

## I. L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO ITALIANO NEL SUO COMPLESSO

In base alla prima ricognizione di dati a livello nazionale, nel 2014 l'ammontare dell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) è stato pari a **2.518,90 milioni di euro**, per un rapporto APS/RNL dello 0,16%.

Nella tabella che segue è riportato il valore espresso in milioni di dollari dell'APS netto italiano nel periodo 2007-2014 in rapporto al Reddito Nazionale Lordo espresso in percentuale.

TREND APS ITALIANO (2007-2014) valori espressi in milioni di dollari								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)
APS netto	3.970	4.860	3.297	2.996	4.326	2.737	3.430	3.342
RNL	2.090.866	2.232.998	2.081.292	2.023.915	2.182.612	1.998.100	2.058.747	2.141.163
%	0,19%	0,22%	0,16%	0,15%	0,19%	0,14%	0,17%	0,16%

(\*) dati preliminari

La percentuale dello 0,16% raggiunta dal nostro Paese nel 2014 riveste tuttavia un carattere preliminare in quanto il processo di raccolta, elaborazione e notifica dei dati al Comitato Aiuto Pubblico allo Sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) è ancora in corso e si dovrebbe concludere – da prassi – entro la fine dell'estate 2015. È dunque presumibile che il dato definitivo sarà lievemente maggiore, confermando l'impegno – sancito anche dall'art.30 della Legge n.125 del 2014 di riforma della cooperazione allo sviluppo – ad un graduale riallineamento dell'Italia agli standard internazionali.

Rispetto al dato preliminare comunicato lo scorso anno – 2.449,88 milioni di euro – si registra un lieve aumento in termini di volumi mentre la percentuale resta stabile. Ciò si deve all'introduzione da parte dell'Italia, tra i primi Paesi OCSE-DAC, di una nuova metodologia di calcolo del Reddito Nazionale Lordo (SEC2010) che ne implica un lieve innalzamento e dunque comporta una stima al ribasso del rapporto APS/RNL.

I dati riportati nella tabella che segue, sebbene ancora provvisori, evidenziano come il Ministero dell'Economia e Finanze si conferma, tra le Amministrazioni dello Stato, il principale erogatore di APS italiano con 2,32 miliardi di dollari corrispondenti a circa il 70% del totale dell'APS italiano.

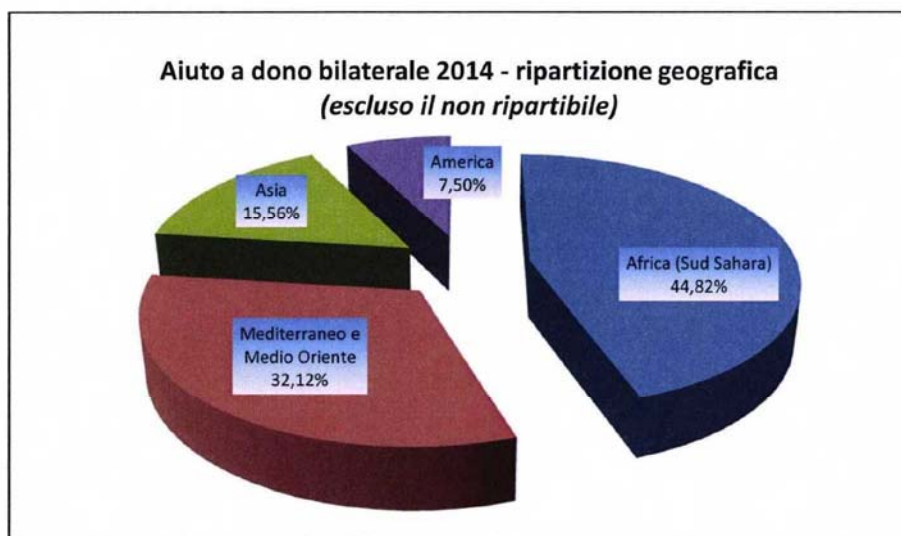
	Milioni di euro	Milioni di dollari
<b>MAE – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS)</b>	363,65	482,48
<b>MAE – Altre Direzioni Generali</b>	94,05	124,78
<b>Ministero Economia e Finanze (MEF)</b>	1.755,94	2.329,76
<b>Ministero dell'Interno (SPRAR)</b>	195,29	259,11
<b>Ministero dell'Ambiente</b>	29,97	39,76
<b>Ministero della Salute</b>	12,62	16,74
<b>Ministero della Difesa</b>	3,05	4,05
<b>Ministero dello Sviluppo Economico</b>	0,34	0,46
<b>Regioni, Province e Comuni</b>	8,23	10,92
<b>Altri Enti pubblici e Università</b>	55,76	73,98
<b>TOTALE APS</b>	<b>2.518,90</b>	<b>3.342,04</b>
Reddito nazionale lordo (RNL)	1.613.794,74	2.141.163,25
<b>Rapporto APS/RNL</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,16%</b>

Nella tabella seguente è indicata la ripartizione dell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo bilaterale a dono 2014 (dati preliminari) nei principali settori d'intervento.

<b>PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO AIUTO BILATERALE A DONO</b>	<b>EROGAZIONI (in milioni di euro)</b>
Rifugiati nel paese donatore	195,31
Aiuto umanitario <i>(inclusa prevenzione dei disastri, aiuto alla ricostruzione e prevenzione dei conflitti)</i>	47,66
Governo e società civile	45,34
Agricoltura, silvicoltura e pesca	30,81
Protezione ambientale	29,9
Costi amministrativi dei donatori	28,63
Salute	26,11
Educazione	23,49
General budget support	14,9
Altre infrastrutture e servizi sociali	12,92
Acqua e igiene	10,19
Aiuto multisettoriale	9,82
Popolazione e salute riproduttiva	8,68
Trasporti e Deposito	6,08
Energia	4,39
Attività di promozione dello sviluppo	4,05
Aiuto alimentare e assistenza alla sicurezza alimentare	3,79
Industria e costruzioni	3,55
Business servizi bancari e finanziari	0,72
Commercio e Turismo	0,52
Assistenza con altre merci	0,07
Azioni relative al debito	0,06
Comunicazioni	0,04
Settore non specificato	64,46
<b>TOTALE</b>	<b>571,49</b>

Nella tabella che segue è indicata la ripartizione - per area geografica - dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo bilaterale a dono 2014 (dati preliminari).

<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DELL'AIUTO BILATERALE A DONO</b>	<b>EROGAZIONI (in milioni di euro)</b>
Africa (Sud Sahara)	106,81
Mediterraneo e Medio Oriente	76,56
Asia	37,08
America	17,87
Non ripartibile geograficamente	333,17
<b>TOTALE</b>	<b>571,49</b>



Secondo il rapporto preliminare predisposto nell'aprile del 2015 dall'OCSE-DAC, la percentuale di APS in relazione al reddito nazionale lordo dei diversi Paesi interessati è quello risultante dalla tabella sottostante.

Paesi	APS Milioni di dollari	Percentuale APS/RNL
Svezia	6.223	1,10
Lussemburgo	427	1,07
Norvegia	5.024	0,99
Danimarca	2.996	0,85
Regno Unito	19.387	0,71
Olanda	5.572	0,64
Finlandia	1.635	0,60
Svizzera	3.548	0,49
Belgio	2.385	0,45
Germania	16.249	0,41
Irlanda	809	0,38
Francia	10.371	0,36
Australia	4.203	0,27
Nuova Zelanda	502	0,27
Austria	1.144	0,26
Canada	4.196	0,24
Islanda	35	0,21
Giappone	9.188	0,19
Portogallo	419	0,19
Stati Uniti	32.729	0,19
<b>Italia</b>	<b>3.342</b>	<b>0,16</b>
Spagna	1.893	0,14
Korea	1.851	0,13
Slovenia	62	0,13

<b>Paesi</b>	<b>APS Milioni di dollari</b>	<b>Percentuale APS/RNL</b>
Rep. Ceca	209	0,11
Grecia	248	0,11
Polonia	437	0,08
Rep. Slovacca	81	0,08
<b>TOTALE</b>	<b>135.164</b>	<b>0,29</b>

Come si può notare, anche nel 2014 sono cinque i Paesi OCSE che hanno raggiunto l'obiettivo dello 0,7% del rapporto APS/RNL. Inoltre, rispetto al 2013, questi dati preliminari fanno registrare un aumento del rapporto in tredici Paesi, tra cui Finlandia (+12,5%), Germania (+12%), Svezia (+11%) e Svizzera (+9,5%), mentre si segnala un calo in altri quindici Paesi, tra cui Spagna (-20%), Giappone (-15%) e Francia (-9,2%).

## II. L'ATTIVITA' DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE



### 1. LA RIFORMA DELLA COOPERAZIONE

Dopo anni di tentativi e numerosi disegni di legge, il 2014 ha visto finalmente l'approvazione della Legge di riforma della Cooperazione, L.125/2014 recante "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo".

La nuova legge, entrata in vigore il 29 agosto, ha definito una nuova architettura dell'intero sistema di cooperazione. Infatti, non solo ha precisato gli ambiti di applicazione della cooperazione pubblica allo sviluppo ma ha anche ridefinito le finalità della cooperazione, individuando nello sviluppo sostenibile, nello sradicamento della povertà, nell'affermazione dei diritti umani – compresa l'uguaglianza di genere e le pari opportunità – nella pacificazione e nella prevenzione dei conflitti, i nuovi obiettivi della cooperazione.

La riforma si basa su tre pilastri fondamentali:

1. la creazione di un Comitato interministeriale per coordinare l'azione di tutti i Ministeri con competenze nel campo della cooperazione;
2. il nuovo ruolo assunto dal Ministero degli affari esteri che prende la denominazione di Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale;
3. la nascita dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda il primo punto, la legge definisce una nuova architettura di "governance" del sistema della cooperazione, la cui coerenza e coordinamento delle politiche è garantita attraverso l'istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), una regia costituita dai dicasteri che hanno competenze in materie oggetto di attività di cooperazione allo sviluppo. Il CICS assume un ruolo chiave in quanto è volto ad assicurare quella coerenza delle politiche internazionali dell'Italia che, secondo le migliori prassi internazionali, risolve ogni contraddizione tra le finalità perseguite dalla cooperazione e quelle azioni di governo che pure hanno un impatto internazionale (dall'ambiente alle politiche di immigrazione, dalla politica commerciale a quella finanziaria) ma che non si caratterizzano tecnicamente quale cooperazione allo sviluppo.

Il Comitato interministeriale assumerà un ruolo di definizione strategica e di coordinamento tra le competenti Amministrazioni. Un compito che si inserisce in un meccanismo di controllo istituzionalizzato che vedrà coinvolti anche il Parlamento, chiamato a dare il proprio indirizzo politico e a discutere il Documento di programmazione di cui all'art.12, ed il Consiglio nazionale, forum di condivisione e partecipazione organica della società civile e degli altri stakeholder della cooperazione (identificati all'art. 23).

Importante, ai fini della coerenza delle politiche, è anche la previsione di un nuovo allegato sulle risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo, un documento che accompagnerà lo stato di previsione della spesa del MAECI dando evidenza contabile di tutte le risorse assegnate, Ministero per Ministero, alle attività

di cooperazione. Si otterrà, in tal modo, la massima chiarezza sul quadro d'intervento complessivo, si agevolerà il controllo parlamentare e si incentiverà il rispetto del percorso di riallineamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) italiano agli standard internazionali, secondo quanto previsto negli ultimi documenti di economia e finanza.

Il secondo pilastro della riforma è rappresentato dal ruolo del Ministero degli affari esteri, che significativamente assume la denominazione di Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), e ricopre, ai sensi della nuova legge, un ruolo ancora più centrale di indirizzo strategico e di coordinamento tra tutti gli attori nazionali della cooperazione. La legge prevede la possibilità per il Ministro degli affari esteri di conferire la delega in materia di cooperazione allo sviluppo ad un vice ministro. Viene anche ribadita l'azione di preparazione, istruttoria e orientamento delle scelte di politica internazionale propria del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Si rafforza, inoltre, la posizione di interlocuzione nei confronti delle altre amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali. La Farnesina è di fatto l'amministrazione che rende il «sistema di cooperazione italiano», aperto alla paritaria partecipazione di tanti soggetti, parte della politica estera italiana, principio già espresso dalla legge n. 49 del 1987 e oggi riproposto all'articolo 1 della legge di riforma (che definisce la Cooperazione come «parte integrante e qualificante» della politica estera dell'Italia).

Il MAECI concentrerà le proprie prerogative sulla dimensione strategica e politica dell'azione di cooperazione, liberandosi degli aspetti gestionali e operativi, che verranno affidati, ed è questo il terzo pilastro, all'istituenda Agenzia della cooperazione allo sviluppo.

La Legge 125 del 2014 definisce infatti una nuova struttura di gestione delle iniziative di cooperazione, prevedendo la nascita dell'Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo. Con la scelta dell'Agenzia si è inteso riallineare il modello italiano a quello largamente prevalente in Europa e fra i Paesi OCSE-DAC. La presenza dell'Agenzia, nella riforma, punta a valorizzare la massima professionalità all'interno della fase di gestione e implementazione dei progetti. Al MAECI spetta il ruolo fondamentale di analisi e programmazione delle politiche, oltre che la cura dei profili legati alle relazioni internazionali, mentre all'Agenzia è affidato il compito - altrettanto fondamentale - di completare l'istruttoria sul campo, suggerire le azioni da intraprendere, predisporre i bandi, curare l'effettiva realizzazione dei progetti, valutarne l'efficacia e gestire la rendicontazione delle spese.

L'Agenzia, sottoposta al potere di vigilanza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, avrà un'ampia capacità di azione grazie a una personalità giuridica autonoma, ad un proprio bilancio e ad una propria organizzazione, ad un regolamento contabile più snello - pur con un sistema di controlli costanti e trasparenti - ed alla possibilità di operare con maggiore flessibilità.

Su questi pilastri si fonda la nuova cooperazione internazionale italiana, una cooperazione capace di cogliere a pieno le opportunità e le sfide che la cooperazione delegata europea e le innovative forme di partnership rappresentano. In sostanza, la riforma dà vita ad una nuova cooperazione in grado di trasformare le politiche di cooperazione in un investimento strategico del Paese, con l'ambizione di porre il «sistema-Italia» al centro degli attori dello sviluppo, quale partner affidabile per costruire una globalizzazione più equa e sostenibile.

Con Decreto del 28 novembre 2014, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha istituito il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta del primo fra gli organi previsti dalla legge di riforma della cooperazione ad essere istituito e rappresenta lo «strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta». Si riunisce almeno annualmente per «esprimere pareri sulle materie attinenti la cooperazione allo sviluppo ed in particolare sulla coerenza delle scelte politiche, sulle strategie, sulle linee di indirizzo, sulla programmazione, sulle forme di intervento, sulla loro efficacia, sulla valutazione». Il decreto delinea la composizione del Consiglio: si tratta di quasi 50 rappresentanti individuati tra quelli che la nuova legge definisce «i soggetti del sistema italiano della cooperazione»; fra questi, vi sono i rappresentanti delle Amministrazioni e degli enti coinvolti nelle attività di cooperazione, i rappresentanti concordemente designati dalle associazioni maggiormente rappresentative delle organizzazioni non governative ed altri rappresentanti nominati dal Ministro degli affari esteri in ragione della loro pluriennale e riconosciuta esperienza nel settore.

In attesa di un riassetto organizzativo conseguente all'applicazione della Legge n. 125 del 2014, le attività di cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale nel 2014 hanno continuato ad essere svolte dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero.

## 2. LA PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO "PEER REVIEW" 2014 DELL'OCSE-DAC SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA.

Nel corso del 2013 e del 2014 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, e di tutti gli attori responsabili della Cooperazione allo sviluppo dei suoi Stati membri.

Dalla Peer Review è emerso un quadro complessivamente positivo della Cooperazione italiana, soprattutto in considerazione degli sforzi condotti negli ultimi anni per attuare il programma di cooperazione, pur in presenza di un quadro normativo ormai obsoleto e con stanziamenti ridotti, notevolmente al di sotto di quanto previsto in ambito Nazioni Unite (0,7% di APS rispetto al RNL).

Il 26 marzo del 2014 si è tenuta a Parigi la riunione conclusiva del Comitato Aiuto allo Sviluppo (Development Assistance Committee) dell'OCSE dedicata alla Peer Review della Cooperazione italiana allo sviluppo, mentre il giorno successivo si è svolta la sessione dedicata all'emendamento del "Rapporto Parte I - Main Findings and Recommendations" alla luce degli elementi emersi dalla discussione in seno al Comitato.

La delegazione italiana è stata guidata dal Vice Ministro Lapo Pistelli, che è intervenuto nella seduta del mattino. Nella seduta pomeridiana e sugli aspetti più tecnici gli interventi sono stati condotti dal Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo, Giampaolo Cantini. Il gruppo degli esaminatori è stato costituito dai delegati di Spagna e Svezia (Paesi membri del DAC), dai funzionari dell'OCSE e dalla Lettonia in qualità di osservatore (Paese non membro). La riunione è stata condotta dal Chair del DAC, Eric Solheim, assistito dal Direttore della Cooperazione allo Sviluppo dell'OCSE, Jon Lomoy.

Nel corso della riunione, diversi delegati DAC hanno speso parole di apprezzamento per la Cooperazione italiana: tra gli altri, la rappresentante della Germania ha espresso "un profondo rispetto" per la Cooperazione italiana e per i progressi che sono stati fin qui compiuti nonostante i momenti di difficoltà economica, mentre la rappresentante della Gran Bretagna ha apprezzato l'esposizione "aperta ed onesta" della delegazione italiana.

Gli aspetti principali che sono stati messi in evidenza dalla Peer Review hanno riguardato la necessità di dotarsi di una visione strategia condivisa e formalmente sottoscritta dalle istituzioni e da tutti gli attori del sistema di cooperazione, di operare in un quadro istituzionale che garantisca efficienza ed efficacia per la Cooperazione italiana e di migliorare l'impatto dell'aiuto secondo gli impegni assunti a Busan (quest'ultimo tema è stato evidenziato anche in ragione del successivo *High Level Meeting della Global Partnership on Effective Development Cooperation*, tenutosi a Città del Messico il 15-16 aprile).

Il Vice Ministro Pistelli, nel suo intervento, ha richiamato gli sviluppi principali registratisi nel periodo intercorso tra la Peer Review del 2009 e l'attuale, evidenziando l'accelerazione dei progressi realizzati negli ultimi due anni e sottolineando l'inversione di tendenza che, nonostante le difficoltà di bilancio, dovrebbe permettere di assicurare stanziamenti progressivamente crescenti alla Cooperazione italiana nel suo complesso. Inoltre ha evidenziato l'approccio costruttivo con il quale sono stati accolti i risultati e le raccomandazioni dell'attuale Peer Review, che costituisce un passaggio importante del processo necessario per costruire una "nuova narrativa" della Cooperazione allo sviluppo italiana, che si rivolga e coinvolga tutti i suoi attori, nonché l'opinione pubblica del Paese. Egli ha illustrato le prospettive poste dall'allora Disegno di legge di riforma della Cooperazione italiana allo sviluppo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 24



gennaio 2014, illustrando alcuni organismi nuovi quali il Comitato interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo, l'Agenzia italiana per la Cooperazione allo Sviluppo ed il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo, che sostituirà il precedente "Tavolo Interistituzionale" come meccanismo di coordinamento e coinvolgimento di tutti i soggetti della cooperazione. Il Vice Ministro ha quindi evidenziato come l'Italia stia lavorando sia per cercare di adattare, nell'attuale quadro normativo, la cooperazione allo sviluppo ai cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, sia per accelerare l'approvazione del progetto di

riforma, che dovrà modernizzare l'intero sistema di cooperazione italiano.

Altro aspetto sottolineato dal Vice Ministro Pistelli e sviluppato nei vari interventi dalla delegazione italiana nel corso dei lavori è stato quello delle misure, anche normative ed amministrative, adottate in funzione di una nuova visione strategica e per la semplificazione di alcune procedure: tra queste il Tavolo Interistituzionale, le nuove Linee Guida Triennali 2014-2016 che presentano una maggiore focalizzazione sulle priorità geografiche e settoriali, le Linee Guida sulla Comunicazione, le Linee Guida sulla Cooperazione Multilaterale, l'avvio di nuovi meccanismi di consultazione in relazione ai principali processi internazionali quali i negoziati per la definizione dell'Agenda post-2015, il semestre di Presidenza UE e la partecipazione della Cooperazione Italiana all'Expo 2015 sul tema dello sviluppo sostenibile.

Si riportano di seguito i principali temi e raccomandazioni relativi ai **sette capitoli** in cui si articola il "Rapporto Parte I":

**1) IMPEGNO COMPLESSIVO DEL PAESE PER LO SVILUPPO "BEYOND AID".**

Viene raccomandato all'Italia di delineare un meccanismo per assicurare la coerenza delle politiche domestiche con le finalità di sviluppo e definire dei sistemi di monitoraggio, analisi e verifiche delle politiche adottate. A livello dei Paesi partner, l'Italia dovrebbe elaborare delle strategie "*whole-of-government*" per facilitare coordinamento e sinergie dei vari attori impegnati sul terreno.

**2) VISIONE E POLITICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO.**

Con la riforma della cooperazione allo sviluppo l'Italia potrà avere la possibilità di dotarsi di un quadro strategico a medio-lungo termine con principi di governance chiari e mandati definiti per le istituzioni coinvolte.

Nel frattempo, le Linee Guida Triennali sono uno strumento utile per identificare settori, aree geografiche, allocazioni e strumenti; tuttavia, esse non prevedono la gestione per risultati. Anche il Tavolo Interistituzionale viene valutato positivamente per la sua capacità di coinvolgere in un meccanismo di consultazione gli attori chiave della cooperazione. Le raccomandazioni evidenziano pertanto la necessità che l'Italia elabori una visione strategica formale di medio termine, orientata sui risultati e condivisa; mantenga la focalizzazione geografica e stabilisca le modalità per concentrare gli aiuti nei settori in cui gode di vantaggi comparati che corrispondono alle priorità dei Paesi partner; attui il mainstreaming dell'uguaglianza di genere e delle tematiche ambientali nelle attività di cooperazione, anche attraverso la formazione rivolta allo staff ed ai Paesi partner.

**3) VOLUME DELLE RISORSE ED ALLOCAZIONI.**

Dal 2008 al 2012 l'APS netto dell'Italia è andato notevolmente contraendosi passando da 4,86 miliardi di dollari USA (0,22% del RNL: ottavo contribuente in cifre assolute fra i paesi DAC) a 2,74 miliardi di dollari USA (0,14%: dodicesimo contribuente). Al momento, il nostro Paese ha il più basso rapporto APS/RNL, insieme alla Grecia, di tutti i membri del DAC (si veda anche il "Development Cooperation Report 2013: Ending Poverty" dell'OCSE). Il 77,6% dell'APS lordo dell'Italia riguarda il canale multilaterale; la gran parte di tali risorse sono gestite dal Ministero dell'Economia e Finanze (banche di sviluppo multilaterali, ecc.), mentre la percentuale gestita direttamente dal MAE è limitata (15% nel 2011-2012). Il "Rapporto Parte I" evidenzia come, nonostante tali percentuali, l'Italia non si sia dotata di una strategia multilaterale complessiva. Allo stesso tempo, viene dato merito alla DGCS per aver adottato le Linee Guida sulla Cooperazione Multilaterale. Viene inoltre apprezzata l'ulteriore riduzione del numero dei paesi prioritari da 24 a 20. Le raccomandazioni sono pertanto: attuare l'impegno avviato dal Governo nel 2013, e contenuto nel DEF, di progressivi aumenti degli stanziamenti; gestire con cautela la chiusura delle attività di cooperazione con i paesi non più prioritari; concentrare le risorse su un numero limitato di partner multilaterali.

**4) ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO.**

Viene evidenziato che l'attuale normativa e le procedure amministrative rendono difficile una programmazione e gestione efficace dell'aiuto. Allo stesso tempo, viene riconosciuto al Ministero degli Affari Esteri ed alla DGCS il merito di aver introdotto nuove regole e procedure che potranno avere un impatto positivo sul programma di cooperazione (valutazione della performance, gestione del rischio, comunicazione). Resta ampia la possibilità di delegare maggiore autonomia ai direttori in loco e facilitare lo scambio di esperienze e conoscenze tra gli uffici a Roma e quelli in loco.

Anche per gli Stati Fragili l'Italia potrebbe stabilire strategie di lungo termine e programmi. L'auspicata assunzione di 25 nuovi esperti viene vista come un tentativo di far fronte alla scarsità di risorse umane; in tale campo viene raccomandato di elaborare un piano risorse umane in cui vi sia corrispondenza tra le esigenze in termini di personale e gli obiettivi generali della DGCS ed una politica delle risorse umane per il personale locale.

Ampio spazio viene dedicato al tema della riforma, ed in particolare alla prevista istituzione di una Agenzia. Essa viene considerata necessaria; allo stesso tempo, viene raccomandato all'Italia di pervenire ad un assetto istituzionale che mantenga equilibrio e coordinamento tra politica ed aspetti operativi, assicuri che vi sia connessione tra programmazione ed expertise, abbia bassi costi di transazione e non conduca alla frammentazione istituzionale.

#### 5) ATTUAZIONE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E PARTENARIATI.

Vengono riconosciuti i passi avanti compiuti in linea con le raccomandazioni del 2009. In materia di slegamento degli aiuti, viene raccomandato all'Italia di continuare i progressi intrapresi e di stabilire un programma sui futuri slegamenti secondo gli impegni assunti a Busan. Le programmazioni-paese STREAM (acronimo per sinteticità, trasparenza, realizzabilità, esaustività, armonizzazione e misurabilità) vengono considerate un utile strumento per migliorare la prevedibilità dei futuri flussi e la coesione sul terreno della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, viene raccomandato di rafforzarli con analisi appropriate, stime sui futuri flussi di aiuto e l'inclusione di tutti i finanziamenti ufficiali. L'introduzione nel 2013 di un marker per valutare ex ante come i principi dell'efficacia dell'aiuto sono applicati viene considerata uno sviluppo positivo. Allo stesso tempo, ne viene raccomandato un attento monitoraggio. In tema di partenariati, viene menzionata la partecipazione dell'Italia ai trust fund per la ricostruzione della Siria e l'accordo di cooperazione delegata con l'UE del 2012; viene suggerito di adottare un approccio più strategico nei confronti della società civile e di definire con accordi quadro le modalità di coinvolgimento della società civile italiana e dei Paesi partner.

#### 6) RISULTATI ED ASSUNZIONE DELLE RESPONSABILITÀ (“ACCOUNTABILITY”).

Sebbene le suddette programmazioni-paese STREAM (a livello paese) ed il marker di efficacia (a livello progetto) siano dei meccanismi orientati ai risultati, viene raccomandato alla Cooperazione italiana di inserire nei programmi e relativi bilanci la valutazione dei risultati attesi utilizzando il più possibile i dati del paese beneficiario. Viene raccomandato inoltre di adottare un piano di valutazione pluriennale basato su criteri chiari (al contempo viene presa nota che un simile piano è stato di recente adottato dalla DGCS). Ampio spazio, anche nel dibattito in seno al Comitato, è stato dato all'importanza della comunicazione dei risultati e della sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle tematiche della cooperazione allo sviluppo. Si segnala al riguardo, in particolare, la posizione espressa dal Presidente durante la riunione e sostenuta da vari delegati: l'opportunità di ampliare il dibattito sulla cooperazione allo sviluppo dal tema della solidarietà agli aspetti di promozione degli investimenti, del commercio, della pace, della stabilità, della sicurezza, dell'immigrazione clandestina, della lotta al traffico di esseri umani, al traffico di droga, ecc. e la necessità di elaborare una “narrativa” sul valore strategico ed economico della cooperazione allo sviluppo quale strumento di politica estera.

#### 7) AIUTO UMANITARIO.

Vi sono vari aspetti positivi rilevati dal rapporto: tra questi, l'apprezzamento ed il rispetto che riscuote il nostro paese per l'efficacia degli interventi, l'adozione di Linee Guida per l'Aiuto Umanitario, un miglioramento della questione della partecipazione del personale militare alle attività di assistenza (rilevata nella precedente Peer Review). Viene raccomandato all'Italia, anche in ragione della limitatezza dei fondi allocati, di stabilire quali sono i suoi specifici vantaggi comparati nell'assistenza umanitaria e su tale base di definire i criteri per le future allocazioni di fondi. Infine, si raccomanda all'Italia di migliorare la prevedibilità e la flessibilità dei finanziamenti destinati alle ONG.

Quanto alla missione sul terreno svoltasi in Albania - in relazione alla quale non sono previste specifiche raccomandazioni - dalla presentazione dei risultati illustrata dal Segretariato nel corso della



riunione del DAC, emerge una valutazione complessivamente positiva in cui l'Italia si dimostra partner storico, pronto a reagire al cambiamento delle circostanze e vicino agli attori locali. Tra i suggerimenti vanno menzionati: la possibilità di semplificare le procedure ed aumentare "l'*institutional learning*"; i vantaggi che comporterebbe una maggiore concentrazione settoriale.

Il 5 maggio del 2014 il Rapporto Peer Review dell'OCSE-DAC è stato presentato alla Camera dei Deputati presso la Nuova Aula dei Gruppi parlamentari.

Ha aperto i lavori la Vice Presidente della Camera dei Deputati, Marina Sereni, a cui sono seguiti l'intervento del Vice Ministro degli Affari Esteri, Lapo Pistelli, la presentazione del Rapporto Peer Review 2014 da parte del Presidente dell'Ocse-Dac, Erik Solheim, un dibattito con interventi dei partecipanti e le conclusioni.

### 3. LE POLITICHE ITALIANE DI COOPERAZIONE IN AMBITO UE E IL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA.



L'anno appena trascorso ha assunto una notevole importanza in ragione delle attività legate alla **Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea (UE)**. Nell'ambito dell'azione esterna dell'UE, le politiche di sviluppo hanno particolare rilievo in considerazione della loro portata globale. L'Italia si è quindi posta - nell'ambito della sua Presidenza di turno - degli obiettivi ambiziosi con riferimento ai temi dello sviluppo, che sono stati brillantemente raggiunti. Nel programma di Presidenza sullo sviluppo sono state individuate quattro priorità: la definizione di una posizione comune sull'Agenda post-2015; la valorizzazione del nesso tra migrazione e sviluppo; il rafforzamento del ruolo del settore privato; la riaffermazione della priorità della sicurezza alimentare e

nutrizionale.

Sin dal principio, la Presidenza italiana si è attivata per raggiungere tali obiettivi. Nel mese di luglio si è tenuta a Firenze la riunione informale dei Ministri dello sviluppo UE, presieduta dal VM Pistelli. L'appuntamento ha impresso una spinta fondamentale per quanto riguarda l'elaborazione di una posizione comune dell'UE per l'Agenda post 2015, consentendo di giungere all'accordo politico per adottare Conclusioni del Consiglio su tale tema. Durante la medesima riunione si è discusso anche di migrazione e sviluppo e si è tenuto un importante evento sul settore privato, che ha visto la partecipazione di numerosi attori del mondo della cooperazione nazionale e internazionale ed ha favorito l'apertura di un dialogo con la società civile sul tema.

Le attività del semestre di Presidenza hanno visto il loro momento conclusivo nel CAE-Sviluppo il 12 dicembre del 2014, con l'approvazione di ben quattro Conclusioni consiliari. Il 16 dicembre dello stesso anno, il Consiglio Affari Generali ha approvato la quinta Conclusione sull'Agenda post-2015. Grazie ad un costante lavoro sia a Bruxelles che a Roma, è stato cioè possibile adottare specifiche Conclusioni su ogni punto individuato come prioritario dalla Presidenza.

Le Conclusioni sull'Agenda post-2015 devono essere considerate come un risultato di grande rilievo, in quanto hanno permesso di raggiungere una posizione comune dell'UE in vista del negoziato che si terrà a New York nel corso del 2015. Tali Conclusioni hanno il merito di fissare i principi a cui l'UE non sarà disposta a rinunciare nell'elaborazione dei *Sustainable Development Goals*, quali il loro carattere trasformativo, universale e misurabile, lasciando tuttavia flessibilità sui dettagli, in vista del negoziato con la *membership* ONU, ed innanzitutto con i Paesi del G77. Inoltre, vengono ampiamente valorizzate le tematiche legate allo stato di diritto e alla buona *governance*, che rappresentano uno degli elementi innovativi più qualificanti del futuro paradigma dello sviluppo.

Il CAE Sviluppo ha inoltre discusso per la prima volta il nesso tra migrazione e sviluppo, dando avvio ad un processo che proseguirà il prossimo anno con la pubblicazione di una Comunicazione ad hoc da parte della Commissione. Le Conclusioni approvate sottolineano la volontà dell'UE di veder riconosciuta l'importanza delle migrazioni nell'Agenda post-2015.

La Presidenza ha poi favorito l'adozione di Conclusioni sul ruolo del settore privato. Esse, partendo da quelle di carattere generale dello scorso giugno, riaffermano in maniera più chiara l'impegno a rispettare i principi enunciati sul settore privato nella recente Comunicazione della Commissione.

La Presidenza è stata infine impegnata anche su un tema tradizionalmente al centro delle politiche di cooperazione nazionali: la nutrizione. Durante il semestre, con la pubblicazione del *nutrition action plan*, la Commissione e il Consiglio hanno confermato l'obiettivo di ridurre di 7 milioni entro il 2025 i bambini affetti da rachitismo. Si è quindi creato un collegamento tra l'Anno Europeo per lo sviluppo 2015 e Expo Milano, enfatizzando l'importanza della sicurezza alimentare e nutrizionale.

Per quanto riguarda la coerenza dell'azione esterna dell'UE e degli Stati Membri, la presidenza è stata impegnata nel promuovere il processo di *joint programming*.

Inoltre, nel corso di tutto il semestre europeo, sono stati promossi ed organizzati una serie di eventi a cura della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, in collaborazione con la società civile, il settore privato e le Università. Si sono infine tenuti numerosi seminari e conferenze in stretto raccordo con importanti organizzazioni internazionali, in particolare con IDLO, OIM, FAO.

Nel corso del 2014, l'Italia si è riconfermata il terzo contribuente al bilancio UE in materia di sviluppo ed il quarto contribuente all'XI Fondo Europeo di Sviluppo-FES. In tale contesto, il contributo italiano è stato determinante tanto nella fase "ascendente" di definizione delle strategie, *policies* e attività di programmazione dell'UE, quanto nella fase "discendente", relativa alla promozione della partecipazione di attori italiani all'esecuzione di programmi di cooperazione UE.

Per quanto riguarda la fase "ascendente", da un punto di vista finanziario il 2014 è stato caratterizzato dall'entrata in vigore (1° gennaio 2014) dei sette nuovi Regolamenti previsti dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e dell'XI FES. In materia di politiche di sviluppo, particolare significato assumono i due Regolamenti istitutivi dello *European Neighborhood Instrument* (ENI) e del *Development Cooperation Instrument* (DCI), ovvero due strumenti geografici finalizzati al finanziamento di attività di cooperazione nei Paesi del Vicinato e negli altri Paesi terzi in via di sviluppo.

In particolare, per ciò che concerne il DCI (la cui prevista dotazione finanziaria per il settennio è di 19,66 miliardi di Euro), l'Italia ha contribuito alla graduale affermazione dell'approccio "multi-criteri" fondato su una considerazione più ampia e complessa dei criteri di eleggibilità (quindi non solo macroeconomici) di uno strumento che persegue prima di ogni altro l'obiettivo dell'eliminazione della povertà. Ciò ha permesso di confermare tra gli eleggibili tutti i paesi prioritari della Cooperazione italiana ai sensi delle ultime Linee Guida, ivi compresa Cuba, al centro di un difficile dibattito con gli altri Stati membri.

Nel corso del 2014, sono stati approvati dal Comitato di Gestione i 28 Programmi Indicativi Multiannuali (MIP) a favore dei Paesi partner (17 in Asia, 10 in America Latina ed il Sudafrica, unico Paese africano beneficiario dello Strumento DCI).

Sempre nell'ambito del DCI, l'Italia ha inoltre sostenuto la creazione del nuovo Programma Pan Africano (con una dotazione di 845 milioni di Euro) per il valore aggiunto che potrebbe avere nell'affrontare in modo integrato sfide interregionali, 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). Nel corso del 2014 sono stati stanziati 415 milioni di euro per il Programma Indicativo Pluriennale 2014-2017. Tale programma è strutturato intorno a cinque settori strategici: pace e sicurezza; democrazia, buon governo e diritti umani; sviluppo umano; sviluppo e crescita sostenibili e inclusivi ed integrazione regionale; questioni globali e trasversali.

L'XI Fondo Europeo di Sviluppo (2014-2020), strumento di cooperazione con i Paesi ACP, permane ad oggi 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 nel 2013 un Accordo interno (sostanzialmente un trattato internazionale) del valore di 30.506 milioni di euro per istituire l'undicesimo FES. L'Italia rimane il quarto contribuente al fondo con una chiave di contribuzione pari al 12,5 per cento del totale e dovrà contribuire al suo finanziamento con uno stanziamento di Euro 3.822.429.255 nell'arco di sette anni. L'Accordo interno è entrato in vigore



all'inizio del 2015; per il 2014, il Consiglio dell'UE ha approvato delle misure transitorie che hanno consentito l'applicazione in via provvisoria di alcune disposizioni dell'Accordo, a partire da quelle che costituiscono la base giuridica per i Regolamenti finanziario e di attuazione. Nel quadro di quest'ultimo, in particolare, è stata prevista l'esistenza della cd. *bridging facility* nella quale sono state fatte convogliare le rimanenze dei precedenti FES (IX e X) quale base delle decisioni di allocazione per il 2014. Nel corso

dell'anno il Comitato di Gestione del FES ha approvato 57 Programmi Indicativi Nazionali per il 2014-2020 (di cui 33 per l'Africa Subsahariana, 14 per i Caraibi e 10 per il Pacifico) con scelta dei settori prioritari di intervento in ottemperanza all'Agenda for Change e alla Programmazione Congiunta. I settori selezionati per la programmazione sono stati: protezione sociale (sanità, istruzione e lavoro) e *good governance*, integrazione regionale e settore privato, agricoltura ed energia sostenibile.

Passando poi alla fase **“discendente”** di attuazione delle politiche di sviluppo, l'azione italiana 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” in cui l'esercizio è stato avviato nel 2012), ed è altresì attivamente coinvolta allo stato attuale in Ghana, Kenya, Senegal, Bolivia, El Salvador, Guatemala e Palestina, Paesi dove la presenza delle UTL e/o di importanti programmi di cooperazione bilaterale potrà permettere di giocare un ruolo attivo all'interno del coordinamento UE.

L'accreditamento alla gestione di programmi UE, già ottenuto nel 2012, ha consentito 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 2014 ha preso avvio un programma sanitario nell'est del Sudan di durata triennale per un valore complessivo di 12,8 milioni di euro, ed è stato assegnato alla Cooperazione italiana un secondo importante programma UE 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 aggiunge un cofinanziamento della DGCS di circa 10 milioni di euro. La Commissione ha pertanto riconosciuto anche 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 infine 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*.

#### **4. I CANALI D'INTERVENTO TRAMITE CUI SI REALIZZA L'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE**

##### **4.1) IL CANALE MULTILATERALE**

Il canale multilaterale costituisce uno strumento essenziale nel perseguimento delle linee fondamentali della cooperazione allo sviluppo. Il sistema ONU, in particolare, rappresenta un foro privilegiato della Comunità internazionale per l'elaborazione delle politiche internazionali in favore dello sviluppo delle aree meno avanzate del pianeta e per il coordinamento degli interventi realizzati in attuazione di tali politiche. Il nuovo scenario globale dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo rende peraltro evidente l'importanza dell'azione multilaterale per il raggiungimento di un alto livello di specializzazione tecnica.

Il sostegno finanziario assicurato dall'Italia agli Organismi multilaterali si colloca nel contesto degli obiettivi e delle strategie definiti dalla Comunità internazionale nel quadro delle principali Conferenze internazionali organizzate dalle Nazioni Unite e dei *“Millennium Development Goals”*, fissati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2000.