



La Peer Review 2019 dell'OCSE-DAC sulle politiche italiane di cooperazione allo sviluppo

Nota n° 11 -
30 novembre 2020

Quadro di sintesi

Le **politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo** degli Stati aderenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (**OCSE**), sono periodicamente oggetto di valutazione da parte del **Comitato per l'aiuto allo sviluppo** (*Development Assistance Committee* – OCSE-DAC), formato da trenta paesi, che ha il compito di indirizzare le politiche di sviluppo dei paesi aderenti, individuando i principi comuni e definendo le linee guida, gli standard degli interventi da realizzare, e gli obiettivi da raggiungere.

Sono attualmente componenti dell'OCSE-DAC: Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Paesi bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Ungheria e Unione europea. **Il nostro Paese è membro del DAC dal 1961.**

Il DAC elabora un **rapporto periodico, a cadenza quinquennale**, degli sforzi compiuti in materia di sviluppo dai paesi membri - la *Peer Review* ovvero una valutazione "tra pari" - esaminando le politiche e i programmi messi in atto, al fine di predisporre raccomandazioni per migliorare la qualità e l'efficacia delle politiche di cooperazione allo sviluppo, nonché la promozione di partenariati di sviluppo efficaci per contrastare la povertà e promuovere uno sviluppo sostenibile.

Per il **periodo 2018-2022** l'obiettivo del DAC è incentivare ulteriormente la cooperazione allo sviluppo e altre politiche pertinenti in modo da contribuire all'attuazione dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile del 2030, tra cui una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, l'eliminazione della povertà, il miglioramento del tenore di vita nei Paesi in via di sviluppo e un futuro in cui nessun Paese dipenderà dagli aiuti.

La *Peer Review* viene preparata da un gruppo di rappresentanti del Segretariato del DAC che operano unitamente a funzionari provenienti da due Stati-membri del DAC designati come «esaminatori». Il Paese in esame fornisce una relazione da cui si evincono i principali sviluppi attuati nell'ambito delle proprie politiche e dei propri programmi. Successivamente il Segretariato ed i funzionari esaminatori si recano nella capitale del Paese donatore al fine di intervistare funzionari, parlamentari, rappresentanti della società civile e delle ONG, e acquisire così, in maniera diretta, una panoramica dei temi di attualità sui cui vertono gli sforzi di cooperazione allo sviluppo del Paese membro in questione.

Le visite sul campo permettono di valutare in quale maniera i membri stiano attuando le principali politiche DAC e si stiano attenendo ai relativi principi e raccomandazioni, e di esaminare i progressi compiuti nei Paesi beneficiari, con particolare attenzione a temi quali la riduzione della povertà, la sostenibilità, la parità di genere, altri aspetti dello sviluppo partecipativo e del coordinamento degli aiuti a livello locale. Nel corso di tali visite, il team incontra i rappresentanti dell'amministrazione del Paese partner, i parlamentari, la società civile e gli altri attori delle attività di cooperazione allo sviluppo.

Il Rapporto 2019 sull'Italia

La [Peer Review dedicata dall'OCSE alla cooperazione italiana allo sviluppo nel 2019](#) dà conto dei progressi realizzati negli ultimi cinque anni, ovvero dalla presentazione dell'ultimo rapporto nel

2014 al 2019. Globalmente si rileva che l'Italia ha attuato le **raccomandazioni formulate nel precedente rapporto** per il 65% parzialmente e per il 15% pienamente.

Il documento nella prima parte, dopo una breve nota di sintesi, dà conto delle principali conclusioni e raccomandazioni del DAC, elaborate sulla base del **rapporto analitico del Segretariato** che comprende: la descrizione del contesto generale e l'analisi di **sette tematiche principali** su quanto realizzato dall'Italia in materia di cooperazione allo sviluppo:

- impegno globale per uno sviluppo sostenibile;
- quadro e la visione politica;
- finanziamenti per lo sviluppo;
- strutture e sistemi di gestione;
- modalità di attuazione e partenariati;
- risultati, valutazione e apprendimento;
- assistenza umanitaria.

Il rapporto è infine integrato da una **serie di allegati** dedicati rispettivamente ai **progressi compiuti a partire dalle raccomandazioni della Peer Review del DAC 2014**, alle tabelle standard dell'OCSE-DAC, alla visita sul campo alle strutture della cooperazione italiana in Senegal ed alle strutture organizzative. Il documento è stato redatto il 14 ottobre 2019 con il contributo di esaminatori provenienti, nel caso italiano, dalla **Nuova Zelanda** e dalla **Spagna**.

Il **DAC rileva che l'Italia è un valido partner nella cooperazione per lo sviluppo**, che riveste un ruolo guida nelle problematiche globali, e ne sottolinea l'impegno sul multilaterale, l'orientamento a coinvolgere tutte le parti interessate e la capacità di acquisire una leadership in alcuni ambiti (in particolare il patrimonio culturale e l'agricoltura).

Si sottolinea l'importanza della [legge n.125/2014](#) ha dato **centralità alla politica di cooperazione allo sviluppo**, definendola parte integrante della politica estera, aumentando la trasparenza e l'*accountability*.

Viene rimarcato il **ruolo di leadership del nostro Paese** in campi come il **patrimonio culturale** e **l'agricoltura**, nei quali si è potuto coniugare l'impegno internazionale con le competenze maturate dall'esperienza interna. Il medesimo principio potrebbe essere allargato ad altri campi come quello del [GAVI – The Vaccine Alliance](#) - nel cui ambito l'Italia è un importante contributore.

E' altresì ampiamente riconosciuta all'Italia la sua attiva funzione quale **sostenitrice del sistema multilaterale**, cui destina il **60% dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)**, la sua solida presenza sul campo in **paesi fragili e all'impegno in favore dell'eguaglianza di genere e la disabilità**. Anche sotto il profilo del coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, organizzazioni multilaterali, enti locali, università e settore privato nella cooperazione allo sviluppo, l'Italia ha realizzato importanti risultati, ampliando altresì nel 2018 i criteri per l'elenco delle organizzazioni della società civile.

Il rapporto esprime una valutazione positiva sull'azione dell'[Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo](#) (AICS) che opera spesso nell'ambito della cooperazione delegata in ambito UE: l'utilizzo di questo strumento consente all'Agenzia di operare con maggiore flessibilità rispetto alla legislazione e alle norme finanziarie italiane. Tale flessibilità rende necessario rafforzare i sistemi, garantire la coerenza, la complementarità e l'allineamento con gli investimenti bilaterali propri e sviluppare funzioni amministrative e di sostegno per gestire efficacemente la rispondenza alla normativa di settore.

Le raccomandazioni indirizzate all'Italia

La **prima delle undici raccomandazioni** formulate dall'OCSE-DAC nei riguardi della cooperazione italiana allo sviluppo riguarda quindi l'attuazione del **piano anticorruzione aggiornato** e del **codice etico** dell'AICS cui dovranno essere messe a disposizione risorse sufficienti, anche accelerando la formazione di tutto il personale e dei partner esecutivi: il [piano triennale di prevenzione della corruzione dell'AICS 2017-2019](#) risulta infatti **poco conosciuto al di fuori dell'Italia**: si auspica che la definizione di un nuovo piano aggiornato potrà costituire l'occasione per rafforzare la prevenzione dei rischi e gli strumenti messi a disposizione.

La **seconda raccomandazione** riguarda l'indicazione di **rendere operativi i meccanismi**

previsti dalla legge n. 125/2014 per garantire la coerenza delle proprie politiche con lo sviluppo sostenibile e **attuare i piani** volti a valutare, arbitrare e monitorare i potenziali conflitti. Al momento, infatti, tali meccanismi di alto livello non sono pienamente operativi e l'Italia non individua, analizza o monitora in modo sistematico gli impatti delle politiche transfrontaliere e a lungo termine delle politiche, né il loro eventuale impatto negativo sui paesi in via di sviluppo.

La relazione evidenzia inoltre che, sebbene l'Italia mostri una linea coerente riguardo questioni come la finanza e gli investimenti, permangano problemi irrisolti in materia d'immigrazione, in particolare riguardo all'assistenza dei migranti in mare. Poiché l'immigrazione rappresenta un importante elemento per la coerenza delle politiche, il nostro Paese dovrebbe impegnarsi per l'adozione di un approccio maggiormente coerente in materia d'immigrazione e sviluppo.

La **terza raccomandazione** indica che le **nuove strategie per i paesi prioritari dovrebbero essere globali e rispecchiare le attività di cooperazione dell'intera amministrazione**. La relazione rileva che l'Italia agisce sulla base del principio di titolarità del Paese e dovrebbe elaborare strategie specifiche per ciascun paese considerato prioritario. Allo stato attuale sono state definite solo 7 strategie su un totale di 22 paesi considerati prioritari .

Si ricorda che i paesi prioritari per la cooperazione italiana allo sviluppo (divisi per aree geografiche) sono: per l'**Africa mediterranea**: Egitto, Tunisia; per l'**Africa orientale**: Etiopia, Kenya, Somali, Sudan, Sud Sudan; per l'**Africa occidentale** Burkina Faso, Niger, Senegal; per l'**Africa australe**: Mozambico; per il **Medio Oriente**: Giordania, Iraq, Libano, Palestina; per i **Balcani**: Albania, Bosnia; per l'**America latina e Caraibi**: Cuba, El Salvador e infine per l'**Asia**: Afghanistan, Myanmar e Pakistan.

Secondo quanto riportato dal [Partenariato Globale per un efficace cooperazione allo sviluppo](#) (GPEDC) 5 governi di paesi partner prioritari e 9 governi di paesi partner non prioritari **non hanno ricevuto informazione sull'APS bilaterale dell'Italia**. Sotto questo profilo, la relazione indica che per migliorare l'efficacia delle azioni, sarebbe opportuno definire strategie interministeriali per paese, con piani di spesa indicativi. Infatti, sebbene a Roma il coordinamento interministeriale a livello tecnico (con il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dell'Ambiente, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e con l'ISTAT) sembri funzionare in maniera efficace, per quanto riguarda il coordinamento delle politiche il coordinamento risulta più complesso. I ministeri che partecipano al bilancio dell'APS trarrebbero maggiori vantaggi da un più stretto coordinamento a livello di rappresentanze permanenti e del Paese interessato.

Il GPEDC è stato fondato nel **2011** a Busan (Corea), nel quadro del IV Forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo. Il GPEDC riunisce rappresentanti di 161 Stati, 56 organizzazioni internazionali, organizzazioni della società civile, Parlamenti, governi locali, rappresentanti del mondo economico e della filantropia, sindacati e altri attori. Il GPEDC supporta l'azione di paesi, aziende e organizzazioni a incrementare l'efficienza dei loro sforzi a favore dello sviluppo, a contribuire a raggiungere risultati durevoli e a sostenere l'attuazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.

La **quarta raccomandazione** suggerisce all'Italia, al fine di ottenere maggiori effetti dalla sua azione, di orientarsi verso **finanziamenti programmatici pienamente integrati nei programmi nazionali**. Il DAC ritiene che un aumento di progetti finalizzati a programmi nazionali integrati, cui partecipino molteplici donatori consentirebbe a creare e rafforzare partnership più salde ed efficaci con i governi dei paesi partner. Inoltre, il finanziamento di programmi nazionali integrati potrebbe consentire l'avvio di valutazioni congiunte con i governi partner.

La **quinta raccomandazione** indica che l'Italia dovrebbe trovare modo di **capitalizzare i propri punti di forza** mantenendo e rafforzando il **sostegno alla fitta rete di ONG sul campo**, attraverso un aiuto flessibile e diretto, in particolare nei contesti più fragili.

La raccomandazione invita a superare l'impostazione che vede il partenariato tra Governo ed altri attori, in particolare le organizzazioni della società civile, strutturato in un sistema che prevede inviti a presentare proposte; tale impostazione, infatti, provoca **una mole di lavoro eccessiva per il personale rispetto alle risorse disponibili**. In considerazione dell'utilizzo crescente da parte dell'Italia dei canali multilaterali per prestare assistenza umanitaria, sembra opportuno considerare modalità per continuare a sostenere l'importante e consolidata rete di ONG italiane che rappresentano un indiscusso vantaggio per l'Italia.

Dopo alcuni anni, nei quali in cui l'**Aiuto pubblico allo sviluppo italiano** ha registrato una

costante crescita, a partire dal 2018 si è registrata una diminuzione delle risorse messe a disposizione, sia in termini di volume, sia di rapporto APS/RNL (raggiungendo lo 0,24%): **l'Italia non sta quindi rispettando gli impegni** per destinare lo 0,7% del reddito nazionale lordo (RNL) all'aiuto pubblico allo sviluppo, né per destinare ai paesi meno sviluppati un APS pari allo 0,15% dell'RNL.

La **sesta raccomandazione** invita quindi l'Italia ad **invertire la recente tendenza negativa dell'APS** e a ottemperare a quanto previsto dalla legge 125/2014 di rispettare gli impegni nazionali e internazionali, compresi quelli verso i paesi meno sviluppati.

La **settima raccomandazione** invita l'Italia a sviluppare e attuare il **piano d'azione** previsto nell'ambito della **Strategia per l'educazione alla cittadinanza globale**, dotandolo di adeguate risorse, con l'obiettivo di promuovere il sostegno pubblico e politico alla solidarietà internazionale, alla cooperazione internazionale e allo sviluppo sostenibile. L'aumento delle risorse messe a disposizione dell'APS richiede infatti un ampio sostegno dell'opinione pubblica; in Italia rispetto alla media europea è più basso il numero di italiani che considera importante la cooperazione allo sviluppo, sebbene al tempo stesso cresce la convinzione che lotta contro la povertà e attività di cooperazione allo sviluppo costituiscano un interesse comune.

Si segnala a tale proposito che l'11 giugno scorso il **Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo** (CICS) ha approvato la **Strategia italiana per l'educazione alla cittadinanza globale** (ECG). Il documento, elaborato in seno al Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS), era stato già adottato dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo come documento di riferimento in materia.

L'**ottava raccomandazione** rileva l'opportunità di **migliorare le strategie e le linee guida** per una più efficace applicazione della legge n. 125/2014. In particolare, il DAC ritiene che il rinnovo annuale del Documento triennale di programmazione e Indirizzo (DTPI) ostacoli una pianificazione di più lungo termine che faciliterebbe maggiormente l'impegno multilaterale, generalmente molto apprezzato dell'Italia.

L'Italia dovrebbe per questo **individuare soluzioni per migliorare il valore a medio termine del DTPI**. Inoltre, le diverse attività e gestione dell'APS di cui sono responsabili più dicasteri richiederebbero il **completamento dell'indirizzo politico e delle linee guida, in particolare sulle principali priorità, compreso l'orientamento politico comune dell'intera amministrazione in materia di cooperazione e sviluppo**.

La **nona raccomandazione** riguarda la Cassa depositi e prestiti (CDP), designata dalla legge 125/2014 a essere l'istituzione finanziaria italiana per la cooperazione allo sviluppo. La raccomandazione invita l'Italia a **dotare la CDP del quadro normativo, degli strumenti e delle risorse per adempiere al proprio mandato di istituzione finanziaria per lo sviluppo**. Un **aumento della quota destinata ai finanziamenti per lo sviluppo** consentirebbe inoltre all'Italia di allinearsi ai principi di finanza mista per lo sviluppo della finanza commerciale per gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

La **decima raccomandazione** riguarda le **risorse umane** di cui dispongono l'AICS e il MAECI che vengono ritenute insufficienti per rispondere alle diverse mansioni attribuite dalla legge 125/2014. In particolare, l'AICS non dispone in Italia di sufficienti capacità amministrative e tecniche per rispondere alle richieste degli uffici tecnici esteri e sostenerli nella loro azione. Il DAC invita quindi l'Italia a definire e introdurre una **strategia a medio termine in materia di risorse umane** per **attrarre e trattenere** personale qualificato ed esperto e **garantire il benessere, l'impegno e lo sviluppo professionale** di tutte le categorie di personale in Italia e negli uffici sul campo.

L'Italia ha avviato – secondo quanto previsto dalla legge n. 125/2014 – un **sistema di gestione basato sui risultati**, tuttavia allo stato attuale sia **MAECI che AICS non dispongono di un sistema globale che colleghi le attività di cooperazione ai risultati strategici auspicati**. Tale mancanza ha per conseguenza l'impossibilità per l'Italia di dimostrare il contributo di interventi specifici nell'ambito di ampi risultati delle attività di cooperazione allo sviluppo, né tantomeno di far emergere l'allineamento ai quadri di riferimento dei risultati dei paesi partner. Per l'Italia non è

possibile, inoltre, aggregare o riunire risultati specifici di progetti per determinare gli impatti o i contributi a livello di paese, agenzia o ministero.

L'**undicesima raccomandazione** invita quindi l'Italia a dare **priorità alla creazione di un sistema** che colleghi progetti e programmi a impatto desiderato, risultati a lungo termine e obiettivi di sviluppo sostenibile. Viene altresì segnalata l'opportunità di mettere a disposizione di funzionari e di tutti coloro che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo una piattaforma di lavoro online che metta a disposizione informazioni ed elementi di prova per migliorare il processo decisionale.