

NOTA SULLA PROGRAMMAZIONE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA E IL RUOLO DELLE DIASPORE

*Realizzata nell'ambito del progetto:
Migrazione e partecipazione:
il Summit Nazionale delle Diaspore in Italia*

A cura di:
Dario Conato
Andrea Stocchiero

Maggio 2024

Con il supporto di:

Premessa

Questa nota riassume le principali informazioni raccolte a supporto del Primo incontro del Coordinamento Italiano delle Diaspore nella Cooperazione Internazionale (CIDCI) con la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI e l’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). L’incontro ha avuto per argomento la programmazione della cooperazione allo sviluppo ed è stato realizzato dal CeSPI in accordo con il CIDCI il 26 marzo 2024, nel quadro del progetto Summit Diaspore sostenuto da ACRI, collegato al progetto Draft the Future, finanziato dall’AICS.

Le informazioni forniscono un quadro generale delle possibilità di partecipazione delle associazioni delle Diaspore nella programmazione degli interventi della Cooperazione Italiana nel mondo.

La programmazione strategica della Cooperazione Italiana avviene su base triennale ed è definita dal “Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo” (DTPI) a cura della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS-MAECI) con la partecipazione delle amministrazioni statali a vario titolo coinvolte, dei diversi attori del sistema italiano della cooperazione e dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Sulla base dello scenario strategico contenuto nel DTPI, per ciascun paese o gruppo di paesi viene predisposta una programmazione annuale, nella quale sono coinvolti tra l’altro gli uffici locali dell’AICS.

La programmazione strategica viene tradotta nella programmazione operativa annuale. Il ciclo di attività della cooperazione prevede che alla programmazione segua la realizzazione – con fasi di valutazione *in itinere* e poi la valutazione che dovrebbe informare il nuovo ciclo. In questa nota ci soffermiamo sulla fase iniziale.

La costruzione della programmazione triennale è sostanzialmente legata a scelte di natura politica del governo italiano e presenta quindi pochi margini di cambiamento durante il previsto processo consultivo, anche per la complessità e diversità delle posizioni dei diversi attori del “sistema Italia”. Il livello della programmazione annuale offre invece “punti di entrata” per interventi efficaci della diaspora.

Nei prossimi paragrafi presentiamo (1) alcuni tratti fondamentali della bozza del Documento di Programmazione presentata nei primi mesi del 2024, che definisce per un periodo di tre anni la strategia della Cooperazione Italiana, (2) le modalità di definizione della programmazione annuale a livello Paese, (3) un esempio di intervento della Cooperazione Italiana con la partecipazione attiva della Diaspora. In appendice si riporta la lista delle sedi AICS nel mondo e i relativi paesi di competenza.

1 – La bozza del Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo della politica di cooperazione 2024-2026

Il Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo è uno strumento istituzionale prodotto dal MAECI attraverso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) mediante un processo che coinvolge Ministeri e istituzioni di carattere nazionale così come il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS) che raggruppa i diversi attori pubblici e privati del “sistema Italia”. Si tratta in sostanza di un documento politico il cui profilo risponde a priorità della politica estera italiana, della quale la cooperazione internazionale allo sviluppo è parte integrante.¹

¹ La legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo (125/2014) così recita all’art. 1: “1. La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, di seguito denominata «cooperazione allo sviluppo», è parte integrante e qualificante della politica estera dell’Italia. Essa si ispira ai principi della Carta delle Nazioni Unite ed alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”.

Oltre al coinvolgimento delle istituzioni pubbliche rappresentate nel Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS)², è previsto un'ampia consultazione attraverso il già citato CNCS presieduto dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. **Tra i rappresentanti del sistema Italia vi è anche un esponente delle diaspore** che ha la possibilità di portare la “voce” delle diaspore nella discussione della bozza della programmazione triennale.

Il CNCS si riunisce almeno una volta l'anno per esprimere pareri su scelte politiche, strategie, linee di indirizzo, programmazione, forme di intervento, e sulla loro valutazione. Il CNCS è convocato altresì per esprimere il parere sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo. Dopo la consultazione il Documento, eventualmente emendato, viene successivamente portato all'esame e all'approvazione del CICS.

Riguardo al coinvolgimento delle diaspore, la Bozza del Documento di Programmazione e Indirizzo della politica di cooperazione 2024-2026 afferma che *“anche le associazioni delle diaspore presenti in Italia possono costituire un ulteriore attore di sviluppo con riferimento ai Paesi di origine, quale veicolo di condivisione di esperienze e di promozione di autonome capacità imprenditoriali, anche in un'ottica di migrazione circolare. Ai fini di una sempre maggior efficacia degli interventi, sarà fondamentale coinvolgere maggiormente le OSC, le organizzazioni non profit e quelle della diaspora non solo nelle fasi di attuazione delle iniziative ma, ove possibile, anche in quelle di progettazione. È essenziale mettere a frutto le capacità e le competenze acquisite sia nei diversi settori di intervento, dall'educazione alla sanità, dalle attività produttive alla formazione, sia nel rafforzamento del dialogo e dei partenariati con le comunità locali”*³. La Bozza riconosce dunque il ruolo delle diaspore e indica la possibilità di un loro coinvolgimento nella fase di progettazione.

La Bozza di Documento di Programmazione 2024-2026 indica **i paesi prioritari** per il triennio: Egitto, Libia, Tunisia (Africa mediterranea), Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Uganda (Africa orientale), Burkina Faso, Ciad, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Senegal (Africa occidentale), Malawi, Mozambico, Tanzania (Africa australe) Moldova, Ucraina (Europa orientale), Albania (Balcani occidentali), Giordania, Iraq, Libano, Palestina, Siria (Medio Oriente), Pakistan (Asia), Colombia, Cuba, El Salvador (America Latina e Caraibi). Paesi non prioritari in cui è forte la presenza della cooperazione italiana sono Camerun, Repubblica Centrafricana, Afghanistan, Vietnam e Myanmar. La Cooperazione Italiana interviene anche in altri paesi, tutti rientranti nella lista di paesi eleggibili per la cooperazione internazionale redatta dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE-DAC⁴.

Le priorità tematiche della Cooperazione Italiana sono sostanzialmente quelle dell'Agenda 2030, con accenti diversi a seconda delle regioni di intervento, qui brevemente riassunte.

Nord Africa (in primo luogo Egitto, Tunisia e Libia) - creazione di impiego dignitoso, potenziando le iniziative di formazione professionale e di sostegno al settore privato locale e all'imprenditorialità; sicurezza alimentare, attenuando la dipendenza alimentare e creando partenariati con soggetti italiani del settore.

Africa Occidentale (in primo luogo Senegal, Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania, Niger, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea) – sviluppo economico, anche tenendo conto della presenza del Sistema Italia.

² Compongono il CICS la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Cassa Depositi e Prestiti, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero della Difesa, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca .

³ Il grassetto è stato inserito dal redattore di questa nota.

⁴ La lista completa dei Paesi eleggibili per l'aiuto pubblico internazionale è disponibile a questo indirizzo: [DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2024-25-flows.pdf](#)

Corno d’Africa (in primo luogo **Etiopia, Kenya, Somalia, Eritrea, Sudan**) - infrastrutture, dell’energia e dell’acqua in risposta al bisogno al cambiamento climatico e alla necessità di rafforzare la sicurezza alimentare, migliorando al contempo i servizi di base e intervenendo per la riqualificazione urbana. Una forte attenzione sarà dedicata in Sudan alle fasce più deboli della popolazione.

Africa Australe (in primo luogo Uganda, Mozambico, Malawi) – sanità, infrastrutture, occupazione, agricoltura, ambiente, sviluppo umano, economia del mare.

Europa Orientale (Ucraina, Moldavia) – assistenza alle vittime e resilienza, preparazione della ripresa e della ricostruzione.

Caucaso (in primo luogo Armenia, Azerbaigian) - salvaguardia della stabilità e della pacificazione dell’area e di un suo progressivo avvicinamento all’UE, mediante interventi volti a favorire il superamento delle conseguenze del conflitto.

Balcani occidentali (in primo luogo Albania) - sviluppo economico, formazione, ambiente, infrastrutture, turismo.

Medio Oriente (in primo luogo Libano, Giordania, Palestina, Iraq) – formazione, creazione di opportunità lavorative, infrastrutture, promozione degli investimenti, tutela delle fasce più vulnerabili (tra cui rifugiati e minoranze etniche e religiose), contrasto agli effetti dei cambiamenti climatici.

Asia (in primo luogo **Afghanistan, Pakistan; ASEAN**) - resilienza delle popolazioni civili dell’Afghanistan, assicurando alla popolazione autosostentamento e accesso ai servizi essenziali; in Pakistan formazione, agricoltura, risorse idriche, patrimonio ambientale, dialogo interreligioso. Interventi multisettoriali coordinati con l’ASEAN (Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico).

America Latina e Caraibi (in primo luogo **Colombia, Cuba, El Salvador**) - ambiente, promozione della sostenibilità e della biodiversità, innovazione in ambito rurale nella prospettiva del rafforzamento istituzionale, della tutela dei diritti umani e dei processi di pacificazione. Programmi regionali in America Centrale e in America Meridionale.

L’Italia è infine attiva in numerosi piccoli **Stati Insulari in via di sviluppo** (**SIDS** la sigla in inglese) dove mette a disposizione le sue competenze su adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, gestione sostenibile delle risorse naturali e energia sostenibile.

La distribuzione geografica e settoriale è ampia e offre numerose opportunità di coinvolgimento delle diaspore.

Per quanto riguarda l’Africa le priorità coincidono in sostanza con quelle del cosiddetto **Piano Mattei** in corso di definizione con la cabina di regia recentemente avviata.⁵ Purtroppo nella cabina di regia non vi è un rappresentante delle diaspore, che comunque potrebbero essere coinvolte attraverso le reti di rappresentanza delle organizzazioni della società civile italiana.

2 – La Programmazione operativa annuale

Questo è il livello operativo dove si potrebbe inserire il movimento delle diaspore, per partecipare alla definizione di programmi e progetti per lo sviluppo dei paesi di origine.

Grazie ad alcune interviste con operatori della cooperazione italiana abbiamo provato a schematizzare il processo attraverso il quale nei paesi prioritari della cooperazione italiana si giunge alla definizione di progetti bilaterali fra le istituzioni del Paese beneficiario e la Cooperazione Italiana.

La programmazione operativa annuale viene definita attraverso l’interazione fra la Direzione Generale Cooperazione allo sviluppo (DGCS) del MAECI, la locale ambasciata e l’AICS,

⁵ [Riunione della Cabina di regia per il Piano Mattei | www.governo.it](http://www.governo.it)

quest'ultima sia attraverso la sede centrale (ufficio programmazione) sia con l'attivazione degli uffici locali.

Il processo attraverso cui viene definito il ventaglio di **interventi a gestione diretta** – i quali coinvolgono sempre istituzioni governative del paese beneficiario – non risulta essere formalizzato in una guida-manuale. Siamo tuttavia venuti a conoscenza di un'interessante procedura applicata ai paesi prioritari per la Cooperazione Italiana: gli uffici AICS sono invitati dal MAECI-DGCS a definire annualmente un piano di progetti strategici bilaterali per quei paesi ed eventualmente per la regione in cui tali paesi sono inseriti, sui quali far convergere le risorse della Cooperazione Italiana

Non sempre vi è un **piano-paese** che definisca in modo dettagliato le priorità. In ogni caso l'ufficio territoriale AICS ha una conoscenza tale del paese, delle sue istituzioni e delle sue necessità da essere in grado di individuare con competenza le linee di lavoro lungo le quali l'impegno italiano dovrebbe muoversi⁶.

I passi attraverso i quali viene definito il piano annuale per ciascun paese o gruppo di paesi possono variare di anno in anno, non vi è una procedura standardizzata. Qui di seguito riportiamo il meccanismo utilizzato nel 2024.

All'inizio dell'anno il MAECI-DGCS chiede all'ufficio AICS di predisporre nel giro di circa un mese una **Nota di Inquadramento** in cui siano definite le priorità strategiche e gli obiettivi di lungo periodo. La Nota di Orientamento viene redatta su base di una profonda conoscenza del paese, alimentata dal rapporto costante con il governo locale, gli attori coinvolti nelle iniziative di cooperazione, con gli organismi internazionali presenti e – spesso – con importanti realtà dell'economia e della società civile.

In seguito, l'ufficio locale dell'AICS deve elaborare una **nota concettuale per ciascuna delle iniziative** contenute nella Nota di Orientamento. Tali note concettuali – che descrivono gli interventi per grandi linee - devono essere pronte entro la fine del mese di aprile. Solo al termine di questo secondo passaggio viene definito dalla DGCS con l'AICS centrale il ventaglio di progetti bilaterali che diverranno operativi. La scelta viene comunicata alle sedi locali AICS tra aprile e maggio, comunque assai prima che inizino le “vacanze italiane” le quali, seppur scaglionate tra luglio e agosto, portano sempre a una contrazione dei ritmi di attività. La sequenza appena descritta – inaugurata nel dicembre 2023 – permette di poter avviare tutte le procedure amministrative e organizzative nel primo semestre, rendendo possibile l'avvio delle attività intorno al mese di ottobre, con un notevole aumento di efficienza e di efficacia.

Nella realizzazione di questa procedura, la sede locale AICS mantiene rapporti costanti sia con le autorità di governo del paese beneficiario (attraverso il ministero o la direzione preposta alla cooperazione esterna) sia **con gli attori del Sistema Italia presenti nel paese** (in forma stabile o “a distanza”): naturalmente questo sistema ha una composizione variabile tra un paese e l'altro e può comprendere aziende private, aziende pubbliche, università, enti pubblici, ong e così via. Nella maggior parte dei casi i soggetti non governativi locali entrano in gioco se legati da rapporti di collaborazione con qualche attore del sistema italiano.

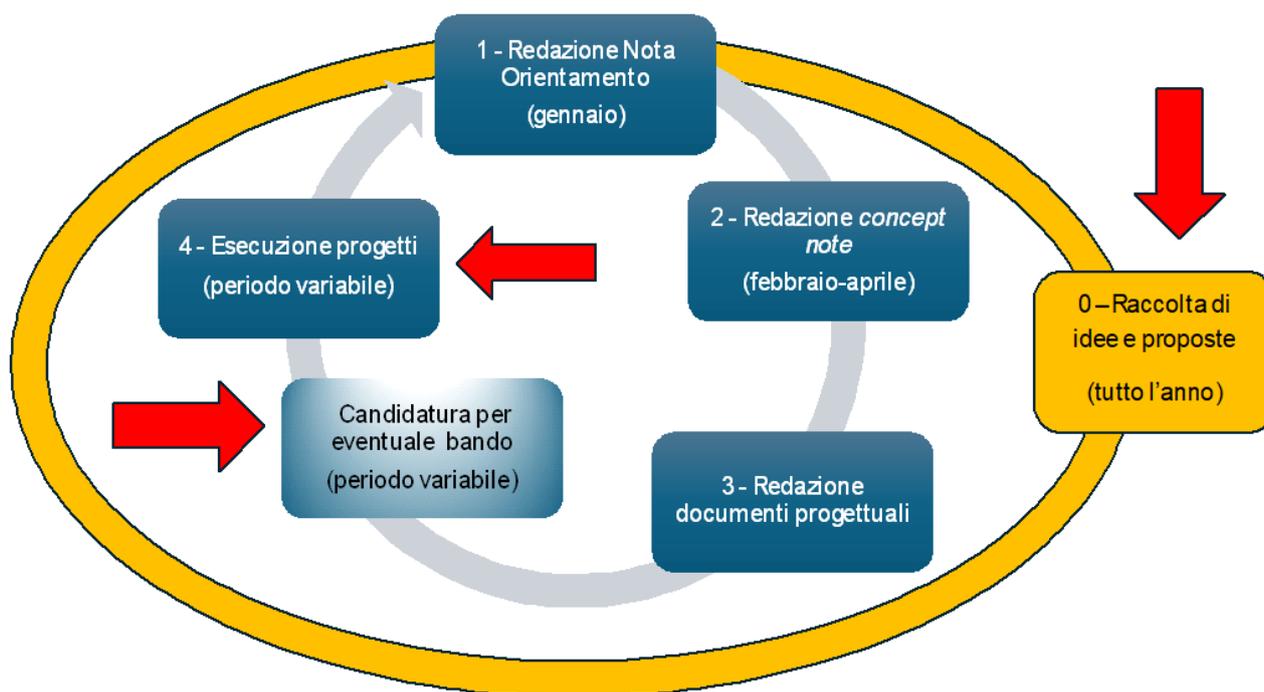
Le organizzazioni delle diaspore attive in Italia potrebbero inserirsi in questo processo fino dalla fase che precede la messa in marcia del meccanismo sopra descritto, in modo tale che eventuali proposte possano essere conosciute e approfondite dalla sede locale AICS ed eventualmente entrare nella successiva Nota di Inquadramento.

⁶ Riguardo i piani-paese per l'Africa, la Bozza del Documento di Programmazione Triennale 2024-2026 afferma: “Sulla scia di quelli già adottati o in via di adozione con Tunisia, Mozambico, Etiopia, Kenya e Senegal, si continuerà a lavorare – ove le condizioni istituzionali e di sicurezza in loco lo consentano – per la finalizzazione e per il rinnovo di Piani pluriennali di cooperazione con i Paesi identificati come prioritari, strumenti idonei a conferire un carattere strutturale, duraturo e strategico alle attività di cooperazione e ad armonizzare più efficacemente le priorità valoriali e settoriali italiane con i piani di sviluppo dei Paesi partner”. I piani paese, così come le note di inquadramento, non sono attualmente disponibili su Internet, ma vengono discusse a livello locale con gli attori della cooperazione.

Il primo passo dovrebbe consistere in un contatto con le sedi estere dell'AICS e con le ambasciate cercando di creare le condizioni di conoscenza reciproca che permettano, successivamente, di partecipare in ogni paese al tavolo di confronto con l'AICS locale e con le realtà del territorio di quel paese o con le quali l'associazione della diaspora è in contatto dall'Italia. In questa fase si cerca di contribuire, con la propria conoscenza del paese e sulla base della propria analisi, a definire la strategia dell'intervento italiano, coerentemente con le priorità del DTPI.

I progetti che entrano nella programmazione annuale possono essere gestiti in due modi diversi: **direttamente dall'AICS oppure da soggetti terzi (italiani e/o locali) selezionati sulla base di un bando pubblico**, di cui si dà informazione sul sito della sede locale dell'AICS. In questo secondo caso un'associazione della diaspora in Italia (che abbia o meno partecipato alle fasi di individuazione e progettazione) potrebbe candidarsi all'esecuzione, sempre che abbia tutte le "carte in regola" dal punto di vista dell'accreditamento presso l'AICS. Vi sono infine bandi locali per progetti promossi da soggetti terzi (comprese organizzazioni della società civile). In ogni caso sarebbe opportuno che le associazioni della diaspora in Italia stabilissero contatti e rapporti di collaborazione con realtà della società civile del loro paese di origine, in modo da presentarsi come parte di un tessuto transnazionale solido e affidabile.

Il processo qui descritto può essere riassunto nel seguente schema avendo l'Ufficio AICS locale come riferimento principale.



In blu scuro le fasi della programmazione, in blu sfumato l'eventuale bando per le candidature all'esecuzione del progetto. Le frecce rosse indicano le fasi in cui si può ipotizzare l'intervento delle organizzazioni della diaspora. In giallo la fase 0, dedicata alla raccolta di idee e proposte, è aperta durante tutto l'anno.

3 – Un progetto di cooperazione allo sviluppo territoriale in un paese terzo, con la partecipazione della diaspora dall'Italia

In molti paesi a forte emigrazione, i governi locali sono impegnati in azioni volte a ridurre i flussi in uscita, la cui intensità determina una perdita di forza lavoro e quindi di abilità e competenze non sostenibile per l'economia nazionale e in specifici territori. Siamo venuti a conoscenza di un interessante progetto di cooperazione allo sviluppo che prevede l'intervento delle associazioni della diaspora; si tratta della “Strategia per la prevenzione dell'emigrazione irregolare mediante lo sviluppo delle persone e dei loro territori”, iniziativa promossa dalla Direzione del Ministero degli Affari Esteri del paese beneficiario (El Salvador), e cofinanziato dall'AICS. In questo progetto partecipano anche, sul versante locale, il Ministero dell'Ambiente e l'Istituto nazionale per la Piccola Impresa. Il progetto prevede azioni lungo tutto il percorso migratorio: luoghi di origine, transito e destinazione, fasi del ritorno e della reintegrazione, con l'obiettivo di ridurre nel medio periodo l'emigrazione irregolare costruendo alternative di lavoro e di crescita nelle comunità locali. Questo progetto è inoltre legato alla salvaguardia dell'ambiente in un paese fortemente colpito dal cambiamento climatico, fenomeno che contribuisce ad amplificare le cause dell'emigrazione.

Per prevenire l'emigrazione irregolare, il progetto punta all'inclusione sociale ed economica mediante borse di studio, formazione imprenditoriale, appoggio finanziario, meccanismi di cosviluppo con la partecipazione delle associazioni della diaspora. Queste ultime sono state raggiunte attraverso i consolati nel mondo, che hanno tenuto un registro delle realtà più attive.

Tra le varie componenti dell'iniziativa, ve n'è una che chiama in causa esplicitamente le diaspore: “Cosviluppo - Facilitare meccanismi che permettano di aumentare l'impatto delle rimesse collettive provenienti dagli emigrati”.

Per raggiungere questo risultato il progetto, prevede varie attività:

- redazione di un manuale per l'esecuzione di iniziative di cosviluppo
- definizione dei meccanismi di finanziamento misto (pubblico-privato-rimesse)
- mappatura delle organizzazioni dei salvadoregni all'estero che parteciperanno al progetto
- in ciascun distretto coinvolto, definizione di un progetto comunitario da realizzare attraverso una metodologia partecipativa che coinvolga comunità e gruppi di beneficiari, le organizzazioni di salvadoregni all'estero, i comuni e altri attori locali.
- Il lancio di un bando per la ricerca di associazioni della diaspora interessate a partecipare sulla base di competenze tecnico-professionali e conoscenza dei territori, e con l'attivazione di un meccanismo di cofinanziamento attraverso le rimesse
- formazione di operatori di sviluppo locali, leader comunitari ed esponenti della diaspora nel disegno e gestione di progetti
- creazione di Gruppi di lavoro interistituzionali territoriali incaricati di garantire la corretta esecuzione e la trasparenza dei progetti specifici
- avvio dei progetti.

Di seguito l'appendice elenca gli uffici AICS locali a cui le associazioni delle diaspore possono rivolgersi per partecipare alla programmazione operativa.

Appendice

Gli uffici AICS nel mondo e i paesi di competenza

<https://www.aics.gov.it/aics/sedi-estere/>

AFRICA

Ouadadougou (Burkina Faso)

Burkina Faso, Ghana, Costa d'Avorio

Tunisi (Tunisia)

Tunisia, Libia, Marocco, Algeria

Khartoum (Sudan)

Sudan, Camerun-Ciad (reg.), Repubblica Centrafricana, Eritrea

Il Cairo (Egitto)

Egitto

Addis Abeba (Etiopia)

Etiopia, Gibuti, Sud Sudan

Nairobi (Kenya)

Kenya, RD Congo, Somalia, Uganda, Ruanda, Burundi, Tanzania

Maputo (Mozambico)

Mozambico, Malawi, Zimbabwe

Dakar (Senegal)

Senegal, Mauritania, Capo Verde, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Sierra Leone

Niamey (Niger)

Niger, Camerun, Ciad

AMERICA LATINA E CARAIBI

Bogotà (Colombia)

paesi del Sud America

San Salvador (El Salvador)

El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Belize piccoli stati insulari dei Caraibi, progetti regionali

L'Avana (Cuba)

Cuba

MEDIO ORIENTE

Beirut (Libano)

Libano, Siria

Palestina

Gaza, Cisgiordania, Gerusalemme est

Amman (Giordania)

Giordania, Iraq

ASIA

Islamabad (Pakistan)

Pakistan, Iran, Tagikistan, Afghanistan

Hanoi (Vietnam)

Vietnam, Myanmar, Bangladesh, progetti ASEAN

EUROPA

Tirana (Albania)

Albania, Macedonia del Nord, Kosovo, Serbia, Bosnia Erzegovina

Kiev (Ucraina)

Ucraina, Moldova