

- 1) prevedibilità delle risorse finanziarie ("predictability");
- 2) aiuti al bilancio dello Stato ("aid recorded in the annual budgets approved by the legislatures of developing countries");
- 3) rafforzamento della responsabilità reciproca ("mutual accountability");
- 4) sviluppo dei sistemi-paese ("Country Systems");
- 5) slegamento.

Cinque indicatori sono nuovi:

- 1) focus sui risultati in linea con le priorità paese;
- 2) ambiente abilitante per la società civile;
- 3) contributo del settore privato allo sviluppo;
- 4) trasparenza: standard comune;
- 5) uguaglianza di genere e empowerment delle donne: sistemi-paese che consentono la tracciabilità delle risorse.

L'idea è quella di operare un "leggero" monitoraggio globale ogni due anni circa, in connessione con lo svolgimento di una Ministeriale. Tale monitoraggio sarà gestito dal Segretariato OCSE (come avvenuto per precedenti esercizi di questo tipo) mentre l'UNDP si dovrebbe concentrare maggiormente sul monitoraggio dei singoli Paesi riceventi.

L'Italia ha condiviso la selezione dei 10 indicatori con l'inclusione di alcuni nuovi, ed ha sottolineato la centralità del monitoraggio a livello Paese, sulla base di "menu di indicatori" che possano essere definiti in relazione alle caratteristiche peculiari di ciascun contesto.

A Busan, i partecipanti si erano impegnati ad uno sforzo comune ai fini della pubblicazione on-line dei dati sulle risorse di cooperazione allo sviluppo, cercando di attivare un processo di collaborazione fra OCSE-DAC (che gestisce il database sui dati a consuntivo dell'APS mondiale) e la International Aid Transparency Initiative (IATI) interessata a promuovere la trasparenza sui flussi di aiuto con un approccio orientato a catturare anche le tendenze future ed i piani di spesa dei diversi soggetti.

E' stata quindi discussa una proposta di lavoro per la creazione del Common Standard sulla Trasparenza che implica la predisposizione da parte dei Paesi membri di piani di messa in atto individuali. La proposta, che è stata avallata dai partecipanti all'incontro, definisce i termini della collaborazione tra DAC e IATI e la divisione del lavoro, nonché l'approccio metodologico, ovvero come il DAC e la IATI dovranno lavorare insieme per assicurare complementarietà e soprattutto gestire le duplicazioni e le sovrapposizioni utilizzando terminologia e definizioni comuni.

L'Italia ha appoggiato l'idea di uno standard comune per il reporting statistico, ma ha espresso non poche perplessità per il grado di flessibilità inserito nel procedimento per arrivare allo standard comune, tale da consentire ai singoli donatori di adattarvi gradualmente e compatibilmente con i sistemi e i contesti specifici di ciascun Paese.

#### 1.4. IL TERZO PIANO PER L'EFFICACIA DEGLI AIUTI

Già a partire dal 2008, anche attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato (al quale è associata anche la società civile – c.d. **"GRUPPO EFFICACIA DGCS"**), la DGCS ha strutturato il proprio impegno in funzione dell'Efficacia dell'Aiuto, adeguando materialmente il proprio operato ai principi e alle indicazioni delle Conferenze internazionali sull'Efficacia dell'aiuto di Roma (2003), Parigi (2005) ed Accra (2008). Nel perseguimento di questo obiettivo la DGCS ha adottato una serie di **documenti programmatici, denominati "Piani Nazionali per l'Efficacia degli Aiuti"**, una cui prima versione risale al 2009 (approvato con Delibera del Comitato Direzionale n. 85 del 14 luglio) ed una seconda ("Secondo Piano Programmatico per l'Efficacia degli Aiuti") approvata con OdS n. 4 del 1 marzo 2011.

Lo stesso gruppo di lavoro ha proceduto, durante la riunione del **GRUPPO EFFICACIA del 10 luglio 2012** presieduta dal Direttore Generale, ad una accurata disamina dello stato di attuazione dei due documenti precedenti (I e II piano efficacia), che prevedevano 8 specifiche linee di azione:

1. riordino e standardizzazione della materia delle Linee Guida settoriali,
2. varo di un modello organico di programmazione-paese,
3. varo di un piano di semplificazione delle procedure amministrative,
4. adozione di un marker efficacia per le iniziative in approvazione,
5. strutturazione di iniziative pilota di collaborazione pubblico e privato nella cooperazione,
6. analisi dell'efficacia nelle sedi estere,
7. varo di un piano per la valutazione,
8. strutturazione della partecipazione della società civile al Gruppo Efficacia della DGCS.

In base a tale disamina si è ritenuto che alcune linee d'azione sono da ritenersi completate (azioni 6 e 8) ed altre (5 e 7) possono nel frattempo confluire in altri ambiti specifici di attività, anche all'interno di "tavoli tematici" (uno dei quali dedicato ai rapporti pubblico-privato) in cui è previsto articolarsi il prosieguo dei lavori del Tavolo Interistituzionale sulla cooperazione allo sviluppo.

Per quanto attiene di conseguenza alle modalità di continuazione del percorso individuato, si è ritenuto, in un'ottica di *mainstreaming*, di individuare in un **Piano Efficacia 3** le prossime, concrete iniziative a promozione di una maggiore efficacia dell'azione, con l'obiettivo specifico di promuovere coerenza, snellimento amministrativo, accountability, visibilità e trasparenza.

Le azioni che compongono il **Piano Efficacia 3 della DGCS**, limitate a un numero di 4, sono state oggetto della seconda riunione del Gruppo Efficacia svoltasi il 7 dicembre 2012, presieduta dal Vice Direttore Generale.

Esse riguardano:

1. il varo di uno schema di sintetici elementi di programmazione-Paese (schema cosiddetto "**STREAM semplificato**"), che riprende la dizione *STREAM* già oggetto dei precedenti documenti programmatici sull'efficacia). Tale schema sarà compilato a cura degli Uffici territoriali e si configura come una sorta di "derivato" degli indirizzi generali di programmazione triennale (Linee Guida Triennali) della DGCS. Esso andrà redatto per tutti i paesi prioritari, in vista della sua successiva pubblicazione sul sito della Cooperazione italiana;

2. un modello standardizzato per la redazione di Linee Guida settoriali, tematiche e trasversali (LGSTT) che andrà d'ora in poi applicato ai documenti di linee guida in elaborazione, al fine di uniformarne il più possibile formato e contenuti;

3. un nuovo modello di **Marker Efficacia**: il modello di "Marker integrato" si è rivelato di difficile applicazione; il Gruppo Efficacia DGCS ha pertanto stabilito di predisporre un nuovo modello di Marker Efficacia con cui valutare le iniziative in approvazione alla luce dei seguenti criteri: a) efficacia dell'aiuto secondo i principi definiti a Roma, Parigi, Accra e soprattutto Busan; b) indicazioni di policy fornite dall'OCSE-DAC e c) visione strategica della DGCS.

4. la prosecuzione del processo di Semplificazione delle Procedure.

Il Gruppo ha approvato l'azione 1 (schema di programmazione-Paese "STREAM semplificato") e l'azione 2 (modello standardizzato per la redazione di Linee Guida settoriali, tematiche e trasversali (LGSTT), ritenendo che esse possano essere proposte all'attenzione del Comitato Direzionale.

Quanto all'Azione 3 (proposta di un nuovo Marker Efficacia), pur concordando sull'impostazione del nuovo Marker, prima di renderlo operativo si è ritenuto opportuno qualche affinamento di contenuto e la previsione, in ogni caso, di un processo di consultazione interna ed esterna alla DGCS. Inoltre, in base a quanto deciso dal Gruppo Efficacia DGCS, il Marker sarà inizialmente testato sui programmi formulati dalla DGCS, mentre l'applicazione ai progetti promossi dalle ONG e dalla Cooperazione Decentrata andrà verificata anche alle luce delle modifiche in programma sulle procedure in corso per adeguarle alle osservazioni degli organi di controllo (Corte dei Conti).

L'Azione 4 prevede infine di continuare la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure DGCS. In tale ambito si è deciso in particolare di procedere inizialmente a uno studio che "fotografi" le attuali procedure di finanziamento (per l'intero ciclo dell'iniziativa e con disamina delle varie istanze coinvolte) a seconda che si tratti di: a) crediti di aiuto, b) doni nella varie tipologie (multilaterali: contributi volontari ad organizzazioni internazionali; bilaterali; iniziative realizzate da ONG); interventi di emergenza; conversioni del debito; cancellazioni del debito, limitatamente alle attività di competenza DGCS. Il primo studio, relativo alle procedure per i crediti di aiuto (con identificazione delle istanze coinvolte e i relativi compiti), è in via di ultimazione.

## 2. LE POLITICHE EUROPEE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO



### 2.1. IL QUADRO EUROPEO DELLA COOPERAZIONE

A seguito della conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo, il Consiglio Europeo di Barcellona nel 2002 aveva stabilito che, conformemente all'impegno di esaminare i mezzi e lo scadenziario che consentano a ciascuno Stato membro di raggiungere l'obiettivo ONU dello 0,7% dell'APS/RNL, gli Stati membri che non avessero ancora raggiunto l'obiettivo dello 0,7% si sarebbero impegnati individualmente, quale primo passo significativo, ad aumentare il volume del loro APS nei successivi quattro anni nell'ambito dei rispettivi processi di dotazioni di bilancio, in modo da conseguire collettivamente entro il 2006 una media UE dello 0,33%.

Tali determinazioni sono state poi ribadite nel Consiglio Europeo del 20 dicembre del 2005.

Poiché l'obiettivo primario è l'eliminazione globale della povertà nell'ambito dello sviluppo sostenibile, l'UE si adopera per realizzare entro il 2015 gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio approvati da tutti i paesi delle Nazioni Unite. Ora, la riduzione della povertà implica un equilibrio tra le attività dirette allo sviluppo umano, alla protezione delle risorse naturali e alla creazione di crescita economica e di benessere a favore delle popolazioni povere.

I principi comuni che regolano le attività di cooperazione allo sviluppo sono la titolarità, il partenariato, un dialogo politico approfondito, la partecipazione della società civile, la parità dei sessi e un impegno continuo per prevenire la fragilità degli Stati. L'UE si è impegnata ad aumentare il bilancio per gli aiuti e a portarli allo 0,7% del reddito nazionale lordo entro il 2015, fissando un obiettivo collettivo intermedio dello 0,56% entro il 2010; la metà dell'aumento dell'aiuto sarà attribuita all'Africa. L'UE continuerà a dare priorità al sostegno ai paesi meno avanzati e a quelli a reddito basso e medio. Le risorse saranno stanziare secondo criteri obiettivi e trasparenti, basati sulle necessità e sulle prestazioni dei paesi beneficiari.

La qualità degli aiuti sarà fondamentale per l'UE, che provvederà a controllare l'osservanza del suo impegno e a garantire l'efficacia degli aiuti, in particolare definendo obiettivi concreti per il 2010.

L'UE promuoverà un migliore coordinamento e una maggiore complementarità tra i donatori, puntando su una programmazione pluriennale congiunta, basata sulle strategie e sulle procedure dei paesi partner, su meccanismi comuni di attuazione e sul ricorso a dispositivi di cofinanziamento. Inoltre favorirà la coerenza delle politiche di sviluppo in vari settori.

Nella sessione del 15 maggio 2007 il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" e i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno adottato un codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo.

Il codice di condotta enuncia principi operativi in materia di complementarità nella cooperazione allo sviluppo destinati ai donatori UE. Tali principi sono intesi a rafforzare l'efficacia migliorando i risultati e l'impatto globali dello sviluppo per quanto riguarda la riduzione della povertà e riducendo i costi delle transazioni attraverso una divisione dei compiti tra i donatori.

Il codice fa propri i principi della titolarità, dell'allineamento, dell'armonizzazione, della gestione mirata ai risultati e della mutua responsabilità sanciti dalla dichiarazione di Parigi, nonché gli ulteriori obiettivi e valori evidenziati dal consenso europeo.

In quanto strumento operativo di riferimento per la cooperazione allo sviluppo dei Paesi europei, il **CODICE DI CONDOTTA** fissa una serie di principi:

**Principio guida 1 – Concentrarsi su un numero limitato di settori nazionali (focali).** I donatori dell'UE devono circoscrivere i loro interventi in un paese partner ai due settori per i quali il governo del paese beneficiario e gli altri donatori abbiano riconosciuto loro il miglior vantaggio comparativo. In aggiunta a questi due settori, i donatori possono fornire un sostegno al bilancio e finanziare programmi riguardanti la società civile, la ricerca e l'istruzione. I donatori UE coopereranno con i paesi partner per individuare i settori in cui restare e proporre il ritiro dai settori da abbandonare. Si dovrebbe evitare che tale processo comporti la creazione di "settori orfani". L'obiettivo dei donatori UE è di impegnarsi a lungo termine in un determinato settore (p.e. un minimo di 5-7 anni o un minimo corrispondente ad un periodo di una strategia nazionale per la riduzione della povertà.).

**Principio guida 2 – Riconvertire le altre attività all'interno del Paese (settori non focali).** Per quanto riguarda i settori non focali, i donatori devono continuare ad impegnarsi tramite un accordo di cooperazione delegata/partenariato, riconvertire le risorse disponibili in contributi generali al bilancio o disimpegnarsi dal settore in modo responsabile e utilizzare nel contempo le risorse rese disponibili per incrementare il sostegno ai settori in cui si intende rimanere.

**Principio guida 3 - Intesa del tipo donatore leader.** In ciascun settore prioritario i donatori dell'UE opereranno e favoriranno l'elaborazione di un'intesa con un donatore leader responsabile del coordinamento di tutti i donatori nel settore, riducendo così i costi delle transazioni sia per i paesi partner che per i donatori. Al donatore leader dovrebbe essere conferito un mandato sostanziale per aspetti specifici del dialogo politico settoriale e imposto l'obbligo di consultarsi periodicamente con altri donatori del settore.

**Principio guida 4 - cooperazione/partenariato con delega.** Se un determinato settore è considerato strategico per il paese partner o per il donatore, i donatori dell'UE possono stabilire un accordo di cooperazione/partenariato con delega che affidi a un unico donatore la gestione dei fondi e il dialogo con il governo partner sulla politica da attuare nel settore in questione. Ai donatori in questione dovrebbe essere consentito di riesaminare le politiche e procedure del donatore leader riguardanti i loro accordi di delega.

**Principio guida 5 - Assicurare un sostegno adeguato nei settori strategici.** Nell'attuazione della concentrazione settoriale, l'UE dovrebbe assicurare che almeno un donatore sia attivo in ciascun settore strategico ritenuto rilevante ai fini della riduzione della povertà. Il numero di donatori attivi per ciascun settore deve inoltre essere limitato a tre-cinque.

**Principio guida 6 - Applicare la stessa divisione dei compiti a livello regionale.** Pur aderendo ai principi generali dell'efficacia degli aiuti anche a livello regionale, i donatori UE applicheranno i summenzionati principi relativi alla divisione dei compiti a livello nazionale anche nell'ambito delle attività di cooperazione con le istituzioni partner regionali.

**Principio guida 7 - Individuare paesi prioritari.** I donatori UE convengono di rafforzare la focalizzazione geografica della loro assistenza per evitare la dispersione delle loro risorse. Essi si sforzeranno di stabilire una serie limitata di paesi prioritari. In paesi non prioritari, i donatori UE possono fornire il loro sostegno attraverso accordi di cooperazione delegata o la riconversione sulla base di strategie d'uscita responsabili elaborate con il paese partner.

**Principio guida 8 - Erogare finanziamenti adeguati ai paesi emarginati dagli aiuti.** Nell'impegnarsi ad evitare squilibri, i donatori UE affronteranno il problema dei paesi "orfani" o trascurati, sulla base delle necessità e dei risultati, tenendo conto di tutti i flussi finanziari provenienti dall'APS e di altri flussi di aiuto.

I paesi "orfani" o "emarginati dagli aiuti" sono spesso Stati "fragili", la cui stabilizzazione avrebbe una ricaduta positiva per l'intera regione. La specificità di questi paesi trascurati richiede una riconversione delle risorse a loro favore.

**Principio guida 9 - Analizzare ed espandere i settori di forza.** I donatori UE, tenendo conto delle opinioni dei paesi partner, approfondiranno l'autovalutazione dei loro vantaggi comparativi per quanto riguarda i settori e le modalità, allo scopo di individuare quelli in cui essi vorrebbero espandersi, così come quelli in cui potrebbero desiderare di ridurre le loro attività.

**Principio guida 10 – Progredire su altri aspetti della complementarità.** I donatori UE si impegnano a progredire nelle altre dimensioni della complementarità, come quella della complementarità verticale (principalmente nel contesto dei pertinenti consessi internazionali e delle discussioni in corso sulla razionalizzazione dell'architettura dell'aiuto internazionale) e quella fra modalità trasversali e strumenti (nel contesto di partenariati specifici e nell'attuazione di programmi congiunti/coordinati).

**Principio guida 11 - Riformare maggiormente i sistemi di erogazione degli aiuti.** I donatori UE riconoscono che per realizzare una coerente divisione dei compiti fra donatori individuali, sono necessari un forte impegno politico e un sostegno a tutto campo. A tal fine gli Stati membri possono prendere in considerazione strutture decentrate che facilitino la complementarità e il coordinamento in loco, incentivi istituzionali al personale e la riconversione delle risorse umane e finanziarie.

## 2.2. LA PARTECIPAZIONE ITALIANA NELLE POLITICHE EUROPEE DI COOPERAZIONE.

Nel corso del 2012, l'Italia si è confermata il terzo contribuente al bilancio UE in materia di sviluppo ed il quarto contribuente al Fondo Europeo di Sviluppo (FES). In un contesto caratterizzato dalla piena operatività del quadro istituzionale definito dal Trattato di Lisbona e del SEAE, attivo è stato il contributo dell'Italia tanto nella fase "ascendente" della definizione di strategie, *policies* e programmazione dell'UE, che nella fase "discendente", relativa alla promozione della partecipazione di attori italiani all'esecuzione di programmi di cooperazione dell'UE nei Paesi partner. L'azione del nostro Paese è stata ispirata alla promozione di iniziative di sviluppo concentrate specificatamente sul raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio entro il 2015. Tale fine è stato perseguito anche attraverso la promozione di un approccio partecipativo e condiviso aperto ai diversi attori della Cooperazione italiana.

Sotto il profilo della partecipazione alla definizione delle politiche di cooperazione, un particolare impegno è stato profuso da parte italiana nell'ambito del processo di modernizzazione della politica di sviluppo dell'UE, sfociato nell'adozione delle Conclusioni del Consiglio del 14 maggio 2012, che ben riflettono le priorità italiane, tra cui:

- il focus sulla sfida storica rappresentata dalla “Primavera Araba”;
- la priorità geografica ascrivita al Vicinato, all'Africa Sub-sahariana e ai Paesi Meno Avanzati;
- la rilevanza riconosciuta al nesso migrazione-sviluppo, con enfasi sugli aspetti della mobilità e dell'occupazione;
- l'importanza attribuita ad interventi in grado di offrire un futuro alle nuove generazioni.

A ciò si aggiungono:

- il focus sul settore agricolo;
- la centralità dei settori sociale, dell'educazione e della salute;
- la riaffermazione del principio dell'accesso universale ai servizi di base.

Analogamente attiva è stata la partecipazione dell'Italia alla definizione dell'approccio dell'UE al sostegno al bilancio dei Paesi Terzi.

Sul fronte della strategia di rafforzamento della capacità dei Paesi partner di risposta alle crisi, l'Italia ha attivamente sostenuto l'approccio, promosso dalla Commissione, teso a rafforzare il raccordo tra gli interventi umanitari e quelli di cooperazione di più lungo termine, oggetto di una Comunicazione (“L'approccio dell'UE in materia di Resilienza: imparare dalle crisi alimentari”) pubblicata dalla Commissione ad ottobre 2012.

Degna di nota risulta altresì la partecipazione italiana, sotto il profilo dell'elaborazione di contributi propositivi, a tutte le consultazioni pubbliche promosse dalla Commissione nel 2012, segnatamente in materia di:

- ruolo della società civile nello sviluppo (agenda dello sviluppo post-2015)
- ruolo della protezione sociale nello sviluppo (sostegno dell'UE al cambiamento sostenibile nelle società in transizione)
- ruolo delle Autorità locali.

In parallelo, l'Italia è impegnata, nell'ambito del più ampio negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, affinché i nuovi Strumenti finanziari dell'azione esterna dell'UE riflettano le priorità italiane.

Da segnalare, sul fronte della PCD - Policy Coherence for Development – l'attivo sostegno dell'Italia a favore dell'adozione di Conclusioni *ad hoc* da parte del citato Consiglio del 14 maggio 2012, che fanno stato della volontà dell'UE di sviluppare una metodologia sulla coerenza delle politiche, prevedendo in particolare una valutazione del costo delle incoerenze tra le politiche di cooperazione e le “*non aid policies*”.

Sul piano nazionale, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2012 ha conferito al Ministro della Cooperazione Internazionale e dell'Integrazione le funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività dei Ministeri che hanno competenza in materia di aiuto pubblico allo sviluppo, in conformità con le indicazioni dell'OCSE/DAC e dell'Unione europea in materia.

L'Italia ha inoltre partecipato attivamente al processo per la compilazione del Rapporto Annuale della

Commissione sul monitoraggio dei progressi dell'UE rispetto agli impegni ed agli obiettivi assunti nell'ambito dell'agenda delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (Dichiarazione di Doha e Consenso di Monterrey) anche al fine di consolidare l'impegno sui temi della trasparenza e dell'*accountability*.

Un risultato strategico è stato ottenuto con la positiva finalizzazione della procedura di audit per l'accreditamento del Ministero degli Affari Esteri a collaborare con la Commissione europea nell'ambito della modalità di gestione centralizzata indiretta (c.d. cooperazione delegata) di programmi finanziati sugli strumenti dell'azione esterna UE (DCI, ENPI, IPA, etc.) e sul Fondo Europeo di Sviluppo (FES).

Si tratta di un'importante novità che potrà contribuire a rafforzare e valorizzare il ruolo e l'esperienza sviluppati dalla Cooperazione italiana in ambiti di rilievo nei Paesi prioritari e permettere al nostro Paese di accrescere le risorse a disposizione per interventi di cooperazione in modalità di gestione centralizzata indiretta. La possibilità di gestire efficacemente tale possibilità passa evidentemente anche attraverso il potenziamento delle risorse umane e finanziarie della DGCS.

Il 2012 ha visto anche l'avvio, sostenuto dal nostro Paese, della “Programmazione Congiunta” degli interventi di cooperazione allo sviluppo di UE e Stati Membri in 5 Paesi pilota (Ghana, Laos, Guatemala, Ruanda e Etiopia).

#### CONTRIBUTI DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA

Anche nel 2012 l'Italia – per il tramite del MEF – ha fornito, in base agli obblighi contrattati a livello di Unione Europea, un consistente contributo al bilancio dell'UE, una parte significativa del quale (stimato a consuntivo) per circa 990 milioni di euro è stata destinata a iniziative di cooperazione allo sviluppo in ambito europeo ripartito tra i differenti strumenti esistenti. A tale contributo italiano al bilancio UE si aggiunge, inoltre, uno specifico stanziamento di 470 milioni di euro previsti dalla Legge di Bilancio 2012 destinato al Fondo Europeo di Sviluppo (FES).

Per quanto riguarda la "fase discendente", intensa è stata l'attività di promozione della partecipazione di attori italiani (Ministeri, ONG, Autorità locali, settore privato, mondo accademico, ecc...) all'esecuzione dei programmi UE nei Paesi partner, attraverso una costante e sistematica disseminazione di informazioni sulle politiche di sviluppo UE e le possibilità di finanziamento sui bandi UE. Per la prima volta è stata peraltro approvata, nell'ambito di una Facility di *blending* (i.e. meccanismi di miscelazione di doni e crediti) (segnatamente in ambito LAIF - Latin America Investment Facility), la concessione di un dono UE per un progetto di partenariato pubblico-privato promosso e sostenuto dall'Italia (si tratta del progetto "Bii Nee Stipa II Wind project" in Messico, presentato da SIMEST e sostenuto dal Ministero degli Affari Esteri).

### 2.3. LA COOPERAZIONE DELEGATA

Il 26 ottobre del 2012 ha avuto luogo a BRUXELLES una riunione tecnica per la presentazione agli Stati membri delle nuove linee guida per la "cooperazione delegata" dei fondi UE in vigore a partire dal gennaio 2013. Come noto, tale modalità di gestione prevede la stipula sia di "Accordi di delega" per la gestione centralizzata indiretta dei fondi UE da parte degli enti accreditati (a seguito di una strutturata procedura di audit), che quella di "Accordi di trasferimento" di fondi nazionali all'UE secondo un approccio di reciprocità e di divisione del lavoro. Le nuove linee guida disciplinano gli obiettivi, i criteri, i centri di responsabilità (Commissione, Delegazioni, Stati Membri donatori, Paesi partner) e il ciclo di programmazione degli interventi in modalità delegata.

#### I numeri della Cooperazione delegata in Europa

Dal 2008 al 2012 la Commissione ha sottoscritto 71 "Accordi di Delega" (i.e. fondi UE delegati a soggetti accreditati) e 31 "Accordi di trasferimento" (i.e. fondi degli Stati Membri trasferiti all'UE), per un totale di 362M di Euro di fondi delegati contro 151M di Euro di fondi trasferiti, con un rapporto di 2,4M delegati per 1M ricevuto. La percentuale maggiore ricade nell'area geografica ACP-fondi FES (38% del totale dei fondi delegati e 71% del totale di quelli trasferiti) e in misura minore in ASIA-fondi DCI (12% e 10%) e nel Vicinato Sud-fondi ENPI (10% e 15%). Rilevante anche la percentuale di fondi delegati e trasferiti nell'ambito dei programmi tematici DCI, con particolare riferimento al programma "Ambiente" e "Sicurezza alimentare".

La Germania, con GIZ e KfW, rimane il primo firmatario di Accordi di delega con il 42% del totale dei fondi delegati a fronte di un solo 3% di fondi a sua volta trasferiti. La francese AFD risulta invece al primo posto per fondi trasferiti con il 26% del totale contro un 19% di fondi ricevuti in delega.

La Commissione ha illustrato le novità delle linee guida riconducendo gli obiettivi strategici della "Cooperazione delegata" nell'ambito del Codice di Condotta sulla Divisione del Lavoro (principio guida n.4) che prevede il ricorso a tale modalità in termini sia di amministrazione dei fondi che di dialogo sulle politiche settoriali con i Paesi partner, in un'ottica di massimizzazione dell'efficacia dell'aiuto, tramite la riduzione della frammentazione e la condivisione delle responsabilità tra donatori. Al fine di mantenere un "approccio bilanciato globale" della cooperazione UE, la Commissione privilegia un rapporto di reciprocità e scambio di fondi delegati dall'UE agli Stati Membri e viceversa. Pur non essendo previsto un criterio proporzionale di ripartizione dei fondi, gli Stati Membri sono fortemente invitati a trasferire fondi nazionali alla Commissione, in particolare per le operazioni di Sostegno al Bilancio e per la partecipazione ai fondi fiduciari UE (trust funds).

La Commissione si attende che il consolidamento di processi di programmazione congiunta (che prevede già di per sé una divisione del lavoro tra donatori) porti ad una riduzione progressiva del ricorso alla cooperazione delegata.

Nella valutazione sul ricorso alla delega di fondi, la Commissione terrà conto del valore aggiunto in termini di costi/impatto/benefici della proposta di delega in favore di uno Stato membro e, sempre più, della presenza di un co-finanziamento da parte dello stesso Stato Membro.

Sarà limitata la delega dei fondi per una mera gestione amministrativa dei programmi ed è auspicato un sempre maggiore coinvolgimento dei donatori delegati nelle fasi di dialogo sulle politiche settoriali con il Paese partner.

La Commissione ha inoltre chiarito il carattere "intra-comunitario" della cooperazione delegata, individuando, quali possibili enti eleggibili (42 stimati) solo gli enti degli Stati Membri di livello nazionale o federale

(sono esclusi gli enti regionali e le autorità locali) che si occupano di cooperazione allo sviluppo e che abbiano superato la procedura di accreditamento dei 6 pilastri (in futuro ridotta a 4, e cioè audit, controllo interno, procurement e gestione contabile). E' proibita la sub-delega a soggetti di diritto privato, a meno che non abbiano finalità pubblica e siano stati a loro volta accreditati. Ugualmente è soggetta alla condizione di accreditamento "a cascata" la sub-delega di attività di attuazione dei programmi delegati ad altri soggetti pubblici di cui, comunque, l'ente delegante rimane totalmente responsabile.

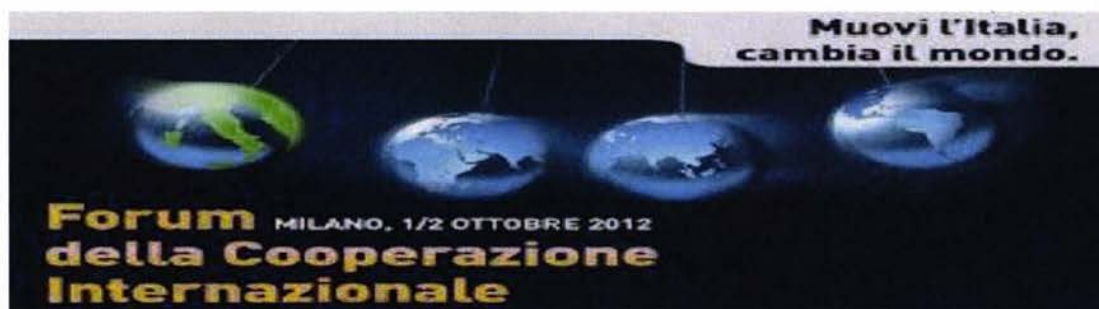
L'ipotesi di ricorrere alla modalità "cooperazione delegata" deve essere presa in considerazione già durante il procedimento di identificazione e formulazione del ciclo di programmazione con il Paese partner. La proposta di finanziamento di programmi dovrà innanzitutto essere formulata in loco, congiuntamente da Stato Membro/donatore delegato, Delegazione UE e Paese partner, compilando l'apposita "scheda di valutazione" che dovrà successivamente essere approvata dai competenti Uffici di DEVCO e quindi inserita nella decisione di

finanziamento dell'azione stessa, cioè nel Programma di Azione Annuale, per l'approvazione finale da parte del Comitato di gestione dello strumento finanziario di riferimento (FES, DCI, ENPI, ecc...). Seguiranno la firma dell'Accordo di delega o dell'Accordo di trasferimento tra la Commissione e il donatore delegato/delegante.

Il **29 novembre 2012** la Direzione Generale DEVCO della Commissione Europea ha comunicato ufficialmente alla DGCS del Ministero degli Esteri la finalizzazione positiva della procedura. Si tratta di un risultato strategico per l'Italia in quanto consente al nostro sistema Paese di accrescere il proprio "valore aggiunto" nell'esecuzione delle politiche di sviluppo dell'UE. Grazie a tale accreditamento, l'Italia potrà attuare, come previsto dall'art. 13 della Legge 69/09, interventi di cooperazione in accordo con la Commissione Europea o con altri Stati Membri, in quei Paesi e settori prioritari dove è riconosciuto alla nostra Cooperazione un "ruolo guida", in virtù di una consolidata presenza sul territorio e di un sostanziale impegno bilaterale a livello governativo, permettendo di moltiplicare le risorse nazionali a disposizione.

In tale contesto, la DGCS ha avviato una riflessione strategica sui Paesi in cui "investire". La gestione di fondi in delega UE si prospetta, infatti, un esercizio gravoso dal punto di vista gestionale-amministrativo ma con potenziali benefici per l'ente attuatore (dal punto di vista dei rapporti con il Paese partner, della visibilità, della moltiplicazione delle risorse nazionali a disposizione, nonché sotto il profilo dell'accrescimento del ruolo dell'Italia nella programmazione e gestione dell'assistenza UE). L'esercizio sarà promosso, in una prima fase, per un numero ristretto di "programmi-pilota" in Paesi prioritari per la nostra Cooperazione. Nel 2012 si sono avviati i primi contatti tra le Delegazioni UE e le Ambasciate a Khartoum, Il Cairo e Tirana.

### 3. IL SISTEMA ITALIA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO



#### 3.1. IL PRIMO FORUM INTERNAZIONALE SULLA COOPERAZIONE

L'istituzione del Ministero per la Cooperazione e l'Integrazione, fortemente voluto dal Governo Monti, rappresenta un elemento di novità nel panorama della Cooperazione Italiana.

Il **6 aprile del 2012**, con Direttiva del Presidente del Consiglio, sono state conferite al Ministro Andrea Riccardi "le funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività che hanno competenza in materia di aiuto pubblico allo sviluppo" in conformità con le indicazioni dell'OCSE/DAC e dell'Unione Europea sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo.

Tale evento ha rappresentato una nuova opportunità per rilanciare pubblicamente il dibattito sul ruolo della cooperazione allo sviluppo come un'occasione di crescita per l'Italia.

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 che anima questo rinnovamento interno del sistema di cooperazione italiano 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.

Il Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, istituito dal MAE e dal MEF nel 2010, rappresenta lo spazio attualmente disponibile per un confronto strategico nazionale dove tutti gli attori della cooperazione possono condividere approcci e prospettive.

Nelle linee guida della Cooperazione italiana 2012-2014, il Tavolo continua ad essere foro di dialogo e di concertazione, che riunisce tutti gli attori pubblici e privati dell'aiuto italiano. Il Tavolo ha avviato una riflessione per individuare alcuni elementi che contribuiranno alla definizione di un documento condiviso del "Sistema Italia" della cooperazione allo sviluppo, che possa addivenire ad una visione strategica con principi, criteri e azioni da sviluppare nel prossimo triennio. L'esercizio s'inquadra nello sforzo di apportare benefici al

nostro complessivo "sistema Paese" presso i paesi beneficiari dei nostri aiuti, riducendo dispersioni e duplicazioni.

Nella prima riunione del Tavolo, che si è avuta il **17 aprile del 2012** e che è stata presieduta dal prof. Andrea Riccardi, il Ministro ha rimarcato l'importanza del Tavolo come foro deputato al rilancio del dibattito pubblico sul "fare cooperazione in Italia" con - in prospettiva - un momento di prima, sostanziale verifica costituito dal Forum sulla Cooperazione in Italia dell'ottobre 2012. Il Tavolo, secondo Riccardi, rappresenta una sorta di "comitato scientifico" di preparazione del Forum internazionale, al quale perverranno i contributi di idee di tutte le espressioni pubbliche e private del nostro mondo di cooperazione. In chiusura, il Tavolo ha adottato il documento "Elementi per una Visione Condivisa della Cooperazione allo sviluppo italiana" in cui viene delineata una visione strategica dell'aiuto allo sviluppo italiano, in linea con quanto raccomandato dall'OCSE/DAC allorché l'Italia venne sottoposta nel 2009 alla *Peer Review*.

Nel corso del 2012 il Tavolo è stato convocato altre tre volte. Nella riunione del 12 luglio del 2012, l'attenzione dei partecipanti è stata diretta soprattutto ad operare un confronto sullo stato di preparazione del Forum in programma a Milano prima della pausa estiva.

L'iniziativa, annunciata più volte dal Ministro per la Cooperazione Internazionale, di organizzare - alla presenza delle più alte cariche dello Stato - un Forum sulla Cooperazione in Italia si è inserita in un'ottica di rilancio generale dell'azione di cooperazione internazionale dell'Italia. Il Forum ha rappresentato un'importante e quanto mai necessaria occasione di riflessione (e di ribalta all'attenzione dell'opinione pubblica) sulla tematica della cooperazione, sulla sua portata in un mondo che cambia e sulla sua declinazione quale asse portante della politica estera del nostro Paese. Scopo del Forum è stato quello di raccogliere riflessioni, proposte ed idee da parte delle Amministrazioni italiane (centrali e territoriali), dell'associazionismo e dell'opinione pubblica per "rilanciare" e "ripensare" la cooperazione in maniera condivisa, legittimandone la centralità nell'azione di politica estera del paese e facendo del Forum stesso un momento di riflessione comune.

A tale scopo, la struttura del Ministro Riccardi ha articolato la fase preparatoria del dibattito che ha animato il foro attraverso la preparazione di dieci documenti di sintesi su altrettanti temi individuati dal Ministero della Cooperazione Internazionale e l'Integrazione di concerto con la DGCS. Si è trattato di un esercizio ampio e complesso, cui hanno preso parte oltre 300 persone alle quali la struttura del Ministro Riccardi ha offerto la possibilità di partecipare in rappresentanza di tutti gli attori, pubblici e privati, centrali e locali, del "sistema Italia" di cooperazione.



Il Forum della Cooperazione Internazionale (dal sottotitolo "Muovi l'Italia, Cambia il mondo"), si è svolto l'**1 e 2 ottobre del 2012 a Milano**. Si è trattato di un evento che ha visto al tempo stesso una vasta partecipazione di addetti ai lavori (oltre 1600 iscritti, rappresentativi di tutto il variegato mondo della cooperazione italiana), la convinta risposta delle istituzioni (videomessaggio del Presidente Napolitano, interventi del Sindaco Pisapia, del Ministro Riccardi, del Presidente del Consiglio Monti e quello conclusivo della mattinata inaugurale da parte del Signor Ministro), la partecipazione diretta di interlocutori e partners nello sviluppo (il

Presidente del Burkina Faso Compaoré, il Commissario Europeo allo Sviluppo Piebalgs, l'AD di Eni Scaroni, il Direttore Esecutivo del PAM, Cousin, l'AD di Expo 2015, Sala), nonché la presenza in sala di una nutrita rappresentanza del Governo (i Ministri Balduzzi, Cancellieri, Giarda, Profumo e Fornero).

Nel pomeriggio del primo giorno, i lavori si sono articolati in 6 Panel tematici su altrettanti temi di rilievo per la cooperazione ("priorità geografiche e conflitti", "priorità globali, dimensione multilaterale e Europa", "eccellenze ed innovazioni italiane per la cooperazione", "come fare cooperazione e come valutare", "cooperazione e internazionalizzazione, pubblico/privato", "cooperazione popolare e coinvolgimento dei cittadini"), dove erano confluiti i documenti di sintesi dei 10 Gruppi di lavoro preparatori, elaborati nei mesi scorsi col contributo di addetti ai lavori e di una capillare partecipazione on-line.

Nella seconda giornata, una tavola rotonda ha raccolto intorno al tema della cooperazione e del suo rilancio esponenti della politica, della società civile, del sindacato, delle autonomie territoriali e delle Fondazioni bancarie.

A chiusura dell'evento, l'intervento del Ministro dell'Economia Grilli e quello conclusivo del Ministro Riccardi, che ha anticipato le indicazioni raccolte nell'allegato Chair's Summary del Forum.

L'evento ha certamente corrisposto alle aspettative, avendo esso contribuito a riportare alla ribalta dell'opinione pubblica e della politica l'urgenza di un rilancio dell'azione internazionale del nostro Paese; un rilancio che doveva coniugare le forti spinte ideali alla partecipazione e alla solidarietà insite nella cultura e nella società italiana con un più deciso indirizzo politico (all'insegna dell'estroversione, come ripete spesso Riccardi) per ricollocare l'Italia pienamente al centro dello scenario globale dello sviluppo. Il Forum doveva in sostanza affermare la necessità, avvertita dalla società civile, e dunque "dal basso", di un bilancio del cammino percorso

dalla cooperazione italiana, del molto che si è fatto, di quel che resta da fare (e del come - soprattutto - farlo) per ridare dignità a una componente essenziale della nostra politica estera, a cui non hanno giovato i progressivi tagli di fondi e una scarsa attenzione dell'opinione pubblica; un bilancio da presentare poi alla politica, impegnata nella ripresa dei progetti di riforma della cooperazione in parlamento.

Una sorta di "Stati Generali" della Cooperazione, insomma, con la partecipazione di tutti i soggetti che compongono il sistema di cooperazione italiano.

Le forti espressioni usate nei messaggi del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e del Signor Ministro, ampiamente riprese nella copertura mediatica dell'evento, hanno contribuito a rafforzare l'immagine della cooperazione: il Forum ha qualificato la cooperazione, oltre che come imperativo etico di solidarietà, anche - e soprattutto - come investimento strategico in termini di sicurezza nazionale ed internazionale; come strumento per esprimere la posizione del paese, e la tutela dell'interesse nazionale, sulle grandi questioni globali; ha sancito insomma la sostanziale equazione fra cooperazione e politica estera. Allo stesso tempo, benché abbia costituito l'occasione per riaffermare unanimemente la necessità di una modifica alla legge 49/1987, il Forum ha permesso anche di ricordare come proprio sul solco di quella legge e degli obiettivi che essa ha individuato con chiarezza, l'Italia abbia compiuto un cammino che è valso, in molti casi, anche aperti riconoscimenti da parte dei nostri partner di cooperazione; lo testimoniano le parole del Presidente Compaorè, del Commissario Piebalgs e della Direttore Esecutivo del PAM, Cousin.

L'evento di Milano ha marcato anche altri punti importanti.

Anzitutto sul piano delle risorse, che (per la sola DGCS) hanno subito tagli di oltre l'80% in cinque anni: il Presidente Monti, e in chiusura il Ministro Grilli (che ha parlato dell'"ineludibilità del nodo delle risorse") hanno confermato il richiamo, emerso in tutti gli interventi e in particolare in quelli del Signor Ministro e del Ministro Riccardi, a un'inversione di tendenza nel declino dei fondi per la cooperazione, con l'impegno del Governo (che il titolare dell'Economia ha auspicato di vedere confermato in legge già nei prossimi giorni in occasione dell'approvazione della legge di stabilità in Parlamento) ad assicurare il graduale riallineamento delle risorse agli standard internazionali contenuta nel DEF: esso prevede come noto "un incremento del 10% per ciascun anno del triennio nelle risorse destinate alla cooperazione, con riferimento agli stanziamenti 2011". Si tratta di un impegno graduale, il solo consentito dall'attuale quadro di finanza pubblica, che segna però il passaggio da una fase di "restrizione a una di respiro" e che spetterà al futuro governo di confermare.

Il Forum ha dato conto anche della validità della linea fin qui seguita dalla Farnesina nella ricerca - tanto più in contesto di risorse scarse - di maggiore efficacia e di sinergie fra l'operato dei diversi soggetti di cooperazione, riducendone la frammentazione.

### 3.2. GLI ATTORI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA: FOCUS SULLE ONG

Nel documento di sintesi "Elementi per una visione condivisa della Cooperazione allo sviluppo italiana", approvato nel corso della seduta del Tavolo Interistituzionale del **17 aprile 2012**, sono stati definiti ruoli e funzioni assegnati ai singoli attori della cooperazione.

#### Linee guida e indirizzi di programmazione 2012 – 2014

La Cooperazione Italiana continuerà a considerare l'Africa sub-sahariana e l'America Latina come le aree di naturale vocazione delle ONG, nel primo caso con forte prevalenza degli interventi in campo sanitario ed agricolo e, nel secondo caso, con predominanza di azioni a favore dell'agricoltura e delle attività produttive. Nel Mediterraneo verrà dedicata una più forte attenzione al sociale – in particolare in favore dei minori – e all'ambiente, ma con una ripartizione relativamente equilibrata rispetto all'agricoltura e alle attività produttive.

Le ONG potranno, altresì, operare eccezionalmente in paesi non prioritari, entro il limite del 10% in valore delle risorse finanziarie annue ad esse riservate, laddove il finanziamento richiesto non sia superiore al 35% del costo complessivo dell'intervento. Si favorirà infine il crescente inserimento delle ONG nei programmi e nei progetti con fondi multi-donatori in modo particolare quelli realizzati e finanziati dal sistema ONU e dalla Commissione Europea, anche con l'obiettivo di accrescere il peso e l'impatto delle ONG italiane nel contesto internazionale.

Negli ultimi decenni, infatti, 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*).

L'aspetto qualificante degli interventi condotti dalle ONG risiede 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 corso del 2012 sono state deliberate 17 nuove iniziative promosse da Organizzazioni non Governative, per un valore complessivo di € 4.649.236,07.

Di queste, 10 sono iniziative promosse dalle ONG in Paesi in via di Sviluppo, 2 sono i progetti di Informazione e Educazione allo sviluppo finanziati in Italia e 5 sono i progetti approvati di sola conformità in Paesi in via di Sviluppo, per i quali il Ministero degli Affari Esteri provvede solamente al pagamento degli oneri previdenziali ed assicurativi per i cooperanti e i volontari impiegati nei progetti.

A seguito della drastica riduzione dei fondi disponibili sul canale ordinario, nel corso del 2012 è stato possibile finanziare nuove iniziative solamente attraverso lo strumento del Decreto Missioni, che, come noto, delimita espressamente i Paesi nei quali è possibile realizzare attività di cooperazione allo sviluppo. La distribuzione territoriale delle iniziative, pertanto, risulta fortemente vincolata al Decreto Missioni che, per le ONG, ha previsto fondi solo per Myanmar, Sudan, Sud Sudan, Somalia, Libia e Paesi limitrofi.

Più del 60% delle iniziative approvate, pari a 12 progetti, sono state realizzate in Africa sub sahariana, per un totale complessivo di oltre 2,9 milioni di euro. Nel Mediterraneo e Medio Oriente è stata finanziata una sola iniziativa per un valore di 318.000 euro, pari quasi al 6,8% del totale. In Asia, infine, i progetti cofinanziati sono stati 2, del valore complessivo di 1,3 milioni di euro, corrispondente all'28,1% del totale dei finanziamenti.

#### La Convenzione MAE /DGCS con AOI, CINI e LINK 2007

**L'11 Maggio 2012** 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 sul tema dell'efficacia dell'aiuto. Le Parti concordano che, nel 2012, la Convenzione abbia ad oggetto l'interlocuzione costruttiva sulla continuazione dell'attuazione dei documenti programmatici sull'efficacia dell'aiuto, in coerenza con gli strumenti internazionali esistenti. L'obiettivo generale è quello di migliorare l'efficacia e la qualità dell'aiuto italiano nella sua prospettiva evolutiva di efficacia per lo sviluppo ("aid and development effectiveness") e garantire una sempre più efficace partecipazione al dibattito internazionale ed europeo. A tale scopo, le Parti s'impegnano in particolare a:

completare il lavoro avviato nei diversi tavoli istituiti in ottemperanza a quanto previsto dai documenti programmatici per l'efficacia dell'aiuto, con particolare riferimento a quello sulla "democratic ownership";

incoraggiare una costante e strutturato dialogo sulle materie oggetto della presente Convenzione;

contribuire al dibattito internazionale nel contesto OCSE/Sviluppo e "post-Busan" finalizzato alla creazione e al successivo funzionamento della "Busan Partnership for Effective Development Cooperation" (in termini di governante e struttura di monitoraggio);

rafforzare l'interlocuzione italiana nel dibattito europeo ed onusiano (nell'ambito del Development Cooperation Forum - DCF nelle sue varie articolazioni) sulla cooperazione allo sviluppo;

continuare l'apporto della società civile ai lavori del "Gruppo Efficacia" istituito presso la DGCS.

Avendo riguardo al settore di intervento, la maggior parte dei contributi sono stati concessi a iniziative nel campo sanitario, le quali, con 8 progetti promossi, costituiscono quasi la metà degli interventi cofinanziati. Tra gli altri settori rilevanti si segnala quello sociale, con 4 progetti, quello agricolo ed ambientale, con 2 progetti, ed il campo alimentare, con 1 progetto.

Nella seduta del comitato Direzionale del **19 dicembre 2012** è stata approvata la delibera n. 141 relativa alle "Procedure di presentazione e gestione per progetti promossi dalle ONG nei PVS". Con essa si provvede a disciplinare la selezione, l'approvazione, la gestione e la rendicontazione dei progetti promossi dalle ONG. Tale delibera dovrà essere opportunamente integrata da due successive delibere, da sottoporre all'approvazione di un prossimo Comitato Direzionale da convocare nel 2013, con le quali saranno definite le procedure per la concessione, la gestione ed il controllo dei progetti promossi (con riferimento alla concessione del contributo, alla gestione del progetto, agli aspetti finanziari ed al personale cooperante e volontario) e quelle per lo svolgimento dell'Avviso Pubblico, inclusi i modelli predefiniti per la presentazione delle proposte, per la selezione preliminare, per la valutazione tecnico-economica ed i criteri per la selezione preliminare e per l'attribuzione dei relativi punteggi.

L'insieme di tali delibere, che costituiscono il sistema di selezione dei progetti promossi dalle ONG, contribuirà al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- introduzione di una procedura concorsuale di

selezione dei progetti da sovvenzionare;

- rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione;

- rapidità e incremento di efficienza attraverso la previsione di termini perentori di presentazione dei rendiconti, di rispetto delle fasi di realizzazione dei progetti finanziati e di misure sanzionatorie in relazione ai ritardi ingiustificati;

- salvaguardia dei contributi pubblici concessi e tutela della regolare esecuzione del progetto anche attraverso la prestazione di un'adeguata garanzia.

### 3.3. LA COOPERAZIONE DECENTRATA.

#### Linee guida e indirizzi di programmazione 2012 – 2014

Proseguirà l'azione della Cooperazione Italiana in sinergia con gli attori della cosiddetta "Cooperazione Decentrata", sulla scia di quanto fatto negli anni passati. L'ammontare delle risorse destinate dall'Italia attraverso il canale della Cooperazione decentrata, definito in base alle programmazioni disponibili, si è attestato negli anni passati su una media annua pari a 50 milioni di euro circa. Tuttavia, i documenti di programmazione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali per il prossimo triennio lasciano prevedere che tali risorse saranno ridotte, in considerazione dei tagli subiti, ad una media annua pari a circa 30 milioni di euro. Tale cifra include – oltre ad eventuali programmi finanziati dalla DGCS – anche le risorse messe a disposizione dalle Regioni ed Enti locali nel quadro dei programmi cofinanziati con l'Unione Europea. Contrariamente agli anni passati, la Cooperazione Italiana non potrà contare nel 2012 di risorse provenienti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) di cui si è beneficiato a partire dal 2000 per un importo complessivo annuo pari a circa 23 milioni di euro e che risultano allo stato attuale già tutte impegnate per progetti.

Anche le Autonomie locali contribuiscono all'efficacia dell'aiuto agendo in base all'approccio territoriale allo sviluppo, favorendo l'applicazione delle politiche di decentramento ed il rafforzamento istituzionale dei territori partner. L'attività di cooperazione allo sviluppo condotta dalle Regioni, dalle Province e dagli Enti Locali è denominata "Cooperazione decentrata". Essa si è sviluppata nel corso dell'ultimo decennio ed ha subito una serie di mutamenti connessi ai processi della globalizzazione e della localizzazione. Questa nuova dimensione non ha mancato d'influenzare anche la trasformazione della cooperazione allo sviluppo tradizionale, rispetto alla quale essa rappresenta un fenomeno positivo e innovativo. Tale strumento potrà rivelarsi più incisivo nella misura in cui esso potrà essere accompagnato, guidato e in qualche modo integrato nell'ambito della politica di cooperazione, anche al fine di contrastarne il rischio insito, dovuto alla pluralità degli attori, di frammentarietà degli interventi e di dispersione delle risorse.



Il processo di trasformazione del sistema italiano della Cooperazione allo Sviluppo s'inserisce nel quadro di riferimento costituito dagli strumenti creati dalla comunità internazionale, con particolare riferimento a quelli dell'Unione Europea (UE) e dell'OCSE/DAC, e prevede anche la valorizzazione della Cooperazione Decentrata entro un meccanismo armonico e allineato con le politiche di sviluppo dei Paesi *partner*, secondo i principi di efficacia e di coerenza dell'aiuto.

La DGCS riconosce a questa forma di aiuto allo sviluppo, caratterizzata da partenariato, co-sviluppo, multi-attorialità e multi-livello, *ownership* democratica, sussidiarietà, responsabilità mutua e sostenibilità, una propria specificità ed un rilevante valore aggiunto rispetto sia alla cooperazione governativa che a quella non governativa (ONG), ma anche di complementarità in quanto, pur nella distinzione dei ruoli, vi è una comunanza di finalità. Le "Linee Programmatiche per il triennio 2012-2014" adottate dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo riconoscono uno spazio alla Cooperazione Decentrata, la quale ha dimostrato una crescente capacità d'integrazione, sia orizzontale (tra Regioni ed Enti locali), sia verticale (M.A.E./Amministrazioni centrali con Regioni ed Enti locali), interagendo in maniera più sistematica con il MAE e con le altre Amministrazioni centrali in ambiti geografici come Balcani, America Latina, Sudafrica e Mediterraneo e in settori di particolare rilievo.

Tre sono le forme di valore aggiunto che la differenziano dalla cooperazione governativa e non governativa e che emergono quali elementi cardine all'interno dei progetti di cooperazione decentrata:

1. il sostegno ai processi di decentramento per il rafforzamento istituzionale delle controparti;
2. la capacità di coinvolgere associazioni di cooperazione allo sviluppo qualificate ed eccellenze del proprio territorio, presenze sociali, culturali, scientifiche e accademiche, economiche;
3. la spinta alle autonomie locali nello stabilire rapporti di partenariato con realtà analoghe dei Paesi in via di sviluppo, conferendo quindi alla cooperazione una valenza politica importante, nonché una sostenibilità nel tempo.

Sono pertanto in atto regolari consultazioni tra la Direzione Generale, attraverso il Coordinamento per Cooperazione Decentrata, e le Regioni e gli altri Enti locali in materia di cooperazione decentrata allo sviluppo, finalizzate ad assicurare la coerenza e la complementarità tra le iniziative realizzate a livello centrale e territoriale, collaborando all'individuazione delle iniziative e seguendone l'istruttoria, nonché curando la conclusione di accordi e convenzioni previste e verificando l'esito delle iniziative attraverso attività di monitoraggio.

Con particolare riguardo all'"Intesa" tra il Governo (MAE, DAR e MISE) e le Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano in materia di rapporti internazionali, sancita dalla Conferenza Stato-Regioni il 18 dicembre

del 2008, con il fine di favorire una dinamica di rapporti costruttivi e di stabilire un nuovo metodo di informazione reciproca, cooperazione e sinergia in ambito internazionale, sono stati costituiti dei tavoli di lavoro sull'attività delle Regioni.

In particolare è stato creato un Tavolo Permanente in materia di rapporti internazionali, finalizzato all'introduzione di adeguati meccanismi di monitoraggio e di valutazione, capaci di garantire un impiego più efficace dell'APS, assicurandone la coerenza. Nell'ambito del Tavolo è stata discussa la proposta da parte di un gruppo di lavoro comprendente DAR, MAE, MISE e Regioni, di un "Vademecum dei Costi ammissibili nelle Convenzioni ex articoli 7 e 18 del D.P.R. n.177/1988". Tale manuale è oggetto di consultazioni presso il Sistema regionale e pertanto non è stato ancora approvato dal Comitato Direzionale.

Il Coordinamento per la Cooperazione Decentrata (CCD) ha inoltre partecipato in qualità di relatore al "VI World Water Forum" che si è tenuto a Marsiglia nel marzo del 2012, favorendo il coinvolgimento del Sistema delle Regioni.

Il CCD ha inoltre contribuito ai lavori preparatori e al coordinamento del Sistema regionale in occasione della Giornata Mondiale dell'Alimentazione, svoltasi il 16 ottobre del 2012.

Il CCD ha infine preso parte ai vari incontri del Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, che riunisce vari Ministeri ed Enti, ed è finalizzato ad affrontare varie tematiche riguardanti l'aiuto italiano allo sviluppo, introducendovi l'elemento innovativo del *partenariato* fra territori, una modalità di cooperazione che caratterizza la cooperazione decentrata, frutto della collaborazione e condivisione con il sistema delle Regioni.

Il CCD ha infine contribuito alla creazione di "Tavoli Paese", che riuniscono le Regioni ed esperti settoriali dell'Unità Tecnica Centrale della DGCS, nonché i Direttori delle Unità Tecniche Locali nei Paesi beneficiari, con lo scopo di creare sinergie attraverso la ricognizione dei diversi interventi.

Le attività del Coordinamento Cooperazione Decentrata – CCD – svolte nel 2012 sono:

*1. Programma FOSEL – Formazione per lo Sviluppo Economico Locale.*

Programma promosso dalla Regione Friuli Venezia-Giulia capofila di 12 Regioni italiane con la finalità di sostenere e promuovere lo sviluppo economico e industriale delle quattro Province argentine di Cordoba, Mendoza, Santa Fè e Buenos Aires, rafforzando le piccole-medie imprese e favorendo il recupero delle imprese dismesse.

Il Programma si è concluso con ottimi risultati e a novembre 2012 si è svolta la Conferenza finale di presentazione dei risultati, dal titolo "La Cooperazione Decentrata tra Italia e Argentina: il Programma FOSEL".

*2. Brasil Pròximo – Cinque Regioni italiane per lo sviluppo integrato in Brasile.*

Programma promosso dalla Regione Umbria in collaborazione con le Regioni Toscana, Marche, Emilia Romagna e Liguria. Mira al sostegno dello sviluppo locale di 7 territori brasiliani nei seguenti settori: ambiente, PMI, artigianato, trasformazione agricola e cooperativismo.

Il Programma è in fase di attuazione e si concluderà nel luglio 2013.

*3. Seenet 2° - Una rete di cooperazione translocale tra Italia e Sud-est Europa.*

Iniziativa realizzata e cofinanziata dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Provincia autonoma di Trento, finalizzata a dare seguito ai risultati ottenuti con la prima fase del progetto Seenet (Seenet I) terminato nell'estate 2006. Partner locali del progetto sono 46 pubbliche amministrazioni di 7 Paesi dei Balcani Occidentali. Il costo complessivo dell'iniziativa nei tre anni è pari ad € 11.040.000,00, di cui € 8.280.000,00 di contributo DGCS-MAE e € 2.760.000,00 a carico degli Enti esecutori.

La seconda fase si propone di favorire il dialogo tra Stati, enti e comunità locali dell'Europa sud-orientale per lo sviluppo locale dei territori, in un'ottica di partenariato di lungo periodo a livello regionale e con il sistema italiano di cooperazione decentrata, al fine di favorire l'accesso ai fondi di pre-adesione dell'Unione Europea, fondi nazionali e internazionali, nonché di facilitare l'adozione e lo sviluppo di programmi e servizi innovativi sui temi della valorizzazione e gestione del territorio, dello sviluppo economico e della pianificazione territoriale e sociale. La pianificazione della terza annualità delle Azioni è stata approvata, ma le attività non si sono riavviate pienamente per mancanza dei fondi necessari.

*4. Programma di sostegno alla cooperazione regionale.*

Programma destinato ai Paesi del Mediterraneo e dei Balcani, nell'ambito del quale, dal 2009 ad oggi, le Regioni hanno presentato 44 iniziative facenti parte di 14 programmi integrati. Le attività progettuali si suddividono su 5 linee tematiche stabilite dall'Accordo di Programma Quadro, concernenti il settore socio-economico, l'integrazione logistica e trasportistica, ambiente, dialogo e cultura, sanità e welfare. Il programma è posto sotto il controllo del CIM (Comitato Partenariale di Indirizzo e Monitoraggio), presieduto dal Direttore generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

La maggior parte delle attività poste in essere sono avviate a conclusione con il pieno raggiungimento dei propri obiettivi. Esse hanno contribuito alla creazione di una fitta rete partenariale attraverso lo scambio di esperienze e di *best practices*, sviluppate durante l'implementazione delle attività. E' perciò maturata nelle intenzioni dei

partner la possibilità di proseguire attraverso i partenariati già attivati, attingendo ai fondi europei IPA, SEE e ENPI, mediante ulteriori proposte progettuali e l'utilizzo di risorse proprie.

Il Programma si è concluso il 30 giugno del 2012, ma continuano le attività di monitoraggio finanziario e di sostegno alle Regioni, soprattutto nei rapporti istituzionali, nell'organizzazione della Conferenza finale tenutasi a Pula (Cagliari) il 12-13 settembre 2012.

Nel novembre 2012 il CIM ha deliberato la possibilità di presentare nuove proposte progettuali, i c.d. "Progetti di capitalizzazione", a valere sulle economie per 9 mesi a decorrere da febbraio/marzo 2013.

Nel corso del 2012 è stata attivata un'ulteriore fase istruttoria al fine di definire un nuovo "Programma Ponte", che coniugherà il "Programma di sostegno alla Cooperazione regionale" con il "Programma MAE-Regioni-Cina" gestito dalla DGMO.

### 3.4. L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO (APS) ITALIANO.

Il perdurare degli effetti della crisi finanziaria internazionale e le conseguenti restrizioni applicate ai bilanci da numerosi Governi nel corso del 2012 hanno determinato un nuovo calo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) destinato dai Paesi industrializzati ai PVS. I dati riguardanti l'Italia sono in linea con questa tendenza. Stando, infatti, ai dati relativi al 2012, l'ammontare dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo è di 2.212,90 milioni di euro (2.844,34 milioni di dollari), per un rapporto APS e Reddito Nazionale Lordo (RNL) pari allo 0,14% rispetto allo 0,20% registrato in occasione della rilevazione definitiva OCSE del 2011.

Per il calcolo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo Italiano rilevano, ai fini degli obblighi di notifica all'OCSE-DAC, oltre alle erogazioni di cassa della D.G.C.S. derivanti dagli stanziamenti della Legge di Stabilità e di Bilancio nonché di quelli disposti in applicazione delle Leggi di proroga delle Missioni Internazionali, anche le erogazioni delle altre Direzioni Generali del Ministero degli Affari Esteri, quelle del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Crediti di aiuto, Cancellazione del debito, Contributi multilaterali) e quelle di altri Ministeri (Presidenza del Consiglio Ambiente, Salute, Sviluppo Economico, Politiche Agricole, Difesa, Protezione Civile) anch'esse derivanti dalla Legge di Stabilità e di Bilancio. Concorrono altresì al calcolo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo Italiano anche le erogazioni degli Enti Locali (Regioni, Province, Comuni) delle Università Pubbliche e di Enti ed Istituti Pubblici (ad es. Croce Rossa Italiana). Le fonti di copertura relative a questi Enti derivano dai rispettivi Bilanci. Sono considerate, altresì, parte integrante dell'APS anche le quote dell'otto per mille utilizzate per il finanziamento di progetti nei Paesi in via di sviluppo, le adozioni internazionali dai PVS e l'assistenza ai Rifugiati.

Si evidenzia, di seguito, la ripartizione dell'APS italiano 2012 - aiuto bilaterale e multilaterale:

|                                                            | Milioni di euro | Milioni di dollari |
|------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------|
| MAE – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo | 240,81          | 309,52             |
| MAE – Altre Direzioni Generali                             | 101,07          | 129,91             |
| Ministero Economia e Finanze                               | 1.563,41        | 2.009,52           |
| Altri Ministeri                                            | 253,58          | 325,94             |
| Regioni, Province e Comuni                                 | 10,17           | 13,07              |
| Enti Pubblici e Università                                 | 44,17           | 56,77              |
| <b>TOTALE</b>                                              | <b>2.213,21</b> | <b>2.844,74</b>    |

In termini di APS, dunque, l'Italia continua a registrare una evidente decrescita rispetto al passato, determinata – in larga misura - dalla riduzione della cancellazione del debito e delle erogazioni per l'accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo provenienti dal Nord Africa dopo i picchi toccati nel 2011 a seguito dell'emergenza derivante dalla "Primavera araba".

Nella tabella che segue è riportato il valore espresso in milioni di dollari dell'APS netto italiano nel periodo 2005-2012 in rapporto al Reddito Nazionale Lordo espresso in percentuale.

| <b>TREND APS ITALIANO (2005-2012)</b><br>valori espressi in milioni di dollari |           |           |           |           |           |           |           |           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                                                                | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012 (*)  |
| APS netto                                                                      | 5.090     | 3.641     | 3.970     | 4.860     | 3.297     | 2.996     | 4.326     | 2.845     |
| RNL                                                                            | 1.755.663 | 1.846.854 | 2.090.866 | 2.232.998 | 2.081.292 | 2.023.915 | 2.182.612 | 1.998.100 |
| %                                                                              | 0,29%     | 0,20%     | 0,19%     | 0,22%     | 0,16%     | 0,15%     | 0,19%     | 0,14%     |

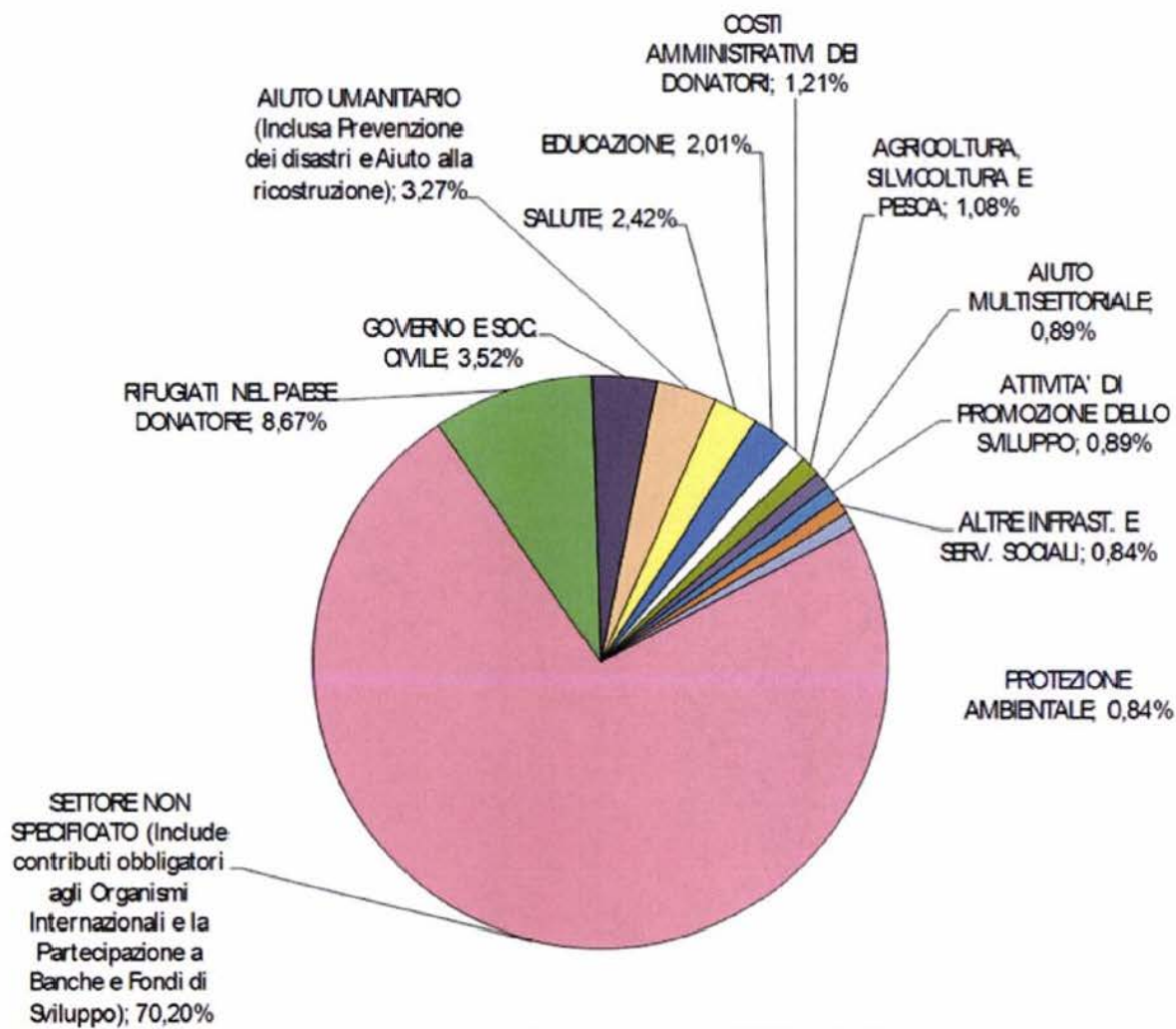
(\*) dati definitivi

(in milioni di euro)

| <b>AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO<br/>2012<br/>PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO<br/>DELL'ITALIA</b>                                          | <b>% su TOTALE<br/>EROGAZIONI</b> | <b>TOTALE<br/>EROGAZIONI</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| SETTORE NON SPECIFICATO<br>(Include contributi obbligatori agli Organismi Internazionali e la Partecipazione a Banche e Fondi di Sviluppo) | 70,20%                            | 1.553,57                     |
| RIFUGIATI NEL PAESE DONATORE                                                                                                               | 8,67%                             | 191,95                       |
| GOVERNO E SOC. CIVILE                                                                                                                      | 3,52%                             | 77,86                        |
| AIUTO UMANITARIO<br>(Inclusa Prevenzione dei disastri e Aiuto alla ricostruzione)                                                          | 3,27%                             | 72,44                        |
| SALUTE                                                                                                                                     | 2,42%                             | 53,55                        |
| EDUCAZIONE                                                                                                                                 | 2,01%                             | 44,39                        |
| COSTI AMMINISTRATIVI DEI DONATORI                                                                                                          | 1,21%                             | 26,74                        |
| AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA                                                                                                          | 1,08%                             | 23,96                        |
| AIUTO MULTISSETTORIALE                                                                                                                     | 0,89%                             | 19,71                        |
| ATTIVITA' DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO                                                                                                     | 0,89%                             | 19,63                        |
| ALTRE INFRASTR. E SERV. SOCIALI                                                                                                            | 0,84%                             | 18,64                        |
| PROTEZIONE AMBIENTALE                                                                                                                      | 0,84%                             | 18,63                        |
| INDUSTRIA, RISORSE MINERARIE ED EDILIZIA                                                                                                   | 0,79%                             | 17,39                        |
| AZIONI RELATIVE AL DEBITO                                                                                                                  | 0,68%                             | 15,13                        |
| ACQUA E IGIENE                                                                                                                             | 0,55%                             | 12,18                        |
| TRASPORTI E DEPOSITO                                                                                                                       | 0,55%                             | 12,12                        |
| ENERGIA                                                                                                                                    | 0,39%                             | 8,64                         |
| POLITICA COMMERCIALE E REGOLAMENTI                                                                                                         | 0,27%                             | 5,95                         |
| GENERAL BUDGET SUPPORT                                                                                                                     | 0,20%                             | 4,51                         |
| COMUNICAZIONI                                                                                                                              | 0,18%                             | 4,05                         |
| AIUTO ALIMENTARE E ASSISTENZA ALLA SICUREZZA ALIMENTARE                                                                                    | 0,17%                             | 3,74                         |
| POPOLAZIONE E SALUTE RIPROD.                                                                                                               | 0,16%                             | 3,50                         |
| BUSINESS SERVIZI BANCARI E FINANZIARI                                                                                                      | 0,14%                             | 3,14                         |
| TURISMO                                                                                                                                    | 0,06%                             | 1,32                         |
| ASSISTENZA CON ALTRE MERCI                                                                                                                 | 0,02%                             | 0,47                         |
| <b>TOTALE</b>                                                                                                                              | <b>100,00%</b>                    | <b>2.213,21</b>              |

## AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO 2012

### Principali settori di intervento dell'Italia



(in milioni di euro)

| <b>AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO 2012<br/>PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO DELLA DGCS</b> | <b>EROGAZIONI</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| SETTORE NON SPECIFICATO                                                                  | 40,85             |
| AIUTO UMANITARIO<br>(Inclusa Prevenzione dei disastri e Aiuto alla ricostruzione)        | 32,22             |
| EDUCAZIONE                                                                               | 25,70             |
| COSTI AMMINISTRATIVI DEI DONATORI                                                        | 25,32             |
| SALUTE                                                                                   | 23,16             |
| AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA                                                        | 18,60             |
| GOVERNO E SOCIETA' CIVILE                                                                | 15,13             |
| AIUTO MULTISSETTORIALE                                                                   | 13,58             |
| TRASPORTI E DEPOSITO                                                                     | 8,46              |
| ALTRE INFRASTR. E SERV. SOCIALI                                                          | 8,25              |
| ACQUA E IGIENE                                                                           | 6,96              |
| GENERAL BUDGET SUPPORT                                                                   | 4,50              |
| AIUTO ALIMENTARE E ASSISTENZA ALLA SICUREZZA<br>ALIMENTARE                               | 3,71              |
| POPOLAZIONE E SALUTE RIPROD.                                                             | 2,58              |
| BUSINESS SERVIZI BANCARI E FINANZIARI                                                    | 2,55              |
| PROTEZIONE AMBIENTALE                                                                    | 2,43              |
| ATTIVITA' DI PROTEZIONE DELLO SVILUPPO                                                   | 2,02              |
| ENERGIA                                                                                  | 1,73              |
| INDUSTRIA E COSTRUZIONI                                                                  | 1,48              |
| TURISMO                                                                                  | 0,90              |
| ASSISTENZA CON ALTRE MERCI                                                               | 0,31              |
| AZIONI RELATIVE AL DEBITO                                                                | 0,17              |
| COMUNICAZIONI                                                                            | 0,12              |
| POLITICA COMMERCIALE E REGOLAMENTI                                                       | 0,05              |
| RIFUGIATI NEL PAESE DONATORE                                                             | 0,02              |
| <b>TOTALE</b>                                                                            | <b>240,81</b>     |