



AGENCY FOR
PEACEBUILDING



L'ITALIA E IL PEACEBUILDING

Agencia per il Peacebuilding

Maggio 2022

CHI SIAMO

L'Agenzia per il Peacebuilding (AP) è un'organizzazione non-profit la cui missione è di promuovere le condizioni per risolvere i conflitti, per ridurre le violenze e per la costruzione di una pace duratura in Europa e nel mondo. AP è la prima agenzia in Italia specializzata sul peacebuilding. Questo le permette di occupare un ruolo unico nel panorama europeo: da una parte interpreta e sintetizza i temi di pace e conflitti a beneficio di agenzie ed istituzioni italiane; dall'altra, promuove le esperienze, le capacità e le risorse con cui l'Italia può contribuire alla soluzione dei conflitti violenti.

AUTORI

Il report è stato scritto da Bernardo Venturi e Stefano Marinelli. Gli autori ringraziano Bernardo Monzani, Fabrizio Coticchia, Francesco N. Moro, Dafne Carletti e Mariachiara Giaccai per i loro preziosi commenti e il supporto alla finalizzazione della ricerca. Gli autori ringraziano altresì le persone intervistate per la disponibilità dimostrata.

Questo report è stato pubblicato con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le opinioni espresse in questo rapporto sono esclusivamente quelle degli autori e non riflettono necessariamente le opinioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Foto: Gruppo di discussione sul peacebuilding sull'isola di Madura, Indonesia (Fonte: UN Women/Ryan Brown).

www.peaceagency.org

SOMMARIO

SINTESI _____	4
LA NECESSITÀ DI UN RAPPORTO SUL PEACEBUILDING IN ITALIA _____	7
LO SCENARIO GLOBALE _____	11
GOVERNANCE ISTITUZIONALE ITALIANA _____	15
La politica estera e il ruolo della cooperazione	15
MAECI e AICS: il peacebuilding non è (ancora) istituzionale	17
FINANZIAMENTI PER IL PEACEBUILDING _____	22
MISSIONI INTERNAZIONALI _____	26
LA SOCIETÀ CIVILE ITALIANA ATTIVA NEL PEACEBUILDING _____	31
LO SVILUPPO DI STRUMENTI CIVILI E L'INNOVAZIONE _____	34
Le nuove linee guida sul nesso umanitario-sviluppo-pace	34
La sperimentazione incompiuta dei Corpi Civili di Pace	35
CONCLUSIONI E WAY FORWARD: COME INVESTIRE NEL PEACEBUILDING _____	38
RACCOMANDAZIONI _____	40
ALLEGATO 1: METODOLOGIA DI RICERCA _____	42

SINTESI

La presente ricerca analizza il supporto al settore del peacebuilding e della prevenzione dei conflitti violenti dell'Italia, intesa sia come istituzioni politiche, sia come società civile. Dall'inizio degli anni duemila, questo settore è stato in espansione a livello internazionale, con interventi realizzati da organizzazioni internazionali, istituzioni politiche e organizzazioni non governative. Va notato che gli interventi di costruzione della pace realizzati con mezzi civili sono inoltre considerati ufficialmente parte della cooperazione allo sviluppo dall'OCSE-DAC, per quanto, nel complesso, il peacebuilding sia ancora lontano dall'essere prioritario nelle decisioni di politica estera e di sviluppo.

In Italia, il peacebuilding ha ricevuto una considerazione limitata rimanendo spesso relegato a un ruolo marginale e senza che ne sia riconosciuta la specificità sia come strategia di intervento politico. Tuttavia, non mancano i riferimenti legislativi, come quello della legge “generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo” (L. 125/2014) che chiarisce dal primo articolo che l'espressione “cooperazione allo sviluppo” è una sintesi di “cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace”.

Mentre il quadro normativo italiano su peacebuilding e prevenzione dei conflitti dimostra una certa organicità, non si può dire la stessa cosa delle infrastrutture istituzionali. Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) infatti non ha direzioni, uffici o task force dedicati a questo ambito. Una struttura specifica per il peacebuilding non è presente neanche all'interno dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), ma questo ambito fa riferimento all'Unità emergenza e stati fragili. Il lavoro dell'Unità emerge come in grado di collegare in modo efficace la dimensione umanitaria e d'emergenza a quella di sviluppo, mentre il nesso “pace” appare più in secondo piano. Sia per il MAECI, sia per l'AICS, la prevenzione dei conflitti violenti e l'allarme preventivo non sono funzioni da svolgere direttamente, ma vanno prese informazioni organizzazioni internazionali.

Dal punto di vista dei finanziamenti, l'Italia destina oltre due terzi del proprio aiuto pubblico allo sviluppo a istituzioni multilaterali con approccio spesso da “gregario”. Per quanto riguarda i finanziamenti al peacebuilding, il totale della categoria OCSE-DAC “Conflitto, pace e sicurezza” varia considerevolmente di anno in anno mostrando forte discontinuità e rimanendo sotto l'1% del contributo complessivo italiano, cifre simili se scorporate sul bilaterale. Considerando la sotto-categoria “peacebuilding civile, prevenzione e risoluzione dei conflitti” le cifre diventano marginali e mostrano anche qui forti variazioni.

Per quanto riguarda le missioni internazionali dell'Italia, dal 2014 si osserva una graduale crescita della spesa autorizzata e di unità di personale militare dispiegato principalmente su missioni multilaterali. Un punto critico cruciale rimane che l'approvazione dei provvedimenti legati alle missioni avviene ogni anno con un rilevante e anomalo ritardo che non consente un regolare svolgimento del dibattito parlamentare. Inoltre, non vi è uno scambio informato su dati e analisi, ma un veloce dibattito legato soprattutto ad aspetti mediaticamente più importanti.

Va anche sottolineato che nella relazione del Decreto missioni del 2021, è stata menzionata l'importanza di valorizzare "lo strumento del *peacebuilding* civile, valutando per il futuro uno stanziamento ad hoc, anche tenuto conto di quanto previsto dalla legge 11 agosto 2014, n. 125". L'idea di uno stanziamento ad hoc è quindi presentato come un passaggio concreto da sviluppare nel quadro del Decreto Missioni.

Dal punto di vista non-governativo, l'Italia ha storicamente una società civile molto attiva nella cooperazione internazionale, da piccole e medie associazioni diffuse e capillari alle ONG internazionali impegnate in decine di paesi. Nonostante la reputazione e l'ampio lavoro sulla cooperazione, le competenze specifiche delle principali ONG italiane su *peacebuilding* e prevenzione dei conflitti violenti sono molto limitate e l'ambito infatti è rimasto quasi solo per l'associazionismo e i movimenti più che per medie o grandi ONG. Anche la sperimentazione dei Corpi Civili di Pace volta a formare operatori civili in grado di svolgere interventi non-militari in aree di conflitto rimane incompleta. Questo processo è dovuto a diversi fattori. In primis, come presentato nella sezione precedente, il MAECI non ha recepito policy e una linea di budget sul *peacebuilding*. Inoltre, le ONG non hanno formazione sulla costruzione della pace e non hanno quasi mai figure interne che se ne occupino. Anche la quasi totale assenza di ricerca struttura accademica nell'ambito degli studi per la pace, in particolare sul ruolo del non-governativo, contribuisce a queste limitazioni.

In questo quadro, vi sono tre piste innovative che possono contribuire allo sviluppo del *peacebuilding* in Italia. La prima opportunità è concludere la sperimentazione dei Corpi Civili di Pace con la pubblicazione del terzo bando e una valutazione finale della sperimentazione stessa. Benché possa essere un programma con diverse limitazioni giuridiche e operative, la sua conclusione e valutazione potrà fornire informazioni significative per lo sviluppo del settore in Italia. La seconda opportunità è rappresentata dall'approvazione e messa a sistema delle Linee Guida Italiane sul Triplo Nesso. Chiarire infatti il rapporto tra umanitario, sviluppo e pace può migliorare l'operatività in aree di crisi. Il documento non deve rimanere solo formale, ma essere messo subito alla prova attraverso bandi e progetti in paesi precisi come, per esempio, il Libano. Infine, il Decreto Missioni 2022 potrebbe riservare una linea di lavoro sul *peacebuilding* per dare spazio alle ONG italiane per lavorare su strumenti civili di gestione

delle crisi. Queste scelte possono poi aprire la strada a riforme più strutturali, come descritto in questo studio e come ripreso nelle raccomandazioni.

Alla luce dei risultati emersi dal questo studio, si avanzano alcune raccomandazioni divise per attori.

Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo

- Rafforzare il sostegno alla fitta rete di ONG operative sul campo in particolare nei contesti più fragili.
- Istituire un fondo presso il MAECI per la realizzazione di interventi di costruzione della pace nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto da parte delle organizzazioni di società civile.
- Istituire un desk o una task force dedicata al peacebuilding e alla prevenzione dei conflitti violenti.
- Avviare un tavolo di lavoro con organizzazioni della società civile sull'implementazione del Triplo Nesso e sul peacebuilding.

Alle organizzazioni della società civile

- Incrementare la formazione interna su peacebuilding e *conflict sensitivity*.
- Dedicare rinnovata attenzione al nesso umanitario-sviluppo-pace

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

- Implementare il terzo bando sperimentale dei Corpi Civili di Pace.
- Condurre una valutazione indipendente dei progetti sperimentali dei Corpi Civili di Pace.

LA NECESSITÀ DI UN RAPPORTO SUL PEACEBUILDING IN ITALIA

Dall'inizio degli anni duemila, il settore del peacebuilding e della prevenzione dei conflitti violenti è in espansione a livello internazionale, con interventi realizzati da organizzazioni internazionali, istituzioni politiche e organizzazioni non governative (ONG). In parallelo alla sua istituzionalizzazione a livello internazionale, da metà degli anni novanta si è sviluppato altresì un significativo dibattito accademico intorno alla costruzione e al consolidamento della pace. Nonostante questo processo di espansione, il peacebuilding è ancora lontano dall'essere al cuore della politica estera degli stati, per quanto abbia guadagnato uno spazio significativo nella cooperazione internazionale di paesi come la Germania, la Svezia o la Nuova Zelanda.

Gli interventi di costruzione della pace realizzati con mezzi civili sono inoltre considerati ufficialmente parte della cooperazione allo sviluppo dal 2007, quando l'OCSE-DAC¹ ha riconosciuto che attività come la riforma del settore di sicurezza, il peacebuilding civile e post-conflitto, la reintegrazione degli ex combattenti e il controllo delle armi piccole e leggere contribuiscono agli obiettivi dello sviluppo.² Questo passaggio fa parte di un lungo percorso di collegamento tra i due settori. Già nel 1997, per esempio, l'OCSE-DAC definiva la prevenzione dei conflitti come “un obiettivo centrale dello sviluppo”.³

L'Unione Europea (UE), da parte sua, si è progressivamente dotata di strumenti e competenze, sia tecniche sia politiche, per la prevenzione dei conflitti e il peacebuilding. Già oltre 20 anni fa, il 15-16 giugno 2001, il Consiglio Europeo dichiarava il suo supporto per il “Programma dell'UE per la prevenzione dei conflitti violenti” volto a migliorare la capacità dell'Unione di intraprendere un'azione coerente di allerta precoce, analisi e azione. La prevenzione dei conflitti veniva definita già allora come uno dei principali obiettivi delle relazioni esterne dell'Unione. Vent'anni dopo, nei primi mesi del 2021, l'UE si è dotata di strumenti aggiornati e fruibili, come le nuove linee guida sull'analisi dei conflitti del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e della Commissione Europea e il Concept sulla Mediazione approvato dal Consiglio Europeo. Questi strumenti vanno a comporre un quadro nel quale gli stati membri sono chiamati a coordinarsi, anche sul piano delle risorse interne disponibili.

¹ L'[OCSE-DAC](#) è la Commissione per l'Assistenza allo Sviluppo dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

² OCSE-DAC, [Creditor Reporting System \(CRS\)](#), 2021.

³ OCSE-DAC, [Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation](#), 1997, p. 9.

Il terreno del peacebuilding si è quindi evoluto dalla sua concettualizzazione pionieristica di Johan Galtung a metà degli anni settanta⁴. Il concetto di peacebuilding è stato istituzionalizzato dalle Nazioni Unite in *An Agenda for Peace* nel 1992 con un focus sulle azioni post-conflitto, ampliato nel *Supplement to an Agenda for Peace* del 1995 e dal *Rapporto Brahimi* nel 2000. Nel 2005, le Nazioni Unite hanno istituito la *Commissione per il Peacebuilding* insieme al collegato *Fondo per il Peacebuilding*. Anche altre organizzazioni internazionali, come la Banca Mondiale, hanno progressivamente dedicato più spazio e risorse alla costruzione della pace. Il peacebuilding è cresciuto costantemente negli anni novanta e nei primi anni duemila, mentre nell'ultimo decennio il suo sviluppo è stato maggiormente compromesso geograficamente e concettualmente.

Va inoltre messo in luce che il peacebuilding stesso ha subito cambi di direzione dovuti a più ampie trasformazioni globali collegate ai diversi fattori come i cambiamenti climatici, l'espandersi del terrorismo internazionale, la sicurezza cibernetica e lo sgretolamento della fiducia nel sistema multilaterale. La recente invasione russa in Ucraina e gli efferati crimini di guerra emersi, così come la guerra civile in Libia e la crescente violenza jihadista nel Sahel o il disastro dell'Afghanistan non sembrano lasciare spazio a strumenti civili e diplomatici. Eppure, è proprio un ventaglio di strumenti ampio e sofisticato, così come l'attenzione alla prevenzione, che può evitare o almeno limitare le crisi. Si pensi solo a come negli ultimi anni la lotta all'estremismo violento nel Sahel attraverso un approccio quasi esclusivamente militare ha prodotto gli effetti opposti a quelli sperati.

Va detto anche che la cultura politica interna di ogni paese e la sua storia spiccano come fattori importanti nel definire il maggiore o minore sostegno al peacebuilding internazionale. Gli strumenti civili di risposta ai conflitti violenti richiedono una partecipazione di diversi livelli della società per consolidarsi. Allo stesso tempo, i cambiamenti repentini degli ultimi anni, inclusi i mutamenti del sistema multipolare e la diffusione del populismo, possono creare evoluzioni significative nelle traiettorie di politica estera, in un senso o nell'altro, anche a livello di cultura politica e di policy interne. Questo contesto può offrire opportunità di rinnovamento anche all'Italia, che a oggi spende una percentuale molto inferiore a quello che altri paesi, come per esempio, la Germania, investono su peacebuilding e prevenzione dei conflitti.

In Italia, il peacebuilding ha, infatti, ricevuto una considerazione limitata da parte delle istituzioni e del mondo della ricerca. Il tema rimane spesso relegato a un ruolo marginale, senza che ne sia riconosciuta la specificità sia come strategia d'intervento politico, sia dal punto di vista della ricerca scientifica. L'Italia è attiva e presente in numerose aree di conflitto, con importanti missioni e investimenti in regioni considerate strategiche e attraverso organizzazioni multilaterali. Tuttavia, non mostra capacità

⁴ Johan Galtung, "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding", in *Essays in Peace Research*, vol. 2, Christian Ejlertsen, pp. 282-304, 1975.

interne avanzate su aspetti di prevenzione e preallarme (*prevention and early warning*) che possono risultare elementi di peacebuilding funzionali a una politica estera più efficace e incisiva nelle aree di conflitto.

La presente ricerca ambisce quindi a realizzare un'analisi sul supporto ai processi di pace del sistema paese italiano, inteso come insieme delle istituzioni e della società civile. In prospettiva, lo studio mira a essere la prima di una serie di pubblicazioni annuali per fare il punto sul supporto di tutti gli attori del sistema Italia rispetto alle scelte di politica estera sul peacebuilding e sulla prevenzione delle crisi.

L'obiettivo generale di questo studio è quindi di contribuire con dati e contenuti scientifici al dibattito in merito alla politica estera italiana, europea e internazionale, esaminando i punti di forza e gli aspetti da sviluppare dell'approccio italiano al peacebuilding e alla prevenzione dei conflitti. La finalità di lungo periodo è dunque di migliorare l'azione italiana in questo settore sia integrando nuovi strumenti civili all'interno degli interventi in essere da parte della politica estera, sia ponendo più attenzione alle misure di prevenzione delle crisi e dei conflitti violenti rispetto a misure reattive e di intervento ex post.

Dopo una prima parte dedicata al quadro internazionale, lo studio analizza le capacità istituzionali e della società civile italiana, le risorse finanziarie impiegate e gli strumenti innovativi in essere. Questa parte colma una lacuna quasi totale nella letteratura italiana nel settore. Infine, lo studio si conclude fornendo raccomandazioni suddivise per attori. L'analisi dedica solo brevi cenni alla ricerca sul peacebuilding e alla filantropia, temi che saranno affrontati approfonditamente nello studio del prossimo anno.⁵

Come terminologia, i concetti di riferimento della ricerca vertono su *prevenzione dei conflitti* e *peacebuilding*. *Prevenzione dei conflitti* è intesa nell'uso corrente da parte delle principali organizzazioni internazionali come prevenzione di conflitti *armati* o *violenti*. L'uso degli aggettivi è a volte omesso lungimirante a considerare per la sua comprensibilità nell'uso corrente e per facilitare la lettura. Per quanto riguarda il *peacebuilding*, il termine è stato concepito originariamente dalle Nazioni Unite nel contesto degli sforzi per promuovere la riconciliazione e la ricostruzione nelle società post conflitto. Negli ultimi decenni, il termine *peacebuilding* ha progressivamente assunto un significato più ampio. Questo ha portato a uno spettro di utilizzo che va dallo state-building alla costruzione dal basso della pace attraverso una pluralità di attori e di strumenti civili.

All'interno di questo studio, gli elementi chiave della definizione di peacebuilding sono: l'uso di strumenti civili, l'approccio di lungo-periodo e multilivello, il ruolo centrale delle società civili, e il lavoro attraverso

⁵ La metodologia è presentata nell'allegato alla fine dello studio.

tutte le fasi del conflitto, dalla prevenzione alla riconciliazione. Una definizione di riferimento è quella elaborata dall'OCSE-DAC: "Il peacebuilding e la riconciliazione si concentrano sul sostegno a lungo termine e sulla creazione di istituzioni politiche, socioeconomiche e culturali vitali in grado di affrontare le cause profonde dei conflitti, nonché altre iniziative volte a creare le condizioni necessarie per pace e stabilità durature. Queste attività cercano anche di promuovere l'integrazione di gruppi in competizione o emarginati all'interno della società tradizionale, fornendo un accesso equo al processo decisionale politico, alle reti sociali, alle risorse economiche e all'informazione, e possono essere attuate in tutte le fasi del conflitto [...]. Il peacebuilding coinvolge sia misure preventive a lungo termine che risposte più immediate prima, durante e dopo il conflitto".⁶

⁶ OCSE-DAC, cit., 1997, p. 86 (traduzione dall'inglese degli autori).

LO SCENARIO GLOBALE

I conflitti violenti sono costantemente aumentati a livello globale negli ultimi otto anni, mentre sono stati in declino dalla metà degli anni novanta al 2014.⁷ Secondo la Banca Mondiale, i conflitti sono la causa dell'80% di tutti i bisogni umanitari.⁸ Allo stesso tempo, il divario tra i paesi meno pacifici e quelli più pacifici continua a crescere.⁹ L'aumento dei conflitti violenti può essere riscontrato anche nelle migrazioni, con il numero di rifugiati e sfollati interni più che raddoppiato da poco più di 40 milioni nel 2007 a oltre 84 milioni entro la metà del 2021. È interessante notare che questi numeri erano diminuiti anche negli anni precedenti al 2007.¹⁰ Inoltre, la pandemia COVID-19 ha aggiunto uno stress ancora maggiore, aumentando la povertà e le disuguaglianze e alimentando i conflitti.¹¹

Nonostante a causa della pandemia il prodotto interno lordo (PIL) globale si sia ridotto del 4,4% nel 2020, questa crisi non ha fermato la spesa militare mondiale, aumentata per l'ottavo anno consecutivo. La spesa militare globale totale è, infatti, salita a 1.981 miliardi di dollari nel 2020, con un aumento del 2,6% in termini reali rispetto al 2019.¹² L'invasione russa dell'Ucraina rafforzerà questa tendenza e porterà più membri della NATO a superare l'obiettivo di spesa del 2%.

Tabella 1. Principali documenti internazionali in materia di peacebuilding (2010 – 2021)

Risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite su donne, pace e la sicurezza	La risoluzione riafferma il ruolo centrale delle donne nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti, nei negoziati di pace, nel peacebuilding, nella risposta umanitaria e nella ricostruzione postbellica, e sottolinea l'importanza della loro partecipazione e del pieno coinvolgimento in tutti gli sforzi per il mantenimento e promozione della pace e della sicurezza.
New Deal per il coinvolgimento negli Stati fragili (2011)	Accordo tra Stati fragili e colpiti da conflitti, partner di cooperazione allo sviluppo e società civile per migliorare l'attuale politica e pratica di politiche sviluppo negli Stati fragili e colpiti da conflitti.
Agenda per lo sviluppo sostenibile (2015)	Il pilastro 16 dell'Agenda mira a promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, fornire accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.

⁷ Strand, Håvard & Håvard Hegre. "Trends in Armed Conflict, 1946–2020", *Conflict Trends*, 3, PRIO, 2021; University of Uppsala, [Uppsala Conflict Data Programme](#), 2021.

⁸ World Bank, [Fragility, Conflict & Violence](#), Updated 11 March 2022.

⁹ Institute for Economics & Peace. [Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World](#), June 2021.

¹⁰ UNHCR, [Refugee Statistics](#).

¹¹ Fiedler, Charlotte, Karina Mross, Yonas Adaye Adeto. "Implications of COVID-19 for conflict in Africa", *DIE Briefing Paper*, 12, 2021.

¹² SIPRI. [Military Expenditure Database](#), 2021.

Risoluzione 2250 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla pace e la sicurezza dei giovani	L'UNSCR 2250 individua cinque pilastri fondamentali per l'azione dei giovani: partecipazione, protezione, prevenzione, partenariati e disimpegno e reinserimento.
Dichiarazione di Stoccolma (2016)	La Dichiarazione di Stoccolma delinea ciò che i membri del Dialogo internazionale devono fare per rilanciare l'impegno nei confronti del New Deal e portarlo al livello successivo, per realizzare l'ambiziosa Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, senza lasciare indietro nessuno, in particolare nei paesi fragili e conflittuali.
Risoluzione 2282 (2016) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite	La risoluzione 2282 dell'UNSCR riafferma l'importanza della titolarità nazionale e della leadership nella costruzione della pace, per cui la responsabilità di sostenere la pace è ampiamente condivisa dai governi e da tutte le altre parti interessate e sottolinea l'importanza, a questo proposito, dell'inclusività al fine di garantire che le esigenze di tutti i segmenti della società sono presi in considerazione.
Conclusioni del Consiglio sull'approccio integrato ai conflitti e alle crisi esterne (2018)	Le Conclusioni del Consiglio riguardano l'uso strategicamente coerente degli strumenti e degli strumenti dell'UE nei conflitti e nelle crisi.

In questo difficile contesto globale dovuto alla pandemia e all'invasione russa dell'Ucraina, il sostegno alla prevenzione e al peacebuilding rimane vitale.¹³ **Nel complesso, però, il peacebuilding è ancora lontano dall'essere prioritario nelle decisioni di politica estera e di sviluppo.**¹⁴

Il peacebuilding resta anche sotto-finanziato¹⁵, soprattutto in termini di "qualità" dei fondi.¹⁶ Ad esempio, le principali agenzie finanziate dal Fondo per il Peacebuilding delle Nazioni Unite sono collegate al "all'uso multiplo per la pace"; il che significa svolgere le loro missioni primarie di sviluppo o di sostegno ai rifugiati, con la costruzione della pace come obiettivo aggiuntivo.¹⁷ Tale mancanza di qualità si riflette anche nella mancanza di diversità in termini di donatori: Germania, Svezia, Regno Unito e le istituzioni dell'UE hanno fornito quasi la metà dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) totale relativo al

¹³ Branka Panic, [Data for Peacebuilding and Prevention Ecosystem Mapping: The State of Play and the Path to Creating a Community of Practice](#), 2020.

¹⁴ Sherriff, Andrew (et al.). [Supporting peacebuilding in times of change](#), ECDPM, 2018.

¹⁵ OCSE-DAC, [Creditor Reporting System \(CRS\)](#), 2021.

¹⁶ Sherriff, Andrew (et al.), 2018, cit.

¹⁷ Jannie Lilja and Gary Milante, [Financing Peacebuilding Ecosystems](#), 22 June 2021.

peacebuilding¹⁸ e i 22 donatori al di fuori dei primi dieci hanno rappresentato solo l'8% circa della spesa totale. Come sostenuto da alcuni analisti, un numero ristretto di finanziatori governativi provoca una vulnerabilità del sistema di costruzione della pace, a causa di possibili cambiamenti a livello nazionale e internazionale.¹⁹ Questo è, infatti, lo scenario che l'UE e i paesi membri si trovano ad affrontare in questo 2022 a causa della guerra in Ucraina: molti politici e leader si stanno ora muovendo verso l'aumento dei budget militari, ma in un contesto di risorse limitate, questi possono essere prelevati dalle risorse di altre voci di politica estera, tra cui quelle dedicate alla prevenzione e al peacebuilding. L'investimento specifico sul peacebuilding, nella voce "conflitto pace e sicurezza", rappresenta già una piccola componente della spesa APS. Eventuali modifiche, anche limitate, avrebbero conseguenze sproporzionate sul modo in cui opera il settore. Con l'aumento della spesa militare, "conflitto, pace e sicurezza" resta un'area relativamente piccola della spesa per l'assistenza allo sviluppo: rappresenta circa il 2% degli aiuti dei membri dell'OCSE-DAC.²⁰

Un'analisi quantitativa può aiutare a chiarire le dimensioni di ciò che questo rapporto chiama settore del peacebuilding. Nelle categorie OCSE-DAC, il termine "peacebuilding" copre un'ampia gamma di attività rispetto agli altri codici relativi alla pace e alla sicurezza. "Il peacebuilding civile (codice 15220) rappresenta circa il 50% della spesa per conflitti, pace e sicurezza (codice 152) di tutti i donatori dell'OCSE e il 52% di tale spesa dei paesi DAC".

Tabella 2. OCSE-DAC Codice O152 Conflitto, Pace e Sicurezza

15210	Gestione e riforma del Sistema di sicurezza
15220	Peacebuilding civile, prevenzione e risoluzione dei conflitti ²¹
15230	Partecipazione a operazioni di peacekeeping internazionali
15240	Reintegrazione e controllo di armamenti leggeri
15250	Rimozione di mine ed ordigni di guerra
15261	Bambini soldato (prevenzione e smobilitazione)

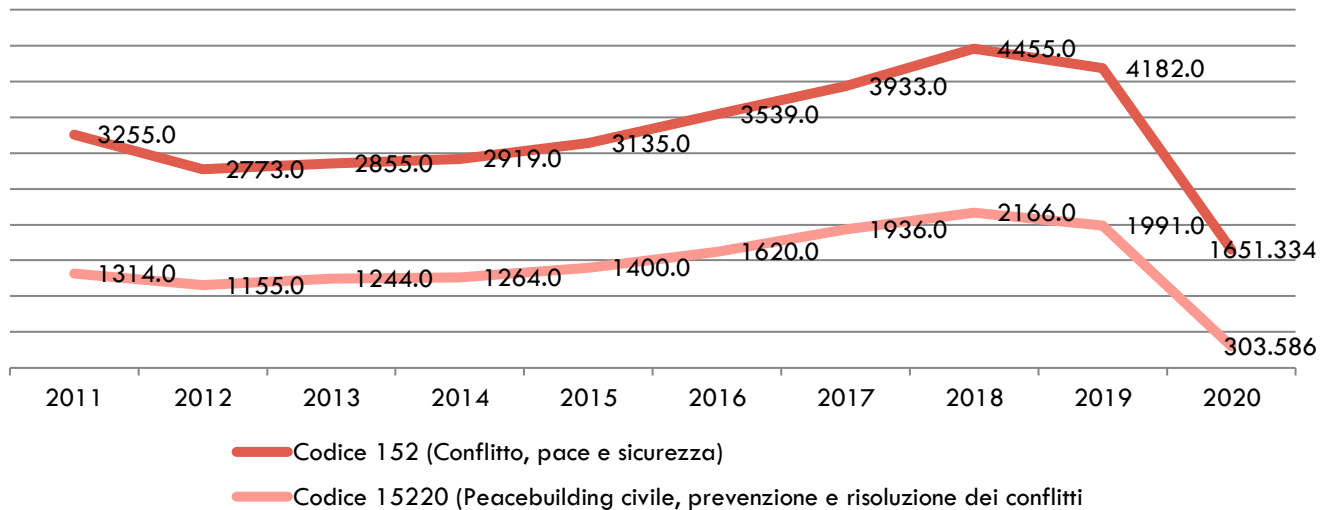
Figura 1. Aiuti allo sviluppo, codici 152 e 15220 (tutti i donatori, in milioni di dollari)

¹⁸ OCSE-DAC, [Creditor Reporting System \(CRS\)](#), 2021.

¹⁹ Sherriff, Andrew (et al.), 2018, cit.

²⁰ OCSE-DAC, [Creditor Reporting System \(CRS\)](#), 2022.

²¹ Il campo peacebuilding civile, prevenzione e risoluzione dei conflitti è definito come "Sostegno alle attività civili relative alla costruzione della pace, alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti, compreso il rafforzamento delle capacità, il monitoraggio, il dialogo e lo scambio di informazioni. Partecipazione bilaterale a missioni civili internazionali di pace come quelle condotte dal Dipartimento per gli affari politici delle Nazioni Unite (UNDP) o dall'Unione europea (Politica europea di sicurezza e difesa) e contributi a fondi o commissioni civili per la pace (ad es. il fondo per il raggiungimento degli MDG, ecc.)." (traduzione degli autori).



Fonte: Dati OECD-DAC

Un ultimo punto in termini economici riguarda la categoria “peacebuilding civile, prevenzione e risoluzione dei conflitti” per tutti i donatori. Va considerato che il peacebuilding è come un ecosistema²² e gli attori sono diversi, dalle organizzazioni della società civile, alle organizzazioni multilaterali e regionali. Questa diversità di ecosistema è un punto di forza, poiché hanno ruoli, prospettive e competenze complementari e dovrebbe essere sostenuta.²³

²² Branka Panic, [Data for Peacebuilding and Prevention Ecosystem Mapping: The State of Play and the Path to Creating a Community of Practice](#), 2020.

²³ Jannie Lilja and Gary Milante, cit., 2021.

GOVERNANCE ISTITUZIONALE ITALIANA

La politica estera e il ruolo della cooperazione

La politica estera italiana si è tradizionalmente mossa all'interno di tre cerchi: l'Europa, il Mediterraneo e i rapporti transatlantici. Nonostante alcune variazioni nell'approccio alle relazioni con l'UE, gli USA, la Russia e la Cina, dipendenti da contingenze politiche dei governi italiani, e anche dei partner internazionali, europeismo e atlantismo restano due pilastri principali della politica estera italiana. Allo stesso tempo, negli ultimi otto anni, il concetto di Mediterraneo si è progressivamente esteso per allargarsi verso sud alla fascia saheliana-sahariana (considerata ora come "terzo cerchio e mezzo"). Questo sia per la maggiore attenzione dei principali attori internazionali verso il Sahel, sia per la centralità dei flussi migratori nella politica estera italiana.

Nell'operare all'interno dei tre cerchi, Roma ha tendenzialmente mantenuto un approccio da gregario di altre potenze europee, come Francia e Germania o in chiave atlantista. Oltre a essersi quasi sempre mossa nel solco tracciato da Washington sulle grandi questioni di sicurezza internazionale, a livello europeo ha tendenzialmente tenuto un occhio verso Parigi e Berlino, mentre sul Mediterraneo ha raramente cercato sortite individuali o leadership su iniziative specifiche. La stessa idea è espressa dal concetto utilizzato da alcuni autori di "followership" come strategia per far parte della comunità internazionale e preservare o migliorare il proprio status.²⁴

Nel corso degli scorsi decenni, qualche eccezione è stata rappresentata dalla "diplomazia ibrida", un'azione sinergica tra istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile, com'è stato con la Comunità di Sant'Egidio per il processo di pace in Mozambico o il caso della libertà di religione o della Corte Penale Internazionale.²⁵ Nel complesso, l'Italia ha sempre dovuto fare della diplomazia la sua arma più raffinata e ha prediletto approcci multilaterali nella sfera internazionale e ciò l'ha resa nella storia del dopoguerra una potenza più votata a perseguire la via della pace e dell'armonia tra le nazioni che a aprire conflitti internazionali (per quanto abbia contribuito agli interventi militari svolti in ambito NATO). Inoltre, va notata anche una progressiva diramazione tra gli interessi politici e gli interessi economico-commerciali internazionali, con un'attenzione quasi esclusiva per i secondi.²⁶ Per questo, "la pace è nell'interesse italiano che commercia con tutte le regioni del mondo".²⁷

²⁴ Andrea Carati & Andrea Locatelli, "Cui prodest? Italy's questionable involvement in multilateral military operations amid ethical concerns and national interest", *International Peacekeeping*, 24:1, 2017.

²⁵ Raffaele Marchetti, *La diplomazia ibrida italiana. Come il governo e la società civile cambiano il mondo insieme*, Mondadori, 2017.

²⁶ Emanuele Russo, "Una Penna Spuntata", *Human Security*, n. 12, 2020.

²⁷ AP, intervista di ricerca n. 10, 15 feb. 2022.

Oltre ad agire principalmente come un gregario per ragioni strategiche, l'Italia tende anche a delegare in termini di policy, com'è ben visibile nel quadro della cooperazione internazionale. **L'Italia, infatti, ha storicamente lasciato un'ampia fetta delle risorse destinate alla cooperazione al multilaterale** – cioè, di fatto, destinando risorse alle organizzazioni e agenzie internazionali – e tenendo una parte minore per la cooperazione bilaterale, cioè per il rapporto diretto con i singoli paesi a basso/medio reddito. In media, tra il 2010 e il 2019 l'Italia ha diretto il 62% del suo aiuto pubblico allo sviluppo a istituzioni multilaterali (68% nel 2019).²⁸ Questa tendenza era su percentuali più spiccate e si è progressivamente ridotta, ma rimane accentuata rispetto ad altri paesi OECD.

Nel complesso, considerato che è un paese del G7 e uno dei sei fondatori dell'UE, l'Italia emerge come un attore che in politica estera si muove al di sotto delle proprie possibilità in alcuni ambiti come la cooperazione internazionale e la mediazione. La politica estera italiana su prevenzione dei conflitti e peacebuilding va quindi valutata in questo quadro anche a partire da alcuni elementi chiave della politica di cooperazione internazionale.

La legge “generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo” (L. 125/2014) chiarisce dal primo articolo che l'espressione “cooperazione allo sviluppo” è una sintesi di “cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace”²⁹. Inoltre, fa subito riferimento all'art. 11 della Costituzione e include tra gli obiettivi fondamentali “prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche”.³⁰ Nell'ordinamento italiano, quindi, il lavoro per la pace è una componente fondante e necessaria del quadro normativo sulla cooperazione allo sviluppo.

Il *Documento triennale di programmazione* del MAECI conferma questa linea all'interno della propria visione: “ha come orizzonte di riferimento l'Agenda 2030 e i suoi pilastri Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partenariati”. Lo stesso nell'azione di cooperazione bilaterale, anche a rafforzamento dei partenariati politici e solidali che vivificano le relazioni internazionali a beneficio reciproco e a sostegno dei processi di pace e nella programmazione: “l'Obiettivo di sviluppo sostenibile 16 continuerà a costituire una priorità per la Cooperazione Italiana” e “nel triennio l'Italia assicurerà il proprio contributo a programmi mirati a sostenere i processi di ricostruzione, stabilizzazione civile e peace-building”.³¹

²⁸ OCSE-DAC, [Creditor Reporting System \(CRS\)](#)

²⁹ Nella prima pagina il testo enuncia: “La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, di seguito denominata «cooperazione allo sviluppo», [Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo](#), 11 agosto 2014.

³⁰ *Ibid.*, art. 2 c. 3

³¹ MAECI, [Cooperazione internazionale per lo sviluppo. Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2021-2023](#), 2021, p. 9, 22 e 23.

I Piani d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza

Un tema sul quale l'Italia s'impegna già da tempo è quello dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza. L'Agenda fu creata nel 2000 con l'adozione, da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, della risoluzione 1325, la quale mirava a rafforzare le azioni degli stati nel proteggere le donne e nel promuovere la loro partecipazione all'interno di processi decisionali, in particolare su pace e sicurezza. Nel corso degli anni successivi all'adozione della risoluzione, lo strumento principale per l'implementazione dell'Agenda è diventato il piano nazionale d'azione (PAN). A oggi, 98 paesi nel mondo hanno adottato un PAN su Donne, Pace e Sicurezza³².

L'Italia ha adottato il suo primo PAN nel 2010, e poi nel 2014, 2016 e, infine, nel 2020. Quest'ultimo, il quarto, rimarrà in vigore fino al 2024. Tutti i piani hanno mantenuto nel corso degli anni una struttura costante, con obiettivi allineati agli impegni presi nel contesto della risoluzione 1325, ed una particolare attenzione alla partecipazione delle donne nelle forze armate, incluso nelle missioni di *peacekeeping* a cui l'Italia contribuisce regolarmente.

La preparazione e il monitoraggio del piano è di competenza del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), all'interno del MAECI, che coordina le attività relative al PAN attraverso un tavolo di lavoro permanente. Questo meccanismo include rappresentanti dei ministeri competenti, tra cui primeggiano il MAECI e il Ministero per la Difesa, e rappresentanti dal mondo della società civile. Questo ha permesso scambi abbastanza regolari e l'introduzione di elementi nuovi, per esempio nei riferimenti al protagonismo delle donne nei processi di mediazione, tema che è stato integrato e allargato nel passaggio da un piano a quello successivo.

MAECI e AICS: il peacebuilding non è (ancora) istituzionale

Mentre il quadro normativo italiano su peacebuilding e prevenzione dei conflitti dimostra una certa organicità, non si può dire la stessa cosa delle infrastrutture istituzionali. **Il MAECI, infatti, non ha direzioni, uffici o task force dedicati al peacebuilding.** Un ufficio con questo focus potrebbe avere varie collocazioni, come presso la Direzione Generale (DG) per gli Affari Politici e di Sicurezza o all'interno

³² [National Actions Plans: At a Glance](#), Women International League for Peace and Freedom (WILPF).

della DG per la Cooperazione allo Sviluppo, ma nessuna ha desk dedicati o anche solo figure specializzate.

Se in paesi come la Svezia e la Germania vi sono figure centralizzate, al MAECI l'eventuale lavoro su peacebuilding e prevenzione dei conflitti violenti è decentrata in quanto le singole attività ricadono nelle sfere di competenza degli uffici territoriali. In questo senso, vi è uno svantaggio comparativo a inserire il peacebuilding in un quadro informale. Quindi, per esempio, nelle riunioni europee dei focal point su vari aspetti tematici (ad esempio, riforma del settore della sicurezza, mediazione e de-radicalizzazione) spesso contribuiscono solo i funzionari degli uffici territoriali, con evidenti limiti in termini di competenze specifiche. Questo ha un limite anche sulla partecipazione dell'Italia all'European Institute for Peace (EIP)³³, del quale è fondatore e donatore.³⁴

Secondo di diversi analisti e ricercatori, il contesto “pace e sicurezza” appare dominato dal Ministero della Difesa. La cooperazione allo sviluppo è presente, per quanto con impostazioni e approcci limitati. Rimane tagliata fuori una visione del settore più da “Esteri” che si declina in molteplici competenze e strumenti operativi, tra i quali quelli del peacebuilding.³⁵ Davanti a scenari complessi e non intuitivi come l'Afghanistan e il Sahel, i funzionari del MAECI rischiano di non trovare gli strumenti adeguati e finiscono per lasciare la palla solo nel campo della Difesa e per accodarsi alla cooperazione multilaterale su ambiti tradizioni dello sviluppo e dell'umanitario. Nel complesso, non ne può che derivare che “l'Italia è sempre stata restia a essere *penholder* e prendere la guida di qualsiasi dossier internazionale e di *conflict resolution*.”³⁶

Una struttura specifica per il peacebuilding non è presente neanche all'interno dell'AICS, ma questo ambito fa riferimento all'Unità emergenza e stati fragili. Secondo fonti AICS, l'Agenzia è stata lungimirante a considerare che crisi e conflitti siano affrontati non solo da una prospettiva emergenziale, ma anche di sviluppo. L'Unità lavora in stretto coordinamento con chi segue la programmazione in stati fragili e in stretto contatto con le sedi estere.³⁷ Il lavoro dell'Unità emerge quindi come in grado di collegare in modo efficace la dimensione umanitaria e d'emergenza a quella di sviluppo, mentre il nesso “pace” appare più in secondo piano. Il lavoro in contesti di fragilità viene inoltre inteso come collegato alla marginalizzazione e al sostegno delle categorie più vulnerabili (donne, bambini, disabili, ecc.) in linea con l'impostazione della Banca Mondiale.³⁸ In linea con le direttive OECD-DAC, l'AICS riconosce l'importanza dell'approccio *Do No Harm*, mentre il peacebuilding viene inteso principalmente come un

³³ L'[European Institute of Peace](#) è un istituto indipendente fondato nel 2014 da otto governi europei tra i quali l'Italia.

³⁴ AP, intervista di ricerca n. 5, 1 feb. 2022.

³⁵ AP, intervista di ricerca n. 3, 22 dic. 2021.

³⁶ AP, intervista di ricerca n. 9, 11 feb. 2022.

³⁷ AP, intervista di ricerca n. 4, 31 gen. 2022.

³⁸ United Nations; World Bank. 2018. [Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict](#). World Bank, 2018.

lavoro più indiretto sulla pace “nel senso di cooperazione, riconciliazione, lavoro comunitario, lavoro con le istituzioni”³⁹

Sia per il MAECI, sia per l’AICS, la prevenzione dei conflitti violenti e l’allarme preventivo non sono funzioni da svolgere direttamente. Per alcune fonti del MAECI, la prevenzione dei conflitti violenti e l’allarme preventivo si prendono informazioni da OSCE e UE ed eventualmente dall’intelligence.⁴⁰ Infatti, “early warning al momento è affidato al piano europeo, che è avanzato, non c’è un esercizio italiano su questo frangente”.⁴¹ Per l’AICS, non li riguarda molto, solo di riflesso e mentre “l’AICS si occupa di cooperazione, il Ministero si occupa della parte diplomatica”. Un approccio molto diverso da quello, per esempio della Germania che nel 2017 ha pubblicato le “Linee guida per prevenire le crisi, risolvere i conflitti, costruire la pace” un testo di 160 pagine al quale due anni dopo ha fatto seguito un Manuale operativo interministeriale” sullo stesso ambito.⁴²

La mancanza di uno spazio per la prevenzione dei conflitti è confermata anche da fonti politiche: “pochi credono alla possibilità di prevenire conflitti. C’è molto margine per migliorare”.⁴³ Gran parte delle missioni internazionali sono viste come “di monitoraggio” o “Takuba, le missioni Nazioni Unite in Libia e Corno d’Africa sono più presenza mirata per sapere cosa succede più che prevenire” lasciano la prevenzione soltanto all’ambito diplomatico e politico, come in Iraq.⁴⁴

Nel complesso, alla cooperazione italiana manca una visione complessiva e di lungo periodo su strategie e strumenti da sviluppare. È emblematico che il *Documento triennale di programmazione e di Indirizzo (DTPI)* della cooperazione internazionale ratifichi lo status quo più che pianificare evoluzioni. Come presentato dall’OCSE-DAC, “l’obbligo legale di presentare ogni anno un nuovo DTPI compromette il valore strategico del documento come quadro di riferimento sul medio termine. Ai soggetti interessati non risulta chiaro fino a che punto le indicazioni fornite per ogni periodo triennale siano certe. [...] Il valore strategico limitato non rende giustizia al processo consultivo e all’ingente mole di lavoro necessari all’elaborazione dei documenti triennali di programmazione.”⁴⁵ La programmazione nel medio periodo è quindi una “fotografia conservativa di quello che è stato fatto”. Si tende a non cambiare molto come procedure e standard internazionali, ma a seguire le indicazioni del referente politico che è “punto di sintesi”.⁴⁶

³⁹ AP, intervista di ricerca n. 4, 31 gen. 2022.

⁴⁰ AP, intervista di ricerca n. 11, 15 feb. 2022.

⁴¹ AP, intervista di ricerca n. 5, 1 feb. 2022.

⁴² The Federal Government, [Federal Government of Germany Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace](#), June 2017; e [Operations Manual Interministerial Approach to Preventing Crises, Resolving Conflicts and Building Peace](#), July 2019.

⁴³ AP, intervista di ricerca n. 3, 25 gen. 2022.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ OCSE-DAC, [Peer Review dell’OCSE sulla cooperazione allo sviluppo: Italia 2019](#), maggio 2020, p. 43.

⁴⁶ AP, intervista di ricerca n. 10, 15 feb. 2022.

In questo quadro di mancanza di programmazione, nuovi approcci e strumenti possono incontrare notevoli difficoltà a emergere. Mentre l'AICS cerca di recepire e integrare alcuni aspetti tecnici innovativi a beneficio della trasparenza e dell'efficienza – ma con ancora timori e limiti sul “nesso pace” – la DG Cooperazione allo Sviluppo non si attiva su aspetti come il peacebuilding se non è considerato una priorità dal Viceministro con delega alla cooperazione. Alcuni cambiamenti interni, come gli auditor interni, sono arrivati perché richiesti dalle organizzazioni internazionali o da Bruxelles, ma sono limitati ad aspetti gestionali.⁴⁷ Inoltre, alcuni aspetti pratici di gestione non hanno favorito l'innovazione, come il fatto che la DGCS a lungo non ha avuto un budget proprio dedicato, ora presente per spese come la valutazione e la comunicazione. Un altro limite è in termini di innovazione non c'è un dibattito esterno che potrebbe favorire nuove idee e approcci.⁴⁸ La DGCS non sembra adottare un approccio di *Do No Harm* e conflict sensitivity. Nel complesso, si ritiene che le competenze del corpo diplomatico siano sufficienti ad applicare un approccio sensibile ai conflitti in ambito cooperazione allo sviluppo.⁴⁹

L'assenza di un ufficio o task force dedicato al peacebuilding viene percepito da alcuni funzionari del MAECI come un limite strutturale sul quale il Ministero dovrebbe interrogarsi.⁵⁰ Nella DG Affari Politici per esempio c'è anche rammarico che il peacebuilding non sia uno dei *core business* dell'unità, e lo si vorrebbe sviluppare maggiormente, soprattutto in proiezione europea e inserendolo in una logica di approccio integrato: “Serve trovare un forum per discutere di peacebuilding. Al momento c'è un raggruppamento informale sul peacebuilding con riunioni periodiche in cui ci si possono scambiare esperienze e idee su progetti. [...] Importante fare fronte a queste carenze strutturali”.⁵¹ Questi limiti hanno ripercussioni anche sulla proiezione europea. Gli scambi interni tra DGCS e DGAP su NDCI, per esempio, sono molto limitati.

Per altri diplomatici, invece, non ce n'è necessariamente bisogno. Per esempio, per la mediazione è sufficiente l'apparato diplomatico.⁵² L'Italia può anche occasionalmente sostenere meccanismi di dialogo su diritti umani, democrazia o sostenere mediazioni *track two* (mediazione di secondo livello tra attori non statali) come quella della Comunità di Sant'Egidio, ma non rappresenta un obiettivo programmatico. Non vi è quindi la percezione – o almeno non c'è una sufficiente elaborazione – che il personale dedicato a questi temi e il supporto di esperti possa rappresentare un valore aggiunto.

Infine, il rapporto tra MAECI (e DGCS in particolare) e AICS rimane complesso e non sempre basato su meccanismi di complementarità e mutua fiducia. Da una parte, la DGCS ritiene che l'AICS presenti dei

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ AP, intervista di ricerca n. 5, 1 feb. 2022.

⁵¹ Ibidem.

⁵² AP, intervista di ricerca n. 11, 15 feb. 2022.

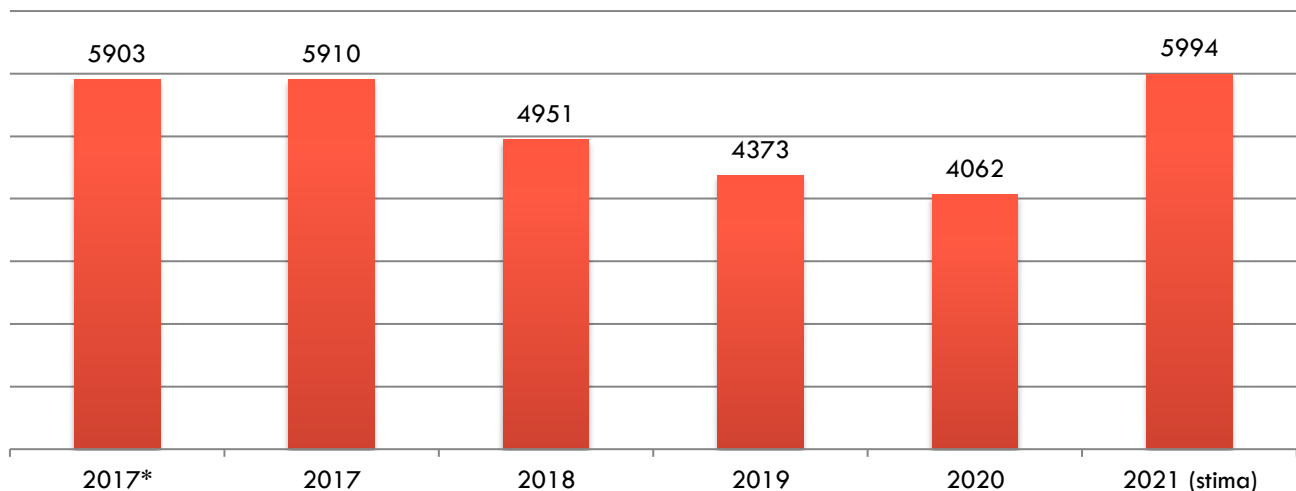
limiti in termini di competenze politiche e di visione d'insieme. Mentre all'Agenzia, la Direzione Generale appare spesso lontana dalle pratiche della cooperazione e dagli standard internazionali. Questa divisione lungo il piazzale della Farnesina non può che rappresentare un freno per il sistema della cooperazione italiana nelle sue varie declinazioni, inclusa la costruzione della pace.

FINANZIAMENTI PER IL PEACEBUILDING

L'Italia destina oltre due terzi del proprio aiuto pubblico allo sviluppo a istituzioni multilaterali. Se da un lato questa scelta è un segno di fiducia nel sistema internazionale, dall'altro è dovuta sia alla mancanza di pianificazione a lungo termine, sia a limiti gestionali interni al MAECI, come problemi anche amministrativi e contabili di spesa.⁵³

Nel complesso, per quanto riguarda i finanziamenti generali per l'aiuto pubblico allo sviluppo, l'Italia è il decimo contributore globale con circa 4,1 miliardi di euro. Il contributo è diminuito del 31% dal 2017 al 2020 attestandosi allo 0,22% del PIL. La priorità strategica è la gestione delle migrazioni nel Mediterraneo, anche se a partire dal 2020 l'Italia ha investito in misure multilaterali di contrasto alla pandemia come *Gavi, the Vaccine Alliance*.⁵⁴

Figura 2. Aiuti allo sviluppo, flusso totale (in milioni di dollari)⁵⁵



Fonte: Dati OECD-DAC rielaborati da DonorTracker.org.

A fine 2021, la Viceministra Sereni ha rilanciato un trend di crescita dell'aiuto pubblico allo sviluppo che lo proietteranno allo 0,24% del PIL nel 2023 e allo 0,27 nel 2026 e che dovrebbe vedere aumentare

⁵³ AP, intervista di ricerca n. 10, 15 feb. 2022.

⁵⁴ Dati e immagine sono ricavati da <https://donortracker.org/country/italy>

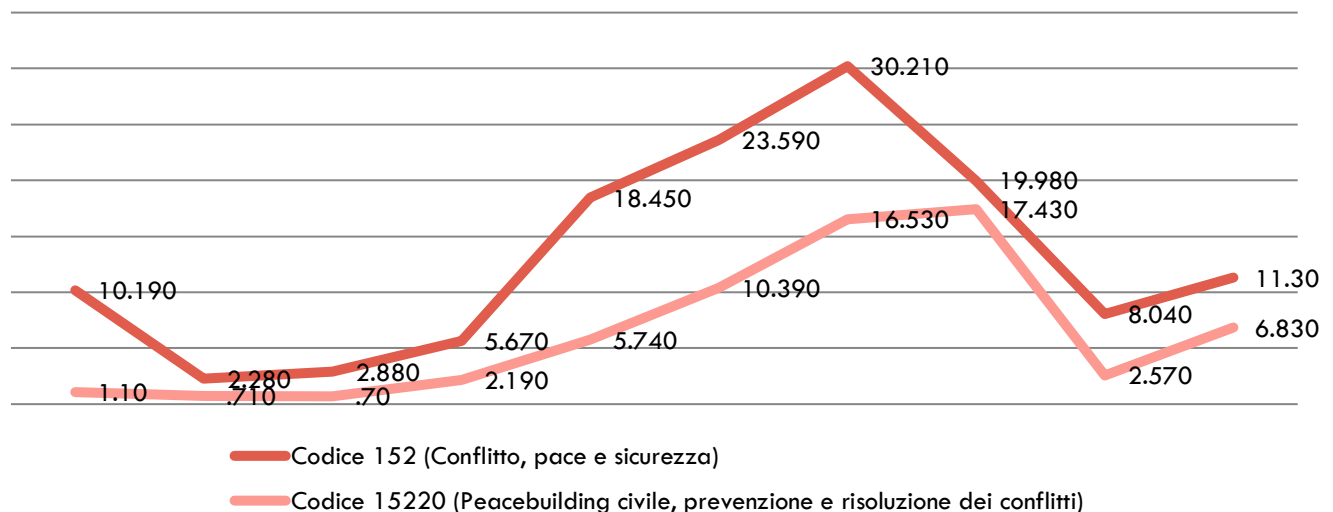
⁵⁵ Nel 2017, gli aiuti allo sviluppo erano ancora calcolati usando un metodo basato sul flusso di cassa, da allora sostituito.

anche le risorse per il canale bilaterale.⁵⁶ Un'inversione di tendenza, anche se minima, che andrà confermata dalle leggi di bilancio annuali.

Per quanto riguarda il peacebuilding, il totale della categoria OCSE-DAC "Conflitto, pace e sicurezza" (codice 152) varia considerevolmente di anno in anno. Tra il 2012 e il 2019, quindi, la spesa ha avuto una forbice tra i 2.210 milioni di dollari del 2012 e i 29.268 del 2017. In termini percentuali, le cifre rimangono sotto l'1% del contributo italiano, cifre simili se scorporate sul bilaterale.⁵⁷

Se si prende in considerazione il sotto-codice OCSE-DAC 15220 "peacebuilding civile, prevenzione e risoluzione dei conflitti"⁵⁸ le cifre dal 2012 al 2019 variano tra i quasi 700 mila dollari del 2014 agli oltre 16 milioni del 2018 (di cui oltre 11 milioni per la missione OSCE in Ucraina).⁵⁹

Figura 3. Aiuti allo sviluppo dall'Italia, codici 152 e 15220 (in milioni di dollari)



Fonte: Dati OECD-DAC

Prendendo in esame i canali attraverso i quali sono implementati i finanziamenti, la maggior parte passa attraverso organizzazioni multilaterali. Alla voce "ONG e società civile" le cifre si abbassano vistosamente e nell'arco 2012-19 vanno dai 142 mila dollari del 2012 ai 778 mila dollari del 2016.

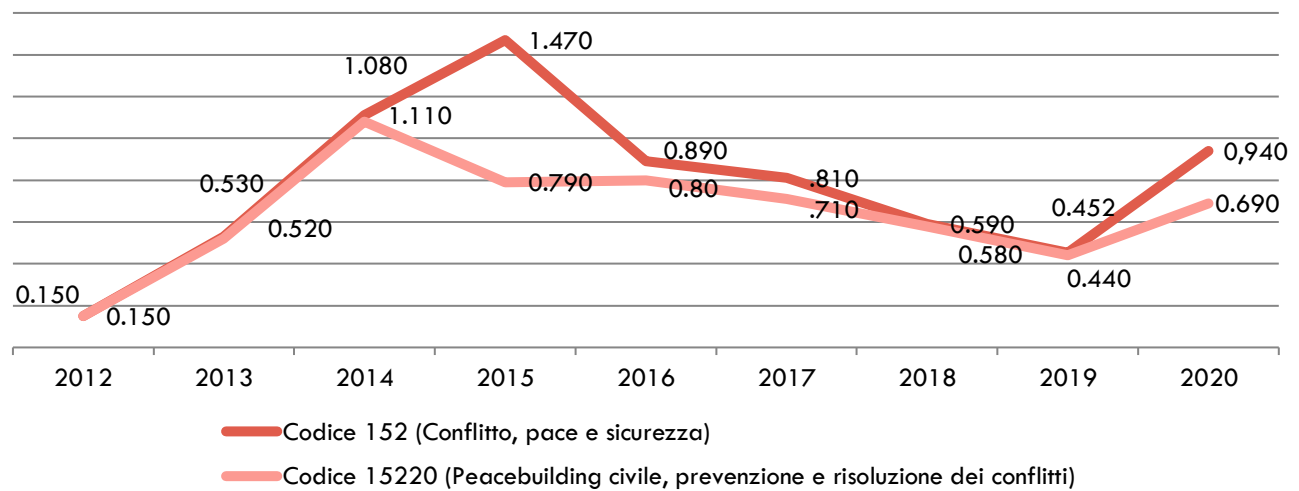
⁵⁶ Openpolis, [Le prospettive della cooperazione e la legge di bilancio 2022](#), 7 Gennaio 2022

⁵⁷ OCSE-DAC, [Creditor Reporting System \(CRS\)](#)

⁵⁸ Comprende il sostegno alle attività civili relative al peacebuilding, alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti, compreso il rafforzamento delle capacità, il monitoraggio, il dialogo e lo scambio di informazioni e la partecipazione bilaterale a missioni civili internazionali di pace e contributi a fondi o commissioni civili per la pace.

⁵⁹ OCSE-DAC, [Creditor Reporting System \(CRS\)](#)

Figura 4. Aiuti allo sviluppo dall'Italia solo verso ONG, codici 152 e 15220 (in milioni di dollari)



Fonte: Dati OECD-DAC

Il contributo dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano per il peacebuilding e la prevenzione dei conflitti violenti risulta quindi estremamente limitato, incostante e canalizzato principalmente attraverso organizzazioni internazionali, mentre ai soggetti non-governativi vengono destinate cifre marginali.

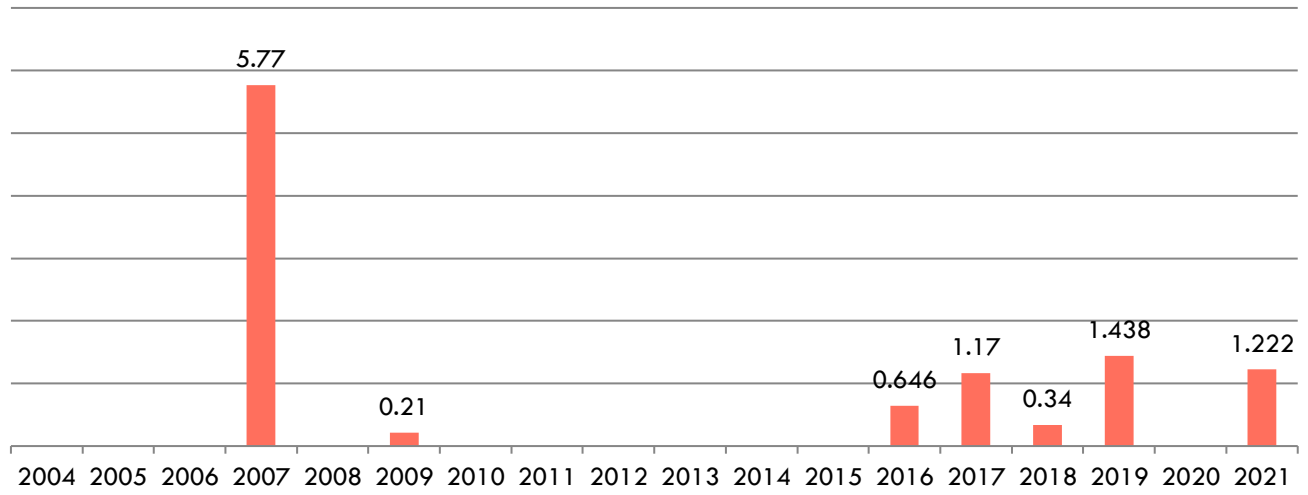
L'Italia e il Fondo per il Peacebuilding delle Nazioni Unite

Il Fondo per il Peacebuilding delle Nazioni Unite (*UN Secretary-General's Peacebuilding Fund, PBF*) è stato creato nel 2006 come lo strumento dell'organizzazione per sostenere la pace in paesi contrassegnate da conflitti violenti o in situazioni a rischio. Nel 2021, l'Italia ha contribuito al fondo con oltre 1 milione e 111 mila euro. Il fondo consta, per il 2022, di circa 100 milioni di euro, in netta diminuzione rispetto ai circa 160 milioni di euro del 2020 e del 2021. L'Italia è il 19esimo contributore al fondo, su 45 paesi donatori⁶⁰. Dopo un picco nel 2007 e un successivo disimpegno dalle donazioni, l'Italia ha ripreso a contribuire al fondo a partire dal 2016 (vedi figura 5). Come sostenuto da una fonte istituzionale in relazione alle variazioni nei finanziamenti al fondo, "è una caratteristica del nostro paese cambiare direzione".⁶¹ Altre fonti hanno messo in relazione l'aumento di spesa dell'Italia a obiettivi mirati rispetto a cariche e ruoli di Roma nel sistema Nazioni Unite.⁶²

⁶⁰ I dati sui donatori del UN Peacebuilding Fund sono tratti da www.un.org/peacebuilding.

⁶¹ AP, intervista di ricerca n. 11, 15 feb. 2022.

⁶² AP, intervista di ricerca n. 6, 3 feb. 2022.

Figura 5: Contributi dell'Italia al Fondo delle Nazioni Unite per il Peacebuilding (milioni di dollari)

Fonte: Dati del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo.

MISSIONI INTERNAZIONALI

L'analisi delle missioni internazionali attualmente in corso, e dei contributi alle azioni di peacebuilding delle principali organizzazioni internazionali, rivela elementi interessanti sulle scelte strategiche della politica estera italiana, anche in riferimento all'evoluzione negli ultimi anni dell'impegno militare e finanziario, e in ottica comparata con i principali partner europei e internazionali in ambito ONU e OSCE. Nel complesso, le ricerche sulle missioni italiane tratteggiano un "modello italiano" di intervento basato su alcune caratteristiche ricorrenti come la netta predominanza dell'impegno multilaterale, lo scarso livello di informazioni sulle aree di intervento, il basso profilo militare (incentrato spesso sull'addestramento) e un sistema bipartisan parlamentare alle missioni.⁶³

I dati sulle missioni internazionali fanno riferimento alle missioni approvate per l'anno 2021 dal cosiddetto Decreto Missioni (Decreto),⁶⁴ e si fondano sulle relazioni tecniche e analitiche pubblicate contestualmente e relative al 2020 (Relazione Analitica).⁶⁵ Nell'esaminare gli elementi principali del decreto missioni, è importante premettere che **l'approvazione dei provvedimenti legati alle missioni avviene ogni anno con un rilevante e anomalo ritardo che non consente un regolare svolgimento del dibattito parlamentare**. Inoltre, non vi è uno scambio informato su dati e analisi, ma un veloce dibattito legato soprattutto ad aspetti mediaticamente più importanti (come sulla missione in Libia nel 2021). Tali criticità sono segnalate da diverse categorie di informatori, parlamentari⁶⁶ ed accademici⁶⁷, e riportato anche nella Relazione Analitica,⁶⁸ in quanto i tempi ristretti impediscono un confronto tra le forze politiche che contribuirebbe ad arricchire il tema, di indirizzo della politica estera, sia in termini di contenuti sia di legittimità democratica.

Dopo aver segnalato la necessità di ottimizzazione delle risorse sul campo a causa dell'emergenza pandemica, la Relazione Analitica indica gli obiettivi delle missioni del 2021 come "la stabilizzazione delle crisi in atto, la gestione ordinata dei processi di transizione ed il sostegno ad agende riformiste

⁶³ Fabrizio Coticchia, Francesco N. Moro, *Adapt, Improvise, Overcome? The Transformation of Italian Armed Forces*, Routledge, 2015.

⁶⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, [Doc. XXV n. 4 - Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali](#) (Articolo 2, comma 2, della legge 21 luglio 2016, n. 145), 17 giugno 2021.

⁶⁵ Doc. XXVI n. 4, "Relazione analitica sulle missioni internazionali delle Forze armate e delle Forze di polizia, nonché sugli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione", (Articolo 3, comma 1, della legge 21 luglio 2016, n. 145), 30 giugno 2021. (Relazione Analitica).

⁶⁶ AP, intervista di ricerca n. 9, 11 feb. 2022.

⁶⁷ AP, intervista di ricerca n. 7, 10 feb. 2022.

⁶⁸ Camera dei Deputati, [Relazione delle Commissioni III \(Affari Esteri e Comunitari\) e IV \(Difesa\)](#), 14 luglio 2021. "Si deve evidenziare criticamente il ritardo con il quale la Deliberazione è nuovamente sottoposta all'esame ed all'autorizzazione parlamentare, con il rischio di vanificare l'efficacia del rapporto Parlamento-Governo nella definizione dei prioritari indirizzi di politica estera, di cui la partecipazione alle missioni internazionali costituisce una direttrice fondamentale che – grazie all'interazione virtuosa tra leva diplomatica, strumento militare e interventi di cooperazione allo sviluppo – consente al nostro Paese di salvaguardare l'interesse nazionale e promuovere la stabilizzazione e il rafforzamento del dialogo attraverso un approccio multilaterale".

inclusive” e come fine ultimo individua e stabilisce una priorità geografica: “il contrasto al terrorismo e la stabilizzazione dell'area del Mediterraneo allargato”. Quest'ultima regione è definita come insieme dei paesi dell'Unione Europea, i Balcani, il Mar Nero, il Nord Africa e il Medio Oriente.

Il Mediterraneo è uno dei lati del triplo cerchio di politica estera, in cui si inseriscono l'UE, sotto la cui egida l'Italia è impegnata in 12 missioni,⁶⁹ e l'Alleanza Atlantica, con nove missioni che vedono la partecipazione diretta da parte dell'Italia⁷⁰. Relativamente a quest'ultima, la ricerca mostra un impatto del progressivo disimpegno da parte degli Stati Uniti dalla guida diretta di missioni internazionali, circostanza che lascia la possibilità e la responsabilità all'Italia di ricoprire un ruolo di maggiore indirizzo politico e strategico all'interno delle missioni stesse.⁷¹ Complessivamente, il triplo cerchio atlantico/europeo/mediterraneo rientra nell'approccio di multilateralismo che contraddistingue la politica estera italiana, con il riconoscimento delle Nazioni Unite come “il riferimento principale di legittimazione per le questioni di sicurezza internazionale”⁷² e con la partecipazione a cinque missioni ONU.⁷³ Con 900 unità dispiegate, l'Italia è (al dicembre 2021) il 23esimo contribuente alle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite.⁷⁴ Le nuove missioni autorizzate nel 2021 sono cinque:

- Operazione UNSOM United Nations Assistance Mission in Somalia;
- Operazione EMASOH nello Stretto di Hormuz;
- Operazione "Emergenza Cedri" in Libano;
- Missione EUBAM LIBYA European Union Border Assistance Mission in Libya;
- Missione EUAM Ukraine European Union Advisory Mission Ukraine.⁷⁵

Come cifre complessive, il numero massimo di contingenti delle Forze Armate impiegati nelle operazioni è di 9.255 (in crescita rispetto all'anno precedente: nel 2020 erano 7.488) e la consistenza media è pari a 6.461 unità (nel 2020 era di 6 mila unità). Il fabbisogno finanziario è di oltre 1 miliardo 245 milioni di euro, anch'esso in crescita rispetto al 2020 (quando era di oltre 1 miliardo e 113 milioni di euro). Come tendenza degli ultimi anni, a partire dal 2004, si osserva che il picco minimo di impegno sia in

⁶⁹ Oceano Indiano – EUNAVFOR Somalia – Op. "Atalanta", Mali - EUTM, Somalia - EUTM, Somalia - EUCAP, Mediterraneo Centrale - Joint Operation Themis, Mali - EUCAP Sahel, Bosnia Erzegovina - EUFOR - ALTHEA, Repubblica Centrafricana - EUTM RCA, European Union Advisory Mission (EUAM) IRAQ, Kosovo - EULEX, EUNAVFOR MED – Operazione Irini, European Maritime Awareness - Stretto di Hormuz (EMASOH).

⁷⁰ Bosnia Erzegovina - NATO HQ Sarajevo, Romania - Operazione eAP Area South, Mar Mediterraneo - Sea Guardian, Iraq - NATO Mission Iraq, Fyrom - NATO Liaison Office Skopje, Kosovo - KFOR - Joint Enterprise, Serbia – NATO Military Liaison Office Belgrade, Lettonia – eFP Operazione "Baltic Guardian", Mar Mediterraneo - NATO Standing Naval Forces.

⁷¹ AP, intervista di ricerca n. 3, 25 gen. 2022.

⁷² Relazione Analitica, p. 165.

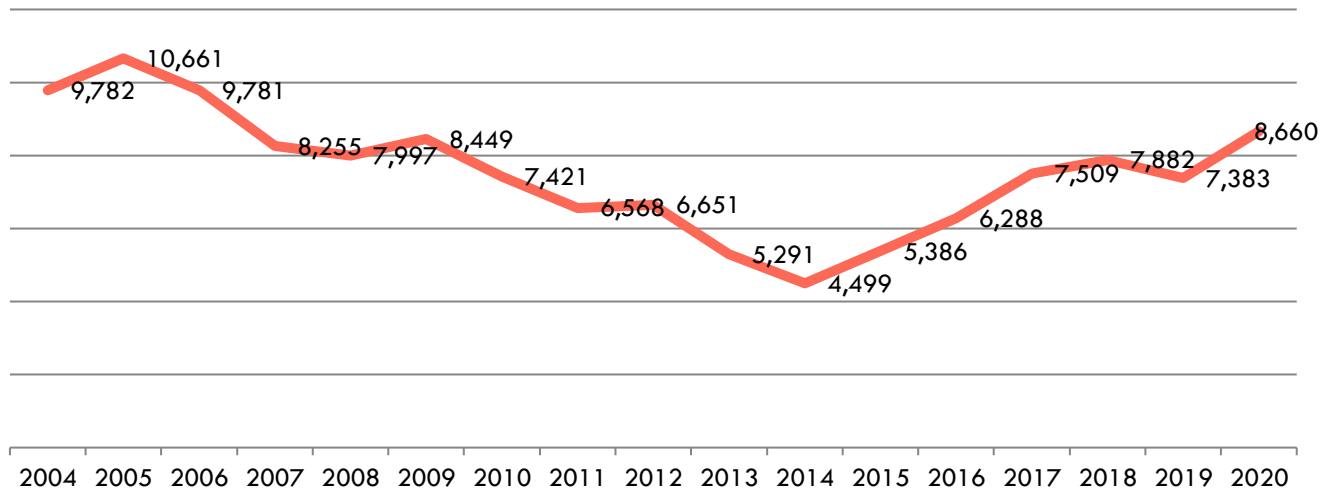
⁷³ Mali - MINUSMA, Libano - UNIFIL, Repubblica di Cipro - UNFICYP, India/Pakistan - UNMOGIP, Sahara Occidentale - MINURSO

⁷⁴ ONU, [Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking](#), Dicembre 2021.

⁷⁵ Camera dei Deputati, documentazione parlamentare, [“Le missioni internazionali autorizzate e prorogate nel 2021”](#), 1° ottobre 2021.

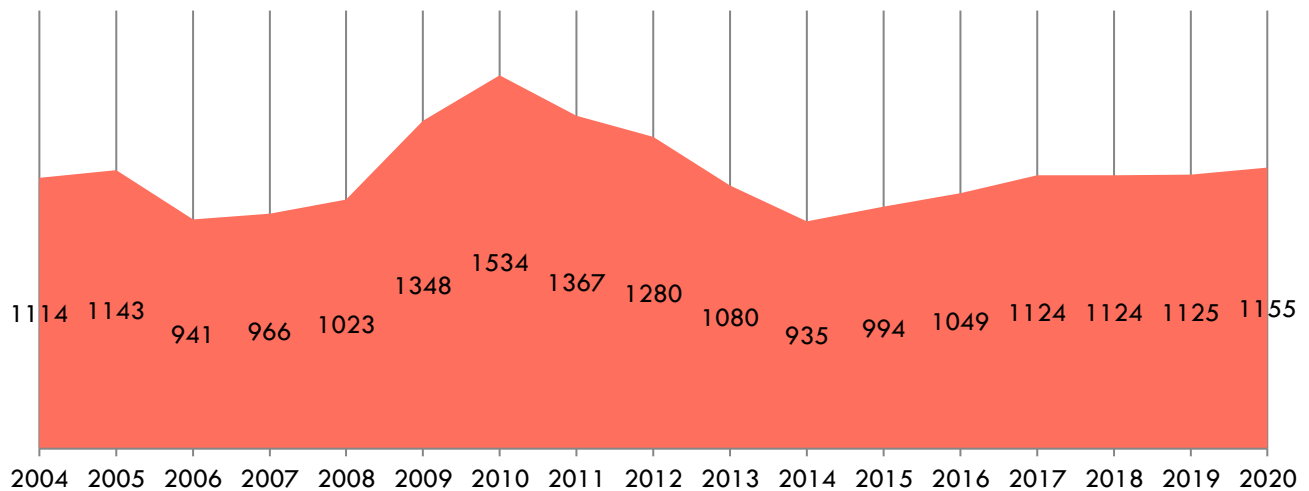
termini finanziari che di contingenti si è avuto nel 2014. Da allora in avanti, si osserva una graduale crescita della spesa autorizzata e di unità di personale militare dispiegato.⁷⁶

Figura 6: Numero di personale militare italiano nelle missioni internazionali



Fonte: Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Documentazione e Ricerche "Le missioni internazionali: tabelle e grafici 2004-2020", n. 116, 31 luglio 2020.

Figura 7: Spesa autorizzata per la partecipazione italiana a missioni internazionali (milioni di euro)



Fonte: Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Documentazione e Ricerche "Le missioni internazionali: tabelle e grafici 2004-2020", n. 116, 31 luglio 2020.

Infine, il Decreto fa emergere altri due aspetti direttamente collegati al peacebuilding dell'Italia. Il primo riguarda la componente di spesa del Ministero della Difesa per le missioni che può essere considerata

⁷⁶ I grafici sono tratti da Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Documentazione e Ricerche "Le missioni internazionali: tabelle e grafici 2004-2020", n. 116, 31 luglio 2020.

aiuto pubblico allo sviluppo secondo i criteri OCSE-DAC. In pratica, si tratta di piccoli progetti o attività implementati all'interno delle missioni. L'impegno economico in questo ambito è del tutto marginale – poco più di 2 milioni di euro nel 2019⁷⁷, in gran parte dedicate a UNIFIL in Libano – e svolge primariamente la funzione di costruzione di fiducia con la popolazione locale rispetto alle attività principali delle missioni. Per quanto quindi a volte queste attività sono confuse con il peacebuilding della società civile, esse svolgono un ruolo in parte simile, ma ancorato agli obiettivi delle missioni.

Il secondo riguarda il ruolo importante per il peacebuilding in Italia rappresentato da alcuni riferimenti e orientamenti legislativi presenti nel Decreto del 2021. In primo luogo viene ricordata la centralità delle società civili locali e internazionali nei processi di pace:

*“nell’ambito dello sforzo profuso negli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, all’interno delle iniziative di cooperazione allo sviluppo e di sminamento umanitario, è strategico per il nostro Paese destinare una parte dei fondi agli enti multilaterali ma anche alle organizzazioni non governative italiane, coinvolgendo le loro reti e rappresentanze, al fine di sostenere il sistema di rapporti costruiti con le comunità locali e la loro conoscenza della realtà in loco”.*⁷⁸

Poi, viene ricordato il ruolo della risoluzione n. 1325 e seguenti delle Nazioni Unite su ‘Donne, Pace e Sicurezza’⁷⁹ e la risoluzione n. 2250 su ‘Giovani, Pace e Sicurezza’⁷⁹.

Infine viene messo in luce come sia “importante valorizzare lo strumento del peace building civile, valutando per il futuro uno stanziamento ad hoc, anche tenuto conto di quanto previsto dalla legge 11 agosto 2014, n. 125”⁸⁰. L’idea di uno stanziamento ad hoc nel è quindi presentato come un passaggio concreto da sviluppare nel quadro del Decreto Missioni.

La missione italiana in Libano

La presenza italiana in Libano nell’ambito della missione ONU UNIFIL rappresenta un contributo di successo a guida italiana nel quadro multilaterale delle Nazioni Unite con diversi elementi di cooperazione civile-militare e di mediazione.

⁷⁷ MAECI, [Relazione Annuale sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo 2019](#), 2021. p. 3.

⁷⁸ Camera dei Deputati, [Relazione delle Commissioni III \(Affari Esteri e Comunitari\) e IV \(Difesa\)](#), 14 luglio 2021

⁷⁹ Ibid, p. 4.

⁸⁰ Ibid, p. 7-8

La missione UNIFIL si basa sulla Risoluzione 425 adottata il 19 marzo 1978, ed è stata come “seconda fase” rilanciata nell’estate del 2006 in seguito agli scontri tra l’esercito israeliano ed Hezbollah. Dal 2006, l’Italia ha avuto per quattro volte la guida della Missione.

All’interno della missione, infatti, si svolgono attività CIMIC (*Civil Military Cooperation*) che includono componenti e soggetti non militari sul territorio in attività di supporto agli obiettivi della missione di stabilizzazione e sviluppo socio-economico del Paese. Ogni anno vengono realizzati progetti di protezione di minoranze e gruppi vulnerabili, ambiente, salute, istruzione, etc. con un finanziamento di oltre 1 milione e trecentomila euro (2019). I fondi CIMIC applicati in Libano costituiscono il 45% dell’intero stanziamento nelle diverse missioni.⁸¹ Tali interventi “hanno un significativo impatto e contribuiscono a potenziare l’immagine del contingente italiano”.⁸²

La missione UNIFIL svolge inoltre un ruolo di mediazione e di *confidence-building* fra libanesi e israeliani attraverso il Forum Tripartito, guidato da ufficiali della missione per promuovere il dialogo tra rappresentanti delle parti.⁸³ Come affermato da ricercatori del Centro Studi Internazionali, “il Tripartito costituisce il più longevo meccanismo di *confidence-building* tra israeliani e libanesi.” La stessa ricerca del Centro Studi Internazionali definisce inoltre la presenza italiana in Libano come una forma particolare di prevenzione del conflitto: “la prevenzione del conflitto operata dalla missione, quindi, non ha l’obiettivo di influenzare direttamente le parti, bensì quello di agire indirettamente modificando il contesto in cui esse operano, e sulla cui base formulano le rispettive priorità politiche e militari. In sintesi, il pregio della missione è quello di incidere sulle “regole di ingaggio” che innervano la conflittualità tra le parti, renderle esplicite e fare in modo che siano condivise”.⁸⁴

La presenza italiana in Libano prevede inoltre la partecipazione di 140 unità alla missione bilaterale di addestramento delle Forze armate libanesi (MIBIL)⁸⁵, con l’obiettivo di formare e addestrare le Forze di sicurezza libanesi, in sinergia con le Autorità libanesi.⁸⁶

⁸¹ Elaborazione del Dipartimento Difesa del Servizio Studi della Camera sui dati tratti dalla Relazione analitica per il 2020 (Doc. n. XXVI, n. 4, scheda 43/2020).

⁸² Camera dei Deputati, Documentazione e Ricerche, “La partecipazione italiana alle attività CIMIC (“Civil Military Co-operation”)” Dossier n° 188 - Schede di lettura, 3 febbraio 2022.

⁸³ Aggiornamenti sulle attività del Forum Tripartito disponibili a <https://unifil.unmissions.org/search/node/tripartite>

⁸⁴ Paolo Crippa e Lorenzo Marinone, “UNIFIL, 40 anni di missione strategica per il Libano e per l’Italia”, Centro Studi Internazionali, 2019, p. 32.

⁸⁵ Relazione Analitica, p. 63.

⁸⁶ Camera dei Deputati, Documentazione e Ricerche, “Le missioni UNIFIL e MIBIL in Libano” Dossier n° 40 - Schede di lettura, 5 febbraio 2019

LA SOCIETÀ CIVILE ITALIANA ATTIVA NEL PEACEBUILDING

L'Italia ha storicamente una società civile molto attiva nella cooperazione internazionale, da piccole e medie associazioni diffuse e capillari alle ONG internazionali impegnate in decine di paesi. Le ONG hanno tradizionalmente goduto anche di fiducia e di buona reputazione nell'opinione pubblica italiana. Tuttavia, nel 2018, le ONG hanno vissuto una fase più controversa e di criminalizzazione da parte del Ministero dell'Interno dell'allora primo Governo Conte, in quanto viste come responsabili dell'immigrazione irregolare. In seguito allo smantellamento di operazioni europee di tutela della vita umana nel Mediterraneo, come Mare Nostrum del 2014, le uniche iniziative di salvataggio di naufraghi sono state intraprese da ONG. Dopo una serie di misure volte a limitare l'azione delle navi della società civile, come l'approvazione di un "codice di condotta" nel 2017, a partire dal 2018 si intraprende una politica esplicita di ostacolo al salvataggio di vite in mare, con i cosiddetti decreti sicurezza che prevedono di bloccare al confine le navi italiane che trasportano stranieri e in determinate circostanze ne dispongono il sequestro e sanzioni fino a un milione di euro.⁸⁷

Queste dinamiche, relative quasi esclusivamente al lavoro nel Mediterraneo e in Italia, hanno quindi visto per la prima volta alcune ONG attaccate frontalmente da istituzioni politiche, con ricadute a livello di denunce e campagne mediatiche, e di riflesso sull'opinione pubblica. In quel caso c'è stata una reazione forte, di mobilitazione dei cosiddetti corpi intermedi, a difesa dell'azione delle ONG, segno di sensibilità e forza in un paese che sembrava atrofizzato. Già con l'avvicendamento del Governo successivo, il secondo presieduto da Giuseppe Conte, la reputazione delle ONG italiane è apparsa ristabilita dai dati di *Edelman Trust Barometer*⁸⁸, sia grazie all'azione della società civile che ha spostato l'opinione pubblica, sia per le modifiche alla legislazione che per la cancellazione dei decreti.⁸⁹

Nonostante la reputazione e l'ampio lavoro sulla cooperazione, le competenze specifiche delle principali ONG italiane su peacebuilding e prevenzione dei conflitti violenti sono molto limitate e l'ambito infatti è rimasto quasi solo per l'associazionismo e i movimenti e più che per medie o grandi ONG. Questo processo è dovuto a diversi fattori. In primis, come presentato nella sezione precedente, il MAECI non ha recepito linee guida o una linea di budget (anche in termini di bandi) sul peacebuilding. Le ONG italiane hanno molta esperienza su bandi AICS e questi non li portano a sviluppare competenze

⁸⁷ Luca Masera, "Il contrasto amministrativo alle ONG che operano soccorsi in mare, dal codice di condotta di Minniti, al decreto Salvini bis e alla riforma Lamorgese: le forme mutevoli di una politica costante", *Questione Giustizia*, 2021.

⁸⁸ Disponibili su <https://www.info-cooperazione.it/2020/02/barometro-della-fiducia-gli-italiani-bocciano-il-capitalismo-in-risalita-la-fiducia-verso-le-ong/>

⁸⁹ AP, intervista di ricerca n. 8, 11 feb. 2022.

specifiche. Inoltre, le ONG non hanno formazione sulla costruzione della pace e non hanno quasi mai figure interne che se ne occupino. Anche la quasi totale assenza di ricerca struttura accademica nell'ambito degli studi per la pace, in particolare sul ruolo del non-governativo, contribuisce a queste limitazioni.

Grazie al rapporto con le organizzazioni e donatori internazionali, invece, si è sviluppata consapevolezza dell'importanza della *conflict sensitivity*. La questione dell'attenzione nei bandi rimane quindi centrale. Come riportato da una ONG, l'essersi messi alla prova su bandi tedeschi di peacebuilding ha portato più conoscenze e attenzioni interne superando un livello meramente simbolico.⁹⁰

Detto del limitato *know-how* delle ONG italiane nel settore, l'associazionismo e i movimenti per la pace in Italia sono storicamente molto attivi e plurali. Le scarse opportunità, il forte legame con l'attivismo e la connotazione valoriale dell'impegno per la pace non hanno però permesso la professionalizzazione avvenuta in altri settori.⁹¹ Questo ha portato a forti limitazioni sia nel lavoro in paesi terzi, sia nel dialogo con le istituzioni politiche. Il lavoro sul campo ha chiaramente bisogno di risorse, competenze e continuità e l'assenza di un "sistema Italia" ha tenuto il raggio d'azione limitato.

Nel complesso, il lavoro di pace italiano non deve essere sottovalutato. Diverse realtà lavorano con grande dedizione e professionalità nonostante le difficoltà finanziarie e programmatiche. Si pensi per esempio al lavoro di peacebuilding sviluppato in Iraq da Un Ponte Per, alla ricerca e divulgazione del Centro Sereno Regis, nell'accompagnamento e nell'azione dal basso dell'Operazione Colomba o agli studi e al lavoro di advocacy del Centro Studi Difesa Civile su questioni di genere e giovani in ambito pace e sicurezza. Di certo, un ruolo importante lo giocherà anche la capacità di sistematizzare il proprio lavoro per renderlo migliorabile, replicabile e per farlo conoscere.

Un tema cruciale rimane il dialogo con le istituzioni politiche. Mentre la società civile focalizzata su disarmo ha sviluppato forti competenze e la capacità di dialogare sulla base di dati solidi rispetto alle spese militari, le organizzazioni che si occupano di costruzione della pace hanno avuto difficoltà negli ultimi due decenni a costruire piani di advocacy e relazioni continuative. Questa difficoltà nasce anche dalla limitata elaborazione tecnica delle proposte che difficilmente può essere fatta propria dalle istituzioni e tradotta in *policy*. Per esempio, la richiesta di un Ministero della pace può essere una campagna d'impatto, ma difficilmente riunirà politici e funzionari intorno a un tavolo per implementarla. Può rappresentare una tensione ideale, un punto d'arrivo, ma poi deve essere declinata in obiettivi concreti di advocacy. Lo stesso tema dei CCP, è stato spesso presentato con poca concretezza e

⁹⁰ AP, intervista di ricerca n. 13, 4 marzo 2022.

⁹¹ Luisa Del Turco, cit., 2020.

l'approvazione dei progetti sperimentali nel 2013 è stata più legata all'emendamento di un singolo parlamentare, rispetto a un lavoro più ampio. Quest'azione ha avuto certamente il merito di far entrare nell'ordinamento italiano la sperimentazione sui CCP, ma ha avuto il limite di non avere politici, partiti e funzionari che abbiano seguito l'iniziativa lasciandola propria. Ogni fase è quindi stata ritardata e implementata con grandi difficoltà, dai decreti attuativi all'uscita dei bandi.

Nel complesso, quindi, anche per il settore non-governativo rimangono ampi margini di miglioramento e professionalizzazione sui processi di pace. Nei movimenti e nell'associazionismo pacifista italiano vi è uno sforzo in atto negli ultimi anni di andare “al di là dell'arcobaleno” creando azioni concrete, campagne e advocacy mirate.⁹² Vista anche la complessità di scenari come L'Afghanistan o il Sahel, il rafforzamento di questo trend del “sistema Italia” nella sua componente non-governativa può avvenire anche grazie a nuovi e risorse dedicati dalle istituzioni italiane per creare più sinergie e spazi.

⁹² Andrea Catanzaro, Fabrizio Cotichia, *Al di là dell'Arcobaleno*, Vita e Pensiero, 2018.

LO SVILUPPO DI STRUMENTI CIVILI E L'INNOVAZIONE

Le nuove linee guida sul nesso umanitario-sviluppo-pace

Ad aprile 2022 sono ormai prossime all'approvazione le linee guida strategiche italiane sul Triplo Nesso cioè il nesso "umanitario-sviluppo-pace" recependo gli ambiti di azione ed i principi definiti dalla *Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus* dell'OCSE/DAC (Raccomandazione sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace) del febbraio 2019. Le linee guida sono state redatte da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di MAECI, AICS, dalle piattaforme di ONG (AOI, FOCSIV e Link2007) e università (inserite in corso d'opera) e arrivate a compimento dopo oltre due anni di lavoro e varie battute d'arresto. Alle linee guida strategiche dovranno seguire le linee guida operative per l'attuazione. Le linee guida, secondo l'OCSE-DAC, "consentiranno all'Italia e ai suoi partner di condurre analisi più approfondite e di selezionare meglio i programmi adatti in contesti fragili o di crisi."⁹³

L'importanza del Triplo Nesso è già stata elaborata all'interno delle istituzioni italiane del settore, in particolare dall'AICS: "La natura protratta delle crisi umanitarie ha evidenziato la necessità di superare la tradizionale distinzione fra aiuto umanitario e sviluppo. La risposta alle crisi non può venire dal solo sistema umanitario, ma è fondamentale che anche la cooperazione allo sviluppo intervenga per contribuire a ridurre le cause profonde delle crisi – soprattutto nei contesti di fragilità – e per rafforzare la resilienza delle popolazioni e dei sistemi locali."⁹⁴ Viene anche sottolineata la centralità del pilastro "pace": "Inoltre, si è progressivamente affermata la necessità di un allargamento del nesso umanitario e sviluppo alla dimensione "pace", considerata fondamentale in particolare laddove le crisi umanitarie sono originate da conflitti. Ciò anche in coerenza con l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16 dell'Agenda 2030, secondo il quale una condizione imprescindibile per il raggiungimento degli OSS è la progressiva eliminazione della causa di violenza e fragilità."⁹⁵ Tuttavia, da parte di realtà non governative sembra che nelle istituzioni manchi ancora la consapevolezza di cosa fare sul pilastro pace.⁹⁶

⁹³ OCSE-DAC, cit., maggio 2020.

⁹⁴ AICS, *Piano dell'AICS e della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI per l'efficacia degli interventi 2020-2022*, 2019, p. 21.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ AP, intervista di ricerca n. 13, 4 marzo 2022.

L'implementazione del Triplo Nesso offre quindi un'occasione unica al sistema di cooperazione italiana per un maggiore impegno su peacebuilding e prevenzione dei conflitti violenti e per una nuova fase di integrazione strategica e operativa di questo ambito con quello umanitario e dello sviluppo. Un passaggio interessante è che l'implementazione dovrà avvenire in consultazione con le società civili. In questo quadro, il ruolo di organizzazioni specificamente dedicate al peacebuilding potrebbe risultare importante per supportare il superamento di timori emersi anche in sede internazionale riguardo alla compatibilità di principi e le modalità di azione dei tre diversi ambiti. La prospettiva della costruzione della pace, così come da categoria OCSE-DAC, potrebbe ridurre il timore della introduzione nel sistema di logiche securitarie e di modalità coercitive, che entrerebbero in contrasto con i principi dell'azione umanitaria e la modalità partecipata dei processi di sviluppo.⁹⁷

La sperimentazione incompiuta dei Corpi Civili di Pace

Un'iniziativa che si distingue per originalità di approccio e di visione nel panorama del peacebuilding italiano è l'istituzione dei Corpi Civili di Pace (CCP), una sperimentazione volta a formare operatori civili in grado di svolgere interventi non-militari in aree di conflitto. Questo concetto ha vari esempi e declinazioni, ma in Italia l'idea originaria della necessità e dell'efficacia di interventi civili per la pace in zone di guerra è attribuita principalmente all'europarlamentare Alexander Langer, che negli anni novanta promosse la creazione di un gruppo permanente di operatori nonviolenti a livello europeo, che potesse dispiegarsi in aree di conflitto armato per svolgere azioni di mediazione e di pace.⁹⁸ Durante le guerre nei Balcani occidentali, Langer riteneva che "il ruolo potenziale dei civili nel prevenire o nel gestire i conflitti è tuttora grandemente sottostimato".⁹⁹ Mentre le proposte europee di Langer non decollarono in sede europea, l'esempio di istituzionalizzazione di interventi civili in aree di conflitto più di successo è rappresentato dal Servizio Civile di Pace tedesco (*Ziviler Friedensdienst*).¹⁰⁰

L'attuale concezione dei CCP in Italia ha trovato spazio nell'esperienza annuale di giovani all'interno del quadro del Servizio Civile universale. Un varco legislativo con diverse limitazioni rispetto all'esperienza tedesca, ma comunque valida per cominciare a elaborare un modello italiano. La sperimentazione dei CCP è stata prevista fin dalla legge di stabilità del 2014 (l. 147/2013), che ha stanziato tre milioni (su

⁹⁷ Luisa Del Turco, "Il peacebuilding italiano: opportunità, ostacoli e prospettive", *Human Security*, n. 12, 2020.

⁹⁸ Alexander Langer e Ernst Gulcher, "Per la creazione di un corpo civile di pace dell'ONU e dell'Unione Europea. Alcune idee, forse anche poco realistiche", *Azione Nonviolenta*, 2005.

⁹⁹ Langer, n. 1.

¹⁰⁰ Il Servizio Civile per la Pace (CPS) è un programma volto a prevenire la violenza e promuovere la pace nelle zone di crisi e nelle regioni di conflitto. Da quando il CPS è stato fondato nel 1999, circa 1.700 professionisti internazionali hanno lavorato in più di 60 paesi. Il CPS è gestito da nove organizzazioni tedesche per la pace e lo sviluppo in collaborazione con organizzazioni partner locali. Il CPS è finanziato dal Ministero Federale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (il budget 2019-2021 era di 55 milioni di euro annui).

base annuale, per un progetto triennale) “per l’istituzione in via sperimentale di un contingente di corpi civili di pace destinato alla formazione e alla sperimentazione della presenza di 500 giovani volontari da impegnare in azioni di pace non governative nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto o nelle aree di emergenza ambientale”.¹⁰¹ L’avvio effettivo della sperimentazione ha dovuto attendere la pubblicazione del decreto interministeriale (tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale) del 7 maggio 2015.

Nonostante i CCP siano stati spesso citati nella legislazione di settore, per esempio, nella legge 125/2014, il primo anno di attuazione è stato solo nel 2017, quando i CCP sono stati attivati nel quadro del servizio civile, appena riformato da “nazionale” a “universale”, come applicazione civile, non armata e nonviolenta dell’obbligo costituzionale della “difesa della patria”, che l’articolo 52 definisce “sacro dovere del cittadino”. La legge 106/2016 aveva infatti previsto che progetti di servizio civile universale includessero “iniziative riconducibili alla promozione della pace e della nonviolenza e alla cooperazione allo sviluppo, anche nei paesi al di fuori dell’Unione europea”.

Per quanto la sperimentazione fosse stata concepita su base triennale, dal 2013 al 2022 sono state svolte a oggi solo due annualità (2017/18 e 2019/20) la seconda delle quali è stata interrotta a causa delle restrizioni pandemiche. L’alto numero di aspiranti volontari per questo tipo di progetti – in controtendenza rispetto all’andamento generale del Servizio Civile - è un indicatore importante della vitalità del settore.

Le due annualità svolte, di cui una incompleta, consentono intanto di evidenziare punti di forza e di debolezza dell’attuazione dei CCP. Tra i punti di forza, emerge l’attenzione rivolta alla formazione dei giovani selezionati per il percorso. Alcuni informatori¹⁰², riportando la propria esperienza nelle due diverse annualità, descrivono una formazione articolata, di ampio respiro e di alto livello, adeguata alle aspettative di qualità del percorso dei CCP. Tale formazione ha richiesto infatti obiettivi e temi diversi, più specializzati e ambiziosi nel campo degli interventi non armati in aree di conflitto, rispetto ad altri tipi di progetto (di cooperazione o umanitario) di servizio civile universale. Questa distinzione tra attività di pace in senso stretto e altri progetti di cooperazione allo sviluppo o di natura umanitaria, non si è tuttavia riflessa nella progettazione degli interventi civili in aree di conflitto. Il risultato è che la prassi di alcuni progetti non è stata di “sperimentazione di strumenti civili su conflitti”, ma è stata inizialmente sovrapponibile ad altri tipi di esperienza di servizio civile. Su questo punto è emerso anche come soltanto alcune organizzazioni della società civile (OSC) italiane siano pronte per lavorare pienamente in questo ambito. Inoltre, la cornice del Servizio Civile ha precluso la partecipazione diretta a molte ONG prive

¹⁰¹ L.147/2013, p. 58-59.

¹⁰² AP, interviste di ricerca 15, 16, 17 febbraio, 15, 24 e 25 marzo 2022.

del riconoscimento di Enti di servizio civile. Rimane poi il nodo della gestione burocratica-finanziaria e le procedure di sicurezza, che il lavoro di pace richiede, ma che ha limiti nel quadro del Servizio Civile. Il MAECI è stato coinvolto per il dispiegamento nei paesi e dalle interviste emerge come il programma sia conosciuto all'interno della Farnesina. Il ruolo del Ministero però è rimasto marginale rispetto a come potrebbero essere istituzionalizzati questi interventi sul modello tedesco.

Nel complesso, i dati raccolti consentono di stabilire l'importanza e l'urgenza di portare a compimento la sperimentazione dei CCP, avviando la terza annualità prevista. Tale annualità dovrebbe far leva sui punti di forza emersi dall'esperienza precedente, in particolare sulla formazione, e concentrarsi nell'individuare partner e progetti che valorizzino la specificità dei CCP. Infine, il Coordinamento d'azione dei Corpi Civili di Pace¹⁰³ potrebbe fungere da rete di connessione al termine del percorso formativo, in modo da valorizzare l'esperienza svolta nel resto della vita professionale dei volontari.

¹⁰³ Per rilanciare l'iniziativa, ad oggi sospesa, nel 2021 si è costituito il Coordinamento d'Azione dei Corpi Civili di Pace, formato da volontarie e formatrici che hanno partecipato alla sperimentazione dei CCP. Il Coordinamento svolge attività di advocacy per ottenere l'attuazione dell'azione già approvata e finanziata da oltre otto anni. Il gruppo consente inoltre di consolidare una rete di contatti tra coloro che hanno partecipato ai CCP, per poter proseguire in attività professionali all'interno dello stesso settore, e idealmente per costituire una rete permanente di operatori civili abilitati a svolgere azioni efficaci in aree di conflitto armato.

CONCLUSIONI E WAY FORWARD: COME INVESTIRE NEL PEACEBUILDING

Mentre le Nazioni Unite garantiscono ampio riconoscimento del ruolo dei civili nella costruzione della pace e questi interventi sono considerati dall'OCSE-DAC come parte della cooperazione allo sviluppo, **da questo primo studio sull'Italia e il peacebuilding emerge che non si può parlare ancora di una vera politica del settore.** Nonostante sia da parte istituzionale, sia da parte non-governativa vi siano state sporadiche iniziative e stimolanti progetti pilota, la mancanza di un coordinamento, di uffici di riferimento e di risorse dedicate non permettono di mettere le esperienze pregresse a sistema, di recepire buone pratiche e approcci da altri paesi e di creare un "sistema Italia" del peacebuilding.

Vi è tuttavia un quadro legislativo complessivo potenzialmente favorevole allo sviluppo di strumenti civili di prevenzione e gestione delle crisi, come la legge 125/2014 sulla cooperazione internazionale. Il rinnovamento necessario è ostacolato anche dalla mancanza di risorse: sia economiche, di infrastrutture istituzionali, non essendoci presso MAECI e AICS direzioni, uffici o task force dedicati a questo ambito. L'Italia a oggi spende un tre per cento di quello che investe la Germania su peacebuilding e prevenzione dei conflitti. Inoltre, la forte tendenza generale del paese a privilegiare il canale multilaterale non aiuta il protagonismo italiano in politica estera.

Ne esce un quadro nel quale l'Italia, nonostante le risorse investite nelle missioni internazionali e nel multilaterale, svolge un ruolo da gregario in gran parte della propria politica estera. Eppure, vi sono degli ambiti nei quali l'Italia ha dimostrato anche capacità di leadership, come in ambito di salute pubblica e di sicurezza alimentare e in parte anche sulla crisi climatica. Per esempio, ha co-organizzato COP26 and il pre-Summit ONU sul Sistema Alimentare nel 2021.

Visto il quadro normativo già articolato e favorevole, le molteplici esperienze dal basso e di sperimentazione, l'Italia ha l'opportunità di investire per superare gli ostacoli che l'hanno limitata fino a ora. In questo quadro, emergono tre opportunità rilevanti per sviluppare passi concreti nel breve periodo.

La prima opportunità è concludere la sperimentazione dei Corpi Civili di Pace con la pubblicazione del terzo bando e una valutazione finale della sperimentazione stessa. Benché possa essere un programma con diverse limitazioni giuridiche e operative, la sua conclusione e valutazione potrà fornire informazioni significative per lo sviluppo del settore in Italia. La seconda opportunità è rappresentata dall'approvazione e messa a sistema delle Linee Guida Italiane sul Triplo Nesso. Chiarire infatti il rapporto tra umanitario, sviluppo e pace può migliorare l'operatività in aree di crisi. Il documento non

deve rimanere solo formale, ma essere messo subito alla prova attraverso bandi e progetti in paesi precisi come, per esempio, il Libano. Infine, il Decreto Missioni 2022 potrebbe riservare una linea di lavoro sul peacebuilding per dare spazio alle ONG italiane per lavorare su strumenti civili di gestione delle crisi. Queste scelte possono poi aprire la strada a riforme più strutturali, come descritto in questo studio e come ripreso nelle raccomandazioni.

RACCOMANDAZIONI

Alla luce dei risultati emersi da questo studio, si avanzano alcune raccomandazioni divise per attori.

Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, e all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo

Rafforzare il sostegno alla fitta rete di ONG operative sul campo in particolare nei contesti più fragili.

Come sottolineato dalla Revisione 2019 dell'OCSE-DAC, il sistema di cooperazione italiana deve dedicare più attenzione alle OSC operanti in aree di crisi, con particolare attenzione al lavoro di costruzioni della pace, alla conflict sensitivity e alla prevenzione delle crisi.

Istituire un fondo presso il MAECI per la realizzazione di interventi di costruzione della pace nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto da parte delle Organizzazioni di Società Civile.

La mancanza di risorse dedicate ha limitato fortemente lo sviluppo del peacebuilding italiano. Un fondo dedicato può avviare una sperimentazione triennale di peacebuilding civile ponendo le basi per implementare strategicamente il Triplo Nesso umanitario-sviluppo-pace. Il fondo può essere incardinato presso la Direzione Generale Affari Politici, per favorire la sinergia con altri attori istituzionali italiani e un confronto costante tra mondo istituzionale, accademico, delle organizzazioni internazionali e le organizzazioni della società civile. In questo quadro, possono essere sviluppati collegamenti con il Piano Nazionale d'Azione "Donne, Pace e Sicurezza".

Istituire un desk o una task force dedicata al peacebuilding e alla prevenzione dei conflitti violenti.

Considerate le limitazioni a lavorare sul peacebuilding senza una struttura dedicata, il MAECI può considerare di creare un desk o una task force specifica, per esempio all'interno della Direzione Generale Affari Politici. Allo stesso tempo, all'interno dell'AICS possono essere individuate figure non soltanto specializzate sull'operare in aree di crisi, ma anche più specificatamente sulle dinamiche conflittuali e sui processi di pace.

Avviare un tavolo di lavoro con OSC sull'implementazione del Triplo Nesso e sul peacebuilding.

In questa fase cruciale che vedrà l'inizio dell'implementazione delle Linee guida italiane sul nesso umanitario-sviluppo-pace, il MAECI, in sinergia con l'AICS, deve avviare un tavolo permanente di scambio con le OSC per monitorarne e guidarne la progressiva attuazione.

Alle organizzazioni della società civile

Incrementare la formazione interna su peacebuilding e conflict sensitivity.

Le ONG e OSC italiane possono fin da subito sviluppare e accrescere le proprie competenze e capacità interne su conflict sensitivity, peacebuilding e prevenzione dei conflitti violenti.

Dedicare rinnovata attenzione al nesso umanitario-sviluppo-pace.

Le nuove linee guida italiane sul Triplo Nesso offrono l'opportunità di sviluppare nuove modalità di lavoro e sinergie. Le realtà italiane possono attrezzarsi fin da subito in questa direzione e contribuire e contribuire lo scambio con le istituzioni politiche per stabili spazi e risorse dedicate.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Implementare il terzo bando sperimentale dei Corpi Civili di Pace.

Nonostante la sperimentazione all'interno del quadro del Servizio Civile universale sia stata approvata nel 2013, il terzo bando previsto e con risorse dedicate già impegnate non è stato ancora pubblicato. La Presidenza del Consiglio ha quindi l'opportunità di concludere la sperimentazione, viste anche le limitazioni del secondo invio di volontari a causa della pandemia.

Condurre una valutazione indipendente dei progetti sperimentali dei Corpi Civili di Pace.

La sperimentazione ha altresì previsto un piano di monitoraggio e valutazione. In particolare, la valutazione finale di un ente indipendente è un requisito fondamentale per trarne lezioni e apprendimenti per azioni future.

ALLEGATO 1: METODOLOGIA DI RICERCA

La ricerca ha utilizzato una metodologia principalmente qualitativa, informata da alcuni dati e analisi quantitative. La ricerca si è anche avvalsa di analisi comparate, in particolare con altri paesi europei. La ricerca ha comportato una prima fase di analisi della letteratura su fonti primarie e secondarie e una seconda fase di interviste.

La *literature review* iniziale si è focalizzata su documenti ufficiali governativi e di organizzazioni internazionali, report di agenzie e ONG, studi e analisi d'area e di settore. Sono state altresì utilizzate fonti primarie interne messe a disposizione dal MAECI o da altre istituzioni.

Le analisi quantitative si sono basate soprattutto su rielaborazioni di dati forniti da centri di ricerca italiani e internazionali (tra gli altri, OCSE-DAC, annuario SIPRI, Report European Center for Development Policy Management, Global Peace Index). Per le categorie (o “codici”) di spesa dell’OCSE-DAC, si è fatto riferimento a “Conflict, peace and security” (codice 152) e a “Civilian peacebuilding” (codice 15220) seguendo la metodologia scelta dal ECDPM in: Sherriff, Andrew (et al.). Supporting peacebuilding in times of change (2018).

Per quanto riguarda le interviste, ne sono state condotte 18 tra dicembre 2021 e marzo 2022 con diversi esperti e portatori d'interesse (diplomatici MAECI e funzionari AICS, parlamentari italiani, personale di OSC/NGO italiane, accademici ed esperti e partecipanti al progetto sperimentale dei Corpi Civili di Pace (CCP). Le interviste sono state anonimizzate e non è stato inserito nessun riferimento conducibile alle persone interviste né alcun'altra informazione è stata resa pubblica.



AGENCY FOR
PEACEBUILDING

www.peaceagency.org