 6 è rifugiato.

⁵ UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2016*, June 2017, p. 2.

⁶ *Ibidem*

Figura 1.2 - Numero di persone sfollate, per paese di provenienza, nel periodo 2015-2016

Fonte: GHA 2017 su dati UNHCR

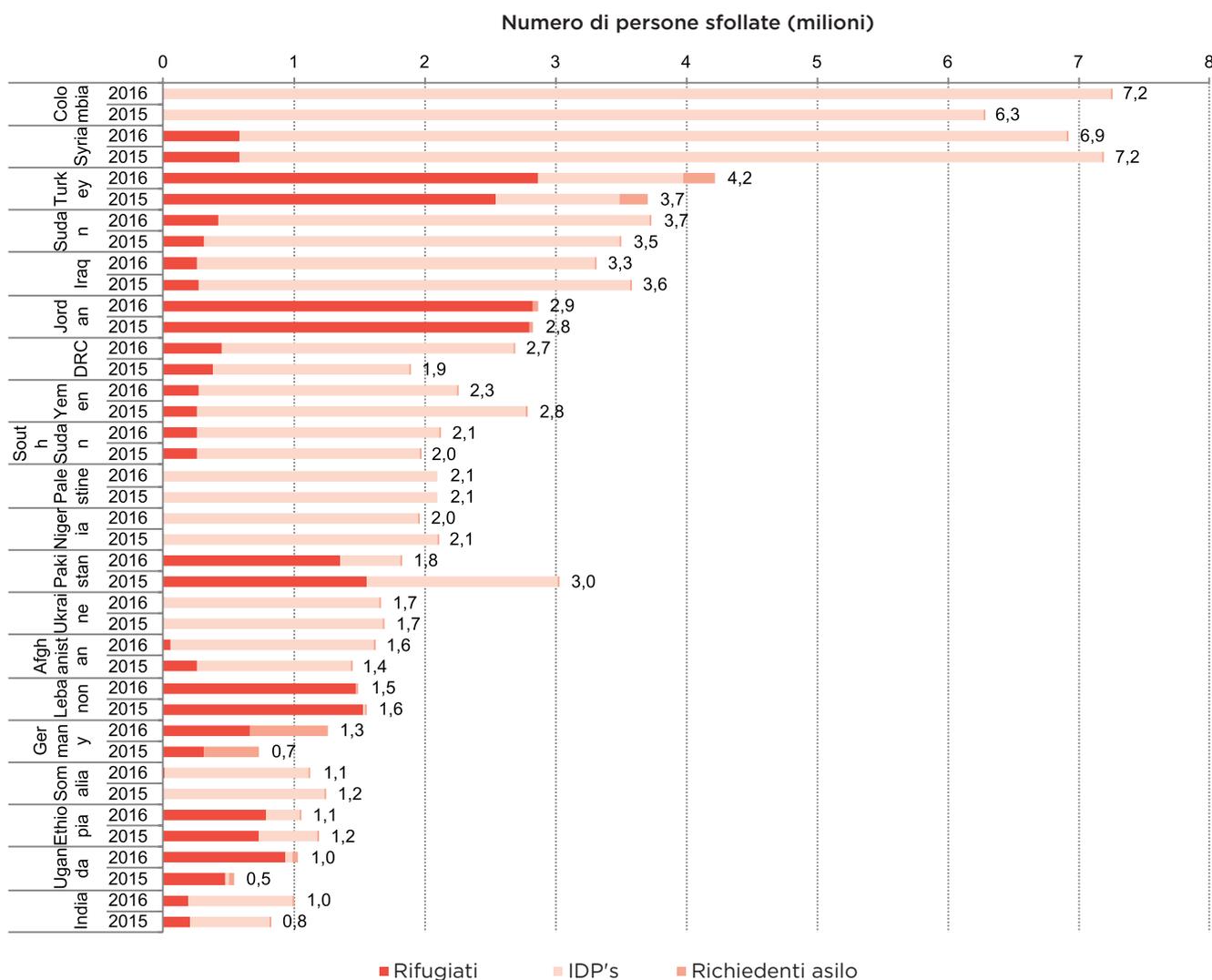
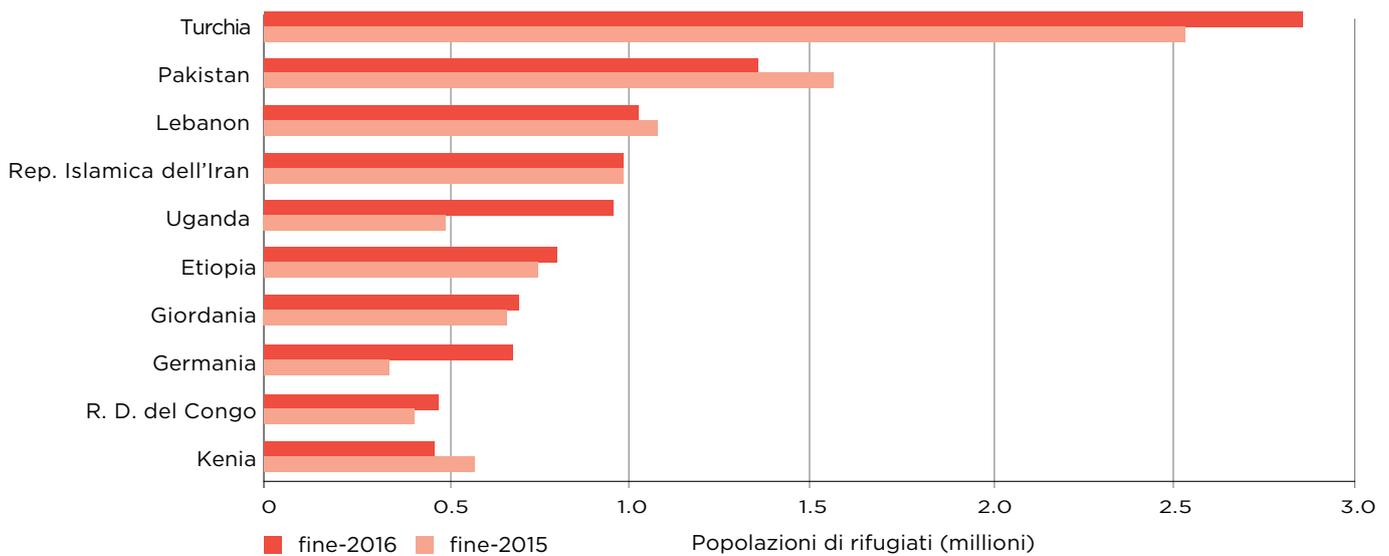


Figura 1.3 - I maggiori paesi di accoglienza di profughi e rifugiati

Fonte: UNHCR - Global Trends. Forced Displacement in 2016



Dei primi dieci paesi ospitanti l'unico europeo è la Germania. L'Europa "ospita" solo 5,2 milioni di rifugiati, un numero in crescita negli ultimi anni (+18% rispetto al 2015, +68% rispetto al 2014), ma ancora molto basso, soprattutto se si considera che questa cifra comprende i 2,9 milioni residenti in Turchia.⁷

Nei paesi dell'Unione Europea risiedono quindi solo 2,3 milioni di rifugiati. Molti meno di quelli presenti nei paesi a basso reddito dell'Africa (più di 5 milioni di rifugiati), in Asia (3,5 milioni) e Medio Oriente-Nord Africa (2,7 milioni).

Oltre il 55% dei rifugiati proviene da tre paesi principali: Siria (5,5 milioni di persone), Afghanistan (2,5 milioni di persone), Sud Sudan (1,4 milioni)

Alla luce di questi dati, che mostrano come solo una percentuale relativamente bassa di rifugiati sia ospite nei paesi do-

natori europei, risulta indiscutibile che la crisi di migranti, rifugiati e sfollati sia attualmente più critica in Turchia, Giordania, Pakistan, Libano, Sud Africa, Iran, Etiopia, Kenya, Uganda, Repubblica Democratica del Congo, paesi che ospitano un numero di persone ben superiore a quello di molti stati europei e dove spesso la crisi si innesta su un pregresso e cronico contesto di povertà.⁸

1.1.3 L'impatto dei disastri naturali nel 2016

I dati preliminari del CRED (Centre for the Epidemiology of Disaster) per il 2016, ci dicono che si sono verificati 301 disastri a livello nazionale che hanno interessato 102 paesi, provocando oltre 7.600 morti e 97 miliardi di dollari di danni economici.⁹

Nel 2016, 411 milioni di persone sono state

⁷ In questo caso per Europa ci si riferisce a tutti gli stati membri europei dell'OECD, ovvero: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. Di questi stati Estonia, Turchia e Ungheria non fanno parte dei paesi donatori OECD-DAC.

⁸ *Ibidem*, p. 28.

⁹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CredCrunch45.pdf>

colpite da disastri associabili a catastrofi naturali. Un dato in significativo aumento rispetto al 2015, quando le persone colpite erano 98 milioni.

Sempre secondo i dati CRED, nel 2015 le catastrofi naturali, pur avendo colpito meno persone, avevano causato un numero molto superiore di vittime, oltre 22.000, e minori danni economici: circa 66,5 miliardi di dollari.¹⁰

Tuttavia, il conteggio delle persone colpite da disastri è tutt'altro che una scienza esatta, resa complessa da questioni metodologiche, politiche e di accesso ai dati, quindi anche le stime di CRED possono essere considerate non esaustive.

Secondo questo set di dati, l'India è il paese in cui nel 2016 è stato colpito da catastrofi naturali il maggior numero di persone: circa 311 milioni di persone, ovvero il 90% del totale mondiale, hanno visto i propri raccolti distrutti dall'alternanza di siccità, ondate di calore e inondazioni.

Il CRED, per le difficoltà sopra segnalate, non ha però registrato milioni di persone colpite dagli stessi fenomeni in Etiopia, Somalia e Malawi.

Non tutti i paesi colpiti dalle catastrofi richiedono assistenza internazionale, poiché alcuni hanno la capacità e le risorse per rispondere autonomamente. Vi è al contrario una forte sovrapposizione tra i paesi che vivono ad alto livello di povertà e la vulnerabilità ambientale. L'87% delle persone in stato di estrema povertà vive in paesi a forte fragilità ambientale o politico-economica.

Ciò che veramente trasforma un disastro naturale in una crisi umanitaria, è infatti la sua gravità oggettiva relazionata alla capacità di risposta del paese in cui avviene. Ad esempio, secondo l'indice INFORM per la gestione dei rischi, l'India, paese a medio reddito con strutture di gestione di catastrofi consolidate, ha una capacità di copertura superiore alla

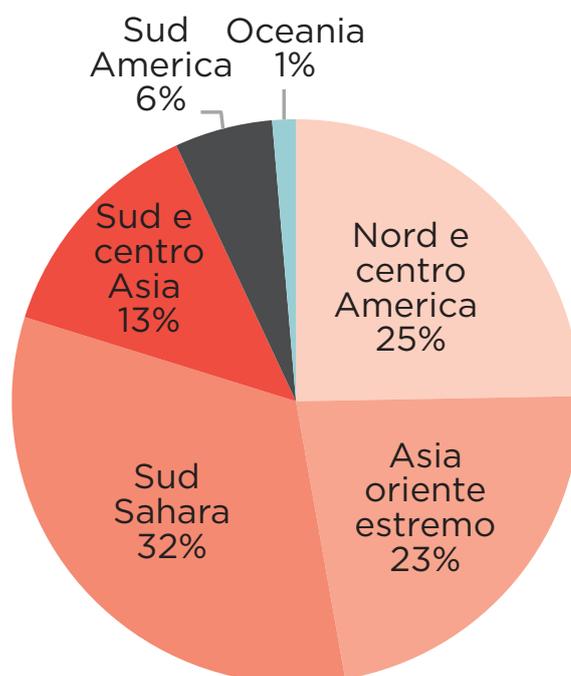
media e raramente richiede assistenza di emergenza. Viceversa, Sud Sudan e Haiti hanno un punteggio molto basso sulla capacità di *coping* e, di fronte ai fenomeni naturali del 2016, hanno quindi richiesto sostegno internazionale.

Concentrandosi sui paesi colpiti da catastrofi che hanno chiesto l'assistenza internazionale si ha un'idea di quali sono i paesi in cui la gravità delle catastrofi ha superato la capacità di copertura. Nel 2016, la Federazione Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC) ha ricevuto richieste urgenti in materia di disastri da parte di 24 paesi, gran parte dei quali a basso o bassissimo livello di reddito medio. Molti di questi disastri non sono conteggiati nei dati CRED, tra cui El Salvador, Somalia e Mongolia.

Come mostra la figura 1.4, la maggior parte delle persone colpite (33% o 8,6 milioni di persone) si trovavano in Africa

Figura 1.4 - Popolazione colpita da disastri naturali in paesi con appelli IFRC nel 2016

Fonte: GHA - 2017



¹⁰ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CredCrunch41.pdf> (ultimo accesso 3 /10/2017)

sub Sahariana, dove i fenomeni El Niño e La Niña hanno portato ad un'alternanza di inondazioni e siccità; Il 25% era in America Settentrionale e Centrale, dove ha impattato soprattutto l'uragano Matthew che ha colpito prevalentemente Haiti; e il 23% in Asia estremo-orientale, interessata dal Tifone Haima nelle Filippine e da inondazioni in Vietnam.

Tornando ai dati registrati dal CRED, la Cina è stato il paese più colpito da disastri, con un totale di 29 eventi, di cui il 52% idrologici e il 41% meteorologici. Questi disastri hanno colpito 13 milioni di persone e ne hanno ucciso 1.151, portando la Cina al primo posto tra i paesi con maggior numero di morti.

In India, 17 catastrofi naturali hanno causato 884 morti e 331 milioni di persone interessate. Sotto questo punto di vista, l'India è il primo paese in classifica in base al numero di persone colpite. Questo risultato è principalmente spiegato da una grave siccità che ha colpito 330 milioni di indiani (80% delle persone affette da 2016).

Altri due eventi ad alta mortalità del 2016 si sono verificati nel continente americano. Il terremoto di 7,8 magnitudo Ecuador, in aprile, che ha provocato 676 vittime e perdite economiche complessive intorno ai 3,3 miliardi di dollari. A ottobre, poi, l'uragano Matthew ha causato al-

meno 546 vittime ad Haiti e 49 negli Stati Uniti.

La Repubblica Popolare Democratica di Corea, è al quinto posto nella classifica per mortalità, con 538 persone che hanno perso la vita a causa delle inondazioni che hanno colpito il paese tra agosto e settembre. E l'Italia, a causa dei terremoti di agosto e di ottobre, guadagna tristemente il settimo posto, con 299 vittime.

L'analisi per tipo di catastrofe suggerisce che il 50% degli eventi del 2016 è correlato a inondazioni. Le tempeste rappresentano il 22% di tutti gli eventi naturali riportati quest'anno. Insieme, questi due tipi di disastri sono responsabili del 71% delle morti correlate a catastrofi naturali, seguite dai terremoti (17% decessi correlati).

Le siccità, ciononostante, rappresentano il tipo di disastro naturale a più ampio spettro: hanno coinvolto nel 2016 il 94% della popolazione dei paesi colpiti.

L'aumento delle temperature, lo scioglimento dei ghiacci in Antartide, l'innalzamento del livello del mare, la siccità, la desertificazione e altri effetti catastrofici legati al riscaldamento globale non sono esempi di problemi futuri, ma una realtà da prendere in considerazione oggi. Il cambiamento climatico non riguarda infatti solo l'ambiente, ma anche la stabilità

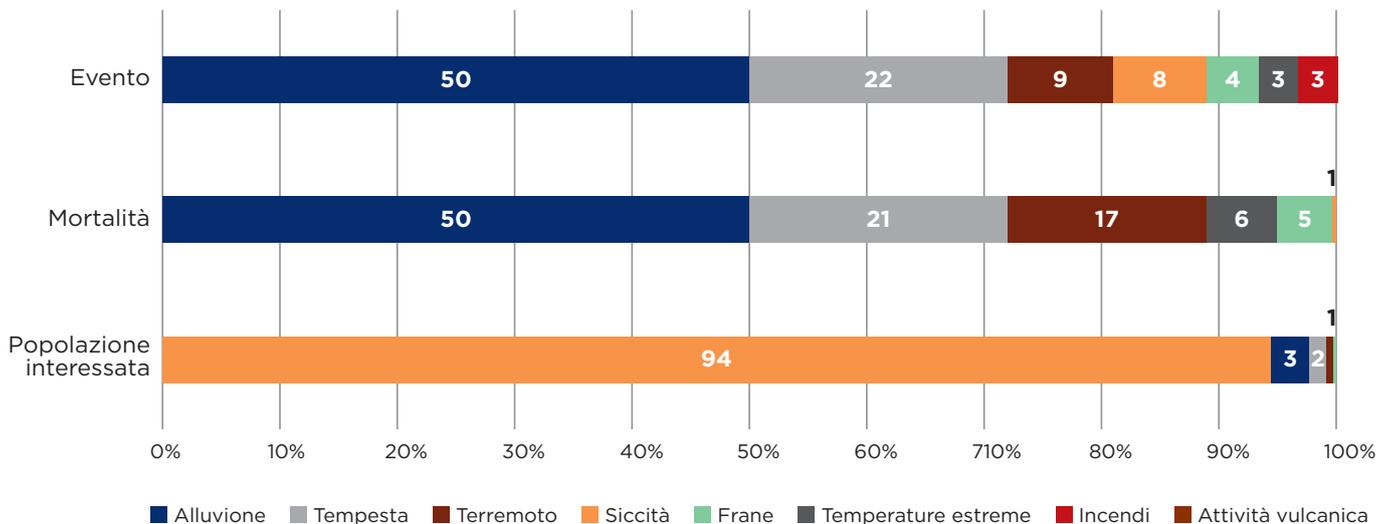
Figura 1.5 - Impatto dei disastri naturali per paese nel 2016

Fonte: CRED - 2016

Morti		Morti/100.000 abitanti		Persone colpite (milioni)		Persone colpite/100.000 abitanti	
Cina	1,151	Haiti	5.56	India	331.2	Micronesia	96,113
India	884	Fiji	5.15	Cina	13.0	Haiti	54,076
Ecuador	686	Ecuador	4.25	Etiopia	10.2	Somalia	43,571
R.D. Korea	598	R.D. Korea	2.39	Malawi	6.5	Fiji	39,792
Haiti	596	Macedonia	1.06	Haiti	5.8	Isole Marshall	39,628
Pakistan	310	Ruanda	1.00	Somalia	4.7	Malawi	37,759
Italia	299	Sri Lanka	0.97	Zimbabwe	4.1	Mongolia	32,611
Indonesia	251	Taiwan	0.90	Sudan Sud	3.6	Sudan Nord	29,352
Stati Uniti	250	Nepal	0.63	Vietnam	3.6	Swaziland	27,196
Taiwan	212	Italia	0.49	Bangladesh	3.2	Zimbabwe	26,277

Figura 1.6 - Incidenza dei disastri naturali per tipologia nel 2016

Fonte: CRED - 2016



stessa dei nostri governi, delle nostre economie, della nostra salute e il luogo in cui viviamo.

Secondo dati IOM, sono state oltre 24 milioni nel 2016 le persone costrette a lasciare le proprie case a causa di siccità, inondazioni e altri fenomeni naturali estremi. Al termine “rifugiati ambientali”, si preferisce ora la definizione di “migranti ambientali”, perché questa tipologia di migranti non gode dello status di rifugiato e delle protezioni garantite dalla Convenzione di Ginevra.

Gli scienziati prevedono che questo numero potrebbe salire fino a raggiungere 250 milioni nel 2050.

1.1.4 I principi umanitari nel 2016

L’azione umanitaria internazionale è volta a salvare vite umane, alleviare la sofferenza e mantenere la dignità umana nel corso e successivamente al verificarsi di crisi causate dall’uomo e da disastri naturali, ma serve anche a prevenire tali crisi e rafforzare preparazione e resilienza.

L’azione umanitaria include la protezione di civili e di coloro che hanno abbandonato le ostilità, la fornitura di cibo, acqua e igiene ambientale, rifugi, servizi sanitari

ed altri mezzi di assistenza, a beneficio delle popolazioni colpite da conflitti, disastri naturali o legati all’azione dell’uomo, epidemie.

L’azione umanitaria si regge su quattro principi:

Umanità: la sofferenza umana deve infatti essere affrontata ovunque si trovi. La vita e la salute delle persone devono essere protette e deve essere assicurato il rispetto per gli esseri umani.

Imparzialità: gli attori umanitari durante le ostilità non devono schierarsi o essere coinvolti in controversie di natura politica, razziale, religiosa o ideologica.

Neutralità: l’azione umanitaria deve essere svolta solo sulla base del bisogno, dando priorità ai casi più urgenti di sofferenza e senza distinzioni sulla base di nazionalità, razza, genere, credenze religiose, classe o opinioni politiche.

Indipendenza: l’azione umanitaria deve essere autonoma da obiettivi politici, economici, militari o da qualsiasi altro obiettivo che gli attori coinvolti possano avere rispetto all’area in cui viene attuata l’azione umanitaria.¹¹

¹¹ OCHA on Message: Humanitarian Principles, giugno 2012, https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf (ultimo accesso 12.09.2017).

Il rispetto di questi principi è fondamentale per garantire non solo l'efficacia dell'azione umanitaria, ma per consentire agli operatori umanitari l'accesso sicuro alle popolazioni colpite, sia in situazioni di disastri naturali che di emergenze complesse come i conflitti armati.¹²

Il 2016 ha visto vacillare l'imprevedibilità di alcuni di questi principi in diversi scenari di crisi.

Nei contesti bellici, ad esempio, che sottopongono milioni di persone intrappolate nelle zone di conflitto a profondi abusi dei diritti umani fondamentali, si è ripetutamente assistito agli attacchi ad obiettivi un tempo ritenuti inviolabili, come gli ospedali e i presidi umanitari. Dall'analisi dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sugli attacchi alle strutture sanitarie in emergenza, spesso le più colpite, emerge che nel 2016, 302 attacchi hanno provocato 418 morti e 561 feriti¹³.

Anche gli attacchi nei confronti degli operatori umanitari sono aumentati, in parte per l'estrema instabilità degli ambienti in cui si trovano ad operare, in parte per l'erosione dei principi umanitari di neutralità e indipendenza cui si è accennato. Secondo l'*Aid Worker Security Database*, nel 2016 sono stati 288 gli operatori umanitari coinvolti in incidenti di vario tipo¹⁴; di questi 101 hanno perso la vita.

Questi dati evidenziano la necessità di richiamare con urgenza al rispetto dei principi del diritto umanitario, che rappresentano la base imprescindibile per lo svolgimento dell'assistenza umanitaria.

Non è solo necessario riaffermare la rilevanza universale dei principi di umanità e imparzialità e la loro importanza operativa, ma serve applicarli in modo più consistente e assicurarne il rispetto da parte di tutti gli attori umanitari¹⁵ in ogni contesto, come ribadito anche durante il *World Humanitarian Summit*¹⁶. È necessario che tutte le parti coinvolte nei conflitti armati rispettino gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, incluso il diritto internazionale umanitario, i diritti umani e il diritto del mare.

La necessità di tale azione risulta impellente analizzando non solo il numero crescente di attacchi nei confronti degli operatori umanitari e di strutture che dovrebbero essere considerate luoghi sicuri, come scuole e ospedali, ma anche in riferimento al dibattito scoppiato in Italia nel 2017 sul ruolo delle ONG nei salvataggi nel Mare Mediterraneo.

L'accettazione del Codice di Condotta¹⁷ imposto alle ONG dal Viminale ed imprescindibile per poter operare, viola infatti almeno in due punti i principi umanitari fondamentali dell'azione umanitaria. Il Codice di Condotta cita la possibilità che

¹² Per approfondimenti si rimanda a H. Haider, *GSDRC Topic Guide International Legal Frameworks for Humanitarian Action*, marzo 2013.

¹³ WHO, *Report on Attacks on Health Care in Emergencies*, 2016, <http://www.who.int/emergencies/attacks-on-health-care/en/>. (ultimo accesso 20.08. 2017).

¹⁴ The Aid Worker Security Database (AWSDB), <https://aidworkersecurity.org/incidents/search?start=2016&end=2016&detail=1> (ultimo accesso 20.08. 2017).

¹⁵ Una molteplicità di attori sono coinvolti nel finanziamento, coordinamento, attuazione e monitoraggio della risposta a una crisi umanitaria. L'*International Red Cross and Red Crescent Movement* è il network umanitario più ampio a livello mondiale e comprende l'*International Committee of the Red Cross* (ICRC), l'*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC) e 190 società nazionali. Le Organizzazioni non governative (ONG), organizzazioni della società civile e religiose operano a livello internazionale, nazionale e locale. I militari operano a livello internazionale, nazionale e all'interno delle operazioni di supporto alla pace. Le Nazioni Unite operano attraverso programmi e agenzie specializzate - come FAO, WHO, UNDP, UNICEF, UNHCR, WFP, UNRWA - sotto il coordinamento di UNOCHA. Alla risposta umanitaria partecipano anche le comunità (locali e della diaspora), i donatori privati, nella forma di individui, organizzazioni filantropiche e aziende, ed i governi, specialmente quelli appartenenti all'*Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee*.

¹⁶ World Humanitarian Summit, *Humanitarian Principles Special Session*, May 2016, http://whsturkey.org/Contents/Upload/SS9%20Principles_m2bmwwuk.eod.pdf (ultimo accesso 12.09.2016).

¹⁷ Ministero dell'Interno, *Codice di Condotta per le ONG impegnate nelle Operazioni di Salvataggio in Mare*, agosto 2017. http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf (ultimo accesso 1/09/ 2017)



a bordo delle navi vengano imbarcati funzionari di polizia con cui, su richiesta, gli operatori umanitari collaborino alla raccolta di dati utili. Ciò esula completamente dal mandato umanitario e implica la possibilità che su un mezzo umanitario vengano ammesse armi. Tutto ciò è contro i principi di imparzialità e neutralità che caratterizzano e rendono possibile l'azione umanitaria stessa.

Inoltre, in un altro punto, il Codice di Condotta fa riferimento all'impossibilità di compiere trasbordi dei migranti tratti in salvo, su altre navi. Ciò comporta per le Ong l'obbligo di portare fino al porto più sicuro le persone salvate, impedendo così di effettuare ulteriori salvataggi in quel lasso di tempo. L'efficacia dell'azione umanitaria viene in tal modo ridotta poiché aumenta il costo delle operazioni in maniera considerevole e diminuisce il numero di persone che si possono salvare. Ad essere violato, in questo caso, è il principio di umanità.

Anche gli accordi del Governo Italiano

con la Guardia Costiera Libica sembrano non rispettare appieno i diritti umani di migranti e rifugiati, che vengono di fatto bloccati o respinti in un paese che non ha firmato la Convenzione di Ginevra e non è pertanto da considerarsi "porto sicuro", anche in considerazione della sua attuale instabilità politica. In Libia non esistono ad oggi centri di accoglienza in grado di occuparsi della tutela dei migranti e i luoghi dove vengono accolti sono piuttosto centri di detenzione. Il Ministro dell'Interno assicura che saranno costruiti quanto prima strutture idonee in accordo con UNHCR e OIM ma di fatto nel momento di applicazione degli accordi i centri non esistevano e migliaia di persone sono state così condannate a subire violenze, detenzione e stupri in un paese ripetutamente accusato di aver compiuto violazioni dei diritti umani nei confronti dei migranti in transito.

La crisi dei principi dell'assistenza umanitaria non è quindi collegata solamente a situazioni di conflitto armato, ma ha fatto

irruzione nella nostra vita quotidiana, sui giornali e nei dibattiti televisivi, che hanno penalizzato e condannato i principi base della nostra azione, riducendo l'etica umanitaria a una scomoda ideologia da superare.

Per questo, nel momento in cui nell'Europa della libera circolazione vengono costruiti muri, legittimati respingimenti in porti non sicuri, condannata la solidarietà, appare necessaria una riflessione sulla politica di asilo, che certamente non può essere oggetto di questo rapporto.

Riportando il ragionamento all'oggetto centrale del Valore dell'Aiuto - i flussi economici per la risposta alle emergenze - ci sembra indispensabile una riflessione sui costi dell'accoglienza, elemento ormai cruciale della risposta umanitaria nazionale dei singoli stati.

1.1.5 Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), aiuti umanitari e costi per l'accoglienza dei rifugiati

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo è cresciuto progressivamente dal 2012 e nel 2016 ha

raggiunto la cifra di 124 miliardi, a cui si aggiungono 20,3 miliardi di assistenza umanitaria pubblica.¹⁸

Nello stesso periodo l'assistenza umanitaria è aumentata proporzionalmente all'aumento delle crisi. Mediamente, nell'ultima decade, ha inciso dell'11% sul totale APS, passando dal 9% del 2006 al 13% del 2016.

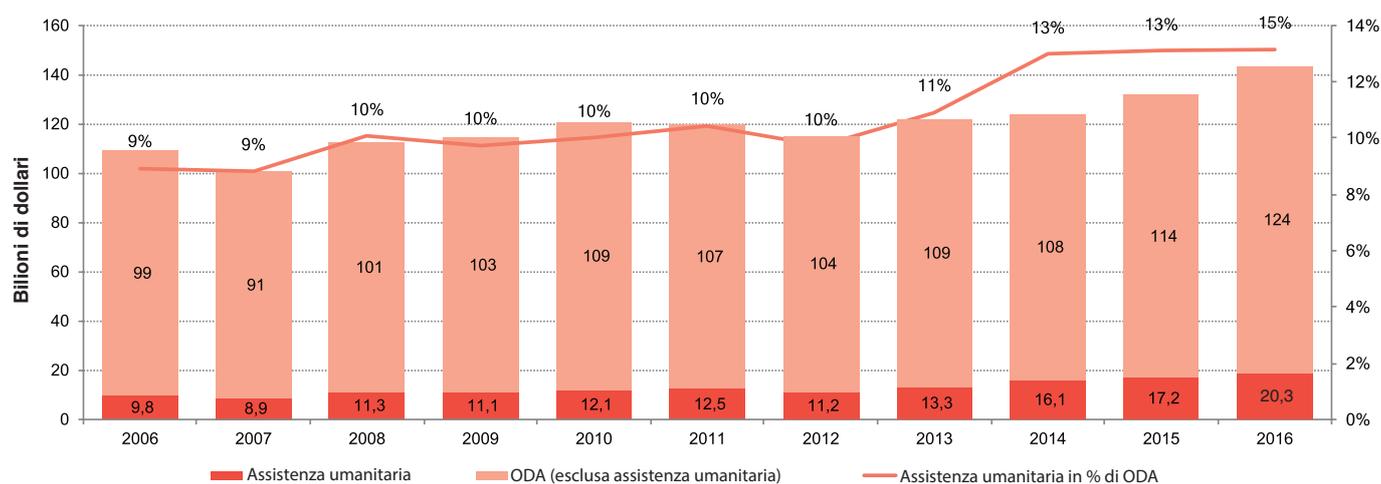
L'incremento dell'APS è in parte imputabile anche ad una maggiore spesa per l'ospitalità interna dei rifugiati.

I contributi destinati dai singoli stati all'accoglienza interna dei rifugiati sono complessi da calcolare in maniera univoca¹⁹. La Turchia, ad esempio, classifica i contributi per l'assistenza ai rifugiati siriani come assistenza umanitaria. Nel caso del Libano e della Giordania, invece, che ospitano rispettivamente 1 milione e 0,7 milioni di rifugiati, esiste una stima dell'impatto economico nel paese ma non delle spese governative correlate.

Solo i Governi dei paesi OECD-DAC riportano alcuni contributi destinati all'accoglienza dei rifugiati in una specifica cate-

Figura 1.7 Rapporto APS - Assistenza Umanitaria 2006-2016

Fonte: GHA 2017 su dati OECD-DAC



¹⁸ Dati OECD-DAC 2016: <http://www.oecd.org/development/stats/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm> (ultimo accesso 24.08.2017). Si noti che per l'ultima annualità si tratta di dati preliminari, poiché i consolidati saranno disponibili solo a partire dal mese di novembre.

¹⁹ Per questo nel 2016, il DAC ha condotto un'indagine tra i propri membri per comprendere le diverse modalità di segnalazione e dovrebbe fornire indicazioni nel 2017 al fine di migliorare la coerenza e la comparabilità dei dati. OECD DAC Secretariat, 2016. *ODA Reporting of in-donor country refugee costs: Members' methodologies for calculating costs*. See <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>

goria dell'APS chiamata *"in-donor refugee hosting costs"*²⁰, che comprende i costi dei primi anni di ospitalità di rifugiati e richiedenti asilo.

L'analisi di questi costi mostra un aumento significativo negli ultimi tre anni. Tra il 2014 e il 2015 sono quasi raddoppiati, passando dai 6,6 miliardi di dollari a oltre 12 miliardi di dollari, seguiti da un più basso incremento del 28% nel 2016, che ha portato il totale a quasi 16 miliardi di dollari (vedi figura 1.8).

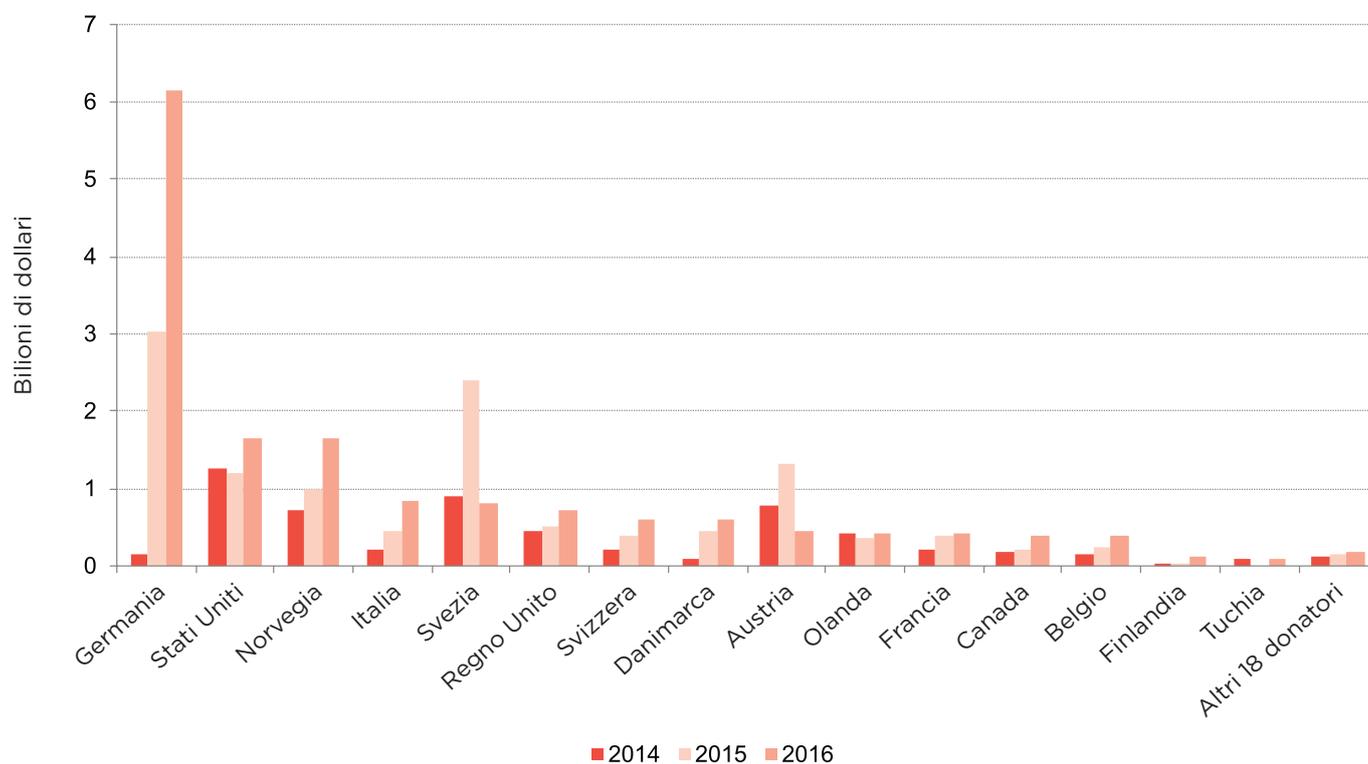
Nel 2016 la Germania registra i più alti livelli di *"in-donor refugees hosting costs"*: 6,2 miliardi di dollari, oltre il doppio del 2015, e innalza il suo contributo totale ben oltre i livelli dei due donatori al secondo e al terzo posto, Stati Uniti e Italia, entrambi prossimi alla cifra di 1,7 miliar-

di (si veda a proposito cap. II pag. 40). Da questi dati risulta evidente non solo che circa un terzo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo in Italia è destinato all'accoglienza dei rifugiati, ma anche che l'APS italiano, in relazione al Reddito Nazionale Lordo, è inferiore alla media degli altri paesi DAC²¹.

Rispondere ai bisogni e proteggere i diritti dei rifugiati in arrivo è senza dubbio una priorità, ma altrettanto importante è assicurarsi che alti livelli di aiuto siano devoluti all'assistenza umanitaria, nonché alla cooperazione internazionale, affinché sia dato il necessario sostegno a chi vive una condizione di particolare vulnerabilità e si possano innescare processi endogeni di sviluppo e crescita in linea con gli obiettivi della nuova Agenda 2030.

Figura 1.8 In-donor refugee hosting costs 2016

Fonte: GHA 2017 su dati OECD-DAC



²⁰ Sulle spese imputabili agli *"in-donor refugees hosting cost"* nei diversi paesi e per una visione critica della loro inclusione nell'APS, si veda Concord Aidwatch Report 2016, p. 15, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/10/CONCORD_AidWatch_Report_2016_web.pdf (ultimo accesso 21/09/2017)

²¹ Nel 2016 cinque Stati membri dell'UE hanno destinato almeno lo 0,7% del proprio reddito nazionale lordo all'aiuto pubblico allo sviluppo: si tratta di Lussemburgo (1,00%), Svezia (0,94%), Danimarca (0,75%), Germania (0,70%), che ha raggiunto l'obiettivo per la prima volta, e Regno Unito (0,70%). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_it.htm (ultimo accesso 1/09/2017)

1.2 IL VOLUME DEGLI AIUTI 2012-2016

1.2.1 Il volume degli aiuti

Nel 2016 l'assistenza umanitaria globale è aumentata per il quarto anno consecutivo, raggiungendo un nuovo record: 27,3 miliardi di euro. Una crescita di 1,6 miliardi rispetto al 2015 e un aumento percentuale di quasi il 70% rispetto al 2012. (Figura 1.9).

Questa cifra comprende i fondi dei governi e delle istituzioni europee (EU) e una stima di quelli messi a disposizione dal settore privato.

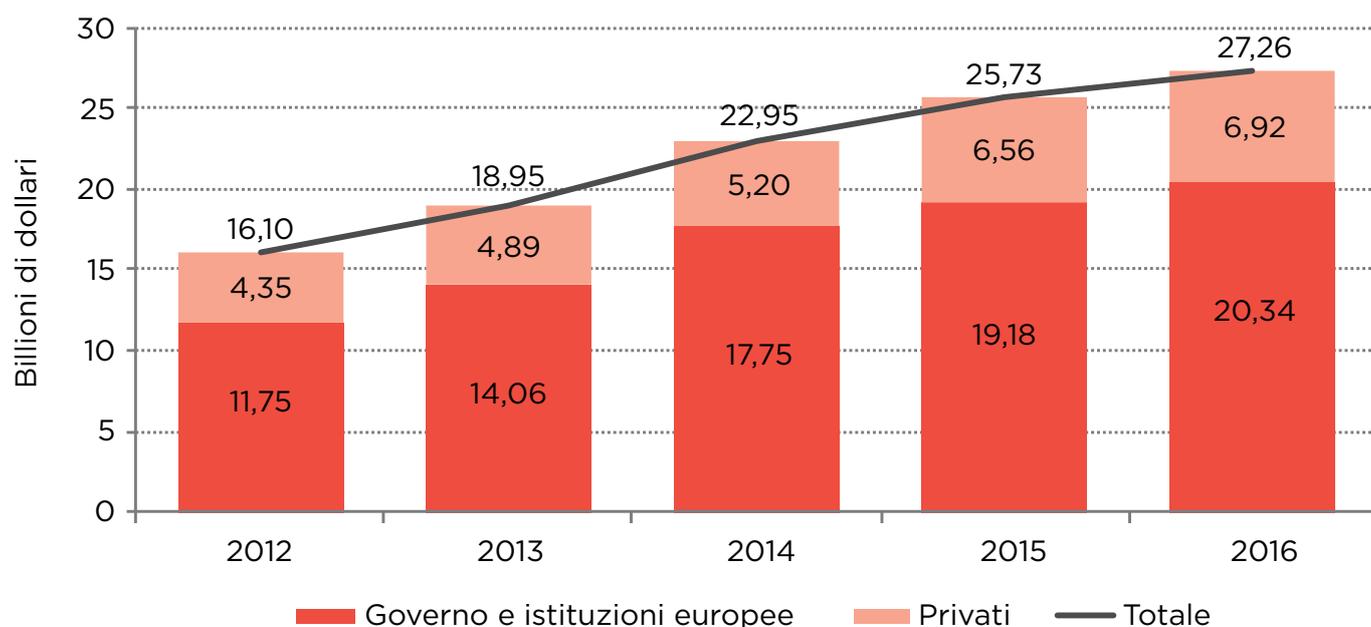
Sia i fondi provenienti da donatori istituzionali sia i contributi raccolti dal settore privato dal 2012 sono stati in costante crescita. Ma, nonostante il livello record raggiunto dall'assistenza umanitaria, il gap tra i bisogni rilevati ed i fondi disponibili è risultato anche nel 2016 molto elevato, anche se minore dell'anno precedente.²² Per quanto i donatori internazionali con-

tinuino a mettere a disposizione risorse aggiuntive per far fronte alla crescita dei bisogni - dovuta all'escalation dei conflitti e all'impatto di fenomeni climatici estremi legati al passaggio di El Nino e La Nina - l'aumento del 2016 è considerevolmente più basso degli anni precedenti. L'assistenza umanitaria internazionale è infatti cresciuta solo del 6% tra il 2015 e il 2016, a fronte di un +12%, +21% e +18% del triennio precedente²³.

Il rallentamento nella crescita dell'assistenza umanitaria internazionale non può essere spiegato in maniera semplice. Vi hanno contribuito sicuramente una serie di fattori, tra i quali la tipologia di crisi occorse nel 2016. Nel 2015 le emergenze improvvise e i disastri naturali come il Tifone Haiyan e il terremoto in Nepal, ad alta visibilità mediatica, così come la crisi di Ebola, hanno mobilitato l'attenzione internazionale e la propensione al dono in maniera molto superiore alle crisi a basso impatto del 2016, come i conflitti pluriennali in corso e gli effetti devastanti di El Niño.

Figura 1.9 - Assistenza umanitaria globale nel periodo 2012-2016

Fonte: GHA 2017

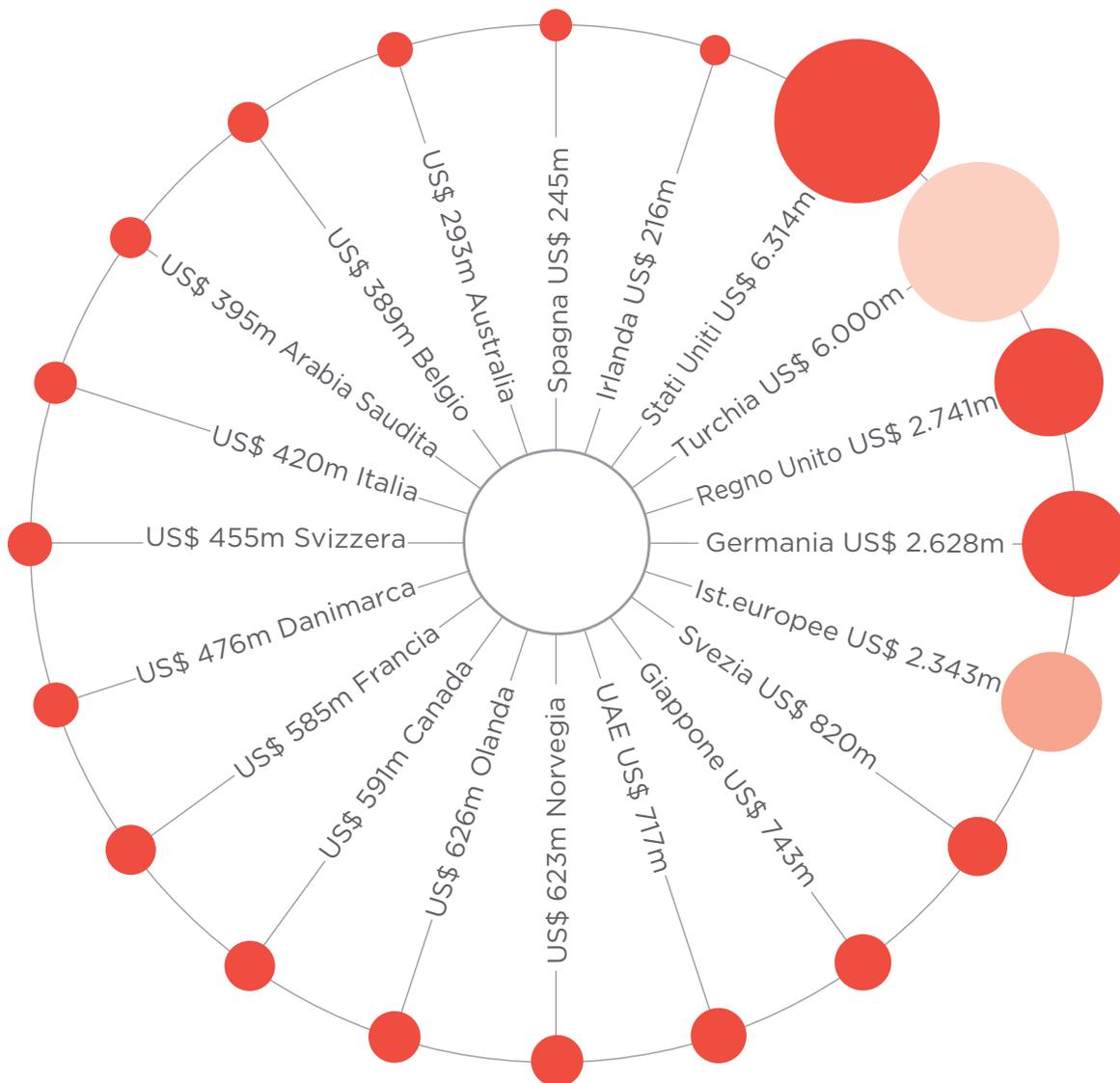


²² Development Initiatives, *op. cit.*, 2017, pp. 36-40. Si veda di seguito il Paragrafo 1.2.5. pag. 22.

²³ Ibidem, p.28

Figura 1.10 - Classifica dei 20 paesi donatori più generosi nel 2016 in valore assoluto

Fonte: GHA 2017, Banca Mondiale



1.2.2 Gli aiuti dai Governi

A livello internazionale, i governi sono i principali donatori di assistenza umanitaria. Nel periodo 2012-2016, essi hanno speso complessivamente 83,1 miliardi di dollari, una cifra pari al 74,8% dell'assistenza umanitaria complessiva. La maggior parte di questi fondi (88%) è stata donata dai paesi aderenti all'OECD-DAC²⁴.

Nel 2016 i governi e le Istituzioni Europee hanno investito la cifra di 20,3 miliardi di

dollari in assistenza umanitaria, aumentando del 3,8% il livello del 2015. Anche in questo caso, però, l'aumento è meno incisivo di quello registrato l'anno precedente. (+11%)

Il 97% dell'assistenza umanitaria nel 2016 proviene dai governi di 20 stati. 5 governi donatori hanno provveduto al 65% dell'ammontare globale e gli Stati Uniti, da soli, hanno coperto il 31% dell'assistenza umanitaria totale, destinandole 6,3 miliardi di dollari.

²⁴ Il DAC (*Development Assistance Committee*). 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).

Al secondo posto tra i governi più generosi risulta la Turchia, che dichiara un contributo di 6 miliardi di euro per l'assistenza umanitaria del 2016. La Turchia riporta volontariamente i dati all'OECD-DAC. Tuttavia va segnalato che, a differenza degli altri donatori, considera nel calcolo dell'assistenza umanitaria anche le spese relative all'accoglienza dei rifugiati siriani sul proprio territorio, ciò che gli altri paesi classificano invece come "*in donor hosting refugee costs*". Il secondo posto della Turchia è pertanto fittizio e dipende esclusivamente da una disomogeneità nella classificazione e registrazione dei dati.

Le classifiche che prendiamo in considerazione per questa analisi includono i dati relativi alle Istituzioni Europee²⁵, le quali, soprattutto grazie al contributo del Dipartimento per l'Aiuto Umanitario e la Protezione Civile (ECHO), costituiscono il quinto donatore per volume di aiuti del

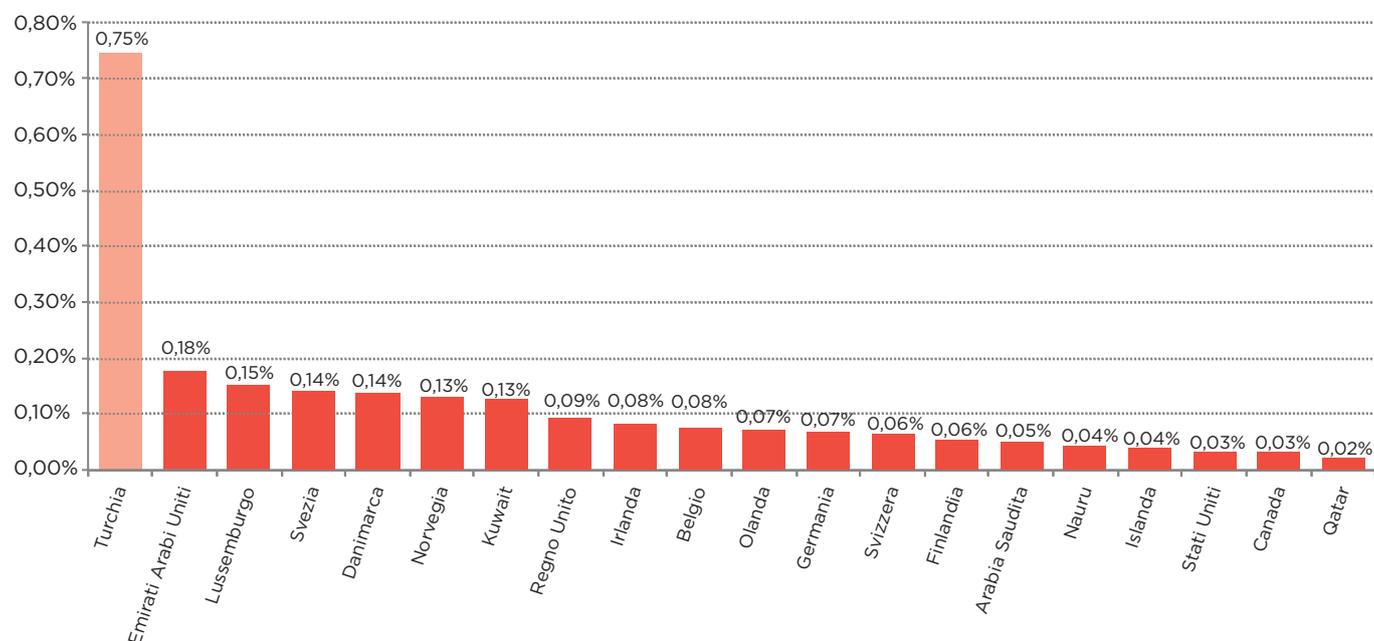
2016, con una crescita in valore del 37% rispetto alla precedente annualità.

Notevole l'aumento dei fondi messi a disposizione dalla Germania, che si colloca al quarto posto dopo il Regno Unito, con un aumento del 109% rispetto al 2015. Altri governi che hanno notevolmente incrementato la propria generosità sono il Belgio (+58%), la Danimarca (+ 51%) e la Francia (+41%). Al contrario risultano meno generosi rispetto al 2015 Giappone (-37%), Kuwait (-50%) e Arabia Saudita (-26%).

Occorre osservare, tuttavia, che il valore assoluto dei volumi di assistenza umanitaria non è l'indicatore più affidabile per misurare la virtuosità di un paese donatore, che può essere meglio valutata alla luce del "peso" di quel paese nel contesto internazionale e della sua effettiva capacità di contribuzione. La figura seguente misura quindi la generosità dei primi diciannove donatori²⁶ in valore assoluto

Figura 1.11 - Classifica dei 20 paesi donatori più generosi nel 2016 - in rapporto a RNL

Fonte: GHA 2016, Banca Mondiale.



²⁵ In base alla metodologia GHA una parte dei fondi relativi alle Istituzioni Europee sono già stati imputati retroattivamente ai singoli stati membri UE. La scelta dunque di menzionare le Istituzioni Europee è dettata da scopi puramente illustrativi, per mostrarne la collocazione all'interno dei paesi donatori.

²⁶ Le Istituzioni UE 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.

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 portata della sua economia.

Riformulato in questo modo, e sempre tenendo presente la peculiarità della presenza della Turchia in queste classifiche, il quadro risulta completamente diverso: Gli Emirati Arabi Uniti risultano uno dei governi più generosi, seguiti da Lussemburgo, Svezia, Danimarca e Norvegia, mentre gli Stati Uniti scivolano addirittura al 18° posto, seguiti da Canada e Qatar. Appare evidente l'importanza dei donatori degli stati del Golfo, con gli Emirati Arabi Uniti, il Kuwait, l'Arabia Saudita e il Qatar che appaiono tutti nei primi 20, mentre l'Italia, classificata al 15° posto sia nel 2015 che nel 2014, non rientra quest'anno nella classifica dei paesi più generosi.

Il crescente peso sulla scena internazionale di cinque paesi non-DAC, (Turchia, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Qatar e Arabia Saudita), è probabilmente legato al fatto che hanno risentito meno della crisi finanziaria globale e hanno risposto con forza alle crisi che hanno colpito il Medio Oriente in anni recenti. Il contributo dei paesi non-DAC è in rapida crescita dal 2013.²⁷

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, dall'altra è all'origine di una certa frammentazione e rende ancora più necessaria una riflessione sulla trasparenza degli aiuti.²⁸

1.2.3 Dove vanno gli aiuti?

Analizzare la destinazione degli aiuti umanitari è essenziale per pianificare una risposta efficace. Nel 2016 i fondi della risposta umanitaria si sono concentrati su un gruppo relativamente ristretto di emergenze.

Nel 2016, secondo le informazioni riportate all'FTS di OCHA, Siria, Yemen, Iraq, Sud Sudan e Etiopia hanno aggregato più della metà (54%) di tutti i finanziamenti umanitari specifici per le crisi. Il livello di concentrazione era molto più basso cinque anni fa: nel 2012 le cinque emergenze principali hanno rappresentato meno di un terzo dell'assistenza umanitaria internazionale. Dal 2013, invece, la concentrazione complessiva dei finanziamenti è rimasta pressoché uguale. Ed è improbabile che si riduca nel prossimo futuro data la natura protratta e complessa delle più grandi emergenze di oggi.

L'analisi dell'assistenza umanitaria internazionale riportata da FTS rivela le preferenze dei donatori delle differenti regioni.

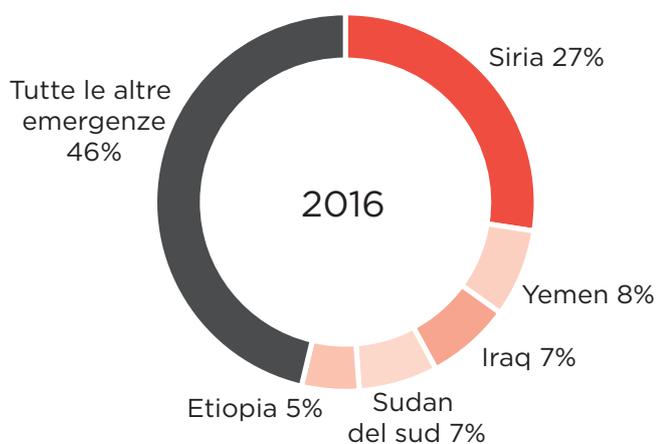
In quattro dei cinque maggiori paesi riceettori - Siria, Iraq, Sud Sudan e Etiopia - i donatori europei e dell'America setten-

²⁷ Per ulteriori approfondimenti sui donatori non-DAC si veda: E. Mawdsley, 'Non-DAC Humanitarian Actors', in: R. Mac Ginty, J. H. Peterson (ed.), *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, Routledge, 2015; C. Billat, *The funding of humanitarian action by non-Western donors: the sustainability of Gulf States' contribution*, CERAH Geneve, September 2015, http://www.cerahgeneve.ch/files/1714/5268/0956/BILLAT_Celine_-_MAS_Dissertation_CERAH_2015_-_20.11.2015.pdf (ultimo accesso 12.09.2016); The Asia Foundation, *The Changing Aid Landscape in East Asia: The Rise of Non-DAC Providers*, maggio 2014; K. Smith, *Shifting Structures, Changing Trends: non-DAC donors and humanitarian aid*, Global Humanitarian Assistance, Briefing Paper, 2011; S. Kim, S. Lightfoot, 'Does 'DAC-Ability' Really Matter? The emergence of non-DAC Donors: Introduction to Policy Arena', in *Journal of International Development*, Vol. 23, 2011, pp. 711-721; J. Sato, H. Shiga, T. Kobayashi, H. Kondoh, *How do "Emerging" Donors Differ from "Traditional" Donors?*, JICA Research Institute, marzo 2010; 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; A. Harmer, E. Martin, *Diversity in Donorship. Field lessons*, Humanitarian Policy Group, Report no. 30, 2010.

²⁸ OECD-DAC, *Improving DAC transparency, Progress to date and possible future directions*, 19 novembre 2013; K. Smith, *Non-DAC donors and the transparency of aid information*, GHA Blog, 21 marzo 2011.

Figura 1.12 - Finanziamento alle 5 emergenze che hanno ricevuto maggiore assistenza umanitaria internazionale nel 2016

Fonte: GHA 2017 su dati UNOCHA FTS



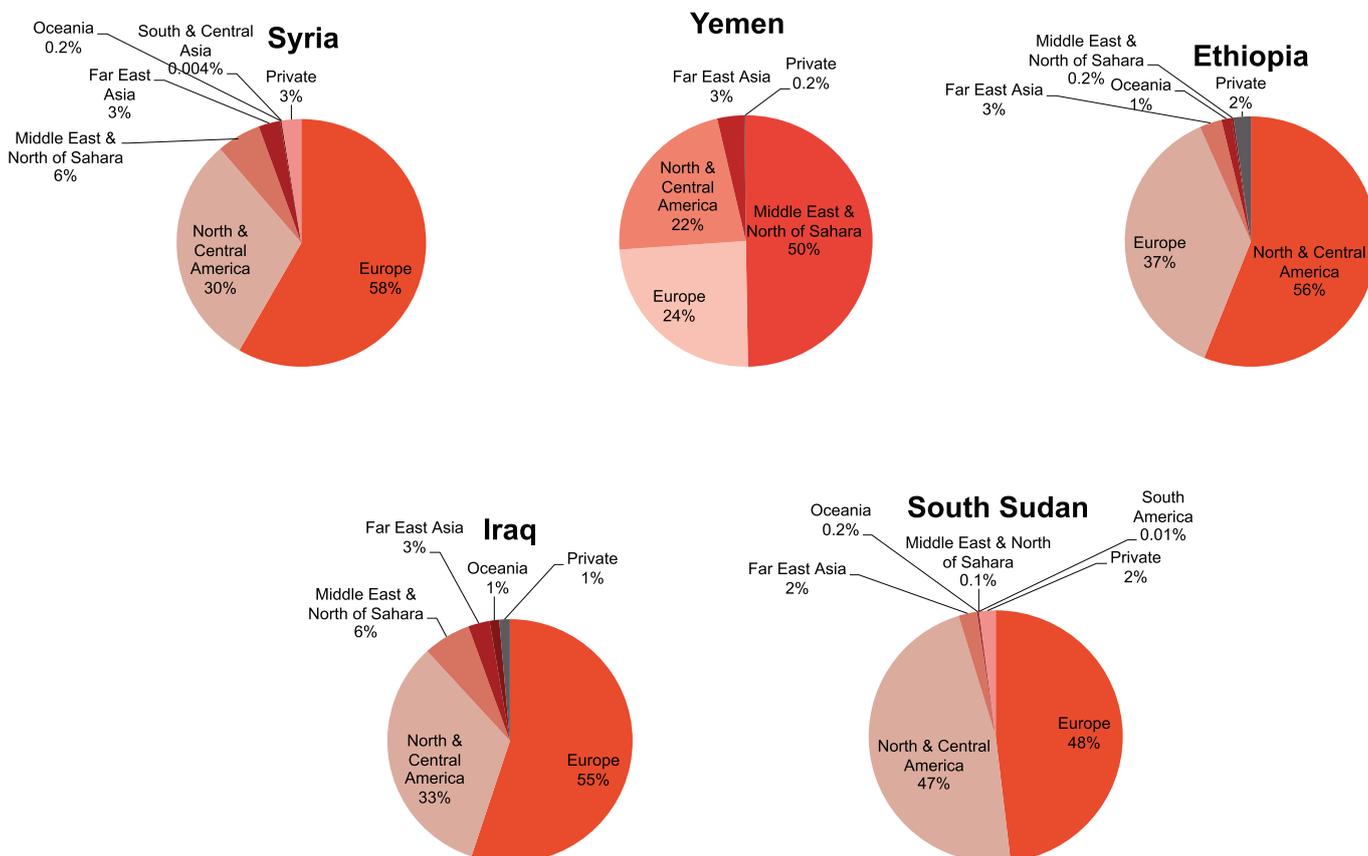
trionale e centrale hanno riposto la maggior parte dei fondi nel 2016 (vedi figura 1.12). Per lo Yemen, invece, la maggior parte dei fondi provengono da governi del Medio Oriente e del nord del Sahara, che hanno donato oltre il 50% del totale (805 milioni di dollari). Un'altissima percentuale di questi (762 milioni di dollari) provengono dai governi degli Emirati Arabi e dell'Arabia Saudita.

I donatori privati, invece, hanno provveduto solo ad un esiguo 2% del finanziamento per le 5 maggiori crisi del 2016 e a meno dell'1% dell'assistenza in Yemen.

Analizzando la tipologia di crisi, la risposta umanitaria internazionale appare sempre più indirizzata verso emergenze complesse, le cui conseguenze si protraggono per un periodo temporale più ampio.

Figura 1.13 - Finanziamenti dei paesi donatori verso le cinque principali regioni di intervento umanitari

Fonte: GHA 2017 su dati UNOCHA FTS



LE CRISI DIMENTICATE

Le crisi dimenticate vengono definite come situazioni gravi e protratte nelle quali le popolazioni colpite stanno ricevendo aiuto internazionale nullo o insufficiente, e nelle quali manca un impegno politico a risolvere la crisi, in parte a causa dello scarso interesse dei media. Queste crisi possono riguardare situazioni protratte di conflitto, disastri naturali ricorrenti, o una combinazione dei due fattori.

In genere, ad essere colpite sono minoranze o gruppi svantaggiati all'interno di un paese. Alcune crisi hanno occupato i primi posti del *Forgotten Crisis Assessment* (FCA)²⁹ per varie volte dal 2004, come ad esempio la questione dei rifugiati Saharawi in Algeria (13 volte), il conflitto del Kachin in Myanmar (13 volte), il conflitto armato interno in Colombia (10 volte) e quello nel nord-est dell'India (12 volte), nonché il trattamento dei rifugiati Rohingya in Bangladesh (9 volte).

L'FCA 2016-2017 identifica 12 situazioni di crisi dimenticate, di cui 10 già identificate nella precedente edizione della ricerca. Le nuove crisi sono il Mali e la dimensione regionale della crisi dei profughi del Centrafrica in Ciad e Camerun.

Figura 1.14 - Le crisi dimenticate inserite nel FCA Index 2015 -2016

Fonte: DG ECHO

Paese	Crisi
Bangladesh	Conflitto nelle Chittagong Hill Tracts.
Colombia	Conflitto armato.
India	Conflitti regionali.
Myanmar	Conflitto nello stato del Rakhine; conflitto negli stati nel Kachin e dello Shan.
Filippine	Conflitto nell'isola di Mindanao.
Algeria	Crisi dei rifugiati Saharawi.
Libia	Conflitto.
Sudan	Crisi del Darfur; rifugiati; crisi nelle "Transitional Areas" e nell'Est Sudan.
Camerun	Crisi legata all'insicurezza alimentare e alla malnutrizione.
Ciad	Rifugiati dal Darfur nell'est del paese.
Pakistan	Popolazioni affette dal conflitto e da disastri naturali; rifugiati afgani.
Yemen	Popolazione affette dal conflitto e sradicate dai propri territori; rifugiati e migranti; malnutrizione acuta.
Mali	Conflitto nel nord del paese

²⁹ Fonte http://ec.europa.eu/echo/news/addressing-forgotten-crises-todays-global-context_en (ultimo accesso 28/09/2017)



EMERGENCY TRUST FUND

Fondo fiduciario d'emergenza dell'UE per l'Africa

Come lo definisce la Commissione europea che lo ha istituito, un Fondo Fiduciario è “*un meccanismo utilizzato nell'ambito della cooperazione allo sviluppo per mettere in comune risorse di grandi dimensioni da differenti donatori*”³⁰

Il Fondo Speciale per l'Africa è stato istituito durante il Vertice della Valletta sulle Migrazioni il 12 Novembre 2015 da partner europei ed africani. A beneficiarne sono:

- la regione del Sahel e l'area del lago Chad: Burkina Faso, Camerun, Ciad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e il Senegal;
- il Corno d'Africa: Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda;
- il Nord Africa: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e Egitto.

Sempre secondo la Commissione Europea, “*Il Fondo fiduciario aiuterà ad affrontare le crisi nelle regioni del Sahel e del lago Ciad, nel Corno d'Africa e in Nord Africa. Mira a promuovere la stabilità nelle regioni e a contribuire a una miglior gestione dell'immigrazione. Più specificatamente, aiuterà ad affrontare le cause profonde della destabilizzazione, dell'allontanamento coatto e dell'immigrazione illegale, promuovendo pari opportunità economiche, di sicurezza e sviluppo.*”³¹

I progetti sviluppati in questi anni, come riportato nel sito, riguardano la creazione di impiego per i giovani, lo sviluppo di resilienza nelle zone più vulnerabili, la formazione e la sicurezza pubblica.

Ma molte sono invece le critiche all'utilizzo dei fondi dell'Emergency Trust Fund, soprattutto in relazione agli ultimi sviluppi politici in tema di migrazioni e alla necessità sempre più esplicita dei Governi europei di fermare il flusso dei migranti in arrivo. Un recente rapporto della Ong *Global Health Advocates*, afferma che il Fondo Fiduciario d'Emergenza dell'UE per l'Africa (Emergency Trust Fund) è stato in parte destinato a soluzioni rapide, non in grado di coinvolgere attivamente le comunità locali, né di affrontare le cause reali della povertà. Il medesimo rapporto denuncia il pericolo del “modello libico”, ovvero di un approccio che sostanzialmente utilizza i fondi per gli aiuti come una moneta di scambio per eliminare il “problema” migrazione, attraverso la cosiddetta esternalizzazione delle frontiere verso Paesi che non garantiscono il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale in materia di migrazione e asilo. Secondo l'Ong, l'Europa dovrebbe separare il dialogo politico sulle migrazioni dall'agenda per lo sviluppo e mantenere una distinzione chiara tra gli obiettivi di politica interna e quelli di politica estera, in merito allo sviluppo, oltre che destinare tutti i fondi dell'Emergency Trust Fund alle reali cause per le quali è stato istituito.³²

Anche il network CONCORD esprime perplessità sull'utilizzo di questo fondo, tanto da iniziare una ricerca sul monitoraggio dell'Emergency Trust Fund.

Secondo CONCORD - network delle ONG in Europa per lo Sviluppo e l'Emergenza, la società civile e le ONG osservano che le pratiche di utilizzo dell'Emergency Trust Fund creano:

- a) nuove condizionalità a carico dei Paesi Partner, che devono allinearsi alle strategie europee per il controllo dei flussi;
- b) distrazione di risorse della cooperazione per altri fini;
- c) collaborazioni con regimi inaffidabili dal punto di vista del rispetto dei diritti umani.³³

³⁰ Fonte https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en,

³¹ Fonte https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_it.pdf (ultimo accesso 5/09/2017)

³² Si veda il rapporto di Global Health Advocates *Misplaced Trust: Diverting Eu Aid To Stop Migration*, http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf

³³ Qui il rapporto completo di CONCORD: <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>

1.2.4 Che cosa è stato fatto: i fondi sono sufficienti?

Come anticipato all'inizio del capitolo, nonostante il livello record toccato nel 2016 dall'assistenza umanitaria internazionale, con una cifra pari a 27,3 miliardi di dollari, il gap tra i bisogni rilevati e fondi disponibili si è leggermente attenuato rispetto al 2015.

Un metodo efficace per analizzare se l'assistenza umanitaria internazionale sia effettivamente in grado di soddisfare le esigenze rilevate dalle agenzie umanitarie, è confrontare i bisogni identificati e l'effettiva scala di risposta fornita dai donatori, sia in riferimento agli appelli coordinati dalle Nazioni Unite che a quelli lanciati da IFRC e ICRC.

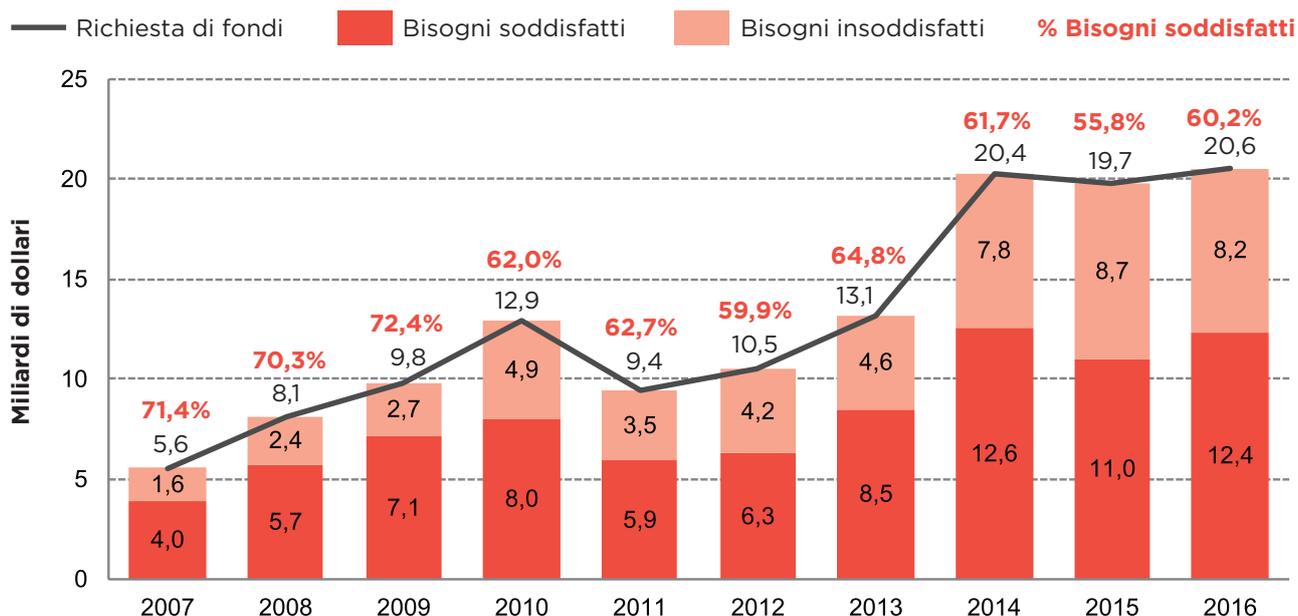
Gli appelli coordinati dall'ONU sono attualmente la misura collettiva principale dei bisogni umanitari e il costo stimato per rispondere alle maggiori crisi.

Analizzando i dati del periodo 2007 - 2016 proposti dalla figura 1.15, notiamo che nel 2016 la richiesta totale di fondi è aumentata del 4% rispetto all'anno pre-

cedente, assestandosi su un valore di 20,5 miliardi rispetto ai 19,8 miliardi del 2015, in linea con le richieste del 2014. Nel 2015 i bisogni non soddisfatti dall'assistenza umanitaria sono stati equivalenti a 8,7 miliardi di dollari. Pertanto, i fondi ricevuti hanno soddisfatto gli appelli lanciati solo per il 55% del totale richiesto, segnando il gap (45%) più elevato mai registrato all'interno degli appelli coordinati dall'ONU per volume e proporzione dei fondi raccolti rispetto ai bisogni rilevati. Nel 2016 questo enorme gap è leggermente diminuito: l'importo dei finanziamenti ricevuti dagli appelli coordinati dell'ONU è aumentato nel 2016, salendo a 12,4 miliardi di dollari - con un incremento del 12% rispetto all'ammontare ricevuto nel 2015. Tuttavia, resta un gap di 8,2 miliardi di dollari, pari al 40%, più basso di quello del 2015 ma comunque superiore alla mancanza media del 36% nell'ultimo decennio e nettamente più alto degli obiettivi posti dal *World Humanitarian Summit*, che auspicava che il gap dovesse rimanere sempre sotto il 25%³⁴. Nel 2016 gli appelli coordinati dall'ONU

Figura 1.15 - Finanziamento e bisogni non soddisfatti all'interno degli UN-coordinated appeals (2007 - 2016)

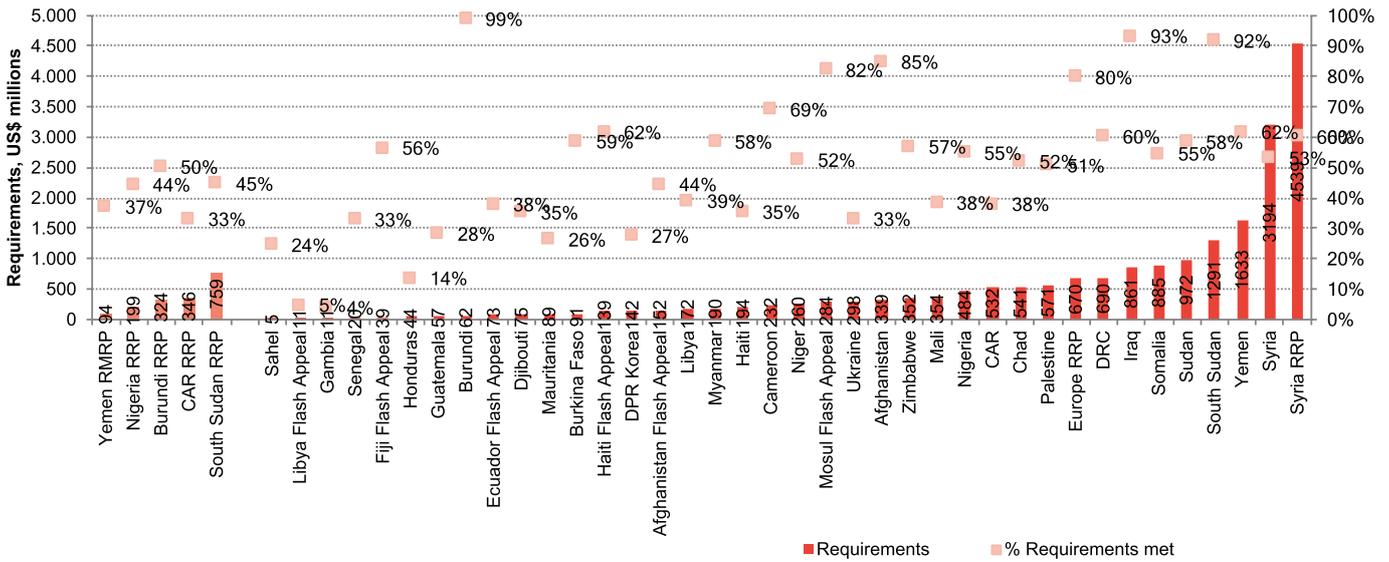
Fonte GHA 2017 su dati UNOCHA FTS e UNHCR



³⁴ Development Initiatives, *op. cit.*, 2017, p. 29.

Figura 1.16 - Bisogni aggiornati e proporzione dei bisogni soddisfatti nel 2016

Fonte GHA 2017 su dati UNOCHA FTS



sono stati 43, il numero più alto mai raggiunto in un anno.

Come dimostra la figura 1.16, la situazione in Siria rappresenta la singola crisi che ha necessitato di più fondi, pari al 38% del totale, mentre l'ammontare richiesto all'interno dei 5 appelli principali rappresenta il 57% del totale. Si nota inoltre una differenza significativa nella copertura finanziaria dei diversi appelli: Il Burundi - con il 99% dei 62 milioni di dollari richiesti per violenza, spostamenti forzati e collasso socioeconomico - è stato l'appello più finanziato nel 2016. Al contrario il Gambia, interessato da insicurezza alimentare cronica, ha ottenuto solamente il 4% dei fondi richiesti e per il secondo anno consecutivo risulta essere l'appello meno finanziato³⁵. Non è inusuale che vi siano differenti livelli di finanziamento tra un appello e l'altro, ma una disparità di 95 punti percentuali tra i migliori e peggiori appelli nel 2016 è notevolmente superiore alla differenza di 76 punti percentuali del 2015.

Prendendo in esame gli appelli promossi da ICRC e IFRC nel periodo 2012 - 2016, la figura 1.17 mostra per il 2016 una richie-

sta da parte di ICRC di circa 1,6 miliardi di dollari, destinati alle crisi legate ai conflitti, facendo registrare la prima lieve decrescita dal 2012.

Il totale dei finanziamenti ricevuti è aumentato contemporaneamente del 9%, facendo assestare la percentuale dei bisogni insoddisfatti solo al 7% rispetto al totale dei fondi richiesti, con un livello di risposta del 93% molto superiore ai due anni precedenti (31% nel 2015 e 27% nel 2014).

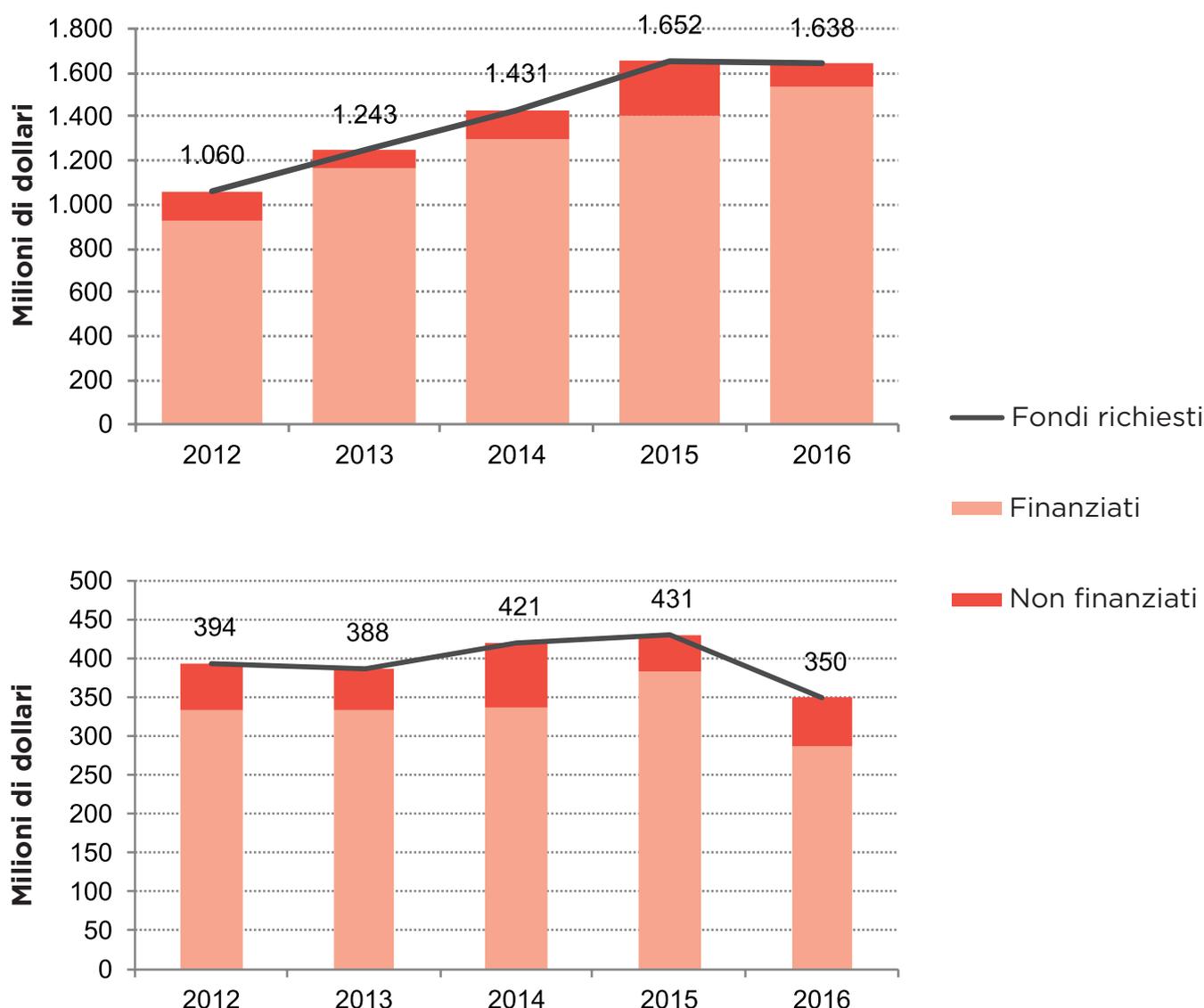
Gli appelli della Federazione Internazionale della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa (IFRC), diretti maggiormente a disastri naturali, nel 2016 hanno richiesto fondi per un totale di 350 milioni di dollari, con un calo del 19% rispetto all'anno precedente. I donatori hanno risposto con 287 milioni di dollari, ovvero l'82% delle necessità. Sono quindi rimasti scoperti il 18% dei bisogni.

Nonostante gli appelli lanciati da ICRC e IFRC siano finanziati in modo più adeguato rispetto agli appelli promossi dall'ONU, bisogna tenere presente la differenza dell'ammontare stimato, dal momento che la cifra richiesta da ICRC e

³⁵ *Ibidem*, p. 30.

Figura 1.17 - Finanziamento degli appelli lanciati da ICRC e IFRC in risposta alle emergenze nel periodo 2012 - 2016

Fonte GHA 2017 su rapporti annuali IFRC, ICRC e OECD DAC



IFRC è rispettivamente 12 volte e 58 volte inferiore rispetto alla richiesta ONU³⁶.

Da un'analisi complessiva della situazione, risulta quindi evidente che i fondi raccolti nel 2016, per quanto superiori all'anno precedente, sono ancora distanti dal soddisfare una domanda di assistenza umanitaria in costante aumento.

1.2.5 Le donazioni dei privati

Poiché le esigenze umanitarie continuano a superare le risorse disponibili³⁷, i do-

natori privati giocano un ruolo indispensabile nella risposta alle emergenze umanitarie.

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. Si deve tenere presente che il contributo dei privati è ancora caratterizzato da me-

³⁶ Development Initiatives, *op. cit.*, 2017, p. 31.

³⁷ Cfr. paragrafo 1.2.4, p. 26.

todi di rilevazione imperfetti, per cui i relativi dati sono probabilmente una sottostima dei reali livelli di aiuto.³⁸

Mentre le stime per il 2016 mostrano un aumento per il quarto anno successivo dei contributi dei donatori privati, che raggiungono i 6,9 miliardi di dollari (vedi figura 1.18), il tasso di crescita è rallentato notevolmente, rispecchiando gli stessi trend delle donazioni pubbliche.

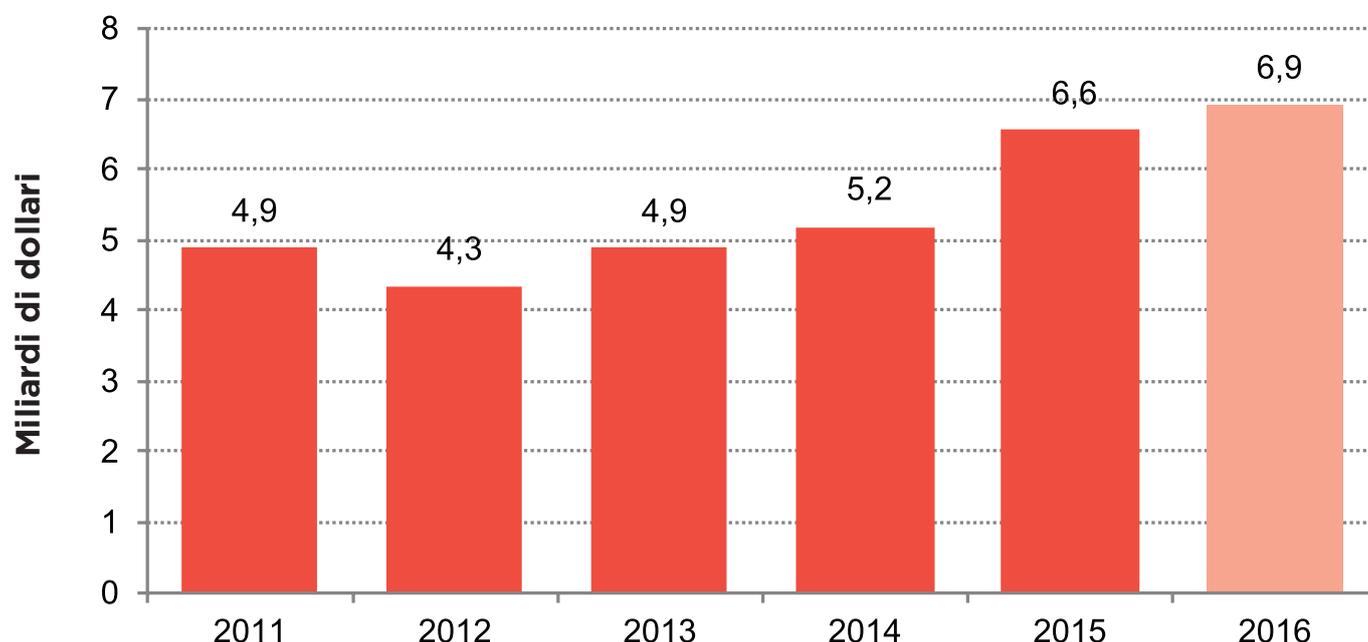
A seguito di un forte aumento del 26% tra il 2014 e il 2015, il finanziamento da donatori privati è aumentato di solo il 6% tra il 2015 e il 2016.

Nonostante i cambiamenti di volume, la percentuale di contributi da fonti private è rimasta abbastanza stabile negli ultimi sei anni, compresa tra il 23% e il 27% dell'intera assistenza umanitaria internazionale (25,2% nelle stime non consolidate per il 2016)

L'analisi dimostra che i donatori privati rispondono più generosamente ai disastri associati a disastri naturali, in particolare a emergenze improvvise come il terremoto del Nepal. Tuttavia, bisogna rilevare come questo trend si sia gradualmente attenuato in relazione alla crisi siriana, in risposta alla quale è diminuito il divario fra la crescita degli aiuti pubblici e quella erogata da privati. Nel 2015 e 2016, infatti, secondo i dati UNOCHA-FTS, il contributo dei privati in risposta alla crisi siriana è stato rilevante, con il 6% dell'assistenza complessiva nel 2015 e il 4% nel 2016.³⁹ Anche la crisi dei rifugiati in Europa ha attratto molto la generosità dei donatori privati, che nel 2016 hanno destinato a Grecia, Macedonia, Serbia e Turchia un totale complessivo di 71 milioni di dollari. Come mostra la figura 1.18, I donatori individuali continuano a garantire la mag-

FIGURA 1.18 - Contributi dei donatori privati nel periodo 2011-2016

Fonte: GHA 2017



³⁸ La più completa e aggiornata analisi della componente privata dell'assistenza umanitaria globale è contenuta in C. Stirk, *Humanitarian Assistance from non State Donors*, GHA Briefing Paper, maggio 2015, <http://devinit.org/post/humanitarian-assistance-non-state-donors-2015/> (ultimo accesso 29.08.2017). 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.

³⁹ Development Initiatives, *op. cit.*, 2017, p. 50



gior parte dei fondi privati per l'assistenza umanitaria, con oltre due terzi del totale (circa il 70%) tra il 2011 e il 2015. Nel solo 2015, l'ultimo anno per cui sono disponibili dati disaggregati per tipologia di donatore, il contributo dei donatori individuali ha raggiunto i 4,6 miliardi di dollari.

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 42% dei fondi umanitari raccolti dalle ONG nel 2015 sia stato erogato da privati. Di questi il 79% provengono da donatori individuali. Anche le Nazioni Unite hanno iniziato ad analizzare la provenienza dei loro fondi. Nel 2015 hanno ricevuto il 6% delle donazioni da privati, il 39% dei quali da individui.⁴⁰

I contributi dai trust e dalle fondazioni sono rimasti costanti nel corso degli ultimi cinque anni in termini relativi, ma sono aumentati considerevolmente in termini di volumi tra il 2014 e il 2015, passando da 109 milioni di dollari a un totale

di 453 milioni. Le risorse generate dalle national societies – fra queste, i comitati nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e i comitati nazionali dell'UNICEF – hanno raggiunto i 676 milioni di dollari, che corrisponde a un aumento di 148 milioni. Le aziende e le imprese hanno donato 388 milioni di dollari nel 2015 - il loro maggiore contributo nel periodo di cinque anni tra il 2011 e il 2015, anche se il loro apporto, sul totale delle donazioni private, risulta ancora relativamente limitato.

Tale contributo, sul totale delle donazioni private, risulta ancora limitato.

Nel periodo 2010-2015 avrebbero infatti donato una media del solo 6% dei fondi privati globali. Da notare, però, che 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 delle aziende potrebbe, di conseguenza, essere molto più importante. Effettuare una stima precisa degli aiuti provenienti dalle aziende private è difficile, oltre che per la citata scarsità di informazioni dettagliate, anche perché l'intervento di questi attori si esplica ormai attraverso varie modalità, tra cui la partnership pubblico-privata,

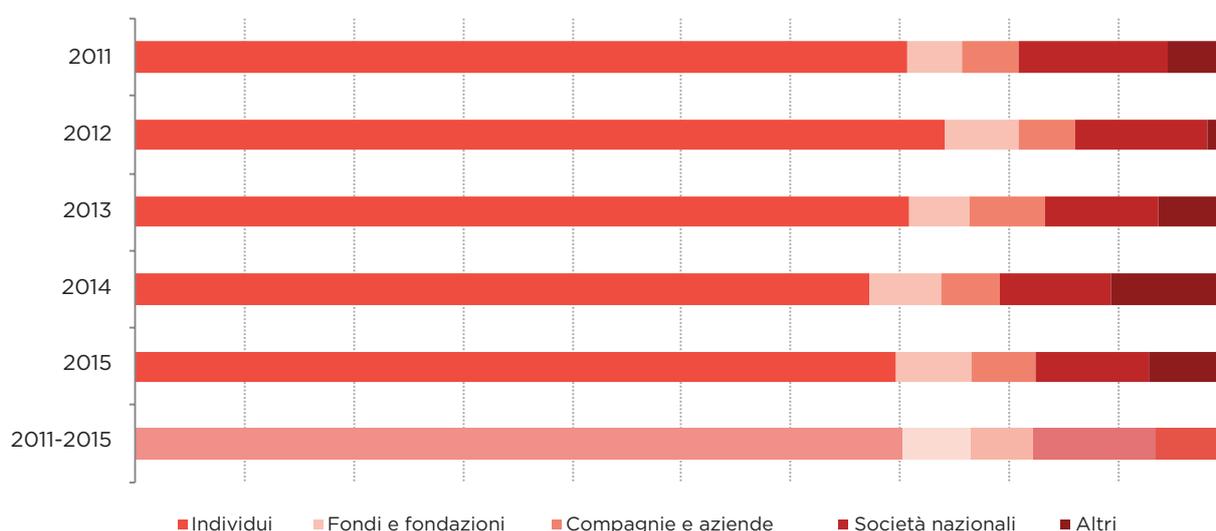
⁴⁰ Development Initiatives, *op. cit.*, 2017, p. 51.

la fornitura di servizi logistici e legali, nonché di prodotti e personale, modalità che non sono misurabili alla stregua di donazioni pecuniarie. Venendo infine alle fondazioni private⁴¹, nel 2015 hanno donato il 7% dei fondi privati per la risposta alle emergenze. Nel periodo 2010-2015 hanno mediamente erogato circa il 6% dell'assistenza umanitaria privata. Il loro contributo è cresciuto dai 189 milioni di dollari del 2013 ai 462 milioni del 2015, con un incremento del 144%.⁴² Il grafico che segue riassume la compo-

sizione 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 70% del totale rappresentano indiscutibilmente il vero cardine dell'assistenza umanitaria privata. In secondo luogo, balza agli occhi il ruolo ancora piuttosto marginale di aziende e fondazioni private, che insieme totalizzano il 13% delle donazioni indirizzate ai programmi di assistenza umanitaria.⁴³

Figura 1.19 - Assistenza umanitaria per tipologia di donatore 2010-2015 (in valori percentuali)

Fonte: elaborazione su dati GHA 2017.



⁴¹ 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).

⁴² Development Initiatives, *op. cit.*, 2017, p. 50.

⁴³ Il dato deve essere considerato come una stima, a causa delle citate difficoltà a reperire dati disaggregati completi. 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.

DONAZIONI PRIVATE: LA ZAKAT

Parallelamente al ruolo crescente dei paesi non-DAC (e in particolare di quelli islamici) sul fronte dei flussi governativi, anche per quanto riguarda i fondi privati si registra un incremento delle risorse non-DAC messe a disposizione per le emergenze umanitarie. Una forma di contributo privato destinato ad assumere sempre maggior rilievo è quello che i Musulmani versano attraverso *Zakat* e *Waqf*, contributi concepiti dall'Islam per bilanciare la disegualianza sociale e fondare una società più giusta.

Che cos'è la Zakat? La parola *Zakat* significa 'purezza' ed è una sorta di tassa sociale che tutti i Musulmani benestanti devono versare al fine di purificare le proprie ricchezze agli occhi di Allah.

Come uno dei cinque pilastri dell'Islam, è un dovere per tutti i Musulmani condividere una parte dei propri averi con i più bisognosi, in modo tale che la parte restante della ricchezza sia purificata e se ne possa beneficiare senza colpe.

A pagare la *Zakat* sono i Musulmani adulti sani che raggiungono la soglia del *Nisab*, l'equivalente monetario di 85 grammi d'oro, che viene calcolata al momento del versamento della *Zakat*. Gli elementi da cui la ricchezza può essere derivata sono: bestiame, coltivazioni, oro, argento e merci per le imprese. La *Zakat* deve essere pagata anche sui depositi in contanti presso le banche.

Tutti gli elementi personali da cui non si può derivare la ricchezza e che non devono essere utilizzati per il commercio non sono inclusi nel calcolo della *Zakat*. Per pagare la *Zakat* bisogna aver raggiunto la quota minima di *Nisab* da un intero anno. Secondo i precetti islamici i proventi della *Zakat* sono destinati a sette categorie di persone:

- 1) gli indigenti che non possono provvedere alla risposta alle necessità di base;
- 2) i poveri e i bisognosi, non solo i nullatenenti ma anche coloro che - in possesso di patrimoni minimi - non raggiungono il *Nisab*;
- 3) il personale addetto alla raccolta della *Zakat* (pagamento del lavoro di chi la raccoglie e di chi la redistribuisce ai bisognosi);
- 4) i nuovi Musulmani che si sono impoveriti o sono stati perseguitati per aver scelto di abbracciare l'Islam;
- 5) coloro che si sono indebitati e non riescono a saldare il debito;
- 6) coloro che camminano sul sentiero di Dio e per la difesa della Patria;
- 7) i viaggiatori che necessitano di sostegno economico per raggiungere la destinazione finale.

Cosa è il Waqf? Il termine *Waqf* indica l'"immobilizzazione" di un bene materiale e la sua messa a frutto economica finalizzata alla donazione del ricavato ai poveri. In altri termini il *Waqf* è una "*sadaqah jariah*" (elemosina continua) i cui effetti benefici e l'utilità aumentano durante tutta la vita del donatore e soprattutto continuano anche dopo la sua morte. I proventi del *Waqf* vengono calcolati e distribuiti alla fine di ogni anno. Acquistando una o più azioni del *Waqf*, intestate a proprio nome o a quello di un parente o amico, si può contribuire alla realizzazione di progetti in ambito umanitario e filantropico.

La *Zakat*, ha attirato un'attenzione particolare negli ultimi anni come fonte di finanziamento per gli aiuti umanitari domestici e internazionali. Il potenziale della finanza sociale

islamica nel contribuire a colmare alla carenza di fondi umanitari è stato riconosciuto anche dalle Nazioni Unite, nel rapporto dell' *High Level Panel on Humanitarian Financing* al Segretario Generale del 2016⁴⁴

Al *World Humanitarian Summit*, inoltre, sono stati annunciati impegni finanziari per l'umanitario (*waqf*) da parte di Maybank Islamic e la creazione di una piattaforma globale di investimenti per la finanza islamica sostenuta dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite e della Banca di Sviluppo Islamico per il raggiungimento degli obiettivi del millennio.⁴⁵

Non ci sono dati precisi o affidabili per calcolare l'ammontare globale dei fondi raccolti dalla finanza sociale islamica, ma si è nell'ordine di decine di miliardi di dollari annui. Stime precise, però, sono possibili solo per alcuni paesi a maggioranza musulmana, dove la *Zakat* viene redistribuita direttamente dallo stato.

In Indonesia, per esempio, la nazione con più ampia popolazione musulmana al mondo, la cifra raccolta nel 2015 è aumentata di 37 volte rispetto al 2002 e ha raggiunto il picco di 273 milioni di dollari. (vedi figura 1.20). Nello stesso periodo, l'assistenza umanitaria internazionale per l'Indonesia è scesa da un massimo di 822 milioni di dollari nel 2005, a soli 52 milioni di dollari nel 2015. Il ruolo della finanza islamica è divenuto pertanto fondamentale per rispondere ai bisogni del paese.

Il Consiglio Nazionale indonesiano *Zacate* (BAZNAS) suggerisce inoltre che vi sia ulteriore potenziale di sviluppo per questa forma di assistenza nei prossimi 20 anni⁴⁶.

Figura 1.20- Zakat e assistenza umanitaria pubblica in Indonesia 2002-2015

Fonte: elaborazione su dati GHA 2017.



⁴⁴ High-Level Panel on Humanitarian Financing, 2016, consultabile su <http://www.un.org/news/WEB-1521765-E-OCHA-Report-on-Humanitarian-Financing.pdf> (ultimo accesso 28/09/2017)

⁴⁵ Gli annunci al WHS sui finanziamenti sociali islamici includono anche il lancio di un organismo internazionale di standardizzazione da parte della Banca Centrale dell'Indonesia, in collaborazione con l'Istituto islamico di ricerca e formazione della Banca di sviluppo islamico. Ulteriori informazioni sulle discussioni correlate sono disponibili qui: <https://www.worldhumanitariansummit.org/sites/default/files/keydocuments/SSO3IslamicFinance.pdf>

⁴⁶ Center of Strategic Studies, The Indonesian National Zakat Board (BAZNAS), 2016. *2017 Indonesia Zakat Outlook*. Available at: http://www.puskasbaznas.com/images/outlook/Indonesia%20Zakat%20Outlook2017EN_PUSKASBAZNAS.pdf

DONAZIONI PRIVATI: IL CROWDFUNDING

I progressi nella tecnologia e la proliferazione di piattaforme per le donazioni on line offrono nuove opportunità ai donatori individuali per sostenere direttamente l'azione umanitaria. Il *Crowdfunding* è sicuramente una delle più interessanti e si sta sviluppando moltissimo anche nei cosiddetti "paesi emergenti".

Crowdfunding è un termine ampio che comprende una varietà di modelli di donazione accomunati sotto questa definizione: meccanismo diretto di raccolta fondi, generalmente basato su internet, presso un gran numero di persone fisiche, ognuno dei quali contribuisce con una piccola somma. Può essere orientato alla produzione di film e spettacoli, al sostegno a laboratori culturali, ad iniziative di collette locali, ed ha un ruolo crescente in ambito filantropico.

Il 2015 ci ha insegnato quanto grande possa essere l'impatto del *crowdfunding* nella risposta umanitaria. In nessun posto è stato più evidente che in Nepal, dopo il terremoto devastante che ha ucciso oltre 8.500 nell'aprile del 2015. Immediatamente sono state attivate centinaia di campagne di *crowdfunding* su piattaforme come Indiegogo, *CrowdRise* e *GlobalGiving*, che hanno consentito alle persone di inviare denaro ai propri familiari, a gruppi della diaspora di sostenere le loro comunità in patria e a semplici donatori da tutto il mondo di fare qualcosa per le persone colpite dal disastro. A livello internazionale sono stati raccolti circa 23 milioni di dollari.

*GlobalGiving*⁴⁷ è la più grande comunità globale di *crowdfunding* che collega nonprofits, donatori e aziende in quasi tutti i paesi. Aiuta le organizzazioni non profit locali dall'Afghanistan allo Zimbabwe, consentendo ad intere comunità di accedere agli strumenti, alla formazione e al supporto di cui hanno bisogno per essere più efficaci e rendere il nostro mondo un posto migliore. Secondo i dati raccolti proprio da *GlobalGiving* (pubblicati nel International Aid Transparency Initiative, IATI, Standard) i fondi a loro disposizione sono cresciuti da 272.000 USD nel 2003 - primo anno di operazioni - ad un picco di 22 milioni nel 2011, quando ben 9.3milioni di dollari sono stati donati dal Giappone dopo il terremoto e lo tsunami.

Dal 2012 *GlobalGiving* ha raccolto per i suoi progetti circa 12 milioni di dollari l'anno. L'organizzazione ritiene che questo livellamento delle donazioni derivi da una possibile intenzione dei donatori di dare il proprio contributo per la risposta a crisi di minore impatto mediatico.

Ad esempio nel 2016 c'è stato un aumento di donazioni verso campagne umanitarie minori tra cui le risposte ai terremoti in Tanzania ed Ecuador, e al ciclone nelle Fiji.

Questo andamento potrebbe suggerire alle piattaforme di *crowdfunding* di indirizzarsi verso l'obiettivo di raccogliere fondi per sostenere emergenze che attraggono solitamente minore attenzione internazionale.

Anche la crisi dei profughi siriani ha attirato l'attenzione della comunità globale di donatori del *crowdfunding*, grazie al quale sono stati raccolti milioni di dollari. In questa occasione Kickstarter ha cambiato la sua politica e raccolto per la prima volta fondi per cause caritatevoli, prima non incluse negli obiettivi della piattaforma. Cambiamento che ha reso possibile la raccolta di 1,7 milioni di dollari. In uno scenario di disperazione, il *crowdfunding* ha offerto uno spiraglio di speranza umana, come testimonia la storia di Abdul Halim al-Attar, un padre siriano che è stato fotografato mentre vendeva penne a

⁴⁷ Si veda <https://www.globalgiving.org/aboutus/> (ultimo accesso 3 ottobre 2017)



Beirut con la figlia addormentata sulla spalla. Per lui è stata attivata una campagna che ha raccolto oltre 185.000 dollari, con cui è stata avviata un'attività produttiva che dà oggi impiego a 16 rifugiati siriani. Considerando anche la previsione di aumento dei disastri naturali o generati dalla mano dell'uomo nei

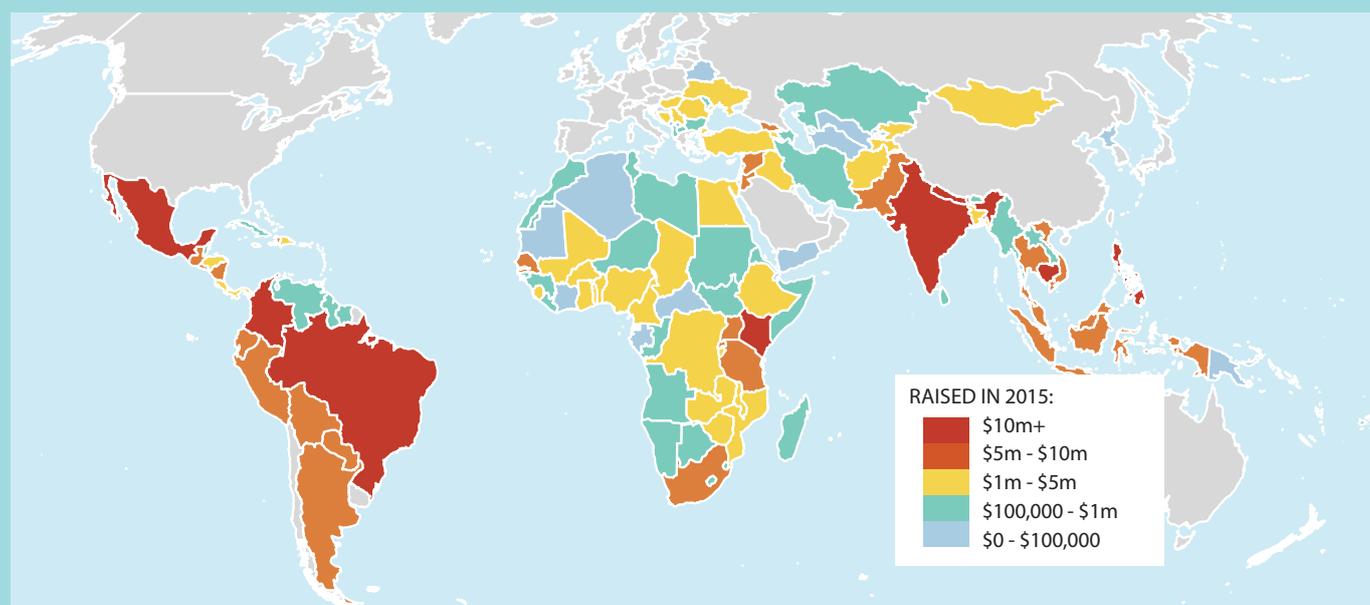
prossimi anni, si ritiene che il *crowdfunding* possa consolidarsi come strumento diffuso per aiutare coloro che sono stati colpiti.

Le sue caratteristiche lo rendono ideale per questi scopi, poiché le campagne sono altamente localizzate e possono essere attivate e diffuse in pochi minuti. Inoltre il *Crowdfunding* incoraggia metodi di valutazione più trasparenti, in quanto i responsabili delle campagne rispondono di quanto raccolto ai sostenitori e tanto più aggiornano su quanto realizzato, mostrando la prova dell'impatto del denaro, più gli altri sostenitori saranno incoraggiati a donare.

Questi metodi di donazione e di partecipazione dal basso si stanno sviluppando a macchia d'olio anche nei cosiddetti "paesi emergenti". Secondo una recente ricerca⁴⁸, nel 2015 nei soli paesi emergenti sono stati raccolti attraverso piattaforme di *crowdfunding* circa 430 milioni di dollari, oltre il doppio rispetto all'anno precedente.

Altre analisi indicano che, sempre nel 2015 (ultimo anno per cui sono disponibili dati consolidati), considerando i paesi emergenti indicati nella mappa (figura 1.21), la crescita

Figura 1.21



⁴⁸ Allied Crowds, 2016. *Developing World Crowdfunding: Prosperity through Crowdfunding*. Allied Crowds Annual Report, January 2016. Available at: <https://cdn.filestackcontent.com/kNfFQ9IgT2ObxzjhGqUU>



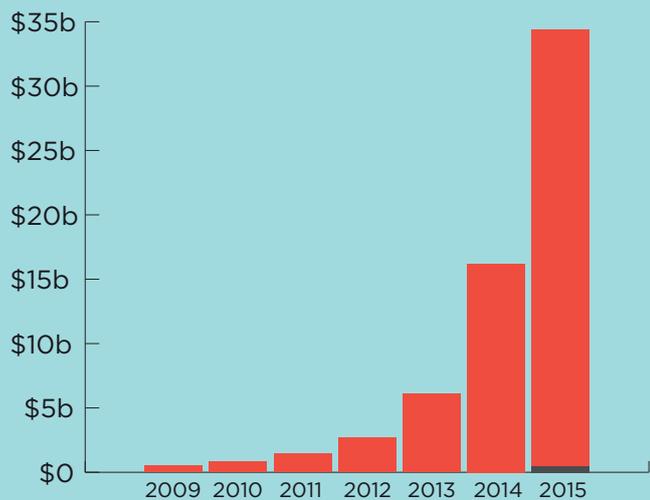
maggiore nel *crowdfunding* si è avuta in Asia, dove la raccolta è aumentata del 210% rispetto all'anno precedente, con donazioni principalmente dall'India. L'Africa si trova al secondo posto con una crescita di donazioni del 101%. Nel 2015 i paesi più generosi sono stati India (27,8 milioni), Filippine (26,9 milioni) e Nepal (25,5 milioni), ad avere donato e raccolto più fondi attraverso questo canale. Nella top ten delle cause a cui vengono destinati i fondi, la voce "risposta ai disastri" (*disaster relief*) è all'ottavo posto in classifica e nel solo 2015 ha fruttato 27 milioni di dollari.

Si stima che il *crowdfunding* nei soli mercati emergenti raggiungerà 660 milioni di dollari nel 2016⁴⁹, ma le proiezioni per gli anni successivi sono ancora più alte: la Banca Mon-

⁴⁹ Dati consolidati non sono ancora stati diffusi al momento della chiusura di questo rapporto.

Figura 1.22

Crescita globale di crowdfunding 2009-15



Fonte: Massolution, AlliedCrowds

Figura 1.23

Aumento dei crowdfundings rispetto all'anno precedente

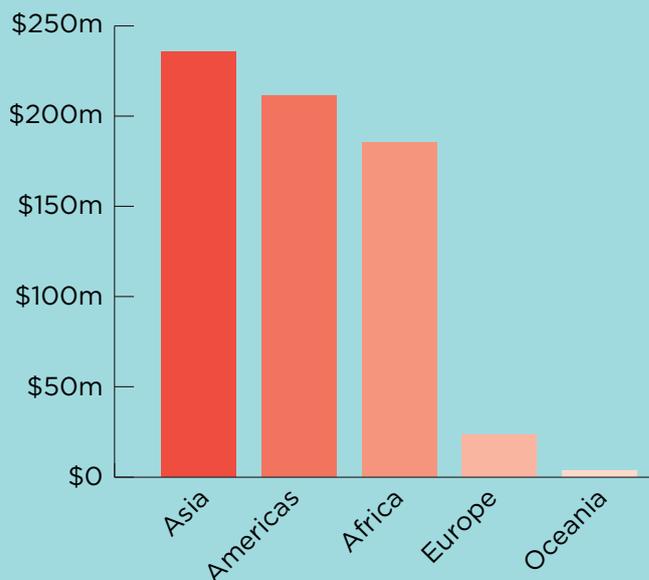


Figura 1.24

I paesi più generosi

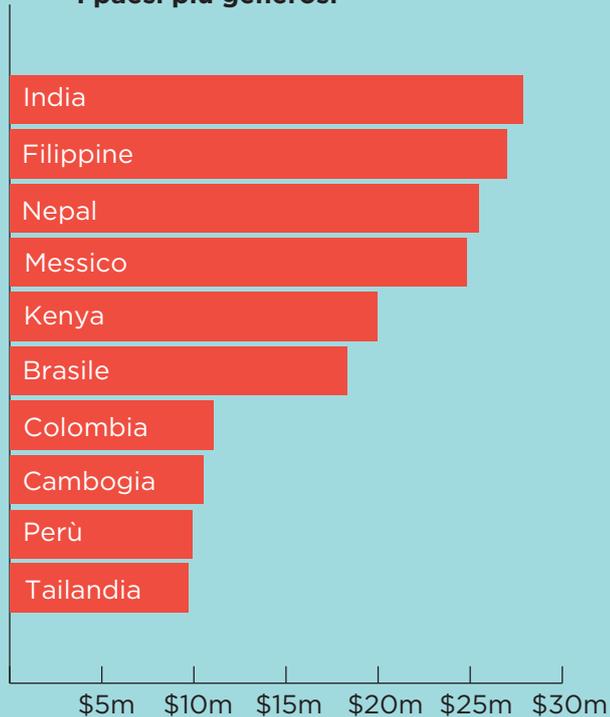


Figura 1.25

Le migliori categorie



diale prevede che, con la sempre maggiore diffusione dell'*online banking*, il *crowdfunding* continuerà ad aumentare e che entro il 2025 nei paesi in via di sviluppo si potranno raccogliere 96 miliardi di dollari.

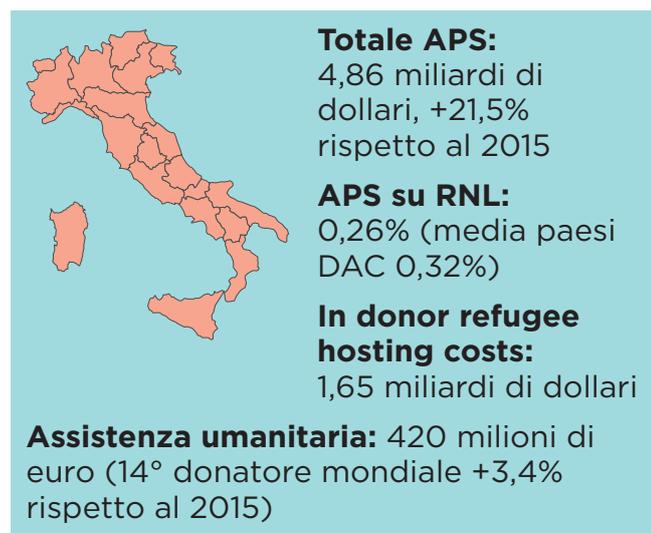
Numeri importanti, che ci consigliano di considerare il ruolo peculiare di questo canale di raccolta fondi anche nell'ambito della risposta alle emergenze.



L'ASSISTENZA UMANITARIA DELL'ITALIA

Qual è l'impegno generale profuso dall'Italia in assistenza umanitaria? Qual è il coinvolgimento specifico della Cooperazione Italiana per le emergenze umanitarie? Dove è più consistente l'azione umanitaria della Cooperazione Italiana? Quanti sono e come vengono gestiti i fondi per le emergenze raccolti presso i privati cittadini?

2.1 AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO E IMPEGNO UMANITARIO: L'ITALIA A CONFRONTO CON GLI ALTRI PAESI DONATORI



Nel 2016 il contributo italiano in APS è stato di 4,86 miliardi di dollari (0,26 del RNL - dato preliminare). Il dato segna un aumento del +21,5% rispetto al 2015, quando erano stati stanziati 4 miliardi di dollari (0,22% del RNL) e al 2014, quando

all'APS è stato destinato solo lo 0,19% del RNL.¹

Ciò significa che, in sintonia con quanto previsto dalla riforma della cooperazione varata nel 2014 (L. 125/2014)², anche nel 2016 è stata ribadita la volontà di perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della cooperazione allo sviluppo, prospettando, rispetto al 2015, un profilo di spesa più ottimista e proporzionale all'obiettivo europeo e a quello dei paesi DAC, che nel 2016 hanno investito lo 0,32% del Reddito Nazionale Lordo.

Da rilevare che il risultato ottenuto nel 2016 è superiore a quanto posto come obiettivo nel documento programmatico del Governo Italiano del 2015, in cui il profilo di spesa per la cooperazione internazionale relativa al triennio 2016-2018 era stato così definito: 0,18% nel 2016, 0,21% nel 2017 e 0,24% nel 2018.³

L'anno successivo, nel 2016, lo stesso documento programmatico del Ministero delle Finanze ha alzato l'asticella, ponendo per il triennio 2017-2019 i tre seguenti obiettivi di spesa: 0,25 % del RNL nel 2017, 0,26% nel 2018 e 0,28 per cento

¹ Dati OECD-DAC 2016: <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=en&page=1> (ultimo accesso 4.09.2017). Si segnala che i dati relativi al 2016 sono da considerarsi preliminari. I consolidati verranno resi noti tra novembre e dicembre 2017. Per questa stessa ragione, i dati relativi al 2015, attualmente consolidati, risultano lievemente differenti da quelli riportati nella scorsa edizione del rapporto "Il Valore dell' Aiuto".

² Art. 30, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

³ Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nuovo Documento di Economia e Finanza 2015. Programma di Stabilità dell'Italia*, Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015, p. 109.

nel 2019. Lo 0,26% del 2016, è dunque un risultato che va oltre ad ogni aspettativa.⁴ Il citato percorso di riallineamento - su cui influirà ovviamente anche la quota delle spese per l'assistenza ai rifugiati contabilizzata come APS - permetterà auspicabilmente di arrivare nel 2020 l'obiettivo dello 0,3% per cento dell'RNL, nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7 per cento entro il 2030 (orizzonte temporale stabilito dalla nuova Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, adottata dal Vertice ONU di New York del settembre 2015). Il conseguimento di tale obiettivo comporta, oltre a quanto già disposto dalla Legge di Stabilità 2016 per il periodo dalla stessa considerato, la necessità di ulteriori e costanti incrementi degli stanziamenti annuali, proseguendo così l'opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa già avviata⁵.

Se passiamo invece a considerare non l'APS ma l'assistenza umanitaria in relazione al RNL, notiamo un passo indietro

dell'Italia nella classifica dei paesi più generosi: non appare infatti più nella lista dei primi 20 paesi donatori stilata dal GHA⁶, mentre si posizionava al 15° posto sia nel 2015 che nel 2014.

Migliora invece in termini di valore assoluto delle risorse destinate all'assistenza umanitaria: il Rapporto GHA 2017, inserisce per il 2016 il nostro paese al 15° posto tra i 20 principali donatori al mondo in relazione al valore assoluto, con una spesa stimata di 420 milioni di dollari.⁷ Ciò significa che, esclusa l'UE, l'Italia è il 14° donatore a livello mondiale ed il 13° donatore tra i paesi OECD-DAC⁸ (nel 2015 era al 17° posto). L'Italia ha recuperato alcune posizioni anche grazie ai minori investimenti di Giappone, Kuwait e Arabia Saudita.⁹ Come già sottolineato nel capitolo I,¹⁰ resta da considerare straordinario l'inserimento della Turchia nella classifica, dato che la spesa conteggiata somma aiuto umanitario ed assistenza ai rifugiati e colloca così il paese al 2° posto in una classifica che la vedeva assente fino al 2014. Rispetto al 2015 l'Italia ha incrementato le risorse nel settore umanitario di circa

Figura 2.1 - Assistenza umanitaria e in-donor refugee hosting costs in Italia nel biennio 2015-2016

Fonte: Rielaborazione dati OECD-DAC 2016¹¹

	2015	2016	% Aumento Fondi
Assistenza Umanitaria	406 milioni di dollari	420 milioni di dollari	
Percentuale APS	10,1%	8,6%	+3,4%
<i>In-donor refugee hosting costs</i>	983 milioni di dollari	1,65 miliardi di dollari	
Percentuale APS	24,5%	33,9%	+68%

⁴ Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2016 - Sezione I Programma di Stabilità per l'Italia*, p. 116.⁵

⁵ Ibidem.

⁶ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2017*, p. 46

⁷ Le statistiche sull'Italia ricomprendono i fondi di competenza del Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, le quote di spesa umanitaria derivanti dai trasferimenti italiani all'UE e ad altri organismi multilaterali, nonché contribuzioni classificate come di assistenza umanitaria e riconducibili a diversi soggetti erogatori (otto per mille, enti locali, etc.).

⁸ Development Initiatives, *op. cit.*, 2017, p. 45

⁹ Development Initiatives, *op.cit.*, 2017, p. 44

¹⁰ Si veda Cap. I, paragrafo 1.1.3, p. 10

¹¹ Dati OECD-DAC 2016: <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeecd&lg=en&page=1> (ultimo accesso 4.09.2017)

14 milioni di dollari, ovvero del 3,4 %, destinandogli nel 2016 circa l'8,64% del suo APS aggregato totale¹², una percentuale leggermente inferiore rispetto al 2015, quando era stato riservato al settore umanitario il 10,1%.

Si rileva poi che nel 2016, in Italia, la spesa per l'assistenza fornita ai rifugiati sul territorio nazionale è stata pari a 1,65 miliardi di dollari (33,9% dell'APS), investimento decisamente più consistente rispetto al 2015, anno in cui tale spesa è stata di 983 milioni di dollari (24,5% dell'APS), registrando un +68% di fondi.

Nel 2016 l'impegno in aiuto umanitario è stato quindi pari a circa il 25,4% degli *in-donor refugee hosting costs*, mentre nel 2014 l'assistenza umanitaria ha avuto a disposizione circa la metà dei fondi rispetto al sostegno ai rifugiati e nel 2015 il 41%.

2.2 LA RISPOSTA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA ALLE EMERGENZE UMANITARIE

2.2.1 Il profilo istituzionale

L'Italia attua l'aiuto umanitario secondo i principi del diritto internazionale in materia, ovvero umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza, e mira a fornire assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni di paesi in via di sviluppo, vittime di catastrofi.¹³

In attuazione della nuova "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo"¹⁴, gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso e all'assistenza delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi di sviluppo e sono deliberati

dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e attuati dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS).

Le due amministrazioni si sono dunque dotate di due Uffici, l'Ufficio VI della DGCS e l'Ufficio VII dell'AICS, che congiuntamente concorrono alla gestione delle attività di aiuto umanitario secondo i ruoli conferiti loro dalla Legge, avvalendosi della collaborazione di soggetti che costituiscono il Sistema della Cooperazione Italiana (amministrazioni statali, regioni, enti pubblici, ONG, imprese, ecc.), aventi specifica e comprovata esperienza nel campo dell'assistenza umanitaria, e dei soggetti operanti in loco per gli interventi legati alla primissima emergenza.

La normativa prevede poi che interventi di primo soccorso possano essere affidati dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ad altre amministrazioni dello stato, incluso il Dipartimento della Protezione Civile, che, a tale fine, agiscono secondo le proprie procedure operative e di spesa ed organizzano gli interventi di primo soccorso affidati, definendone tipologia e durata d'intesa con il MAECI, la sua DGCS e l'AICS. Viene fatta salva la disciplina vigente in materia di interventi di primo soccorso all'estero del Dipartimento della Protezione Civile.¹⁵

2.2.2 Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo: Ufficio VII - Emergenza e Stati Fragili

L'Ufficio VII dell'AICS fornisce il proprio contributo all'azione del Governo italiano in risposta alle crisi umanitarie e per la riduzione delle situazioni di fragilità, che

¹² Nell'APS aggregato totale sono inclusi anche i trasferimenti all'UE.

¹³ Art. 1, c. 1, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>, (ultimo accesso 12.09.2017).

¹⁴ Art. 10, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

¹⁵ Art. 1, c. 2, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. Art. 4, c. 1, Legge del 26 luglio 2005, n. 152 *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*. Decreto Legge del 15 maggio 2012, n. 59 convertito dalla legge del 12 luglio 2012, n. 100 *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

sono fonte probabile di migrazione irregolare e di tensioni a livello della sicurezza e della stabilità e che spesso aggravano il rischio di disastri.

L'Ufficio VII assicura al MAECI ogni utile supporto di natura tecnico-operativa per lo svolgimento delle attività di aiuto umanitario e relative alle situazioni di fragilità, incluse le questioni inerenti la normativa vigente, la definizione della programmazione annuale e la predisposizione della documentazione relativa alle attività di propria competenza. In tale contesto, viene elaborata la strategia globale in tema di aiuto umanitario e situazioni di fragilità, anche con riferimento alla protezione dei rifugiati e degli sfollati, alle crisi protratte ed ai fenomeni migratori ad essi connessi, all'inclusione dell'approccio di genere in tutte le fasi di programma, alla protezione e all'inclusione dei minori e delle persone con disabilità, alla riduzione, prevenzione e preparazione ai disastri, ai diritti umani e al diritto umanitario internazionale, alla resilienza, alla stabilizzazione e alla ricostruzione, allo sminamento, alla promozione della democratizzazione e alla good governance, e altri temi correlati.

In attuazione della strategia in tal modo elaborata, l'Ufficio gestisce e monitora i programmi di aiuto umanitario relativi alle fasi di:

- ❖ primissima emergenza, inclusi le operazioni dello United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) e i trasporti umanitari realizzati per mezzo del Network ONU di Basi di Pronto Intervento Umanitario (UNHRD), gestito dal World Food Programme (WFP) e che vede tra i suoi centri operativi principali il Deposito Umanitario di Brindisi ;
- ❖ emergenza (*Recovery and Rehabilitation*) e post emergenza (ossia volti a consolidare le attività di emergenza);
- ❖ LRRD (*Linking Relief and Rehabilita-*

tion to Development), che prevedono attività integrate, simultanee e complementari di emergenza e sviluppo.”

nonché i programmi relativi alle crisi protratte e alle situazioni di fragilità, realizzati anche attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie non facenti parte dell'emergenza e di strumenti operativi innovativi capaci di far fronte alla natura prolungata di alcune crisi.¹⁶

L'Ufficio VII ha in carico le iniziative in risposta a situazioni di fragilità, così come definite sulla base di criteri identificati a livello internazionale dall'OCSE, anche con specifico riferimento ai paesi e ai programmi finanziati a valere sul Decreto Missioni, assicurandone la preparazione, la gestione e il controllo. Trattasi di fragilità dovute a situazioni di conflitto, questioni climatiche, di *governance*, di povertà assoluta o per l'alto tasso di violenza, nei paesi in cui il ruolo della Cooperazione Italiana può essere elemento di stabilizzazione e dove l'investimento privato è inevitabilmente limitato a causa del rischio. Gli interventi in tale ambito riguardano il sostegno a:

- ❖ processi di ricostruzione,
- ❖ stabilizzazione civile e giustizia di transizione;
- ❖ rafforzamento delle istituzioni;
- ❖ promozione della democratizzazione e dello sviluppo della società civile;
- ❖ riduzione, prevenzione preparazione ai disastri;
- ❖ riduzione della vulnerabilità resilienza.

Si occupa poi di programmi che abbiano come target le popolazioni vulnerabili (es. rifugiati e *returnees*) dei paesi più esposti al fenomeno della migrazione, con azioni indirizzate ad intervenire sulle cause profonde delle spinte alla migrazione irregolare.

D'intesa con il MAECI, dà inoltre attuazione ai programmi integrati di smina-

¹⁶ Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo, *Documento di Programmazione Triennale 2016-2018*, pag. 24-25, http://www.aics.gov.it/?page_id=4831, (ultimo accesso 5/09/2017)



mento umanitario e alla bonifica di aree con residuati bellici esplosivi a valere sullo specifico Fondo istituito dalla L. 58/2001.

L'Ufficio, in coordinamento con la DGCS, si raccorda con le principali Organizzazioni ed Agenzie internazionali (UE, Nazioni Unite, Movimento Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e altri) e con gli organismi e le istituzioni italiane (Protezione Civile, Ministero della Difesa, Organizzazioni della Società Civile, Regioni e Enti Locali, settore privato e le altre istituzioni interessate alle attività di riferimento) per migliorare la capacità operativa in risposta alle crisi umanitarie. Collabora, in coordinamento con la DGCS, alla preparazione degli accordi tecnici e delle convenzioni con gli enti di

cui al Capo VI della L. 125/2014 e definisce le procedure per la gestione dei programmi di aiuto umanitario. Si raccorda con le sedi estere dell'Agenzia al fine di assicurare l'efficacia e la coerenza dei programmi con i principi e la normativa vigente in materia a livello nazionale, europeo ed internazionale.

Come previsto dalla normativa vigente e in virtù dell'operatività dell'AICS, dal 1° gennaio 2016 il MAECI-DGCS, in collaborazione con le Sedi diplomatiche presenti nei territori dove si verificano le emergenze, autorizza i progetti di intervento umanitario, compresi quelli di primissima emergenza, avvalendosi dell'Agenzia (Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili e sue Sedi estere) per le attività tecnico-operative.¹⁷

¹⁷ Tutti i programmi di emergenza sono deliberati dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o dal Vice Ministro con delega per la Cooperazione allo Sviluppo ai sensi dell'art. 11, c. 3, della L. 125/2014, su proposta della DGCS (art. 20, L. 125/2014). A seguito della suddetta delibera l'AICS procede poi con l'iter relativo delle alle proposte di finanziamento, tanto sul canale bilaterale che su quello multilaterale e predispone i relativi provvedimenti di spesa per il trasferimento dei fondi. Nel caso di finanziamenti sul canale bilaterale i fondi vengono disposti presso la Sede estera dell'AICS competente o, in mancanza di questa, presso una Rappresentanza diplomatica delegata, mentre in caso di finanziamenti multilaterali i fondi sono disposti direttamente agli Organismi Internazionali beneficiari. Le iniziative di primissima emergenza possono essere gestite anche dalla Sede centrale dell'AICS.

2.2.3 I canali di finanziamento

Nel 2016 l'azione umanitaria della Cooperazione Italiana ha agito tramite:

- ❖ il canale multilaterale;
- ❖ il canale bilaterale;
- ❖ interventi di sminamento umanitario.

Gli stanziamenti tramite il canale multilaterale avvengono sia attraverso contributi volontari *ad hoc* per progetti specifici, sia per mezzo dei cosiddetti Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE) presso gli Organismi Internazionali più attivi in ambito umanitario, finanziati una o più volte l'anno. Gli FBE sono gestiti sulla base di accordi specifici con le principali Agenzie del Sistema delle Nazioni Unite, banche e fondi di sviluppo, altre organizzazioni internazionali operanti nel campo degli aiuti umanitari, tra cui l'UE, e gli organismi facenti parte del Movimento Internazionale della Croce Rossa. L'utilizzo di tali fondi viene preventivamente concordato con l'organizzazione internazionale beneficiaria, sulla base di una dettagliata descrizione delle specifiche iniziative in risposta a catastrofi naturali o emergenze complesse. Nella realizzazione dell'intervento, inoltre, la Cooperazione Italiana richiede, ove possibile, che vi sia la collaborazione delle OSC idonee presenti in loco.

Per quanto concerne i programmi di aiuto umanitario relativi alle fasi di emergenza e post-emergenza, realizzati attraverso il canale bilaterale, essi sono promossi su istanza delle comunità colpite al Governo italiano o a seguito di appello internazionale, ed autorizzati, con apposita procedura d'urgenza, dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o un suo delegato, su richiesta del Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Infine, gli interventi di sminamento umanitario, a valere sullo specifico Fondo,

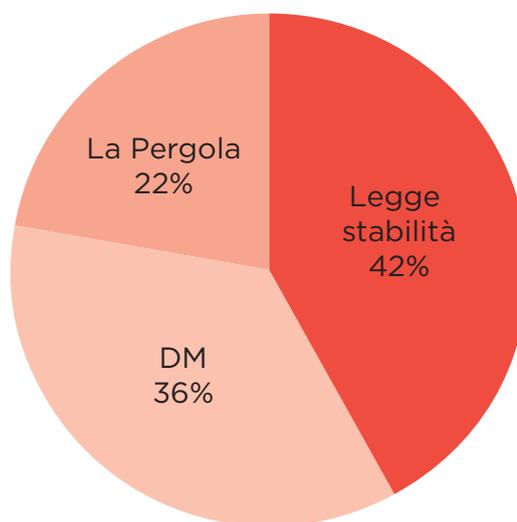
possono essere realizzati sia in collaborazione con competenti organizzazioni internazionali che a livello bilaterale.¹⁸ Ogni intervento umanitario della Cooperazione Italiana è da considerarsi a titolo gratuito (dono).

2.2.4 Le risorse della Cooperazione Italiana in favore dell'azione umanitaria nel 2016¹⁹

Per le iniziative di aiuto umanitario, nel 2016 la Cooperazione Italiana ha potuto contare su di un ammontare complessivo pari a oltre 102,6 milioni di euro, fondi provenienti dalla legge di stabilità (43,1 milioni di euro), dal Decreto Missioni 2016 - Legge 131/2016 (36,7 milioni di euro) e dal "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee per il finanziamento dei programmi di cooperazione", cosiddetta legge "La Pergola" (22,8 milioni di euro).

Figura 2.2 - Provenienza fondi Cooperazione Italiana 2016

Fonte: MAECI-AICS 2017



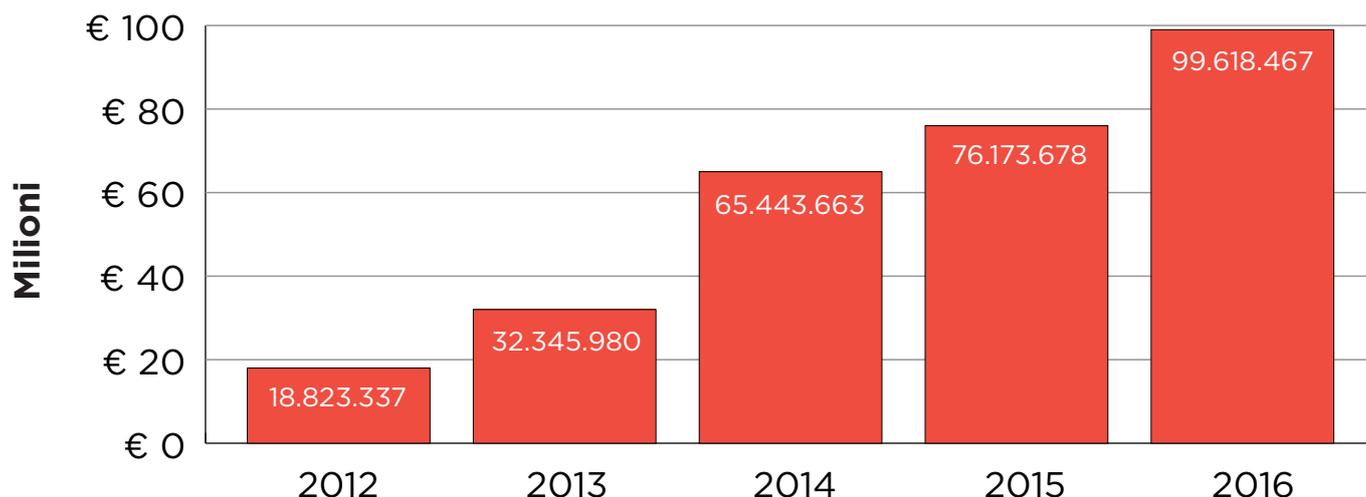
Di questi il MAECI-AICS ha deliberato nel 2016 iniziative umanitarie per un totale di 99,6 milioni di euro²⁰, registrando un im-

¹⁸ Legge 7 marzo 2001, n. 58 *Istituzione del Fondo per lo sminamento umanitario*.

¹⁹ I dati inseriti nel presente paragrafo sono indicati ai prezzi correnti dell'anno al quale si riferiscono. I dati sono stati gentilmente messi a disposizione dall'AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili - documento "Aiuto Umanitario 2016", luglio 2017.

Figura 2.3 - Aiuto Umanitario Italia 2012-2016 / Ammontare risorse deliberate

Fonte: MAECI-AICS 2017



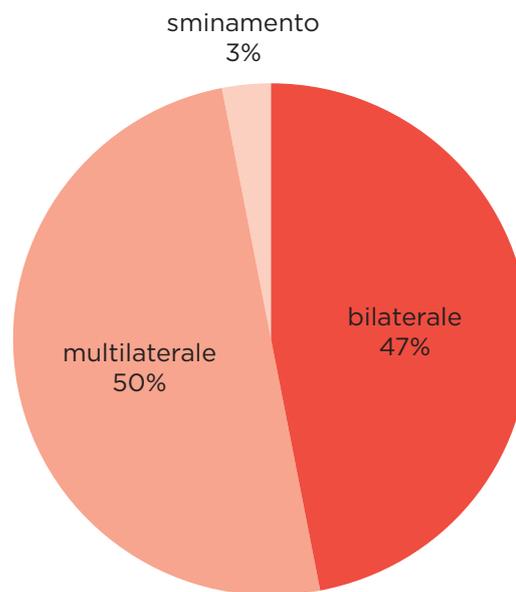
pegno di +23,43 milioni di euro rispetto al 2015 (+31% delle risorse) e confermando il rinnovato impegno della Cooperazione Italiana nel settore dell'emergenza.

Come mostra la Figura 2.3, nel biennio 2015-2016 la spesa umanitaria italiana è aumentata considerevolmente. Rispetto al 2010, poi, le risorse sono aumentate addirittura dell'81%, vale a dire che oggi i fondi sono 5 volte superiori a quelli stanziati nel 2010.

Nel 2016 l'Italia ha finanziato l'aiuto umanitario principalmente attraverso il canale multilaterale, al quale ha destinato il 50% delle risorse (con un decremento rispetto all'anno precedente, quando il multilaterale impattava per il 58%). Il canale bilaterale ha registrato un forte aumento arrivando a circa il 47% del totale; mentre l'impegno in sminamento umanitario ha beneficiato del 3% delle risorse.

Figura 2.4 - Aiuto Umanitario Italia 2016/ Ripartizione fondi per capitoli di bilancio

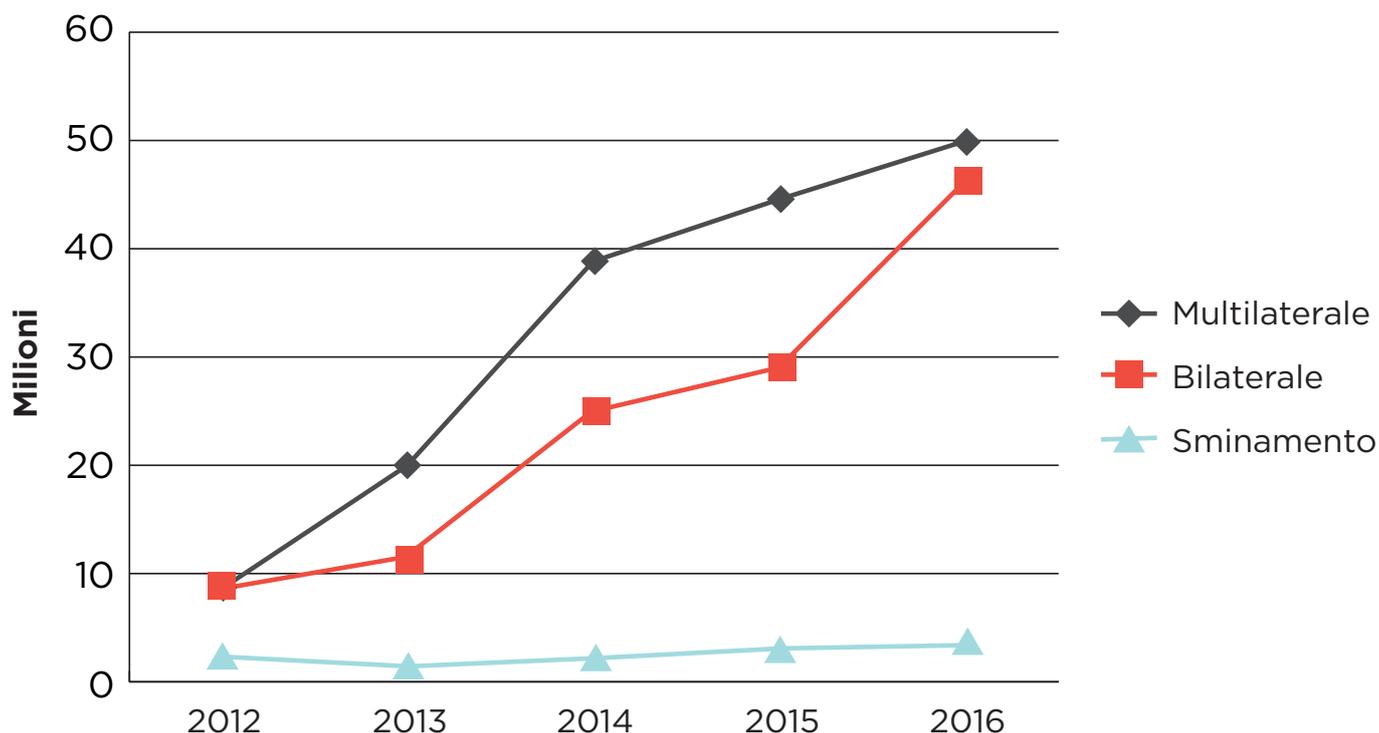
Fonte: MAECI-AICS 2017



²⁰ Come indicato nel Par. 2.1 nel 2016 l'Italia ha erogato assistenza umanitaria per un totale complessivo di 420 milioni di dollari. Tale cifra estrapolata dai dati OECD-DAC ricomprende per il 2016, non solo gli stanziamenti del MAECI-AICS, ma anche tutte le risorse a sostegno dell'aiuto umanitario (nel dettaglio iniziative di *emergency response*, *reconstruction relief* e *rehabilitation*, *disaster prevention* e *preparedness*, nonché finanziamenti *core* e *non-core* agli organismi internazionali erogati da altre direzioni del MAECI e da altri uffici dell'AICS, nonché da altri Ministeri, Enti pubblici e soggetti rilevanti, nonché i trasferimenti all'UE. Si precisa pertanto che i dati inseriti nell'analisi globale paragrafo 2.1 non sono comparabili con quelli dei paragrafi presente e successivi, dove verranno analizzati solo i fondi direttamente gestiti dall'AICS-Ufficio VII.

Figura 2.5 - Aiuto Umanitario in Italia 2012-2016 / Risorse deliberate per canale di intervento

Fonte: MAECI-AICS 2017



Sebbene a partire dal 2012, anno in cui gli stanziamenti per il settore umanitario hanno registrato il loro picco negativo, le risorse siano progressivamente aumentate per i canali d'intervento multilaterale e bilaterale, il canale multilaterale è quello che ha maggiormente beneficiato dell'incremento dei fondi in termini assoluti, fattore che ha consentito all'Italia di giocare un ruolo più convincente in qualità di *donor* e *player* a livello internazionale. Va detto però che, in termini relativi, l'incremento dal 2015 al 2016 è andato preva-

lentemente a vantaggio del bilaterale, che si è pressoché allineato al multilaterale.

2.2.5 Dove vanno gli aiuti umanitari?²¹

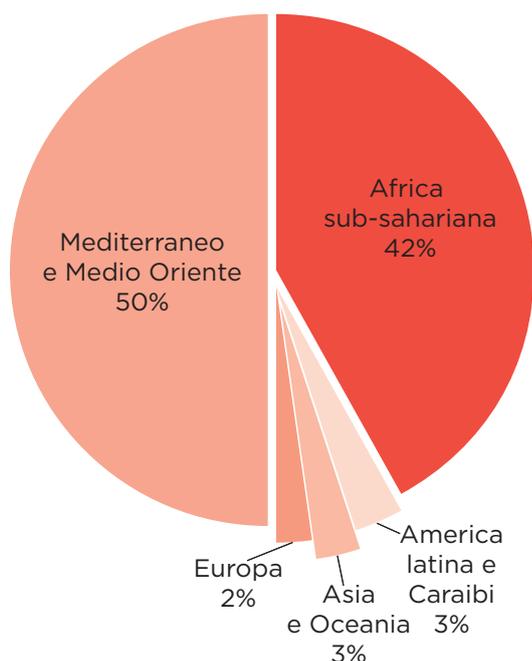
Nel 2016, l'aiuto umanitario pubblico italiano è stato indirizzato prevalentemente all'area del Mediterraneo e del Medio Oriente (50%, rispetto al 45% del 2015), all'Africa Sub-Sahariana (42%, rispetto al 46% del 2015), mentre quote residuali di risorse sono state allocate in altri continenti (Asia 3%, Americhe 3% ed Europa 2%).²²

²¹ Sulle fonti utilizzate nel presente paragrafo si vedano le note 20 e 21, p. 6.

²² Come indicato dall'AICS "si segnala che non sono comprese nella ripartizione le operazioni effettuate negli anni di riferimento dalla Base UNHRD di Brindisi per l'invio di beni umanitari in natura, comunque pubblicati nella piattaforma della Commissione Europea denominata EDRIS (cfr. <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>). I costi di tali operazioni sono comunque inclusi negli importi deliberati 2016 precedentemente indicati." AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili - documento "Aiuto Umanitario 2016", luglio 2017.

Figura 2.6 - Aiuto Umanitario Italia 2016 / Risorse per area geografica

Fonte: MAECI-AICS 2017



Come mostrano le figure 2.6 e 2.7, l'aumento degli stanziamenti è andato soprattutto a beneficio dell'area del Mediterraneo e del Medioriente, come è ovvio che sia se si considerano le più gravi crisi attualmente in corso.

Così alla crisi regionale siriana (Libano, Giordania e Siria) sono stati destinati poco meno del 25% delle risorse disponibili (25,7 milioni di euro), mentre l'area del Lago Ciad ha ricevuto circa l'8% e poco più del 6% stato destinato alla risposta alla crisi irachena.

Figura 2.7 - Ripartizione risorse per area geografica 2012-2016

Fonte: MAECI-AICS 2017

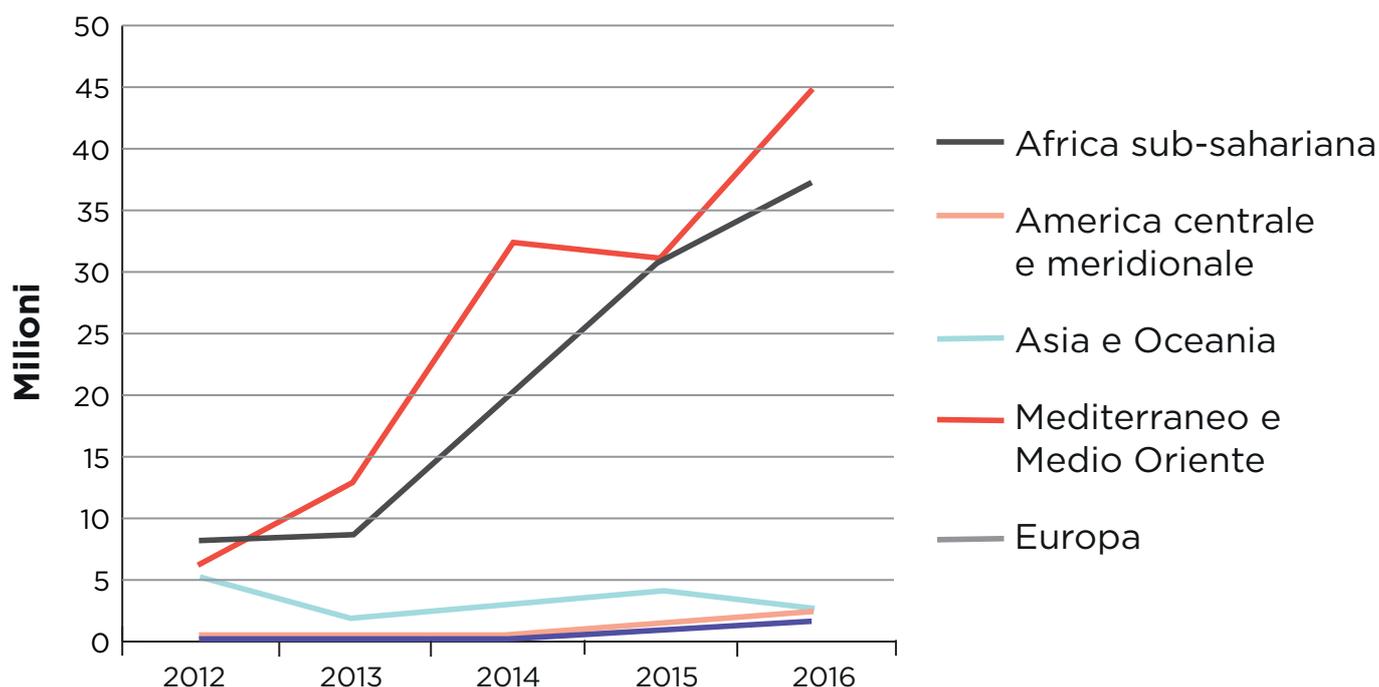
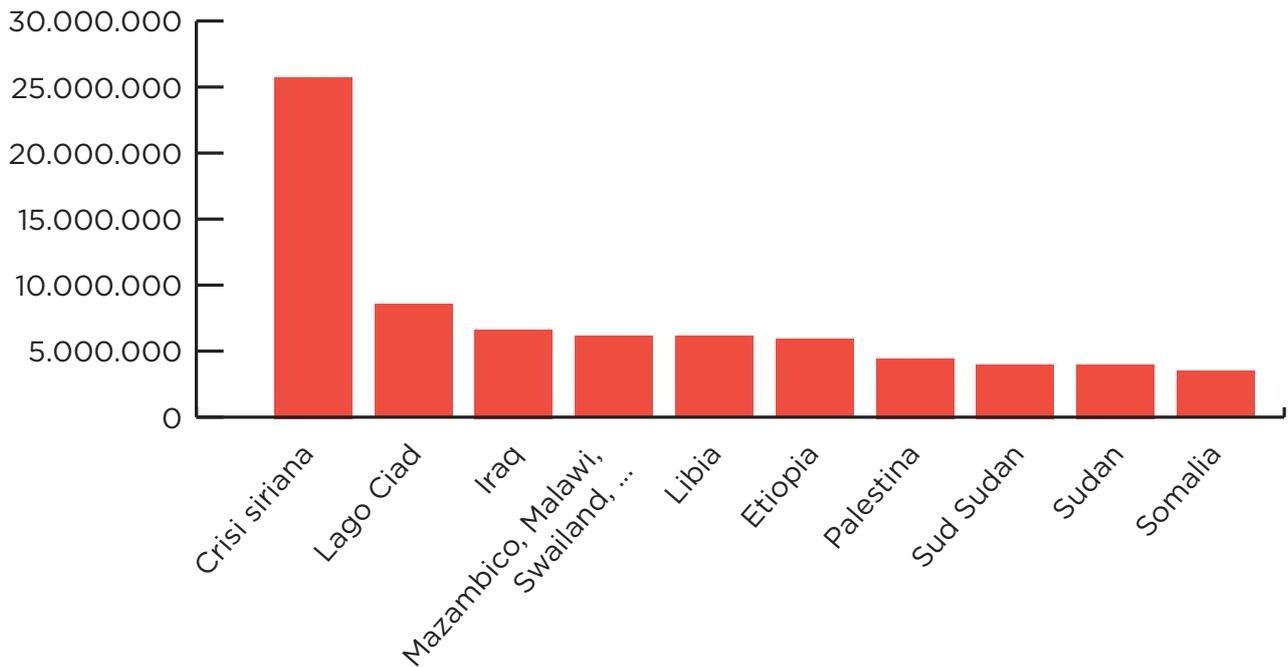


Figura 2.8 - Aiuto Umanitario Italia 2016 / Top 10 per Crisi/Paese (in euro)

Fonte: MAECI-AICS 2017



Per ricapitolare, come mostra la Figura 2.9, in valori assoluti, nel 2016 la Cooperazione Italiana ha approvato progetti in specifiche aree geografiche per un ammontare complessivo pari a 88,6 milioni di euro²³, cifra superiore di 20,9 milioni di euro rispetto al 2015.

Nell'area del Mediterraneo e Medio Oriente essa ha incrementato del 31% il suo impegno economico, con una differenza di risorse nette di +14 milioni di euro rispetto al 2015. Rispetto all'anno precedente anche in Africa Sub-Sahariana si è registrato un +16,3 % di risorse (pari a circa 6 milioni di euro), veicolate

per mezzo di interventi implementati per lo più nell'area del Lago Ciad, nella Repubblica Centro Africana, in Etiopia, in Sudan, in Sud Sudan e in Somalia.

2.2.6 Attraverso quali attori è stato veicolato l'Aiuto Umanitario della Cooperazione Italiana nel 2016?²⁴

Nel 2016 le principali organizzazioni internazionali sostenute da AICS e DGCS sono state:

- ❖ PAM, incaricato della gestione dell'UNHRD di Brindisi e predisposizione dei trasporti oltre che della distribu-

²³ "Si segnala che tale ripartizione tiene conto delle iniziative deliberate - bilaterali e multilaterali - ripartibili geograficamente ed i progetti multilaterali a valere sui Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE) in essere presso le OO.II., la cui destinazione a specifiche aree geografiche è stata autorizzata nel corso del 2016. I Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE), finanziati una o più volte l'anno, sono gestiti in collaborazione con le principali Agenzie del sistema delle Nazioni Unite e gli Organismi facenti parte del Movimento Internazionale di Croce Rossa operanti nel campo degli aiuti umanitari, sulla base di accordi specifici che ne regolano il funzionamento. L'utilizzo di tali fondi viene preventivamente concordato con l'Organizzazione Internazionale beneficiaria, sulla base di una dettagliata descrizione delle specifiche iniziative in risposta a catastrofi naturali o emergenze complesse. Nella realizzazione dell'intervento, inoltre, la Cooperazione Italiana richiede, ove possibile, che vi sia la collaborazione delle OSC idonee presenti in loco.

Per completezza d'informazione si segnala che non sono comprese nella ripartizione le operazioni effettuate negli anni di riferimento dalla Base UNHRD di Brindisi per l'invio di beni umanitari in natura, comunque pubblicati nella piattaforma della Commissione Europea denominata EDRIS (cfr. <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>). I costi di tali operazioni sono comunque inclusi negli importi deliberati 2016 precedentemente indicati." AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili - documento "Aiuto Umanitario 2016", luglio 2017.

²⁴ Sulle fonti utilizzate nel presente paragrafo si vedano le note 20 e 21, p. 6.

zione di aiuti alimentari in favore delle vittime delle crisi;

- ❖ UNHCR, che nel 2016 ha avuto un ruolo di punta nell'assistenza dei rifugiati;
- ❖ UNICEF per gli interventi a sostegno

dei minori e di approvvigionamento idrico e igiene ambientale (WASH);

- ❖ ICRC e IFRC, per la prima risposta umanitaria in contesti di conflitto, crisi protratte e disastri naturali.

Figura 2.9 - Aiuto Umanitario Italia 2016 / Ripartizione per organizzazioni internazionali

Fonte: MAECI-AICS 2017

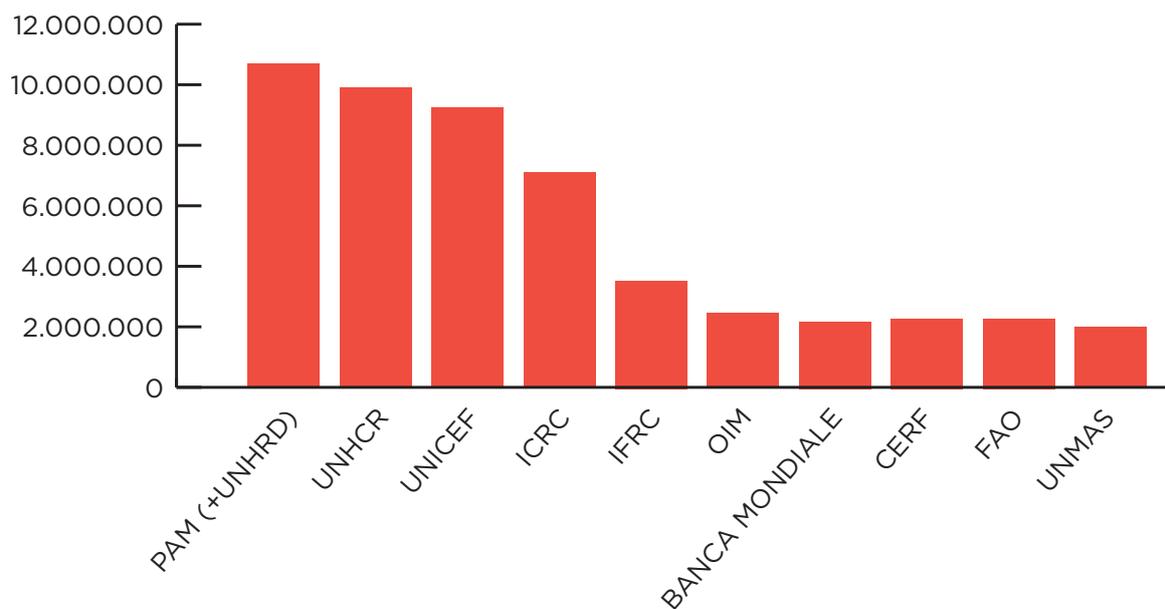


Figura 2.10 - Aiuto Umanitario Italia 2016/ Ripartizione per crisi/paese

Fonte: MAECI-AICS 2017

Crisi	Totale	Crisi	Totale	Crisi	Totale
Crisi Siriana	25.750.000	Afghanistan	1.300.000	Repubblica Centro Africana	3.000.000
Lago Ciad	8.320.000	Ucraina	1.223.000	Yemen	1.500.000
Iraq	6.273.682	Algeria (Saharawi)	1.000.000	Myanmar	367.018
Mozambico, Malawi, Swaziland, Zimbabwe	6.000.000	Camerun	1.000.000	Tanzania	300.000
Libia	5.900.000	Haiti	1.000.000	Colombia	275.000
Etiopia	5.630.000	Mali	1.000.000	Bosnia	259.785
Palestina	4.200.000	Ecuador	895.000	Cuba	200.000
Sud Sudan	3.900.000	Repubblica Democratica del Congo	600.000	Macedonia	200.000
Sudan	3.650.000	Isole Salomone, Fiji, Isole Marshall	570.000	Sri Lanka	200.000
Somalia	3.500.000	Perù	500.000	Palau	100.000

Rispetto al 2015 si osservano i seguenti elementi.

I finanziamenti alle organizzazioni internazionali sono cresciuti di circa 6 milioni di euro (+13%) rispetto al 2015. Come sotto indicato, la Cooperazione Italiana ha lievemente ridotto i fondi destinati all'ICRC, nonché per UNRWA e IOM. In rialzo invece gli stanziamenti per UNICEF (+53%) e IFRC (+94%). Infine, nel 2016 l'Italia non ha finanziato il WHO.

In continuità con il passato i contributi stanziati a WFP, incluso i fondi per il network UNHRD, mantengono un alto livello di contribuzione, con complessivi 10,6 milioni di euro. Tale cifra eguaglia quella del sistema internazionale della Croce Rossa, ICRC e IFRC (10,3 milioni di euro).

Complessivamente, il sostegno dato a sistema internazionale della Croce Rossa e WFP-UNHRD è pari a 39,4% degli stanziamenti totali alle organizzazioni internazionali.

Figura 2.11 - Aiuto Umanitario Italia 2014-2015-2016 / Ripartizione per organizzazioni internazionali

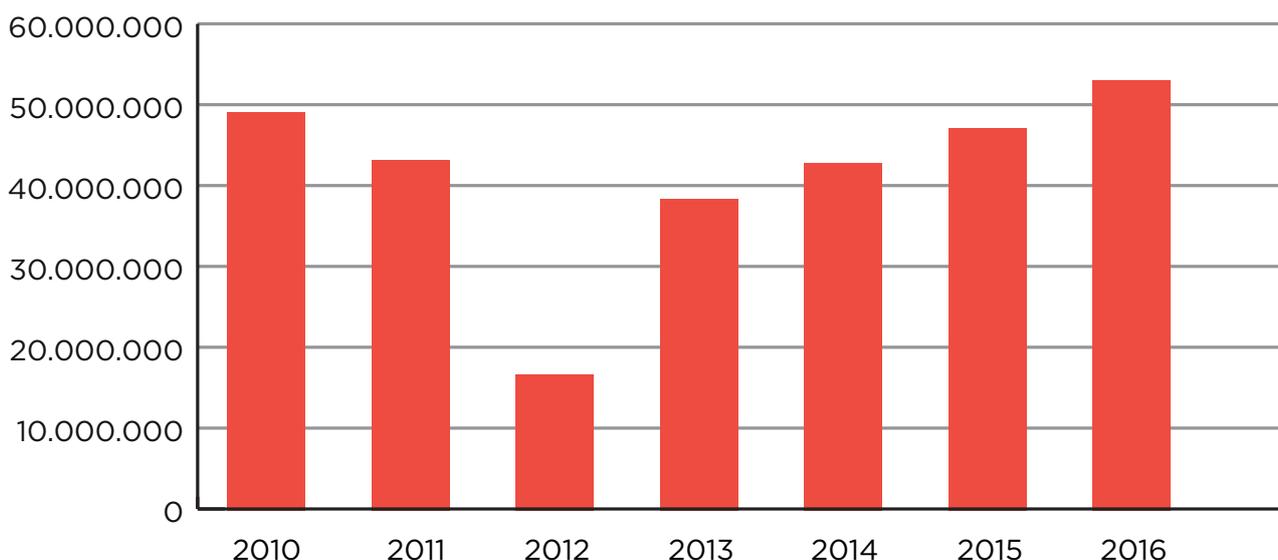
Fonte: MAECI-AICS 2017, rielaborazione AGIRE

	2014	2015	2016
<i>Risorse in milioni di euro</i>			
ICRC	4,42	8,6	7
WFP	7,8	6	10,6 con UNHRD***
UNHCR	5,7	5,5	9,9
UNICEF	6,85	5,43	9,08
UNRWA	2	4,43	1,75
UNHRD	3,99	3,99	***
IOM	2,5	3	2,3
WB	2	2	2
IFRC	2,25	1,7	3,3
WHO	1	1,5	UNMAS
1,48	1,1	1,8	
FAO	1,1	1	2
CERF			2
OCHA			1
GICHD			0,19
OSA			0,075



Figura 2.12 - Aiuto Umanitario Italia / Stanziamenti organizzazioni internazionali 2010-2016

Fonte: MAECI-AICS 2017, rielaborazione AGIRE



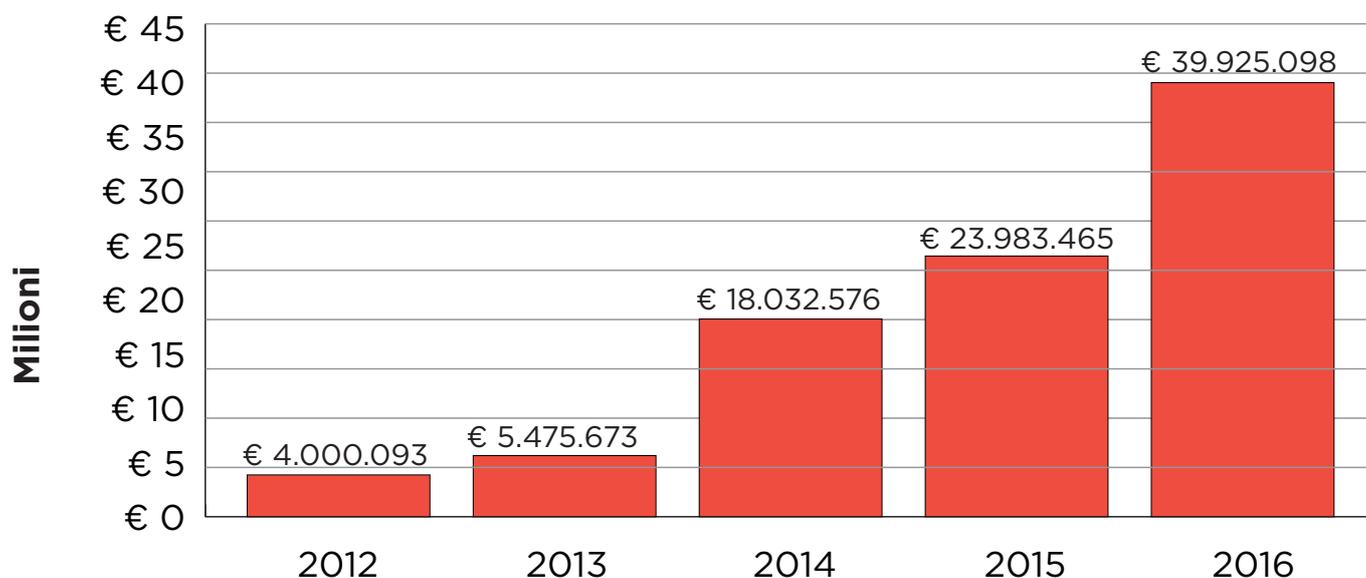
La Figura 2.12 mostra quanti fondi per azioni di assistenza umanitaria siano stati utilizzati per il tramite delle organizzazioni internazionali nel periodo 2010-2016. Per quanto in valore assoluto la cifra stanziata nel 2016 sia la maggiore, va sottolineato che nello stesso periodo le risorse destinate agli organismi internazionali hanno rappresentato quote di

finanziamento complessivo del settore umanitario compreso tra il 53,1% ed il 74%. In tale ottica la percentuale nel 2016 appare come la più bassa del periodo sul totale del budget umanitario.

Come già segnalato in precedenza, nel 2016 la Cooperazione Italiana ha scelto di non operare a livello multi-bilaterale e ha potenziato il partenariato con le OSC.

Figura 2.13 - Aiuto Umanitario Italia 2010-2016 / Fondi deliberati per progetti OSC

Fonte: MAECI-AICS 2017



NOTA

Tramite questi soggetti sono stati allocati quasi 40 milioni di euro a valere sugli interventi deliberati, pari al 40% dell'importo totale deliberato nel 2016 (rispetto al 31,6% del 2015).

In termini di risorse ricevute, l'azione delle ONG si è concentrata in maniera pressoché simile nelle aree Mediterraneo e Medio Oriente (Giordania, Iraq, Libano, Palestina, Siria) e in Africa Sub-sahariana (Etiopia, Mali, Repubblica Centrafricana, Sierra Leone, Sud Sudan, Paesi del Sahel); tale ripartizione rispecchia la più generale distribuzione geografica approfondita nel precedente Paragrafo 2.2.4.

Organizzazioni internazionali e OSC risultano essere i principali partner attraverso i quali la Cooperazione Italiana opera nel settore umanitario.

Si può notare nel triennio 2013-2016 un progressivo ridimensionamento nell'avvalersi delle organizzazioni internazionali a vantaggio dell'impiego delle OSC. Le organizzazioni internazionali sono infatti passate dal picco del 74% nel 2011 al 53% del 2016.

Le OSC hanno invece registrato un andamento opposto: nel 2011 avevano rice-

vuto solo l'8% delle risorse della Cooperazione Italiana destinate all'umanitario, mentre nel 2016 hanno toccato il picco del 40%.

Senza dubbio l'incremento generale delle risorse a disposizione del settore umanitario (si veda a proposito il paragrafo 2.2.3) consente un opportuno coinvolgimento degli operatori in campo ed una valorizzazione del Sistema Italiano di Risposta alle Emergenze e di tutte le sue componenti.

2.2.7 Gli impegni intrapresi dalla Cooperazione Italiana nel settore umanitario nel 2015 e nel 2016

Nel corso del 2016 è entrato a regime il nuovo strumento europeo di emergenza istituito in occasione del Vertice euro-africano de La Valletta nel novembre 2015, con una dotazione iniziale di 1,81 miliardi di euro a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo, per affrontare le cause profonde delle migrazioni e dell'instabilità in Africa.

Il Fondo finanzia interventi su quattro assi strategici (creazione di opportunità economiche ed impiego dignitoso; resi-

Figura 2.14 - Aiuto Umanitario Italia 2010-2016 / Percentuale stanziamenti organizzazioni internazionali e ONG-OSC

Fonte: MAECI-AICS 2017, elaborazione AGIRE





lienza delle comunità di origine e transito; miglioramento nelle capacità di gestione delle migrazioni; governance e prevenzione dei conflitti) in 23 paesi africani, suddivisi in tre “finestre geografiche” (Corno d’Africa, Sahel e Lago Ciad e Nord Africa). La Commissione ha presentato a fine 2016 una proposta di estensione del novero dei beneficiari a Guinea Conakry, Costa d’Avorio e Ghana, fortemente sostenuta da parte italiana.

L’Italia, membro fondatore e, nel 2016, secondo contributore del Fondo, ha svolto un ruolo di primo piano nella definizione dei suoi obiettivi strategici, attraverso un dialogo serrato con le Istituzioni dell’Unione e partecipando alla riunione annuale del Consiglio di Amministrazione, nonché alle riunioni dei Comitati Operativi che hanno approvato in un anno 106 progetti (per un totale di circa 1,5 miliardi) sulle tre “finestre geografiche”. In tali sedi, il MAECI/DGCS ha proposto ed ottenuto in affidamento programmi in paesi chiave di origine dei migranti come

Senegal, Burkina Faso e Sudan, con un focus preponderante sulla creazione di impiego per i giovani e le donne ed il miglioramento all’accesso ai servizi sanitari di base. Nel corso dell’anno, i progetti affidati in cooperazione delegata all’Italia sul Trust Fund Valletta sono aumentati da uno (dicembre 2015) a sei (dicembre 2016). Il contributo finanziario italiano al Fondo è inoltre aumentato da 10 milioni di euro (novembre 2015) a 32 milioni di euro (dicembre 2016). L’Italia ha inoltre svolto un’efficace azione di sostegno al rifinanziamento del Fondo da parte europea con ulteriori 600 milioni di euro che ha portato le sue risorse complessive a superare i 2,5 miliardi di euro.

Sul piano strategico, mentre nella prima parte del 2016 i programmi approvati si sono concentrati su attività di sviluppo intese in senso “classico” (il 75% dei progetti approvati tocca il tema delle “*root causes*”), nella seconda parte dell’anno è cresciuta l’enfasi sugli aspetti di gestione delle migrazioni, della lotta ai traffici di

esseri umani ed i temi correlati dei ritorni e della riammissione.²⁵ Da parte italiana, si è sostenuto e si continua a sostenere l'opportunità di un equilibrio tra i diversi pilastri d'azione del Fondo, in linea con l'approccio integrato al tema migratorio che contemperi le dimensioni di breve, medio e lungo periodo che lo caratterizzano.²⁶

Nel maggio 2016 l'Italia ha partecipato al *World Humanitarian Summit* svoltosi ad Istanbul²⁷. In quella sede il nostro paese ha assunto oltre 70 impegni molto specifici che incidono su obiettivi, risorse e modalità operative del Sistema Italiano di Risposta alle Emergenze, compreso il settore della cooperazione civile e militare. Tali impegni riguardano tutti i temi affrontati nel corso del Summit: i. Leadership politica per prevenire e porre fine ai conflitti; ii. Difesa delle norme a salvaguardia dell'umanità; iii. *Leave no one behind*; iv. Donne e ragazze: concentrare l'azione per raggiungere l'uguaglianza di genere; v. Disastri naturali e cambiamento climatico; vi. Cambiare la vita delle persone: dalla distribuzione degli aiuti alla fine delle emergenze; vii. Finanziamento: investire nell'umanità; viii. Rendere l'azione umanitaria inclusiva per le persone con disabilità.²⁸ L'Italia ha, in aggiunta, sottoscritto il *Grand Bargain* e la "Carta sull'inclusione della disabilità nell'azione umanitaria".

La Cooperazione italiana ha inoltre assunto specifici impegni volti alla lotta alla violenza di genere ed in linea con l'adesione, nel novembre 2013, alla *'Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies'*.

Al *World Humanitarian Summit*, inoltre l'Italia ha assunto numerosi impegni in

materia di Riduzione Rischio Disastri, tra cui: i) l'adozione di un approccio più sistematico ed integrato nella gestione del rischio, ii) il rafforzamento del ruolo del settore privato e della società civile, iii) il potenziamento della normativa, procedure ed accordi - nazionali ed internazionali - e delle misure volte a prevenire le migrazioni indotte dai disastri anche in relazione al cambiamento climatico, iv) l'incremento degli investimenti in analisi del rischio e prevenzione e v) l'attuazione di azioni mirate relative ai fenomeni climatici *El Niño* e *La Niña*.

Per quanto riguarda il settore della Riduzione Rischio Disastri, nel 2016 la Cooperazione Italiana ha contribuito con 2 milioni Euro alla *Global Facility for Disaster Risk Reduction* (GFDRR), gestita da Banca Mondiale, per la realizzazione di programmi di riduzione del rischio e di adattamento alle variazioni climatiche in Paesi nei quali il processo di sviluppo delle strategie è ancora in corso, al fine di assicurare che le fasi di prevenzione, emergenza e ricostruzione siano integrate efficacemente all'interno di piani di sviluppo. Di tale contributo 500.000 euro saranno equamente ripartiti tra un progetto volto a rendere più sicure alcune strutture scolastiche di Vanuatu, ed un progetto di gestione del rischio alluvioni in favore delle Isole Salomone.

Sempre nel 2016, la Cooperazione Italiana ha approvato nuove procedure per l'istruttoria ed il monitoraggio dei programmi bilaterali di aiuto umanitario, introducendo la possibilità di realizzare progetti di primissima emergenza in collaborazione con le Organizzazioni della Società Civile (Delibera del Comitato

²⁵ A livello internazionale sono molte le critiche sull'utilizzo inappropriato dei fondi dell'Emergency Trust Fund. Si veda in proposito il box "Emergency Trust Fund - Fondo fiduciario d'emergenza dell'UE per l'Africa", cap. I, p.20.

²⁶ Una interpretazione molto differente relativa all'utilizzo del Fondo e ai suoi orientamenti ci viene da Global Health Advocate, da Concorde e in generale da molti attivisti che lavorano per la difesa dei diritti dei migranti. Si veda a proposito cap. I, p. 25.

²⁷ Sul World Humanitarian Forum si veda il sito web: <https://www.worldhumanitariansummit.org/> (ultimo accesso 12.09.2016).

²⁸ *World Humanitarian Summit Italy's commitments, 2016*, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/06/Gli-impegni-italiani-a-Istanbul.pdf> (ultimo accesso 12.09.2016).



Congiunto n. 80 del 28.07.2016). Si è inoltre prevista la possibilità di affidare progetti di aiuto umanitario anche ai soggetti non profit privi di sede operativa in Italia (soggetti non profit locali e/o internazionali), che abbiano un accordo di partenariato con uno dei soggetti iscritti all'elenco di cui all'art. 26, comma 3, della Legge 125/2014. Inoltre, tali modifiche prevedono la possibilità di affidare alle OSC progetti per la realizzazione di attività integrate, simultanee e complementari di emergenza e sviluppo (*LRRD - Linking Relief And Rehabilitation to Development*).

Infine, con Delibera n. 102 del 3.10.2016 il Comitato Congiunto ha approvato le nuove Linee Guida per le iniziative bilaterali di aiuto umanitario, contenenti la definizione di aiuto umanitario, i principi ispiratori e le procedure interne per

l'identificazione, formulazione e monitoraggio degli interventi bilaterali di aiuto umanitario. Con Ordine di Servizio n. 11565 del 25.10.2016 l'AICS ha poi introdotto la nuova documentazione standard per la formulazione e monitoraggio dei programmi.

2.3 L'IMPEGNO IN ASSISTENZA UMANITARIA DELLE ONG ITALIANE: IL CONTRIBUTO DEI PRIVATI

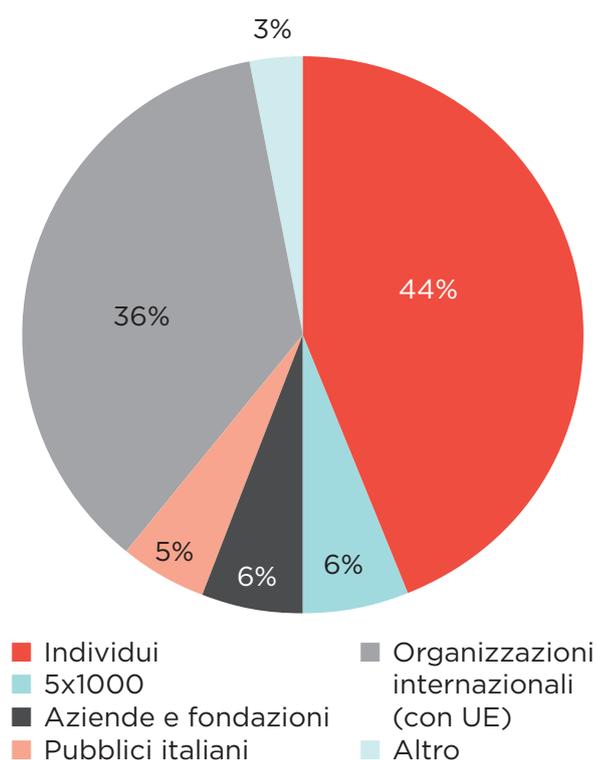
In parallelo con l'analisi di carattere internazionale condotta nel Capitolo 1, anche per il contesto italiano si è scelto di confrontare l'aiuto umanitario pubblico con l'aiuto umanitario privato che, grazie all'operato delle ONG, traduce i fondi raccolti presso cittadini ed aziende in progetti e programmi di assistenza a vittime di conflitti e calamità naturali.

Dal 2008 AGIRE conduce una ricerca quantitativa sui bilanci di un gruppo rilevante di organizzazioni con mandato umanitario. Per il 2016 sono 17 le ONG che hanno fornito al Network i dati inerenti i loro bilanci, che saranno di seguito discussi, in comparazione con i dati a disposizione relativi agli anni precedenti.²⁹ Nel 2016 le ONG hanno raccolto presso donatori pubblici e privati circa 596, 21 milioni di euro. Il 56,4% dei fondi a disposizione delle organizzazioni proviene da fondi privati (individui, 5x1000, aziende e fondazioni), il 36, 27% da contributi di organizzazioni internazionali (UE compresa) e solo il 5% da istituzioni pubbliche italiane (figura 2.15).

²⁹ Per il 2016 tale gruppo è costituito da 17 ONG che hanno inviato informazioni sul loro bilancio 2016, ovvero: ActionAid Italia, AMREF Health Africa, ASVI, CESVI, CISP, COOPI, CUAMM, Emergency, GVC, INTERSOS, MSF Italia, Oxfam Italia, Save the Children Italia, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes Italia, UNICEF Italia, VIS. La Figura 2.15 è stata realizzata tenendo in considerazione i dati del gruppo delle 17 ONG sopracitate. I successivi grafici tengono in considerazione gruppi di ONG simili ma tra loro non uguali, integrando i dati di tutte le ONG che avevano fornito i dati sui loro bilanci. Si è scelto di procedere così per non disperdere informazioni importanti, infatti il campione delle ONG che aderiscono alla ricerca di AGIRE non è statisticamente rilevante, ma fornisce in ogni caso una interessante fotografia rappresentativa delle donazioni private che le ONG italiane destinano ai loro programmi di assistenza umanitaria. Per completezza di informazione si riportano di seguito le composizioni dei gruppi di ONG per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Lista delle 17 ONG 2010: ActionAid Italia, AMREF Health Africa, ASVI, Caritas, CESVI, CISP, COOPI, COSV, Emergency, GVC, INTERSOS, Islamic Relief Italia, MSF Italia, Oxfam Italia, Save the Children Italia, Terre des Hommes, VIS. Lista delle 16 ONG 2011: tutte le ONG 2010 con l'esclusione di Islamic Relief Italia. Lista delle 17 ONG 2012 e 2013: tutte le ONG del 2011 più SOS Villaggi dei Bambini. Lista 16 ONG 2014 tutte le ONG del periodo 2012-2013 con l'esclusione di COSV. Nella lista 2016 sono presenti tutte le ONG del 2015 con l'esclusione di Caritas e l'aggiunta di CUAMM e UNICEF Italia.

Figura 2.15 - Provenienza fondi pubblici e privati raccolti dalle ONG nel 2016

Fonte: AGIRE 2017



Nel periodo 2010-2016 i fondi raccolti da privati hanno rappresentato il principale introito per le ONG. In media tali fondi hanno costituito il 58,6% delle risorse complessive a loro disposizione. Il 2016 segna quindi un lieve calo non solo rispetto all'anno precedente ma anche rispetto alla percentuale media del periodo preso in considerazione (figura 2.16).

Nel 2016 le ONG hanno avuto a disposizione circa 336 milioni di euro grazie a donazioni private. Tale cifra ha consentito loro di finanziare progetti per circa 273,47 milioni di euro, destinando a interventi di assistenza umanitaria circa 79,52 milioni di euro (29,08 % del finanziato) e ad azioni di cooperazione allo sviluppo circa 193,94 milioni di euro (70,92%). Inoltre, se si considera la media delle risorse spese in emergenza rispetto all'ammontare totale delle risorse raccolte da privati investite in progetti nel quadriennio 2012-2015 (30-35%), il 2016 presenta una de-

Figura 2.16 - Andamento percentuale fondi privati raccolti dalle ONG nel periodo 2010-2016

Fonte: AGIRE 2017

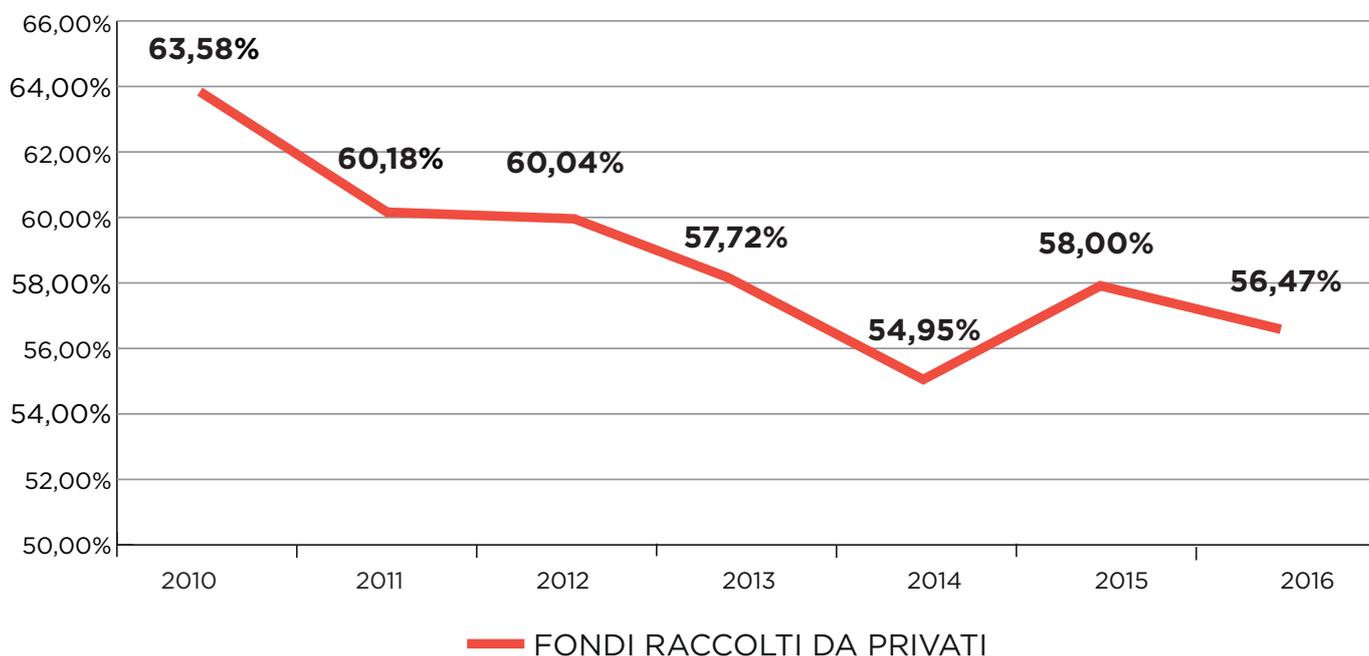


Figura 2.17 - Aiuto Umanitario ONG 2010-2016 / Fondi spesi da donazioni private

Fonte: AGIRE 2017

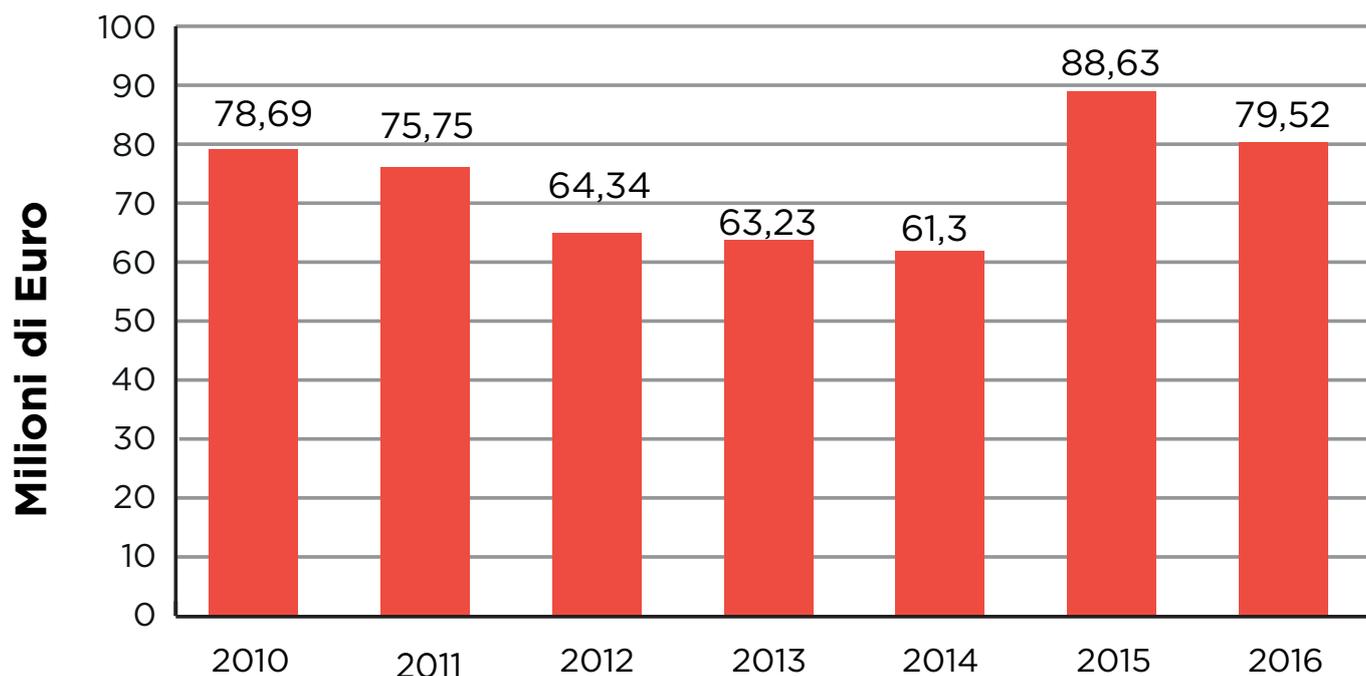
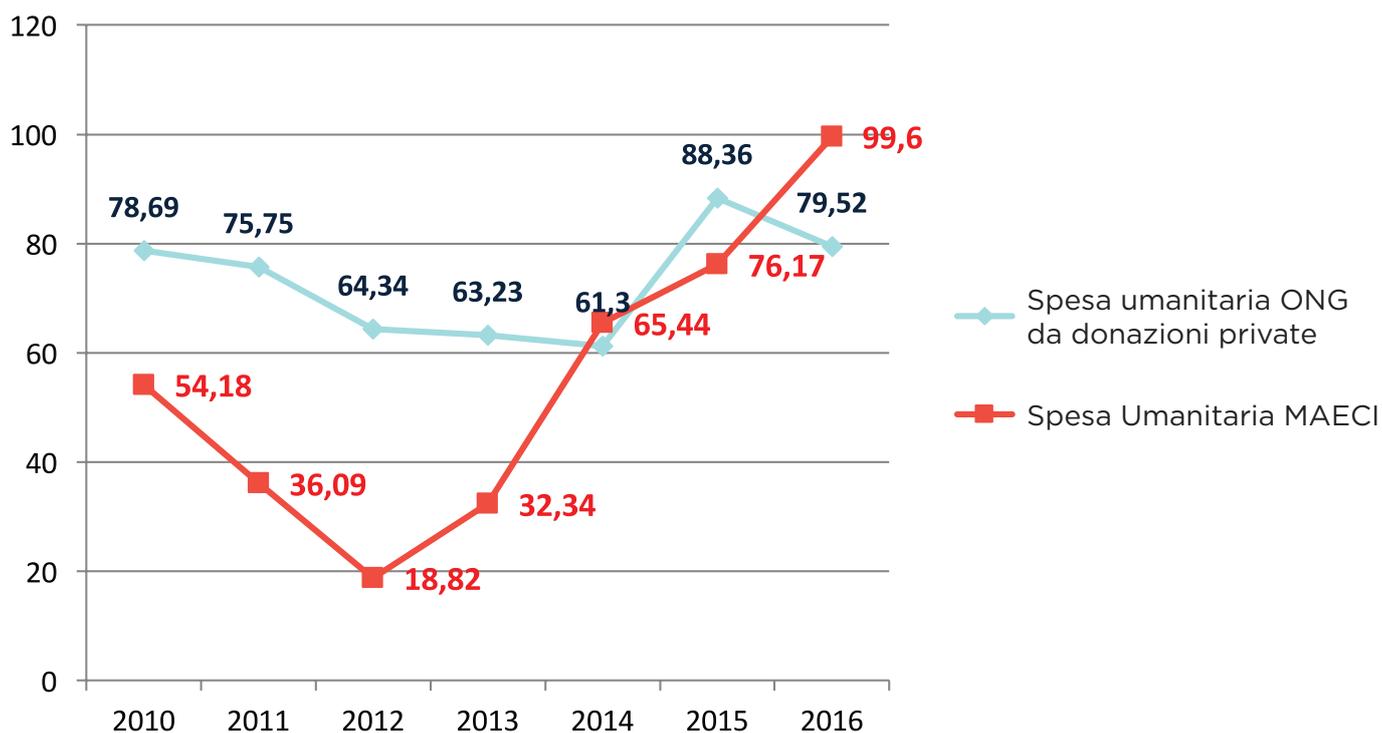


Figura 2.18 - Aiuto Umanitario 2010-2016 / Spesa ONG da donazioni private e spesa MAECI

Fonte: Rielaborazione su dati MAECI-AICS 2017 ed AGIRE 2017



crescita rispetto al trend di questo periodo. Infatti solo il 29,08% è stato destinato alle emergenze³⁰.

Alla luce di quanto analizzato finora, bisogna ricordare che il 2015 è stato segnato da numerose catastrofi naturali, la più devastante è sicuramente il terremoto in Nepal, che in aprile ha provocato 9.046 morti, con oltre 5 miliardi di dollari di perdite riportate, uno dei disastri più costosi. Questo evento ad alta visibilità mediatica, ha sicuramente creato un picco positivo nella raccolta di fondi privati, in particolare di quelli destinati alle ONG. Al contrario le crisi protratte legate ai conflitti che hanno dominato il 2016, non hanno suscitato la stessa propensione al dono. In tal modo si spiega in parte anche la diminuzione della percentuale destinata agli aiuti umanitari. Inoltre le crisi principali del 2016 sono ormai crisi croniche che si protraggono da anni, motivo per cui alcuni progetti realizzati in questi contesti vengono quindi registrati nella "categoria" cooperazione allo sviluppo e non come emergenze.

Un'ultima riflessione riguarda, infine, il confronto tra le donazioni private spese dalle ONG Italiane e le risorse investite dal MAECI.

La Figura 2.19 mostra, che con l'eccezione del 2014 e del 2016, i fondi da donazioni private raccolti dalle ONG italiane e impegnati in azioni di assistenza umanitaria sono stati negli ultimi anni nettamente superiori rispetto a quelli messi a disposizione dal MAECI.

Il 2016 riporta, invece, un'importante inversione di tendenza, con un picco mai raggiunto da parte del MAECI e dell'AICS: ben 99,6 milioni di euro a fronte dei 79,52 milioni messi a disposizione dalle ONG. Un traguardo importante, che



confirma l'impegno del nostro paese a riallinearsi ai livelli europei.

Per quanto riguarda le donazioni raccolte dalle ONG da donatori privati e investite in assistenza umanitaria, il calo di questa ultima annualità non influisce sul trend. Osservando l'andamento lineare, infatti, notiamo che la situazione è pressoché stabile.

³⁰ Nell'analisi dei bilanci 2016 è interessante notare un cambio di allocazione fondi di una delle ONG coinvolte nella raccolta dati. Si passa dal 94,69% dei fondi destinati alle emergenze umanitarie nel 2015, al 13,26% dei fondi destinati nel 2016. Questa netta inversione di tendenza di una singola ONG di grandi dimensioni, impatta molto sul trend di decrescita globale, pur essendo in parte rappresentativa di una tendenza riscontrabile in misura minore anche nelle altre ONG, ovvero la minore allocazione, in percentuale, di fondi per la risposta umanitaria, rispetto alla cooperazione allo sviluppo per l'anno 2016.

CONCLUSIONI

Con il rapporto annuale “Il Valore dell’Aiuto” AGIRE contribuisce da vari anni a fornire un’informazione sulle risorse mobilitate, sia in Italia che nel mondo, per l’assistenza alle popolazioni colpite dalle emergenze umanitarie.

Il fine precipuo della pubblicazione rimane quello di offrire ai *decision makers*, agli attori impegnati nell’assistenza umanitaria e all’opinione pubblica nazionale un quadro preciso e dettagliato delle tendenze in atto, basato su dati e cifre verificate e validate. Questo rapporto si propone di stimolare anche una riflessione critica sullo stanziamento e uso delle risorse per l’assistenza partendo da dati quanto più possibile precisi.

Come ogni anno, questo lavoro di analisi ha incontrato alcune limitazioni dovute al fatto che i dati sono, a volte, incompleti, disomogenei o persino contraddittori. Il lavoro di ricerca ha richiesto, quindi, il paziente confronto di molteplici fonti e di informazioni e statistiche, e ha dovuto tenere conto del fatto che il volume dell’assistenza umanitaria non viene necessariamente calcolato allo stesso modo in tutti i paesi (si veda l’esempio degli *in-donor refugee-hosting costs* in Turchia).

Nonostante le inevitabili limitazioni, dallo studio relativo all’**assistenza umanitaria**

internazionale nel 2016, emergono alcuni dati che meritano di essere evidenziati.

- ❖ Nel 2016 il numero di persone **colpite dalle conseguenze di disastri naturali** è stato significativamente superiore a quello dell’anno precedente, passando dagli 89,4 ai 411 milioni di persone.
- ❖ L’**assistenza umanitaria internazionale (pubblica e privata)** a livello globale ha toccato il livello di **27,2 miliardi di dollari**, con una crescita del 6% rispetto al 2015¹.
- ❖ Nel periodo in esame, **l’APS ha fatto registrare un incremento complessivo del 9%** rispetto al 2015.
- ❖ Nello stesso periodo la spesa per l’ospitalità interna dei rifugiati (***in-donor refugee hosting costs***), è **aumentata del 28%**.
- ❖ Nel corso del 2016, **i Governi hanno investito di 20,3 miliardi di dollari in assistenza umanitaria, quasi il 70% in più rispetto al 2012**. Si è confermato il crescente peso di paesi non-DAC (con in testa Turchia, Emirati Uniti e Arabia Saudita), il cui contributo incide per il 12% sull’ammontare globale dell’assistenza umanitaria pubblica.
- ❖ Nonostante la percentuale relativa-

¹ Nell’edizione del rapporto Global Humanitarian Assistance 2016, e quindi nell’edizione del 2016 del Valore dell’Aiuto, di cui GHA è la principale fonte per la parte relativa agli aiuti internazionali, i dati globali parlavano di 28 miliardi complessivi. La stima comprendeva però alcuni dati previsionali. Oggi, invece, possiamo fare riferimento ai dati consolidati relativamente all’annualità 2015, oggetto dei report redatti nel 2016.



mente bassa di rifugiati ospite nella maggioranza dei paesi donatori europei, si è registrato un **incremento degli in-donor refugee hosting costs del 28%** rispetto al 2015.

- ❖ Il contributo dei **donatori privati** ha continuato ad aumentare, attestandosi a **6,9 miliardi di dollari nel 2016, con un aumento del 6%** rispetto al 2015. I donatori privati costituiscono circa il 25% dell'assistenza umanitaria complessiva, mentre nel 2015 si fermavano al 22%. Questo incremento è da considerare un dato molto positivo, a testimonianza della generosità dei donatori privati pur in presenza di sentimenti di preoccupazione e incertezza ingenerati nell'opinione pubblica dalle attuali crisi globali.
- ❖ Nonostante l'incremento degli aiuti pubblici e privati per le operazioni di assistenza umanitaria, il gap tra le esigenze stimate dalle Nazioni Unite e le risorse messe effettivamente a disposizione continua ad essere molto elevato: **nel 2016 il 40% dei bisogni umanitari rilevati è rimasto senza risposta**. Va annotato però anche un dato positivo: rispetto al 2015, quando la percentuale di bisogni insoddisfatti era del 45%, il gap si è ridotto.

Alla luce del quadro internazionale appena descritto, è interessante identificare i trend più significativi che hanno carat-

terizzato nel 2016 l'**assistenza umanitaria messa in campo dall'Italia**.

- ❖ Tra il 2015 ed il 2016 **l'Italia ha aumentato il suo APS del 21,5%**. Una crescita considerevole e superiore alla media dei donatori OECD-DAC.
- ❖ La quota dell'APS riservata al settore umanitario nel 2016 si è assestata all'8,6%, in continuità con il 2015 ma in calo rispetto agli anni precedenti. Vi è stato, tuttavia, un netto aumento della spesa per **l'assistenza fornita ai rifugiati sul territorio nazionale, cui sono stati destinati 1,65 miliardi di dollari** (33,9% dell'APS contro il 25,5% dell'anno precedente), con una crescita del 68% di fondi.
- ❖ Secondo i dati del GHA 2017, l'Italia nel 2016 è il **15° donatore al mondo nel settore dell'assistenza umanitaria** (nel 2015 era al 17°), con una spesa stimata di 420 milioni di dollari (tale cifra include la spesa di tutto il sistema pubblico degli attori italiani).
- ❖ Nel 2016 il **MAECI-AICS ha deliberato iniziative umanitarie per un totale di 99,6 milioni di euro**, registrando un impegno di +23,43 milioni di euro rispetto al 2015 (+31% delle risorse) e confermando il rinnovato impegno della Cooperazione Italiana nel settore dell'emergenza, che ha portato ad un **aumento dell'81% del budget a disposizione rispetto al 2010**.

- ❖ Nel 2016 la Cooperazione Italiana ha avviato iniziative di assistenza umanitaria concentrando le proprie risorse in Africa Sub-sahariana (42%) e nell'area Mediterraneo e Medio Oriente (50%). Alla crisi regionale siriana (Libano, Giordania e Siria) sono state destinate circa il 25% delle risorse, mentre l'8% è stato destinato alla crisi nel bacino del Lago Ciad.
- ❖ Organizzazioni internazionali e OSC risultano essere i principali attori attraverso i quali la Cooperazione Italiana opera nel settore umanitario. Nel 2016 l'Italia ha sostenuto 14 organizzazioni internazionali impegnate nelle emergenze umanitarie per un totale di circa 53 milioni di euro e ha potenziato il partenariato con le ONG/OSC. In termini percentuali quest'ultima collaborazione si traduce nell'allocazione alle **ONG/OSC del 40% delle risorse totali deliberate per l'aiuto umanitario**. Rispetto al 2015 le ONG/OSC hanno ricevuto circa 16 milioni di euro in più di fondi (+67%) e **nel periodo 2010-2016 hanno raggiunto il picco massimo di risorse gestite**.
- ❖ Per quanto concerne l'impegno in assistenza umanitaria delle **ONG italiane**, esse nel 2016 hanno raccolto grazie a donazioni private circa 336 milioni di euro. Tale cifra ha consentito loro di finanziare progetti per circa 273,5 milioni di euro, destinando a **interventi di assistenza umanitaria 79,52 milioni di euro (circa il 20% del finanziato)**.
- ❖ I fondi da donazioni private raccolti dalle ONG italiane e impegnati in azioni di assistenza umanitaria sono stati negli ultimi anni nettamente superiori a quelli messi a disposizione dal MAECI. Ma nel 2014 è iniziata un'inversione di trend culminata nel 2016 con un ribaltamento netto della situazione. **Nel 2016 i finanziamenti di MAECI-AICS sono stati nettamente superiori a quelli delle ONG: 99,6 milioni di euro contro i 79,52 milioni**. Questi dati confermano il rinnovato impegno del sistema Paese Italia in favore dell'aiuto umanitario ma confermano

anche il fatto che la solidarietà del settore privato italiano sia ormai un elemento centrale del sistema della risposta alle emergenze.

Concludiamo queste pagine con un quadro di sintesi delle **raccomandazioni concrete che il network AGIRE** consegna al sistema italiano di gestione delle emergenze umanitarie come contributo al dibattito e proposta operativa per migliorare efficacia ed efficienza della sua azione.

1. Continuare a perseguire una crescita delle risorse destinate all'azione umanitaria pubblica in linea con la scelta di riallineare la contribuzione APS/RNL, come indicato nel Documento di Economia e Finanza 2016, e in continuità con gli importanti progressi già realizzati.
2. In linea col trend positivo sopra evidenziato, continuare e rafforzare il proprio impegno nel contesto delle cosiddette "crisi dimenticate", operando anche nelle sedi multilaterali per richiamare l'attenzione della comunità internazionale su queste gravi e protratte crisi umanitarie per le quali il contributo complessivo d'assistenza è ancora insufficiente.
3. Continuare a promuovere il coordinamento con le organizzazioni internazionali e le ONG italiane e locali per interventi in grado di mettere efficacemente a sistema competenze ed expertise in risposta alle emergenze internazionali.
4. Garantire un utilizzo dell'Emergency Trust Fund coerente con gli obiettivi per cui è stato istituito e non conseguente alla necessità dei governi europei di arginare i flussi in arrivo.
5. Supportare il diritto delle ONG a rispettare i principi umanitari sui quali si fonda la loro azione e a continuare l'importante opera salvataggio e accoglienza dei migranti, complementare e non alternativa a quella istituzionale, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.



NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto analizza l'assistenza umanitaria internazionale (Capitolo 1) e italiana (Capitolo 2). In considerazione dei dati a disposizione e della rilevanza degli stessi ai fini di delineare significativi trend e orientamenti di medio periodo, il periodo di analisi scelto è l'arco temporale 2011-2016.

I dati sull'assistenza umanitaria internazionale su cui è costruito il Capitolo 1 sono ricavati principalmente dalle analisi del centro studi inglese Development Initiatives, che dal 2000 pubblica il Rapporto "Global Humanitarian Assistance" (GHA). In termini generali, le statistiche sull'assistenza umanitaria pubblica vengono elaborate utilizzando principalmente i database di: *Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee* (OECD-DAC), *UNOCHA Financial Tracking System* (FTS), *UN Central Emergency Response Fund* (CERF), *International Monetary Fund* (IMF), *World Bank* (WB), *UN-coordinated appeals*. Si precisa che alcuni dati 2016, in particolare quelli OECD-DAC, sono ancora preliminari e, pertanto, suscettibili di modifiche. L'assistenza umanitaria è espressa in dollari, ai prezzi costanti 2016, tranne alcune eccezioni riguardanti l'assistenza dei privati. Infatti, non esistono dati ufficiali sull'assistenza umanitaria internazionale erogata dai privati (cittadini, aziende, fondazioni), che sono pertanto quantificati solo in base a sistemi di raccolta su base nazionale, che utilizzano metodologie diffe-

renti e che impediscono un'aggregazione corretta dei dati.

I dati sull'assistenza umanitaria italiana su cui è costruito il Capitolo 2 sono di triplice natura. Per favorire il confronto con i volumi globali, la prima parte del Capitolo utilizza per l'assistenza umanitaria i dati aggregati sull'assistenza umanitaria italiana totale forniti dal team di ricerca che produce annualmente il Rapporto GHA, secondo la metodologia precedentemente illustrata. Per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, i dati utilizzati sono quelli OECD-DAC che, come già detto, in relazione al 2016 non sono ancora definitivi. La seconda parte del Capitolo riguarda i fondi di esclusiva competenza del MAECI-DGCS-Ufficio VI Interventi Umanitari e di Emergenza e dell'AICS - Ufficio VII Emergenze e Stati Fragili. Pertanto i dati riportanti in questa seconda parte non sono comparabili con i dati della prima parte del capitolo che aggrega tutti i fondi italiani a sostegno dell'aiuto umanitario erogati da altre direzioni del MAECI e da altri uffici della DGCS, nonché da altri Ministeri, Enti pubblici e soggetti rilevanti, e che contabilizza anche i trasferimenti all'UE. I dati della seconda parte del Capitolo 2, espressi in euro ai prezzi correnti dell'anno al quale si riferiscono, sono stati cortesemente messi a disposizione dal MAECI/DGCS-Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza e dall'AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili. I dati sono stati incrociati con una serie di altre fonti, di volta in volta indi-

cate nel testo. La differente metodologia di raccolta dei dati non consente ovviamente un raffronto tra la prima e la seconda parte del Capitolo.

L'ultima parte del Capitolo 2, "L'IMPEGNO IN ASSISTENZA UMANITARIA DELLE ONG ITALIANE: IL CONTRIBUTO DEI PRIVATI", è stato redatto tenendo in considerazione i dati estrapolati dal database di AGIRE che ha condotto una ricerca quantitativa sui bilanci 2010-2016 di un gruppo rilevante di organizzazioni italiane con mandato umanitario. 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).



BIBLIOGRAFIA

Capitolo 1

ACAPS, *Dashboard, Humanitarian Needs Overview, Humanitarian Response Plans*, 2016

B. Berti, *Warring parties in Syria have weaponized aid by granting or withholding humanitarian access, complicating the work of aid organizations*, July 06, 2016.

C. Billat, *The funding of humanitarian action by non-Western donors: the sustainability of Gulf States' contribution*, CERAH Geneve, September 2015.

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.

CERF, *Underfunded Emergencies, 2016, First Round Overview of Decisions*, 29 gennaio 2016.

Allied Crowds, *Developing World Crowdfunding: Prosperity through Crowdfunding*. Allied Crowds Annual Report, January 2016

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report*, 2017.

EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, 2016.

ECHO Factsheet - Turkey - September 2016,

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

Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting Eu Aid To Stop Migration*, 2017

H. Haider, *GSDRC Topic Guide International Legal Frameworks for Humanitarian Action*, 2013.

A. Harmer, E. Martin, *Diversity in Donorship. Field lessons*, Humanitarian Policy Group, Report no. 30, 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* 2011, pp. 711-721.

E. Mawdsley, 'Non-DAC Humanitarian Actors', in: R. Mac Ginty , J. H. Peterson (ed.), *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, Routledge, 2015.

Ministero dell'Interno, *Codice di Condotta per le ONG impegnate nelle Operazioni di Salvataggio in Mare*, agosto 2017

OCHA *on Message: Humanitarian Principles*, giugno 2012.

OECD-DAC, *ODA reporting of in-donor country refugee costs: Members' methodologies for calculating costs*, aprile 2016.

OECD-DAC, *Improving DAC transparency, Progress to date and possible future directions*, 19 novembre 2013.

OECD, *Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*, OECD Publishing, Paris, 2016.



Oxfam, *La misera accoglienza dei ricchi del mondo*, 18 luglio 2016,

PreventionWeb, *El Nino impacts underscore need for preparedness*, 27 aprile 2016.

J. Sato, H. Shiga, T. Kobayashi, H. Kondoh, *How do "Emerging" Donors Differ from "Traditional" Donors?*, JICA Research Institute, marzo 2010.

Security Council resolution 2286/2016, *Protection of civilians in armed conflicts*, S/RES/2286/2016 (May 03, 2016).

K. Smith, *Non-DAC donors and the transparency of aid information*, GHA Blog, 21 marzo 2011.

K. Smith, *Shifting Structures, Changing Trends: non-DAC donors and humanitar-*

ian aid, Global Humanitarian Assistance, Briefing Paper, 2011.

C. Stirk, *Humanitarian Assistance from non State Donors*, GHA Briefing Paper, maggio 2015.

The Aid Worker Security Database (AWSDB).

The Asia Foundation, *The Changing Aid Landscape in East Asia: The Rise of Non-DAC Providers*, maggio 2014.

UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2016*, 2017.

UNHCR, *Syria Regional Refugee Response*, Inter-agency Information Sharing Portal.

UNICEF, *South Sudan, 11 March 2016:*

Race for survival as children struggle in forgotten crisis.

UNISDR, *Elders call to close El Niño resilience gap*, 5 luglio 2016.

UNOCHA, *\$2.2 billion funding gap for El Niño “alarming”, says UN Humanitarian Chief*, 26 aprile 2016.

UNOCHA, *Global Humanitarian Overview (GHO) 2016, A consolidated appeal to support people affected by disaster and conflict*, 2016.

WFP, *El Niño 2015-2016 - Preparedness and response*, 24 maggio 2016

WHO, *Report on Attacks on Health Care in Emergencies*, 2017.

World Humanitarian Summit, *Humanitarian Principles Special Session*, May 2016.

Capitolo 2

Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *Le risorse non sono tutto. Il capitale umano la ricchezza più grande. Intervista a Mario Baldi, capo dell’Ufficio emergenze del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale*, in “La Cooperazione Italiana Informa”, Anno VI n. 7-8 - luglio/agosto 2016, pp. 10-11.

Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo, *Documento di Programmazione Triennale 2016-2018*, pag. 24-25

Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo - Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili - “*Aiuto Umanitario 2016*”, luglio 2017.

Cooperazione Italiana - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Interventi di emergenza 2015*.

Cooperazione Italiana - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (a cura dell’Ufficio VI e dell’Area tematica Emergenza dell’UTC), *Iniziativa di Aiuto Umanitario: Vademecum*, Anno 2015.

Cooperazione Italiana allo Sviluppo-MAECI e Rete Italiana Disabilità e Svi-

luppo, *Aiuti Umanitari e Disabilità. Vademecum*, 2015.

Decreto Legge del 15 maggio 2012. n. 59 convertito dalla legge del 12 luglio 2012. n. 100 *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2017*, 2017.

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2016*, 2016.

Legge 28 dicembre 2015, n. 208 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2016)*.

Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

Legge del 26 luglio 2005, n. 152 *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*.

Legge 24 febbraio 1992, n. 225 *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*.

MAECI, *Annuario Statistico 2016*, giugno 2016.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2016 - Sezione I Programma di Stabilità per l’Italia*, Deliberato dal Consiglio dei Ministri l’8 Aprile 2016.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Nuovo Documento di Economia e Finanza 2015. Programma di Stabilità dell’Italia*, Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015.

OECD DAC, : *Compare Your Country, Official Development Assistance 2016*, sett.2017

OECD DAC *ODA reporting of in-donor country refugee costs: Members’ methodologies for calculating costs*, April 2016.

World Humanitarian Summit Italy’s commitments, 2016.



AFAD	Disaster and Emergency Refugee Agency
AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
CERFCRED	Central Emergency Response Fund Centre for the Epidemiology of Disaster
DRR	Disaster Risk Reduction
EASO	European Asylum Support Office
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department
EU	European Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FBE	Fondi Bilaterali di Emergenza
FCA	Forgotten Crisis Assessment
FTS	Financial Tracking Service
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GHA	Global Humanitarian Assistance
GHD	Global Humanitarian Donorship
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM	International Organization for Migration
LRRD	Linking Relief to Rehabilitation and Development
MAECIDGCS	Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo
ODA	Official Development Assistance
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee
ONG	Organizzazione/i non governativa/e
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSA	Organizzazione degli Stati Americani
RNL	Reddito Nazionale Lordo
SDGs	Sustainable Development Goals
SRP	Strategic Response Plan
UE	Unione Europea
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHRD	United Nations Humanitarian Response Depot
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugee
UNWOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
UTC	Unità Tecnica Centrale
WB	World Bank
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation

AGIRE

Uniti per gli altri.

AGIRE è un network che riunisce 9 tra le maggiori organizzazioni non governative italiane impegnate nella risposta alle emergenze. L'obiettivo di AGIRE è quello di favorire una risposta efficace ed efficiente alle più gravi emergenze umanitarie internazionali, assicurando la massima trasparenza e rendicontazione ai donatori.

CREDITI E RINGRAZIAMENTI

Produzione e edizione: a cura di Maddalena Grechi

Grafica: Fabiola Corsale

Foto di copertina: @ Poon Wai Nang- Oxfam - Etiopia

Si ringraziano per la preziosa collaborazione: Sara Bertolai e Luca de Fraia (ActionAid), Lodovico Mariani (Amref), Marco Sangiorgio e Paola Painini (AVSI), Alberto Cortinovis (CESVI), Riccardo Stefanori (CISP), Fabrizio Ambrogi (Comitato Italiano per l'Unicef Onlus), Giovanni Venturini (COOPI), Andrea Iannetti (CUAMM), Rossella Miccio e Rosanna de Villa (Emergency), Tommaso Ceramelli (GVC), Mario Baldi, Sergio Pisano, Marta Collu, Viviana Wagner, Letizia Fischioni, Teodora Danisi (MAECI - AICS), Claudia Vecchiarelli (MSF), Maria Serena Lunghi e Federica Benedetti (Oxfam), Sebastiano Moscatelli e Francesco Benetta (Save the Children), Eleonora Finotto e Irene Gazzo (SOS Villaggi dei Bambini), Claudio Perna e Matteo Zagaria (Terre des Hommes), Giampiero Catania e Valentina di Pietrantonio (VIS),

Un ringraziamento particolare a Development Initiatives, alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. per aver condiviso i dati essenziali alla produzione di questo rapporto.



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*



AGENZIA ITALIANA
PER LA COOPERAZIONE
ALLO SVILUPPO

AGIRE

Uniti per gli altri.

AGIRE ONLUS

via Paraguay 5 - 00198 Roma

TEL +39 06 892 785 84

FAX +39 06 622 700 76

info@agire.it

www.agire.it