

tangibili, che renderanno più efficace l'azione del Fondo. Kerry ha inoltre ripercorso quanto è stato fatto finora nella lotta alle tre pandemie e segnalato quali prospettive e progressi da compiere, lavorando insieme: "no one country, no one program is going to stop AIDS, TB or malaria on its own... that is why the Fund is critical".

La "Private Sector Reception" ha raccolto invece le dichiarazioni di membri del settore privato ed in particolare ha registrato l'intervento di apertura di Bill Gates, con il quale il Vice Ministro Pistelli ha avuto modo di poter scambiare direttamente alcune impressioni sul ruolo del Fondo nel settore della salute globale e sul rinnovato impegno dell'Italia. Nel suo discorso Bill Gates ha annunciato che la sua Fondazione donerà, per il triennio 2014-2016, 500 milioni di dollari: dell'ammontare totale, 300 milioni erano stati precedentemente annunciati e si aggiungono dunque 200 milioni che saranno utilizzati in armonia con gli impegni degli altri donatori. Non sono mancati riferimenti all'importanza del ruolo svolto dal settore privato, non solo in termini di contributi finanziari ma soprattutto in termini di conoscenza e strumenti che possano aiutare a rafforzare l'impatto dell'attività del Fondo Globale.

Il giorno 3 dicembre, invece, si è svolta la "Pledging session". La sessione è stata introdotta dall'Ambasciatore americano presso le Nazioni Unite, Samantha Power, la quale ha ricordato che la storia del Fondo Globale non è fatta di statistiche e grandi meeting politici, ma è la storia di tutte quelle persone che hanno profuso il loro impegno per sconfiggere le tre pandemie.

Per fare ciò, Power ha sottolineato l'importanza di alcuni principi incarnati dal Fondo, e cioè:

- 1. comprehensive approach,**
- 2. shared responsibility,**
- 3. centralità dei diritti umani.**

Sono poi seguiti gli interventi dei donatori, i quali hanno reso noti gli impegni finanziari in favore del Fondo per il triennio 2014-2016. Anche il Vice Ministro Pistelli ha annunciato la volontà dell'Italia a concedere un pledge di 100 milioni di euro ricordando che dalla nascita del Fondo al 2008 il nostro Paese ha contribuito complessivamente con un finanziamento di circa 1 miliardo di dollari.

Facendo poi riferimento al discorso pronunciato dal Segretario di Stato Kerry, il nostro Vice Ministro ha brevemente affrontato il tema della sostenibilità e dell'efficacia dell'azione del Fondo, specie in tempi di crisi globale, riscontrando che, alla luce delle toccanti storie di successo presentate nel corso delle precedenti sessioni, l'Organizzazione sta compiendo un eccezionale lavoro nel campo della lotta alle tre pandemie. Egli ha, da ultimo, sottolineato che la positiva esperienza di "team-building" del settore privato - che grandi contributi sta dando all'attività del Fondo - deve essere fonte di ispirazione anche per il modus operandi dei Paesi donatori.

Per quanto riguarda gli altri contribuenti, la Francia ha ribadito l'impegno a donare 1,5 miliardi di dollari, il Regno Unito un miliardo di sterline, la Commissione Europea 500 milioni di dollari, mentre Germania e Giappone 800 milioni di dollari ciascuno. Alla luce degli impegni presi o configurati dalle diverse delegazioni, la chair del Board e Ministro della Salute dell'Indonesia, Nafsiah Mboi, ha dichiarato il raggiungimento della cifra di circa 12 miliardi di dollari, provenienti da più di 25 Paesi, dalla Commissione Europea e dal settore privato. Si tratta di una cifra considerevole, mai raggiunta prima nel corso delle conferenze di Replenishment del Fondo Globale.

In chiusura, il Direttore Esecutivo del GFATM, Mark Dybul, ha segnalato come questa Conferenza sia stata "a replenishment of hope, a lifting up of human spirit" ringraziando per il lavoro svolto congiuntamente.

1.4. LA PEER REVIEW 2013: LA COOPERAZIONE ITALIANA SOTTO LALENTE DELL'OCSE-DAC

Nel corso del 2013 l'Italia è stata sottoposta all'Esame-Paese quadriennale (*Peer Review*) organizzato dall'OCSE-DAC per valutare le attività ed il coordinamento delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, responsabili della Cooperazione allo sviluppo dei suoi Stati membri. Ricordiamo che l'Italia era già stata oggetto di esame nel 2009.

In particolare la *Peer Review* si propone di conseguire i seguenti obiettivi:

- **contribuire a migliorare la qualità e la quantità dell'aiuto pubblico allo sviluppo**
- **fornire analisi credibili basate su principi comuni e condivisi**
- **condividere esperienze, identificare buone pratiche, migliorare la collaborazione tra donatori e l'OCSE-DAC**

LE CINQUE TAPPE PRINCIPALI DELLA PEER REVIEW ITALIANA

1 settembre 2013: consegna da parte italiana di un documento (*Memorandum*) che fornisce una prima -sintetica ma esaustiva- panoramica della composizione, delle modalità operative, della visione e dei principali risultati raggiunti dal "Sistema italiano di cooperazione" nel suo complesso;

7-11 ottobre 2013: visita in Italia degli esaminatori. Una delegazione composta da funzionari dell'OCSE-DAC e da esperti della Cooperazione svedese e di quella spagnola, integrata da un esperto della Cooperazione lettone in qualità di osservatore, è stata a Roma per condurre una serie di incontri utili ai fini dell'esame dell'insieme della nostra Cooperazione dal 2009 (data della precedente *Peer Review*) al 2013.

21-26 ottobre 2013: visita "sul terreno" in Albania, uno dei Paesi beneficiari di nostri progetti di Cooperazione allo sviluppo;

26-27 marzo 2014: sessione finale dell'esame Paese della Cooperazione italiana di fronte all'Assemblea plenaria del DAC a Parigi;

5 maggio 2014: lancio del rapporto sull'esame Paese della Cooperazione italiana a Roma.

Si tratta, come è noto, di un esame complessivo del sistema nazionale di cooperazione allo sviluppo, condotto da due Paesi donatori bilaterali con il supporto tecnico del Segretariato DAC.

Le raccomandazioni e i suggerimenti che scaturiscono dalle "*Peer Review*" hanno significato operativo e mirano ad incoraggiare cambiamenti nelle *policies* e nelle pratiche di cooperazione allo sviluppo dei donatori bilaterali, misurando il grado di realizzazione degli impegni assunti e la performance rispetto ai criteri dell'efficacia, con metodo di condivisione tra pari.

Il *Memorandum*, che ha illustrato il profilo della nostra cooperazione e che ha costituito il fulcro della *Review*, è articolato intorno a vari temi:

- a) approccio strategico del donatore allo sviluppo nella sua accezione più vasta (*Policy Coherence for Development*);**
- b) mobilitazione delle risorse oltre l'APS;**
- c) visione politica ed orientamenti strategici;**
- d) volumi di APS e finanza per lo sviluppo;**
- e) struttura organizzativa;**
- f) modalità di realizzazione dei programmi, partenariati e qualità dell'aiuto;**

g) valutazione dei risultati, "accountability" e strategie di comunicazione;

h) assistenza umanitaria.

OCSE-DAC

Il Comitato per l'Aiuto pubblico allo sviluppo (DAC), costituito all'interno dell'OCSE, rappresenta uno dei forum principali dove si discute di cooperazione allo sviluppo. Il Comitato lavora per l'armonizzazione delle politiche di cooperazione, la raccolta e la diffusione di dati, la produzione di linee guida e raccomandazioni per i donatori. Le "Peer Review" costituiscono una delle più significative attività del DAC ("Development Assistance Committee"), al fine di migliorare la qualità delle attività di cooperazione allo sviluppo, attraverso il coordinamento e lo scambio di buone pratiche.

La redazione del Memorandum e l'intero processo della "Peer Review" hanno costituito un momento importante per la nostra Cooperazione in quanto hanno rappresentato l'occasione per mettere in luce i progressi fatti rispetto al 2009, soprattutto in materia di efficacia degli aiuti, trasparenza, programmazione strategica e di coerenza delle politiche di sviluppo, attraverso il Tavolo Interistituzionale, ma anche l'opportunità per cercare di spiegare il perdurare di debolezze strutturali, già evidenziate nelle precedenti "Peer Review", come in particolare il mancato raggiungimento degli impegni in termini di APS/PIL, l'obsolescenza del quadro legislativo della Cooperazione, la situazione delle risorse umane.

Sul piano dei contenuti, per il biennio 2013-2014, il DAC ha aggiornato l'impianto metodologico delle "Peer Review" proponendo uno schema che tiene conto dei significativi cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nel contesto della cooperazione. Tale nuovo schema incorpora i dettami e i temi del processo sull'efficacia dell'aiuto (Roma-Parigi-Accra-Busan), bilancia meglio la dimensione quantitativa dell'aiuto con quella qualitativa, contempla, oltre all'APS, anche gli altri flussi finanziari non-ODA, nonché l'importante dimensione della coerenza delle politiche nazionali.

La preparazione alla Peer Review si è svolta a cura dell'Ufficio VIII della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, che ha curato il coordinamento di tutte le attività di raccolta di informazioni e di analisi dei documenti ai fini dell'elaborazione e redazione del Memorandum, nonché dell'organizzazione della visita a Roma del team di esaminatori e della "fieldvisit" in Albania.

L'AGENDA DEGLI INCONTRI A ROMA

L'Agenda della visita a Roma è stata articolata come segue.

La prima giornata, quella di apertura, è stata incentrata, alla presenza del Vice Ministro Pistelli, sui lineamenti della policy, delle priorità e delle prospettive della cooperazione italiana come parte integrante della politica estera del Paese.

Dalla seconda giornata alla quarta si sono svolte sessioni su aspetti specifici di competenza della DGCS (gestione, programmazione, efficacia dell'aiuto, canali e strumenti d'intervento, strategie nei contesti di fragilità, cooperazione umanitaria, comunicazione, valutazione, risorse umane).

Durante la visita, in sessioni separate gli esaminatori hanno incontrato i principali attori non governativi (Ong, settore privato e centri di ricerca) e una delegazione sindacale.

Sono stati effettuati incontri anche con il MEF, con le Commissioni Affari Esteri dei due rami del Parlamento e le Organizzazioni internazionali del Polo romano (FAO, IFAD e PAM).

Al termine del primo giro di incontri, la delegazione ha redatto un breve documento su cui si sono concentrate le principali osservazioni ("Key Impressions") in seguito esplicitate in un Draft Report elaborato nel febbraio 2014 e nel Rapporto Finale presentato nel marzo 2014 (di cui, per ragioni di coerenza cronologica, si fa riserva di informare circa gli esiti nella prossima Relazione al Parlamento sulle attività di cooperazione allo sviluppo).

I "findings" della missione sono stati suddivisi in i) aspetti positivi e progressi fatti, ii) aspetti che richiedano correttivi o necessità di consolidare percorsi intrapresi e iii) aspetti dove permangono criticità. Il team ha anzitutto preso atto di varie misure e progressi intervenuti dall'ultima peer review, in primis dell'inversione di tendenza nell'allocazione di risorse destinate alla cooperazione e del piano di riallineamento agli standard internazionali di cui ai DEF 2012 e 2013; del fatto, inoltre, che i differenti attori, pubblici e privati, hanno iniziato a delineare una visione condivisa del sistema italiano di cooperazione (una prima versione del documento è stata approvata durante la seduta del Tavolo Interistituzionale del 17 aprile 2012); della concentrazione delle attività in un numero più limitato di Paesi prioritari (oggi 24); dell'elaborazione di una programmazione-Paese più strutturata (attraverso i cosiddetti "Documenti STREAM", il cui formato è stato approvato dal Comitato Direzionale del 19 dicembre 2012), malgrado vada migliorato il grado di coinvolgimento e di ownership di tali documenti da parte dei Paesi partner; dell'istituzione di un Ufficio valutazione presso la DGCS; dell'esistenza di un Piano Efficacia incentrato su un nuovo Marker (anch'esso approvato dal Comitato Direzionale del 19 dicembre 2012); della migliore strutturazione delle policy per realizzare interventi di assistenza umanitaria.

Viene inoltre riconosciuta una forte leadership politica nel campo della cooperazione, nella figura di un Vice Ministro dedicato, come fattore coagulante di un sistema comprensivo di società civile, accademia e ricerca che contribuisce a meglio indirizzare e sistematizzare la politica di sviluppo del Paese, di cui il Comitato Direzionale ed il Tavolo Interistituzionale rappresentano due momenti di condivisione e dibattito. L'esistenza di nuovi strumenti di coinvolgimento del settore privato e lo stesso strumento della cooperazione delegata, dal canto loro, concorrono a rafforzare la capacità di realizzazione delle iniziative, creando migliori sinergie attraverso i differenti canali di finanziamento. Sono peraltro apprezzate le qualificate iniziative in corso sul piano della trasparenza dei dati relativi all'APS.

Il team ha inoltre segnalato alcuni aspetti rispetto ai quali è possibile delineare un percorso di ulteriore avanzamento. Permangono infatti margini di miglioramento per quanto attiene alla comprensione e alla diffusione fra i differenti attori di cooperazione della portata e dell'impatto della coerenza delle politiche dello sviluppo (PCD), ad una migliore elaborazione della quale potrebbe contribuire una analisi metodologica su casi concreti.

Pur riconoscendo, poi, la validità dell'introduzione di linee guida di programmazione triennale degli ultimi anni, la stessa visione e la strategia complessiva del sistema italiano di cooperazione potrebbe trarre benefici da una migliore e più articolata definizione degli obiettivi descritti nelle Linee Guida e soprattutto dei risultati attesi dalla realizzazione delle attività di cooperazione.

Tenendo conto del fatto che a tutt'oggi manca una strategia complessiva sull'aiuto multilaterale (specifica raccomandazione del 2009), il team ha potuto constatare che le allocazioni su tale canale appaiono più chiaramente indirizzate e a volte anche sinergiche rispetto a quelle bilaterali. Occorrerebbe però partecipare più regolarmente agli esercizi comuni di valutazione degli organismi multilaterali.

La programmazione-Paese introdotta con STREAM, citata tra gli elementi che hanno fatto registrare un significativo e valido progresso, viene tuttavia ritenuta, da parte degli esaminatori, di sola paternità della DGCS, non riflettendo ancora, a loro avviso, una visione del sistema di cooperazione italiano nel Paese.

Quanto alle tematiche trasversali, essenziali per l'azione di cooperazione, dovrebbe essere messo maggiormente in risalto il nostro particolare interesse all'uguaglianza di genere e alla protezione ambientale, al fine di valorizzare adeguatamente i relativi programmi.

Pur riconoscendo, inoltre, una specifica capacità di intervento in contesti fragili e nella valutazione del rischio, il team ha rilevato che l'azione di cooperazione risente di risorse umane contenute e di un orizzonte eccessivamente limitato nella programmazione finanziaria.

In materia di strategia di comunicazione, già in atto, anche attraverso il largo uso di social media, si ritiene necessaria una definizione più strutturata, così da poter rispondere adeguatamente anche ai numerosi ed importanti appuntamenti di prossima organizzazione, come l'EXPO di Milano del 2015.

Criticità in termini di risorse limitate e procedure poco flessibili impediscono all'assistenza umanitaria del nostro Paese di valorizzare il proprio riconosciuto apporto alle strategie complessive che la Comunità Internazionale attua in questo campo sul piano globale.

Infine, il rapporto preliminare si concentra sugli aspetti in cui permangono criticità e sfide da affrontare per modernizzare ed ottimizzare l'intero sistema di cooperazione italiano. Viene innanzitutto posto l'accento sull'urgenza di riforme strutturali dell'impianto di cooperazione, che abbiano l'obiettivo di ridurre le attuali inefficienze e rafforzare la relazione tra politica di cooperazione e politica estera, eliminando i rischi di frammentazione sul piano istituzionale e del decision-making ed ottimizzando l'impiego delle risorse. Peraltro, nelle more dell'iter di riforma istituzionale, si viene incoraggiati a proseguire sul cammino già intrapreso delle modifiche nella gestione e nelle procedure, proprio all'insegna degli obiettivi di cui sopra.

In questo quadro, secondo il team risulta essenziale implementare metodologie di lavoro orientate verso una chiara definizione degli obiettivi e dei risultati attesi. A ciò si aggiunge la necessità di migliorare la capacità del sistema di interagire, attraverso un costante dibattito, sul piano globale facendo così tesoro delle lezioni apprese e accrescendo sensibilmente la capacità di apprendimento e di formazione del personale addetto (knowledge management). A questo è collegato una migliore sistematizzazione della cultura della valutazione.

Sul piano delle risorse umane, il team ha rilevato la necessità di più precisi percorsi professionali, superando le difficoltà dovute al turn-over e creando incentivi per il personale impiegato nel settore della cooperazione ai diversi livelli.

Da ultimo, il rilievo relativo alla prevedibilità delle risorse e della conseguente limitata capacità di programmazione del sistema e di assorbimento delle controparti, dovuta alle attuali caratteristiche della Legge di Bilancio.

Nel mese di ottobre del 2013, la delegazione DAC ha poi visitato l'Albania con l'obiettivo di verificare se e in che misura i principi e le politiche decise a Roma sono state attuate sul "campo".

Per tale scopo, gli esaminatori hanno svolto una serie di incontri con la nostra Ambasciata a Tirana, con le principali autorità istituzionali albanesi, con altri donatori (non solo bilaterali ma anche multilaterali), con rappresentanti della società civile italiana e delle organizzazioni nazionali, e con rappresentanti del settore privato.

Analogamente a quanto avvenuto a Roma, al termine della visita la delegazione ha illustrato un breve documento informale e preliminare (cd. "*Key Impressions*") da cui è scaturito un giudizio sostanzialmente positivo sulla Cooperazione italiana in Albania.

Particolarmente apprezzato è stato lo sforzo italiano in Albania (*whole- of country approach*) volto a sostenere la politica di allargamento dell'Unione europea, attraverso l'impegno a garantire la sicurezza nei Balcani, gestire i flussi migratori e promuovere il progresso socio-economico nella regione facilitando la penetrazione delle imprese italiane nel territorio e aiutando così l'Albania a diventare un candidato per l'adesione all'UE. L'intervento italiano di cooperazione allo sviluppo in Albania mira a sostenere gli imprenditori albanesi nell'acquisizione di tecnologie innovative di origine italiana al fine di migliorare gli standard di produzione e rafforzare la loro competitività nel mercato locale ed internazionale. Secondo gli esaminatori, l'Italia dovrebbe incoraggiare ulteriormente gli scambi commerciali con l'Albania e tra l'Albania ed i suoi partner regionali in modo da aiutare il Paese nella co-

struzione delle sue capacità commerciali così che possa competere efficacemente nell'economia globale. Il programma d'Italia in Albania riflette le priorità decise dalla Strategia nazionale albanese per lo Sviluppo e l'Integrazione (NSDI) attraverso accordi bilaterali per ciascun progetto al fine di rispettare "l'*alignment*" e rispondere alle esigenze emergenti. Tuttavia esso si sviluppa su troppi settori, frammentato in un gran numero di progetti. Ciò comporta costi amministrativi elevati e non consente di orientare l'attività ai risultati.

Per quanto riguarda l'organizzazione ed il management, gli esaminatori del DAC hanno constatato una eccessiva concentrazione di poteri e responsabilità in un'unica figura, mentre si dovrebbe delegare maggiormente al fine di snellire e velocizzare le procedure di approvazione dei progetti. Altra considerazione è stata fatta sull'impiego e la gestione delle risorse umane. Il personale adibito all'attività di cooperazione allo sviluppo in Albania è generalmente reclutato sul posto con contratti a tempo determinato, rinnovati di anno in anno sulla base delle risorse disponibili. Questo tipo di gestione, oltre ad influenzare il morale del personale, comporta costi amministrativi elevati ed incide sulla qualità del programma. L'Italia dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di reclutare personale qualificato e impiegarlo a tempo indeterminato nelle attività di cooperazione.

In generale, gli esaminatori hanno rilevato che l'attività della cooperazione italiana in Albania dovrebbe essere più orientata ai risultati. In effetti, l'Italia non ha un approccio sistematico alla gestione basata sui risultati. Mentre il monitoraggio ed i sistemi di valutazione sembrano essere validi a livello di singolo progetto, manca un controllo strategico sull'intera attività. Allo stesso modo, anche per quel che riguarda la gestione del rischio, l'Italia si è mossa verso approcci per singoli programmi settoriali mentre dovrebbe rafforzare il proprio approccio complessivo alla gestione del rischio.

2. LE POLITICHE EUROPEE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO



2.1. LA PARTECIPAZIONE ITALIANA NELLE POLITICHE EUROPEE DI COOPERAZIONE.

Anche nel corso del 2013 l'Italia si è confermata il terzo contribuente al bilancio UE in materia di sviluppo ed il quarto contribuente al decimo Fondo Europeo di Sviluppo (FES), principale strumento finanziario per la cooperazione allo sviluppo sia nei Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (Paesi ACP) che nei Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM). In virtù della natura intergovernativa della sua base giuridica (i.e. l'Accordo di Cotonou), il FES è l'unico strumento finanziario le cui risorse sono extra-bilancio UE. Arrivato alla sua decima edizione, il X FES, entrato in vigore il 1° gennaio del 2008 ha esteso la sua durata fino al 31 gennaio 2013.

Il 2013, perciò, è stato fondamentale per l'espletamento delle attività negoziali necessarie alla definizione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020e dei relativi regolamenti, tra cui l'XI FES. Quest'ultimo, infatti, permane ancora ad oggi uno strumento finanziario esterno al budget generale dell'UE, ma la sua durata è stata appositamente sincronizzata per coincidere con quella del quadro finanziario. A tal fine gli Stati Membri hanno concluso un Accordo interno (sostanzialmente un trattato internazionale) per istituire l'undicesimo FES del valore di 30.506 milioni di euro. Come già anticipato, l'Italia nel corso del 2013 si è attestata come quarto contribuente al Fondo con una chiave di contribuzione pari al 12,5% del totale. Poiché è stato stabilito che l'Accordo interno entrerà in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla notifica della sua approvazione da parte dell'ultimo Stato membro, in attesa della conclusione dei procedimenti di ratifica nazionali, il Consiglio dell'UE ha approvato una decisione volta ad applicare delle misure transitorie (cd. *bridging facility*) al fine di prolungare la durata del decimo FES.

Il risultato ottenuto a Bruxelles assume particolare significato per le politiche di sviluppo rientrando tra gli Strumenti finanziari anche il Development Cooperation Instrument (DCI) e lo European Neighborhood Instrument (ENI), ovvero due strumenti geografici finalizzati al finanziamento di attività di cooperazione nei Paesi del Vicinato meridionale e negli altri Paesi terzi in via di sviluppo.

In particolare, per quanto riguarda il DCI, a seguito di un'esplicita richiesta del Consiglio volta a meglio specificare i criteri in base ai quali definire il "perimetro geografico" del DCI previsti nella proposta della Commissione, l'Italia è passata da una visione prettamente fondata su valori macroeconomici ad un approccio "multi-criteri" con l'inclusione anche di ulteriori elementi come lo sviluppo umano e la vulnerabilità dei Paesi. Ciò ha permesso di confermare, tra i Paesi eleggibili, tutti i Paesi considerati prioritari della Cooperazione italiana secondo le Linee Guida di programmazione 2013-2015, ivi compresi Cuba e Ecuador. Inoltre è stato dato risalto al **Programma Panafricano** per il valore aggiunto che tale programma potrebbe comportare in quanto è volto a sostenere, in modo integrato, attività di carattere transregionale, continentale e globale, quali in particolare quelle che legano il Sahel al Nord Africa sotto il profilo della sicurezza e della migrazione, superando i confini

“amministrativi” degli attuali strumenti (ENPI per il NORD Africa, FES per l’Africa Sub Sahariana, DCI per il Sudafrica).

Sempre in fase di definizione delle policy UE, l’Italia ha apportato un contributo di rilievo nella negoziazione e nella conseguente approvazione di numerose Conclusioni del Consiglio dell’UE, in particolare sono state approvate Conclusioni in materia di Sicurezza alimentare e resilienza, sulla Coerenza delle politiche di sviluppo e sull’Agenda post-2015 (sia con riferimento al contenuto della stessa che alle modalità di finanziamento).

Il dibattito interno all’UE, nel corso del 2013, è stato propedeutico alla possibile definizione di una posizione comune degli Stati Membri in vista del negoziato sulla nuova agenda globale per lo sviluppo durante il 2014. L’Italia ha perciò sostenuto la proposta di far confluire in un unico processo la discussione sull’Agenda dello sviluppo post-2015 (MDGs) e quella sui seguiti di Rio+20 (SDGs), espressa nelle Conclusioni *ad hoc* del Consiglio. Appare importante sottolineare che su proposta italiana è stato inserito, in tali Conclusioni, un riferimento specifico all’eliminazione della violenza sulle donne e della violenza domestica.

Un ulteriore importante negoziato è stato quello sulla decisione congiunta di Consiglio e Parlamento europeo che ha indicato il 2015 come l’Anno europeo per lo sviluppo. Si tratta di una decisione in linea con gli interessi italiani, in considerazione delle sinergie che si potranno sviluppare con l’EXPO di Milano. Per tale motivo, su proposta italiana, è stato inserito nelle premesse un esplicito riferimento all’EXPO 2015, quale opportunità speciale per discutere le politiche globali di sviluppo e svolgere un’ampia azione di sensibilizzazione nei confronti dell’opinione pubblica sui temi dello sviluppo sostenibile.

Infine, nel corso del 2013 l’Italia ha individuato le priorità che faranno parte del proprio programma di Presidenza del Consiglio dell’UE. Si sono avviati fruttuosi contatti con la Commissione UE in modo da concordare un’azione coerente con le iniziative previste dalla Commissione stessa nei settori di interesse per la Cooperazione italiana. A tal fine ci si è impegnati a promuovere la definizione di una posizione comune dell’UE e degli Stati Membri nell’ambito del negoziato dell’Agenda post-2015.

Quanto alle priorità settoriali si è invece voluto puntare sulla Sicurezza alimentare. Tale settore è apparso come un ambito imprescindibile nella lotta alla povertà e come punto di contatto tra le iniziative nazionali, europee e internazionali.

Passando poi alla fase di attuazione delle politiche di sviluppo, il contributo italiano ha avuto come obiettivo quello di consolidare l’attuazione delle misure contemplate nei documenti programmatici della Cooperazione italiana sull’efficacia dell’Aiuto allo Sviluppo, in parallelo con l’esecuzione delle iniziative promosse dalla Commissione, in materia di Divisione del Lavoro (DoL). In tale contesto hanno assunto un sempre maggiore rilievo la Programmazione congiunta e l’attribuzione all’Italia di iniziative di Cooperazione delegata.

Per quanto concerne la Programmazione congiunta, ovvero il processo mediante il quale un documento congiunto di programmazione che copra tutto l’aiuto programmabile in favore di un Paese sostituisce i singoli documenti di programmazione di UE e Stati Membri, l’Italia ha svolto un ruolo primario nel processo in atto in Etiopia, uno dei 5 Paesi “pilota” (insieme a Ghana, Ruanda, Guatemala e Laos) in cui l’esercizio è stato avviato nel 2012, ed ha manifestato interesse a partecipare alla Programmazione Congiunta nei Paesi in cui la presenza delle UTL e di importanti programmi di cooperazione bilaterale potrà permettere di giocare un ruolo attivo all’interno del coordinamento UE. Tra questi vi sono Afghanistan, Egitto, Myanmar e Vietnam (dal 2016), Senegal, Bolivia, Guatemala (dal 2017) e Nicaragua (dal 2018).

L’accreditamento alla gestione di programmi UE, già ottenuto nel 2012, consente di gestire risorse aggiuntive per le iniziative di cooperazione allo sviluppo, attivando collaborazioni con l’UE in quei Paesi e settori nei quali è riconosciuto un ruolo di guida al nostro Paese (cd. cooperazione delegata).

Nel corso del 2013 l'UE ha affidato alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) programmi per un valore complessivo di 34,6 milioni di euro.

Nel giugno 2013 è stato approvato per la prima volta l'affidamento alla DGCS di un programma sanitario nell'est del Sudan della durata triennale e che si avvierà dal gennaio 2014, per un valore di 8,6 milioni di euro. Successivamente è stata approvata un'estensione delle attività per altri 4,2 milioni di euro, portando il totale dell'iniziativa a 12,8 milioni di euro. È stata così riconosciuta l'importanza del ruolo della Cooperazione Italiana nel Sudan orientale ed in particolare nel settore sanitario.

Nell'ottobre del 2013, è stato approvato un secondo importante programma UE affidato alla DGCS da realizzare in Egitto nel settore dello sviluppo rurale. L'intervento, dalla durata quinquennale, ha un valore di 21,8 milioni di euro, ai quali si è aggiunto un cofinanziamento parallelo della DGCS di circa 9,7 milioni di euro. La Commissione ha pertanto riconosciuto in Egitto il ruolo guida della Cooperazione Italiana nel settore agricolo e rurale.

Al fine di promuovere e mantenere l'intensa partecipazione di attori italiani (Ministeri, ONG, Autorità locali, settore privato, mondo accademico, etc...) all'esecuzione dei programmi UE nei Paesi partner, è stata garantita un'attività di costante e sistematica disseminazione di informazioni sulle politiche di sviluppo UE e le possibilità di finanziamento sui bandi UE, tramite l'organizzazione di seminari e riunioni presso il Ministero degli Esteri e la Rappresentanza permanente presso l'UE.

In un'ottica di rafforzamento del Sistema Paese anche nel settore dello sviluppo è stata inoltre rafforzata la collaborazione con alcune istituzioni finanziarie italiane (in particolare Cassa depositi e prestiti e SIMEST) al fine di garantire una presenza italiana coerente e maggiormente competitiva nell'ambito delle *Facilities di blending* (i.e. meccanismi di miscelazione di doni e crediti) dell'UE.

L'Italia ha altresì 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*.

2.2. LA GESTIONE INDIRETTA DI FINANZIAMENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA (c.d. COOPERAZIONE DELEGATA)

VADEMECUM PER L'ESECUZIONE DI PROGRAMMI IN DELEGA

Nella seduta del Comitato direzionale del 19 settembre 2013 è stato adattato un documento con lo scopo di fornire un indirizzo di percorso che coniughi i compiti e le procedure interne della DGCS in uso per la realizzazione di iniziative di cooperazione finanziate dal bilancio dello Stato, con gli obblighi derivanti dalla normativa UE in materia di gestione indiretta, con particolare riferimento alle condizioni contrattuali degli Accordi di delega.

Il documento adottato presenta:

- **il quadro normativo di riferimento, sia a livello nazionale che europeo, in cui si inserisce l'esecuzione di un Accordo di delega;**
- **il processo di affidamento al MAE/DGCS di un programma in delega da parte della Commissione europea;**
- **il circuito finanziario dei fondi UE e dell'eventuale relativo cofinanziamento nazionale;**
- **le funzioni degli Uffici della DGCS a sostegno della funzione di esecuzione della spesa e di realizzazione delle Azioni, oggetto di un Accordo di Delega, attribuite al Titolare di Sede all'estero;**

- **un approfondimento sulle funzioni, in capo al Titolare di Sede, di gestione, esecuzione, verifica e rendicontazione della spesa, nonché di valutazione in itinere ed ex post del raggiungimento dei risultati dell'Azione;**
- **i processi gestionali da attivare presso la Sede all'estero/UTL per la realizzazione delle Azioni;**
- **i processi di controllo interno ed esterno.**

Al fine di rendere operativa l'adesione dell'Italia al "Codice di condotta dell'UE sulla Divisione del Lavoro in materia di politica di sviluppo", il 29 novembre del 2012, la Commissione Europea aveva accreditato il Ministero degli Affari Esteri a collaborare in qualità di ente delegato alla "gestione indiretta" di fondi del bilancio UE stanziati a valere sugli strumenti finanziari dell'azione esterna (IPA, ENPI, DCI, IFS) e del Fondo Europeo di Sviluppo (FES).

La Cooperazione delegata, nel quadro del "Codice di condotta dell'UE sulla Divisione del Lavoro nell'ambito della politica di sviluppo", è una modalità di gestione che consente alla Commissione Europea di delegare Fondi ad uno Stato Membro per l'esecuzione di programmi di cooperazione (a seguito della firma di "accordi di delega") e, a loro volta, agli Stati Membri di trasferire risorse alla Commissione stessa (attraverso la firma di "accordi di trasferimento"). Il tutto al fine di favorire una maggiore concentrazione degli aiuti in quei Paesi partner e settori nei quali più evidente è il valore aggiunto di un donatore specifico, in un'ottica di reciprocità e massimizzazione dell'efficacia dell'aiuto.

Tale gestione è disciplinata dagli artt. 58, 60 e 61 del Reg. (UE, Euratom) n.966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e si realizza attraverso la stipula di un Accordo di delega tra la locale Delegazione UE per conto della Commissione europea e il Titolare di Sede all'estero per conto del Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (MAE/DGCS), sulla base di specifiche Decisioni di finanziamento della Commissione (a seguito di approvazione da parte dei Comitati di gestione degli Strumenti finanziari di azione esterna UE - in cui sono rappresentati gli Stati Membri) che individuano, di volta in volta, l'ente delegato alla gestione di uno fondo per la realizzazione di un intervento/programma.

I PRINCIPALI NEGOZIATI PER L'AFFIDAMENTO ALL'ITALIA DELL'ESECUZIONE DI PROGRAMMI UE

Nel corso del 2013 erano in corso tra le Delegazioni UE e le nostre Ambasciate, alla luce del riconosciuto "ruolo guida" della Cooperazione italiana, tre proposte di affidamento all'Italia di Programmi UE in Sudan, Egitto e Albania.

In particolare:

SUDAN: "Strengthening Sudan Health Services (SSHS)" – 8,6 milioni di Euro. La proposta fa seguito ad una valutazione positiva sull'operato della Cooperazione italiana nel settore sanitario nel Sudan orientale.

EGITTO: "Joint EU Rural Development Programme" – 21,9 milioni di Euro. La proposta è motivata dalla tradizionale e importante presenza della Cooperazione italiana in Egitto nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale.

ALBANIA: "Support Agriculture and Rural Development" SARD II – 6 milioni di Euro. Su invito della Delegazione UE, l'Ambasciata a Tirana ha concorso alla procedura di selezione per l'individuazione del soggetto delegato alla gestione centralizzata indiretta del progetto

Tale accreditamento costituisce un risultato strategico per l'Italia in quanto consente allo Stato di

gestire risorse aggiuntive per iniziative di cooperazione allo sviluppo attivando collaborazioni con l'UE (e altri Donatori) in quei Paesi e settori nei quali è riconosciuto un ruolo guida alla Cooperazione italiana, partecipando attivamente alla c.d. "cooperazione delegata" promossa in ambito UE. Ciò ha consentito di contribuire a dare compiuta attuazione alla politica di sviluppo dell'UE secondo gli indirizzi contenuti nella Comunicazione della Commissione europea sul "Codice di condotta dell'UE sulla Divisione del Lavoro in materia di politica di sviluppo", richiamati anche nelle "Linee guida e Indirizzi di Programmazione della Cooperazione italiana per il triennio 2013-2015". Al fine di rendere operativa tale collaborazione, la DGCS ha istituito un'apposita Task Force che ha proceduto all'approfondimento di alcuni aspetti amministrativo-contabili, con particolare riguardo alla definizione del circuito finanziario e ai processi di gestione e controllo dei fondi. Sul tale base, si è pertanto proceduto ad organizzare una raccolta di procedure per l'attuazione della gestione indiretta da parte degli Uffici della DGCS, delle Sedi all'estero e delle Unità Tecniche Locali (UTL) che saranno in futuro interessati dall'esecuzione di Accordi di delega con la Commissione europea.

Il 6 giugno del 2013, la 449^a sessione del Comitato del Fondo Europeo di Sviluppo (FES) svoltasi a Bruxelles, ha approvato la proposta della Commissione di prevedere l'affidamento al MAE/DGCS della gestione indiretta del Programma **"Strengthening Sudan Health Services (SSHS)"** relativamente alla realizzazione di azioni di supporto diretto ai tre Stati orientali del Paese (Kassala, Gedaref e Port Sudan) per un valore di 8,6 milioni di Euro a valere sul X Fondo di Sviluppo europeo (FES). L'intervento si è concentrato sui seguenti temi:

- **formazione sanitaria a più livelli**
- **riabilitazione di strutture sanitarie di base, attraverso opere civili e forniture**
- **realizzazione di un sistema di risposta alle emergenze**
- **miglioramento del Sistema Informativo Sanitario a livello sia Statale che Locale.**

Durante la fase preparatoria dell'Accordo di Delega riguardante il suddetto Programma, la cui firma è avvenuta **il 31 ottobre del 2013**, è stata valutata l'opportunità di realizzare un ulteriore intervento sanitario in Sudan orientale, dell'ammontare di ulteriori 4,5 milioni di Euro.

Si è trattato della proposta di *Action fiche* relativa ad una componente aggiuntiva del suddetto Programma e che mirava all'espansione delle attività di sostegno al settore sanitario, confermando la scelta del MAE/DGCS quale soggetto delegato alla gestione indiretta di programmi dell'UE.

L'azione delegata **"Improve the Health Status of vulnerable populations in Eastern Sudan"**, della durata di 5 anni, intende contribuire alla riduzione della povertà delle popolazioni più vulnerabili degli Stati orientali del Sudan attraverso il miglioramento dello loro stato di salute e dei mezzi di sostentamento.

L'intervento ha pertanto i seguenti obiettivi specifici:

- 1. Aumentare la copertura e l'efficacia dei servizi sanitari di base attraverso interventi riabilitativi e di costruzione, forniture di medicinali e materiale sanitario, formazione a più livelli e rafforzamento delle capacità locali nella gestione e supervisione della rete sanitaria locale.**
- 2. Migliorare la qualità e l'efficacia dei servizi sanitari di base e di emergenza di secondo livello attraverso un corretto utilizzo delle procedure, l'avvio di un sistema di gestione delle emergenze e l'integrazione tra i livelli primario e secondario, in modo da assicurare la corretta assegnazione dei pazienti alle strutture sanitarie territoriali di riferimento.**
- 3. Aumentare l'accesso alla risorsa idrica e a strutture igienico sanitarie a livello di comunità, mediante la realizzazione e/o riabilitazione di strutture idriche, la formazione delle comunità locali sulla gestione dell'acqua e un aumento della consapevolezza circa i servizi disponibili all'interno delle strutture sanitarie locali.**

Le modalità attuative di tale gestione sono state definite attraverso un apposito accordo di delega, negoziato in loco attraverso l'Ambasciata d'Italia a Karthoum, per conto del MAE/DGCS, e la locale Delegazione UE, per conto della Commissione europea. Tale accordo di delega si configura come un'intesa tecnica.

Dal punto di vista finanziario, il trasferimento dei fondi UE al MAE/DGCS avviene attraverso il Fondo di Rotazione (ex art dall'art.5 della L.183/1987) ovvero il fondo a gestione autonoma fuori dal bilancio dello Stato, con compiti di intermediazione sui flussi finanziari Italia - UE, gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'UE (IGRUE) della Ragioneria Generale dello Stato.

Su richiesta della DGCS, l'IGRUE mette quindi a disposizione delle Sedi all'estero, le tranche di pre-finanziamento e saldo delle risorse previste dagli Accordi di delega, nel rispetto delle disposizioni previsti all'art.13, comma 6 della Legge 69/2009. Sempre su richiesta della DGCS, l'IGRUE può procedere anche alla riassegnazione, tramite decreto del MEF, a pertinenti capitoli di bilancio di parte delle risorse relative ai costi indiretti ("overheads") previsti dal budget nell'Accordo di delega.

2.3. LA COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO (PCD) E IL RAPPORTO PCD 2013.

La coerenza delle politiche per lo sviluppo (PCD: Policy Coherence for Development) rappresenta una delle tematiche di maggiore attualità nel panorama dello sviluppo internazionale.

Tale concetto, sviluppatosi su impulso dell'OCSE nei primi anni Novanta, ha la finalità di assicurare l'omogeneità tra le politiche di cooperazione allo sviluppo dei Paesi donatori e le altre politiche che non siano necessariamente inerenti l'aiuto allo sviluppo (non aid policies), ma che abbiano comunque un livello di correlazione con la crescita dei PVS: esse riguardano – tra gli altri – i settori del commercio, dell'ambiente e del cambiamento climatico, dell'agricoltura, del lavoro, dell'immigrazione, della sicurezza, della ricerca e dell'innovazione, dell'energia.

L'adozione in maniera istituzionalizzata di politiche coerenti e finalizzate al concreto sviluppo dei PVS (secondo il concetto della development effectiveness) nei meccanismi di governo, oltre ad innescare un circolo virtuoso derivante dalle sinergie di politiche settorialmente diverse, permetterebbe di promuovere con maggiore efficacia il lavoro già intrapreso dall'Italia nelle sedi internazionali in materia di efficacia degli aiuti.

La discussione sulla PCD è ancora più approfondita nei Paesi UE, alla luce dell'art. 208 del Trattato di Lisbona, in base al quale "l'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui PVS". Da tale previsione derivano principalmente:

- a) un'azione di coordinamento tra le varie Direzioni Generali della Commissione Europea, al fine di evitare che provvedimenti adottati dalle varie DDGG possano avere un impatto negativo sulle iniziative della DG Sviluppo (DEVCO);**
- b) un impulso della UE sugli Stati membri, affinché questi promuovano iniziative di PCD a livello nazionale.**

La coerenza delle politiche di sviluppo non segue un percorso metodologicamente unitario. Tra i Paesi all'avanguardia, si segnala la Svezia, che ha recepito la PCD in un atto legislativo del 2003, in base al quale tutte le amministrazioni interessate in tema di APS sono coinvolte in un unico esercizio, che vede come istituzioni preposte al coordinamento il Ministero degli Affari Esteri e il Ministro per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo, con il compito di riferire in Parlamento a cadenza semestrale.

Altri Paesi UE, pur non avendo emanato atti legislativi in materia, hanno adottato specifici provvedimenti per promuovere la PCD nell'ambito della propria attività di governo. Tra questi, il Belgio, la Germania, l'Irlanda, i Paesi Bassi, la Spagna, in ciascuno dei quali – sia pur con differenti declinazioni

– la PCD è stata recepita dai competenti dicasteri.

Il nostro Paese ha da tempo recepito la PCD come elemento aggiuntivo e sovraordinato al coordinamento dell'azione di sistema sui paesi partner per garantirne lo sviluppo. Tra le azioni intraprese al riguardo dal MAE, vi è la diffusione di un pacchetto informativo sulla PCD elaborato dalla DGCS nel 2009 e poi distribuito, tramite la rete dei Consiglieri Diplomatici, alle varie Amministrazioni dello Stato, nonché un primo coordinamento interministeriale sulla PCD avviato dalla Segreteria Generale – Unità di Coordinamento, sempre con l'ausilio dei Consiglieri Diplomatici.

Il concetto di PCD, malgrado una sua implicita semplicità teorica, si è rivelato di **complessa applicazione**: l'UE non ha, infatti, elaborato una vera e propria metodologia in materia in base alla quale stabilire – anzitutto per quanto attiene all'azione della varie Istituzioni UE – criteri per la misurabilità dei costi delle "incoerenze" tra le politiche comunitarie. La stessa carenza si riscontra poi fra gli Stati membri, con le limitate eccezioni di -ad esempio- Paesi Bassi e Svezia, che hanno promosso l'adozione di meccanismi istituzionali per mettere lo sviluppo al centro delle loro attività di governo.

Tra i partner UE e OCSE, i Paesi dell'Europa settentrionale sono quelli che hanno compiuto i passi più avanzati in questo settore. In particolare, la Svezia ha recepito, prima fra tutti, la PCD in un atto legislativo del 2003, coinvolgendo quindi nell'esercizio tutte le amministrazioni. Il coordinamento è affidato al Ministero degli Affari Esteri e al Ministro per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo, che riferiscono in Parlamento con cadenza semestrale. I settori prioritari sono l'oppressione, l'esclusione economica (che è stata al centro del più recente rapporto presentato in parlamento), il cambiamento climatico e l'impatto ambientale, i flussi migratori, le malattie trasmissibili e le altre minacce alla salute e i conflitti e le situazioni di fragilità.

I Paesi Bassi, pur non avendo assunto un impegno a livello legislativo, adottano compiutamente un approccio "whole of government" e hanno individuato, nel 2002, il Dipartimento per la Valutazione e la Coerenza del Ministero degli Affari Esteri (Direzione Cooperazione allo Sviluppo) come unità responsabile per promuovere la PCD. Il Dipartimento si è dimostrato molto proattivo nell'esame di specifici dossier rilevanti sotto l'aspetto della coerenza. I settori prioritari coincidono con le 5 aree tematiche individuate dall'UE: commercio e finanza, cambiamento climatico, sicurezza alimentare, migrazioni e sicurezza.

Altro Paese ad aver recepito la PCD – e l'approccio Whole-of-Government – per legge (nella legge sulla cooperazione allo sviluppo del marzo 2013) è il Belgio, che ha incluso la PCD tra i sei obiettivi della propria cooperazione allo sviluppo. I temi prioritari sono il rientro dei debiti, gli aspetti sociali e ambientali degli accordi commerciali, il settore finanziario.

La Germania non ha invece ancora recepito per via legislativa la PCD, e si sta attrezzando per tradurre a livello pratico il Whole-of-Government approach, attraverso un più intenso coinvolgimento da parte del Ministero per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo, responsabile per la PCD, dei Ministeri interessati e la creazione di meccanismi di coordinamento. A livello politico, il tema della coerenza è gestito attraverso un meccanismo di mediazione politica all'interno del Gabinetto federale per ogni decisione che incida sul mandato di due o più ministeri. Non sono stati definiti settori prioritari, i temi ricorrenti sono il commercio internazionale, l'agricoltura, l'acqua, l'energia e gli stati fragili.

In Spagna, le priorità di PCD sono dettagliate nel master plan quadriennale per la cooperazione pubblicato all'inizio dell'anno. Il documento, oltre a enumerare i cinque settori identificati dall'UE, sottolinea l'importanza di incrementare gli sforzi politici e i meccanismi di coordinamento, di rafforzare l'analisi, il monitoraggio e la condivisione dei risultati. La Spagna pubblica un proprio rapporto biennale sulla PCD, che si propone fra l'altro di delineare una metodologia sulla PCD.

Merita infine di essere menzionata l'Irlanda, dove la PCD, pur non avendo avuto sanzione legislativa, è tema di competenza di una rete interministeriale a livello politico, sotto la guida del Ministro per lo Sviluppo e il Commercio, con il supporto di un Segretariato collocato presso Irish Aid, che cura

i contatti con tutti gli interlocutori, compresi gli esponenti della società civile e del mondo accademico. Nel caso irlandese, la coerenza dell'azione delle diverse branche del governo è facilitata dalla struttura agile dello stesso, ciò che agevola anche le comunicazioni. Il governo irlandese, e Irish Aid in particolare, finanzia inoltre iniziative dirette a potenziare il monitoraggio e l'analisi.

Per l'Italia il tema della coerenza delle politiche è parte del *whole of country approach* allo sviluppo, come elemento aggiuntivo e sovraordinato al coordinamento dell'azione di sistema sui paesi partner per garantirne lo sviluppo. Tra gli sforzi compiuti negli ultimi anni per cercare di mettere in campo le azioni di PCD raccomandate dall'UE (e dall'OCSE) vi è stata la diffusione di un pacchetto informativo sulla PCD elaborato dalla DGCS nel 2009, e poi distribuito (tramite la rete dei Consiglieri Diplomatici) alle varie Amministrazioni dello Stato, nonché un primo coordinamento interministeriale sulla PCD avviato dalla Segreteria Generale – Unità di Coordinamento del MAE, sempre con l'ausilio dei Consiglieri Diplomatici.

Nel 2012, anche a seguito dell'adozione della Direttiva del Presidente del Consiglio del 6 aprile dello stesso anno, che attribuiva al Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione il compito di assicurare "coerenza ed efficacia della politica generale del Governo", nonché con il rilancio del Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, elevato a livello politico con la partecipazione dello stesso Min. Riccardi, sono stati compiuti significativi passi avanti nella gestione della coerenza delle politiche di sviluppo.

È da aggiungere che anche i disegni di legge di riforma della disciplina della Cooperazione nel nostro Paese indicano la PCD tra i principi fondamentali e le finalità di cooperazione, prevedendo competenze in materia in capo al Vice Ministro delegato alla Cooperazione allo Sviluppo, al Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo e alla Conferenza Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Il 10 maggio 2013, presso la Sala Onofri del Ministero degli Affari Esteri, si è tenuto un Seminario sul tema dal titolo **"Introduzione alla coerenza delle politiche per lo sviluppo: sfide italiane, assenti e casi di studio"**.

Aperto e introdotto dal Vice Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo del MAE, Min. Plen. Cassese, e moderato e concluso dal Capo Ufficio VIII DGCS, Min. Plen. Venier, il Seminario – svolto nell'ambito del Tavolo Interistituzionale sulla Cooperazione allo Sviluppo – ha visto una folta partecipazione di membri e osservatori del Tavolo.

Gli obiettivi del seminario sono stati:

- **contribuire ad una incrementata consapevolezza delle Amministrazioni e degli attori di cooperazione sul tema della coerenza delle politiche, prendendo spunto dall'agenda UE e OCSE in materia,**
- **approfondire alcuni aspetti rilevanti della PCD per il contesto italiano (l'approccio sui biocarburanti, quello sull'industria estrattiva, l'orientamento da tenere su questioni attinenti alla "Corporate Social Responsibility" – CSR - in campo laborale),**
- **raccogliere gli orientamenti della società civile anche in merito ad un possibile assetto istituzionale che affronti compiutamente la tematica della PCD,**
- **avviare un percorso valorizzabile in vista della prossima Peer Review OCSE/DAC della Cooperazione italiana.**

Vari gli spunti emersi dalla mattinata di lavori, almeno tre dei quali di rilievo:

A) Metodologia e valutazioni di impatto della PCD. È stata generalmente messa in luce, anche sulla base dell'esposizione nel contesto UE e delle esperienze maturate in altri paesi, la necessità di proseguire nell'individuazione di un meccanismo efficace di misurazione delle incoerenze; in tale percorso vanno coinvolti centri di ricerca spe-

cializzati, ricercando anche il feed-back di altri attori (società civile); il principale centro propulsore della PCD è l'UE (la politica di cooperazione degli Stati Membri può entrare in contraddizione con altre politiche – p. es. agricola, commerciale – che sono soprattutto di emanazione comunitaria); pertanto l'UE e la sue strutture (Commissione) devono continuare a svolgere un ruolo centrale nella definizione di tale metodologia, che per essere efficace deve basarsi su "valutazioni di impatto"; consenso è emerso anche sull'opportunità di focalizzarsi su un "test-case Paese", nell'ottica – fortemente propugnata anche dall'OCSE – di misurare la PCD soprattutto a livello paese ("Country Focus").

B) Opportunità di effettuare un test case e suo collegamento al semestre di presidenza italiana dell'UE. È apparso opportuno collegare il "test-case dell'impatto della PCD italiana a livello paese" alle attività del nostro semestre di presidenza dell'UE (seconda metà del 2014), ponendo quindi al centro della nostra azione propositiva un tema, quello della PCD, che è di rilievo non solo per le politiche di sviluppo perseguite dagli Stati Membri, ma anche – e soprattutto – di iniziativa, di approfondimento e di divulgazione di "lezioni apprese" a livello europeo. L'inserimento, anche tramite il test-case, del tema della PCD fra gli approfondimenti del semestre potrebbe costituire inoltre un coerente follow-up di un altro tema, quello del whole of Country approach, sviluppato sempre dall'Italia in un diverso contesto internazionale, il G8: prendere l'iniziativa di porre al centro del dibattito internazionale la necessità di sviluppare le capacità di valutazione dell'impatto (e le eventuali incoerenze) tra l'azione di cooperazione e il complesso di altre politiche nazionali, sarebbe – tra l'altro – di interesse anche nel contesto del dibattito sul beyondaid e sul concludato minor impatto del solo APS sullo sviluppo, a fronte dell'apporto che vi giunge da altre fonti (investimenti, rimesse, ecc). È emerso infine come un esempio interessante per l'effettuazione del test-case possa essere, ad esempio, il Mozambico, paese di storica presenza della cooperazione italiana, ma anche – come peraltro evidenziato anche nel corso delle presentazioni del Seminario – di altri attori italiani e dello settore privato, soprattutto nell'industria estrattiva e con indubbi risvolti per quanto riguarda la CSR (Corporate Social Responsibility).

C) Awarenessraising e adozione di un policy statement sulla PCD. Le esposizioni sui modelli di PCD presenti in altri contesti europei (studio comparato condotto dalla ECDPM) confermano che a ogni paese corrispondono diverse specificità; non esistendo modelli "one size fits all", è bene considerare le migliori pratiche e valutare le singole caratteristiche, anche in un'ottica di complementarietà. Per quanto concerne il contesto italiano, si è convenuto circa un momento politico favorevole (Ministro degli Esteri dedicato e conoscitore dei temi della cooperazione e dello sviluppo, Vice Ministro delegato, semestre di presidenza UE che si avvicina, contesto parlamentare frammentato ma maggioranza vasta, Expo 2015 dedicata a temi della sicurezza alimentare, di tradizionale rilevanza per la nostra cooperazione, possibile accelerazione del processo di riforma della cooperazione) che potrebbe favorire l'adozione di un policy statement sulla materia. Il ruolo della società civile nell'advocacy e nell'awarenessraising su una tematica che rimane comunque di competenza e appannaggio delle Amministrazioni, è riconosciuto. È stato quindi proposto che rappresentanti della società civile assumano l'iniziativa (multi-stakeholder e condivisa) di presentare un progetto di policy statement italiano sulla PCD (richiestoci dall'OCSE nel quadro delle scorse Peer review) che sia di emanazione del Tavolo Interistituzionale, venga adottato poi a livello politico (Vice Ministro e Consiglio dei Ministri) e venga infine socializzato in Parlamento.

IL QUARTO RAPPORTO BIENNALE UE SULLA PCD

Il 2013 ha visto la pubblicazione del Quarto Rapporto biennale UE sulla PCD e del rapporto OCSE “Better Policies for Development” (ai quali l’Italia ha fornito propri contributi redatti con la partecipazione di alcune tra le amministrazioni interessate e con il coordinamento del MAE).

Il rapporto biennale dell’UE sulla PCD, compilato sulla base dei contributi nazionali (che per l’Italia sono stati curati dall’Ufficio VIII e dall’Ufficio I della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo –DGCS– in collaborazione con DGEU, DGAP, DGMO, DGIT, MPAAF, MATT, Ministero dell’Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero per la Cooperazione Internazionale e l’Integrazione), mostra che l’Unione Europea ha compiuto apprezzabili progressi sulla PCD sia nel suo complesso sia a livello degli Stati Membri, come d’altra parte aveva riconosciuto l’OCSE in occasione della Peer Review.

Per la redazione del Rapporto 2013, a differenza delle precedenti edizioni, non è stato utilizzato il formato classico del questionario, ma la Commissione ha preferito adottare un “open approach”, che ha lasciato gli Stati Membri liberi di fornire gli elementi ritenuti più utili. Probabilmente, in una fase come questa, in cui la maggior parte degli Stati membri, anche quelli che hanno compiuto i progressi più significativi in questa materia, faticano a diffondere la piena comprensione della PCD a tutti i livelli delle amministrazioni interessate, l’ausilio di quesiti mirati avrebbe giovato alla qualità e soprattutto alla coerenza dei contributi.

Il contributo inviato a Bruxelles consta di due sezioni, dedicate rispettivamente alle questioni istituzionali e trasversali (la prima), e alle questioni tematiche – commercio e finanza, cambiamento climatico, sicurezza alimentare, migrazioni e sicurezza – che corrispondono alle cinque sfide globali individuate dal Consiglio UE nel 2009.

Nella prima parte si è fatto stato soprattutto delle più importanti novità sotto il profilo dell’architettura istituzionale intercorse nel biennio successivo alla redazione della precedente edizione del rapporto. Si è pertanto riferito della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2012, che individuava nel Ministro per la Cooperazione Internazionale e l’Integrazione la figura politica di riferimento per la PCD, e del rilancio, a livello politico, del Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Ci sono poi delle considerazioni su alcuni temi importanti, quali quello della valutazione dell’impatto delle politiche sullo sviluppo e della necessità di rafforzare l’aspetto quantitativo di tale valutazione. Quanto all’attuazione, da parte italiana, del programma di lavoro UE sulla PCD per il triennio 2010-2013, l’Italia ha partecipato con grande attenzione alle riunioni dei gruppi di lavoro a Bruxelles. La seconda parte del rapporto, come si è detto, è stata organizzata in base ai cinque temi individuati dal Consiglio dell’Unione Europea nel 2009 – commercio e finanza, cambiamento climatico, sicurezza alimentare, migrazioni e sicurezza. Per ciascuno di questi temi sono descritti i meccanismi di coordinamento, laddove siano stati creati, e le attività realizzate attraverso tali meccanismi o comunque oggetto di scambio di informazioni nel quadro del Tavolo Interistituzionale. Nel corso del 2012, almeno due riunioni sono state dedicate alla presentazione e alla discussione delle attività di cooperazione allo sviluppo portate avanti dai partecipanti al Tavolo.

L’Italia è menzionata all’interno del Rapporto per alcune esperienze di rilievo, in particolare nel settore della migrazione (web page sui costi di trasferimento delle Rimesse dei migranti, tipologie di accordi bilaterali del Ministero del Lavoro con Moldova, Egitto, Sri Lanka ed Albania, di cui viene riconosciuta la significativa funzione nell’ambito del processo d’integrazione dei migranti, politiche di integrazione) e dell’agricoltura (viene citato il contributo italiano ai programmi regionali FAO ARIAMED, MEDSUDMED, EASTMED). Nella tabella finale, dedicata alla reportistica e alla valutazione della PCD, il rapporto prende atto dell’assenza di un vero e proprio meccanismo italiano di reporting sulla PCD, mentre la PeerReview OCSE-DAC è indicata come unico meccanismo di valutazione.