

CAPITOLO UNO

L'Aiuto Pubblico
allo Sviluppo
italiano

La Peer Review
2009: la
Cooperazione
italiana sotto
la lente
dell'OCSE-DAC

L'attività
di emergenza

La cooperazione
multilaterale

La Direzione
Generale per
la Cooperazione
allo Sviluppo
del MAE

Il quadro
internazionale
delle politiche
di cooperazione

Il Sistema Italia
di cooperazione

Le politiche
comunitarie
di cooperazione
allo sviluppo

Gli strumenti
di intervento

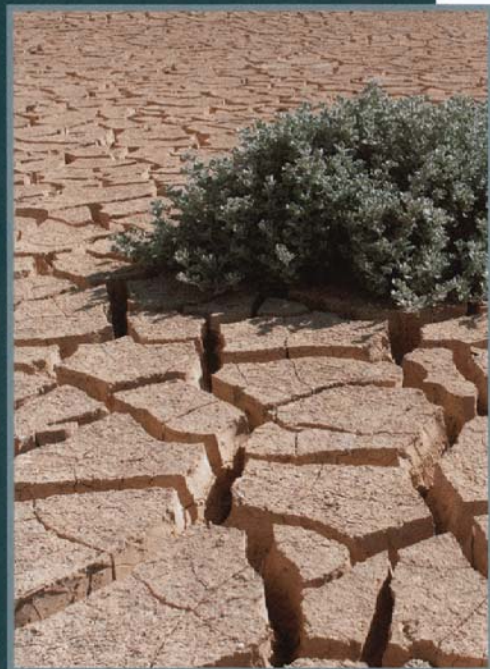
Le priorità
geografiche
e tematiche
della Cooperazione
italiana

Ambiti
di intervento



Cooperazione allo sviluppo: una panoramica

1.1 IL QUADRO INTERNAZIONALE DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE



Gli obiettivi generali della Cooperazione italiana allo sviluppo e i principi guida cui essa ispira la propria azione sono inquadrabili nel più ampio contesto di accordi e decisioni assunte a livello internazionale e comunitario.

Dichiarazione del Millennio e Millennium Development Goals (MDGs)

Nel settembre 2000, in occasione della sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sono stati stabiliti i traguardi fondamentali di sviluppo che la comunità internazionale intende raggiungere entro il 2015. Sono stati, nello specifico, individuati otto obiettivi, i cosiddetti *Millennium Development Goals* (MDGs), articolati in un numero variabile di sotto-obiettivi e accompagnati da un set di indicatori volti a stabilirne il raggiungimento.

GLI OTTO MDGs:

01. Lotta alla povertà e alla fame
02. Educazione di base universale
03. Eliminazione delle disparità di genere
04. Riduzione della mortalità infantile
05. Implementazione della salute materna
06. Lotta all'AIDS e alle altre malattie infettive
07. Difesa dell'ambiente
08. Creazione di un partenariato globale per lo sviluppo

Nel corso del 2008, a metà del percorso verso la scadenza del 2015, le Nazioni Unite hanno stilato un Rapporto sugli Obiettivi, per valutare i progressi registrati verso il loro raggiungimento. Il Rapporto ha evidenziato come – nonostante gli importanti traguardi finora raggiunti – non siano stati registrati decisivi cambiamenti nella lotta alla povertà. Mentre in alcune aree del mondo sono stati ottenuti risultati significativi, l'Africa sub-sahariana, nello specifico, presenta ancora un grave ritardo rispetto agli obiettivi prefissati.

Per rilanciare la corsa al raggiungimento dei MDGs, nell'aprile del 2008 si è svolto, in ambito Nazioni Unite, un dibattito tematico sugli Obiettivi. In tale contesto, l'allora Presidente dell'Assemblea Generale dell'ONU, D'Escoto Brockmann, ha inteso attirare l'attenzione di paesi donatori e riceventi sia sugli impegni assunti nel 2000 che sulla necessità del coinvolgimento attivo di tutti gli attori della cooperazione (donatori, riceventi, istituzioni finanziarie internazionali, società civile), per promuovere il raggiungimento degli Obiettivi entro il termine prefissato. Nel corso della medesima riunione, sono stati annunciati nuovi impegni per lo sviluppo – per un ammontare di circa 16 miliardi di dollari – ed è stata lanciata la proposta di organizzare un Vertice per la revisione degli Obiettivi del Millennio nel settembre 2010, articolata secondo "lead campaigns" sugli otto Obiettivi. Ciascuna "campagna" potrebbe essere affidata a un paese industrializzato, nel ruolo di coordinatore delle politiche di cooperazione indirizzate al raggiungimento dello specifico Obiettivo assegnato. Alla base di quest'iniziativa, vi è la convinzione che manchi un effettivo coordinamento tra gli interventi promossi dai vari attori della cooperazione (paesi donatori, agenzie multilaterali, Ong).

Lo scoppio della crisi finanziaria internazionale e la recessione dell'economia mondiale hanno indotto la comunità internazionale a riflettere sull'impatto delle crisi attuali sulle prospettive future di raggiungimento degli MDGs. A tal fine è stata organizzata una Conferenza ONU di alto livello sulle conseguenze della crisi finanziaria per i Pvs (New York, dal 24 al 26 giugno 2009). Organizzata su impulso diretto del Presidente D'Escoto Brockman, la Conferenza ha approvato un documento finale (outcome document) in cui si fa stato

IL COMITATO PERMANENTE SUGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO

Il Comitato permanente sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio è un organismo parlamentare, operante nell'ambito della Commissione Affari esteri della Camera. Composto da 19 membri e presieduto dall'On. Pianetta, il Comitato è incaricato di approfondire lo studio delle tematiche di sviluppo finalizzate al perseguimento dei MDGs, mediante il monitoraggio delle iniziative intraprese e l'identificazione delle possibili interazioni fra le iniziative di sviluppo italiane e quelle internazionali. Tra gli obiettivi che il Comitato persegue vi è anche quello di fornire al Governo un supporto operativo per la realizzazione di politiche coerenti con i MDGs e di informare periodicamente la Commissione Affari esteri della Camera circa tali argomenti. Il ruolo e le attività di questo organismo sono state valorizzate anche nell'ambito della Peer Review OCSE-DAC, cui la Cooperazione italiana è stata sottoposta durante il 2009. Gli esaminatori – secondo la prassi prevista da questo tipo di revisioni – hanno incontrato i membri del Comitato durante una seduta ad hoc, senza la presenza di funzionari ministeriali. Il 2 luglio 2009, il Comitato permanente – con il supporto della Campagna del Millennio delle Nazioni Unite – ha organizzato un seminario di studio interparlamentare sul tema "I Parlamenti nazionali per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio". L'evento ha chiamato a raccolta parlamentari italiani e stranieri, rappresentanti delle principali Organizzazioni internazionali, membri della società civile e delle Ong, con il duplice obiettivo di dare risalto all'impegno delle assemblee parlamentari nel perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e di lanciare un "messaggio dei Parlamenti" in vista del G8 de L'Aquila. Il seminario è stato organizzato a ridosso della presentazione agli organi di stampa e della società civile di un documento intermedio sulle attività sin qui svolte dal Comitato permanente. Nel corso del 2009, il Comitato ha avuto modo di audire, tra gli altri, anche il Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Elisabetta Belloni (29 luglio).

dell'attuale fase dell'economia mondiale, dell'impatto della crisi sui Pvs, delle risposte alla crisi e delle linee d'azione per il prossimo futuro. Tra queste, spiccano in particolare: la necessità di introdurre stimoli economici e fiscali all'economia globale, attraverso un mag-

IL G8 DE L'AQUILA E I MDG5: LE DUE DICHIARAZIONI CONGIUNTE SU ACQUA E SICUREZZA ALIMENTARE

Il G8 de L'Aquila ha costituito l'occasione per la firma di due dichiarazioni congiunte a favore del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. La prima, volta a sviluppare un partenariato per l'attuazione di piani idrici nazionali per l'accesso all'acqua e l'igiene di base, deriva dalle decisioni di migliorare gli sforzi comuni prese nel corso dei precedenti Vertici G8 e dell'Unione africana. La seconda, sulla sicurezza alimentare globale, ha posto le basi per il lancio dell'iniziativa denominata "L'Aquila Food Security Initiative" (AFSI). Questa prevede un impegno finanziario di 20 miliardi di dollari in tre anni per migliorare i programmi per lo sviluppo rurale e la produttività agricola nei Pvs. La dichiarazione identifica altresì i principi e le priorità per l'utilizzo di tali risorse, che comprendono contributi sia multilaterali che bilaterali, ad eccezione degli aiuti alimentari. Importante è stata anche l'intesa sul clima: si è giunti a un accordo tra paesi europei e USA, fondamentale per il coinvolgimento delle economie emergenti in vista della Conferenza sui cambiamenti climatici di Copenhagen (dicembre 2009). In particolare, si è convenuto sulla necessità di limitare l'aumento della temperatura globale entro 2 gradi centigradi. Inoltre, è stato riaffermato il principio della responsabilità comune alla predisposizione di un meccanismo di verifica del mantenimento degli impegni presi dai paesi G8. Tale toolbox dovrebbe consentire il monitoraggio dei progressi fatti e la valutazione in termini di efficacia delle azioni per lo sviluppo. In tale ottica è stato altresì costituito un gruppo ad hoc di esperti di alto livello, con il compito di identificare gli impegni da monitorare e armonizzare i criteri di valutazione. Tale strumento dovrebbe essere presentato nel corso del prossimo Vertice G8 del 2010 sotto presidenza canadese e dovrebbe generare un rapporto annuale di *accountability*. A L'Aquila sono stati inoltre pubblicati, in via preliminare, i primi risultati sul mantenimento degli impegni in materia di salute, educazione, sicurezza alimentare e accesso all'acqua.

gior coordinamento macroeconomico; di migliorare la capacità di recupero globale dalle crisi finanziarie; di assicurare più regulation e migliore monitoraggio all'economia mondiale; di progredire verso la riforma della finanza internazionale.

Il Vertice G8, svolto a L'Aquila dall'8 al 10 luglio 2009, ha infine rinnovato l'impegno per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. In questo contesto sono state, in particolare, approvate due dichiarazioni congiunte su G8 e Africa, sui temi dell'accesso all'acqua e all'igiene di base e della sicurezza alimentare.

Le conferenze internazionali sul finanziamento allo sviluppo: gli incontri di Monterrey e Doha

Approvato in occasione della prima Conferenza sul finanziamento per lo sviluppo, svolta in Messico nel marzo 2002, il "Consenso di Monterrey" fornisce una panoramica complessiva delle fonti per finanziare lo sviluppo finalizzate al conseguimento degli Obiettivi del Millennio.

Tali fonti sono:

- le risorse finanziarie nazionali dei Pvs;
- gli investimenti esteri diretti – IDE – e gli altri flussi finanziari internazionali;
- il commercio internazionale;

- l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS);
- la cancellazione del debito;
- le fonti innovative di finanziamento.

Il documento stabilisce impegni non solo per i paesi donatori, ma anche per i partner, che devono essere in grado di favorire il proprio sviluppo, creando un ambiente istituzionale favorevole e mobilitando risorse adeguate. Dal Consenso di Monterrey sono derivati in massima parte gli impegni relativi all'Aiuto pubblico allo sviluppo in termini quantitativi, in particolare l'impegno a raggiungere progressivamente un rapporto APS/Reddito nazionale lordo pari allo 0,7% entro il 2015. Dal 29 novembre al 2 dicembre 2008 si è svolta a Doha la seconda Conferenza sul finanziamento per lo sviluppo, finalizzata a verificare lo stato degli impegni assunti a Monterrey e ad aggiornare il complesso quadro delle fonti di finanziamento. La Conferenza di Doha ha aggiornato il Consenso di Monterrey alla luce dei profondi cambiamenti intervenuti nell'economia mondiale e della necessità di maggior coordinamento e coinvolgimento di tutti gli attori dello sviluppo. Il difficile momento in cui la Conferenza si è svolta – dovuto in particolare all'impatto negativo sullo sviluppo delle crisi energetica, alimentare e finanziaria – ha dato vita a un documento improntato a una visione "olistica" del finanziamento d'aiuto. È si-

gnificativo, a questo riguardo, lo spazio maggiore riservato – rispetto a Monterrey – alla mobilitazione delle domestic financial resources, dei flussi finanziari privati e degli IDE. In particolare, il tema delle risorse nazionali dei Pvs è stato declinato nel dettaglio, includendo come aspetti centrali sia il potenziamento dei sistemi fiscali, che l'esigenza di una trasparente e sana gestione amministrativa. In quest'ottica, le risorse interne sono considerate come l'unica fonte suscettibile di garantire sostenibilità allo sviluppo. La visione olistica del finanziamento allo sviluppo e il necessario coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* ha trovato spazio anche nel capitolo specificamente dedicato all'APS (il 4). In esso viene sottolineato, infatti, il ruolo fondamentale del *Development Cooperation Forum* (DCF) dell'ECOSOC, invitando il Segretario Generale delle Nazioni Unite a sottoporre – in collaborazione con l'OCSE-DAC – un rapporto al DCF proponendo modalità più sistematiche e universali per monitorare la quantità, la qualità e l'efficacia dei flussi di aiuti, ridefiniti "aid flows" e non "official aid flows". L'Italia, fra l'altro, è stata invitata a far parte dell'*Advisory Group* del DCF, la cui prima riunione si è svolta a margine della Conferenza. Nello stesso capitolo è stato inserito il riconoscimento del ruolo dei paesi nuovi donatori e l'incoraggiamento a questi ultimi affinché accrescano e rendano più coerente con i principi dell'efficacia (Agenda di Accra) la cooperazione sud-sud.

Sotto il profilo quantitativo, il Doha Document ribadisce la necessità che siano rispettati gli impegni assunti dai donatori a innalzare la propria percentuale di aiuti pubblici fino allo 0,7% del Rnl, pur riconoscendo all'APS il carattere "complementare" e la sua natura di "leva" e "catalizzatore" rispetto ad altre fonti.

Un chiaro progresso rispetto al documento di Monterrey, nell'ottica italiana ed europea, è rappresentato dal capitolo sui finanziamenti innovativi. Le iniziative che vedono l'Italia protagonista (*International Finance Facility for Immunization* – IFFIm – e *Advance Market Commitments* – AMC) sono citate come esempi positivi. La *Doha Declaration* evidenzia che i finanziamenti innovativi non sottraggono fondi all'APS tradizionale e andrebbero quindi promossi. In questa prospettiva la Doha Declaration sottolinea il rilievo del *Leading Group on Solidarity Levies* (di cui l'Italia è uno dei partner più attivi) come foro internazionale deputato allo sviluppo delle fonti innovative.

Vertice mondiale sull'alimentazione (giugno 2002)

Il Vertice mondiale sull'alimentazione, svolto a Roma, ha posto le premesse per la costituzione di un Gruppo di lavoro intergovernativo per identificare delle linee guida sul "diritto all'alimentazione".

Vertice ONU di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (settembre 2002)

Nel corso di tale Vertice sono stati affermati i principi sullo sviluppo sostenibile: buon governo e promozione dei diritti umani e

L'ITALIA E LA FINANZA INNOVATIVA

Come è emerso in varie occasioni – da ultimo durante la Conferenza di Mosca sulla *Global Development Finance*, organizzata congiuntamente dall'OCSE e dal Governo russo il 22 febbraio 2009 – la finanza innovativa è sempre più significativamente considerata come uno strumento capace di concorrere al raggiungimento dei MDGs. Il ricorso a questo strumento si impone come particolarmente rilevante in quanto incide su alcuni aspetti fondamentali dell'efficacia degli aiuti – prima fra tutti, la prevedibilità dei contributi, mettendo in luce l'intrinseca natura di partenariato che caratterizza questo tipo di finanziamenti. La finanza innovativa vede infatti la compartecipazione di diversi attori – paesi industrializzati, Pvs, Organizzazioni internazionali e settore privato (per esempio l'industria dei vaccini e la *Bill and Melinda Gates Foundation*) – che agiscono di concerto, con ruoli del tutto paritari.

Sin dalla Conferenza di Monterrey, l'Italia figura tra i paesi più attivi in questo settore a livello internazionale, sia grazie alla partecipazione nelle iniziative sui vaccini AMC (Advance Market Commitments) e IFFIm (*International Finance Facility for Immunisation*), finanziate dal Ministero dell'Economia e delle finanze; che grazie all'iniziativa 5x5 sulla riduzione del costo delle rimesse, lanciata dal Ministero degli Affari esteri durante il G8 de L'Aquila, di cui la DGCE sta curando i seguiti insieme alla Banca Mondiale. Per quanto riguarda gli importi, sono stati finora erogati 63 milioni di euro (sul totale previsto di 1,5 miliardi di euro in 9 anni) per l'AMC, mentre l'impegno italiano per l'IFFIm ammonta a 473.450.000 euro in 20 anni.

L'Italia ha inoltre positivamente partecipato – in qualità di Stato membro – a tutti i principali eventi riconducibili alle attività del *Leading Group on Innovative Financing for Development* (già *Leading Group on Solidarity Leavies*), nato con lo scopo di esplorare forme innovative di finanziamento, di cui fanno parte 59 paesi. Tra le tematiche più approfonditamente dibattute dal *Leading Group*, vi è la possibilità di tassazione sulle transazioni finanziarie internazionali a fini solidaristici. Vista la crescente attenzione dedicata a questo aspetto, il 22 ottobre 2009 è stata costituita – su proposta del Ministero degli Affari esteri francese – una *Task Force* dedicata allo studio delle implicazioni pratiche che questo tipo di imposta comporterebbe (*Task Force on International Financial Transaction for Development*). I paesi che partecipano alla *Task Force* sono Austria, Belgio, Brasile, Cile, Germania, Giappone, Francia, Norvegia, Regno Unito, Senegal, Spagna e Italia – in qualità di osservatore.

sociali; lotta alla povertà; promozione della salute; elaborazione di modelli di produzione e consumo sostenibili; accesso all'acqua; protezione della biodiversità; sfruttamento delle energie rinnovabili; promozione dei partenariati. Di particolare rilievo è il tema della lotta alla desertificazione, in particolare in Africa, e delle correlate implicazioni dei fenomeni di degrado del territorio per il raggiungimento dei MDGs.

I Forum internazionali di Roma, Parigi e Accra sull'efficacia degli aiuti

Il processo sull'armonizzazione e l'efficacia dell'aiuto ha avuto inizio con il Forum di Roma del 2003, organizzato in collaborazione con le Banche multilaterali di sviluppo e il Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE – il DAC. In tale occasione è stata approvata la "Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione", che ha definito un programma di rafforzamento dell'efficacia degli interventi d'aiuto allo sviluppo, mediante il coordinamento tra donatori, la complementarità degli interventi e l'armonizzazione delle procedure di concessione degli aiuti. Al Forum di alto livello di Roma ha fatto seguito il Forum di Parigi del 2005. La *Paris Declaration*, sottoscritta da oltre 100 tra donatori, Istituzioni finanziarie internazio-

nali e paesi in via di sviluppo, ha stabilito i cinque principi cui la comunità internazionale deve uniformarsi, per rendere più efficace l'aiuto allo sviluppo:

- **Ownership:** i Pvs esercitano la leadership riguardo le proprie politiche di sviluppo, le strategie e il coordinamento delle iniziative per lo sviluppo stesso. I paesi donatori sono responsabili nel sostenere e facilitare tale *leadership*.
- **Alignment:** i paesi donatori allineano le attività alle strategie di sviluppo dei paesi beneficiari, utilizzando i loro sistemi locali.
- **Harmonisation:** i paesi donatori coordinano la propria azione, semplificando le procedure e condividendo le informazioni per ridurre sovrapposizioni e duplicazioni.
- **Managing for results:** le attività dei donatori e dei paesi beneficiari devono essere orientate al raggiungimento di risultati verificabili. I paesi donatori devono sostenere i Pvs nella realizzazione di meccanismi di monitoraggio che misurino i progressi rispetto agli elementi chiave delle strategie di sviluppo nazionali.
- **Mutual accountability:** i paesi donatori e i paesi beneficiari sono reciprocamente responsabili per i progressi conseguiti nell'efficacia degli aiuti e per i risultati ottenuti in termini di sviluppo.

Tali obiettivi, da raggiungere entro il 2010, sono stati accompagnati da 12 indicatori di efficacia dell'aiuto, per verificare concretamente i progressi conseguiti. Sia i paesi donatori che i paesi partner, servendosi di tali indicatori, devono poter valutare congiuntamente e reciprocamente i progressi ottenuti nella realizzazione degli impegni assunti, in un'ottica di slegamento dell'aiuto che migliori l'efficacia e l'efficienza delle attività di cooperazione. Si sono già svolti due cicli di monitoraggio degli indicatori – 2006 e 2008 – e un terzo e ultimo è previsto entro il 2010, termine finale per il conseguimento dei risultati attesi sui cinque principi chiave. Dal 2 al 4 settembre 2008, infine, si è svolto ad Accra (Ghana) il terzo Forum di alto livello (HLF) sull'efficacia degli aiuti. Il Foro ha adottato l'*Accra Agenda for Action* (AAA).

L'*Accra Agenda for Action* è un documento nel quale gli oltre 100 partecipanti – tra paesi partner, agenzie donatrici bilaterali e multilaterali, banche regionali di sviluppo e agenzie internazionali – hanno definito le azioni da intraprendere congiuntamente, per mettere in atto, entro il 2010, gli impegni assunti con la Dichiarazione di Parigi del 2005. Tali azioni – accompagnate da precise scadenze temporali – sono state considerate necessarie per rilanciare, approfondire e ampliare il dibattito sull'efficacia dell'aiuto, anche per coinvolgere maggiormente i paesi partner e i cosiddetti "nuovi attori" dello sviluppo (come le organizzazioni della società civile e i paesi donatori emergenti). Tra i punti salienti dell'AAA spiccano in particolare le questioni relative all'uso dei sistemi locali da parte dei donatori, identificati come "prima opzione" tra le modalità di sostegno dello sviluppo. È stata inoltre ampiamente affrontato il tema della divisione del lavoro in ambito internazionale, con l'impegno ad adottare *best practices and principles* e a iniziare un dialogo internazionale volto a risolvere il problema dei cosiddetti "aid orphans", ossia i paesi trascurati dagli aiuti. Menzioni ulteriori sono state fatte anche in riferimento alla tematica dello slegamento, con l'impegno di ciascun donatore ad adottare un piano nazionale che punti a quest'obiettivo, e alla responsabilità sociale e ambientale delle imprese coinvolte nelle azioni di sviluppo. Particolare rilevanza è stata dedicata dall'AAA al tema del rafforzamento della mutual accountability, finalizzata anche a rendere regolarmente pubblici i volumi e le destinazioni del flusso d'aiuto; a rafforzare i meccanismi internazionali di monitoraggio – tramite il ruolo crescente, in questo settore, dei Parlamenti nazionali – e a programmare meglio la spesa pubblica e i piani di lotta alla povertà dei Pvs. L'Italia ha fornito il proprio contributo alla definizione dell'AAA, non solo partecipando alla definizione della posizione comune dell'UE, ma anche riuscendo a inserire nel testo finale temi d'interesse specifico – quali il coinvolgimento degli attori locali – per consolidare l'*ownership* democratica e il monitoraggio dell'attuazione dei principi di *good engagement* negli Stati fragili.

LA DICHIARAZIONE DI PARIGI: INDICATORI DI PROGRESSO E OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE ENTRO IL 2010

INDICATORI	OBIETTIVI ENTRO IL 2010
OWNERSHIP-TITOLARITÀ	
I paesi beneficiari devono attuare strategie di sviluppo operative a livello nazionale che individuino chiare priorità strategiche collegate ad un quadro di spesa a medio termine	Almeno il 75% dei paesi possiedono strategie di sviluppo operative
ALIGNMENT-ALLINEAMENTO	
I paesi beneficiari devono dotarsi di sistemi di gestione finanziaria pubblica (PFM) e di appalto affidabili o attuare programmi di riforma per migliorarli	La metà dei paesi beneficiari (in caso di PFM) e un terzo dei paesi beneficiari (in caso di sistemi di <i>procurement</i>) ha aumentato in maniera significativa la qualità dei loro sistemi
Gli aiuti devono essere allineati con le priorità nazionali e apparire in bilancio	Almeno l'85% del flusso di aiuti è riportato nei bilanci nazionali
I paesi donatori devono fornire sostegno al <i>capacity-development</i> attraverso programmi coordinati in linea con le strategie di sviluppo nazionali	Il 50% della cooperazione tecnica è fornita da programmi coordinati
I paesi donatori devono utilizzare i sistemi di gestione finanziaria pubblica e di appalto dei paesi partner	Il 90-100% dei donatori utilizza sistemi di gestione finanziaria e di appalto nazionali
I paesi donatori devono utilizzare strutture di implementazione locali al posto di strutture parallele	Il numero di strutture parallele è diminuito di due terzi.
L'aiuto dei donatori deve essere più prevedibile	L'ammontare degli aiuti previsti non erogati nell'anno fiscale è ridotto del 50%
L'aiuto bilaterale dei donatori deve essere slegato (non vincolato all'acquisto di beni e servizi dal donatore)	Gli aiuti continuano a essere indipendenti
HARMONISATION-ARMONIZZAZIONE	
Gli aiuti devono essere forniti attraverso programmi congiunti e procedure armonizzate	Il 66% dei flussi di aiuto è fornito in maniera coordinata
Le missioni e le analisi devono essere congiunte	Il 40% delle missioni sul campo e il 66% delle attività di analisi a livello Paese sono gestite in maniera congiunta
MANAGING FOR RESULTS - GESTIONE PER I RISULTATI	
La gestione dell'aiuto dev'essere orientata a un risultato misurabile e verificabile	Il numero di paesi carenti di simili sistemi di valutazione è ridotto di un terzo
MUTUAL ACCOUNTABILITY - RECIPROCA RESPONSABILITÀ	
Devono essere condotte indagini per valutare i progressi nell'attuazione degli impegni concordati in materia di efficacia dell'aiuto	Tutti i paesi beneficiari effettuano indagini di valutazione reciproche sul territorio

GLI IMPEGNI DI ACCRA

- ▶ Utilizzare i sistemi finanziari dei paesi beneficiari in prima istanza.
- ▶ Elaborare piani nazionali di slegamento.
- ▶ Aumentare l'acquisto di beni e servizi locali.
- ▶ Pubblicare e comunicare tempestivamente gli aiuti previsti per il triennio/quinquennio.
- ▶ Rendere pubbliche tutte le condizioni relative alla concessione degli aiuti.
- ▶ Delegare sufficiente autorità decisionale a livello Paese.
- ▶ Realizzare l'agenda dell'efficacia a livello Paese.
- ▶ Sostenere lo sviluppo delle capacità della società e dei corpi sociali intermedi dei paesi partner.

Al fine di permettere un maggiore allineamento della politica di sviluppo italiana ai criteri di efficacia internazionalmente stabiliti, nel settembre 2008 la DGCS ha costituito un apposito gruppo di lavoro (il Gruppo efficacia e *Peer Review*, direttamente presieduto dal Direttore Generale) con il compito, inter alia, di predisporre il Piano italiano per l'efficacia dell'aiuto e l'adeguamento in questo settore delle Linee programmatiche della DGCS per il triennio 2009-2011.

IL PIANO PROGRAMMATICO NAZIONALE PER L'EFFICACIA

Il primo Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti ("Piano efficacia"), finalizzato a raggiungere entro il 2010 gli obiettivi di efficacia previsti dalla Dichiarazione di Parigi del 2005 e dall'*Accra Agenda for Action* del 2008, costituisce uno sforzo della Cooperazione italiana allo sviluppo che intende coinvolgere tutti gli attori pubblici della Cooperazione, migliorando il coordinamento istituzionale per aumentare la coerenza del sistema-Paese in materia d'aiuto. Il Piano, approvato dal Comitato direzionale della Cooperazione allo Sviluppo nel luglio 2009, prevede una serie di azioni e obiettivi, molti dei quali già realizzati, che i vari gruppi di lavoro – creati ad hoc nel settembre 2008 con specifici ordini di servizio del Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo – intendono raggiungere entro il 2010.

L'elaborazione del Piano è stata possibile grazie alle consultazioni e agli approfondimenti interni alla DGCS, oltre che ai contributi delle rappresentanze della società civile. Il testo finale si compone di 12 aree di intervento principali – suddivise a loro volta in azioni specifiche – con l'indicazione dettagliata di scadenze e responsabilità. Le azioni proposte coinvolgono anche le sedi MAE all'estero.

Le 12 aree d'intervento – accompagnate dall'indicazione delle azioni svolte nel corso del 2009 – sono:

1) Coerenza delle politiche per lo sviluppo (PCD)

- ▶ Raccolta e diffusione d'informazioni, anche verso altri dicasteri, sui temi di dibattito UE e OCSE relativi alla coerenza delle politiche per lo sviluppo.
- ▶ Invio di un "pacchetto" completo di documentazione elaborata dalla DGCS a tutte le amministrazioni interessate ai temi PCD e relativa pubblicazione sul portale della Cooperazione.
- ▶ Apertura di un dibattito interno al MAE circa forme e meccanismi per un approccio italiano alla PCD, poi estesa a diversi ministeri cui è stato chiesto di svolgere un'analisi interna sulla PCD, in vista di eventuali futuri passi da compiere in materia di coerenza delle politiche di sviluppo.

2) Linee guida settoriali ed efficacia

Le linee strategiche triennali prevedono l'aggiornamento delle linee guida settoriali esistenti e/o l'elaborazione di nuove indicazioni in settori strategici per la Cooperazione italiana quali povertà,

educazione, minori, agricoltura, disabilità, genere. Le nuove linee guida sono state elaborate in consultazione con la società civile e i principali enti e organismi competenti per le diverse materie, presentate al Gruppo efficacia e successivamente sottoposte al Comitato direzionale.

- ▶ Aggiornamento delle linee guida settoriali, anche alla luce dei criteri dell'efficacia dell'aiuto.
- ▶ Elaborazione di linee operative volte a standardizzare le fasi di partecipazione al sostegno al bilancio dello Stato (*General Budget Support*, GBS), per garantire maggior coordinamento tra donatori e, nel Paese destinatario, maggior pianificazione e controllo della spesa pubblica.
- ▶ Elaborazione di linee operative per l'implementazione di politiche d'aiuto "a progetto" (*Program Based Aid*).
- ▶ Elaborazione di linee guida sull'uso dei "country systems", che esplicitino le soglie di rischio fiduciario accettabile, puntando ad accettare la prassi condivisa.

3) Programmazione Paese per un ristretto numero di paesi prioritari

Il Gruppo efficacia – integrato dagli Uffici territoriali – ha individuato 13 paesi partner in cui realizzare prioritariamente un esercizio di programmazione triennale, rispetto al quale le sedi di rispettivo accreditamento sono chiamate a svolgere un ruolo attivo e specifico paese per paese, favorendo il coinvolgimento della società civile. L'obiettivo è quello di approvare sintetiche strategie-paese triennali.

- ▶ Programmazione triennale paese e comunicazione orientativa e immediata delle risorse finanziarie stanziare ai paesi partner.

4) Organizzazioni internazionali

Il Piano programmatico per l'efficacia riconosce l'essenzialità del canale multilaterale nel perseguimento degli obiettivi fondamentali della Cooperazione italiana allo sviluppo. L'investimento multilaterale italiano viene concentrato sulla base dell'efficacia, dell'incisività, del vantaggio comparativo e della complementarità operativa con l'azione della cooperazione bilaterale. Per individuare le Organizzazioni internazionali prioritarie per la Cooperazione italiana, è prevista l'adozione di approcci strategici specifici e la valutazione dell'opportunità di partecipare al *Multilateral Organizations Performance Assessment Network* (MOPAN). Con questo scopo, si è costituito il Gruppo Organizzazioni internazionali, incaricato di:

- ▶ Istruire una decisione informata sulla partecipazione italiana al MOPAN – entro ottobre 2009 – e avviare l'eventuale collaborazione.
- ▶ Elaborare approcci strategici specifici per gli organismi internazionali di maggior investimento per la Cooperazione italiana e standardizzazione delle modalità di impegno per tutte le organizzazioni multilaterali.

5) Emergenza, Stati fragili ed efficacia

In considerazione della sempre maggiore attenzione dedicata al tema dell'assistenza umanitaria e della risposta alle emergenze umanitarie, assume un'importanza cruciale l'iniziativa *Good Humanitarian Donorship* (GHD) che include le pratiche più virtuose per i donatori nel campo dell'assistenza umanitaria per garantirne l'efficacia. Con lo scopo di produrre linee guida sull'applicazione dei principi e delle buone pratiche della GHD, entro il termine di gennaio 2010, è stato istituito il Gruppo emergenza e Stati fragili.

- ▶ Elaborazione di linee guida sull'applicazione dei principi e delle buone pratiche della *Good Humanitarian Donorship*, in consultazione con una rappresentanza della società civile italiana.

6) Efficienza e semplificazione delle procedure

Il Piano programmatico per l'efficacia ribadisce la necessità di rendere la regolamentazione e la semplificazione delle procedure quanto più funzionali possibile al rispetto degli impegni assunti nell'ambito della Dichiarazione di Parigi e dell'Agenda di Accra. Ispirandosi a tali principi, la semplificazione dovrà essere orientata in particolare: all'utilizzo prioritario dei sistemi finanziari dei paesi partner; alla prevedibilità pluriennale; allo slegamento e all'adozione di procedure comuni di gestione con gli altri donatori. In questo contesto, si pongono come particolarmente importanti: la riduzione delle strutture parallele d'implementazione della Cooperazione italiana – così come stabilito dalla Dichiarazione di Parigi – la revisione delle procedure per favorire l'utilizzo della normativa e dei sistemi dei paesi partner per le gare d'appalto; il monitoraggio sul numero di missioni, da effettuare di preferenza congiuntamente ad altri donatori. Relativamente a quest'ultimo punto, si prevede l'obbligo di motivare le eventuali ragioni per cui venga proposto di organizzare una missione non congiuntamente con altri donatori. Per migliorare la performance italiana in materia di armonizzazione e favorire il conseguimento degli obiettivi connessi, è stato istituito il Gruppo armonizzazione e allineamento delle procedure.

- Conclusione della semplificazione delle procedure per i crediti d'aiuto a progetto e per l'applicazione dell'art. 15, e revisione di quelle per le gare d'appalto, in linea con gli orientamenti dell'agenda dell'efficacia dell'aiuto e con la normativa pertinente.
- Redazione di una *roadmap* per la semplificazione delle restanti procedure, inclusi i fondi *in loco*.
- Analisi e revisione dei termini di riferimento delle strutture parallele.
- Approvazione di un ordine di servizio che stabilisca l'obbligo di dichiarare se la missione sia congiunta e, in caso contrario, richieda la relativa giustificazione.

7) Valutazione ed efficacia

Si prevede l'adozione di nuove linee guida per la valutazione, che prevedano un ruolo attivo per il Paese partner nella programmazione e nella realizzazione di tutti i giudizi, inclusi quelli relativi alla scelta delle tempistiche, degli obiettivi, degli indicatori e dei formati di monitoraggio. Al riguardo, appare indispensabile prevedere la pianificazione e la realizzazione di valutazioni congiunte con gli altri paesi donatori, oltre a un'ampia divulgazione dei risultati delle valutazioni realizzate.

- Adozione delle linee guida e del primo piano organico di valutazione.

8) Ownership democratica e Ong

Per massimizzare la capacità delle Ong italiane di promuovere la ownership democratica dei processi di sviluppo, si valuteranno azioni volte a favorire programmi Paese/regione realizzati da più Ong coordinate tra loro, con lo scopo di valorizzare anche le capacità dei partner del sud e la possibilità di procedere – tenuto conto della normativa vigente – a eventuali e ulteriori semplificazioni delle procedure per i progetti delle Ong italiane. Nel gennaio 2009 è stata inoltre firmata una Convenzione DGCS-Ong, che ha portato all'individuazione di una visione condivisa sul tema della ownership democratica e all'elaborazione di alcuni principi guida volti alla sistematizzazione delle modalità di consultazione con le organizzazioni della società civile.

- Elaborare principi guida per valorizzare la consultazione della società civile locale a livello Paese e intraprendere azioni volte al suo rafforzamento.
- Esaminare i criteri di valutazione di priorità, da effettuare nel rispetto della normativa vigente e da concludere con una valutazione scritta della fattibilità di modifiche che favoriscano i programmi

Paese di più Ong coordinate, rispetto ai singoli progetti.

- Valutare la possibilità di procedere, nel rispetto della normativa vigente, a ulteriori semplificazioni delle procedure per i progetti Ong.

9) Slegamento dell'aiuto e sostegno all'acquisto di beni e servizi locali

La Cooperazione italiana si obbliga, sulla base degli impegni di Parigi e Accra, a valutare le opzioni per l'ulteriore slegamento degli aiuti, tenendo in considerazione che – per i paesi ai quali non si applicano le raccomandazioni OCSE-DAC sullo slegamento dell'APS – la Cooperazione italiana ha già aumentato la quota massima percentuale del credito d'aiuto destinata ad acquisti in loco o cumulativamente in paesi limitrofi e/o paesi OCSE.

Queste le proposte avanzate su questa materia dalle rappresentanze delle Ong:

- Opzioni per l'ulteriore slegamento dei crediti.
- Espansione – percentuale e ad altri settori – delle spese effettuate *in loco*.

10) Formazione

Il piano programmatico dell'efficacia prevede un programma di aggiornamento delle professionalità interne soprattutto per funzionari diplomatici, esperti e direttori UTL.

- Predisposizione di moduli di formazione anche "pre-posting" in materia di cooperazione e sul tema dell'efficacia.

11) Comunicazione

Per migliorare la prevedibilità e la trasparenza delle attività della Cooperazione italiana, assume carattere prioritario l'inserimento del tema dell'efficacia negli attuali e futuri sistemi di comunicazione pubblica, tra i quali il portale della Cooperazione, la nuova versione del bollettino DIPCO e la Relazione al Parlamento. Per produrre un piano di formazione e una strategia di comunicazione efficaci, è stato costituito il Gruppo di comunicazione/formazione.

- Presentazione di un piano di *mainstreaming* del tema dell'efficacia negli strumenti di comunicazione pubblica della DGCS.

12) Monitoraggio dell'avanzamento del piano nella DGCS e a livello Paese

È previsto un accurato monitoraggio delle attività svolte dalla DGCS, articolato come segue: informativa annuale sullo stato di avanzamento della realizzazione del Piano efficacia; "stakeholder survey" annuale su qualità ed efficacia della cooperazione italiana; markers di efficacia per tutte le iniziative avviate al finanziamento della DGCS. Per garantire il monitoraggio costante della messa in atto del Piano programmatico e assicurare l'attivo coinvolgimento delle sedi nella sua attuazione a livello locale, è stato istituito il Gruppo monitoraggio dell'efficacia. Allo stesso scopo è stata prevista l'individuazione, da parte delle Ambasciate accreditate nei paesi di cooperazione e – laddove presenti – delle UTL, di un referente per l'efficacia in loco. Quest'ultimo dovrà redigere l'informativa annuale sullo stato di avanzamento del Piano programmatico a livello Paese, che confluirà all'interno del rapporto annuale curato dal Gruppo monitoraggio. Sono state infine avviate alcune riflessioni operative in vista dell'istituzione di un "Tavolo di coordinamento" del sistema Italia della cooperazione.

- Creazione di gruppi tematici di lavoro con ordini di servizio.
- Comunicazione referenti UTL sull'efficacia.
- Rinnovo convenzione MAE-DGCS e rappresentanze Ong.
- Informativa sull'avanzamento del Piano efficacia.
- Valutazione dell'esperienza di coordinamento acquisita grazie al "Tavolo tecnico APS", in vista dell'attivazione di un'istanza di raccordo del "sistema Italia della cooperazione".
- Approvazione di un "marker di efficacia" da compilare per tutte le iniziative che richiedano un finanziamento.

CONVENZIONE DGCS-ONG SULL'EFFICACIA DELL'AUTO ALLO SVILUPPO

Firmata il 21 gennaio 2009, la Convenzione DGCS-Ong si configura come uno strumento innovativo per stabilire l'organica collaborazione tra la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e la società civile italiana. Si tratta di un accordo – già introdotto dalla maggioranza dei paesi donatori membri dell'OCSE-DAC – che mette in grado la DGCS di migliorare l'efficacia e la qualità dell'aiuto pubblico italiano, di implementare la sua interazione con l'impegno per lo sviluppo di tutti gli altri soggetti coinvolti e di assicurare la coerenza del "Sistema Italia" di cooperazione allo sviluppo, per operare più pienamente secondo gli standard riconosciuti internazionalmente in materia di efficacia. L'innesto di una sistematica componente di collaborazione e dialogo con le Ong italiane attive nell'aiuto ai Pvs – rappresentate, nel loro complesso, dai due co-firmatari della convenzione, Sergio Marelli (Presidente AOI) e Maria Egizia Petroccione (Coordinatrice CINI) – oltre a rafforzare l'intero esercizio, lo allinea ulteriormente alle raccomandazioni contenute nel Documento di Accra e fatte proprie dall'OCSE-DAC. Attraverso la firma della convenzione, le Ong sono, a loro volta, chiamate a recepire i criteri di efficacia degli aiuti (ownership democratica; utilizzo dei sistemi nazionali dei Pvs; armonizzazione fra donatori; prevedibilità e trasparenza degli aiuti; mutua responsabilità; impegno finalizzato a risultati misurabili). La Convenzione viene di fatto attuata in due fasi. Nella prima, di durata quadrimestrale, non sono stati previsti oneri a carico della DGCS. Alle Ong è stato invece affidato il compito di nominare un esperto qualificato (nel 2009, il dr. Iacopo Viciani), che doveva operare presso la Direzione Generale nell'ambito del mandato del "Gruppo Efficacia". Durante seconda fase, il medesimo esperto ha continuato a collaborare con la DGCS, con il ruolo di coordinatore della *Task Force* Società Civile. Costituita anche per coinvolgere reti di partecipazione più vaste rispetto a quelle rappresentate dai due soggetti firmatari, nel 2009 la *Task Force* ha avuto come obiettivo principale l'elaborazione della bozza finale del "Piano nazionale per l'efficacia degli aiuti". La sistematicità nella collaborazione con le Ong, raggiunta grazie alla Convenzione, è stata valutata positivamente anche nell'ambito della *Peer Review* 2009 dell'OCSE-DAC. In considerazione di questi risultati, l'accordo è stato rinnovato anche per il 2010.

IL MARKER EFFICACIA

Il Gruppo efficacia, nella riunione del 27/11/2009, ha definito un *marker* efficace per valutare ex ante le proposte d'intervento. Elaborato da funzionari ed esperti DGCS – riuniti nel sottogruppo specifico per il monitoraggio delle attività di cooperazione – il *marker* è uno strumento utile e di facile utilizzo per stabilire se programmi e progetti in fase di approvazione rispondano ai principi della Dichiarazione di Parigi e dell'Agenda di Accra sull'aid effectiveness. La sua messa a punto segue le raccomandazioni formulate dall'OCSE-DAC nella *Peer Review* 2009. Per l'approvazione di qualsiasi progetto è obbligatorio il raggiungimento di una soglia minima (65/100 punti), sulla base delle risposte a specifici quesiti relativi a ben definiti criteri di efficacia dell'aiuto. Questi sono: componente di assistenza tecnica; coinvolgimento del Paese partner nel processo di affidamento dei contratti; utilizzo delle procedure del Paese partner; utilizzo delle strutture e delle risorse umane locali per l'esecuzione dell'intervento; valutazione congiunta dell'intervento con il Paese partner. L'applicazione di tali criteri comporterà anche l'integrazione delle strutture di assistenza nella realizzazione del progetto (Parallel Implementation Units-PIUs), nelle istituzioni locali, rispondendo direttamente a queste ultime e utilizzando sistemi amministrativi e procedure locali. Le proposte di finanziamento che non raggiungano la soglia minima di valutazione non potranno essere portate all'approvazione del Comitato direzionale. Per ottemperare agli impegni assunti sul piano internazionale in materia di trasparenza, il punteggio complessivo di ogni singola valutazione sarà pubblicato – insieme alla delibera di approvazione o al parere del Comitato direzionale – nel bollettino DIPCO e sul portale della Cooperazione.

Il ruolo del G8

Attraverso i Vertici G8 degli ultimi anni hanno preso vita le seguenti iniziative e piani d'azione:

- La costituzione del Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria (GFATM).
- Il "Piano per l'Africa", finalizzato al sostegno della NePAD (*New Partnership for African Development*).
- Il "Piano di Genova per l'e-government".
- Il progetto *Education for All*, che ha come priorità l'istruzione elementare.

L'EDUCATION FOR ALL – FAST TRACK INITIATIVE (EFA-FTI) COME ESEMPIO DI HARMONISATION NEL SETTORE DELL'ISTRUZIONE

L'iniziativa EFA-FTI è stata lanciata nell'aprile 2002 dalla Banca Mondiale e dall'UNESCO con il sostegno del G8, nel quadro dell'impegno assunto con il Vertice di Genova del 2001 per promuovere i sei obiettivi Education for All, concordati dalla comunità internazionale durante la Conferenza sull'istruzione di Dakar (aprile 2000). L'EFA-FTI mira, in particolare, ad accelerare il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio 2 e 3, ovvero assicurare che entro il 2015 tutti i bambini in età scolare abbiano completato il ciclo elementare d'istruzione, senza differenze di genere. L'iniziativa si propone come un esempio d'impegno dei donatori e dei paesi partner nello spirito del Consenso di Monterrey e con modalità d'implementazione in linea con le indicazioni emerse dalle Dichiarazioni di Roma, Parigi e Accra sull'efficacia degli aiuti. La *Fast Track Initiative* è, infatti, essenzialmente un meccanismo di coordinamento a livello periferico e di armonizzazione dell'azione dei donatori, che agiscono in stretto collegamento con il Governo del paese beneficiario. L'EFA-FTI contempla il ricorso a due strumenti finanziari (*Education Program Development Fund* e *Catalytic Fund*) la cui funzione rispettiva è di favorire la formulazione di piani nazionali per l'istruzione e di mobilitare risorse finanziarie aggiuntive da parte dei donatori, assicurando ai paesi partner un flusso di risorse prevedibile nell'arco di un triennio. È in fase di avvio un terzo strumento, il *Transitional Fund*, amministrato dall'UNICEF e destinato ai cosiddetti "Stati fragili". La DGCS ha finora contribuito al *Catalytic Fund* con complessivi 21 milioni di euro, 10 dei quali erogati a dicembre 2008 come contributo per il 2009. In virtù del suo ruolo di Presidenza del G8, l'Italia ha ricoperto nel 2009 la co-presidenza dello *Steering Committee* del *Catalytic Fund*, con i conseguenti oneri in termini politici e finanziari. L'esperienza dei primi anni ha dimostrato che l'EFA-FTI sta producendo risultati concreti nei paesi con una reale volontà e capacità di proporre, attuare e gestire riforme di settore. In tali nazioni si sono registrati significativi progressi sia nei tassi d'iscrizione, sia nei tassi di completamento del primo ciclo d'istruzione.

Il G8 de L'Aquila e l'impegno internazionale nella lotta alla povertà

Dall'8 al 10 luglio 2009 si è svolto a L'Aquila, sotto la presidenza italiana del Premier Silvio Berlusconi, il 35° Vertice del G8, che ha sancito il deciso rilancio dell'impegno dei principali paesi industrializzati a favore dello sviluppo. Grande attenzione è stata dedicata ai risvolti della crisi economica e, nell'ambito di questa, alle misure necessarie per arginarne l'impatto negativo, specie in riferimento ai gruppi sociali più vulnerabili dei Pvs. A tale riguardo, grande importanza ha rivestito l'insistenza sul tema di una crescita orientata all'occupazione e attenta alla dimensione di genere. Al termine della sessione è stato incoraggiato lo stanziamento di risorse (volontarie, bilaterali e multilaterali attraverso il *Vulnerability Framework* della Banca Mondiale) destinate al sostegno delle politiche di protezione sociale nei paesi più poveri e in quelli colpiti in modo particolare dall'attuale congiuntura economica internazionale. Riconoscendo la gravità della sfida posta dalla crisi sui risultati da ottenere nella strada verso il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, i leader del G8 hanno chiesto una valutazione internazionale al 2010, per stabilire concrete indicazioni di metodo su come dare seguiti realistici agli impegni assunti.

In generale, è stato ritenuto indispensabile un approccio allo sviluppo che sia esteso e inclusivo – *whole of country* – con un accento specifico al ruolo del settore privato nel promuovere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, in riconoscimento dei principi del Consenso di Monterrey e della Conferenza di Doha sul finanziamento per lo sviluppo. È stata altresì ribadita la necessità di politiche che siano comprensive, coordinate e complementari, guidate tanto dai principi della sostenibilità, dell'inclusione e dell'uguaglianza di genere quanto dai pilastri della Dichiarazione di Parigi (*ownership*, allineamento, armonizzazione, gestione orientata ai risultati e *accountability*), promuovendo allo stesso tempo azioni in linea con i principi di Accra in materia di efficacia.

L'impegno per la lotta alla povertà si è, dunque, articolato nella predisposizione di varie misure relative a diversi ambiti tematici. Anzitutto, sono stati raggiunti accordi in termini d'aiuto pubblico allo sviluppo, reiterando l'importanza di quanto già concordato a Gleneagles e decidendo un aumento, entro il 2010, di 25 miliardi di dollari nelle risorse destinate all'Africa, rispetto ai livelli del 2004. In aggiunta, si è deciso di continuare nelle azioni di *debt relief*, rafforzando anche il lavoro congiunto tra le Istituzioni finanziarie internazionali e i paesi partner per un aumento delle capacità di gestione del debito e un miglioramento degli strumenti di monitoraggio per promuoverne la sostenibilità di lungo periodo. Particolare attenzione è stata riservata al tema della sicurezza alimentare e agli stimoli indirizzati al settore agricolo. In quest'ambito, sono stati previsti investimenti nel canale multilaterale – sulla base di una proposta congiunta di principi e *best practices* da svi-



luppare in materia di finanziamento e in considerazione delle esigenze dei produttori su piccola scala. Sono stati altresì auspicati la promozione di meccanismi di stabilizzazione nei mercati locali, nazionali e internazionali; l'accesso universale alle tecnologie e il rafforzamento dei sistemi interni di ricerca scientifica sull'agricoltura; il miglioramento dei meccanismi di coordinamento esistenti. È stata infine ribadita la volontà di compiere progressi nelle negoziazioni commerciali nel contesto del *Doha Round*.

Un posto di rilievo nelle discussioni è stato occupato dalla questione ambientale: si è riaffermato il principio della responsabilità comune ma differenziata relativamente al cambiamento climatico; mentre si è espressa la consapevolezza della necessità di azioni volte ad arginare i problemi della deforestazione e del degrado del suolo, oltreché quelle rivolte alla tutela della biodiversità.

Allo stesso tempo, è stata sottolineata l'importanza di adattamento dei Pvs in termini di risorse, *capacity building* e supporto politico allo sviluppo. Si sono quindi affrontati i temi dell'istruzione come diritto universale (con menzione alla *Education for All-Fast Track Initiative* come buona pratica per l'efficacia dell'aiuto), dell'accesso all'acqua e della *sanitation*. In merito a quest'ultimo argomento, l'importante collaborazione stabilita con i partner africani è stata accompagnata dalla determinazione a creare uno slancio politico internazionale in materia di sanità, in grado di interessare anzitutto i settori prioritari della salute materna e infantile; del rafforza-

mento qualitativo delle politiche e dei sistemi sanitari; della preparazione professionale degli operatori.

Il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile è stato posto in relazione alle garanzie offerte rispetto ai beni pubblici globali, quali la pace e la sicurezza, con diretto riferimento alle situazioni di conflitto e post-conflitto in Africa. In riconoscimento del ruolo di guida svolto dal sistema delle Nazioni Unite, si è deciso di aumentare gli sforzi nel coordinamento dell'assistenza materiale e logistica, delle attività di addestramento e pianificazione, nel supporto finanziario alle operazioni interne a sostegno della pace, con un'attenzione particolare da dedicare all'individuazione delle cause strutturali e specifiche dei conflitti.

Inoltre, la promozione di una governance democratica, effettiva e partecipativa è stata sottolineata come cruciale per la crescita economica e lo sradicamento della povertà. Va segnalata, infine, la rilevante decisione di creare un meccanismo di *accountability* atto a migliorare la trasparenza e l'efficacia delle azioni. Dando slancio e solidità agli impegni individuali e collettivi assunti in questa sede in materia di sviluppo, è stato pubblicato un resoconto preliminare sui risultati a oggi raggiunti. È stato infine costituito un gruppo di lavoro dedicato, incaricato di elaborare una metodologia di reporting più ampia, comprensiva e coerente, da impiegare per la stesura di un rapporto completo da presentare in occasione del Summit di Muskoka del 2010.

LA DGCS E LA PRESIDENZA ITALIANA AL G8: DALLA RIUNIONE DEI MINISTRI PER LO SVILUPPO AL VERTICE DE L'AQUILA

Nel quadro delle attività previste dalla Presidenza italiana per il G8 de L'Aquila, la DGCS si è incaricata della preparazione dei dossier concernenti i temi dello sviluppo – che costituivano parte essenziale dell'agenda del Vertice – e ha assunto la direzione dei gruppi di esperti del G8 sui seguenti temi: salute globale, acqua e igiene, sicurezza alimentare ed educazione. I quattro gruppi di lavoro posti sotto la responsabilità diretta della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo hanno prodotto i rispettivi rapporti presentati durante le riunioni del G8. I contenuti elaborati sono stati ripresi in sede di Dichiarazione finale del Vertice de L'Aquila, nella fattispecie della Dichiarazione congiunta G8-Africa "Un partenariato rafforzato G8-Africa su acqua e igiene di base" e della Dichiarazione congiunta sulla Sicurezza alimentare globale L'Aquila *Food Security Initiative* (AFSI).

Il lavoro di studio e riflessione promosso dalla DGCS è stato così articolato:

1. Promuovere la sicurezza alimentare globale

Il documento sottolinea come crisi economica, impatto del cambiamento climatico sull'agricoltura e ridotta disponibilità di acqua abbiano aggravato la situazione già critica della sicurezza alimentare. Viene rimarcato l'impegno a favorire condizioni che garantiscano l'accesso sostenibile a razioni alimentari sufficienti, sicure e a prezzi accessibili per tutti. In particolare, gli impegni citati come prioritari sono stati:

- lo stimolo a una crescita sostenibile della produzione alimentare mondiale, favorendo maggiori investimenti in agricoltura, anche attraverso l'aiuto allo sviluppo; l'incoraggiamento agli investimenti e l'accesso alla conoscenza scientifica e tecnologica; il sostegno a un'adeguata gestione delle risorse naturali e agricole; la protezione della biodiversità e l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- la collaborazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali;
- la creazione di un'architettura internazionale più efficiente e coerente, in grado di sostenere le riforme delle varie agenzie specializzate e la loro collaborazione, per un approccio coordinato;
- il supporto ai progetti sia nazionali che regionali, come il Programma integrato per lo sviluppo dell'agricoltura in Africa (CAADP).

Infine i paesi G8 si sono dichiarati soddisfatti dei progressi fatti per la costituzione del Partenariato globale per l'agricoltura e la sicurezza alimentare (GPAFS), che dovrà promuovere uno sviluppo

agricolo sostenibile, tenendo conto degli effetti dei cambiamenti climatici e costruendo società capaci di far fronte alle emergenze, nonché di produrre una spinta politica propulsiva a livello nazionale, regionale e globale.

2. Promuovere un accesso sostenibile all'acqua e all'igiene

Per garantire l'imprescindibile accesso all'acqua e all'igiene si è proposto di rafforzare gli sforzi per una migliore gestione delle risorse idriche, così da migliorare la capacità di ripresa di fronte a condizioni climatiche avverse. Si è inoltre suggerita la necessità di intraprendere azioni efficaci contro la desertificazione, per la riduzione del rischio di catastrofi e per migliorare la divulgazione di informazioni, la raccolta di dati e di analisi basati su riscontri scientifici.

Il report registra la volontà di avviare un partenariato rafforzato Africa-G8 per l'accesso all'acqua e all'igiene, basato sulla verificabilità reciproca e sulla corresponsabilità. In quest'ambito, le iniziative del G8 comprenderanno, tra l'altro, il rafforzamento delle capacità degli attori locali e delle istituzioni, comprese organizzazioni regionali come l'Unione africana e il Comitato dei ministri africani per l'acqua (AMCOW). Per quanto riguarda Asia e Pacifico, si dichiara l'intenzione di proseguire nell'attuazione del "Piano d'Azione di Evian", con particolare attenzione alla gestione integrata delle risorse idriche, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione dei bacini fluviali transfrontalieri.

3. Promuovere la salute globale

Nel documento si segnalano i progressi realizzati per l'accesso universale ai servizi sanitari, pur sottolineando la distanza dal rag-

giungimento dei "MDGs salute", in particolare nella regione subsahariana. Il documento riconosce inoltre la necessità di rafforzare il legame tra il settore sanitario e le altre politiche, promuovendo un approccio strategico che affronti le determinanti chiave della sanità tramite il rafforzamento delle politiche in vari settori collaterali, come la riduzione della povertà, la sicurezza alimentare, l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari di base, l'istruzione, la parità di genere, eccetera.

Per affrontare i problemi specifici dei sistemi sanitari dell'Africa subsahariana, si afferma l'impegno a creare alcuni *network* di ricercatori e a sviluppare un consorzio di centri interdisciplinari di ricerca, per i quali è prevista la collaborazione dei paesi partner africani. Si esorta infine l'OMS ad approvare, entro il 2020, il Codice di condotta per il reclutamento internazionale del personale sanitario.

4. Procedere verso l'accesso all'educazione universale

Il documento ribadisce l'importanza d'investire nell'istruzione, in quanto settore fondamentale, anche al fine di una ripresa sostenibile dall'attuale crisi economica e a favore di uno sviluppo a lungo termine. Il report riconosce, infatti, l'istruzione quale fattore chiave per tutta l'agenda degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. In particolare, si riafferma il diritto all'istruzione per tutti, dando priorità all'accesso e al completamento dell'educazione primaria di qualità e favorendo la formazione post-primaria, la formazione professionale e l'alfabetizzazione degli adulti. Il documento invita pertanto i governi a migliorare la qualità dell'istruzione anche attraverso il reclutamento, la formazione e la capacità di "trattenere" gli insegnanti qualificati.

LA RIUNIONE DEI MINISTRI DELLO SVILUPPO G8

Nell'ambito del calendario delle riunioni G8, la DGCS ha organizzato la riunione dei Ministri dello sviluppo dei paesi G8 svolta a Roma l'11 e il 12 giugno 2009 e realizzata quest'anno con un ampio outreach (per la prima volta sono stati inclusi nel dibattito anche numerosi rappresentanti dei paesi africani). Filo conduttore della riunione è stato l'impatto della crisi economica e finanziaria sui paesi in via di sviluppo. In particolare sono state messe in luce le criticità e alcune priorità operative raccolte nel corso del Chair Summary in vista del Vertice de L'Aquila. La DGCS ha curato – con la collaborazione di Banca Mondiale e UNDESA – la predisposizione, per ciascuno dei temi in discussione, di documenti di background e di issue papers utili a guidare il dibattito. Con riferimento al tema della crisi, si è sottolineato come durante il precedente Vertice G20 a Londra non sia stata debitamente approfondita la situazione dei paesi più poveri, più indebitati e più vulnerabili nell'attuale contesto economico mondiale. È stata pertanto riaffermata la rilevanza e la centralità del G8 quale luogo decisionale imprescindibile per le tematiche relative all'economia reale e allo sviluppo. Durante la riunione preparatoria, i ministri G8 hanno ribadito la propria intenzione a confermare gli impegni assunti in materia d'aiuto pubblico allo sviluppo, pur sottolineando la necessità di adottare un approccio maggiormente globale rispetto al solo APS, che sia in grado di tenere conto di tutte le possibili fonti di finanziamento, incluse quelle innovative. È stata infine oggetto di discussione l'importanza di un concreto sostegno all'approccio *whole of country*, con un accento specifico sul ruolo del settore privato, in riconoscimento dei principi stabiliti dal Consenso di Monterrey e della Conferenza di Doha sul finanziamento per lo sviluppo.

Il quadro europeo della cooperazione

Un riferimento essenziale per la Cooperazione italiana è costituito anche dagli obiettivi europei di cooperazione. Un terzo circa dell'APS italiano, infatti, è canalizzato attraverso la Commissione europea, sia come quota-parte nazionale dovuta al Fondo europeo di sviluppo, sia come contributo dell'Italia per le attività ordinarie sul bilancio comunitario a titolo d'aiuto allo sviluppo.

Sotto il profilo quantitativo dell'aiuto, il punto di riferimento per la Cooperazione italiana è rappresentato dalle decisioni del Consiglio europeo di Barcellona del 2002, ribadite dal Consenso europeo di sviluppo, adottato nel 2005. Esse impegnano i paesi membri a un percorso di progressivo aumento dell'APS, sia a livello comunitario che di singolo Paese. A livello Paese l'obiettivo fissato dalla *road map* è di un rapporto APS/Rnl pari allo 0,7% – come fissato dal *Monterrey Consensus* in ambito ONU – con l'obiettivo intermedio dello 0,33% nel 2006 e dello 0,51% nel 2010.

La Commissione, inoltre, ha adottato varie comunicazioni su diversi aspetti dello sviluppo, come la coerenza delle politiche, il contributo dell'Unione europea agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, la *Partnership* mondiale per lo sviluppo sostenibile, l'efficacia degli aiuti.

In particolare, per rendere operativi i principi di armonizzazione ed efficacia contenuti nella Dichiarazione di Roma del 2003 e nella Dichiarazione di Parigi del 2005, l'Unione europea ha adottato, nel maggio 2007, il Codice di condotta sulla divisione del lavoro, avviando un processo di razionalizzazione dell'aiuto, attraverso la concentrazione dei singoli donatori su un numero ridotto di paesi e di settori, all'interno dei quali essi godono di un vantaggio comparato.

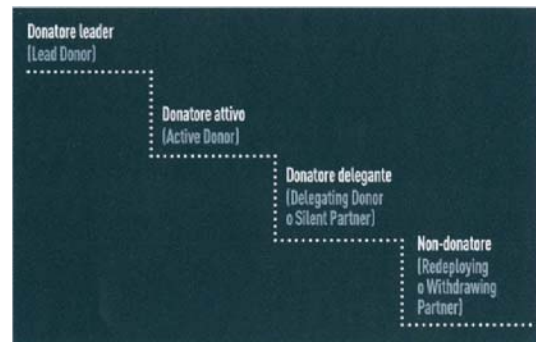
Per rendere operativo tale processo, a dicembre 2007 l'UE ha lanciato la cosiddetta *Fast Track Initiative on Division of Labour* con cui, oltre all'individuazione di un limitato gruppo di paesi in cui promuovere sul campo la divisione del lavoro – *Fast-tracking Countries* – si intende designare un numero di Stati membri – *Lead Facilitators* – che, con il supporto di un *team* ristretto di altri membri europei – *Supporting Facilitators*.

IL CODICE DI CONDOTTA UE SULLA COMPLEMENTARIETÀ E DIVISIONE DEL LAVORO (DOL) NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI SVILUPPO

Il Codice di condotta, allegato alle conclusioni del CAGRE del 15 maggio 2007, nasce dall'esigenza di migliorare la divisione del lavoro tra i donatori UE, per giungere a una razionalizzazione dell'aiuto attraverso la concentrazione dei singoli donatori su un numero ridotto di paesi e di settori, all'interno dei quali essi godono di un vantaggio comparato. Il Codice si ispira ai principi contenuti nel Consenso europeo (2005) e nelle Dichiarazioni di Roma (2003) e Parigi (2005) in materia di armonizzazione ed efficacia degli aiuti. Alla base vi è l'idea che un'eccessiva frammentazione degli aiuti a livello globale, nazionale o settoriale, ne comprometta l'efficacia comportando oneri amministrativi e costi di transazione troppo elevati per i paesi beneficiari, oltreché dispersione di dialogo politico, minore trasparenza e maggiori rischi di corruzione. In quanto strumento operativo di riferimento per la cooperazione allo sviluppo dei paesi europei, il Codice di condotta costituisce un decalogo di principi guida che gli Stati membri e la Commissione UE si sono impegnati ad attuare su base volontaria e flessibile.

Questi i principi guida.

1. Concentrare le proprie attività all'interno del Paese su un numero limitato di settori focali. Ogni donatore deve concentrarsi su tre settori focali, per i quali il Governo del Paese beneficiario e gli altri donatori gli abbiano riconosciuto un vantaggio comparativo¹. In aggiunta ai tre settori, che dovrebbero assorbire buona parte dei suoi fondi in quel Paese, il donatore può solo fornire contributi al bilancio e finanziare programmi in altri ambiti, fra i quali l'assistenza alla società civile, alla ricerca e all'educazione, la cooperazione con scuole e/o università (comprese le borse di studio).
2. Riconvertire le altre attività all'interno del Paese. Le attività di assistenza estranee ai propri settori focali devono essere riconvertite nei seguenti modi: continuando a impegnarsi sia direttamente, come Paese *leader* una volta ottenuto un mandato da parte dei paesi deleganti, che ne definisca anche le relative modalità di attuazione; sia tramite accordi di cooperazione delegata/partenariato, delegando un altro Paese ad agire in nome e per conto proprio e riconvertendo le risorse disponibili in contributi generali al bilancio. In alternativa, disimpegnandosi in modo responsabile.
3. Intesa del tipo donatore leader. In ciascun settore prioritario, si deve procedere all'individuazione di un donatore leader che coordini tutti i donatori nel settore (organizzazione di donatori strutturata)².



4. Cooperazione/partenariato con delega. I paesi UE possono stabilire accordi di cooperazione/partenariato con delega con altri donatori, delegando a questi ultimi la competenza ad agire per proprio conto per ciò che riguarda la gestione dei fondi e/o il dialogo settoriale con il governo partner.
5. Garantire un'adeguata presenza comunitaria nei settori strategici. Nell'attuazione della concentrazione settoriale, l'UE deve assicurare che almeno un donatore con un adeguato vantaggio comparato sia attivo in ciascun settore strategico ritenuto rilevante per la riduzione della povertà. Entro il 2010 il numero di donatori attivi dev'essere limitato a un massimo di tre per settore.
6. Individuare i paesi prioritari. Ogni donatore si impegna a concentrare maggiormente il proprio operato sul piano geografico individuando, anche con il dialogo con l'UE, un numero limitato di paesi prioritari.
7. Provvedere ai paesi emarginati dagli aiuti. Parte degli stanziamenti per la cooperazione deve essere destinata all'assistenza agli Stati "fragili".
8. Analizzare ed espandere i settori di forza. Ogni Paese donatore deve approfondire la valutazione dei propri vantaggi comparati con l'intento di realizzare una maggiore specializzazione.
9. Avanzare sulle altre dimensioni della complementarità. I donatori si impegnano a conseguire progressi in merito alla complementarità, anche nell'ambito di *forum* e partenariati internazionali.
10. Riproduzione delle pratiche a livello regionale. I paesi UE devono applicare i principi del Codice di condotta anche nell'ambito delle attività con le istituzioni partner regionali.
11. Riformare i sistemi di erogazione degli aiuti. I cambiamenti suggeriti dal Codice di condotta richiedono riforme a livello strutturale, in termini di risorse umane e finanziarie.

LA FAST TRACK INITIATIVE ON DIVISION OF LABOUR

Per dare concreta e immediata applicazione ad alcuni dei principi del Codice di condotta, si è deciso, in seguito alla sua approvazione, di lanciare la *Fast Track Initiative on Division of Labour* (FTDoL). L'iniziativa, coordinata dalla Germania e dalla Commissione europea, è uno strumento di supporto al piano di implementazione del Codice di condotta. Nell'ambito della FTDoL viene di fatto individuato – congiuntamente da Commissione europea e Stati membri dell'UE – un limitato numero di paesi (*Fast-tracking countries*)³ in cui si è deciso di concentrare uno sforzo supplementare finalizzato a una prima, limitata, realizzazione della divisione del lavoro in ambito internazionale. Gli Stati membri UE sono chiamati a candidarsi per assumere un ruolo di "facilitatori" (*Lead Facilitator-LF*) nell'implementazione del Codice di condotta in alcuni paesi selezionati. Ciascun Paese facilitatore capofila viene affiancato da un team ristretto di altri Stati membri europei (definiti come *Supporting Facilitator -SF*)⁴. Il nostro Paese ha manifestato l'interesse a ricoprire il ruolo di *Lead Facilitator* in Albania e di *Supporting Facilitator* in Bolivia, Kenya, Mozambico e Senegal.

Per una più efficace implementazione locale dei processi di divisione del lavoro, nell'ambito della FTDoL, la Commissione europea ha predisposto alcuni strumenti sulla base dei quali contribuire all'implementazione del Codice di condotta e monitorarne i risultati alla luce del suo stato di avanzamento. Tra questi, particolare importanza è rivestita dallo *EU Toolkit*, un documento basato su esperienze e *feedback* provenienti dal territorio, la cui applicazione mira a rafforzare i processi locali di divisione del lavoro⁵. Inoltre, è stata predisposta una procedura di monitoraggio sistematico (*FT Monitoring Report*) che prevede la raccolta di informazioni attraverso il monitoraggio dei progressi ottenuti. Tale procedura è necessaria all'individuazione delle pratiche migliori e delle raccomandazioni da proporre; essa si affianca all'attività di monitoraggio e valutazione dei processi derivati dalla Dichiarazione di Parigi e dalla *Accra Agenda for Action*.



L'Italia e il processo di divisione del lavoro

L'Italia partecipa attivamente al processo di divisione del lavoro in ambito UE. Nel settembre 2008, per consentire al nostro Paese – in coordinamento con i partner europei – una rapida attuazione del DoL, sono state identificate quattro sedi pilota, in cui tale processo è stato riconosciuto essere a uno stadio più avanzato: Libano, Etiopia, Albania e Mozambico. Contestualmente – in considerazione del fatto che l'attuazione del Codice di condotta UE è strettamente connessa alla complementarità delle modalità di cooperazione dei diversi donatori, specie in termini di programmazione finanziaria pluriennale – è stata realizzata una ricognizione a livello Paese per identificare i paesi partner in cui l'Italia potrebbe aspirare a ricoprire ruoli di leadership nel processo di divisione del lavoro. Ciascuna sede/UTL è stata chiamata a identificare le aree e i settori sui quali intende concentrare la propria azione nel successivo triennio, in accordo con gli uffici territoriali DGCS e in linea con le priorità definite nelle "Linee guida per il triennio 2009-2011". Nell'indicazione fornita da parte delle sedi circa i settori in cui candidarsi, si è tenuto conto dei risultati finora ottenuti dalla Cooperazione italiana nel Paese; degli eventuali vantaggi comparati rispetto agli altri donatori; nonché del numero di donatori operanti nel medesimo settore. Il processo di ricognizione ha confermato il tradizionale interesse italiano a svolgere un ruolo di

donatore leader o attivo nel settore della sanità; dello sviluppo economico e locale; delle infrastrutture; culturale, agricolo e ambientale, a seconda delle specifiche situazioni locali.

Un ulteriore passo in avanti nel processo di implementazione della divisione del lavoro da parte italiana è stato raggiunto con l'approvazione parlamentare dell'art. 13 comma 6 del "Disegno di legge su disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività"; questo consente per le sedi all'estero di disporre di somme erogate da parte della Commissione europea o di altri Stati membri UE per realizzare interventi di cooperazione allo sviluppo per conto degli stessi donatori. Il 20 novembre 2009, il Comitato direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo ha infine approvato la delibera numero 138, che si propone di disciplinare la seconda fattispecie relativa alle modalità cui ricorrere – nell'ambito della Legge 49/87 – per delegare la gestione di fondi alla Commissione europea o a singoli Stati membri. Nello specifico, essa prevede la possibilità di erogare contributi volontari – a carico del Capitolo 2180 dello stato di previsione della spesa del Ministero Affari esteri, previa opportuna modifica della relativa denominazione – secondo le modalità che saranno previste dalle apposite convenzioni operative stipulate, a seconda dei casi, tra MAE-DGCS e la Commissione europea o le Cooperazioni dei singoli Stati membri.