

per i temi dello sviluppo, in cui si collocano anche il Terzo Forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti (Accra, 2-4 settembre 2008), la Conferenza dell'ONU sullo stato d'avanzamento dei MDGs (New York, 25 settembre 2008) e la Conferenza sul Finanziamento per lo sviluppo (Doha, novembre-dicembre 2008).

In un anno caratterizzato da una congiuntura economica e finanziaria sfavorevole, il G8 ha optato per una piena conferma degli impegni pregressi più onerosi, in particolare quelli del Vertice di Gleneagles del 2005, rimarcando la necessità di promuovere le sinergie fra settori sociali – acqua, sanità istruzione – in un quadro di sviluppo sostenibile e di crescita economica trainata dal settore privato.

Nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo è stato opportunamente inserito anche il richiamo alla qualità degli aiuti, menzionando espressamente la Conferenza di Accra sull'*Aid Effectiveness* e la Dichiarazione di Parigi.

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

Nel corso del 2010 l'Italia ha cercato di dare continuità alle sue attività di cooperazione allo sviluppo sulla scorta di quanto affermato e condiviso dagli Stati membri al termine del 35° Vertice del G8 svolto a L'Aquila [8-10 luglio 2009] sotto la Presidenza italiana del Premier Silvio Berlusconi. Il Vertice è stata una vetrina impor-



tante per il nostro Paese, che ha potuto proporsi con rinnovato vigore sulla scena politica internazionale.

Il Vertice ha sancito il deciso rilancio dell'impegno dei principali paesi industrializzati per lo sviluppo. Grande attenzione è stata dedicata ai risvolti della crisi economica e, nell'ambito di questa, alle misure necessarie per arginarne l'impatto negativo, soprattutto in riferimento ai gruppi sociali maggiormente vulnerabili dei Pvs. 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 più colpiti dall'attuale congiuntura economica internazionale. Riconoscendo la gravità della sfida posta dalla crisi sui risultati da ottenere per raggiungere gli 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 ribacita 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 di aiuto pubblico allo sviluppo (Aps), 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 al 2004. In aggiunta, si è deciso di continuare nelle azioni di *debt relief*,

#### L'APPROCCIO WHOLE OF COUNTRY

Nel 2009 i Leader del G8 si sono impegnati a promuovere un approccio globale per favorire la crescita e la riduzione della povertà nei paesi partner, facendo leva su tutte le fonti di finanziamento e su tutti gli attori relevanti e sulle politiche attuate nei loro paesi. I paragrafi 107-109 de "L'Aquila Declaration" definiscono le motivazioni e gli obiettivi di tale approccio e identificano i flussi finanziari principali, le leve politiche e gli attori che i Governi intendono mobilitare.

Come illustrato nella *concept note* distribuita dalla Presidenza del G8 nel 2009, questo approccio globale mira ad attivare tutti i flussi finanziari (categorizzabili come Aps e non), le politiche (le politiche di aiuto e non) e gli attori (pubblici e privati) e massimizza il contributo positivo dei sistemi *whole country* del G8 per lo sviluppo dei paesi partner.

L'obiettivo generale è di ampliare e diversificare l'insieme di risorse disponibili per i Pvs per finanziare le loro strategie di sviluppo, riducendone gradualmente la dipendenza nei confronti dell'aiuto.

Per attuare praticamente tale approccio, si suggerisce di sviluppare uno strumento di valutazione meglio teso a rappresentare il contributo totale allo sviluppo fornito da ogni Paese e di sostenere l'impegno degli *stakeholders* significativi.

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 sviluppare in materia di finanziamento e in considerazione delle esigenze dei produttori su piccola scala. È stata altresì auspicata 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; è stato 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 di 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*. Su quest'ultimo argomento, l'importante collaborazione stabilita con i partner africani è stata accompagnata dalla determinazione a creare uno slancio politico internazionale per la sanità, in grado di interessare anzitutto i settori prioritari della salute materna e infantile, del rafforzamento 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* per 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. Si è infine costituito un gruppo di lavoro dedicato per 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.

## IL VERTICE G8 DI MUSKOCA DEL 2010

Al Vertice del G8 canadese tenuto a Muskoka il 25 e 26 giugno 2010, i partecipanti hanno riaffermato il loro impegno per l'aiuto pubblico allo sviluppo. Attraverso il *Muskoka Accountability Report*, realizzato in occasione del *Summit*, i Grandi hanno evidenziato le azioni e i risultati raggiunti rispetto agli impegni assunti nei precedenti Vertici. Circa la sostenibilità si è ribadita la priorità di abbozzare un accordo ambizioso per il post 2012, che coinvolga tutti i paesi e che determini in maniera puntuale le rispettive responsabilità in materia di riduzione delle emissioni. Relativamente al commercio e agli investimenti si auspica la conclusione della *Doha Development Agenda*. L'*outcome document* fondamentale del *Summit* canadese è l'Allegato I della Dichiarazione finale, che espone *The G8 Muskoka Initiative*, relativa alla salute di madri, neonati e bambini di età inferiore ai 5 anni. Essa intende raggiungere risultati significativi in campo sanitario entro il 2015 – quantificati nella riduzione di due terzi del tasso di mortalità infantile sotto i 5 anni e di tre quarti di quella materna – e rendere universale l'accesso alla salute riproduttiva. L'impegno finanziario si sostanzia nel mobilitare 5 miliardi di dollari entro il 2015.

## Il quadro europeo della cooperazione

Un riferimento essenziale per la Cooperazione italiana è costituito anche dagli obiettivi europei di cooperazione.

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. Per i paesi l'obiettivo fissato dalla *road map* è di un rapporto Aps/rnl pari allo 0,7% – come stabilito dal *Monterrey Consensus* in ambito ONU – con l'obiettivo intermedio dello 0,33% nel 2006 e dello 0,51% nel 2010.

Nel 2010 l'Italia si è confermata il terzo contribuente al bilancio UE in materia di sviluppo e il quarto contribuente al Fondo europeo di sviluppo (Fes), per un totale versato pari a 1,3 miliardi di euro, corrispondente a quasi due terzi dell'Aps italiano calcolato in sede OCSE.

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, concentrando i singoli donatori su un numero ridotto di paesi e di settori, all'interno dei quali godano di un vantaggio comparato.

Per rendere operativo tale processo, nel dicembre 2007 l'UE ha lanciato la cosiddetta "Fast Track Initiative on Division of Labour" con cui, oltre a individuare un gruppo circoscritto di paesi in cui promuovere sul campo la divisione del lavoro – *Fast-tracking Countries* – si intende designare alcuni Stati membri – *Lead Facilitators* – che, con il supporto di un *team* ristretto di altri membri europei – *Supporting Facilitators* – si assumano il compito di stimolare i processi di divisione del lavoro nei paesi selezionati.

Il Codice di condotta sulla divisione del lavoro ha introdotto un nuovo strumento di aiuto, definito come "*Cooperazione centralizzata indiretta*" o "*Cooperazione delegata*".

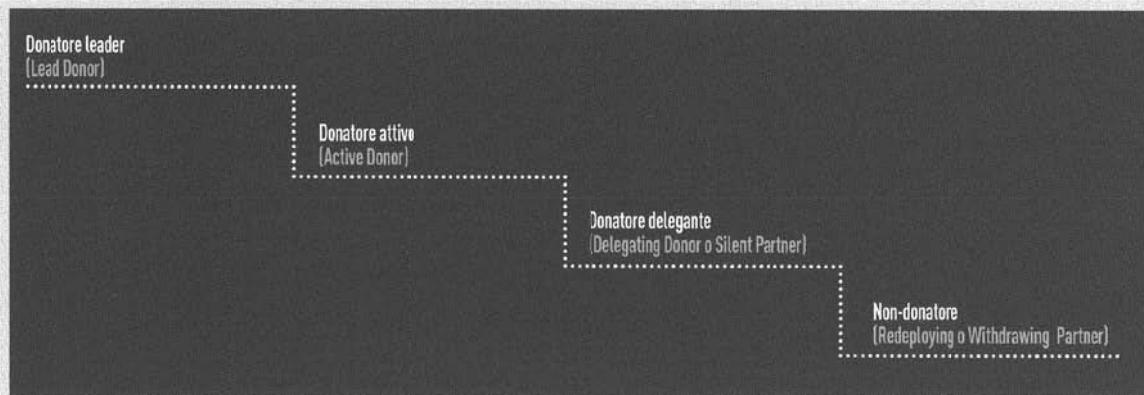
Essa consente alla Commissione europea di delegare, sulla base di specifici accordi definiti "di delega", fondi a uno Stato membro per la gestione di iniziative di cooperazione e agli Stati membri di trasferire, secondo accordi definiti "di trasferimento", risorse ad altri Stati membri o alla Commissione stessa.

## 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 con l'obiettivo – in linea con i principi di efficienza stabiliti a Parigi nel 2005 e in particolare quello relativo all'armonizzazione – di razionalizzare l'aiuto allo sviluppo concentrando i 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) su armonizzazione ed efficacia degli aiuti. Alla base c'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.

I principi guida sono i seguenti:

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 comparativo. Oltre 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 a società civile, ricerca ed 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 modi seguenti: 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 a individuare un donatore leader che coordini tutti i donatori nel settore (organizzazione di donatori strutturata).



4. Cooperazione/partenariato con delega: i paesi UE possono stabilire accordi di cooperazione/partenariato con delega con altri donatori, lasciando a questi ultimi la competenza ad agire per proprio conto per quanto 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 vantaggio comparato adeguato 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 comparativi per realizzare una maggiore specializzazione.
9. Avanzare sulle altre dimensione della complementarietà: i donatori si impegnano a conseguire progressi sulla complementarietà, 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 regionali partner.
11. Riformare i sistemi di erogazione degli aiuti: i cambiamenti suggeriti dal Codice di condotta richiedono riforme strutturali in termini di risorse umane e finanziarie

Si fa presente che:

- il **vantaggio comparativo** è il valore aggiunto del donatore o del settore/attività in cui risulta una maggiore efficienza relativa (senza avere necessariamente un vantaggio assoluto), in termini di risultati o di impatto sulla riduzione della povertà, o in termini di costi più bassi rispetto agli altri donatori;
- il **Donatore Leader-*Lead Donor*** (DL) è principale interlocutore con il Governo locale; può agire in nome di altri donatori; si adopera per il coordinamento tra i donatori; definisce il proprio ruolo in base alle specifiche esigenze locali; può essere assistito da altri donatori esperti per settori particolari;
- il **Donatore Attivo-*Active Donor*** (DA) partecipa al dialogo politico di settore ed è rappresentato dal DL di fronte al Governo locale; può rivestire il ruolo di coordinatore per particolari tematiche, collaborando attivamente con il DL;
- il **Donatore delegante-delegating donor o silent partner** (DD) fornisce solo supporto finanziario alle attività cui partecipa. Delega la propria autorità ad altri donatori (DL o DA) per l'amministrazione di fondi e il dialogo con il governo locale;
- il **Non Donatore-redeploying o withdrawing partner** (ND) si ritira gradualmente dai settori in cui precedentemente operava, spesso per entrare in altri settori;
- la **complementarietà** può essere all'interno del Paese, garantendo una ripartizione equilibrata dei finanziamenti tra tutti i settori; tra Paesi, garantendo una presenza globale e più regolare evitando di concentrarsi nei paesi più dinamici a scapito di quelli più "fragili"; tra settori, proponendo operazioni tematiche e settoriali di tutti i tipi, facendo perno sulle specifiche competenze dei singoli donatori.

## 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* (FTI/DoL). 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 FTI/DoL viene di fatto individuato – congiuntamente da Commissione europea e Stati membri dell'UE – un limitato numero di paesi (*Fast-tracking countries*) 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*). Nell'ambito della FTI/DoL, l'Italia ricopre il ruolo di *Lead Facilitator* in Albania e di *Supporting Facilitator* in Bolivia, Etiopia, Kenya, Mozambico e Senegal. Partecipa, inoltre, all'esercizio anche in Viet Nam e Kenya.

Per una più efficace implementazione locale dei processi di divisione del lavoro, nell'ambito della FTI/DoL, 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 lavoro<sup>5</sup>. 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 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 complementarietà delle modalità di cooperazione dei diversi donatori – specie in termini di programmazione finanziaria pluriennale – è stata fatta una ricognizione 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 sino a quel momento ottenuti dalla Cooperazione italiana nel Paese, degli eventuali vantaggi comparati rispetto agli altri donatori e anche del numero dei 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, dell'educazione, agricolo e ambientale, in funzione delle specifiche situazioni locali.

Un ulteriore passo in avanti nel processo di implementazione della divisione del lavoro da parte italiana è stato raggiunto nel 2009 con l'approvazione parlamentare dell'art. 13 comma 6 del "Disegno di Legge su disposizioni per lo sviluppo economico, la semplifica-

## LA COOPERAZIONE DELEGATA

La gestione centralizzata indiretta – cosiddetta "cooperazione delegata" – permette alla Commissione di delegare fondi a uno Stato membro (o anche a una organizzazione internazionale o Stato terzo) per iniziative di cooperazione e agli Stati membri (o anche organizzazioni internazionali o Stati terzi) di trasferire risorse ad altri Stati membri o alla Commissione stessa.

I principi ispiratori della cooperazione delegata sono la reciprocità sul conferimento dei fondi, ovvero l'impegno da parte degli Stati membri a trasferire un importo pari almeno alla metà di quanto ricevuto in delega, e l'equilibrio tra gli Stati membri delegati, per garantire un'equa ripartizione dei fondi.

Per poter concludere accordi di delega con la Commissione è necessario superare una procedura di *audit* (cosiddetta dei "6 pilastri"), per ottenere una certificazione di idoneità a gestire i fondi comunitari. La procedura per accedere alla modalità di gestione centralizzata indiretta è stata formalmente avviata dall'Italia il 3 agosto 2010 con l'invio alla Commissione europea di una lettera d'intenti da parte del Direttore generale per la Cooperazione allo sviluppo. La richiesta è stata perfezionata il 3 settembre 2010 con la compilazione di una dichiarazione di interesse in cui la DGCS ha accettato di essere sottoposta alla prevista procedura di *audit*, articolata su sezioni corrispondenti ai sei pilastri previsti dall'art. 56 del Regolamento finanziario del bilancio comunitario (sistema efficace ed efficiente di controllo interno; sistema contabile; *audit* esterno indipendente; procedure di appalto; modalità di conferimento dei contributi; accesso pubblico alle informazioni).

Per preparare adeguatamente l'*audit*, la DGCS ha istituito, con Ordine di servizio n. 12 del 12/10/2010, una *Task Force*, composta da funzionari interni alla Direzione generale, che ha approfondito l'analisi delle diverse componenti oggetto della valutazione. La *Task Force* ha prodotto un documento interno informale con i risultati relativi ai riscontri richiesti nell'ambito della procedura di *audit*. In base alla normativa italiana vigente, la *Task Force* ha peraltro delineato un percorso per l'adozione di alcune misure che tengano conto dell'esperienza maturata nell'UE. In tale quadro la DGCS ha ad esempio avviato un processo interno per la "gestione del rischio" (vale a dire il processo mediante il quale si misurano o si stimano i rischi che possono influenzare le attività e gli obiettivi della Cooperazione italiana e si sviluppano strategie per governarli), nonché una riflessione per il consolidamento del sistema di controllo interno che ha portato alla designazione di un *Internal Auditor*.

Nella prospettiva di ottenere la certificazione di idoneità a gestire in delega i fondi comunitari la DGCS – anche per il tramite della Rappresentanza italiana a Bruxelles – ha avviato una capillare azione informativa per valorizzare la possibilità di finanziamento che ne potrebbe derivare a beneficio di: ministeri, Confindustria, sindacati, fondazioni bancarie, mondo cooperativo, enti locali, Ong, università.

zione e la competitività", che consente alle 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 degli Affari esteri, previa opportuna modifica della relativa denominazione – in base alle modalità che saranno previste dalle appropriate convenzioni operative stipulate, a seconda dei casi, tra MAE-DGCS e la Commissione europea o le Cooperazioni dei singoli Stati membri.

Tali adeguamenti – di natura normativa e amministrativa – sono stati necessari per poter permettere all'Italia di accedere allo strumento innovativo, correlato al Codice di condotta UE, rappresentato dalla gestione centralizzata indiretta (cosiddetta "cooperazione delegata").

## 1.2 IL SISTEMA ITALIA DI COOPERAZIONE



Negli ultimi anni l'Italia ha dedicato un crescente impegno alla costituzione di un sistema di cooperazione coerente e coordinato, capace di coinvolgere un ampio numero di attori facenti capo ai corpi locali e centrali della pubblica amministrazione, alle organizzazioni della società civile, ai centri di ricerca e al mondo dell'imprenditoria. La filosofia di questo rinnovamento interno del nostro sistema di cooperazione risponde all'idea che le implicazioni e le potenzialità delle politiche di aiuto non possono limitarsi esclusivamente all'Aps, ma devono piuttosto riferirsi a una visione più globale, che suddivida equamente le responsabilità fra i vari attori della cooperazione e i paesi partner.

L'esigenza di dare maggiore concretezza – anche creando un opportuno contorno istituzionale – a un sistema Italia della cooperazione allo sviluppo è chiaramente indicata sia nelle "Linee guida della Cooperazione italiana 2010-2012" (aggiornate poi al triennio 2011-2013) sia nel "Piano programmatico per l'efficacia degli aiuti"; uno specifico incoraggiamento in tal senso è stato inoltre registrato sia da parte dell'OCSE-DAC – a seguito della *Peer Review* cui l'Italia è stata sottoposta durante il 2009 – che del Comitato

Obiettivi del Millennio della Commissione Esteri della Camera. Nelle Linee guida 2010-2012, che riprendono molti dei concetti e delle linee d'indirizzo di quelle 2009-2011, viene prestata particolare attenzione alle *partnership* e alla complementarietà fra l'aiuto dello Stato e quello delle Regioni e degli enti locali. La DGCS favorisce la realizzazione di forme più organiche di consultazione e di coinvolgimento delle rappresentanze della società civile italiana. Nella definizione delle strategie relative ai paesi partner, la nostra Cooperazione intende favorire nella massima misura l'*ownership* democratica anche coinvolgendo le locali società civili.

All'interno delle Linee guida, la collaborazione pubblico-privato assume una speciale importanza che discende dalla nuova concezione – sempre più condivisa in ambito europeo e internazionale – dell'aiuto pubblico soprattutto come leva per una crescita equa e sostenibile e catalizzatore per mobilitare le risorse interne ai Pvs e quelle disponibili sui mercati internazionali dei capitali, anche tramite strumenti innovativi di finanziamento.

In risposta a tutti questi input, il Ministero degli Affari esteri e il Ministero dell'Economia e delle finanze – rispettivamente attraverso la Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo e la Direzione per i Rapporti finanziari internazionali – si sono proposti congiuntamente come i principali promotori di un maggior coordinamento fra i tanti attori, pubblici e privati, che animano di valori e d'impegno per lo sviluppo la presenza italiana nel mondo.

Il diagramma che segue schematizza sinteticamente le diverse realtà che confluiscono all'interno del sistema Italia della cooperazione allo sviluppo.





#### La società civile e le organizzazioni non governative (Ong)

Negli ultimi decenni, la società civile ha assunto un nuovo protagonismo quale attore fondamentale della cooperazione internazionale. Sotto questa denominazione ricadono di fatto numerose realtà, più o meno organizzate: dalle associazioni di categoria ai soggetti privati, dalle nuove comunità di migranti fino alle molte organizzazioni non governative (Ong). Nello specifico, quest'ultima categoria abbraccia una vasta gamma di associazioni, senza scopo di lucro, attive nella realizzazione di progetti nei Pvs e nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica italiana sull'importanza delle iniziative di cooperazione, mediante iniziative di collaborazione con il MAE o con altri soggetti pubblici quali: Regioni, Province, Comuni, banche e fondazioni (cooperazione decentrata). Protagoniste nelle esperienze di solidarietà rivolte ai paesi in via di sviluppo, diffuse nella società civile ed espressione delle diverse anime dell'associazionismo italiano – da quella cattolica a quella laica fino a quella legata al mondo delle organizzazioni sindacali e professionali – le Ong si distinguono per l'impiego di personale volontario e, più in generale, per la capacità di coinvolgere attivamente i beneficiari dell'aiuto nel processo di crescita economica e sociale dei rispettivi paesi (sviluppo partecipativo). Tra i tratti qualificanti della metodologia di intervento propria delle Ong sono da ricordare:

► l'attitudine a entrare in relazione diretta con la realtà locale, anche grazie a una particolare disponibilità al dialogo e al confronto con culture e società diverse da quelle del Paese d'origine, caratteristica, questa, che è propria del personale

volontario e cooperante;

- l'elevata flessibilità, che consente il costante adeguamento delle soluzioni tecniche al contesto in cui si attua l'intervento;
- l'importanza assegnata allo sviluppo delle risorse umane – sia dal punto di vista della preparazione del personale volontario e cooperante, che della formazione del personale locale – fattori considerati decisivi per il successo di qualunque iniziativa di cooperazione;
- l'introduzione, dalla fase di preparazione del progetto in avanti, di elementi di vitalità e sostenibilità quali: l'uso di tecnologie avanzate; la formazione di personale locale; il consolidamento delle istituzioni dei paesi beneficiari; l'utilizzo di strumenti e competenze locali.

L'aspetto qualificante degli interventi condotti dalle Ong sta nella metodologia partecipativa che si rivolge, in maniera trasversale, a tutti i protagonisti della società civile. In questo modo viene stimolata l'*ownership* democratica e si creano le condizioni per un reale *empowerment* dei destinatari dell'aiuto, sulla base di un dialogo costruttivo con i soggetti e le istituzioni preposti allo sviluppo nei paesi partner.

Nel 2010 sono state approvate 45 nuove iniziative promosse da organizzazioni non governative (di queste, 41 sono condotte nei Pvs e quattro sono progetti di "informazione e educazione allo sviluppo" in Italia). Il valore complessivo dei progetti finanziati nel 2010 ammonta a 33.963.493 euro. Tale dato segna un incremento rispetto al 2009: in quell'anno infatti erano stati approvati nuovi progetti per un contributo totale di 30.538.769 euro. Per quanto riguarda il

#### LA COLLABORAZIONE ONG-MAE A FAVORE DELLE INIZIATIVE DI INFORMAZIONE ED EDUCAZIONE ALLO SVILUPPO

Le attività di informazione ed educazione allo sviluppo promosse dalle Ong idonee e cofinanziate dal Ministero degli Affari esteri – tramite la DGCS – consistono in iniziative di sensibilizzazione, comunicazione ed educazione (pubblicazioni di riviste, siti online, brevi programmi editoriali, seminari, corsi di studio, mostre e rassegne, eccetera) rivolte all'opinione pubblica nazionale sui temi dell'aiuto allo sviluppo, della cooperazione economica e dei legami culturali tra Nord e Sud del mondo.

Nel 2010 sono stati ritenuti ammissibili e sottoposti all'approvazione del Comitato direzionale quattro progetti. I contributi deliberati nel 2010 ammontano a 783.145 euro.

reclutamento di nuovo personale, i contratti esaminati e registrati nel 2010 sono stati 14 per i volontari e 340 per i cooperanti. Il fatto che vi sia un maggior numero di cooperanti rispetto a quello dei volontari è in linea con quanto riscontrato nel 2009 e indica un mutamento nelle modalità di intervento da parte delle Ong italiane, che richiedono un aumento del livello di professionalità impiegato in interventi sempre più specifici e settoriali.

Le Ong stanno acquisendo uno spazio sempre più importante all'interno del sistema italiano di cooperazione e aumenta anche il numero di organizzazioni riconosciute dal MAE. Nel 2010 sono state concesse tre nuove idoneità, e due ampliamenti di idoneità a Ong già riconosciute (su 30 domande esaminate). Alla fine del 2010 si contavano 253 Ong idonee.

Merita una nota l'impegno con cui la DGCS ha sollecitato un intervento delle autorità competenti per sbloccare il trattamento delle pratiche in giacenza e degli arretrati accumulatisi in 20 anni (circa 2.500 rendiconti di progetti promossi Ong). Il parere del Consiglio di Stato n. 1183 del 22 ottobre 2009 ha permesso di dare il via ai lavori e – grazie alla creazione di un'apposita *task force* – a fine 2010 erano stati esaminanti 1.916 rendiconti giacenti, di cui 592 passati alla fase di decretazione presso l'Ufficio centrale di bilancio e 496 già pagati o in liquidazione.

## PROGETTI DI ONG PROMOSSI NEI PVS

### AREE GEOGRAFICHE DI INTERVENTO

#### Europa centro-orientale

Nel 2010 hanno concluso l'iter istruttorio e sono stati approvati dal Comitato direzionale sei nuovi progetti promossi da Ong, da realizzarsi in Europa centro-orientale. L'ammontare complessivo del finanziamento deliberato è di euro 4.259.209.

#### Bacino Mediterraneo e Vicino Oriente

Nel 2010 sono state approvate tre iniziative con un importo deliberato pari a euro 2.580.600.

#### Africa

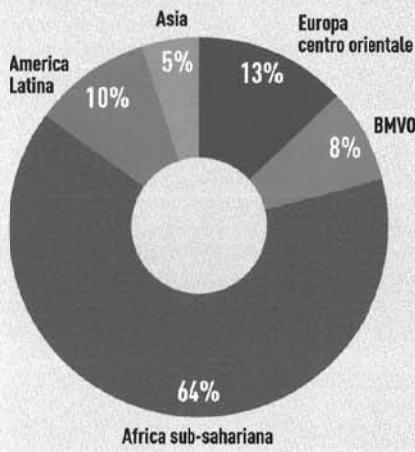
In Africa meridionale, centrale e australe sono stati approvati, nel 2010, 25 progetti per un finanziamento di euro 21.299.765.

#### America Latina

Sono stati approvati quattro progetti. Il totale dei contributi deliberati dalla DGCS per il 2010 ammonta a euro 3.428.105.

#### Asia

Nel 2010 sono stati approvati tre progetti, per un contributo complessivo deliberato pari a euro 1.612.669.



### AREE TEMATICHE DI INTERVENTO

#### Sanità

Nel 2010 sono stati approvati 10 progetti. Il finanziamento totale è stato pari a euro 7.868.825.

#### Sociale

I progetti nel sociale sono stati 17 e hanno ricevuto un contributo deliberato pari a euro 12.955.614.

#### Agricoltura/Ambiente/Acqua

I progetti Ong concernenti queste tematiche sono stati 10 e hanno beneficiato di un contributo di euro 8.713.773.

#### Microcredito e sostegno alle piccole e medie imprese (pmi)

I progetti di Ong sono stati quattro e hanno beneficiato di un contributo deliberato pari a euro 3.642.136.



## LA CONVENZIONE MAE-DGCS CON AOI, CINI E LINK 2007

Il 9 marzo 2010 la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari esteri ha rinnovato la Convenzione firmata nel 2009 con Aoi (Associazione Ong italiane) e Cini (Coordinamento italiano *network* internazionali) sull'efficacia dell'aiuto. Firmata il 21 gennaio 2009, la Convenzione DGCS-Ong è uno strumento innovativo teso a stabilire l'organica collaborazione tra la DGCS 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 internazionalmente riconosciuti sull'efficacia. L'innesto di una componente sistematica di collaborazione e dialogo con le nostre Ong attive nell'aiuto ai Pvs – oltre a rafforzare l'intero esercizio – lo allinea infatti ulteriormente alle raccomandazioni contenute nel Documento di Accra e fatte proprie dall'OCSE-DAC. Con la firma della convenzione le Ong sono, a propria volta, chiamate a recepire i criteri di efficacia degli aiuti.

La Convenzione viene di fatto attuata in due fasi. Durante la prima, di durata quadriennale, non sono previsti oneri a carico della DGCS. Alle Ong è stato invece affidato l'incarico di nominare un esperto qualificato, con il compito di operare presso la Direzione Generale nell'ambito del mandato del Gruppo efficacia. Nella seconda fase, il medesimo esperto ha continuato a collaborare con la DGCS ricoprendo il ruolo di coordinatore della **Task force società civile** (Tfsc). Costituita anche per coinvolgere reti di partecipazione più vaste rispetto a quelle rappresentate dai due soggetti firmatari, la Tfsc ha avuto come obiettivo principale nel 2009 quello di elaborare la bozza finale del "Piano nazionale per l'efficacia degli aiuti".

Sulla spinta dei risultati positivi ottenuti e dal ruolo attivo avuto dalla Tfsc nell'elaborazione di un piano programmatico per l'efficacia dell'aiuto, la DGCS e le associazioni di rappresentanza della società civile hanno scelto di rinnovare la propria *partnership* per cercare di dare continuità a quanto sin qui conseguito, includendo al tavolo anche l'associazione LINK 2007-Cooperazione in rete.

Il Coordinatore della Tfsc opererà come collegamento tra il Gruppo efficacia previsto dal Piano programmatico, di cui continua a far parte, e la Tfsc; e si coordinerà con i delegati della società civile nei Gruppi di lavoro del Piano di cui gli stessi fanno parte.

## La cooperazione decentrata: il ruolo degli enti territoriali

La Cooperazione italiana dedica sempre maggiore attenzione e risorse alla crescita della cosiddetta cooperazione decentrata, intesa quale attività di cooperazione realizzata dalle autonomie locali italiane (Regioni, Province e Comuni), in partenariato con i loro enti omologhi nei Pvs (partenariato territoriale, transfrontaliero, di prossimità).

Da tempo la DGCS ha assunto la cooperazione decentrata come una componente importante dell'Aps italiano. Il processo di rinnovamento del nostro sistema di cooperazione s'inserisce nel quadro costruito dall'intera comunità internazionale, in particolare in ambito UE e OCSE-DAC, e intende valorizzare la cooperazione decentrata in un meccanismo armonico e allineato con le politiche di sviluppo dei paesi partner, secondo i principi di efficacia e coerenza dell'aiuto.

Per coordinare le diverse iniziative di aiuto promosse in Italia a livello regionale e locale, è stato costituito il Coordinamento cooperazione decentrata (Ccd), che fornisce alle autonomie locali i quadri di riferimento entro cui inserire – in coerenza con gli orientamenti

della DGCS – le proprie iniziative.

La Cooperazione italiana riconosce a questa forma di aiuto allo sviluppo – caratterizzata da partenariato, co-sviluppo, multiautorialità e multilivello, *ownership* democratica, sussidiarietà, mutua responsabilità e sostenibilità – una propria specificità e un rilevante valore aggiunto rispetto sia alla cooperazione governativa che a quella non governativa (Ong). La cooperazione decentrata, specie negli ultimi anni, ha dimostrato infatti una crescente capacità di integrazione sia orizzontale – tra Regioni ed enti locali – sia verticale – tra MAE/amministrazioni centrali e Regioni/enti locali – interagendo in maniera più sistemica con gli attori centrali della cooperazione in ambiti geografici come i Balcani, l'America Latina e il Mediterraneo e in settori di particolare rilievo.

Questi elementi sono stati sottolineati anche all'interno delle "Linee programmatiche per il triennio 2010-2012" adottate dalla DGCS. In esse si rimarca la necessità di un dialogo tra organi di governo centrali e gli enti locali e regionali, per garantire complementarietà e coerenza tra le politiche attuate a livelli amministrativi differenti.

## LE LINEE GUIDA DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA

Il 15 marzo 2010 il Comitato direzionale ha approvato le Linee guida della cooperazione decentrata. Questo documento ha aggiornato l'atto di indirizzo sulla cooperazione decentrata adottato nel 2000. L'aggiornamento si era reso necessario per i mutamenti sia di ordine economico-politico avvenuti in questi anni, sia di ordinamento giuridico e costituzionale della Riforma del Titolo V della Costituzione. Le Linee guida nascono per sistematizzare il potenziale offerto dalle relazioni internazionali che le REL e i diversi attori del territorio intrattengono con enti omologhi nei paesi partner, armonizzando le iniziative adottate localmente con le linee d'intervento e gli obiettivi approvati a livello nazionale. In questo modo la cooperazione decentrata viene a inserirsi in un meccanismo armonico e allineato con le politiche di sviluppo dei Governi e con le direttive europee e internazionali, secondo la logica dell'efficacia e della coerenza dell'aiuto. La DGCS-MAE – nell'esercizio del suo ruolo di regolamentazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio e armonizzazione degli aiuti – opera per favorire la coerenza e la complementarietà fra l'iniziativa dello Stato e quella delle REL e dei diversi attori territoriali, in relazione anche con le altre attività dell'Italia all'estero. Cooperazione allo sviluppo e internazionalizzazione economica, *governance* delle migrazioni internazionali e difesa dei beni pubblici globali sono altrettante componenti importanti di tale sistema. Le REL hanno una posizione istituzionale sul territorio che, grazie al valore della prossimità, può favorire il coinvolgimento sulle tematiche dello sviluppo economico e sociale locale di diverse entità in esso presenti – culturali, solidaristiche, imprenditoriali, cooperativistiche, finanziarie – specie se già attive nella responsabilità sociale. Lo strumento privilegiato è il partenariato territoriale, attraverso l'attuazione di aiuti a programma per promuovere meccanismi di *governance* e *ownership* democratica. La DGCS definisce i settori d'intervento e le priorità geografiche, riconoscendo alcuni specifici ambiti di azione: *governance* democratica; sviluppo economico locale e tra territori; welfare locale; sviluppo sostenibile; conflitti e calamità; migrazione e sviluppo; cooperazione triangolare transfrontaliera e Sud-Sud. Infine, le Linee guida contengono tutte le necessarie indicazioni sulle procedure per accedere ai finanziamenti e per l'approvazione dei progetti e delle proposte.