

Spett.le Associazione per gli Studi giuridici
sull'immigrazione

Via Gerdil, 7 – 10152 – Torino
segreteria@asgi.it

Gentilissimi,

abbiamo letto con attenzione la lettera pubblica con cui avete sollecitato l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo relativamente ad alcune iniziative in Libia, svolte in alcune municipalità libiche attraverso una partnership con organizzazioni della società civile internazionali.

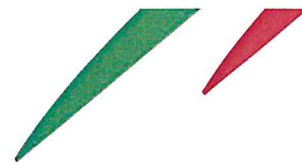
L'interesse e la competenza con cui seguite questa vicenda è per noi uno stimolo a fare sempre meglio e una occasione di confronto serio al quale non intendiamo sottrarci.

Anzi vorremmo non limitarci ad inviare una risposta dettagliata, tecnica, alle vostre domande piuttosto provocare un incontro e una riflessione che, certamente non vi sfugge, non può inquadarsi nei soli termini giuridici – sui quali crediamo di essere esaustivi nelle pagine che seguono – ma attiene a considerazioni più ampie circa metodologie, limiti e criticità di qualsiasi intervento umanitario o di sviluppo e a volte a indirizzi politici che non sono di nostra competenza.

Riporto, di seguito una risposta alle vostre domande, nella successione che ci è stata proposta.

- 1. Quale analisi dei bisogni è stata svolta prima di decidere di stanziare denaro pubblico italiano a favore di municipalità libiche, e in che modo questi interventi rientrano nelle finalità statutarie dell'Agenzia di "promozione della pace, della giustizia attraverso uno sviluppo solidale e sostenibile dei popoli e delle persone"?**

Il bando al quale ASGI fa riferimento rappresenta una componente di un più ampio programma di cooperazione, finanziato dalla Direzione Generale Affari Politici e Sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e realizzato dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), che vede anche il diretto coinvolgimento dell'Associazione Nazionale Comuni italiani (ANCI). Il programma ha lo scopo di rafforzare le competenze dei funzionari di 25 municipalità libiche, selezionate in coordinamento con l'Ambasciata d'Italia a Tripoli, ANCI, la Commissione Centrale per l'elezione dei Consigli Municipali e il Ministero del Governo Locale libico.



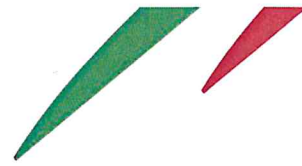
Le 25 municipalit  sono le stesse beneficiarie di altri interventi realizzati da AICS e finanziati dal Fondo Fiduciario Europeo per l'Africa (EUTF). Tali municipalit  sono state selezionate fra quelle maggiormente coinvolte dalla crisi e dal conflitto, nonch  dalle rotte migratorie, dove i tassi di povert  e le tensioni sociali sono maggiori. Si tratta, infatti, di aree dove i servizi e le risorse locali sono particolarmente sotto pressione a causa dell'incremento della popolazione sfollata o rientrata, e del transito o della permanenza di rifugiati e migranti.

Mentre il programma nel suo complesso si rivolge a 25 municipi, il bando su cui vertono le domande di ASGI si concentra su 9 di queste, identificate congiuntamente sulla base dei bisogni emersi in occasione di Comitati di Pilotaggio dell'iniziativa e incontri tecnici tenuti con i partner istituzionali libici.

In termini generali, il lavoro di AICS e dell'intera comunit  internazionale (Unione Europea, Agenzie UN e altre Organizzazioni Internazionali, Agenzie bilaterali degli Stati Membri) in Libia a supporto del decentramento e delle municipalit  mira al rafforzamento dei processi di stabilizzazione e di promozione della pace nel paese, anche attraverso interventi volti a migliorare l'erogazione dei servizi di base e a rafforzare le competenze dei funzionari locali e dei sindaci (*capacity e institution building*). In linea con i principi del *Grand Bargain* (2016) e con le Raccomandazioni dell'OCSE DAC sul Nesso Umanitario-Sviluppo e Pace (2019), tali tipologie di intervento, caratterizzate da un approccio *do no harm* e *conflict sensitive* e basati su un'attenta analisi del contesto locale, sono generalmente promosse in situazioni in cui le autorit  centrali sono deboli e mirano ad attivare modelli di *governance* partecipati, anche attraverso il coinvolgimento della societ  civile nei processi decisionali locali.

In particolare, le attivit  eleggibili all'interno del bando in questione sono quindi totalmente allineate e coerenti con le finalit  statuarie dell'AICS, nonch  con le priorit  identificate nel documento triennale di Programmazione e di indirizzo della Cooperazione italiana, dal momento che si intende migliorare la gestione e l'erogazione dei servizi di base soprattutto nelle municipalit  che sono maggiormente sottopressione, anche tenuto conto della presenza di migranti e sfollati interni. Tutte le attivit  sono rivolte alle municipalit  libiche per fornire un sostegno operativo e gestionale, viste le carenze che molti enti locali presentano, in un'ottica di sostenibilit  nel medio-lungo periodo. Questo processo, dunque, rientra pienamente nelle finalit  di "promuovere la pace, la giustizia attraverso uno sviluppo solidale e sostenibile dei popoli e delle persone", poich  un maggior accesso ai servizi forniti dalle istituzioni locali alla popolazione potr  contribuire alla stabilizzazione politica e sociale del Paese.

- 2. Quali verifiche ha effettuato AICS per escludere la presenza di persone afferenti a milizie armate o altri soggetti implicati in attivit  illecite nel governo locale delle municipalit  beneficiarie dei progetti?**



Gli interventi saranno realizzati da OSC internazionali in partenariato con OSC locali identificate tramite apposita procedura di selezione. Le municipalità non sono chiamate alla gestione dei finanziamenti, che saranno invece gestiti dalle OSC esecutrici secondo le procedure AICS in vigore. Le località target dell'intervento, ossia Zawara, Central Tripoli, Al Garaboulli, Benghazi, Emsaed, Tobruk, Brak Ashati, Ghat e Qatrun, sono municipalità libiche in cui operano già diverse organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative.

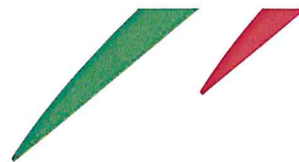
3. Quali meccanismi di *due diligence* AICS intende attuare per assicurarsi che le organizzazioni libiche, a cui sarà interamente affidata l'attuazione delle attività, non contengano al loro interno membri di milizie armate o altri soggetti implicati in attività illecite?

Alle OSC locali non viene "interamente affidata l'attuazione delle attività". Al contrario, le organizzazioni locali possono figurare generalmente come partner delle OSC internazionali che presenteranno le proposte e, qualora selezionate a seguito di procedura competitiva, realizzeranno gli interventi. Si ricorda che le *call for proposals* lanciate da AICS sono rivolte esclusivamente a OSC abilitate a ricevere fondi della cooperazione italiana in quanto iscritte all'elenco di cui all'articolo 26 della legge 125/2014 o idonee in virtù di un accordo formale e generale con OSC iscritte all'elenco. Sono le OSC internazionali, quindi, in quanto enti esecutori, ad avere in primis l'onere della due diligence nei confronti dei propri partner, di cui sono garanti. Ulteriori verifiche vengono comunque effettuate da AICS nel corso dell'implementazione del progetto, come descritto nei successivi punti 4 e 5.

4. Vista la mancanza di personale italiano sul campo, quali precauzioni ha adottato AICS per verificare che i fondi pubblici siano effettivamente impiegati solo per le attività previste e non vengano sviati per altre finalità?

Le procedure per la verifica di corretto uso dei fondi seguono la normativa in vigore per AICS e la prassi di intervento comunemente adottata in contesti dove, per ragioni di sicurezza, la Rappresentanza Diplomatica competente esclude la presenza stabile di personale italiano nelle aree di intervento.

Oltre a meccanismi di controllo interno delle OSC stesse, le procedure AICS prevedono il costante monitoraggio, sia con proprio personale basato stabilmente in Libia, sia con personale del Team Libia basato temporaneamente a Tunisi che svolge brevi missioni in Libia, sia attraverso uno specifico monitoraggio esterno delle attività, affidato a società di *Third Party Monitoring*, volto a verificare con i diversi stakeholders (beneficiari, autorità locali, ecc.) di progetto la regolare implementazione delle attività.



La stipula di una garanzia fideiussoria e il controllo contabile-finanziario a carico dell'AICS in occasione delle rendicontazioni intermedia e finale per l'erogazione delle rate e del saldo di progetto garantisce, infine, una verifica sulle spese realmente effettuate.

5. Quali meccanismi di monitoraggio e rendicontazione ha predisposto AICS per assicurarsi che il denaro pubblico venga speso in modo corretto ed efficiente?

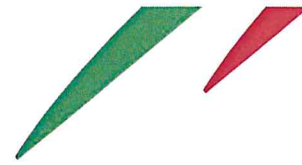
Il lavoro di AICS si svolge in pieno allineamento con le regole e procedure pubbliche previste a garantire trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari. In particolare, nel caso dei bandi in Libia, AICS produce rapporti di monitoraggio quadrimestrali e finali relativi a ciascun progetto realizzato dalla OSC, secondo quanto previsto dalle Linee Guida per l'Aiuto Umanitario https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/Aiuto_Umanitario_Linee-Guida_Bilaterali_AICS.pdf

Inoltre, i bandi gestiti da AICS per progetti da realizzarsi in Libia prevedono che vi sia un monitoraggio delle attività da parte di un ente esterno all'organizzazione, selezionato secondo quanto disposto dal Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale n. 192 del 2 novembre 2017. La società cui viene affidato il contratto di servizio per svolgere il già menzionato Third Party Monitoring propone e concorda con la sede AICS un Piano di Monitoraggio sviluppato in modo specifico sui progetti delle OSC da monitorare. Insieme alla sede AICS vengono definite le azioni da intraprendere, che si compongono di visite sul campo, interviste dirette ai beneficiari ed agli stakeholder e reportage fotografici.

A titolo di esempio, nell'ambito dei progetti di emergenza attualmente in corso, AICS si avvale del supporto di una società di monitoraggio esterna (Third Party Monitoring - TPM), che in base alle caratteristiche dei progetti stessi ha proposto e concordato con AICS Tunisi un piano di monitoraggio ad hoc.

La raccolta dati avviene attraverso i) visite sul campo (circa una al mese per ciascun progetto), durante le quali vengono consultati beneficiari e controparti locali, ii) interviste con informatori chiave – *key informant interviews* (12 per ciascun progetto) e iii) costanti colloqui con il personale di gestione delle OSC esecutrici.

A livello di reportistica è previsto che l'agenzia di monitoraggio invii ad AICS 5 prodotti: (i) un rapporto iniziale, in cui viene presentata la struttura dei progetti e la metodologia che verrà usata dalla società di TPM; (ii) una prima nota informativa, che descriva il contesto di intervento ed eventuali problematiche e/o lezioni apprese da parte delle OSC coinvolte; (iii) un rapporto intermedio, in cui vengono riportati nel dettaglio i dati relativi all'avanzamento degli indicatori rispetto ai target previsti dai progetti; (iv) una seconda nota informativa con aggiornamenti sul contesto; (v) un rapporto finale che indichi, sia da un punto di vista qualitativo che in termini analitici e quantitativi, i risultati, gli



indicatori e i target raggiunti. I rapporti intermedio e finale sono accompagnati da materiale fotografico relativo alle attività monitorate.

AICS procede alla revisione scrupolosa delle note e dei rapporti, che vengono generalmente condivisi con le stesse OSC per discutere congiuntamente le lezioni apprese, eventuali criticità o problemi emersi.

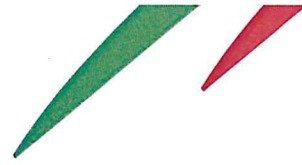
Inoltre, il monitoraggio delle attività viene realizzato anche da AICS mediante apposite visite sul terreno dei progetti finanziati alle OSC. Tali visite vengono realizzate in coordinamento e congiuntamente con l'Ambasciata italiana a Tripoli e sono soggette alla presenza di adeguate condizioni di sicurezza.

Oltre ai suddetti meccanismi di monitoraggio, AICS effettua un controllo sulle attività descritte nei rapporti narrativi e sulla rendicontazione finanziaria che le OSC sono tenute a presentare nella fase intermedia di implementazione del progetto (stato di avanzamento) e a conclusione dello stesso (rapporto finale). Infatti, al fine di ricevere le tranche di finanziamento, i rapporti descrittivi devono essere accompagnati dalle rendicontazioni intermedie e/o finali, per le quali le OSC sono obbligate a presentare, per ogni singola spesa sostenuta ed ogni transazione finanziaria effettuata, tutta la documentazione in originale, secondo le regole contenute nel Manuale per la gestione e rendicontazione dei progetti di aiuto umanitario e nei Disciplinari d'incarico. I controlli sono effettuati dalla Sede AICS di Tunisi, al fine di verificare in maniera rigorosa la tracciabilità dei flussi finanziari, l'eleggibilità e la congruità delle spese rendicontate. Una volta attestata la regolarità amministrativo-contabile delle spese effettuate, la sede AICS provvede all'erogazione delle rate previste.

Inoltre, la garanzia fidejussoria che le OSC sono tenute a presentare prima della firma del Disciplinare d'incarico, nel caso in cui venga richiesto un anticipo, viene svincolata soltanto dopo la verifica del rapporto e del rendiconto finale, contestualmente all'erogazione della rata finale a saldo.

I rapporti della società esterna vengono quindi incrociati con i rapporti presentati dalle OSC e dai loro rendiconti, nonché con i rapporti delle visite effettuate direttamente da AICS, dinamica che consente di rilevare eventuali problematiche sia a livello operativo che finanziario.

In questo modo AICS adotta per tutti i suoi programmi l'approccio di "Monitoring, Evaluation and Learning" (MEAL) utilizzato a livello internazionale da donatori ed enti esecutori.



Mi auguro che le risposte siano considerate utili per chiarire le modalità di azione di AICS, preferiremmo non continuare un dialogo pubblico e resto disponibile per un incontro di approfondimento e confronto che riterrei comunque utile.

Un cordiale saluto.

Il responsabile delle relazioni istituzionali

Avv. Emilio Ciarlo

