



Rapporto Peer Review dell'OCSE-DAC sulla cooperazione allo sviluppo dell'Italia



Comitato di Aiuto allo Sviluppo: consentire uno sviluppo efficace

Rapporto Peer Review dell'OCSE-DAC sulla cooperazione allo sviluppo dell'Italia

2014

Il presente documento è diffuso sotto la responsabilità del Segretariato Generale dell'OCSE. Le opinioni qui espresse e le argomentazioni utilizzate non riflettono necessariamente i punti di vista ufficiali dei Paesi membri dell'OCSE.

Il presente documento e qualsiasi mappa in esso contenuta sono senza pregiudizio dello statuto di qualsiasi territorio o della sovranità sul suddetto territorio, della delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e del nome di qualsiasi territorio, città o zona.

Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:

OECD (2015), *Rapporto Peer Review dell'OCSE-DAC sulla cooperazione allo sviluppo dell'Italia*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226845-it>

ISBN 978-92-64-22684-5 (PDF)

I dati per Israele sono forniti dalle competenti Autorità israeliane e sotto la loro responsabilità. L'uso di tali dati dall'OCSE è senza pregiudizio dello statuto delle Altire del Golan, di Gerusalemme Est e degli insediamenti israeliani in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

Titoli originali: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2014

La traduzione è stata curata dalla Sezione linguistica italiana dell'OCSE.

Gli errata corrige delle pubblicazioni OCSE possono essere consultati sul sito:
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2015

Siete autorizzati a copiare, scaricare o stampare i contenuti OCSE per uso personale. Siete altresì autorizzati a usare estratti delle pubblicazioni, banche dati e prodotti multimediali dell'OCSE nei vostri documenti per presentazioni, blog, siti web e materiale didattico, a condizione che l'OCSE sia adeguatamente menzionata come fonte e detentrica del copyright. Tutte le richieste di pubblicazione per uso pubblico o commerciale e i diritti di traduzione devono essere trasmesse a rights@oecd.org. Le richieste di riproduzione di parte del materiale per uso pubblico o commerciale devono essere indirizzate direttamente al Copyright Clearance Center (CCC) all'indirizzo info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

L'esercizio della Peer Review

Il Comitato d' Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'OCSE svolge un esame periodico degli sforzi compiuti in materia di Cooperazione allo Sviluppo dai singoli Paesi membri DAC. Le politiche e i programmi di ciascun Paese membro sono esaminati con spirito critico approssimativamente ogni quattro o cinque anni. Cinque Paesi membri sono esaminati annualmente. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo dell'OCSE fornisce supporto analitico, sviluppa e gestisce un'attenta consultazione con il DAC, la metodologia e il quadro analitico (Guida di Riferimento) nel cui ambito sono realizzate le varie edizioni della *Peer Review*.

Gli obiettivi della *Peer Review* DAC sono il miglioramento della qualità e dell'efficacia delle politiche e dei sistemi di cooperazione allo sviluppo, nonché la promozione di partenariati di sviluppo validi per assicurare un impatto più pregnante sulla riduzione della povertà e sullo sviluppo sostenibile nei Paesi in via di sviluppo. La *Peer Review* DAC valuta le prestazioni di un determinato Paese membro (non soltanto quelle della sua Agenzia di Cooperazione allo Sviluppo) e ne esamina sia le politiche sia la relativa attuazione, partendo da una prospettiva integrata – a livello di sistema – della Cooperazione allo Sviluppo, nonché delle attività di assistenza umanitaria erogate dal Paese membro in esame.

La *Peer Review* è predisposta da un team composto da rappresentanti del Segretariato che operano unitamente a funzionari provenienti da due Paesi membri del DAC designati come “esaminatori”. Il Paese in esame fornisce una relazione da cui si evincono i principali sviluppi attuati nell'ambito delle proprie politiche e dei propri programmi. Successivamente il Segretariato e gli esaminatori si recano nella capitale del Paese donatore al fine di intervistare funzionari, parlamentari, rappresentanti della società civile e delle ONG, e acquisire, così, in maniera diretta, una panoramica dei temi di attualità su cui vertono gli sforzi di cooperazione allo sviluppo del membro in questione. Visite “sul campo” consentono di valutare in quale maniera i membri stiano attuando le principali politiche DAC e si stiano attenendo ai relativi principi e raccomandazioni, e di esaminare i progressi compiuti nei Paesi beneficiari, con particolare attenzione a temi quali la riduzione della povertà, la sostenibilità, la parità di genere, altri aspetti dello sviluppo partecipativo e del coordinamento degli aiuti a livello locale. Nel corso di tali visite, il team incontra i rappresentanti dell'amministrazione del Paese partner, i parlamentari, la società civile e gli altri attori delle attività di cooperazione allo sviluppo.

Il Segretariato predispone quindi una bozza di relazione sulla Cooperazione allo Sviluppo del Paese membro interessato, che costituisce la base per la sessione dell'esame del DAC presso l'OCSE. In occasione di tale incontro, alti funzionari dello Stato in esame rispondono alle domande formulate dal Segretariato di concerto gli esaminatori.

La presente *Peer Review* racchiude i risultati principali e le raccomandazioni del Comitato di Aiuto allo Sviluppo e il Rapporto del Segretariato. E' stata redatta in data 26 marzo 2014, con esaminatori provenienti da Spagna e Svezia per la *Peer Review* Italia.

Indice

Abbreviazioni e acronimi	7
Aiuti italiani – Panoramica	9
Il Contesto della Peer Review Italia	11
DAC – Risultati principali e raccomandazioni	13
Rapporto	21
Capitolo 1: Italia: Verso uno sforzo di sviluppo globale	23
I temi dello sviluppo globale	23
Coerenza delle politiche per lo sviluppo	24
L'impegno nei Paesi partner: un approccio governativo coordinato a livello di Paese partner	28
I finanziamenti per lo sviluppo	28
Capitolo 2: Italia: Visione e politiche della Cooperazione allo Sviluppo	33
Politiche, strategie e impegni	33
Il processo decisionale	35
Il focus politico	37
Capitolo 3: Italia: Stanziamenti per l'assistenza allo sviluppo ufficiale	43
Volume complessivo dell'APS	43
APS: stanziamenti bilaterali	47
APS: Il canale multilaterale	50
Capitolo 4: Gestione della cooperazione italiana allo sviluppo	55
Sistema istituzionale	55
Innovazione e modifiche nell'organizzazione del sistema	57
Risorse umane	60
Capitolo 5: Attuazione e partnership delle azioni per la cooperazione allo sviluppo	65
Processi di bilancio e di programmazione	65
Partnership	70
Paesi fragili	73
Capitolo 6: Risultati e accountability della cooperazione italiana allo sviluppo	77
Sistema di gestione basata sui risultati	77
Sistema di valutazione	79
Processo di apprendimento	80
Comunicazione, accountability e sensibilizzazione del pubblico in materia di sviluppo	82
Capitolo 7: L'assistenza umanitaria italiana	87
Quadro strategico	87
Formulazione efficace dei programmi	89
Efficacia dell'attuazione, delle partnership e degli strumenti nell'ambito dell'azione umanitaria	91
Un'organizzazione che raggiunge i suoi obiettivi	93
Risultati apprendimento e accountability	94

Allegato A: Progressi compiuti e recepimento delle raccomandazioni della Peer Review del DAC 2009	99
Allegato B: Statistiche dell'OCSE sull'aiuto pubblico allo sviluppo	105
Allegato C: Visita sul campo in Albania	113
Allegato D: Strutture istituzionali e organizzative	123

Tabelle

Tabella B.1 Flussi finanziari totali	105
Tabella B.2 APS per impiego principale	106
Tabella B.3 APS bilaterale per regione e per gruppo di reddito	107
Tabella B.4 Principali beneficiari dell'APS bilaterale	108
Tabella B.5 APS bilaterale per impiego	109
Tabella B.6 APS per Paese	110

Figure

Figura 0.1 Italia: attuazione delle Raccomandazioni della Peer Review 2009	9
Figura 0.2 Principali eventi incidenti sulla Cooperazione allo Sviluppo, 2010-2013	11
Figura 2.1 Italia: criteri principali adoperati per la selezione di Paesi partner prioritari, 2013	37
Figura 3.1 APS netto dell'Italia	43
Figura 3.2 APS italiano per dipartimento governativo, 2011-2012	45
Figura 3.3 Italia: composizione del programma di aiuti bilaterali (2011)	48
Figura 3.4 Italia: i 24 Paesi partner prioritari e i primi 20 beneficiari dell'APS (2011-2012)	49
Figura 3.5 Contributi italiani alle spese generali ("core") e contributi finalizzati ("non core") erogati alle agenzie multilaterali, 2011 (USD/Milioni)	51
Figura 6.1 L'opinione degli italiani sul futuro dell'aiuto allo sviluppo	83
Figura 7.1 Obiettivi d'input per la nuova politica umanitaria italiana	89
Figura A.1 Recepimento delle raccomandazioni della Peer Review del 2009 da parte dell'Italia	103
Figura B.1 APS netto versato dai Paesi DAC nel 2012	111
Figura C.1 Ripartizione degli stanziamenti in Albania 2013 per settore	118
Figura D.1 Organigramma della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo	123

Riquadri

Riquadro 1.1. Le politiche italiane sull'immigrazione albanese	27
Riquadro 3.1 Forti legami con le istituzioni multilaterali con sede in Italia	52
Riquadro 4.1 L'Unità Tecnica Centrale della DGCS	57
Riquadro 4.2 Le risorse umane della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS)	61
Riquadro 5.1 Il marker di efficacia degli aiuti introdotto dall'Italia	67
Riquadro C.1 Meccanismi di coordinamento dei Paesi donatori in Albania	113
Riquadro C.2 Migrazione: un campo in cui sarebbe necessario adottare un approccio sistemico e integrato allo sviluppo	116

Abbreviazioni e Acronimi

AIDS	<i>Acquired Immuno-Deficiency Syndrome (Sindrome da immunodeficienza acquisita)</i>	GAVI	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunizations (attualmente GAVI Alliance)</i>
ART	<i>Articulation of Territorial and Thematic Networks of Cooperation for Human Development (ART Global Initiative)</i>	PIL	<i>Prodotto Interno Lordo</i>
CAP	<i>Consolidated Appeal Process</i>	GHD	<i>Good Humanitarian Donorship</i>
CERF	<i>Central Emergency Response Fund (OCHA)</i>	RNL	<i>Reddito Nazionale Lordo</i>
GeSPI	<i>Centro Studi di Politica Internazionale</i>	GPFI	<i>Global Partnership for Financial Inclusion</i>
CIMIC	<i>Civil-Military Co-ordination</i>	HIPC	<i>Highly Indebted Poor Countries (HIPC)</i>
CIPE	<i>Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica</i>	HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus Virus dell'immunodeficienza umana</i>
COHAFA	<i>Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid</i>	IATI	<i>International Aid Transparency Initiative</i>
CPA	<i>Country Programmable Aid</i>	IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
OSC	<i>Organizzazione della Società Civile</i>	IFFIm	<i>International Finance Facility for Immunization</i>
UTC	<i>Unità Tecnica Centrale</i>	IFI	<i>Istituti Finanziari Internazionali</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>	IITDC	<i>Inter-Institutional Table for Development Co-operation</i>
DEReC	<i>DAC Evaluation Resource Centre</i>	IOM	<i>International Organization for Migration</i>
DGCS	<i>Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo</i>	PMS	<i>Paesi Meno Sviluppatisi</i>
DRR	<i>Disaster Risk Reduction</i>	MATTM	<i>Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare</i>
DSDC	<i>Department of Strategy and Donor Co-ordination (Albania)</i>	MDGs	<i>Millennium Development Goals</i>
DTS	<i>Donor Technical Secretariat (Albania)</i>	MEF	<i>Ministero dell'Economia e delle Finanze</i>
CE	<i>Commissione Europea</i>	MAE	<i>Ministero degli Affari Esteri</i>
ECHO	<i>European Commission Humanitarian Aid Office</i>	MIC	<i>Centro Informazioni e Monitoraggio (UE)</i>
FES	<i>Fondo Europeo di Sviluppo</i>	MICI	<i>Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione</i>
EDRIS	<i>European Emergency and Disaster Response Information System</i>	MPMI	<i>Micro, Piccole e Medie Imprese</i>
ERCC	<i>Emergency Response Coordination Centre</i>	ONG	<i>Organizzazione Non Governativa</i>
UE	<i>Unione Europea</i>	NSDI	<i>National Strategy for Development and Integration (Albania)</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>	OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)</i>
IDE	<i>Investimento Diretto Estero</i>	APS	<i>Aiuto Pubblico allo Sviluppo</i>

PCD	<i>Policy Coherence for Development</i>	UNDESA	<i>United Nations Department of Economic and Social Affairs</i>
PCM	<i>Project Cycle Management</i>	UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation</i>
PPP	Partenariato Pubblico-Privato	UNHCR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees</i>
ROSS	<i>Rehabilitation, Occupation, Services and Development</i>	UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
SIMEST	Società Italiana per le Imprese all'Estero	UTL	Unità Tecnica Locale
PMI	Piccole e Medie Imprese	WFP	<i>World Food Programme</i>
STREAM	Sintetica, Trasparente, Realistica, Esaustiva, Armonizzata, Misurabile		
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite		

Simboli utilizzati

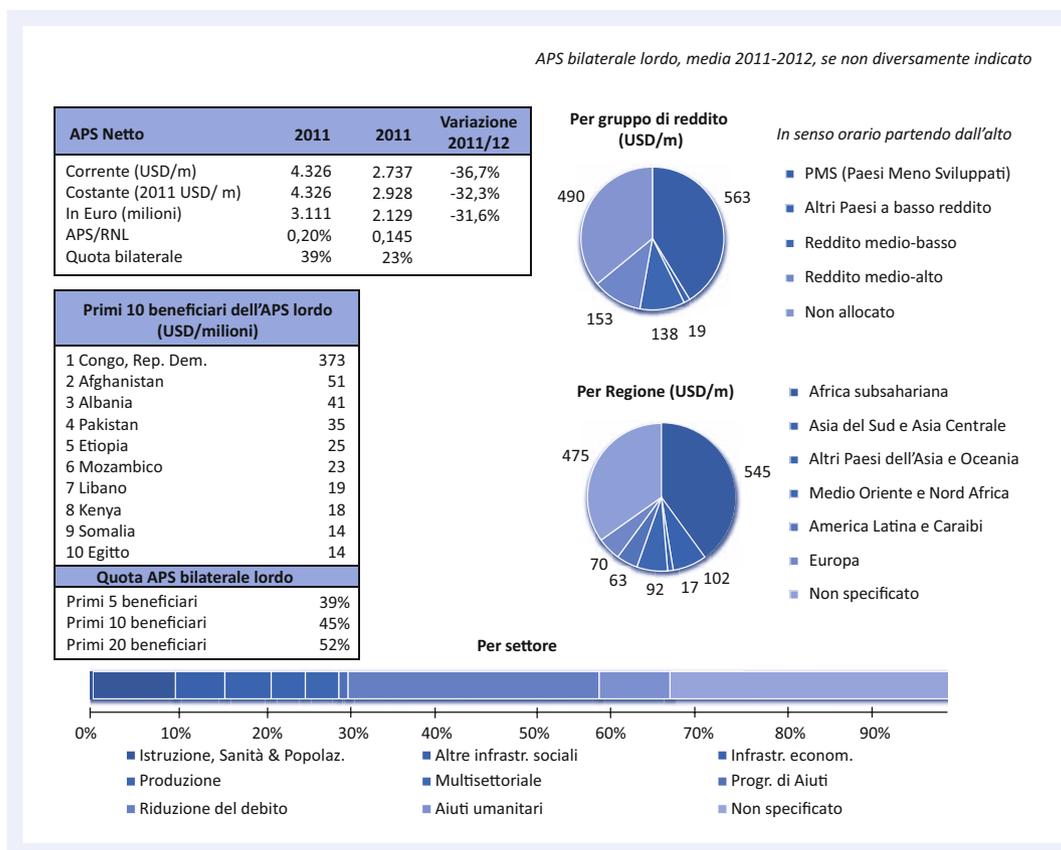
EUR	Euro
USD	Dollari statunitensi
()	Stima del Segretariato, in toto o in parte (Nil)
0,0	Trascurabile
..	Non disponibile
...	Non disponibile separatamente, ma incluso nel totale
n.a.	Non applicabile

Piccole discrepanze nelle cifre totali sono riconducibili all'arrotondamento

Tasso di cambio medio annuo: 1 USD = EUR

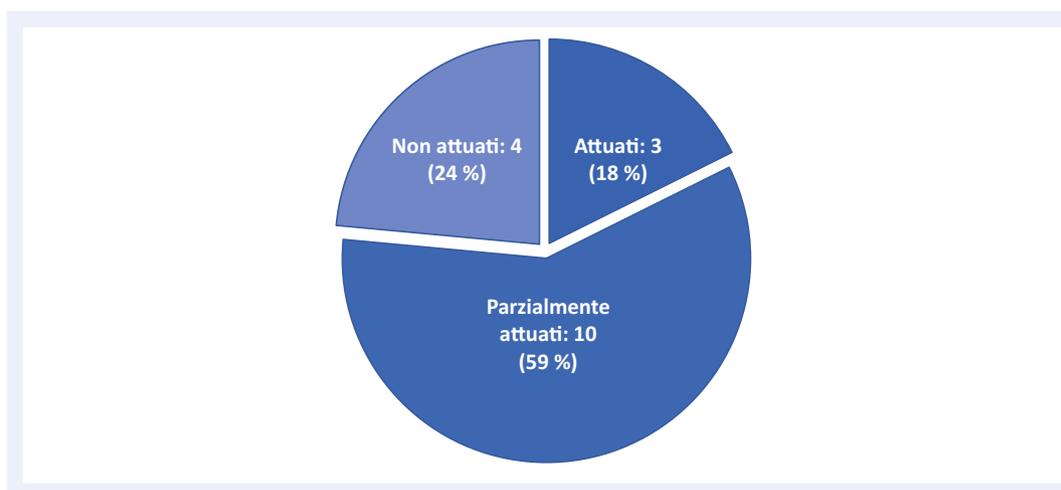
2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,7305	0,6933	0,7181	0,755	0,7192	0,778

Italia – Panoramica degli aiuti



Fonte: OECD - DAC ; www.oecd.org/dac/stats

Figura 0.1 Italia: attuazione delle Raccomandazioni della Peer Review 2009



Il contesto della Peer Review Italia

Il contesto economico e politico

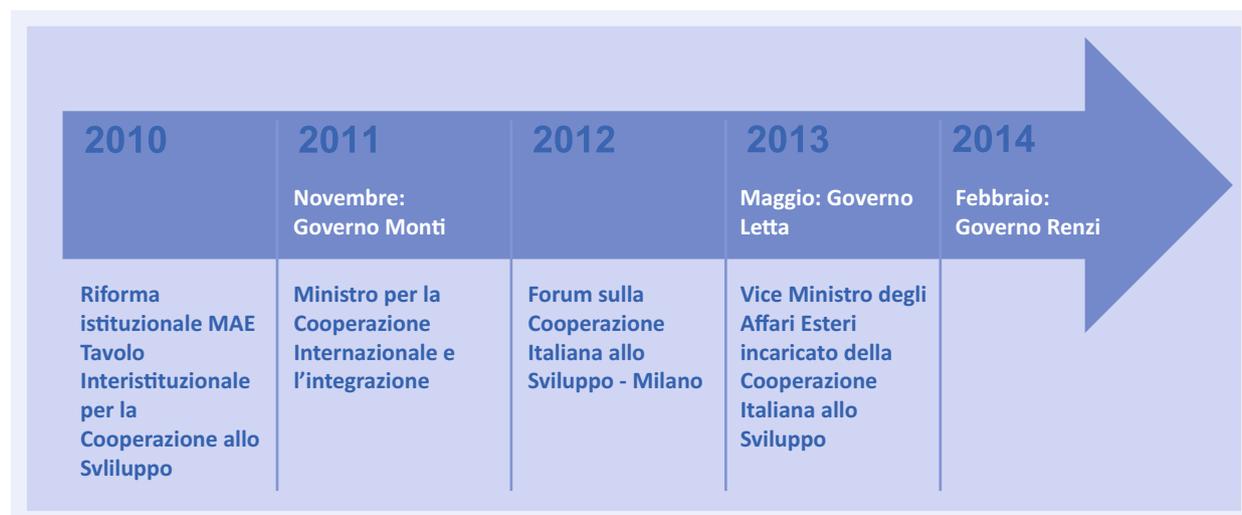
Con una popolazione di 61 milioni d'abitanti, nel 2012 l'Italia si è classificata al nono posto tra le principali economie mondiali in termini di Prodotto Interno Lordo (PIL) nominale. E' membro di numerosi organismi internazionali, tra cui il G8 e il G20, e dell'Unione Europea (UE).

Negli ultimi dieci anni il PIL pro capite reale dell'Italia ha registrato una debole crescita. Da lungo tempo l'Italia sperimenta altresì difficoltà finanziarie e, più recentemente, ha registrato un declino dei livelli di reddito reale. Per uscire dalla recessione, l'Italia ha intrapreso una strategia di ampio respiro per ripristinare la sostenibilità di bilancio e incrementare la crescita nel lungo termine. Tuttavia, il rapporto tra debito pubblico e PIL è pressoché pari al 130% e l'Italia ha fatto della riduzione del debito pubblico la propria priorità assoluta a livello di bilancio. In linea con le raccomandazioni dell'Unione Europea e del Fondo Monetario Internazionale (FMI), l'OCSE raccomanda all'Italia di proseguire gli sforzi volti ad arrestare e invertire la tendenza al rialzo del rapporto debito-PIL e concernenti il consolidamento di bilancio e il controllo della spesa (OECD, 2013).

Negli ultimi quattro anni l'Italia ha vissuto una serie di cambiamenti politici che hanno inciso sulle sue istituzioni nazionali preposte alla Cooperazione allo Sviluppo. Il governo di coalizione di centro-destra guidato dal 2008 dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ha intrapreso, nel 2010, una riforma della pubblica amministrazione che ha coinvolto il Ministero degli Affari Esteri (MAE). Dimessosi nel novembre 2011, al Governo Berlusconi è succeduto un nuovo governo guidato dal Presidente Mario Monti, che ha introdotto misure di austerità di emergenza in risposta all'aggravamento delle condizioni economiche del Paese, e tagli di bilancio supplementari sono stati imposti in seno all'intera pubblica amministrazione.

Il Governo Monti ha istituito la carica di Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione all'interno del Gabinetto del Presidente del Consiglio, dando così nuovo slancio alla Cooperazione allo Sviluppo, come testimoniato dal popolare forum sulla cooperazione allo sviluppo italiana tenutosi a Milano nel 2012. A seguito delle elezioni del febbraio 2013, si è costituito un nuovo governo di coalizione guidato dal Presidente del Consiglio Enrico Letta. Il Presidente Letta ha assegnato il portafoglio per la Cooperazione allo Sviluppo al Vice Ministro degli Affari Esteri. Un nuovo governo guidato da Matteo Renzi si è insediato nel febbraio 2014.

Figura 0.2 Principali eventi sulla Cooperazione allo Sviluppo, 2010-2013



Fonte: Informazioni fornite al team Peer Review in occasione della visita presso le unità centrali

DAC – Risultati Principali e Raccomandazioni

1

Verso uno sforzo globale dell'Italia a sostegno dello sviluppo



Indicatore: Il Paese membro attua un approccio strategico globale allo sviluppo e al finanziamento dello sviluppo al di là degli aiuti. Ciò si riflette nelle politiche di portata generale, nel coordinamento in seno alla pubblica amministrazione e nelle attività realizzate

Risultati Principali

L'Italia contribuisce allo sviluppo globale e considera particolarmente rilevante il ruolo svolto in seno alle Nazioni Unite (ONU) al fine di promuovere un efficace sistema globale di cui possano beneficiare tutti i Paesi. L'Italia è degna di encomio per l'impegno attivo comprovato in favore dei settori della salute/sanità e della sicurezza alimentare, anche negli ambiti G8 e G20. L'adozione di un approccio formale volto ai processi e ai rischi pubblici mondiali che hanno ripercussioni sullo sviluppo aiuterebbe l'Italia ad assicurare priorità agli interventi in grado di produrre i migliori risultati, così da affrontare, in maniera coerente, un numero limitato di rischi sia a livello internazionale sia nell'ambito del dialogo che intrattiene con i Paesi partner.

L'Italia ha assunto impegni internazionali in materia di Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (CPS). Tuttavia deve ancora identificare alcune aree chiave in cui poter garantire che le sue politiche siano coerenti e non in conflitto con le aspirazioni e gli sforzi di sviluppo volti ai Paesi in Via di Sviluppo (PVS). Il conseguimento di tale obiettivo richiede un'efficace attività di comunicazione sul concetto di coerenza delle politiche per lo sviluppo rivolta sia a tutte le amministrazioni coinvolte sia al pubblico. ONG, *think tank* e istituti di ricerca italiani sono in grado di raccogliere solide prove concrete per sostenere dialoghi e scambi di opinioni con vari ministeri in materia di coerenza delle politiche.

Al fine di garantire che la coerenza delle politiche al servizio dello sviluppo sia riconosciuta come competenza dei ministeri interessati, l'Italia è incoraggiata a sollevare questioni relative a tale tema attraverso il Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo o il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). L'istituzione del Comitato Interministeriale proposta nel disegno di legge sulla Cooperazione allo Sviluppo costituirebbe una soluzione adeguata. Assegnare un mandato esplicito a tale struttura consentirebbe all'Italia di affrontare efficacemente tali questioni. Il gruppo informale di parlamentari, rappresentanti diversi partiti e interessati alla Cooperazione allo Sviluppo, di recente costituzione, potrebbe facilitare il dialogo sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo in ambito parlamentare.

L'Italia non ha ancora istituito dei meccanismi per il monitoraggio, l'analisi e la rendicontazione in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo. Quando gli accordi istituzionali saranno attuati, sarà più facile definire degli

assi strategici concreti e le relative attività, e altresì formalizzare prassi che consentano di analizzare, valutare e rendicontare i progressi compiuti attuando un programma d'azione volto a favorire tale coerenza.

Nella maggior parte dei Paesi partner, l'Italia si occupa di problemi specifici del singolo Paese e gestisce, in maniera pragmatica, *trade-off* tra priorità concorrenti. L'Italia non dispone di un solido quadro strategico che assicuri la coesione e, come tale, la coerenza dell'approccio adottato da tutte le parti interessate italiane. Il ricorso a strategie al livello dell'intera amministrazione rafforzerebbe il ruolo degli ambasciatori nei *trade-off* tra interessi concorrenti e favorirebbe altresì un maggiore coordinamento a livello nazionale, consentendo così uno sfruttamento più sistematico delle sinergie tra le diverse comunità d'azione.

L'Italia potrebbe massimizzare l'impatto sullo sviluppo applicando un approccio cosiddetto "*whole-of-country*", che includa sia le autorità subnazionali sia gli attori privati italiani, chiarendo loro le "regole d'ingaggio". Si potrebbe, inoltre, fare un uso migliore dell'APS quale catalizzatore di sviluppo guidato dal settore privato, attraverso *joint venture* e altri dispositivi. L'emendamento apportato nel 2013 alla normativa attuale, che mira a promuovere l'uso di tali strumenti, costituisce un incoraggiante passo avanti.

Raccomandazioni

1.1 Al fine di esprimere le proprie preoccupazioni e il sostegno alle soluzioni globali con maggiore efficacia, l'Italia è incoraggiata ad affrontare coerentemente un numero limitato di rischi a livello internazionale e nell'ambito del dialogo con i Paesi partner.

1.2 L'Italia ha ancora bisogno di individuare le aree politiche chiave al fine di concentrare gli sforzi, designare un meccanismo con chiaro mandato in materia di CPS e costruire sistemi di monitoraggio, analisi e retroazione a livello delle politiche.

1.3 Lo sviluppo di strategie comuni all'intera pubblica amministrazione (*whole-of government*) a livello di Paese partner favorirebbe un approccio coordinato in materia di Cooperazione italiana allo Sviluppo e contribuirebbe a creare sinergie tra i vari livelli d'impegno dell'Italia.

2

Visione e politiche dell'Italia in materia di Cooperazione allo Sviluppo



Indicatore: La politica di Cooperazione allo Sviluppo di un membro ruota attorno a orientamenti politici, assi e strategie chiaramente definiti e coerenti con gli impegni internazionali assunti

Risultati Principali

L'Italia ha avviato un processo partecipativo volto a sviluppare una visione comune della Cooperazione italiana allo Sviluppo. Tale visione, tuttavia, non è stata ufficialmente adottata né diffusa. L'adozione di una visione comune consentirebbe di favorire la coesione all'interno del programma di Cooperazione allo Sviluppo e di riscuotere sostegno all'esterno.

La Legge 49/1987, che disciplina il programma di aiuti, non tiene conto dei recenti principi e impegni internazionali ed è pertanto ritenuta obsoleta. All'inizio del 2014, le autorità italiane hanno approvato un disegno di legge volto ad aggiornare il testo, in fase di esame in sede parlamentare. L'aggiornamento della legge consentirebbe all'Italia di disporre di un quadro di medio/lungo termine per le attività di Cooperazione allo Sviluppo, ivi compresi i principi guida e i mandati chiaramente definiti per le istituzioni competenti. In tale contesto, l'esperienza del DAC potrebbe rivelarsi d'aiuto.

Nel frattempo, l'Italia ha elaborato delle Linee Guida triennali volte a definire le priorità del suo programma di aiuto. Esse definiscono le priorità geografiche e settoriali, nonché i volumi e gli strumenti di aiuto gestiti dal Ministero degli Affari Esteri (MAE) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Tali orientamenti, tuttavia, non sono utilizzati come guida per attuare una gestione volta ai risultati.

Attualmente l'Italia ha una reale opportunità di mettere a punto tali sforzi per sviluppare, nell'ambito del suo programma di Cooperazione allo Sviluppo, una visione strategica a medio termine focalizzata sui risultati e in grado di suscitare vasta adesione. A tal fine, l'Italia può contare sul Gruppo di Lavoro del Tavolo Interistituzionale sulla Cooperazione allo Sviluppo (o suo omologo), che riunisce tutti i principali *stakeholder* italiani in un meccanismo permanente di concertazione. Tale visione porterebbe stabilità e chiarezza di indicazioni a tutti gli attori italiani della Cooperazione allo Sviluppo nonché ai relativi partner sul campo.

Il sostegno agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (in particolare il primo obiettivo che mira alla riduzione della povertà) costituisce il filo conduttore del programma di aiuto dell'Italia, che comincia ad adottare, nei Paesi partner, approcci differenziati in base a diversi criteri per la ripartizione degli aiuti e l'attribuzione degli strumenti a seconda del Paese coinvolto. L'approccio è, sì promettente, ma è ancora prematuro pronunciarsi oltre in merito all'applicazione di tali criteri.

Considerate le limitate risorse assegnate agli aiuti bilaterali dell'Italia e alla luce dell'impegno del Paese a rispettare il Codice di Condotta dell'Unione Europea sulla complemen-

tarietà e la ripartizione dei compiti, il programma si rivolge a un numero eccessivo di settori. Nei Paesi partner prioritari, la concentrazione su un numero minore di settori richiede un impegno sostenuto. Le unità locali trarrebbero beneficio dal ricevere indicazioni sull'ordine delle priorità da definirsi sulla base di un'analisi dei settori in cui la Cooperazione allo Sviluppo è maggiormente utile e in cui l'Italia gode di un vantaggio comparato rispetto agli altri donatori coinvolti.

L'Italia è attivamente impegnata in una serie di Paesi fragili; tuttavia non dispone ancora di una strategia formale su cui basare il proprio impegno negli Stati fragili conformemente al *New Deal* e mettere a frutto la propria vasta esperienza.

Si esprime apprezzamento per gli sforzi compiuti dall'Italia per comprovare il sostegno ai temi dell'uguaglianza di genere e alle problematiche ambientali in ambiti internazionali, e concentrare i propri interventi nei Paesi partner su specifici aspetti di tali due aree. Tuttavia, l'uguaglianza di genere e l'ambiente, considerati obiettivi principali e tematiche trasversali, sono per lo più trattati come "settori". L'integrazione di tali tematiche nell'insieme delle attività di Cooperazione allo Sviluppo intraprese dall'Italia deve beneficiare di una forte leadership e di risorse adeguate, e disporre di formazione e incentivi adeguati per il personale tecnico addetto, nonché di meccanismi di accountability che consentano di rendicontare i risultati conseguiti.

Raccomandazioni

2.1 Una visione strategica formale della Cooperazione allo Sviluppo nel medio termine, orientata ai risultati e largamente diffusa, fornirebbe chiare indicazioni al governo, alle altre parti interessate e ai Partner dell'Italia nei Paesi prioritari.

2.2 L'Italia dovrebbe preservare il proprio *focus* geografico e sviluppare principi d'azione tali da concentrare il programma di aiuti verso settori che coincidono con i propri vantaggi comparati e con le priorità di sviluppo dei Paesi partner.

2.3 L'uguaglianza di genere e le tematiche ambientali dovrebbero diventare in modo esplicito elementi delle attività di sostegno allo sviluppo, attraverso migliori orientamenti e attività di formazione mirate per il personale tecnico addetto, sia nelle sedi centrali sia nei Paesi partner, volti all'integrazione di tali tematiche nell'insieme delle attività.

3

Ripartizione dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dell’Italia



Indicatore: Il volume e la distribuzione degli aiuti sono determinati dagli impegni assunti dal Paese membro a livello nazionale e internazionale

Risultati Principali

L’Italia ha annunciato che raggiungerà l’obiettivo prefissato dalle Nazioni Unite di destinare 0,7% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) all’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Il volume dell’APS italiano è diminuito tra il 2008 e il 2012, passando da USD 4.86 miliardi (0,22% del RNL) nel 2008 a USD 2.74 miliardi (0,14% del RNL) nel 2012. L’Italia, pertanto, non ha raggiunto l’obiettivo intermedio fissato dalla UE (0,56% del rapporto APS/ RNL nel 2010) ed è ancora ben lontana dall’obiettivo prefissato per il 2015 (0,7%).

Nel 2013, le autorità italiane hanno invertito la tendenza negativa: hanno aumentato il volume dell’APS per il 2013 e il 2014 e si sono impegnate ad accrescere regolarmente la quota del RNL destinato all’APS per raggiungere lo 0,28/0,31% nel 2017 – un segnale positivo che sarà confermato nei prossimi anni. Il sostegno dell’opinione pubblica e del parlamento sarà fondamentale per mantenere tale impegno, in particolare alla luce dei vincoli imposti dalla politica fiscale italiana e dai tagli previsti per la riduzione del debito pubblico.

E’ altresì incoraggiante rilevare che l’Italia ha adottato misure per migliorare la rendicontazione APS e fornirne dati previsionali. L’Italia deve portare avanti i suoi sforzi per poter rendicontare i propri contributi in conformità con le direttive DAC sulla rendicontazione statistica. L’Italia è altresì incoraggiata a portare avanti il processo di semplificazione del meccanismo di rendicontazione istituendo un sistema comune per tutti i soggetti italiani erogatori di APS.

L’Italia ha deciso di ridurre il numero dei Paesi partner prioritari da 35 a 24. Il Comitato è stato informato che l’Italia ridurrà ulteriormente tale numero a 20. La quota limitata dei suoi aiuti programmabili per Paese (risultanti nel 2011 dalla forte azione di riduzione del debito e dei costi sostenuti per i rifugiati nei Paesi donatori), abbinata al fatto che gli aiuti italiani sono veicolati per lo più attraverso il canale multilaterale, lascia ben poco spazio al finanziamento bilaterale diretto. Ciò rende necessario mantenere il programma bilaterale ben concentrato e gestire l’uscita da Paesi non più prioritari nel dialogo con i Partner.

Nel 2011, l’Italia ha concretizzato il proprio impegno di destinare il 50% del proprio APS all’Africa – per lo più in seguito alle significative operazioni di riduzione del debito. Deve ora riflettere sui mezzi da adottare per mantenere un elevato livello d’impegno in tale regione.

In generale, la distribuzione settoriale degli aiuti è conforme alle priorità stabilite dall’Italia nelle sue Linee Guida triennali: la maggior parte del programma bilaterale dell’Italia è dedicato alle infrastrutture, ai servizi sociali e ai settori produttivi. L’APS italiano è erogato, nella semi-totalità, sotto forma

di donazioni; tuttavia l’Italia concede anche crediti di aiuto agevolati (a elevata concessionalità) che, unitamente ad altri dispositivi (ad es. garanzie, crediti misti), consentono al Paese di continuare a diversificare il sostegno erogato allo sviluppo.

Gran parte dell’APS italiano è veicolato attraverso organizzazioni multilaterali; ciononostante, l’Italia non dispone ancora di alcuna strategia multilaterale globale. Le fluttuazioni dei fondi stanziati hanno indebolito la capacità dell’Italia di collaborare, nel lungo termine, con i principali partner internazionali, e l’approccio adottato nei confronti delle organizzazioni multilaterali manca ancora di coerenza – con la sola eccezione delle relazioni strategiche che l’Italia intrattiene con le organizzazioni multilaterali con sede a Roma.

Dal 2013, l’Italia si sforza di utilizzare l’aiuto multilaterale in maniera più strategica. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri (MAE) ha formulato delle linee guida volte a rafforzare i legami con le organizzazioni, i fondi e i programmi delle Nazioni Unite. Inoltre, la legge di bilancio 2013, che assicura a banche e fondi multilaterali una prevedibilità delle risorse pari a 10 anni, contribuisce a riabilitare la credibilità del Paese.

Adottare un approccio basato su meccanismi di valutazione delle organizzazioni multilaterali, nonché sulle valutazioni realizzate da altri donatori, e tener conto sia delle prestazioni delle organizzazioni sia della loro rilevanza per l’Italia, consentirebbe al Paese di concentrarsi su un numero ridotto di partner multilaterali strategici. Collaborare con un numero inferiore di partner accrescerebbe la forza dell’Italia all’interno di tali organizzazioni, incoraggiando, al contempo, sinergie e complementarità con attività bilaterali.

Raccomandazioni

3.1 Per rispettare gli impegni internazionali assunti, l’Italia dovrebbe seguire il percorso avviato per incrementare costantemente il rapporto APS/RNL.

3.2 L’Italia dovrebbe gestire con ocularità l’uscita da Paesi non prioritari, al fine di mantenere il suo programma di cooperazione bilaterale allo sviluppo incentrato su alcuni Paesi e pianificare come confermare il livello d’impegno in Africa.

3.3 Concentrarsi su un minor numero di partner strategici multilaterali consentirebbe all’Italia di impegnarsi con tali partner per un periodo più lungo attraverso finanziamenti prevedibili e potenziando altresì le sinergie con il programma di aiuto bilaterale.

4

Gestione della Cooperazione italiana allo Sviluppo



Indicatore: L'approccio del Paese membro all'organizzazione e alla gestione della Cooperazione allo Sviluppo è consono ai fini perseguiti

Risultati Principali

Alla luce dei cambi di governo verificatisi in Italia negli ultimi anni, sembra che una leadership politica determinata possa accrescere la visibilità della Cooperazione allo Sviluppo all'interno del governo. L'Italia può anche contare su attori altamente dinamici dei settori *profit* e *no-profit* che cercano attivamente di contribuire al programma di sostegno allo sviluppo. Tale ambiente favorevole consente all'Italia di concentrare i propri sforzi sul miglioramento dell'attuazione delle priorità perseguite e degli impegni assunti, ivi inclusi quelli sottoscritti a Busan.

I soggetti responsabili dell'attuazione delle politiche e degli impegni dell'Italia sono la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri (MAE) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Il Comitato Direzionale, in cui entrambe le istituzioni sono rappresentate, costituisce un forum appropriato per coinvolgere gli altri ministeri nel dialogo sul programma di sostegno allo sviluppo.

Tuttavia, i vincoli normativi e le procedure amministrative ostacolano l'efficacia della programmazione e dell'attuazione del programma di aiuto. A dispetto di tali limiti, il MAE ha stabilito nuove regole e procedure, in particolare nelle aree di *performance*, gestione del rischio e comunicazione, che dovrebbero esercitare un impatto positivo sul programma di sostegno allo sviluppo.

Per quanto encomiabili, gli sforzi compiuti dal MAE al fine di rimuovere gli ostacoli all'efficacia delle attività di Cooperazione allo Sviluppo intrapresi dall'Italia sono tuttavia insufficienti in rapporto ai cambiamenti strutturali necessari. In sede di definizione delle modalità istituzionali e operative più consone all'attuazione delle attività di Cooperazione allo Sviluppo, le autorità italiane dovranno tener conto di aspetti quali la frammentazione istituzionale, e la necessità di concentrare le competenze laddove sono più necessarie, al fine di ridurre i costi di transazione (semplificando la formulazione di programmi e procedure per l'approvazione dei progetti) e migliorare le relazioni tra la sede centrale e gli uffici preposti alla cooperazione situati nei Paesi partner. Nel caso in cui fosse costituita un'Agenzia, l'Italia dovrebbe vegliare sulla definizione di mandati chiari, nonché su un giusto equilibrio e uno stretto coordinamento tra le strutture dedicate, rispettivamente, alla linea strategica e alla linea esecutiva.

La riorganizzazione del Ministero degli Affari Esteri italiano nel 2010 ha inciso poco sul livello di centralizzazione delle attività di Cooperazione allo Sviluppo. Nel complesso, l'Italia dispone di un ampio margine per delegare maggiori

responsabilità ai responsabili collocati nei vari Paesi, condividere le proprie esperienze e l'apprendimento istituzionale nel quadro di scambi più strutturati tra gli uffici preposti alla cooperazione e le unità centrali. In contesti di fragilità, l'Italia potrebbe adottare strategie più a lungo termine e una vera programmazione e, al contempo, assicurarsi un certo margine di manovra per meglio adattarsi alle mutevoli circostanze in tali contesti.

Il MAE si è adoperato per colmare le lacune del proprio personale tecnico addetto. Ha annunciato la prossima assunzione di 25 nuovi esperti tecnici al fine di modernizzare e ampliare la gamma di competenze disponibili all'interno della DGCS e promuovere il ricambio generazionale tra gli esperti. Il MAE sta inoltre investendo nello sviluppo delle risorse umane e ha provveduto a migliorare le condizioni lavorative del personale amministrativo delle unità locali nei Paesi partner. Il MAE può potenziare tali misure positive per migliorare ulteriormente le politiche e le prassi in materia di risorse umane, al fine di adeguare il fabbisogno in termini di personale e competenze agli obiettivi generali della DGCS. Se il quadro giuridico lo consentirà, si potrebbe prendere in considerazione l'assunzione di esperti nazionali qualificati per rafforzare le competenze sul campo.

Nei Paesi partner l'Italia dipende in larga misura, per la formulazione delle proposte di progetti e relativa attuazione, da assistenti tecnici italiani con contratto a breve termine e dalle ONG. Occorre inoltre portare avanti gli sforzi volti a rafforzare le competenze e le capacità analitiche del personale nei contesti di fragilità.

Raccomandazioni

4.1 Nel prendere in considerazione i diversi assetti istituzionali applicabili alla propria attività di Cooperazione allo Sviluppo, l'Italia dovrebbe conciliare e coordinare gli aspetti strategici ed operativi, adattare le competenze alle esigenze dei programmi, mantenere i costi di transazione a un livello basso ed evitare la frammentazione istituzionale.

4.2 L'Italia dovrebbe: attuare una strategia delle risorse umane destinate alle proprie attività di Cooperazione allo Sviluppo, al fine di adattare il fabbisogno in termini di personale e le relative competenze agli obiettivi generali della DGCS; definire con maggiore chiarezza i ruoli e la ripartizione dei compiti tra le varie istituzioni e categorie di personale; ed elaborare una politica delle risorse umane per il personale locale, prevedendone un'adeguata attività di formazione.

5 Attuazione e partenariati della Cooperazione italiana allo Sviluppo



Indicatore: L'approccio del Paese membro in materia di attuazione del programma promuove aiuti di qualità nei Paesi partner e massimizza l'impatto del proprio sostegno, come definito a Busan

Risultati principali

In generale, il processo di bilancio nel quale si colloca la Cooperazione italiana allo Sviluppo non favorisce una pianificazione dei programmi sul lungo termine né la prevedibilità e la flessibilità su più anni degli aiuti.

Le Linee Guida triennali rappresentano un utile tentativo volto all'adozione di un approccio a medio termine agli aiuti: appare altresì promettente la legge che prevede di fornire un orizzonte di finanziamento di dieci anni per le istituzioni finanziarie internazionali. I documenti di programmazione al livello dei Paesi partner (cosiddetti *STREAM*) potrebbero, a condizione di essere rafforzati, migliorare la prevedibilità degli aiuti e contribuire alla coerenza, sul campo, delle attività di Cooperazione allo Sviluppo.

L'Italia ha compiuto sforzi significativi per conformarsi ad alcune delle raccomandazioni della *Peer Review 2009*: ha recentemente approvato le linee guida sullo strumento del sostegno al bilancio e l'utilizzo di sistemi nazionali e approcci coordinati e programmati; ha ridotto il numero delle unità di attuazione dei progetti; e sta altresì rafforzando i propri strumenti di gestione dei rischi.

Si esprime apprezzamento per i progressi compiuti dall'Italia nello slegamento dell'APS bilaterale in linea con la raccomandazione OCSE. Per proseguire in tal senso, l'Italia è incoraggiata a definire un programma dettagliato delle misure che intende adottare per slegare ulteriormente i suoi aiuti, così come da impegni assunti a Busan. L'Italia dovrebbe altresì riprendere a segnalare ex ante al DAC le proprie offerte di aiuto slegato.

In materia di applicazione dei principi di efficacia degli aiuti, l'Italia può migliorare le proprie prestazioni. I piani d'azione della DGCS volti a sostenere l'efficacia degli aiuti, sviluppati a seguito degli impegni assunti dai Paesi nell'ambito dei programmi d'azione di Roma, Parigi e Accra, non hanno portato a cambiamenti rilevanti al livello delle norme di attuazione del programma dell'Italia. È necessario che il Paese si avvalga maggiormente di sistemi a livello di Paese, perché una quota considerevole degli aiuti bilaterali è tuttora erogata sotto forma di progetti, regolati da specifiche procedure italiane. L'aggiornamento del piano nel 2013 rappresenta altresì uno sviluppo positivo. Il piano contiene attualmente un *marker* di efficacia degli aiuti volto alla valutazione *ex ante* dell'applicazione dei principi previsti, nonché della conformità con le Linee Guida triennali e le principali politiche pubbliche nell'ambito degli interventi bilaterali e multi-bilaterali dell'Italia.

L'Italia sta cominciando ad intensificare le attività di cooperazione con altri donatori. Partecipa a meccanismi di finanziamento comuni (quali i fondi fiduciari, o *Trust Fund*,

per la ricostruzione) e ha sottoscritto un accordo di cooperazione delegata con l'Unione Europea nel 2012. L'Italia, tuttavia, può fare di più, ivi compreso rafforzare la propria partecipazione ad approcci a livello di settore, investire in progetti su più ampia scala e partecipando, se del caso, a meccanismi di mutua accountability. Il programma di formazione della DGCS dovrà concentrarsi sulle competenze e le qualifiche necessarie a svolgere tali compiti presso ambasciate e uffici di cooperazione.

Mentre l'Italia si impegna attivamente con le organizzazioni della società civile con sede a Roma, il suo approccio nei confronti delle Organizzazioni Non Governative (ONG) potrebbe essere più strategico e meno burocratico, incrementando la prevedibilità dei finanziamenti disponibili. Non è chiaro in quale misura gli attori italiani e locali siano consultati in materia di programmazione-paese nei Paesi partner. L'Italia potrebbe prendere in considerazione la sottoscrizione di accordi quadro con ONG selezionate e l'elaborazione di linee guida a supporto dell'impegno coerente con la società civile nei Paesi partner.

L'Italia adotta un approccio pragmatico e "su misura" nel caso di contesti fragili; tuttavia il processo di pianificazione potrebbe essere ulteriormente rafforzato. Nei limiti del proprio mandato, e conformemente alle proprie procedure amministrative, l'Italia si sforza al meglio delle proprie capacità di evitare di ostacolare i processi di *state-building* attraverso il coordinamento attivo con gli altri donatori in numerosi contesti, contribuendo a meccanismi di finanziamento pluridonatori e compiendo sforzi ben mirati per lo sviluppo delle capacità e della titolarità (*capacity-building and ownership*) nell'ambito di progetti autonomi.

Raccomandazioni

5.1 Si incoraggia l'Italia a potenziare la propria documentazione *STREAM* includendovi analisi adeguate e stime dei futuri flussi di aiuti, e a estendere tale documentazione a tutti gli interventi pubblici.

5.2 L'Italia dispone di un ampio margine per promuovere approcci a livello di settore e di programma nei Paesi partner, e per slegare ulteriormente i propri aiuti conformemente agli impegni internazionali.

5.3 Il *marker* dell'efficacia degli aiuti può contribuire a sensibilizzare il personale sull'efficacia e altresì incoraggiare ulteriori progressi, a condizione che si assicurino un adeguato controllo e si intraprendano azioni coerenti con i risultati conseguiti.

6 Risultati e accountability della Cooperazione italiana allo Sviluppo



Indicatore: Il Paese membro definisce un piano gestionale orientato ai risultati, all'apprendimento istituzionale, alla trasparenza e all'accountability

Risultati Principali

L'Italia ha assunto una serie di iniziative volte a costruire meccanismi gestionali orientati ai risultati, sia a livello locale (con la documentazione cosiddetta STREAM) sia a livello di progetto (con il marker di efficacia degli aiuti). Tuttavia, nonostante tali sforzi, la comprensione della gestione orientata ai risultati si conferma "debole" all'interno dell'intero sistema di aiuti italiano.

Pertanto, i risultati attesi non sono inclusi nel processo di programmazione e di bilancio presso i servizi centrali. Nei Paesi partner, se i sistemi di monitoraggio sembrano solidi a livello di progetto, è difficile determinare in quale misura essi siano di fatto collegati al quadro nazionale generale.

Parimenti, una gestione orientata ai risultati potrebbe anche essere rafforzata in contesti fragili, ai quali l'Italia applica il medesimo approccio utilizzato per gli altri Paesi partner. Non è chiaro, in particolare, quanto i progetti finanziati dall'Italia tengano conto della nozione di sensibilità ai conflitti o degli approcci volti a "non nuocere".

L'Italia ha istituito un'unità di valutazione dotata di bilancio proprio e ha elaborato linee guida per le attività di valutazione. La definizione di un bilancio e di un piano di valutazione pluriennali e l'adozione di un modello di valutazione realizzabile in rapporto alle risorse disponibili potrebbero essere i prossimi passi positivi. Il Comitato è stato informato del piano di valutazione triennale adottato dall'Italia: il Paese dovrebbe ora definire criteri chiari per programmare le future valutazioni al fine di selezionare i programmi strategici che consentano di trarre utili insegnamenti. Il rafforzamento delle competenze tecniche e la creazione di una cultura della valutazione in tutte le attività della Cooperazione allo Sviluppo consentirebbero di migliorare la qualità e la rilevanza delle valutazioni effettuate.

La circostanza che l'unità di valutazione si trovi all'interno della DGCS, altresì responsabile delle questioni legate alla visibilità, e sia soggetta al controllo del superiore gerarchico diretto compromette l'indipendenza della funzione di valutazione. Sarebbe una buona prassi sottrarre tale funzione al rapporto di subordinazione diretta e far sì che riferisca, ad esempio, al Segretario Generale del MAE o a un comitato di valutazione.

L'Italia deve ancora adottare procedure formali per un efficace *management response* alle valutazioni effettuate, in modo che le risultanze di queste ultime influiscano sulle decisioni strategiche e siano utilizzate come strumenti gestionali. Per rimediare a tale lacuna, le autorità stanno valutando in quale maniera realizzare una più ampia diffusione dei risultati delle valutazioni, uno sviluppo che consentirebbe di migliorare sia l'apprendimento sia l'accountability.

Un sistema di gestione delle conoscenze, che tenga sistematicamente conto degli insegnamenti e delle esperienze derivanti dalle attività di monitoraggio e valutazione, contribuirebbe ad influire sul processo decisionale e a rafforzare le capacità del personale addetto. In fase di progettazione di tale sistema, l'Italia potrebbe richiedere contributi provenienti dalle parti interessate esterne e investire in reti internazionali di diffusione delle conoscenze.

L'Italia ha adottato misure volte ad accrescere la trasparenza e rispettare l'impegno, sottoscritto a Busan, di attuare uno standard comune per la trasparenza degli aiuti, e la DGCS è impegnata, a tal fine, a sviluppare una piattaforma elettronica di *open data*. Un repertorio dettagliato delle allocazioni dell'APS e di tutto l'aiuto pubblico a livello nazionale e subnazionale contribuirebbe notevolmente al conseguimento di tale obiettivo.

La DGCS ha istituito un'unità di comunicazione e intrapreso una serie di iniziative rivolte ai media e al grande pubblico, utilizzando nuovi strumenti di comunicazione. A fine 2013 ha altresì definito una nuova strategia di comunicazione – opportunità, questa, per rafforzare il suo approccio strategico adattando i messaggi ai diversi pubblici e valutando le modalità di comunicazione più consone ad informare sui rischi e sulle strategie volte a mitigarli. In presenza di un calo del sostegno al programma di aiuto allo sviluppo, l'Italia deve incrementare gli sforzi volti a sensibilizzare il pubblico ai temi legati allo sviluppo.

Raccomandazioni

6.1 L'Italia dovrebbe continuare a compiere sforzi per integrare i risultati attesi nei processi di programmazione e definizione dei bilanci, utilizzando al massimo i dati provenienti da Paesi partner.

6.2 La definizione di un programma di valutazione a medio termine sulla base di criteri espliciti, nonché un sistema di *management response* alle valutazioni, consentirebbero alla DGCS di servirsi di queste ultime quale strumento gestionale.

6.3 L'istituzione di un sistema di gestione delle conoscenze volto a mettere a frutto l'esperienza acquisita consentirebbe di "informare" il processo decisionale e rafforzare le capacità del personale addetto.

6.4 La DGCS dovrebbe proseguire gli sforzi volti alla comunicazione dei risultati e alla sensibilizzazione ai temi connessi allo sviluppo. Le iniziative in tale settore contribuirebbero a rafforzare il sostegno dell'opinione pubblica e del parlamento, necessario a sostenere la crescita del volume dell'APS.

7 L'assistenza umanitaria italiana



Indicatore: Il Paese membro contribuisce a: ridurre al minimo l'impatto degli shock e delle crisi; salvare vite umane; alleviare le sofferenze e salvaguardare la dignità umana in situazioni di crisi e disastri

Risultati Principali

L'Italia ha messo a punto una nuova politica umanitaria che riconosce formalmente i *Good Humanitarian Donorship Principles* e tiene conto di altri importanti sviluppi nel panorama umanitario.

L'Italia dispone di un robusto set di strumenti per intervenire in situazioni di emergenza che insorgono improvvisamente, e gli interventi della Protezione Civile italiana sono particolarmente apprezzati per la loro efficacia dei loro interventi. Il coordinamento tra le amministrazioni sembra funzionare bene, in particolare nell'ambito degli interventi di emergenza. L'Italia condivide il suo know-how nel campo della protezione civile e della gestione delle catastrofi con i Paesi partner, il che costituisce un mezzo efficace per ridurre il rischio di catastrofi.

La ripresa è sostenuta da finanziamenti relativamente flessibili rivolti ad organismi multilaterali e progetti di riabilitazione concepiti dall'Italia e sovente attuati dalle ONG italiane.

Vi sono anche aree in cui l'Italia potrebbe continuare a potenziare il lavoro fino ad ora svolto. Le risorse assegnate al bilancio umanitario italiano sono limitate: le autorità si sono impegnate ad accrescere l'APS, il che dovrebbe anche avere l'effetto di aumentare le risorse disponibili per l'azione umanitaria. Nel frattempo, l'Italia potrebbe approfittarne per procedere ad un'analisi costi-benefici dei suoi vari meccanismi d'intervento d'emergenza al fine di individuare dove l'investimento di fondi sia più efficace.

Fornire formazione in modo sistematico a tutto il personale coinvolto in attività umanitarie contribuirebbe a garantire che il programma disponga di adeguate risorse umane, dotate delle competenze richieste e distribuite ove sono necessarie.

Sebbene apprezzino la qualità dei propri rapporti con l'Italia per ciò che concerne le donazioni, i partner multilaterali preferiscono poter contare su stanziamenti più prevedibili da parte dell'Italia e su maggiori elementi di informazione a livello di *policy*. L'Italia potrebbe altresì fare di più per garantire l'apporto costante di valore aggiunto al sistema internazionale di interventi umanitari e operare in coordinamento con esso.

Il coordinamento civile-militare, uno dei temi sollevati dalla *Peer Review* precedente, è migliorato grazie alla formazione del personale militare in materia di diritto umanitario e alla partecipazione ai meccanismi di coordinamento umanitario. La definizione di un chiaro protocollo per disciplinare i rapporti tra attori civili e militari costituirebbe un'utile misura in futuro.

L'inventario dei progetti finanziati dal bilancio umanitario italiano è disponibile al pubblico. Tuttavia, i risultati e gli insegnamenti tratti da tali progetti non sono divulgati attivamente. Inoltre, le modalità di monitoraggio e rendicontazione dei progressi conseguiti nell'ambito della nuova politica umanitaria e, più in generale, delle buone prassi sugli aiuti umanitari, potrebbero essere ulteriormente armonizzate.

Permangono sfide e rischi significativi. La nuova politica umanitaria si propone il raggiungimento di numerosi obiettivi in termini di input e le Linee Guida triennali prevedono un'ampia gamma di canali e settori-target, per quanto questi non sembrino rivestire un ruolo strategico. E' infatti difficile vedere in quale misura essi siano stati di fatto tradotti in dotazioni finanziarie.

Come indicato nella *Peer Review* precedente, l'assenza di flessibilità nelle procedure, sovente derivante da una cornice normativa obsoleta, pesa sulla capacità dell'Italia di fornire ai partner finanziamenti di qualità, in particolare alle ONG partner che sono destinatarie esclusivamente di finanziamenti finalizzati.

Raccomandazioni

7.1 L'Italia dovrebbe determinare il proprio vantaggio comparato nel campo degli aiuti umanitari, il che potrebbe aiutare a definire criteri chiari, strategici e basati su principi al fine di guidare i futuri criteri applicati agli stanziamenti finanziari.

7.2 L'Italia dovrebbe migliorare la qualità dei finanziamenti erogati a beneficio dei partner, in particolare migliorando la prevedibilità e la flessibilità dei finanziamenti rivolti alle ONG.

Rapporto

Capitolo 1: Italia: verso uno sforzo di sviluppo globale

I temi dello sviluppo globale

L'Italia sostiene una serie di soluzioni di sviluppo sulla scena mondiale e le monitora attraverso meccanismi multilaterali dedicati. Dovrebbe continuare a manifestare il proprio interesse e supporto a soluzioni comuni a livello internazionale. Dovrebbe altresì affrontare un numero limitato di rischi nell'ambito del dialogo con i Paesi partner, definendo l'ordine delle priorità in termini di interventi che possono produrre i migliori risultati.

Riflettere sui rischi pubblici globali nella visione strategica a lungo termine

L'Italia supporta un'ampia gamma di soluzioni di sviluppo a livello internazionale considera particolarmente rilevante il ruolo svolto in seno alle Nazioni Unite nella promozione di un sistema globale di successo che possa beneficiare tutti i Paesi (OECD, 2013). In particolare, l'Italia:

- > Ha attivamente promosso la sicurezza alimentare e lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura in occasione del G8 a L'Aquila nel 2009. Lavorando a stretto contatto con le agenzie delle Nazioni Unite con sede a Roma, l'Italia svolge un ruolo attivo rispetto a tali temi, anche in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹ e al G20.
- > Ha lanciato l'iniziativa "5x5", anche a L'Aquila, al fine di ridurre il costo medio globale di invio delle rimesse degli emigranti dal 10% al 5% in cinque anni. L'Italia partecipa al monitoraggio di tale iniziativa, che è stata affidata al Gruppo di Lavoro Globale sulle Rimesse (*Global Remittances Working Group – GRWG*) istituito dalla Banca Mondiale.
- > Sostiene energicamente l'*IFFIm* (*International Finance Facility for Immunisation*) e ha promosso impegni quali l'*Advanced Market Commitment* per le vaccinazioni anti-pneumococco. L'Italia è un membro attivo del *GAVI Alliance Board*.
- > E' pienamente impegnata come membro del G20 negli sforzi volti a una migliore *governance* globale. Nell'ambito del *Global Partnership for Financial Inclusion (GPII)*, l'Italia sostiene efficaci reti di sicurezza globali e regionali e contribuisce alla creazione di un sistema finanziario internazionale più stabile, resistente, equo e orientato alla crescita.
- > Promuove la trasparenza e contrasta i flussi transfrontalieri illeciti attraverso la partecipazione attiva al *Tax and Development Informal Group* dell'OCSE e al *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*.
- > Ha contribuito e fornisce attivo sostegno alle risoluzioni delle Nazioni Unite per l'eliminazione della violenza sessuale nei conflitti armati e delle mutilazioni genitali femminili.

L'Italia ritiene che il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals – MDG*) delle Nazioni Unite entro il 2015 richieda "uno sforzo comune e la ricerca del consenso su un modello condiviso e più equo dello sviluppo globale". La Legge 49/87, la base giuridica della Cooperazione allo Sviluppo Italiana, individua una serie di temi legati ai rischi pubblici globali.² Anche il Memorandum Italia 2013

e le Linee Guida triennali per la Cooperazione allo Sviluppo indicano una serie di sfide globali correlate alla povertà³.

L'Italia non ha definito il suo approccio ai rischi pubblici globali, che potrebbe dar conto di nella sua visione strategica a lungo termine per lo sviluppo (Capitolo 2) e nelle Linee Guida triennali. Si incoraggia, inoltre, l'Italia a continuare ad esprimere la propria preoccupazione e il proprio sostegno circa le soluzioni comuni a livello internazionale. Nell'affrontare un numero limitato di rischi nel contesto del dialogo con i Paesi partner e dar conto di tali rischi nei suoi documenti-paese, l'Italia potrebbe rafforzare le future azioni relative a tali questioni.

Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo

Indicatore: Le politiche nazionali sostengono o non danneggiano i Paesi in via di sviluppo

L'Italia ha sottoscritto degli impegni internazionali in materia di Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (CPS), ma deve ancora compiere progressi comprovabili. Ha tuttora bisogno di assumere un impegno pubblico di alto livello rispetto a politiche coerenti e in favore dello sviluppo, identificare le aree politiche chiave al fine di concentrare gli sforzi – partendo dalla propria buona prassi nel settore della sicurezza alimentare – e designare un meccanismo di monitoraggio, analisi e rendicontazione in materia di CPS. L'Italia è incoraggiata a fare affidamento sulla competenza delle ONG italiane, *think tank* e istituti di ricerca nella raccolta di dati concreti volti a sostenere dialoghi interministeriali in materia di CPS.

Sono ancora necessari progressi in materia di Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo

L'Italia ha formalmente sottoscritto impegni internazionali sulla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (CPS), attraverso la sua appartenenza all'OCSE e all'UE. Le ultime due edizioni della *Peer Review* hanno raccomandato la promozione della coerenza tra la cooperazione allo sviluppo e le altre politiche quale obiettivo esplicito del Governo Italiano. Da allora, il Ministero degli Affari Esteri (MAE) ha adottato una serie di misure a riguardo. Al G8 a L'Aquila ha infatti lanciato l'approccio allo sviluppo più esteso ed inclusivo, definito olistico (“*whole-of-country*”), che mira, tra l'altro, a incrementare i propri sforzi in termini di Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (CPS).⁴ L'Italia ha inoltre approvato un'iniziativa legata alle ONG volta a redigere una dichiarazione politica in materia di CPS.

L'Italia dovrebbe perseguire la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo all'interno dell'UE e, a livello nazionale, concentrandosi su specifici obiettivi concreti che esercitano l'impatto più significativo sui Paesi in via di sviluppo (PVS). Tali priorità dovrebbero essere selezionate in stretta concertazione con i ministeri-chiave. Per tradurle in pratica, l'Italia trarrebbe vantaggio dallo sviluppo di una specifica agenda, corredata da cronoprogramma, che le consentirebbe di indirizzare le analisi svolte verso specifiche questioni di potenziale o reale incoerenza. Tale agenda contribuirebbe a stimolare discussioni ad ampio raggio sulla coerenza delle politiche e a ottenere il sostegno politico necessario per affrontare questioni spinose, anche in sede parlamentare.

Nel complesso, il concetto di CPS si conferma tuttora non chiaro a molti attori del sistema di Cooperazione italiana allo Sviluppo. Il Ministero degli Affari Esteri riconosce la rilevanza del fattore “consapevolezza” per accrescere la coerenza delle politiche. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) ha proposto di affrontare tale argomento in occasione di un certo numero di “esercizi di riflessione”, ad esempio, il Forum sulla Cooperazione allo Sviluppo italiana tenutosi a Milano nel 2012⁵, e in occasione del “*multi-stakeholder workshop*” nel maggio 2013. Si tratta, certo, di primi passi positivi; tuttavia, il concetto potrebbe essere meglio elaborato e comunicato all’intera Amministrazione Pubblica e al grande pubblico.

L'Italia dovrebbe rafforzare relazioni con organizzazioni della società civile, think tank e istituti di ricerca italiani

ONG, *think tank* e istituti di ricerca italiani potrebbero svolgere un ruolo importante nella sensibilizzazione su questioni politiche importanti. Tali attori possono raccogliere prove solide per sostenere dialoghi interministeriali sulla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (CPS). Essi hanno occasionalmente tentato di introdurre il tema nell’arena politica e il Ministero degli Affari Esteri italiano ha intrapreso azioni volte a instaurare con loro un rapporto più sistematico e istituzionalizzato (Capitoli 4 e 5). Le discussioni in corso sull’agenda post-2015 in cui sono coinvolti costituiscono una buona occasione a tal fine.

Lavorare con le strutture esistenti per assicurare ownership

Le ultime due *Peer Review* hanno raccomandato all’Italia di identificare un’istituzione guida con chiaro mandato di occuparsi della Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo. Nell’ambito del Governo Letta, la CPS rientrava nella competenza politica del Vice Ministro degli Affari Esteri, che poteva sollevare questioni all’interno del governo ogni qual volta le iniziative di altri ministeri fossero suscettibili di avere un impatto sullo sviluppo dei Paesi partner. Per garantire che la CPS sia riconosciuta quale responsabilità dei dipartimenti competenti, le questioni relative alla CPS potrebbero essere sollevate attraverso le strutture esistenti. In tale contesto, l’Italia potrebbe:

- > Utilizzare il Comitato Direzionale della DGCS (Capitolo 4), presieduto dal Ministro degli Affari Esteri o dal Vice Ministro responsabile della Cooperazione allo Sviluppo⁶. Il Comitato comprende altri dipartimenti del Ministero degli Affari Esteri (MAE) e rappresentanti del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) e del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) che promuove il commercio e gli investimenti e coordina le posizioni nell’ambito di negoziati sui crediti all’esportazione all’interno dell’OCSE e dell’UE; o
- > Usufruire del CIPE⁷, cui partecipano molteplici ministeri, tra cui il MAE, per occuparsi della coerenza tra le attività di sviluppo e le politiche del governo.

Il comitato interministeriale, che il Governo Italiano propone nell’ambito del nuovo disegno di legge sulla Cooperazione allo Sviluppo, costituirebbe una soluzione adeguata. Il meccanismo richiederà un mandato chiaro sulla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo. Si suggerisce la consultazione con un certo numero di organismi già esistenti quali il Tavolo interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (*Inter-Institutional Table for Development Cooperation – IITDC*)⁸, che comprende un gruppo di

lavoro specifico in materia di CPS, e/o il gruppo di lavoro tecnico interministeriale per l'APS⁹, istituito nel 2010 e coordinato congiuntamente dal MAE e dal MEF. L'istituzione di un gruppo informale trasversale di parlamentari interessati alla Cooperazione allo Sviluppo (aprile 2013) potrebbe anche contribuire considerevolmente a facilitare il dialogo in materia di CPS in ambito parlamentare (Capitolo 6).

Costruire meccanismi di monitoraggio, analisi e "retroazione" delle politiche

L'Italia non ha ancora istituito meccanismi di monitoraggio, analisi e rendicontazione in materia di Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo. Una migliore definizione degli accordi istituzionali potrebbe rendere più facile per l'Italia elaborare percorsi politici concreti e attività legate alle politiche settoriali prescelte, e altresì istituzionalizzare adeguate prassi in materia di analisi, valutazione e rendicontazione di tali politiche. La raccomandazione del Consiglio dell'OCSE relativa alle buone pratiche istituzionali atte a promuovere la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (*Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence and Development*) fornisce una guida appropriata (OECD, 2010).

Tuttavia, in assenza di investimenti effettuati in analisi fattuali degli impatti reali o potenziali delle politiche nazionali e comunitarie sui Paesi in via di sviluppo, l'impegno dell'Italia e degli accordi istituzionali volti alla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo continueranno a essere privi della trazione e della base di conoscenze necessarie. L'Italia dovrebbe altresì considerare l'idea di fornire, nelle relazioni annuali al Parlamento, un resoconto dei progressi compiuti nell'ambito dell'attuazione della propria "agenda" per la coerenza¹⁰.

I mutamenti a livello di policy sono osservabili in determinate aree

Come molti altri Paesi donatori, anche l'Italia ha margine d'azione per rendere le proprie politiche nazionali e internazionali più favorevoli allo sviluppo. L'Italia è classificata al 18° posto su 27 Paesi valutati dal *Center for Global Development* relativamente all'Indice dell'Impegno per lo Sviluppo 2013 (*Commitment to Development Index – CDI*). Tale posizione relativamente bassa era correlata, tra l'altro, agli elevati sussidi di pesca e alla mancanza di sostegno alla ricerca e allo sviluppo. Tuttavia, l'Italia si è dimostrata efficace in settori chiave. In Albania, ad esempio, ha dato prova di un approccio pragmatico nell'affrontare il complesso problema della migrazione (Riquadro 1.1).

L'Italia si è dimostrata altresì efficiente nel supportare iniziative di sicurezza alimentare. Le sue politiche in materia di sicurezza alimentare hanno portato all'evidente attuazione di misure di sostegno nell'ambito del G20, del G8, di gruppi di lavoro UE dedicati e di istituzioni multilaterali. La sicurezza alimentare e la migrazione rappresentano due dei sei settori prioritari individuati nell'Agenda UE sulla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (CE, 2011). L'Italia ha predisposto strumenti atti a combattere la corruzione, ivi incluso lo sviluppo di un quadro completo per perseguire tale reato attraverso vari strumenti atti a punire le società responsabili di corruzione internazionale. Il quadro fornisce un forte incentivo per le imprese italiane ad attuare, al loro interno, programmi di conformità e, in effetti, tra le società si rileva un maggiore livello di consapevolezza in materia di reato di corruzione internazionale (OECD, 2011).

Riquadro 1.1 Le politiche italiane sull'immigrazione albanese

L'immigrazione albanese in Italia è iniziata nei primi anni 1990 dopo il crollo del regime comunista. Oggi circa 500 000 albanesi risiedono in Italia. Il flusso di immigranti che entrano in Italia è diventato un'importante questione di politica estera legata ai temi della sicurezza e della stabilità. L'Italia ha affrontato la questione in modo pragmatico, con l'obiettivo generale di promuovere la legalità dei flussi migratori di albanesi verso l'Italia e, più recentemente, di migliorare l'impatto della migrazione di ritorno e delle rimesse attraverso programmi specifici. Così facendo, ha ottenuto la cooperazione delle autorità albanesi, anche nell'ambito della gestione della migrazione di manodopera.

Il primo obiettivo italiano verteva sulla negoziazione di un accordo relativo alla riammissione degli immigrati. Il Ministero degli Affari Esteri (MAE) e il Ministero dell'Interno sono stati in grado di offrire il supporto necessario al raggiungimento di tale obiettivo. Altre istituzioni coinvolte (ad es. il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Giustizia, e le forze marittime italiane che supportano la polizia di frontiera albanese) tendono ad operare in maniera indipendente nel quadro di distinti accordi sottoscritti con le pertinenti amministrazioni pubbliche albanesi. La delimitazione formale della migrazione e delle politiche di sviluppo e l'assenza di un foro dedicato al coordinamento hanno impedito agli esperti all'interno dell'amministrazione italiana di condividere esperienze ed elaborare una strategia comune per l'Albania. Tuttavia, Italia e Albania rappresentano dei buoni candidati per le politiche e le pratiche migratorie orientate allo sviluppo.

Mentre le politiche migratorie italiane si sono rivelate maggiormente interessate a controllare la migrazione legale di manodopera a breve termine piuttosto che a concentrarsi sul relativo impatto sullo sviluppo, l'Ambasciata d'Italia a Tirana (capitale dell'Albania) si adopera per coordinare le attività svolte dai numerosi attori italiani rappresentati in Albania. Si avvale, infatti, di svariati meccanismi istituzionali per coinvolgere attori italiani e albanesi nell'esplorazione di approcci innovativi che possano contribuire a colmare il divario tra migrazione e sviluppo. Sono altresì emerse nuove iniziative, ivi incluse misure concrete per affrontare la migrazione circolare tra Albania e Italia, cooperazione tra università, iniziative di formazione in entrambi i Paesi (pubblici e attraverso ONG) e attività di cooperazione decentrata. Tali misure costituiscono una solida base per affrontare lo sviluppo dell'Albania in una prospettiva più olistica (Allegato C).

Fonti: Rapporti UE sulla CPS (CE, 2011 e 2013), documento di lavoro CeSPI (Chaloff, 2008), Ambasciata d'Italia a Tirana

L'impegno nei Paesi partner: un approccio governativo coordinato a livello di Paese partner

Indicatore: Il quadro strategico, nonché i meccanismi e le strutture istituzionali agevolano un'azione coerente

L'Italia non sembra disporre di un quadro strategico che garantisca un approccio coeso alla Cooperazione allo Sviluppo a livello nazionale. Il ruolo degli ambasciatori italiani potrebbe essere esteso alla gestione di *trade-off* tra interessi concorrenti nei Paesi partner. Strategie e obiettivi rientranti in un approccio allo sviluppo più esteso ed inclusivo a livello dell'intera Amministrazione, definito olistico ("*whole-of-government*"), agevolerebbero un approccio coordinato e contribuirebbero a un utilizzo più sistematico delle sinergie tra le comunità politiche.

Strategie "whole-of-government" faciliterebbero un approccio più coordinato

L'Italia non sembra disporre di un quadro strategico che garantisca un approccio coordinato e coerente per tutti gli *stakeholder* italiani in tutti i Paesi partner. In Albania, l'Italia affronta questioni specifiche legate al Paese e gestisce, in maniera pragmatica, *trade-off* tra priorità concorrenti. L'ambasciatore italiano definisce la visione relativa all'impegno dell'Italia e, ove possibile, riunisce gli attori pubblici e privati del sistema della Cooperazione allo Sviluppo italiana. Strategie e obiettivi cosiddetti "*whole-of-government*" (che coinvolgano l'intera Amministrazione) potrebbero favorire un approccio più coordinato a livello di Paese, e contribuirebbero a un più sistematico utilizzo delle sinergie in seno a tutte le comunità politiche, il che sarebbe particolarmente rilevante nei contesti fragili.

I finanziamenti per lo sviluppo

Indicatore: Il Paese membro si impegna in finanziamenti per lo sviluppo, in aggiunta all'APS

L'Italia potrebbe ottenere un maggiore impatto in termini di sviluppo attuando il suo approccio "*whole-of-country*" e chiarendo le modalità di coinvolgimento del settore privato. Poiché i flussi privati italiani sono di gran lunga superiori ai flussi pubblici rivolti ai Paesi in via di sviluppo, l'Italia potrebbe intensificare i propri sforzi per creare condizioni favorevoli volte ad accrescere gli investimenti italiani a supporto dello sviluppo in tali Paesi. Il sostegno che l'Italia ha fornito agli strumenti di finanziamento innovativi per GAVI Alliance è encomiabile e si invita il Paese a proseguire in tale direzione. Se adeguatamente diffusa, l'esperienza potrebbe altresì stimolare iniziative in altri settori.

Formulare norme chiare per gli investimenti realizzati dal settore privato nel campo dello sviluppo

L'approccio "*whole-of-country*" dell'Italia mira ad armonizzare i flussi finanziari esistenti e gli attori italiani provenienti dal settore pubblico, nonché dai settori *profit* e *no-profit*, con l'obiettivo generale di ridurre la povertà. Tale approccio è stato discusso in occasione del Forum sulla Cooperazione italiana allo Sviluppo tenutosi a Milano nel 2012¹¹ e dal gruppo di lavoro del tavolo interistituzionale sul settore privato. Per quanto l'approccio sia promettente, la sua attuazione varia da Paese a Paese e non si è ancora tradotta in risultati documentati.

In Albania, per la quale l'Italia rappresenta il principale partner commerciale, il primo investitore estero e uno dei più importanti azionisti di investimenti esteri diretti (IED), gli investitori italiani prevedono finanziamenti cospicui per il settore manifatturiero e delle esportazioni, con effetti positivi in termini di trasferimento di *know-how* e tecnologia italiana, nonché creazione di posti di lavoro. Il programma-paese 2014-2016 esplorerà il potenziale per utilizzare *joint venture* e altri dispositivi, quali l'abbinamento di prestiti agevolati e finanziamenti UE, volti all'obiettivo generale di utilizzare l'APS quale catalizzatore di sviluppo guidato dal settore privato (Allegato C).

L'Italia partecipa a un numero limitato di Partenariati Pubblico-Privato (PPP), ad esempio in Marocco. L'approccio dell'Italia al settore privato potrebbe rivelarsi più efficace se fossero formulate delle norme chiare, altresì per garantire risultati in materia di riduzione della povertà e condivisione dei rischi tra le parti nel caso di PPP. L'emendamento apportato nel 2013 alla Legge 49/1987 che introduce un nuovo quadro legislativo per i PPP, costituisce un passo avanti.¹²

L'Italia contribuisce a finanziamenti multilaterali innovativi nel settore della sanità

Si esprime encomio per il supporto fornito dall'Italia al finanziamento multilaterale per l'accesso a nuove vaccinazioni nei Paesi in via di sviluppo. Dal 2007, l'Italia ha impegnato USD 635 milioni per l'*Advanced Market Commitment* e EUR 499 milioni (in 20 anni) per l'*International Finance Facility for Immunization* (OECD, 2013). Si invita l'Italia a proseguire tali sforzi.

I flussi provenienti dal settore privato italiano superano notevolmente i flussi ufficiali diretti ai Paesi in via di sviluppo

Allo stadio attuale, l'Italia non si dimostra flessibile nel sostegno agli investimenti del settore privato. Tuttavia, nell'agosto 2013 l'Italia ha aggiornato le procedure di attuazione dell'Articolo 7, che consente il finanziamento, attraverso crediti agevolati, del capitale di rischio delle aziende italiane che investono in *joint venture* nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS). Ciò ha comportato l'ampliamento dell'elenco dei Paesi ammissibili da 29 a 95 (OECD, 2013). Tuttavia, pochi progetti si rivolgono ai Paesi Meno Sviluppati (PMS) o contemplano elementi significativi volti allo sviluppo. Una quota del fondo di rotazione per i prestiti agevolati (Capitolo 3) può essere utilizzata anche per fornire garanzie o contributi in conto capitale alle imprese italiane che partecipano alla *joint venture*. Tali iniziative, tuttavia, sono troppo recenti per aver già potuto esercitare un impatto significativo. Considerati i molti attori italiani impegnati nello sviluppo del settore privato, che costituisce una priorità per la Cooperazione italiana allo Sviluppo, sarebbe utile predisporre una nota di orientamento per guidare l'impegno in tale campo.

L'Italia fornisce il supporto ufficiale allo sviluppo attraverso la Società Italiana per le Imprese all'Estero SpA (SIMEST), l'istituzione finanziaria italiana per lo sviluppo, le cui attività in materia di supporto alle aziende private italiane che investono nei Paesi in via di sviluppo sono riferite al DAC (Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE). Il volume degli esborsi netti derivanti da crediti all'esportazione ufficiali e altri flussi ufficiali provenienti dall'Italia e diretti ai PVS era modesto e negativo nel periodo 2007-2011 (con l'eccezione del 2008). I flussi privati italiani sono di gran lunga superiori ai flussi ufficiali indirizzati ai PVS e rappresentano quasi i due terzi

dei flussi finanziari totali, rimesse escluse. D'altra parte, i finanziamenti ai PVS erogati da organizzazioni di beneficenza private (ad esempio: fondazioni e ONG) sono aumentati nel tempo in termini nominali: da USD 63 milioni nel 2007 a USD 111 milioni nel 2011 (Tabella B.1).

Note

1. Viceministro degli Affari Esteri italiano, Lapo Pistelli, è stato tra i *key speaker* sulla sicurezza alimentare mondiale in occasione di un evento speciale organizzato dall'OCSE per l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del settembre 2013.
2. L'Articolo 1 della Legge 49/87 stabilisce gli obiettivi generali della cooperazione italiana, ovvero solidarietà internazionale e rispetto dei diritti umani fondamentali. Temi quali: il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, la salvaguardia della vita umana, la sicurezza alimentare, la tutela dell'ambiente, il consolidamento dei processi di sviluppo e della crescita economica, sociale e culturale nei Paesi in via di sviluppo, il miglioramento delle condizioni delle donne e dei bambini, il sostegno all'empowerment femminile, e la risposta alle catastrofi umanitarie, sono tutti indicati come obiettivi. Ai sensi di questa legge, a ciascuna organizzazione del settore pubblico spetta individuare le aree vulnerabili al rischio di corruzione e formulare annualmente (a rotazione) un piano triennale di prevenzione della corruzione al fine di gestire tali rischi.
3. Questi includono, tra l'altro: la migrazione, i conflitti, l'instabilità finanziaria, la disuguaglianza di genere, il degrado ambientale, le pandemie (HIV/AIDS), i cambiamenti climatici, l'insicurezza alimentare, l'accesso all'acqua.
4. L'approccio cosiddetto "whole-of-country" adottato dall'Italia mira a combinare i flussi finanziari esistenti (commercio, riduzione/cancellazione e conversione del debito, risorse del settore privato, fonti di finanziamento innovative) e gli attori italiani provenienti dai settori pubblico, profit e non-profit, con l'obiettivo generale di ridurre la povertà.
5. Si è tenuto il forum sulla cooperazione internazionale italiana ("Muovi l'Italia, Cambia il Mondo") con la partecipazione di oltre 2000 delegati, cittadini, esperti, giovani, opinionisti e tradizionali attori della cooperazione. Il forum ha individuato forme innovative di finanziamento (ad esempio riorientando i fondi e i beni confiscati da attività criminali verso attività di aiuto, vincolando proventi risultanti da sanzioni sull'uso delle armi ed emettendo "obbligazioni di solidarietà").
6. Attualmente la DGCS definisce le linee politiche strategiche in materia di cooperazione allo sviluppo e la programmazione annuale. Il Comitato approva le iniziative di sviluppo superiori a EUR 1 milione, interventi di emergenza non limitati alle calamità naturali, e la nomina di esperti assegnati ai Paesi in via di sviluppo per oltre quattro mesi. Fornisce altresì consigli su iniziative in materia di prestiti agevolati.
7. Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).
8. Istituito originariamente nel 2010 dal MAE e dal MEF per il coordinamento delle politiche, il Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo è ora uno strumento atto a rafforzare il dialogo tra gli attori italiani, ivi inclusi altri ministeri (Agricoltura, Sviluppo Economico, Sanità e Difesa) e gruppi privati e non privati. L'ultimo incontro ha avuto luogo nel dicembre 2012.
9. Questo gruppo di lavoro include altri ministeri (Sviluppo economico, Agricoltura, Ambiente, Salute, Difesa, e il Dipartimento della Protezione Civile). Il suo mandato è stato ampliato per includere la presa in carico della preparazione della Presidenza UE dell'Italia 2014.
10. Ogni anno la DGCS sottopone al Parlamento, per la relativa discussione, le scelte strategiche per l'anno successivo, nonché una relazione finale sulle attività svolte nel corso dell'anno precedente. Prima di essere sottoposti al vaglio del Parlamento, al fine di garantire la coerenza tra le attività di sviluppo e le politiche del governo, tali documenti sono esaminati dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), istituito presso l'Ufficio del Presidente del Consiglio.

11. Dichiarazione del Presidente, “Muovi l’Italia, Cambia il Mondo”, Forum sulla cooperazione internazionale italiana, Milano, 1-2 Ottobre 2012.
12. Articolo 8 della Legge del 9 agosto 2013, n. 98. Sono stati inoltre introdotti emendamenti alla Legge 49/1987 per agevolare la costituzione di *joint venture* locali.

Bibliografia

Fonti governative

Ambasciata d’Italia a Tirana (2013), *Towards a Comprehensive Development Effort*, Ambasciata d’Italia, Tirana, Albania.

Altre Fonti

CDG (Center for Global Development) (2013), *Italy, Commitment to Development Index 2013*, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://international.cgdev.org/page/italy-1> and http://international.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/CDI_2013/Country_13_Italy_EN.pdf.

Chaloff, J. (2008), *Albania and Italy Migration Policies and their Development Relevance: A Survey of Innovative and “Development-Friendly” Practices in Albania and Italy*, CeSPI Working Paper, Centro Studi di Politica Internazionale, Rome, https://community.oecd.org/servlet/jiveServlet/previewBody/32669-102-2-62183/WP%2051-Albania%20and%20Italy-Chaloff_2008.pdf.

EC (European Commission) (2011), “Commission Staff Working Paper: EU 2011 Report on Policy Coherence for Development”, SWD(2011) 1627 final, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/swd_2013_456_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_746653_en.pdf.

EC (2013), “Commission Staff Working Paper: EU 2013 Report on Policy Coherence for Development”, SWD(2013) 456 final, European Commission, Brussels. http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/swd_2013_456_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_746653_en.pdf.

Galeazzi, G. et al. (2013), *Insights from Developments in National Policy Coherence for Development Systems: Key Cross-cutting Issues and Dilemmas*, European Centre for Development Policy Management Discussion Paper 144, Studio commissionato dal Ministro degli Affari Esteri Danese, Copenhagen, www.ecdpm.org/dp144.

OECD (2009), *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/pcd/44704030.pdf.

OECD (2010), *Recommendation of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development*. 29 April 2010 – C(2010)41, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260&InstrumentPID=260&Lang=en&Book=False>.

OECD (2011), *Phase Three Report on Implementing the OECD Anti-bribery Corruption Convention in Italy*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf.

OECD (2013), “Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy”, OECD, Paris.

OECD/DAC (Development Assistance Committee) (2012), *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*, OECD Publishing, Paris, www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2012_dcr-2012-en#page11.

Capitolo 2: Italia: Visione e politiche della cooperazione allo sviluppo

Politiche, strategie e impegni

Indicatore: Una visione politica chiara e strategie solide guidano il programma

Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni, l'Italia non ha ancora definito gli obiettivi strategici generali del suo programma di Cooperazione allo Sviluppo. Per conseguire tale obiettivo, l'Italia potrebbe consolidare la prassi di approvazione delle Linee Guida triennali che definiscono le priorità del programma di Cooperazione allo Sviluppo, nonché i processi partecipativi istituiti al fine di sviluppare una visione comune della Cooperazione allo Sviluppo. I cosiddetti "Obiettivi di Sviluppo del Millennio" (Millennium Development Goals – MDGs) sono al centro di tale visione e delle priorità dell'Italia. Nei Paesi partner, l'Italia si sta sforzando di concentrarsi su un minor numero di settori nei quali è possibile fare la differenza. Sarebbe, pertanto, utile fornire indicazioni su come concentrare il programma di aiuti laddove la Cooperazione allo Sviluppo è più necessaria e coincide con i vantaggi comparativi offerti dall'Italia.

Formalizzare una visione sulla Cooperazione allo Sviluppo italiana

La Cooperazione allo Sviluppo italiana opera entro i limiti stabiliti dalla Legge 49 del 1987 (Italia, 2007), che istituisce la Cooperazione allo Sviluppo come parte integrante della politica estera. Come già osservato nella *Peer Review* 2009, tale legge non tiene conto dei recenti impegni e dei principi internazionali e, pertanto, è considerata obsoleta. Dopo i falliti tentativi di approvazione di tre disegni di legge in parlamento negli ultimi cinque anni, all'inizio del 2014 il Governo Italiano si è dichiarato favorevole a un progetto di legge volto a una riforma generale della legge¹, che non è ancora stato approvato al 26 febbraio 2014. Rivedere la legge consentirebbe di avere a disposizione una normativa vasta e strategica, che fornisca una visione a medio-lungo termine per la Cooperazione italiana allo Sviluppo, unitamente a chiari principi di regolamentazione e mandati per le istituzioni coinvolte.

L'esperienza dimostra che fornire dettagli sul focus geografico o di settore e/o sulla modalità di gestione del programma di aiuti limita la possibilità di adattarlo alle esigenze emergenti e adottare strumenti innovativi. A tal riguardo, l'Italia potrebbe utilmente considerare la legislazione degli altri membri DAC.

Nel frattempo, il Governo Italiano ha adottato misure per sviluppare un quadro strategico per la Cooperazione allo Sviluppo. L'Italia ha ora a disposizione una buona opportunità di far tesoro del lavoro del Tavolo Interistituzionale e delle Linee Guida triennali per sviluppare una visione strategica a medio termine per il suo programma di Cooperazione allo Sviluppo, orientata ai risultati e con una diffusa *ownership*.

Il Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo della DGCS riunisce i diversi attori italiani, in linea con l'approccio "whole-of-country" promosso dall'Italia sin dalla sua presidenza del G8 nel 2009. L'Italia ha convocato una serie di incontri che coprono tutti gli aspetti chiave della Cooperazione allo Sviluppo. Tale approccio partecipativo è culminato in un forum tenutosi a Milano nell'ottobre 2012 e,

in precedenza, il Tavolo Interistituzionale ha pubblicato il documento “Elementi per una visione condivisa della cooperazione allo sviluppo dell’Italia”. Tuttavia, il Governo Italiano non ha formalmente approvato tale documento riconoscendolo quale visione guida del programma di aiuti.

Annualmente dal 2009, il Comitato Direzionale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE approva le Linee Guida triennali che individuano il settore globale e le priorità geografiche, nonché i volumi degli aiuti e i relativi strumenti. Tuttavia, le Linee Guida non riescono a definire un quadro a medio termine che dia stabilità e chiarezza a tutte le parti interessate, poiché aggiornate annualmente. La loro portata, inoltre, è limitata, in quanto non coprono l’intero sistema italiano e non sono ancora orientate ai risultati (Capitoli 5 e 6).

L’obiettivo primario è la riduzione della povertà

L’Italia ha messo a punto un orientamento di *policy* specifico sulla riduzione della povertà (MAE, 2011a). In linea con il focus rivolto agli “Obiettivi di Sviluppo del Millennio” (*Millennium Development Goals – MDGs*) esso indica la riduzione della povertà quale obiettivo primario della Cooperazione italiana allo Sviluppo. Ciò è confermato nelle Linee Guida triennali, in cui si afferma che il perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio è “*oltre che un imperativo etico di solidarietà, anche un investimento strategico a favore della pace, della stabilità e di una prosperità equa, condivisa e sostenibile*” (MAE, 2011b).

Il campo di applicazione settoriale della Cooperazione allo Sviluppo italiana è decisamente vasto, considerate le risorse bilaterali dell’Italia e l’impegno a concentrarsi su pochi settori in ciascun Paese, nell’ambito dell’agenda per la ripartizione dei compiti. Sono inclusi i settori sociali, lo sviluppo del settore privato, l’agricoltura e la sicurezza alimentare, la *governance* e la società civile, nonché temi trasversali.² Ad eccezione dell’istruzione e dello sviluppo del settore privato, l’Italia ha formulato strategie tematiche e settoriali per tutte le aree di intervento.³ Sarebbe proficuo per l’Italia fornire una guida chiara sul perché e sul come impegnarsi nei due settori. L’Italia dovrebbe altresì riflettere e valutare se e in quale maniera le strategie aiutino i dirigenti a definire le priorità, concentrandosi laddove la Cooperazione allo Sviluppo è più necessaria e l’Italia gode di vantaggi comparati rispetto ad altri donatori coinvolti nei medesimi settori e temi. L’esperienza dell’Italia con l’Albania dimostra che il rispetto delle esigenze di entrambi i Paesi partner e la divisione dei compiti tra i donatori richiede un solido impegno (Allegato C).

Il processo decisionale

Indicatore: La logica di attribuzione degli aiuti e di altre risorse è chiara e basata sull'evidenza

L'Italia sta adottando approcci differenziati nei Paesi partner, utilizzando criteri diversi per gli stanziamenti di aiuti e gli strumenti a seconda del tipo di Paese partner. Tale mossa positiva potrebbe essere consolidata rendendo la guida più orientata ai risultati e chiarendo le modalità di applicazione dei criteri. Sebbene l'Italia non abbia sviluppato una strategia multilaterale globale, la DGCS ha definito linee guida per la cooperazione multilaterale e in sede di assegnazione delle risorse tiene in sempre maggiore considerazione le sinergie tra stanziamenti bilaterali e multilaterali. Un approccio più vigoroso potrebbe aiutare l'Italia a concentrarsi su un minor numero di partner multilaterali strategici.

Fornire una guida esaustiva e orientata ai risultati

Le Linee Guida triennali costituiscono la base per l'assegnazione delle risorse destinate alla Cooperazione allo Sviluppo. Esse elencano Paesi partner e settori prioritari e stabiliscono il livello di risorse disponibili per ciascun strumento (ad es. crediti, sovvenzioni, prestiti agevolati, conversione debiti, contributi multilaterali). Le Linee Guida specificano anche la quota complessiva dell'APS bilaterale che sarà assegnata a ciascuna regione geografica. Incoraggiano altresì l'utilizzo di strumenti bilaterali laddove le condizioni lo consentono, suggerendo che gli aiuti multilaterali dovrebbero concentrarsi, invece, su programmi mirati in settori chiave trasversali comuni a più Paesi e programmi. Le Linee Guida promuovono inoltre l'utilizzo del canale multi-bilaterale nei Paesi o settori in cui gli aiuti multilaterali sono più efficaci rispetto ai programmi bilaterali.

Una visione strategica della Cooperazione italiana allo Sviluppo nel medio termine consentirebbe alle Linee Guida triennali di diventare più esaustive e orientate ai risultati. Ad oggi, le Linee Guida forniscono, per il programma di aiuti, un quadro impostato su un criterio *input-based* piuttosto che *outcome-based*. Un'altra limitazione deriva dal fatto che sono vincolanti soltanto per la DGCS.

Elaborare indicazioni specifiche volte a una maggiore concentrazione del programma di aiuti

L'Italia sta incrementando la concentrazione geografica orientandosi verso approcci differenziati nei Paesi partner. Le Linee Guida triennali suggeriscono l'utilizzo di vari strumenti, a seconda del tipo di Paese partner (MAE, 2012)⁴ e in linea con l'*Agenda for Change* dell'Unione Europea (EU, 2011).

L'Italia trarrebbe beneficio dal perfezionare il proprio approccio agli stanziamenti su base geografica. Cinque i criteri su cui si basano gli orientamenti per l'assegnazione delle risorse bilaterali: livello di povertà; prossimità geografica e storica; valore aggiunto; partecipazione al sostegno globale rivolto a contesti fragili post-conflitto; e ripartizione dei compiti (OECD, 2013). Tuttavia, non è chiaro come tali criteri si applichino in pratica. I dati emersi dal Memorandum dell'Italia suggeriscono che l'applicazione varia a seconda del tipo di Paese partner (Figura 2.1). Chiarire meglio tale approccio nelle Linee Guida triennali aiuterebbe a prevenire decisioni discrezionali che accrescerebbero la frammentazione del programma.

Maggiore concentrazione strategica su organizzazioni multilaterali chiave

L'Italia non ha provveduto a sviluppare una strategia multilaterale congiunta MEF-MAE, nonostante le raccomandazioni della *Peer Review* 2009 in tal senso (OECD, 2009). Il suo approccio all'APS multilaterale continua a mancare di coerenza – con la notevole eccezione dei rapporti strategici con organizzazioni multilaterali con sede in Italia. I finanziamenti sono primariamente guidati da contributi obbligatori, integrati da contributi finalizzati che appaiono imprevedibili a seguito delle precedenti riduzioni apportate all'APS italiano (Capitolo 3).

Tuttavia, l'Italia si sta adoperando per meglio indirizzare sia i contributi finalizzati sia i contributi multilaterali, con l'obiettivo di sviluppare sinergie con il programma bilaterale.⁵ Le Linee Guida triennali 2013-2015 affermano che la priorità dovrebbe essere accordata alle organizzazioni internazionali che operano nei settori prioritari della Cooperazione italiana allo Sviluppo e all'assistenza umanitaria (MAE, 2013). Esse attribuiscono, inoltre, particolare importanza agli organismi internazionali con sede a Roma⁶. La DGCS ha elaborato specifiche linee guida per le proprie attività di cooperazione multilaterale. Coerentemente con le Linee Guida del triennio 2013-2015, esse definiscono i principi e i criteri di ripartizione dei contributi volontari tra le organizzazioni delle Nazioni Unite.

L'Italia richiede l'input degli uffici locali al fine di guidare i propri finanziamenti alle organizzazioni multilaterali, ma non utilizza un set di indicatori in maniera sistematica per effettuare valutazioni e non partecipa ai meccanismi congiunti correlati. Utilizzare i meccanismi di valutazione delle organizzazioni multilaterali e considerarne la relativa *performance* e rilevanza aiuterebbe l'Italia a individuare e definire i propri contributi volontari.⁷

In qualità di membro fondatore dell'Unione Europea ed essendone uno dei quattro maggiori contribuenti, l'Italia è impegnata nell'attuazione dell'Agenda⁸ UE e si adopera per influire su tale Agenda. Nel 2010 la DGCS ha istituito un'unità specificamente dedicata alle politiche comunitarie e volta a meglio allineare gli aiuti dell'Unione Europea alle aree focus dell'Italia a livello geografico (Paesi confinanti e Africa subsahariana) e settoriale.

Figura 2.1 Italia: Criteri principali adoperati per la selezione dei Paesi partner prioritari, 2013



Fonte: Figura elaborata su dati forniti dal Memorandum presentato dall'Italia (OECD, 2013)

Il focus politico

Indicatore: La lotta alla povertà, in particolare nei Paesi meno sviluppati e negli Stati fragili è una priorità

La riduzione della povertà è l'elemento guida del programma di aiuti italiano. Sebbene sia coinvolta in un numero di Stati fragili e contesti in fase di transizione, l'Italia non dispone di una politica differenziata per l'impegno in tali contesti complessi. Potrebbe invece far tesoro delle esperienze maturate in Paesi quali la Somalia e osservare come potersi adattare all'evoluzione dei contesti di recupero, andando oltre i progetti strettamente vincolati. L'uguaglianza di genere e l'ambiente, considerati obiettivi chiave e temi trasversali, sono per lo più trattati come "settori". Al fine di integrare tali temi all'interno dell'intera Cooperazione allo Sviluppo, è necessario disporre di una forte leadership, nonché di risorse adeguate, opportuna incentivazione del personale addetto, meccanismi di accountability per la notifica dei risultati e attività di formazione.

I programmi sono vagliati rispetto agli obiettivi di riduzione della povertà

L'approccio italiano alla riduzione della povertà promuove lo sviluppo locale e la collaborazione interistituzionale, in particolare con gli attori coinvolti nella cooperazione decentrata e con le ONG. Tutti i programmi e i progetti sono ora vagliati per valutare se siano in linea con gli orientamenti volti alla riduzione della povertà, ossia stabilire se essi promuovano l'emancipazione dei poveri, siano allineati con le strategie di riduzione della povertà nazionale ancorate a livelli decentrati, favoriscano approcci integrati, promuovano la coesione sociale e riducano le disparità di reddito.

La povertà e la fragilità sono tra i criteri adottati per la selezione dei Paesi partner

I livelli di povertà e la fragilità sono due dei cinque criteri adottati per selezionare i Paesi partner. Secondo il Memorandum (OECD, 2013), i due criteri costituiscono i parametri principali per l'assegnazione di APS ai Paesi partner africani e asiatici. La fragilità è altresì un fattore chiave nel sostegno che l'Italia fornisce ai Paesi del Medio Oriente.

Secondo le Linee Guida 2013-2015, l'Italia prevede di destinare il 42% dell'APS bilaterale 2013 all'Africa subsahariana, una regione in ritardo rispetto al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MAE, 2013). Il Decreto Missioni che disciplina le missioni di pace italiane, prevede anche il finanziamento di progetti in Stati fragili e colpiti da conflitti. Sono nove i contesti di fragilità⁹ coperti dal Decreto attualmente in vigore.

Il Programma deve essere adattato a contesti di recupero in evoluzione

I finanziamenti alle agenzie multilaterali sono sufficientemente flessibili da consentire l'integrazione di elementi di recupero e transizione nella programmazione, in particolare il sostegno ai mezzi di sussistenza. Progetti di riduzione del rischio (concentrati soprattutto sulle calamità) continuano ad essere attuati in specifici paesi, quali Afghanistan, Albania, Guatemala e Pakistan. Tali progetti spesso si concentrano sulla condivisione delle competenze italiane in materia di gestione dei disastri con i Paesi partner. Tuttavia, come nel caso di molti altri donatori DAC, la maggior parte dei finanziamenti italiani alle organizzazioni multilaterali è destinata a progetti specifici, rendendo difficile l'adattamento della programmazione umanitaria a un contesto di recupero in evoluzione. Ai sensi del Decreto Missioni, il finanziamento è limitato a 12 mesi, restringendo ulteriormente l'ambito dei progetti.

Contesti fragili: approccio pragmatico e "su misura" per il singolo Paese (country-specific)

Non esiste alcuna politica formale in materia di assunzione di impegni in contesti di fragilità. Tuttavia, l'Italia ha una vasta esperienza acquisita attraverso le esperienze in Stati fragili (ivi incluse Libia e Somalia), nei quali si ritiene un donatore pragmatico e informato. Al team della Peer Review è stato dichiarato, in occasione delle visite a Roma, che l'Italia si concentra sulla stabilità post-conflitto e la ripresa economica in contesti fragili e attribuisce altresì grande importanza agli obiettivi di *peace-building* e *state-building*. Tuttavia, il *New Deal* per l'impegno negli Stati fragili (*New Deal for Engagement in Fragile States*) non ha ancora modificato il suo approccio globale in materia di impegni nei contesti di fragilità.¹⁰

L'integrazione dei temi dell'uguaglianza di genere e dell'ambiente è tuttora una sfida

L'Italia ha approvato nuove linee guida in materia di parità di genere e empowerment delle donne nel 2010 e pubblicato linee guida sull'ambiente nel 2011. Ha riferito al DAC i propri impegni rispetto a tali temi rispettivamente dal 2008 e 2006.¹¹ L'Italia è meritevole di encomio per aver manifestato il proprio sostegno all'uguaglianza di genere e alle tematiche ambientali nell'ambito di forum internazionali, e aver concentrato i propri interventi su specifici aspetti legati all'uguaglianza uomo-donna e all'ambiente nei Paesi partner. Tuttavia, ad oggi non è stato realizzato un vero mainstreaming dei temi di uguaglianza di genere e ambiente all'interno dell'intera Cooperazione italiana allo Sviluppo. Tali temi sono divenuti un requisito per le pro-

poste di progetto delle ONG. Come osservato in Albania, a tal fine, sono necessari orientamenti e un piano specifico (Allegato C). Una leadership forte è altresì necessaria all'interno della DGCS al fine di integrare temi trasversali e fornire adeguati incentivi al personale addetto, nonché formazione e meccanismi di accountability per riferire sui risultati conseguiti. Il *Gender Action Plan* (piano d'azione in materia di genere) 2014-2015, in fase di elaborazione, nonché il *marker* di efficacia degli aiuti (Capitolo 5), rappresentano dei passi avanti positivi. L'esperienza derivante dall'integrazione di genere potrebbe essere applicata altresì al tema dell'ambiente.

Più in generale, la parità di genere e l'ambiente devono essere affrontati in maniera esplicita nell'ambito delle strategie nazionali e della documentazione cosiddetta STREAM (Sintetica-Trasparente-Realistica-Esaustiva-Armonizzata-Misurabile). La DGCS, inoltre, dovrebbe dedicare risorse adeguate all'integrazione di tali temi nella programmazione, se necessario con il sostegno di esperti in materia di parità di genere e tematiche ambientali assunti a livello locale. I termini di riferimento degli esperti in materia di uguaglianza di genere e ambiente all'interno dell'Unità Tecnica Centrale (UTC) dovrebbero essere potenziati al fine di fornire orientamenti all'intera organizzazione nonché formazione mirata sia nelle sedi centrali sia nei Paesi partner, a seconda delle necessità.

Note

1. Prevede, tra l'altro: una maggiore correlazione tra politica estera e cooperazione allo sviluppo; enfasi sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo; un meccanismo più efficace per garantire il coordinamento interministeriale; l'istituzione di un'agenzia esecutiva; maggiore dialogo e coordinamento con le organizzazioni della società civile e del settore privato.
2. Il quadro si è leggermente evoluto tra il 2009 e il 2014: nel 2011 i settori della sanità e dell'istruzione si sono fusi nel settore del cosiddetto "sviluppo umano" e l'approccio allo sviluppo del settore privato è passato dal concentrarsi sul supporto alle Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI) alla più ampia promozione di uno sviluppo endogeno, inclusivo e sostenibile, del settore privato. Nel 2012, l'ambiente, fino ad allora ritenuto un settore prioritario, è diventato trasversale (MAE, 2009-2013).
3. L'Italia ha emanato linee guida settoriali e tematiche sulla riduzione della povertà, l'agricoltura e la sicurezza alimentare, la sanità, la partecipazione democratica, l'ambiente, la parità di genere, i disabili, i minori, l'assistenza umanitaria e le cooperazioni decentrate.
4. Ad esempio, i prestiti agevolati sono erogati soltanto ai Paesi a basso e medio reddito.
5. A titolo esemplificativo, l'Italia sostiene lo sviluppo locale in Albania attraverso il canale bilaterale, le autorità decentrate italiane e ART (*Articulation of Territorial and Thematic networks of Cooperation for Human Development*), ovvero il programma di articolazione di reti territoriali e tematiche di cooperazione per lo sviluppo umano. Il programma è gestito dall'UNDP (Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite) e finanziato dall'Italia, tra altri Paesi.
6. Per ciò che concerne i contributi finalizzati, le Linee Guida triennali affermano che la preferenza dovrebbe essere accordata ai 24 Paesi prioritari e che i progetti possono essere finanziati in altri Paesi, sulla base del singolo caso.
7. Le nuove linee guida della DGCS sulla cooperazione multilaterale si riferiscono anche all'uso di rapporti valutativi predisposti dai meccanismi internazionali, quali il MOPAN.
8. In particolare, l'*Agenda for Change* del 2011 e i susseguenti approcci strategici UE allo sviluppo, così come il Codice di Condotta sulla ripartizione dei compiti e l'esercizio di programmazione congiunta.
9. Afghanistan, Iraq, Libia (e Paesi limitrofi), Pakistan, Myanmar, Somalia, Sud Sudan, Sudan e Siria (e Paesi limitrofi).
10. Il 30 novembre 2011, in occasione del Quarto Forum di Alto Livello sull'Efficacia degli Aiuti (*4th high Level Forum on Aid Effectiveness*), il *New Deal* per l'impegno negli Stati fragili (*New Deal for Engagement in Fragile States*) sviluppato attraverso il forum on *International Dialogue for Peacebuilding e Statebuilding* è stato presentato e ampiamente supportato.
11. Il "Gender Marker" rivela un aumento significativo nel volume degli aiuti italiani volti all'uguaglianza di genere: dal 10% nel 2010 al 49% (USD 213 milioni) nel 2011 in termini di aiuti stanziabili per settore sulla base del genere. Nel 2011 gli stanziamenti destinati a tutti i "Rio marker" sono aumentati notevolmente: l'Italia ha impegnato USD 55 milioni per la biodiversità, USD 53 milioni per mitigare i cambiamenti climatici, e USD 38 milioni per combattere la desertificazione.

Bibliografia

Fonti governative

Italia (2007), Legge 26 febbraio 1987, N. 49 (“Legge 49/87”)

MAE (Ministero degli Affari Esteri) (2009), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2009-2011, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma

MAE (2010), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2010-2012, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma

MAE (2011a), *Linee Guida per la lotta contro la Povertà*, Ministero degli Affari Esteri, Roma

MAE (2011b), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2011-2013, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministry of Foreign Affairs, Rome

MAE (2012), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2012-2014, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma

MAE (2013), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2013-2015, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma

MAE/DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) (2012), *Elements for a Shared Vision of Italian Development Co-operation*, 17 aprile 2012, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

Altre fonti

EU (European Union) (2011), *Increasing the impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*, COM (2011) 637 final, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/257a_en.htm.

OECD (2009), *DAC Peer Review of Italy*, OECD, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/journal_dev-10-5km7jvnl5sf7.

OECD (2013), “Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy”, OECD, Paris.

Capitolo 3: Italia: Stanziamenti per l'assistenza pubblica allo sviluppo

Volume complessivo dell'APS

Indicatore: Il Paese membro compie tutti gli sforzi per conseguire gli obiettivi nazionali e internazionali in materia di APS

L'Italia conferma il proprio impegno a raggiungere l'obiettivo finale di rapporto APS/RNL pari a 0,7%. Tuttavia, l'APS ha registrato uno stabile declino tra il 2008 e il 2012, passando da USD 4,86 miliardi a USD 2,74 miliardi. Nel 2012, l'APS italiano costituiva lo 0,14% del RNL, a fronte di 0,22% nel 2008. Il Governo Italiano ha invertito tale tendenza negativa: ha aumentato il livello di APS nel 2013 e 2014 e si è impegnato ad aumentare stabilmente il rapporto APS/RNL fino a 0,28/0,31% nel 2017 – il che costituisce un segnale positivo. È altresì incoraggiante che l'Italia abbia intrapreso delle iniziative per fornire anticipazioni e stime sull'APS.

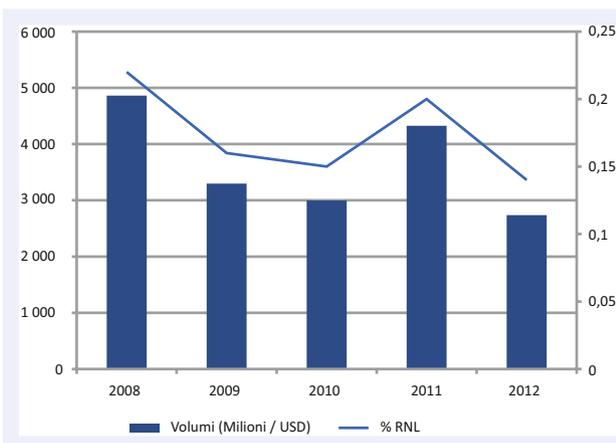
Il declino nei livelli di APS indica che l'Italia non è in grado di mantenere gli impegni internazionali assunti in materia di rapporto APS/RNL

Nel 2012 l'APS netto italiano ammontava a USD 2.74 miliardi. Complessivamente, l'APS italiano registra un processo di stabile declino a partire dal 2008, quando ammontava a USD 4.86 miliardi. Di conseguenza, l'Italia, che nel 2008 era classificata all'ottavo posto in ambito DAC, nel 2012 è salita al dodicesimo posto in termini di volume APS. Nel frattempo, si è registrata una significativa fluttuazione dei livelli annuali: l'APS italiano è aumentato del 36% in termini reali tra il 2010 e il 2011 – per lo più dovuto ai volumi elevati di APS erogato ai profughi provenienti dal Nord Africa e ai crediti volti alla riduzione del debito – per poi calare del 35% l'anno successivo.

Nel 2012, l'APS italiano costituiva 0,14% del RNL, a fronte di 0,22% nel 2008. L'Italia non ha raggiunto l'obiettivo UE dello 0,51% del RNL assegnato all'APS, ed è ben lontana dal raggiungimento dell'obiettivo dell'APS/RNL pari a 0,7% per il 2015. (Figura 3.1)¹

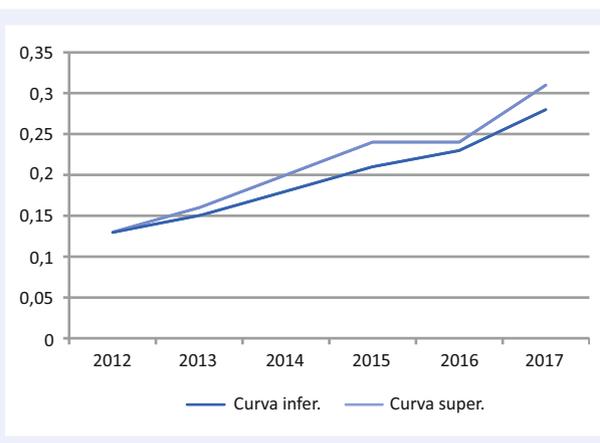
Figura 3.1. APS netto dell'Italia

Volume e percentuale RNL, 2008-2012



Fonte: Statistiche OECD/DAC

Proiezioni rapporto APS/RNL, 2013-2017



Fonte: Italia, documenti economici e finanziari, 2013

L'Italia prevede di invertire la tendenza negativa dell'APS

I tagli apportati all'APS per gli anni 2009, 2010 e 2011 erano già stati annunciati all'epoca della precedente edizione della *Peer Review* e l'Italia non disponeva di un piano d'azione per accrescere i suoi livelli di aiuti. La *Peer Review* pertanto ha raccomandato all'Italia di delineare le modalità e i termini entro cui avrebbe mantenuto gli impegni assunti in materia di aiuti. Nel 2012 il Governo Italiano ha intrapreso iniziative volte ad invertire la tendenza dell'APS, ormai in declino. Il documento economico e finanziario dell'Italia ha indicato un percorso ambizioso per incrementare l'APS annualmente del 10%, con un rapporto APS/RNL portato a 0,28-0,31% nel 2017. (Figura 3.1)

Le leggi di bilancio approvate dal Parlamento italiano per il 2013 e il 2014 indicano un aumento annuale dell'APS rispettivamente del 22% e 1%². Ove confermato negli anni a venire, l'aumento fornirebbe all'Italia i mezzi per esercitare maggiore impatto nei Paesi partner. Assicurare che il volume degli aiuti sia proporzionato alla dimensione della propria economia rafforzerebbe la credibilità dell'Italia quale membro G8 e G20, impegnato in dibattiti di sviluppo a livello globale. Il supporto pubblico e parlamentare sarà di importanza cruciale affinché l'aumento sia sostenibile, in particolare alla luce dei vincoli posti dalla politica fiscale italiana.

L'APS italiano è quasi interamente composto da doni, pari al 97% dell'APS totale nel 2011. Tuttavia l'Italia eroga anche crediti agevolati, utilizzando un fondo rotativo costituito da restituzioni provenienti dai crediti precedenti³. L'Italia prevede di erogare circa EUR 180 milioni nel periodo 2013-2015 sotto forma di crediti agevolati in Paesi a basso e medio reddito e al fine di sviluppare, a tale riguardo, i cosiddetti meccanismi di *blending*. Il fondo rotativo consente livelli elevati di concessionalità. L' "elemento dono" medio dei finanziamenti APS italiani ammontava a 88,2% nel 2011, mentre l' "elemento dono" dell'APS italiano complessivo era pari a 99,6% (OECD, 2013b). L'Italia può anche erogare finanziamenti concessionali per costituire *joint venture* nei Paesi partner, un meccanismo che a oggi il Paese non ha ancora utilizzato ampiamente⁴. Congiuntamente ai meccanismi di *blending*, si tratta di strumenti promettenti se opportunamente gestiti, così da evitare questioni legate alla sostenibilità del debito.

L'Italia ha inoltre sottoscritto sei accordi di conversione del debito con Paesi partner tra il 2010 e il 2012 (per un totale di EUR 95 milioni), i maggiori dei quali con Ecuador (EUR 35 milioni) e Albania (EUR 20 milioni). L'Italia intende perseguire iniziative di conversione del debito per un totale di EUR 122 milioni nel triennio 2013-2015 (MAE, 2013).

Un'ampia quota dell'APS italiano è veicolata attraverso il sistema multilaterale

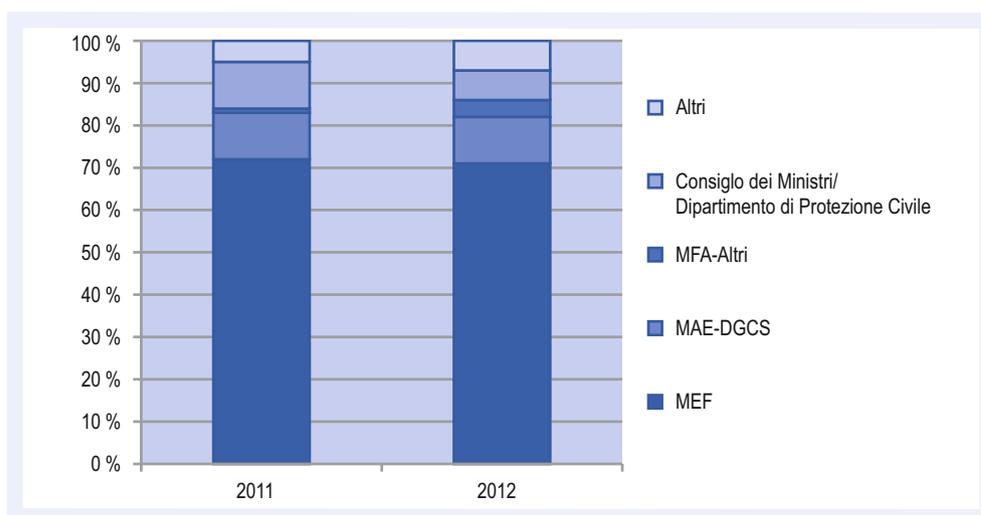
Nel 2012 ben 77,6% dell'APS lordo dell'Italia era veicolato attraverso il sistema multilaterale. Tali fondi sono per lo più gestiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), ivi inclusa la quota di APS erogato attraverso banche di sviluppo multilaterali, meccanismi di finanziamento innovativi⁵, l'*IFAD - International Fund for Agricultural Development* e il Fondo di Sviluppo Europeo (FSE).

Ciò lascia una limitata quota gestita direttamente dal Ministero degli Affari Esteri (15% nel 2011-2012), sebbene quest'ultimo sia responsabile delle scelte politiche che riguardano il bilancio Comunitario e il Fondo di Sviluppo Europeo (Figura 3.2).

Il MAE è incaricato della cooperazione allo sviluppo bilaterale, della riduzione del debito e degli aiuti veicolati attraverso la maggior parte delle organizzazioni ONU. I fondi gestiti dalla DGCS sono diminuiti drammaticamente negli ultimi sei anni, passando da EUR 1.33 miliardi nel 2007 a EUR 455 milioni nel 2009 e EUR 199 milioni nel 2012. Tuttavia, il budget della DGCS è salito a EUR 350 milioni nel 2013, riflettendo così l'aumento complessivo dell'APS.⁶

Tra gli altri *stakeholder* ufficiali, il Dipartimento della Protezione Civile (sotto il Consiglio dei Ministri) rappresenta l'attore principale. L'importo erogato varia a seconda della risposta che l'Italia fornisce alle situazioni di emergenza in termini di assistenza umanitaria: 11% dell'APS italiano nel 2001 e 7% nel 2012. Limitato il volume dei fondi APS rendicontati dalle autorità italiane locali (al di sotto di EUR 10 milioni nel 2012).

Figura 3.2 APS italiano per dipartimento governativo, 2011-2012



Fonte: Dati forniti nel Memorandum presentato dall'Italia (OECD, 2013a)

L'Italia fornisce anticipazioni e stime

Negli ultimi anni l'Italia ha operato di concerto con il Segretariato OCSE al fine di migliorare il proprio sistema di rendicontazione in materia di APS. Il dialogo ha, sì, consentito di risolvere numerose questioni correlate, ma sono necessari ulteriori sforzi affinché l'Italia possa rendicontare, in piena conformità con le direttive DAC in materia di rendicontazione statistica, dal 2014. L'Italia è pertanto incoraggiata ad integrare ulteriormente il meccanismo di rendicontazione istituendo una piattaforma comune per tutti i soggetti italiani erogatori di APS.

L'Italia ha altresì provveduto a istituire una piattaforma elettronica di *open data* al fine di adempiere l'impegno assunto a Busan volto a fornire informazioni tempestive, esaustive e previsionali entro il 2015. L'Italia contribuisce regolarmente al censimento degli stanziamenti destinati agli aiuti e ai piani di spesa previsionali

indicativi. Nel 2012 l'Italia ha acconsentito a pubblicare il proprio piano di spesa previsionale sul sito dell'OCSE. Tuttavia, nella sua risposta al sondaggio 2012, l'Italia non ha fornito informazioni sui propri sforzi volti a fornire piani di spesa triennali/quinquennali ai Paesi partner, ovvero uno degli impegni assunti a Busan (OECD, 2012a).

APS: stanziamenti bilaterali

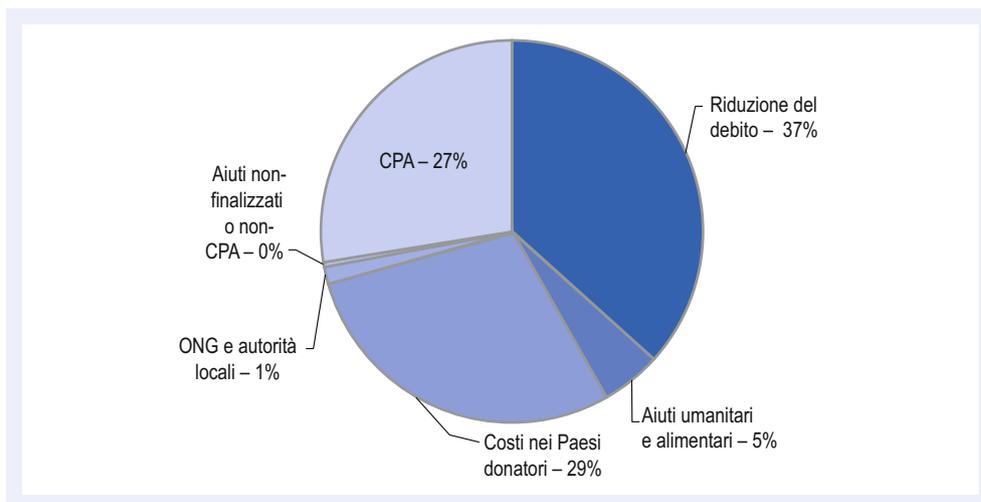
Indicatore: Gli aiuti sono stanziati a seconda della dichiarazione di intenti e degli impegni internazionali

L'Italia ha concentrato il programma di aiuti attorno a un piccolo numero di Paesi prioritari, nei quali si concentra sui settori coerenti con le priorità enunciate nelle Linee Guida triennali. La quota limitata di aiuti dell'Italia per assistenza programmabile per Paese (cosiddetti *Country-Programmable Aid* – CPA), unita al fatto che la maggior parte degli aiuti italiani sono veicolati attraverso il canale multilaterale, lascia ben poco spazio al finanziamento bilaterale diretto. E' pertanto necessario mantenere il programma bilaterale ben "concentrato". L'Italia ha altresì bisogno di gestire con oculatezza l'uscita dai Paesi che non sono più prioritari. Nel 2011 ha mantenuto l'impegno di destinare il 50% del proprio APS bilaterale all'Africa, soprattutto grazie alle grandi operazioni di "riduzione" del debito. E' pertanto necessario che l'Italia pianifichi in quale maniera sarà mantenuto un elevato livello di impegno in Africa.

La quota dei cosiddetti "CPA – Country Programmable Aid" (assistenza programmabile per Paese) è limitata

La quota italiana del cosiddetto "CPA – Country Programmable Aid" (assistenza programmabile per Paese) è limitata: nel 2011 era pari a poco più di un quarto dell'APS bilaterale lordo (27%), pertanto di gran lunga inferiore alla media dei membri DAC nello stesso anno (55%). E' il risultato dell'elevato livello di riduzione del debito (38%) e dei costi sostenuti per i rifugiati nei Paesi donatori (19%). Nel 2011 gli aiuti umanitari e alimentari costituivano il 5% dell'APS bilaterale lordo (Figura 3.3).

Figura 3.3 Italia: composizione del programma di aiuti bilaterali lordi (2011)



Fonte: Statistiche OECD/DAC

Mantenere il programma di aiuti concentrato su alcuni Paesi

L'Italia ha agito rispetto alla raccomandazione 2009 volta al rafforzamento della concentrazione geografica, avendo deciso di ridurre il numero dei Paesi partner prioritari da 35 a 24 (Figura 3.4). In occasione della sessione d'incontro per la *Peer Review DAC* tenutasi a marzo 2014, i Paesi Membri sono stati informati dell'intenzione dell'Italia di ridurre ulteriormente tale numero a soli 20 Paesi. L'aumento della concentrazione geografica non è stato ancora riflesso nei dati 2011, dal momento che le grandi operazioni di riduzione del debito sono state condotte in quattro Paesi poveri fortemente indebitati (*HIPC*)⁷ non prioritari. Tuttavia, l'Italia è stata un importante Paese donatore in 17 dei 24 Paesi prioritari, e la quota delle relazioni d'aiuto significative che l'Italia intrattiene è aumentata dal 35% nel 2007 al 41% nel 2011⁸.

La quota limitata dei cosiddetti "CPA – *Country Programmable Aid*" (assistenza programmabile per Paese) dell'Italia, unita al fatto che la maggior parte degli aiuti italiani sono veicolati attraverso il canale multilaterale, lascia ben poco spazio al finanziamento bilaterale diretto ai Paesi partner. L'APS bilaterale dell'Italia stanziabile per regione ammontava a USD 1.385 milioni nel 2011, di cui USD 810 milioni in operazioni di riduzione del debito, con rimanenti EUR 575 milioni destinati ai programmi nei Paesi partner, a fronte di USD 1.063 milioni nel 2008 (Tabelle B.2 e B.3).⁹ Ciò richiede che il programma di aiuti rimanga concentrato solo su alcuni Paesi.

Degli attuali 24 Paesi prioritari dell'Italia, 21 figuravano già nella lista precedente dei 35 Paesi prioritari. Sono 3 i nuovi Paesi divenuti prioritari: Cuba, Sud Sudan e Sudan. Ciò significa che l'Italia deve eliminare progressivamente 14 Paesi. Sarebbe utile, a tal fine, apprendere dalle esperienze degli altri donatori come definire delle strategie di uscita da questi Paesi.

Oltre due terzi dell'APS bilaterale dell'Italia stanziabile per Paese (71% - USD 958 milioni) sono andati ai Paesi meno sviluppati (PMS) nel 2011, ben al di sopra del livello del 2008, quando soltanto il 25% dell'APS bilaterale è andato ai Paesi meno sviluppati (PMS). Allo stesso modo, il 69% degli aiuti italiani stanziabili sono andati all'Africa subsahariana nel 2011, a fronte del 20% nel 2008. Pertanto, nel 2011 l'Italia ha attuato la raccomandazione dell'edizione precedente della *Peer Review* di destinare il 50% degli aiuti bilaterali all'Africa subsahariana. Tuttavia grandi operazioni di riduzione del debito nella Repubblica Democratica del Congo e nella Repubblica del Congo hanno fortemente contribuito al raggiungimento di volumi di APS così elevati.

L'Italia prevede di confermare un'attenzione prioritaria all'Africa subsahariana, dove sono situati 10 dei suoi 24 Paesi partner prioritari. Le Linee Guida per la programmazione 2013-2015 prevedono l'assegnazione del 42% dell'APS bilaterale a tale regione nel 2013. Pertanto, è necessario che Italia programmi come preservare tale focus sull'Africa più a lungo termine, soprattutto in vista della diminuzione delle operazioni di riduzione del debito nei prossimi anni.

Figura 3.4 Italia: i 24 Paesi partner prioritari e i primi 20 beneficiari dell'APS (2012)



Fonte: Memorandum presentato dall'Italia (OECD, 2013a) e statistiche OECD/DAC

Gli stanziamenti per settore sono sostanzialmente coerenti con le priorità dell'Italia

I programmi bilaterali italiani attuati nei Paesi partner erano per lo più volti al supporto di infrastrutture e servizi sociali e settori produttivi nella media 2010-2011 (Tabella B.5). Tali stanziamenti sono sostanzialmente coerenti con le priorità settoriali enunciate nelle Linee Guida triennali (Capitolo 2). Le operazioni di riduzione del debito sono state rilevanti fino al 2011, ma la loro consistenza dovrebbe diminuire nei prossimi anni. Se il volume dell'APS italiano aumenterà come previsto, maggiori volumi di finanziamenti dovrebbero essere messi a disposizione dei programmi attuati nei Paesi partner.

APS: il canale multilaterale

Indicatore: Il Paese membro utilizza il canale multilaterale dell'APS in maniera efficace

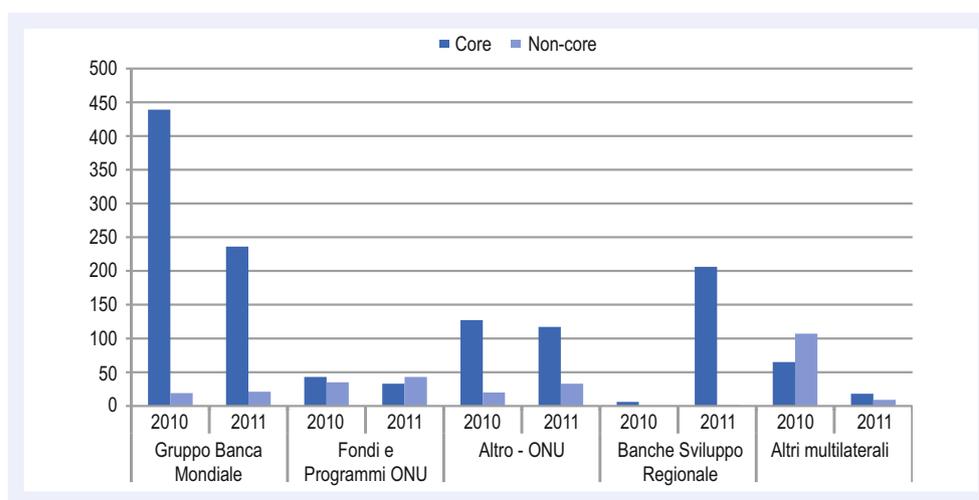
Nonostante l'elevata percentuale di APS italiano veicolata attraverso il canale multilaterale e gli sforzi dell'Italia volti ad un utilizzo più strategico degli aiuti multilaterali, le fluttuazioni registrate nei fondi assegnati e l'assenza di un vero quadro strategico indeboliscono la capacità del Paese di interagire con i principali partner internazionali nel lungo termine – ad eccezione delle istituzioni con sede a Roma. L'elaborazione di una strategia globale per l'assistenza multilaterale e la partecipazione a quadri di valutazione multilaterale congiunta consentirebbe all'Italia di concentrarsi su un numero inferiore di Paesi partner (in base alle loro prestazioni e rispettive priorità) e incoraggiare le sinergie tra attività multilaterali e attività bilaterali. La collaborazione con un numero più ristretto di partner accrescerebbe altresì l'influenza dell'Italia nell'ambito delle organizzazioni coinvolte.

L'Italia potrebbe rafforzare il proprio approccio strategico per potenziare le sinergie con il programma di aiuto bilaterale

Un'elevata percentuale di APS italiano è veicolata attraverso il canale multilaterale. Tuttavia, la relativa quota ha oscillato abbondantemente negli ultimi anni, scendendo dal 70% del 2009 e 2010 al 57% del 2011, per poi risalire all'81% nel 2012 (USD 2.14 miliardi).

Ad oggi le istituzioni UE costituiscono il canale principale: hanno percepito il 42% degli esborsi lordi dell'APS italiano nel 2011¹⁰ a fronte del 5% veicolato attraverso la Banca Mondiale, il 4% attraverso le banche di sviluppo regionali e il 3% attraverso le Agenzie delle Nazioni Unite (Tabella B.2). Mentre i fondi veicolati attraverso l'UE sono rimasti stabili, i fondi erogati ad altre organizzazioni multilaterali sono diminuiti drasticamente a partire dal 2009, soprattutto per ciò che concerne i contributi alle spese generali ("core") (Figura 3.5). Nel 2012¹¹ l'Italia non ha fornito alcun contributo alle spese generali ("core") all'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo), all'UNFPA (Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione) e all'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia).

Figura 3.5 Contributi italiani alle spese generali (“core”) e contributi finalizzati (“non core”) erogati alle agenzie multilaterali, 2011 (USD/milioni)



Fonte: OECD, 2012b.

L'anno 2013 ha segnato una svolta: l'Italia ha ripristinato i contributi “core” erogati alle organizzazioni delle Nazioni Unite (per un totale di EUR 48 milioni circa) e ha contribuito con EUR 465 milioni a banche e fondi internazionali, al fine di rispettare gli impegni internazionali assunti e risolvere le questioni legate agli arretrati (MAE, 2013). Il raggiungimento di tale obiettivo è stato reso possibile dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 228, che stabilisce gli importi che Italia può impegnare fino al 2022 per contribuire alla ricostituzione di banche e fondi di sviluppo multilaterali. Il segnale positivo contribuisce a ripristinare la credibilità¹² dell'Italia e potrebbe anche spianare la strada al processo di perfezionamento del suo approccio strategico globale nei confronti delle istituzioni multilaterali.

Ad eccezione dell'IFAD (Riquadro 3.1), l'Italia non assume impegni pluriennali nei confronti di organizzazioni delle Nazioni Unite. Unitamente all'incertezza della situazione finanziaria, ciò indebolisce la prevedibilità dei suoi finanziamenti e, come tale, la sua credibilità. Come rilevato dalle organizzazioni multilaterali, le fluttuazioni nei contributi italiani minano anche la capacità dell'Italia di impegnarsi con una prospettiva a lungo termine, con potenziali effetti deleteri su programmi innovativi e ben performanti quali l'ART *Global Initiative (Articulation of Territorial and Thematic Networks of Cooperation for Human Development)*, guidato dall'UNDP e fortemente supportato dall'Italia.

Coerentemente con una delle raccomandazione della *Peer Review 2009*, tra il 2009 e il 2011 l'Italia ha ridotto del 20% il numero degli enti beneficiari di finanziamenti italiani su base volontaria. Ha altresì ridotto ulteriormente il loro numero nel 2012

a causa di vincoli di bilancio. Tuttavia, nel 2013 l'Italia ha vagliato l'opportunità di fornire contributi volontari pari a EUR 42.3 milioni a uno specifico gruppo supplementare di organizzazioni selezionate sulla base di criteri di scelta quali "la massimizzazione dell'impatto e dell'efficacia, la sede in Italia, la necessità di un rientro graduale, la valorizzazione del Sistema Italia" (MAE, 2013). Mentre guarda alla creazione di sinergie tra i canali bilaterali e quelli multilaterali, occorre che l'Italia tenga bene a mente la necessità di concentrare i propri finanziamenti in maniera strategica su un minor numero di organizzazioni (Capitolo 2).

In tal modo, operando all'interno di un quadro strategico ben definito e divulgato, l'Italia fornirebbe ai partner multilaterali maggiore chiarezza e prevedibilità e conferirebbe al Paese maggiore influenza nell'ambito di tali organizzazioni (ivi incluse le istituzioni multilaterali con sede in Italia). Ciò consentirebbe altresì all'Italia di utilizzare gli aiuti multilaterali in conformità con la propria strategia di cooperazione allo sviluppo globale, stimolando le potenziali sinergie all'interno del processo decisionale.

Riquadro 3.1 Forti legami con le istituzioni multilaterali con sede in Italia

L'Italia intrattiene salde relazioni con le organizzazioni internazionali con sede a Roma. Escludendo il campo degli aiuti umanitari, i principali settori beneficiari dell'assistenza multilaterale sono l'agricoltura e la sicurezza alimentare. Tale supporto viene fornito attraverso istituzioni con sede a Roma (FAO, IFAD e WFP - *World Food Programme*), di cui l'Italia è un contributore importante. Ciò si abbina al consolidato sostegno dell'Italia all'agricoltura, erogato attraverso il programma bilaterale o a livello internazionale, come dimostrato nel 2009, in occasione dell'adozione della *L'Aquila Food Security Initiative*, durante la Presidenza italiana del G8.

Le istituzioni con sede a Roma apprezzano tale forte e ben consolidata relazione con il Governo Italiano. In particolare, l'Italia ha predisposto un accordo quadro quinquennale con l'IFAD, rinnovato nel 2011. A seguito del vertice tenutosi a L'Aquila nel 2009, il volume dell'APS italiano veicolato attraverso l'IFAD è raddoppiato e, da allora, ha registrato un costante aumento. Un lieve incremento è stato altresì previsto per il periodo 2013-2015, nonostante la crisi economica.

Fonte: Interviste a Roma, ottobre 2013

La DGCS ha elaborato delle linee guida sulle proprie attività di cooperazione multilaterale, che sottolineano la cooperazione con le Nazioni Unite. E' un segnale positivo, in quanto potrebbe costituire il quadro strategico per l'impegno della DGCS con agenzie, fondi e programmi, delineando chiaramente gli obiettivi degli aiuti multilaterali italiani nel medio termine e le modalità di monitoraggio e valutazione dell'utilizzo dei contributi italiani. Ciò dovrebbe, pertanto, agevolare la definizione di una strategia più ampia che copra l'intero impegno italiano con le organizzazioni multilaterali, in stretta collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Supporto attivo a meccanismi innovativi per finanziare il settore della sanità e della sicurezza alimentare a livello globale

L'Italia promuove attivamente forme di finanziamento internazionale innovative per lo sviluppo nel settore della sanità: nel 2006-2012 è stato il terzo maggiore contributore a meccanismi di finanziamento innovativi, in particolare attraverso fondi mondiali quali *GAVI Alliance* (DI, 2013). L'Italia contribuisce altresì a meccanismi di mercato quali *l'International Finance Facility for Immunisation* e *l'Advanced Market Commitment*, lanciato ufficialmente a Lecce nel 2009 (Capitolo 1).

L'Italia svolge un ruolo speciale nei confronti delle organizzazioni internazionali che ospita, e attribuisce un'importanza particolare alle attività volte a "sostenere e incrementare l'attività dei poli delle Nazioni Unite a Roma e Torino, con l'obiettivo di rafforzare le competenze e il ruolo centrale all'interno nel sistema, sia nel settore della sicurezza alimentare sia nel settore della formazione" (MAE, 2013).

Note

1. Come osservato nella Tabella B.1, il rapporto APS/RNL dell'Italia non si è mai attestato al di sopra dello 0,22% negli ultimi quindici anni.
2. Secondo la legge di bilancio 2013-2015 adottata nel dicembre 2012 e la legge di bilancio 2014 approvata nel dicembre 2013, l'APS italiano è passato da EUR 2.133 milioni nel 2012 a EUR 2.591 milioni nel 2013 e EUR 2.618 milioni nel 2014.
3. Nel 2013 erano disponibili EUR 335 milioni.
4. Pur potendo temporaneamente accrescere l'APS Italiano nel breve termine, una volta che i crediti saranno stati estinti, tali prestiti agevolati genereranno flussi negativi in termini di APS.
5. In particolare, *GAVI Alliance* e *International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)*.
6. Principalmente costituito da EUR 277 milioni come da legge di bilancio ordinaria, circa EUR 60 milioni originati dal "Decreto Missioni Internazionali" istituito per sostenere le missioni di mantenimento della pace con una componente di cooperazione allo sviluppo, e un riporto 2012 pari a EUR 9 milioni (dati forniti in occasione della missione a Roma, ottobre 2013).
7. Per tale motivo, la Repubblica Democratica del Congo, la Repubblica del Congo e Haiti sono stati tra i primi dieci Paesi beneficiari nel periodo 2010-2011. A seguito di tali operazioni di "riduzione" del debito, i primi dieci beneficiari degli aiuti italiani hanno percepito, in media, il 48% del relativo APS bilaterale lordo nel periodo 2010-2011, a fronte del 62% medio nel periodo 2005-2009 (Tabella B.4).
8. L'Italia è un importante donatore nei Paesi in cui eroga più della propria quota globale in termini di CPA (*Country-Programmable Aid*) e/o è tra i primi donatori che cumulativamente forniscono il 90% del CPA a tali Paesi.
9. Con un importo di APS bilaterale stanziabile per regione pari a USD 1.964 milioni e USD 901 milioni in operazioni di "riduzione" del debito.
10. Il 57% nel 2012, secondo il Memorandum presentato dall'Italia (OECD, 2013).
11. Allo stesso modo, l'Italia non ha partecipato alla seconda e terza ricostituzione del Fondo mondiale per la lotta contro l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria (*GFATM - Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*), 2008-2010 e 2011-2013; tuttavia, ha partecipato alla quarta ricostituzione del Fondo nel 2013 e ha assunto impegni per un totale di EUR 100 milioni su tre anni.
12. A partire dalla fine del 2013, l'Italia non ha arretrati nei confronti delle banche e dei fondi di sviluppo multilaterali.

Bibliografia

Fonti governative

MAE (Ministero degli Affari Esteri) (2010), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2010-2012, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

MAE (2011), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2011-2013, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

MAE (2012), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2012-2014, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

MAE (2013), *Cooperazione allo Sviluppo Italiana – 2013-2015, Linee Guida e Indirizzi di Programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

Altre fonti

DI (Development Initiatives) (2013), *Investments to End Poverty: Real Money, Real Choices, Real Lives*, Development Initiatives Ltd., Bristol, UK, http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/Investments_to_End_Poverty_full_report.pdf.

HLF4 (Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness) (2011), *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf.

OECD (2011), *2011 OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-Country Fragmentation of Aid*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178885-en>.

OECD (2012a), *2012 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015 and Efforts since HLF-4*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2012_DAC_Report_on_Aid_Predictability.pdf.

OECD (2012b), "2012 DAC Report on Multilateral Aid", DCD/DAC(2012)33, OECD, Paris, [http://search.oecd.org/official-documents/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)33&docLanguage=En](http://search.oecd.org/official-documents/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)33&docLanguage=En).

OECD (2013a), "Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy", OECD, Paris.

OECD (2013b), *Secretariat report on APS loans in 2011*, DCD/DAC(2013)27, OECD, Paris.

Capitolo 4: Gestione della cooperazione italiana allo sviluppo

Sistema istituzionale

Indicatore: La struttura istituzionale favorisce una cooperazione allo sviluppo coerente e di buon livello

L'Italia trae beneficio da una serie di elementi trainanti all'interno della sfera politica, del settore privato e delle organizzazioni non-profit che contribuiscono ad una più efficace attuazione delle priorità politiche del Paese, in linea con gli impegni presi a Busan. I vincoli legislativi che gravano sul Paese, tuttavia, e le rigorose procedure amministrative rappresentano seri ostacoli ad una programmazione efficace e sono ancora necessari importanti cambiamenti istituzionali. Il Ministero degli Affari Esteri dovrebbe prendere in considerazione una serie di alternative per migliorare l'efficienza ed efficacia del sistema italiano. Quando si tratterà di scegliere la migliore opzione, l'Italia è invitata ad affrontare le questioni dei costi di transazione, della frammentazione istituzionale e dei rapporti tra sedi centrali e uffici locali di cooperazione. È anche necessario prendere in considerazione l'esperienza degli altri membri del Comitato per l'aiuto allo sviluppo.

Un contesto propizio all'attuazione degli impegni presi

Sotto i successivi Governi degli ultimi cinque anni, sono state sperimentate varie forme di leadership politica in materia di cooperazione allo sviluppo (contesto e figura 0.2). Una leadership politica più forte può dare maggior peso alla cooperazione allo sviluppo all'interno del Governo. In Parlamento, ma anche nel settore privato e in quello non-profit, l'Italia può trarre beneficio da forze desiderose di contribuire all'agenda di sviluppo. Tutto ciò crea una dinamica favorevole per elevare il profilo della cooperazione allo sviluppo e per migliorare l'attuazione delle priorità politiche e degli impegni presi, compresi quelli sottoscritti a Busan.

È il momento di promuovere un approccio sistemico e integrato allo sviluppo

La legge 49/87 (articolo 5) conferisce al Ministro degli Affari Esteri la responsabilità generale per la cooperazione allo sviluppo. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri è responsabile della politica generale e degli stanziamenti ai Paesi partner. La DGCS organizza riunioni periodiche con le altre direzioni del MAE per garantire che l'esercizio di programmazione sia coerente con la politica estera del Paese.

La DGCS dispone di un Comitato direzionale composto da rappresentanti permanenti del MAE, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dello Sviluppo Economico. Il Comitato approva gli orientamenti strategici e la pianificazione della cooperazione allo sviluppo del Paese, ratifica i programmi e i progetti con un bilancio superiore a 1 milione di EUR e prende decisioni in relazione all'istituzione di uffici locali e all'assegnazione di personale a tali uffici per missioni di lungo termine. Il Comitato, in ragione della sua composizione e della stabilità, rappresenta l'ambito ideale per la definizione delle politiche. Esso ha cominciato ad occuparsi di questioni legate agli aiuti umanitari e alle tendenze dell'APS e potrebbe essere aperto ad altri ministeri, occupandosi di questioni strategiche legate ad altre priorità in tema di sviluppo, se necessario. Tale evoluzione contribuirebbe a rafforzare l'*ownership* dei programmi di aiuti. Il Tavolo interistituzionale per la Cooperazione allo sviluppo, che si è riunito di nuovo nel dicembre 2013, è il

contesto appropriato per lo scambio di informazioni e l'organizzazione di dibattiti tra gli operatori italiani.

Come osservato nel capitolo 3, all'interno del sistema italiano sono soprattutto il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la DGCS ad essere responsabili dell'attuazione delle politiche e degli impegni presi dal Paese. Esiste una chiara, seppur talvolta complessa, divisione di responsabilità tra i due ministeri per quanto riguarda, ad esempio, la gestione del fondo di rotazione¹. Al Dipartimento della Protezione civile spetta il compito di intervenire in caso di crisi internazionale in cooperazione con il MAE, rendendo conto del suo operato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Gli altri principali ministeri che gestiscono gli APS italiani (Ministeri della Difesa, della Salute, degli Interni e dell'Ambiente) sono responsabili di circa il 4% di tali aiuti (OECD, 2013). Tali ministeri operano indipendentemente dal MAE, anche per quanto riguarda le operazioni sul campo.

Le regioni e i comuni, ma anche gli operatori della società civile, giocano un ruolo decisivo nell'attuazione dei progetti finanziati dalla DGCS. All'interno del sistema italiano vari regolamenti e linee guida forniscono un quadro in materia di cooperazione destinato a tali operatori. A livello operativo, gli Ambasciatori italiani riuniscono per quanto possibile tali attori, soprattutto per una condivisione di informazioni ed esperienze. Il loro ruolo di coordinamento potrebbe essere rafforzato se fossero adottati un approccio sistemico e integrato allo sviluppo e strumenti adatti a tale scopo (capitolo 5).

Un cambiamento istituzionale potrebbe migliorare l'efficacia e l'efficienza

I vincoli legislativi del Paese, le laboriose procedure in materia di programmazione e le ristrettezze di bilancio rappresentano significativi ostacoli ad un'efficace pianificazione ed erogazione degli aiuti. Tutte le proposte di progetto, ad esempio, presentate dagli uffici locali devono passare al vaglio del Nucleo di Valutazione Tecnica per un *appraisal ex ante*, dell'Unità Tecnica Centrale per la valutazione tecnico-economica e degli uffici responsabili delle aree geografiche per un controllo formale. Tali proposte vengono poi presentate al Direttore Generale della DGCS o al Comitato Direzionale (per i progetti superiori ai 1,032 milioni di EUR) e al Nucleo di Valutazione Tecnica per l'approvazione finale. Questo lungo processo non favorisce rapporti di lavoro efficienti tra tutti gli interessati.

Il MAE ha approvato vari aggiustamenti per affrontare le questioni degli ostacoli amministrativi che rendono meno efficace la cooperazione allo sviluppo dell'Italia. Tali misure sono positive sebbene non comprendano i cambiamenti istituzionali necessari a migliorare l'efficacia e l'efficienza della cooperazione allo sviluppo del Paese. Nel prendere in considerazione possibili alternative strutturali, a guidare le decisioni dell'Italia dovrebbe essere la volontà di: riavvicinare chi ha un'*expertise* di sviluppo alla fase di pianificazione; facilitare i rapporti tra gli uffici di cooperazione, le Ambasciate e il personale della sede centrale; ridurre i costi di transazione e limitare la frammentazione istituzionale. Qualora si decidesse di istituire un'agenzia, l'Italia dovrebbe definire mandati chiari, un equilibrio ben definito e uno stretto coordinamento tra le strutture che definiscono le politiche e quelle responsabili

dell'attuazione. Un'altra opzione possibile potrebbe essere l'inserimento di specialisti dell'Unità Tecnica Centrale (riquadro 4.1) nei vari uffici della DGCS per migliorare l'efficienza dei processi riguardanti la programmazione e l'attuazione dell'azione umanitaria. Prima di prendere una decisione definitiva, l'Italia dovrebbe analizzare l'operato di altri membri del DAC dotati di budget equivalenti per gli APS bilaterali². Oggi meno della metà dei membri del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dispone di servizi operativi e un sempre maggior numero di essi sta accorpando gli enti responsabili delle politiche, della programmazione e dell'attuazione in materia di cooperazione allo sviluppo nello stesso Ministero.

Riquadro 4.1 l'Unità Tecnica Centrale della DGCS

L'Unità Tecnica Centrale (UTC) funge da polo di competenze della DGCS e rappresenta la memoria istituzionale dell'organizzazione. Si tratta di un'unità separata situata in separata sede rispetto al Ministero degli Affari Esteri e ciò non contribuisce ad un senso di appartenenza. L'Unità è guidata da un diplomatico di carriera e fornisce sostegno tecnico agli uffici responsabili della cooperazione allo sviluppo dell'Italia per quanto riguarda l'individuazione, la formulazione e l'istruttoria dei programmi bilaterali (compresi i crediti agevolati). Tale Unità ha anche funzioni di gestione e controllo dei programmi e svolge inoltre attività di studio e ricerca per la DGCS.

In base alla legge 47/89, l'Unità può assumere fino a 120 esperti con contratto di diritto privato. Nella realtà non si è mai arrivati a tale cifra, il budget di questa unità è stato severamente ridotto e l'età media del personale è avanzata. Attualmente il MAE sta assumendo nuovi esperti. L'UTC dovrà adattare i termini di riferimento per il personale già in carica e per i neoassunti in base ai suoi bisogni attuali e futuri.

Fonte: interviste condotte a Roma, ottobre 2013.

Innovazione e modifiche nell'organizzazione del sistema

Indicatore: il sistema sostiene l'innovazione

La riforma del Ministero degli Affari Esteri italiano ha avuto un impatto limitato sulla natura della cooperazione allo sviluppo del Paese. I processi decisionali riguardanti la programmazione e il finanziamento rimangono centralizzati nella sede centrale. Le nuove iniziative adottate, come il terzo Piano programmatico per l'efficacia degli aiuti, porteranno probabilmente a risultati positivi, a condizione che il piano abbia ampia diffusione per rafforzarne l'ownership e per far sì che il personale e gli altri principali ministeri sostengano i suoi obiettivi. È inoltre necessario procedere a un monitoraggio rigoroso della sua attuazione.

La riforma ha avuto una certa influenza sulla struttura della DGCS

Le precedenti Peer Review raccomandavano di procedere a importanti modifiche nella struttura globale della DGCS (allegato D). La riforma del MAE, avvenuta nel 2010 in seguito a severe restrizioni di spesa imposte alla pubblica amministrazione del Paese, ha avuto una certa influenza sulla struttura globale della DGCS.

I servizi della DGCS sono stati ridotti da 20 nel 2009 a 12 nel 2012. Sono stati creati due nuovi uffici per rafforzare i legami con l'Unione Europea e potenziare le attività di valutazione e comunicazione (capitolo 6). L'Ufficio responsabile dei rapporti con l'UE si occupa dei rapporti, delle istituzioni e degli strumenti in materia di cooperazione allo sviluppo³ e le sue attività non si sovrappongono con quelle della Direzione Generale per l'Unione Europea del MAE. Si incoraggia una stretta collaborazione tra i due servizi al fine di assicurare risultati ottimali. Sono state istituite due task force responsabili della pianificazione, dell'attuazione e del monitoraggio delle iniziative di cooperazione allo sviluppo: una di esse è competente per l'Iraq, l'altra per Afghanistan, Pakistan e Myanmar. Sono anche stati nominati due Vicedirettori generali, invece di uno solo come in precedenza, responsabili, rispettivamente, dell'amministrazione generale e delle operazioni. Tali cambiamenti potrebbero portare alla formulazione di obiettivi più precisi ma anche ad una leadership e una gestione più solide in questi due settori.

I processi decisionali in materia di programmazione e finanziamento rimangono centralizzati

La riforma ha avuto un impatto limitato sul sistema generalmente centralizzato della cooperazione allo sviluppo dell'Italia. I processi decisionali in materia di programmazione e finanziamento rimangono centralizzati a livello della sede centrale. I 17 uffici di cooperazione non hanno poteri decisionali in materia finanziaria sebbene possano contribuire all'identificazione dei progetti, procedere alla selezione di canali, strumenti e partner nonché assumere personale amministrativo locale. I direttori a livello locale fanno capo alla DGCS e agli Ambasciatori. La gestione finanziaria e amministrativa ricade sotto la responsabilità degli Ambasciatori che approvano i contratti di assunzione del personale, gli acquisti e altri pagamenti riguardanti la cooperazione italiana allo sviluppo. La DGCS è cosciente del fatto che si potrebbe fare di più per dare più ampio spazio ai direttori degli uffici locali. Ne è una testimonianza il fatto che, nel dicembre 2013, il Comitato Direzionale della DGCS ha preso in esame la possibilità di demandare alcune responsabilità agli uffici locali di cooperazione in seguito a un auditing interno.

In contesti caratterizzati da fragilità, l'Italia potrebbe adottare strategie più a lungo termine e approcci «per programma» e allo stesso tempo assicurare una certa flessibilità per adattarsi meglio all'evolvere delle circostanze locali. L'attuale approccio per progetti adottato dall'Italia in materia di programmazione bilaterale (capitolo 5), che verte sul breve termine (un massimo di 12 mesi secondo il Decreto Missioni) con fondi rigorosamente vincolati a finalità specifiche, non consente sempre ai partner di adattarsi all'evolvere delle circostanze in tali contesti.

**Le nuove
promettenti
procedure devono
essere attuate e
monitorate**

La riorganizzazione del Ministero degli Affari Esteri ha portato all'introduzione di nuove regole e procedure che dovrebbero avere un impatto positivo sull'approccio adottato dalla DGCS in materia di sviluppo su un orizzonte di lungo termine. Alcuni di questi cambiamenti sono contenuti nel Piano della performance per il 2013-15 del MAE, che attribuisce precisi obiettivi strategici («miglioramento della qualità degli APS») e indicatori specifici alla DGCS. Il MAE ha elaborato linee guida in materia di gestione del rischio, comunicazione e visibilità, che sono state adattate dalla DGCS. Indipendentemente da tali misure, sono stati istituiti un sistema di controllo interno e un registro dei rischi (capitolo 5).

Si tratta di misure relativamente recenti, adottate in origine per ottenere l'accreditamento dell'Unione Europea per la cooperazione delegata. Tali misure possono essere molto utili al fine di familiarizzare il Paese con nuove modalità di attuazione dell'azione umanitaria e nuovi tipi di partner, ma anche per adattare la cooperazione italiana allo sviluppo agli standard internazionali. Nei Paesi in cui l'Italia ha un frammentato insieme di progetti (come l'Albania), è necessario fornire indicazioni affinché possano essere adottati progetti e programmi di più vasto respiro in linea con gli impegni di Parigi e Accra in tema di adozione di approcci per programma e la fine della frammentazione.

In parallelo, la DGCS ha introdotto un terzo Piano programmatico per l'efficacia degli aiuti, che comprende quattro principali misure: un formato semplificato per la redazione di documenti destinati a tutti i Paesi partner, chiamato STREAM⁴ (sono stati realizzati 21 documenti con questo formato); linee guida standard su questioni tematiche di carattere trasversale; marker di efficacia in materia di aiuti (capitolo 5). Il Piano per l'Efficacia è stato esteso a tutta la DGCS, compresi gli uffici di cooperazione e rappresentanti della società civile sono stati coinvolti nelle discussioni per l'elaborazione del Piano.

Sebbene il piano possa potenzialmente migliorare la programmazione degli interventi di sviluppo, esso non prende in considerazione i risultati e la sua attuazione si è dimostrata una sfida. Si incoraggia l'Italia a impiegare risorse umane e finanziarie sufficienti all'attuazione e al monitoraggio del piano, e a trovare soluzioni per fare in modo che esso si applichi ad altri ministeri e ad azioni di cooperazione decentrata. La DGCS dovrà accrescere l'*ownership* per quanto riguarda gli obiettivi del piano e far sì che il personale e gli altri principali ministeri sostengano i suoi obiettivi.

Risorse umane

Indicatore: Gestione efficace delle risorse umane per reagire alle necessità delle operazioni sul campo

Il Ministero degli Affari Esteri ha compiuto lodevoli sforzi dall'ultima Peer Review per assumere esperti tecnici e migliorare le loro condizioni di lavoro. In questa fase, ciò che conta di più per la cooperazione allo sviluppo dell'Italia è l'elaborazione di un piano per le risorse umane che permetta di far corrispondere i bisogni e le competenze del personale agli obiettivi generali dell'organizzazione. È altrettanto importante assicurarsi di avere il personale adeguato con adeguate competenze nel posto giusto. Il Ministero degli Affari Esteri sta attualmente investendo risorse per lo sviluppo del personale e dovrebbe fare maggiori sforzi in particolare per il personale assunto negli uffici locali. Rimane ancora da affrontare la questione dello sviluppo del know-how e delle capacità analitiche del personale che lavora in contesti caratterizzati da fragilità.

Far corrispondere i bisogni e le competenze del personale con gli obiettivi generali dell'organizzazione e introdurre una strategia per il personale degli uffici locali

Le precedenti Peer Review avevano incoraggiato l'Italia a risolvere i principali problemi in materia di risorse umane che avevano un impatto negativo sulla performance della cooperazione allo sviluppo. Con la fine del blocco imposto alle assunzioni nel settore pubblico, il MAE ha avviato il processo per un concorso per l'assunzione di 25 nuovi esperti nel 2013, con lo scopo di allargare e modernizzare le competenze del personale dell'Unità Tecnica Centrale e di dare maggiore spazio alle nuove generazioni, come raccomandato dal DAC. Si dovrebbe così arrivare a 72 esperti nel 2015 (rispetto a 56 nel 2009 e 53 nel 2013). La DGCS ha altresì adottato un nuovo quadro normativo, rendendo così possibile il passaggio dai contratti a tempo determinato di quattro anni, rinnovabili, con cui erano assunti gli esperti a contratti a tempo indeterminato con retribuzioni corrispondenti. La Direzione ha inoltre migliorato le condizioni di lavoro del personale amministrativo degli uffici locali con l'introduzione di contratti a tempo determinato (di un anno, rinnovabili indefinitamente) e la soppressione dell'obbligo di fare domanda ogni anno per lo stesso lavoro. Tali disposizioni hanno risollevato il morale del personale, ma hanno risolto solo in parte l'instabilità legata ai contratti di un anno.

La maggiore sfida che la cooperazione allo sviluppo del Paese deve ancora affrontare è la necessità di far corrispondere i bisogni e le competenze del personale agli obiettivi generali della DGCS (riquadro 4.2). In tale contesto, l'introduzione di un piano per le risorse umane e l'assegnazione di personale con le competenze adeguate alla giusta funzione rimane una priorità. Nel far ciò, la DGCS dovrebbe continuare a fare sforzi per definire meglio le funzioni e la divisione del lavoro del personale e per accrescere la visibilità dei cambiamenti riguardanti la struttura e l'attuazione della cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

In Albania, l'Italia si ritrova in larga misura in una situazione di dipendenza rispetto ai consulenti tecnici italiani con contratti a termine e alle ONG per formulare proposte di progetti e attuare i progetti. Se le condizioni giuridiche lo permettono, l'assunzione di personale locale qualificato nei settori chiave permetterebbe di

rafforzare l'esperienza sul campo e di contribuire a creare una massa critica di professionisti della cooperazione allo sviluppo nei Paesi dove ciò è necessario.

Riquadro 4.2 Le risorse umane della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo

Nel dicembre del 2013, la DGCS contava un organico di 541 persone, 314 delle quali lavoravano nella sede centrale e 228 negli uffici locali. Dei 314 addetti basati a Roma, 30 sono diplomatici, 29 consulenti tecnici e 254 fanno parte del personale amministrativo. Tra questi ultimi, 92 persone sono distaccate da altri ministeri e soggette al vincolo di occupare funzioni amministrative a Roma. I 228 addetti che lavorano negli uffici locali di cooperazione comprendono 35 persone con contratti a tempo indeterminato, 101 operatori con mansioni tecniche e contratti temporanei e 92 impiegati che fanno parte del personale amministrativo locale. La principale sfida che la DGCS deve raccogliere è assicurarsi che il personale con le competenze più adatte si trovi nella giusta funzione.

Fonte: Memorandum inviato dall'Italia (OECD, 2013)

Tra i problemi che ancora affliggono la cooperazione allo sviluppo del Paese vi sono vincoli sistemici in materia di risorse umane, in parte dovuti alla legislazione italiana sul lavoro, che non è sempre adatta alle esigenze della cooperazione allo sviluppo. Un'altra questione aperta è rappresentata dal riconoscimento formale dei consulenti tecnici in termini di sviluppo professionale e di opportunità di carriera all'interno dell'organizzazione generale⁵. Un importante passo avanti sarebbe rappresentato dal riconoscimento della cooperazione allo sviluppo in quanto percorso di carriera all'interno del Ministero degli Affari Esteri. Quest'ultimo dispone di un sistema di valutazione della performance destinata ai diplomatici e l'introduzione di un sistema simile per il personale non diplomatico è un fatto positivo.

Nella Peer Review del 2009 si sottolineava la necessità che la DGCS facesse sforzi per sviluppare il know-how e le capacità analitiche del personale che lavora in Paesi fragili, ma la questione non è stata ancora affrontata. Va notato che l'Italia fornisce incentivi finanziari a coloro che lavorano in uffici in contesti di crisi, che comprendono stipendi più alti e vantaggi in materia pensionistica. Tali iniziative hanno consentito la formazione di un bacino di personale disposto a lavorare nei Paesi fragili. Secondo il Decreto Missioni (capitolo 5), però, è consentito assumere personale soltanto per progetti specifici e ciò non lascia nessuno spazio ad un'analisi strategica di carattere generale.

Positivi gli sforzi per lo sviluppo del personale ma si potrebbe fare di più per gli operatori degli uffici locali

Il Ministero degli Affari Esteri sta investendo risorse e organizzando corsi di formazione per migliorare le competenze del personale. Nel luglio del 2013 la DGCS ha introdotto un nuovo programma per lo sviluppo delle competenze ispirato ad un precedente progetto per lo sviluppo della formazione professionale. Il programma comprende percorsi formativi in tema di gestione del ciclo del progetto, appalti pubblici, gestione del rischio, amministrazione e contabilità, ma anche sulla visione

generale della cooperazione allo sviluppo e sulla preparazione del personale in vista di nuove funzioni (MAE, 2013).⁶ La DGCS dovrebbe continuare a fare sforzi affinché si organizzino percorsi formativi in base all'analisi del divario di competenze e si risponda ai bisogni di tutto il personale. Alla formazione tecnica dovrebbero essere affiancati percorsi formativi su questioni amministrative e di fondo legate alle priorità settoriali e trasversali del Paese, nonché su problematiche legate a situazioni di crisi. Il personale generalista del MAE distaccato nelle Ambasciate dovrebbe partecipare a sessioni di formazione in materia di cooperazione allo sviluppo se necessario.

Dovrebbe essere inoltre incoraggiata la formazione «on-the-job» destinata al personale distaccato dalla sede centrale alle Ambasciate per missioni di breve durata con lo scopo di potenziare e migliorare le competenze del personale. La DGCS dovrebbe inoltre avere la possibilità di impiegare i suoi esperti appartenenti all'Unità Tecnica Centrale per formare il personale, promuovendo l'innovazione e le buone pratiche. A questo proposito, la rete di esperti potrebbe diventare una piattaforma su cui appoggiarsi per condividere le conoscenze e promuovere la formazione.

A livello degli uffici locali, al personale amministrativo viene proposta una formazione di tipo «on-the-job» e gli uffici di cooperazione non dispongono di un budget destinato alla formazione. In tale contesto sarebbe utile introdurre un'apposita politica in materia di risorse umane per il personale locale, con procedure standard e appropriati corsi di formazione. Se al personale locale fossero concesse opportunità in materia di formazione e la possibilità di accedere ad una rete specializzata nella formazione professionale, esso potrebbe arricchire le sue competenze a beneficio del programma italiano di cooperazione allo sviluppo.

Note

1. Il fondo di rotazione finanzia prestiti a tasso agevolato concessi per l'attuazione di progetti della DGCS e per la costituzione di linee di credito. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha un ruolo attivo nella definizione di linee guida e politiche legate all'utilizzo di tali prestiti. Questi ultimi sono definiti dal Ministero degli Affari Esteri e dai Paesi partner e approvati dal Comitato Direzionale. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze autorizza la concessione di prestiti, la cui gestione è stata affidata ad un ente privato.
2. Attualmente il volume degli APS gestiti dalla DGCS ammonta a circa 400 milioni di USD.
3. L'ufficio incaricato dei rapporti con la UE è responsabile della preparazione delle posizioni italiane in occasione dei Development Council e dei rapporti con la Direzione generale incaricata della cooperazione all'interno dell'Unione europea (DevCo). Questo ufficio partecipa inoltre ai comitati di gestione degli strumenti finanziari comunitari e del Fondo europeo di sviluppo
4. STREAM: acronimo di «synthetic, transparent, realistic, exhaustive, agreed and measureable» (sintetico, trasparente, realistico, completo, consensuale e misurabile). Questo tipo di documenti è destinato a fornire una panoramica sintetica delle origini, del background, delle prospettive, delle modalità di attuazione e (in una certa misura) dei risultati attesi per la cooperazione italiana allo sviluppo nei principali Paesi partner.
5. Le funzioni di senior management sono riservate ai diplomatici, che si avvicendano ogni due-tre anni. Ciò crea un senso di instabilità e frustrazione nei direttori degli uffici locali, che hanno una solida esperienza in materia di management e di cooperazione allo sviluppo.
6. Ministero degli Affari Esteri (2013), *Start-up della formazione professionale alla DGCS – Programma di sviluppo dei talenti*, Ministero degli Affari Esteri, Roma

Bibliografia

OECD (2013), «Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy», OECD, Parigi.

Capitolo 5: Attuazione delle azioni per la cooperazione allo sviluppo e partnership

Processi di bilancio e di programmazione

Indicatore: Questi processi promuovono la qualità dell'aiuto come definita a Busan

L'Italia ha compiuto sforzi notevoli per attuare alcune delle raccomandazioni presentate dalla Peer Review del 2009: ha approvato nuove Linee Guida in materia di sostegno al bilancio, *country-systems* e approcci per programma ed ha anche aumentato la quantità di aiuti svincolati da finalità specifiche. L'Italia si è dotata di un nuovo approccio per il risk management e di un marker sull'efficacia degli aiuti, che potrebbero contribuire a migliorare l'attuazione del programma se venisse applicato un monitoraggio rigoroso. Nonostante ciò l'Italia ha accusato ritardo per quanto riguarda l'attuazione dei principi di efficacia degli aiuti nel periodo conclusosi con l'indagine di monitoraggio dell'OCSE del 2011. Gran parte degli aiuti allo sviluppo dell'Italia continuano ad essere erogati in base ad interventi che seguono una logica di progetto secondo le procedure italiane. Gli aiuti del Paese, inoltre, continuano a risultare imprevedibili e a mancare di flessibilità per quanto riguarda l'allocazione dei fondi di programma ai vari settori.

Mancanza di prevedibilità a lungo termine e di flessibilità per il processo di bilancio

La cooperazione italiana allo sviluppo ha sofferto in passato improvvisi e rigorosi tagli di bilancio che hanno reso gli aiuti meno prevedibili. Al momento dell'indagine di monitoraggio dell'OCSE (OECD, 2011)¹ solo il 35% dell'aiuto italiano aveva carattere prevedibile. Il processo di bilancio della cooperazione allo sviluppo ha inizio quando alla DGCS viene comunicato l'ammontare degli stanziamenti definiti dalla Legge Finanziaria al termine di ogni anno, per quanto riguarda le spese correnti e i programmi. Secondo il Decreto Missioni, la DGCS, inoltre, riceve stanziamenti supplementari ad hoc per il finanziamento di attività di sviluppo o umanitarie legate alla presenza civile e militare dell'Italia in Paesi in crisi o prossimi ad un conflitto.

Va notato che la legge finanziaria prevede solo stanziamenti di bilancio annuali mentre quelli previsti dal Decreto Missioni variano di anno in anno secondo le necessità delle missioni di pace e quindi in base a tale sistema non è possibile prevedere gli aiuti sul lungo termine. La legge che prevede un orizzonte di finanziamento decennale per le istituzioni finanziarie internazionali rappresenta tuttavia un passo avanti (capitolo 3). I vincoli legali e amministrativi limitano inoltre la flessibilità dei finanziamenti destinati a vari settori e progetti (MAE, 2013).

In linea generale il processo di bilancio della cooperazione italiana allo sviluppo non è favorevole ad una pianificazione dei programmi sul lungo termine a livello del Ministero o delle azioni sul campo, ma le Linee Guida di programmazione triennale rappresentano un utile tentativo di definire un quadro di medio termine per gli aiuti italiani. Le Linee Guida forniscono alcune informazioni sulle priorità della DGCS in materia di aiuti e definiscono stanziamenti di bilancio indicativi per gli interventi della DGCS e del Ministero dell'Economia e delle Finanze². Nelle Linee Guida sono anche presentate stime degli aiuti forniti tramite azioni di cooperazione decentrata. Tale documento dovrebbe anche fornire indicazioni sugli interventi e i piani di spesa futuri dei ministeri di spesa coinvolti nelle azioni di cooperazione allo sviluppo dell'Italia (come il Ministero della Salute, dell'Ambiente e degli Interni).

Se, nei Paesi partner, l'utilizzo dei documenti STREAM si generalizzasse fino a includere tutti gli interventi ufficiali ma anche i risultati attesi, ciò fornirebbe risultati più chiaramente definiti per i partner, introducendo anche una maggiore coerenza per quanto riguarda le azioni della cooperazione italiana allo sviluppo.

Il marker di efficacia degli aiuti è un passo in avanti da sottoporre a rigoroso monitoraggio

Il processo di pianificazione e programmazione della cooperazione allo sviluppo italiana è ripetitivo e deve essere migliorato. Secondo le autorità italiane, tale processo non ha sistematicamente dato luogo a consultazioni con altri stakeholder nei Paesi partner e non si è tradotto in programmi nazionali di lungo termine formalmente definiti (MAE, 2013). La recente redazione, tuttavia, di documenti STREAM (destinati, tra l'altro, ad Albania, Bolivia, Burkina Faso, Etiopia, Guinea, Mozambico e Vietnam) ma anche la creazione di programmi-Paese (ad esempio per Etiopia, Palestina e Senegal) dimostra che tale stato di cose sta cambiando. In tali Paesi la scelta dei settori e dei progetti di cooperazione è stata realizzata in base alle priorità dei Paesi partner. I documenti forniscono utili informazioni sulle attività degli altri donatori e in alcuni casi sugli sforzi per l'armonizzazione delle azioni.

Si raccomanda alla DGCS di fare maggiori sforzi per il miglioramento della qualità dei documenti STREAM e per una definizione di strategie nazionali più precise. A tal fine sarebbe necessario fornire appropriate analisi contestuali, stime dei futuri flussi di aiuti e dati riguardanti i settori prioritari e le tematiche trasversali. Se necessario, la formulazione dei programmi dovrebbe anche essere basata sui risultati di analisi di genere e istituzionali, ma anche sulla valutazione dell'impatto ambientale. Tali analisi e valutazioni dovrebbero altresì essere prese in considerazione per la formulazione di programmi nazionali e di documenti STREAM. Per definire i suoi programmi, l'Italia potrebbe anche basarsi sulle analisi di altri donatori e partecipare ogni volta che sia possibile ad analisi e consultazioni congiunte.

La DGCS ha formulato due piani programmatici per l'efficacia degli aiuti, nel 2009 e 2011, in base a quanto previsto dagli accordi di Roma, Parigi e Accra. Tali piani, nonostante la loro vasta portata, non riguardavano tutti i principi di efficacia degli aiuti³ e non hanno apportato significativi cambiamenti nella maniera in cui l'Italia ha portato avanti i propri programmi. Nell'indagine di monitoraggio dell'OCSE del 2011 riguardante la dichiarazione di Parigi è stato rilevato che l'Italia non ha raggiunto gli obiettivi fissati nel 2010 per la maggior parte degli indicatori (OECD, 2011). Ad esempio, meno del 30% dei flussi di aiuti italiani era in linea con le priorità nazionali dei Paesi partner al momento dello studio (l'obiettivo indicativo era dell'85%).

In seguito alla valutazione dei risultati ottenuti con i due precedenti Piani programmatici per l'efficacia degli aiuti, la DGCS ha presentato nel 2013 una versione aggiornata del Piano. Quest'ultimo comprende un marker per l'efficacia degli aiuti destinato a misurare *ex ante* il livello di inclusione dei principi di efficacia degli aiuti negli interventi bilaterali e multilaterali dell'Italia e il grado di conformità di tali interventi con le Linee Guida e le principali politiche italiane su un orizzonte triennale (riquadro 5.1). Tale marker è uno strumento destinato ai project manager

e il suo utilizzo è monitorato dal Nucleo di valutazione tecnica della Segreteria del Comitato Direzionale. Il processo coinvolgerà ugualmente gli uffici locali di cooperazione nonché gli esperti dell'Ufficio tecnico centrale e del Nucleo di valutazione tecnica.

Il marker di efficacia degli aiuti possiede senz'altro un potenziale che permetterà di sensibilizzare ai principi di efficacia degli aiuti, ma allo stesso tempo potrebbe complicare ulteriormente il processo di approvazione degli interventi italiani. L'utilizzo di tale marker potrebbe necessitare una definizione ben precisa delle responsabilità del personale coinvolto. Si potrebbe per esempio costituire una rete di utenti destinata a condividere le esperienze di utilizzo di questo marker e a riferire di eventuali problemi, per esempio al gruppo di lavoro della DGCS sull'efficacia degli aiuti. In conclusione, l'impegno dell'Italia rispetto al programma di efficacia della cooperazione allo sviluppo sarà misurato in base alla sua capacità di reagire alle informazioni generate da questo marker. È quindi importante che il marker consenta di effettuare azioni correttive sulle azioni della cooperazione italiana allo sviluppo.

Riquadro 5.1 Il marker di efficacia degli aiuti introdotto dall'Italia

Il marker di efficacia degli aiuti è uno strumento destinato a permettere ai project manager sul campo di formulare progetti in base alla valutazione *ex ante* del livello di inclusione dei principi di efficacia degli aiuti in tutte le iniziative presentate e in attesa di approvazione. Tale marker si basa su 12 criteri:

①	Conformità con le Linee Guida triennali	⑦	Previsioni in materia di <i>mutual accountability</i>
②	Conformità con le questioni settoriali, tematiche e trasversali contenute nelle Linee Guida, se e quando ciò è necessario	⑧	Grado di inclusività della partnership
③	Livello di ownership	⑨	Coerenza con le Linee Guida dell'Italia sulla riduzione della povertà
④	Livello di allineamento delle strategie	⑩	Coerenza con le linee guida dell'Italia sull'uguaglianza di genere
⑤	Livello di coordinamento	⑪	Coerenza con le Linee Guida dell'Italia sulla sostenibilità ambientale
⑥	Grado di applicazione di un approccio per risultati	⑫	Grado di slegamento degli aiuti

Il marker è entrato in vigore nel maggio del 2013 e il suo utilizzo sarà monitorato dal Nucleo di valutazione tecnica della DGCS. I risultati di tale monitoraggio saranno pubblicati.

Fonte: Memorandum presentato dall'Italia (OECD, 2013) e Nota informativa per il comitato direzionale.

Le nuove Linee Guida forniscono un incentivo all'Italia per l'adozione di nuovi approcci basati sui sistemi-Paese

Le performance dell'Italia per quanto riguarda l'utilizzo dei country-systems non ha registrato significativi miglioramenti dall'ultima Peer Review. Gran parte degli aiuti italiani continuano ad essere forniti nel quadro di interventi per progetto servendosi di specifiche procedure italiane. Al momento dell'indagine di monitoraggio 2011 dell'OCSE, solo il 37% della cooperazione italiana allo sviluppo si serviva di sistemi di gestione finanziaria nazionali, il 43% si serviva di sistemi di appalto nazionali e vi erano ancora 29 unità incaricate della realizzazione di un progetto. Per quanto riguarda gli appalti, il fatto che il codice italiano dei contratti pubblici consenta l'applicazione di procedure di appalti locali, a condizione che siano coerenti con i principi della legislazione dell'Unione Europea, rappresenta un buon incentivo per l'utilizzo di tali sistemi. Conformemente alle raccomandazioni del DAC del 2009, l'Italia ha recentemente approvato Linee Guida riguardanti il sostegno al bilancio (per ora limitate al Mozambico), l'utilizzo di sistemi-Paese e approcci per programma. In linea con gli impegni presi dall'Italia a Busan, la DGCS dovrebbe utilizzare tali Linee Guida in tutti i Paesi partner. Potrebbe essere necessario fornire una guida pratica al personale responsabile della programmazione sul modo di utilizzare tali approcci, nonché specifici corsi di formazione.

In Albania l'Italia sta abbandonando il sistema basato sulle unità responsabili dell'attuazione dei progetti per adottare un sistema basato su unità di supporto tecnico integrate ai Ministeri di spesa. Questa utile iniziativa dovrebbe essere adottata anche nei Paesi partner in cui non è stato ancora fatto. L'Italia ha affermato la sua intenzione di adottare approcci settoriali, anche nel contesto della nuova Strategia di sviluppo nazionale albanese e del programma di preadesione europeo (allegato C). L'esperienza maturata in Etiopia e Mozambico potrebbe rappresentare un'utile guida. L'Italia ha introdotto accordi per la conversione del debito in vari Paesi, tra cui l'Albania. Tali accordi contribuiscono al finanziamento di progetti di sviluppo sociale ed economico e permettono all'Italia di utilizzare maggiormente il sistema di gestione delle finanze pubbliche e quello dei contratti pubblici.

Rafforzamento di strumenti esistenti per la gestione del rischio e loro utilizzo per la pianificazione e programmazione

Sono state introdotte modifiche della legislazione italiana in campi che hanno un impatto diretto sulle pratiche legate alla cooperazione allo sviluppo. La Legge anticorruzione del 6 novembre 2012 ha introdotto un vasto insieme di norme anticorruzione che segna un'inversione di tendenza per quanto riguarda l'approccio italiano alla corruzione (OECD, 2013).⁴ Con questa nuova legge l'Italia si conforma agli impegni e agli standard internazionali in materia.⁵ Un piano anticorruzione nazionale (in preparazione) servirà da base alle disposizioni anticorruzione del MAE. Tale piano potrebbe contribuire a rafforzare l'approccio della DGCS in materia di gestione del rischio, ad ampliare il sistema di valutazione congiunto sulla corruzione e a rafforzare un sistema di contrasto progressivo alla corruzione, affiancando tali iniziative ad una migliore coordinazione dei donatori.

Attualmente la DGCS sta approntando un sistema di controllo interno coordinato da un risk manager, basato su un registro del rischio, un manuale in materia di rischi e un piano d'azione. Tale sistema prende in considerazione i rischi interni ed esterni legati al contesto, alla programmazione e alle istituzioni.⁶ Non è, tuttavia,

chiaro in che modo l'Italia ha intenzione di integrare i rischi legati alla corruzione e modificare la pianificazione dei progetti e dei programmi per affrontare i rischi. In Albania, dove i rischi di corruzione sono elevati, l'Italia ha introdotto un nuovo sistema di appalti nel settore delle infrastrutture e ha rafforzato le procedure di monitoraggio per minimizzare tali rischi e accrescere la trasparenza, un'iniziativa che non è ancora stata allargata ad altri settori⁷. La cultura del risk management risulta ancora nuova per la DGCS e per appropriarsene, sarebbe necessario introdurre apposite sessioni di informazione, anche per il personale degli Uffici tecnici locali.

Sono necessari sforzi per notificare ex ante lo slegamento degli aiuti

L'Italia ha compiuto progressi per quanto riguarda lo slegamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo bilaterale, in linea con le raccomandazioni dell'OCSE in materia, arrivando al 94% degli aiuti slegati nel 2012. Le autorità italiane affermano essersi impegnate al fine di aumentare la componente di beni e servizi prodotti in loco (OECD, 2013). Va tuttavia notato che il miglioramento in materia di aiuti slegati registrato tra il 2010 (73% di aiuti svincolati) e il 2012 (94%) è in gran parte attribuibile all'alleggerimento del debito, soprattutto per quanto riguarda la Repubblica Democratica del Congo. Tali ottimi risultati in materia di aiuti slegati potrebbero essere il risultato di un evento straordinario e negli anni a venire la quota di aiuti slegati potrebbe diminuire, a meno che non vengano prese iniziative per favorire lo slegamento.

Per quanto riguarda l'intero programma di aiuti bilaterali, il livello di aiuti slegati è aumentato dal 66,5% nel 2011 all'82% nel 2012, un risultato certo positivo ma legato all'alleggerimento del debito, come ricordato sopra. Per continuare a fare progressi in questo campo, si incoraggia l'Italia a definire un programma dettagliato sul modo di slegare ulteriormente gli aiuti, secondo gli accordi di Busan. I crediti d'aiuto concessi dall'Italia ai Paesi prioritari non LDC e non HIPC sono sempre legati a beni e servizi italiani.

L'Italia non ha più inviato notifiche *ex ante* al Comitato per l'aiuto allo sviluppo sugli aiuti slegati dal 2004. Sarebbe necessario che il Paese ricominciasse a inviare tali notifiche per migliorare la trasparenza in materia di aiuti. La performance italiana è migliore quando si tratta di rispondere a richieste riguardanti l'invio annuale di dati *ex post* sull'aggiudicazione di appalti.

Nessuna precondizione

Le Linee Guida dell'Italia emanate nel 2009 sulla cooperazione in materia di *ownership* democratica raccomanda l'abolizione graduale di precondizioni legate ad obiettivi politici nel negoziare obiettivi di sviluppo definiti e condivisi con Paesi partner e con le organizzazioni della società civile locale. Durante la visita in Albania questo tipo di precondizioni non hanno rappresentato un problema, anche per quanto riguarda i crediti d'aiuto.

Partnership

Indicatore: L'Italia fa un uso appropriato di accordi di coordinamento, promuove partnership strategiche per sviluppare sinergie e rafforza la mutua responsabilità

Il Paese sta cominciando ad adottare meccanismi di coordinamento, come la cooperazione delegata, i fondi fiduciari e la messa in comune dei fondi («basket funding»). Vi è ampio margine affinché il Paese si impegni ad introdurre maggiori operazioni congiunte con altri donatori, e a tentare l'introduzione di nuovi approcci per settore e di progetti su larga scala. Ove necessario, l'Italia dovrebbe anche impegnarsi più attivamente per quanto riguarda l'introduzione di meccanismi di mutua responsabilità e dimostrare un maggior senso strategico nei suoi rapporti con le ONG italiane e nel potenziare le capacità delle società civili locali. Il Paese potrebbe anche collaborare più attivamente con i think tank italiani e gli istituti di ricerca.

Incoraggiare maggiori azioni congiunte, investendo risorse adeguate sul campo

Secondo lo studio condotto dall'OCSE nel 2011 sul follow-up della dichiarazione di Parigi, nel 2010 l'Italia aveva condotto solo il 37% delle azioni di cooperazione allo sviluppo in maniera coordinata, il 26% era condotto in base ad accordi comuni, il 20% era basato su missioni congiunte e il 38% era stato portato avanti in base ad analisi congiunte sul Paese beneficiario (OECD, 2011a). Il fatto che l'Italia non abbia condotto un numero maggiore di azioni in base ad approcci comuni e non abbia realizzato più attività congiunte sul campo può essere in parte ascritto a problemi in materia di risorse umane. Negli Uffici di cooperazione allo sviluppo è necessario assumere personale che sia sufficientemente competente al fine di fornire sostegno alle Ambasciate nei rapporti con gli altri donatori, di poter assumersi il ruolo di donatore principale e di partecipare ad azioni comuni di monitoraggio e di reporting. La DGCS dovrebbe tenere a mente tale raccomandazione al momento di pianificare piani di formazione e di inviare personale sul campo (capitolo 4).

L'Italia ha cominciato ad operare maggiormente in maniera congiunta con altri donatori nei Paesi partner, partecipando a sistemi di finanziamento comuni (come in Etiopia e in Mozambico) e a fondi fiduciari per la ricostruzione (come in Afghanistan). In Etiopia l'Italia ha ricoperto uno dei principali ruoli nelle azioni di programmazione congiunta con gli Stati membri dell'Unione Europea e la Norvegia. Il Paese prevede di fare lo stesso in Albania ed Egitto, se le circostanze lo consentono. Nel novembre 2012 l'Italia ha firmato un accordo di cooperazione delegata con la Commissione Europea (CE) e ha intenzione di firmare accordi di trasferimento a favore della Commissione Europea. Il Paese, inoltre, si è impegnato a partecipare al processo di «coordinamento donatori» in Albania (allegato C) e ricoprirà un ruolo di leadership in vari Paesi partner, nei quali assumerà anche responsabilità in materia di copresidenza (MAE, 2013).

L'Italia ha numerose possibilità di impegnarsi maggiormente a livello di accordi di cooperazione delegata, conferimenti taciti, progetti e programmi congiunti. Anche quando sceglie di operare in base a progetti, il Paese dovrebbe evitare di effettuare interventi di portata ridotta e azioni realizzate autonomamente e scegliere piuttosto progetti su larga scala coordinati attraverso gruppi di lavoro settoriali.

Maggiore impegno a livello dei meccanismi basati sulla mutua responsabilità

Nelle Linee Guida per la Cooperazione italiana sulla *ownership* democratica del 2010 si afferma che i donatori e i Paesi beneficiari devono essere maggiormente responsabili (*accountable*), sia reciprocamente che nei confronti dei rispettivi cittadini riguardo all'uso delle risorse dedicate allo sviluppo e ai risultati ottenuti (DGCS, 2010). Le Linee Guida sono state elaborate con la partecipazione di attori della società civile, nell'ambito del dibattito portato avanti dall'Italia sul piano per l'efficacia degli aiuti. Al momento non vi sono dati che consentano di suffragare l'ipotesi che l'Italia sia attivamente impegnata a livello di meccanismi di *mutual accountability* a livello nazionale. L'Italia dovrebbe basarsi sui dati ottenuti tramite il marker di efficacia degli aiuti per accrescere la consapevolezza riguardante tali meccanismi e per utilizzarli in maniera appropriata.

Istituzionalizzare i rapporti con istituti di ricerca italiani e società civile nei Paesi partner

Le Linee Guida sulla *ownership* democratica sottolineano il ruolo e la partecipazione necessaria di tutti gli attori sociali e politici, nonché dei Parlamenti e delle istituzioni, nel processo democratico che deve portare al miglioramento del tenore di vita dei cittadini. Dal 2009, nell'ambito di un accordo formale, la DGCS lavora con tre reti di ONG sul programma riguardante l'efficacia degli aiuti. Questo accordo ha condotto a vari scambi di natura costruttiva, anche con il gruppo di lavoro formato da attori della società civile italiana sull'efficacia dello sviluppo. È stata anche avviata una partnership tra la DGCS e la Conferenza dei rettori delle università italiane che verte principalmente sul cofinanziamento degli interventi effettuati nei Paesi prioritari in un certo numero di campi⁸. Il rapporto con i think tank, le università e gli istituti di ricerca italiani ha avuto tendenza a focalizzarsi su progetti e questioni singole, e non sono stati costruiti rapporti continuativi per quanto riguarda le politiche di sviluppo globali. L'Agenda di sviluppo post-2015 rappresenta un'opportunità per la DGCS che dovrebbe impegnarsi a intavolare rapporti più sistematici e istituzionalizzati con tali realtà poiché esse possono apportare una certa concretezza su questi e altri temi e contribuirvi con la loro esperienza. In tale contesto, il Tavolo interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo del dicembre 2013 ha portato alla creazione di un gruppo tematico sulle partnership pubblico-privato con Confindustria.

L'Italia dovrebbe quindi continuare a favorire le partnership con partner locali, incoraggiandoli ad avere un ruolo più attivo e creando nuove opportunità di scambio, e dovrebbe altresì realizzare altri progetti e programmi insieme ad attori della società civile italiana. Sarebbe anche opportuno continuare ad esplorare le possibilità in materia di cooperazione triangolare.

Instaurare relazioni più strategiche con le ONG

L'Italia è consapevole del fatto che le organizzazioni non governative (ONG) possono apportare un valore aggiunto in termini di conoscenze, esperienza e possibilità di instaurare rapporti sul campo con possibili partner in Paesi fragili e intende favorire il ruolo di sostegno che esse possono avere⁹. Come indicato nelle Linee Guida sulla *ownership* democratica del 2010, l'Italia vuole altresì incoraggiare l'azione delle espressioni della società civile a livello locale poiché esse possono rappresentare fattori fondamentali di sviluppo e democrazia (DGCS, 2010). Secondo la normativa italiana, la DGCS non può finanziare direttamente gli organismi della società civile nei Paesi partner. Ciononostante, le autorità italiane intendono favorire il loro coinvolgimento in vari modi: i progetti cofinanziati da ONG italiane devono essere condotti insieme a una controparte locale, che si tratti di un organismo della società civile o di autorità subnazionali; alcune parti dei programmi possono essere realizzate da enti o organismi della società civile dei Paesi beneficiari; le Ambasciate possono utilizzare i fondi per gli investimenti in loco al fine di sostenere direttamente le attività degli organismi della società civile. In Paesi quali l'Ecuador e il Perù, gli enti e gli organismi della società civile di questi stessi Paesi dispongono di un seggio nel comitato di pilotaggio dei programmi di conversione del debito e ciò contribuisce ad accrescere la responsabilità reciproca e a livello nazionale.

Anche se l'Italia collabora a livello strategico con enti e organismi della società civile in Italia, risulta meno chiaro fino a che punto le Ambasciate consultino le organizzazioni italiane e gli attori locali a livello dei programmi nazionali nei Paesi beneficiari e ciò sembra variare considerevolmente da un Paese all'altro. Potrebbe risultare utile definire direttive che incoraggino una collaborazione più stabile con la società civile nei Paesi partner.

Nel 2013, su richiesta della Corte dei Conti e in seguito a consultazioni con le ONG, la DGCS ha introdotto una nuova procedura basata su un bando che assicura una maggiore trasparenza alla selezione dei progetti presentati dalle ONG¹⁰. Si tratta sicuramente di un'iniziativa positiva che non dovrebbe però impedire all'Italia di prendere in considerazione un rapporto di collaborazione più strategico con le ONG che potrebbe portare alla firma di accordi quadro con le organizzazioni più professionali, superando così un approccio per progetto, basato sul breve termine e mancante di flessibilità che limita la possibilità di rafforzare le capacità dei partner. Per introdurre un'organizzazione di lavoro più sostenibile a livello della società civile è necessario che il sistema di finanziamenti futuri sia caratterizzato da maggiore prevedibilità, che i processi siano più semplici e la burocrazia più snella.

Paesi fragili

Indicatore: modalità di attuazione e partnership assicurano la qualità delle azioni

L'Italia adotta un approccio pragmatico e adattato al contesto per quanto riguarda i Paesi fragili. Nei limiti imposti da leggi e procedure amministrative inflessibili, l'amministrazione italiana fa del suo meglio per evitare di ostacolare i processi di consolidamento statale dei Paesi beneficiari, promuovendo azioni coordinate con altri donatori in molti contesti, partecipando a sistemi di finanziamento multidonatori e facendo sforzi mirati per sviluppare le capacità e rafforzare l'ownership in occasione di progetti in conto proprio. I processi di pianificazione, tuttavia, non sono condotti in maniera molto efficace, sono caratterizzati dalla mancanza di un'analisi strategica ben definita e di una previsione precisa in materia di risultati attesi.

Strategie pragmatiche, variabili secondo il contesto, con orizzonti temporali e una portata limitata e scarsa prevedibilità

I documenti STREAM preparati dall'Italia sono pragmatici e adattati al contesto, basati su informazioni disponibili nei Paesi beneficiari ma anche (in alcuni casi) forniti dai cittadini di tali Paesi stabiliti in Italia. Questi documenti prendono in considerazione le risorse disponibili ed eventuali problemi per definire in che settore l'Italia può fornire al meglio valore aggiunto: si possono ad esempio concentrare sulla sicurezza in Somalia, sulle capacità istituzionali e lo Stato di diritto in Afghanistan o sul patrimonio culturale in Iraq. La valutazione effettuata nel 2013 in Afghanistan e in Libano, però, ha rivelato che la definizione di programmi era il principale punto debole, poiché non prendeva in considerazione l'impatto, gli obiettivi, i risultati delle azioni o gli indicatori delineati nei documenti di pianificazione (MAE, 2013). Va inoltre notato che i cicli di progetti con un orizzonte temporale di un anno (secondo le direttive del Decreto Missioni) limitano la programmazione del Paese vincolandola ad azioni ad impatto rapido e limitano quindi la portata e la prevedibilità delle operazioni nei Paesi fragili.

Il Paese fa uno sforzo per coordinare le azioni con altri donatori

In termini di coordinamento, le autorità italiane affermano che la redazione di documenti STREAM è effettuata previa consultazione con i Governi dei Paesi partner, anche a livello municipale. L'Italia ha anche partecipato a meccanismi di coordinamento di vasto respiro, ad esempio offrendo 9,4 milioni di EUR per sostenere il «New Deal compact» per la Somalia del 2013¹¹. Sono anche stati utilizzati fondi fiduciari multidonatori, come per esempio in Iraq e Afghanistan¹².

L'inflessibilità delle procedure amministrative ostacola gli sforzi destinati a rafforzare le capacità dei Paesi beneficiari

La programmazione bilaterale nei Paesi fragili comprende azioni destinate a rafforzare la capacità dei Paesi beneficiari e a favorire l'applicazione dei principi dell'efficacia degli aiuti. Tra i programmi di questo tipo, su piccola scala vanno ricordati i corsi di formazione per la polizia locale impartiti dai Carabinieri in Somalia e la formazione destinata agli ufficiali somali in Italia. L'Italia si serve del cofinanziamento, per esempio in occasione di progetti agricoli o destinati alla creazione di business centre in Iraq, per favorire l'ownership a livello dei Paesi beneficiari. Ciò contribuirà inoltre a rafforzare la sostenibilità di tali progetti dopo il 2014, quando l'Italia non

sarà più presente in Iraq. Nei casi in cui è difficile attuare progetti direttamente l'Italia pubblicherà una *call for proposals* per le ONG partner. L'inflessibilità delle leggi e delle procedure amministrative italiane limitano i tentativi di sostenere strategie mirate alla costruzione statale nei Paesi fragili.

Note

1. Al momento della redazione del presente documento, i dati raccolti nell'indagine di monitoraggio Global Partnership 2013 non sono stati confermati e quindi non possono essere utilizzati per formulare un giudizio sui progressi realizzati dall'Italia.
2. Gli stanziamenti di bilancio decisi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze riguardano la riduzione del debito, il fondo di rotazione e i contributi alle organizzazioni multilaterali.
3. I due piani programmatici per l'efficacia degli aiuti si focalizzavano sui seguenti obiettivi: standardizzazione delle linee guida settoriali; azioni di pianificazione destinate ai Paesi prioritari (STREAM); semplificazione delle procedure interne; partnership pubblico-privato; diffusione dei principi di efficacia degli aiuti negli uffici di cooperazione allo sviluppo; un piano di valutazione generale. Tali piani hanno definito 12 punti di intervento e 27 risultati da raggiungere con scadenze precise in risposta agli impegni assunti a Parigi e Accra, che non comprendevano lo sviluppo delle capacità, la gestione dei risultati dello sviluppo, la mutua responsabilità e il sostegno del ruolo dei Parlamentari.
4. La Legge anticorruzione introduce un sistema di valutazione e di gestione del rischio in materia di integrità, facendo leva sulle autorità subnazionali per prevenire la corruzione nelle amministrazioni regionali e locali e in qualsiasi azienda di cui abbiano il controllo.
5. Piano di azione anticorruzione del G20, Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, Convenzioni penale e civile sulla corruzione del consiglio d'Europa, Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali (www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm).
6. La valutazione del rischio riguarda vari fattori: questioni legate al macro ambiente (instabilità politica, questioni sociali, crisi finanziarie, disastri naturali, epidemie); decisioni che non ricadono sotto la responsabilità della DGCS (per esempio tagli di bilancio di carattere generale); scelte e/o performance di partner esterni con i quali l'Italia opera nell'ambito delle sue attività.
7. Il Paese ha imposto la presenza di un consulente tecnico nel comitato incaricato di vagliare i bandi per i progetti infrastrutturali, ha istituito procedure scritte per coadiuvare la selezione dei progetti, ed ha introdotto regole più severe per la selezione delle imprese appaltatrici. Tali iniziative rimangono, però, limitate a questo settore.
8. Educazione, sviluppo sostenibile, riduzione della povertà, diritti umani, patrimonio culturale, migrazione, sanità e ambiente.
9. La delegazione italiana che ha partecipato al 4° Forum ad alto livello di Busan comprendeva un rappresentante delle ONG.
10. Il Paese partecipa al finanziamento di oltre il 70% dei progetti di sviluppo portati avanti dalle ONG italiane nei Paesi in via di sviluppo.
11. Si vedano i seguenti documenti: «EU Relations with Somalia» (http://eeas.europa.eu/somalia/index_en.htm), «A New Deal for Somalia», conferenza di Bruxelles, 16 settembre 2013, (<http://eeas.europa.eu/somalia/new-deal-conference/home.html>)
12. L'Italia ha contribuito al fondo fiduciario per la ricostruzione dell'Afghanistan e al fondo internazionale per la ricostruzione dell'Iraq.

Bibliografia

Fonti italiane

DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) (2010), *Linee Guida per la cooperazione italiana sulla democratic ownership*, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

MAE (Ministero degli Affari Esteri) (2013), *Cooperazione italiana allo sviluppo -2013-2015, Linee Guida e indirizzi di programmazione*, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

Altre fonti

OECD (2011), *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing, Parigi, www.oecd.org/dac/effectiveness/48742718.pdf.

OECD (2012), «Aid Untying: 2012 Report», DCD/DAC(2012)39, OECD, Parigi.

OECD (2013), «Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy», OECD, Parigi.

Capitolo 6: Risultati e accountability della cooperazione italiana allo sviluppo

Sistema di gestione basata sui risultati

Indicatore: È stato introdotto un sistema di gestione basata sui risultati per valutare le performance in funzione delle priorità di sviluppo, degli obiettivi e dei sistemi dei Paesi partner

Di recente l'Italia ha adottato iniziative in vista di introdurre un sistema di gestione basata sui risultati. Il sistema di aiuti italiano, tuttavia, non ha però assimilato questo tipo di gestione. I processi di programmazione e definizione del budget a livello della sede centrale non prendono in considerazione i risultati attesi. Per quanto riguarda i Paesi beneficiari, i sistemi di follow-up sembrano essere efficaci a livello dei progetti, senza però che vi siano correlazioni definite precisamente con il quadro generale del Paese. La gestione basata sui risultati non è molto ben radicata nei Paesi fragili, dove si utilizza lo stesso approccio adottato negli altri Paesi beneficiari. In particolar modo, non risulta chiaro in che modo i progetti finanziati dall'Italia prendano in considerazione la sensibilità ai conflitti e gli approcci basati sul principio del «Do no harm».

Proseguire gli sforzi affinché i processi di programmazione e costruzione del budget prendano in considerazione i risultati

Come stanno facendo altri membri del DAC, l'Italia sta cominciando ad adottare la gestione basata sui risultati e tale processo si è accelerato in seguito all'adozione di una legge del 2009¹. Ogni Ministero deve oggi seguire un piano della performance triennale che definisce le priorità ed è rivisto ogni anno². Secondo la Peer Review del 2009, l'Italia dovrebbe introdurre meccanismi basati sui risultati per l'allocatione delle risorse ai programmi nazionali e proporre al personale percorsi formativi sulla gestione basata sui risultati. Questa raccomandazione, che si affianca alla recente introduzione dell'orientamento ai risultati nell'amministrazione italiana, ha portato la DGCS ad adottare alcune iniziative per favorire l'adozione della gestione basata sui risultati.

- > A livello dei Paesi beneficiari: nei documenti di pianificazione (STREAM) devono essere specificati i risultati attesi per la cooperazione italiana allo sviluppo³.
- > A livello del progetto: il nuovo marker di efficacia degli aiuti (capitolo 5) consente di verificare la corrispondenza con il principio contenuto nelle Linee Guida dell'Italia di riduzione della povertà e prende in considerazione il grado di applicazione di un approccio per risultati.
- > Formazione del personale: la DGCS ha organizzato specifiche sessioni di formazione del personale a Roma e workshop sulla gestione basata sui risultati (giugno 2013). Attualmente sta preparando un workshop sul quadro di risultati in collaborazione con la Commissione Europea, previsto per l'inizio del 2014.

Nonostante questi sforzi, la gestione basata sui risultati non è stata ancora assimilata a livello della sede centrale e sul campo, e bisogna ancora sviluppare una cultura basata sui risultati. Le politiche e i programmi dell'Italia in materia di cooperazione allo sviluppo non sono definiti in termini misurabili: a livello nazionale, le Linee Guida triennali non definiscono un quadro di risultati attesi con indicatori di

performance; a livello dei Paesi beneficiari, i documenti STREAM non contengono ancora indicatori di performance per ogni risultato atteso e mancano indicazioni in materia di tempistica e obiettivi. Come è emerso dall'operato italiano in Albania, la gestione basata sul ciclo del progetto prende in considerazione la catena dei risultati, sostenuta da efficienti sistemi di monitoraggio (allegato C). L'Italia dovrebbe inoltre far uso di risultati e indicatori in tutti i suoi programmi-Paese.

In linea generale, la correlazione tra i progetti e il quadro Paese non è chiaramente definita per quanto riguarda la strategia generale italiana ed il programma-Paese in ogni Paese beneficiario. Secondo le previsioni italiane le Linee Guida triennali dovrebbero essere sostituite da documenti basati sui risultati dopo la pubblicazione delle Linee Guida per il triennio 2014-16. Quest'ottima iniziativa potrebbe in seguito facilitare l'integrazione di una matrice di risultati dettagliata in ogni documento STREAM e in ogni programma-Paese. Tale approccio consentirebbe di rafforzare il quadro globale di una politica italiana basata sui risultati.

**Sistematizzare
l'utilizzo di dati
relativi ai Paesi
partner**

L'Italia è consapevole di quanto sia necessario utilizzare i dati e i sistemi messi a disposizione dai Paesi beneficiari per misurare i risultati. In Albania sono utilizzati il quadro di risultati e il rapporto di *follow-up* contenuti nella Strategia nazionale per lo sviluppo e l'integrazione preparata dall'Albania ed è così possibile servirsi degli indicatori presenti in questa strategia nel quadro logico degli interventi italiani. Questo tipo di funzionamento deve essere adottato in maniera sistematica se l'Italia vuole sviluppare ulteriormente un approccio basato sui risultati a livello dei Paesi beneficiari. Ciò permetterà di identificare i contributi dell'Italia ai piani settoriali dei Paesi partner.

**Utilizzo
insufficiente della
gestione basata
sui risultati nei
Paesi fragili**

La gestione basata sui risultati è insufficiente nei Paesi fragili, dove si utilizza lo stesso approccio adottato negli altri Paesi beneficiari. In questi Paesi si realizzano progetti tramite interventi isolati, a impatto rapido e con un orizzonte di breve termine. Non è chiaro in che modo tali progetti possano prendere in considerazione la sensibilità ai conflitti e gli approcci basati sul principio del «Do no harm» (non arrecare danno). Da una recente valutazione è emerso che i risultati attesi e gli indicatori non erano compresi nei processi di pianificazione e non era quindi possibile monitorare o misurare i progressi compiuti (MAE, 2013).

Sistema di valutazione

Indicatore: Il sistema di valutazione è in linea con i principi di valutazione definiti dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo

L'Italia ha istituito un ufficio responsabile della valutazione con un apposito budget e si è dotata di una politica in materia di valutazione, ma rimane vivo il bisogno di rafforzare l'expertise in materia, di definire un piano di valutazione di medio termine e di costruire una vera cultura della valutazione. Poiché l'unità incaricata della valutazione è situata in un ufficio all'interno della DGCS che si occupa anche della visibilità, è necessario assicurarsi che sia mantenuta l'indipendenza della funzione di valutazione. Sarebbe opportuno spostare l'unità incaricata della valutazione in modo che sia più indipendente.

Introduzione di una politica e di un'unità in materia di valutazione

In base alla raccomandazione della Peer Review del 2009, la DGCS ha redatto Linee Guida sulla valutazione e ha istituito una nuova unità incaricata della valutazione nel 2010, che comprende tre operatori tra cui un Capo Ufficio, responsabile anche della comunicazione. Quest'unità è responsabile della formulazione di politiche, dello sviluppo di orientamenti strategici e della qualità delle valutazioni. L'unità ha preparato una strategia di valutazione in linea con i principi definiti dal DAC sulla valutazione e le Linee Guida del 2010 sulla valutazione devono oggi essere aggiornate dalla DGCS.

Attenzione al carattere indipendente delle valutazioni

Le valutazioni sono effettuate da consulenti esterni per garantirne l'indipendenza ma l'unità incaricata della valutazione, è situata nell'Ufficio IX "Visibilità e valutazione" e dipende quindi direttamente dal responsabile di tale Ufficio. Va anche sottolineato che questo Ufficio si occupa altresì della comunicazione e quindi i programmi di valutazione possono essere influenzati dalla necessità di presentare buoni risultati (e non dalla sola *accountability*) e ciò può ostacolare il processo di apprendimento. In questo contesto potrebbe risultare difficile mantenere l'indipendenza della funzione di valutazione. Sarebbe opportuno spostare la funzione valutazione in modo che non dipenda direttamente dalla DGCS ma per esempio che essa risponda Segretario Generale del MAE o che vi sia un comitato di valutazione. Sarebbe forse necessario introdurre misure specifiche per assicurarsi che il programma di valutazione si focalizzi soprattutto sull'*accountability* e sul processo di apprendimento.

Necessità di introdurre un piano di valutazione di medio termine

L'unità incaricata della valutazione è ancora in una fase iniziale del suo operato⁴. Essa è ancora impegnata a creare un quadro di riferimento iniziale prima di definire precise direzioni strategiche per il programma di valutazione. Potrebbe essere questa la ragione per la quale al primo programma di valutazione biennale (2010-11) sono seguiti programmi di valutazione annuali (per il 2012 e il 2013), con un bilancio annuale di 1 milione di EUR. La DGCS sta attualmente rivedendo i criteri strategici per l'identificazione dei bisogni e delle priorità in materia di

valutazione alla luce dei requisiti di programmazione. Basandosi su tale lavoro, dovrebbe ora elaborare un piano di valutazione generale per vari anni con un bilancio corrispondente e definire un modello di valutazione che risulti adatto alle risorse disponibili. In occasione della riunione del DAC sulla Peer Review tenutasi nel marzo 2014 il Comitato è stato informato della recente adozione da parte dell'Italia di un piano di valutazione triennale. Si incoraggia inoltre la DGCS a continuare gli sforzi per la costruzione di una cultura della valutazione all'interno del sistema italiano e per rafforzare l'expertise in materia di valutazione.

In Albania si organizzano le valutazioni in collaborazione con le controparti interessate. Si organizzano consultazioni approfondite con queste controparti, che si tratti di progetti realizzati da organizzazioni multilaterali, da ONG, o dalle autorità nazionali o subnazionali del Paese beneficiario. Negli ultimi anni, però, tra le valutazioni pianificate a livello centrale, soltanto una valutazione è stata condotta in Albania⁵ ed altre tre devono essere ancora realizzate⁶. Se tale è la prassi generalmente seguita, risulta tanto più importante, quando si pianificano future valutazioni, selezionare i progetti o i programmi più strategici da cui si possono trarre insegnamenti utili. Si incoraggia quindi la DGCS a identificare precisi criteri che possano servire da guida in tale processo.

Processo di apprendimento

Indicatore: Le valutazioni e appropriati sistemi di gestione delle competenze fungono da strumenti di gestione

Il Paese deve ancora sviluppare un *management response* efficace rispetto alle valutazioni, in modo che i risultati di tali valutazioni possano influenzare le decisioni strategiche adottate ed essere utilizzati come strumento di gestione previsionale. Il sistema italiano non diffonde in maniera sufficientemente vasta i risultati delle valutazioni e non ha sviluppato un sistema che consenta di trarre insegnamento in maniera strutturato da tali valutazioni. Un sistema di gestione delle competenze, che sappia sistematicamente prendere in considerazione gli insegnamenti tratti dal monitoraggio e dalla valutazione, consentirebbe di fornire sostegno al processo decisionale e di rafforzare le competenze del personale in Italia e nei Paesi beneficiari. Nello stabilire tale sistema, l'Italia dovrebbe cercare di ricevere input da portatori di interessi esterni.

La mancanza di un sistema di follow-up impedisce di utilizzare le valutazioni come strumento di gestione

In Albania i sistemi di monitoraggio consentono ai comitati di gestione locali di modificare un progetto in modo da raggiungere gli obiettivi prefissati. Non risulta chiaro in che modo le valutazioni influenzino il processo decisionale nel sistema italiano di cooperazione allo sviluppo. Una prima stesura delle valutazioni viene esaminata a Roma all'interno della DGCS. Quando è stata realizzata la stesura definitiva del rapporto, però, non esiste nessun meccanismo formale che consenta di ricevere un feedback in materia di valutazioni e nessun *management response*

che permetta di monitorare e attuare le raccomandazioni tratte dalle valutazioni. Va notato ad esempio che la valutazione *ex post* sui crediti d'aiuto è stata presentata al Comitato Direzionale della DGCS solo «per informazione». Un'analisi delle valutazioni strategiche effettuata a livello del Comitato consentirebbe di trarre insegnamenti dal passato e di influenzare le future politiche. Le autorità italiane hanno l'intenzione di affrontare la questione al momento della revisione delle Linee Guida del 2010 sulla valutazione e ciò è un fatto positivo.

Comunicare più ampiamente i risultati e gli insegnamenti legati alle valutazioni

Nei Paesi partner i rapporti di valutazione vengono presentati alle controparti locali, agli enti responsabili della realizzazione dei progetti e ad altre parti interessate, soprattutto attraverso l'organizzazione di workshop organizzati al termine di un progetto o quando questo è ancora in corso. I rapporti di valutazione definitivi sono inviati alle sedi centrali e alcuni sono messi a disposizione delle parti interessate attraverso l'Evaluation Resource Centre del DAC (DEReC)⁷.

La DGCS concorda sul fatto che sia necessario diffondere più ampiamente i risultati delle valutazioni e sta prendendo in considerazione vari sistemi a tal fine, come l'organizzazione di una giornata dedicata alla valutazione, un'ampia diffusione delle sintesi dei rapporti di valutazione o l'elaborazione di rapporti annuali sulle attività di valutazione (un primo rapporto in tal senso dovrebbe essere pubblicato nel 2014). Nel prendere una decisione finale in materia, la DGCS dovrebbe essere guidata dalla volontà di consentire alle principali parti interessate di prendere conoscenza delle azioni che hanno dato risultati positivi e del perché ciò è avvenuto.

Introduzione di un sistema di gestione delle conoscenze che permetta di assicurare un buon livello degli aiuti

Il sistema italiano non trae insegnamento dall'esperienza passata in maniera efficace a livello globale e sul campo. Agli uffici locali di cooperazione nei Paesi partner è richiesto ogni anno di fornire input che sono utilizzati per redigere il rapporto annuale presentato al Parlamento e diventano parte integrante degli scambi dell'Italia con le organizzazioni multilaterali. In Albania, l'unità tecnica locale inserisce informazioni sulle sue attività in una banca dati ma non dispone di tempo e risorse sufficienti per poter sfruttare appieno tali informazioni. Vi sono quindi ostacoli alla condivisione dell'esperienza maturata nel Paese.

A livello della sede centrale non esiste un quadro formale che consenta di basare le proprie decisioni sul monitoraggio dei risultati, di raccogliere e organizzare informazioni provenienti dal campo e di rendere disponibili tali dati a un vasto numero di parti interessate.

L'Italia riconosce la necessità di potenziare le buone pratiche in materia di cooperazione allo sviluppo. Un sistema di gestione delle conoscenze, che utilizzi l'esperienza maturata in vari settori e Paesi, consentirebbe di fornire sostegno ai processi decisionali, rafforzare le conoscenze del personale in tutti i settori e quindi migliorare la qualità dei programmi di cooperazione. A tal fine sarebbe possibile utilizzare vari metodi: si potrebbero inserire le informazioni in una banca dati in maniera strutturata o creare piattaforme di discussione su questioni tematiche o settoriali. Per la creazione di tale sistema l'Italia potrebbe anche utilizzare input provenienti da stakeholder esterni (altri

donatori, istituti di ricerca e università) e investire per la costruzione di reti internazionali destinate alla divulgazione delle competenze.

Comunicazione, accountability e sensibilizzazione del pubblico in materia di sviluppo

Indicatore: Il Paese comunica i risultati della cooperazione allo sviluppo in modo trasparente ed onesto

L'Italia ha adottato misure per accrescere la trasparenza e conformarsi agli impegni presi a Busan per l'introduzione di norme comuni sulla trasparenza degli aiuti. Per accelerare il raggiungimento di tali obiettivi sarebbe necessario costruire una banca dati globale sull'allocazione dell'APS che copra tutte le forme di aiuti pubblici gestite a livello nazionale e subnazionale. L'Italia sta adottando varie iniziative in tema di comunicazione e dovrebbe pianificare le sue azioni in maniera più strategica. L'opinione pubblica è oggi meno favorevole ai programmi di aiuti e sarebbe quindi d'uopo sensibilizzarla alle questioni legate allo sviluppo, per esempio nell'ambito di Expo 2015.

L'Italia adotta misure per accrescere la trasparenza

Pressioni a livello nazionale e internazionale hanno portato il Paese ad introdurre una maggiore trasparenza. È stato pubblicato il calendario per l'attuazione dei nuovi standard di trasparenza per l'aiuto internazionale decisi al Foro di Busan e si sta provvedendo alla creazione di una piattaforma elettronica open data secondo gli impegni presi in tale Foro. L'Italia non ha aderito all'iniziativa per la trasparenza degli aiuti internazionali (IATI), ma, in occasione del G8 tenutosi a Lough Erne nel 2013 si è impegnata a contribuire al registro IATI entro il 2015. Per assicurare la massima trasparenza, è necessario raccogliere informazioni su tutti gli APS gestiti dalle autorità centrali e subnazionali e pubblicare su Internet tali informazioni. Le nuove procedure per i bandi destinati ai progetti delle ONG, istituite per conformarsi ai requisiti di verifica imposti dall'Unione Europea e dall'Italia, permetteranno altresì di potenziare la trasparenza, rendendo pubblici i criteri alla base dei processi di selezione.

Ogni anno la DGCS presenta al Parlamento una proposta per il prossimo bilancio dell'APS e, in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, presenta una relazione sulla cooperazione allo sviluppo. Le Commissioni affari esteri della Camera e del Senato esaminano il programma degli aiuti nell'ambito di interrogazioni, audizioni o indagini. La cooperazione allo sviluppo, tuttavia, non sembra essere tra le priorità del Parlamento⁸. Come indicato nel capitolo 1, la creazione di un gruppo interparlamentare sulla cooperazione allo sviluppo avvenuta nell'aprile 2013 potrebbe creare una nuova dinamica a questo proposito. Tale gruppo potrebbe servire a sensibilizzare maggiormente i parlamentari alla cooperazione allo sviluppo e ad accrescere il sostegno in materia.

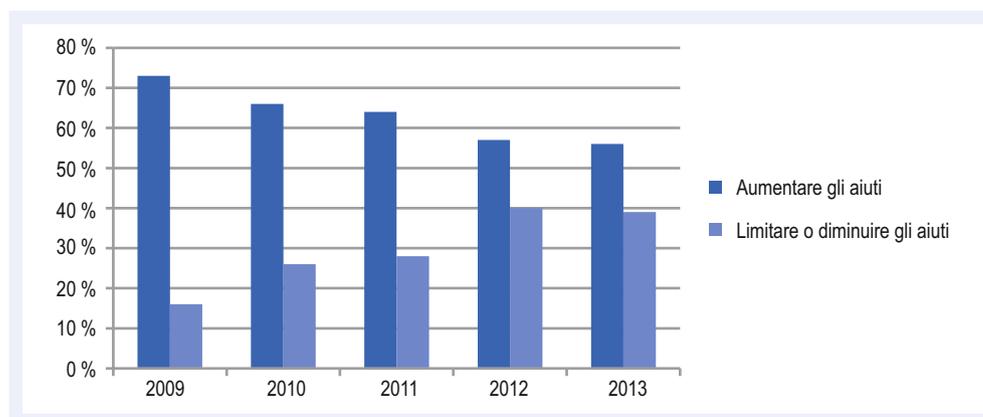
L'operato delle ONG consente di accrescere l'*accountability* del Governo. Queste organizzazioni, infatti, partecipano in modo attivo al processo consultativo e a quello decisionale del Paese (Tavolo interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo)

e sensibilizzano i decisori alle questioni legate alla cooperazione allo sviluppo, interagendo con le autorità centrali, incontrando i candidati prima delle elezioni nazionali e partecipando alle audizioni parlamentari.

L'opinione pubblica è sempre meno favorevole alla cooperazione allo sviluppo

Nonostante l'attuale clima economico, il 78% degli italiani è convinto che sia importante aiutare i Paesi in via di sviluppo e un po' più del 50% sostiene che l'aiuto a tali Paesi dovrebbe essere aumentato. Negli ultimi quattro anni, però, l'appoggio dell'opinione pubblica è in netto calo, poiché si è registrata una diminuzione della percentuale di persone che vorrebbe aumentare gli aiuti ed un aumento della percentuale che vorrebbe limitare o ridurre gli aiuti. Nel 2013, infatti, il 56% degli italiani avrebbe voluto aumentare gli aiuti per raggiungere o superare gli obiettivi prefissati (rispetto al 73% nel 2009) e il 39% avrebbe voluto limitare o ridurre gli aiuti (rispetto al 16% nel 2009) (figura 6.1).

Figura 6.1 L'opinione degli italiani sul futuro dell'aiuto allo sviluppo



Fonte: Eurobarometro (Commissione Europea, 2009-2013).

Introdurre una visione più strategica in materia di comunicazione

L'Eurobarometro del 2012 rivela che il 44% degli italiani ignorano totalmente dove finiscano gli aiuti allo sviluppo del loro Paese: date queste premesse, risulta tanto più importante potenziare la comunicazione e sensibilizzare il pubblico alla cooperazione allo sviluppo. Allo stesso tempo, il 71% pensa che la corruzione e il malgoverno sono i principali ostacoli alla crescita dei Paesi in via di sviluppo (EC, 2012).

La Peer Review del 2009 ha raccomandato all'Italia di sviluppare una strategia con obiettivi chiari e un finanziamento sufficiente per sensibilizzare l'opinione pubblica e dare maggiore peso politico alla cooperazione allo sviluppo. Consce del fatto che il pubblico non ha accesso alle informazioni in materia, da allora le autorità hanno pubblicato linee guida in tema di comunicazione (DGCS, 2010) e creato un ufficio responsabile della comunicazione, con due unità di personale distaccato e sei collaboratori esterni. Dal 2013 un budget specifico è attribuito alla comunicazione e ammontava a 1 milione di EUR in tale anno. Cinque membri del personale

dell'ufficio stampa del MAE sono anche coinvolti nella comunicazione in materia di sviluppo.

Grazie a tali risorse, la DGCS ha sviluppato rapporti più stretti con i media (compresi i social media) e fa maggior uso dei nuovi strumenti di comunicazione (newsletter, creazione di una banca dati multimediale nel 2012 e ottimizzazione del sito Internet della cooperazione italiana allo sviluppo). La DGCS ha inoltre promosso una nuova identità visiva per la cooperazione italiana allo sviluppo e ha incoraggiato gli uffici locali di cooperazione a comunicare sui loro progetti, attraverso i loro siti Internet. A tale scopo, alcuni uffici hanno affidato le azioni di comunicazione a consulenti esterni in comunicazione: il Ministero incoraggia tali iniziative e tutti gli uffici di cooperazione locali potrebbero procedere allo stesso modo in maniera sistematica.

La DGCS ha formulato una nuova strategia in materia di comunicazione che mira a mantenere un vasto consenso sulla cooperazione italiana allo sviluppo, ad accrescere il sostegno politico e a sensibilizzare l'opinione pubblica. La strategia delinea i principali messaggi su cui bisogna comunicare e identifica i target da raggiungere, nonché gli attori e gli strumenti da utilizzare in materia di comunicazione. Tale strategia rappresenta un passo avanti positivo. La DGCS potrebbe rafforzarla ulteriormente adattando le azioni di comunicazione in funzione del pubblico cui sono destinate e riflettendo sulla maniera migliore di comunicare in tema di rischi e di strategie di mitigazione. Le autorità potrebbero anche sviluppare un approccio strategico per quanto riguarda i rapporti con i vari gruppi parlamentari. Va infine notato che il monitoraggio dell'impatto delle azioni di comunicazione e delle attività educative in tema di sviluppo, attraverso indagini e sondaggi, potrebbe consentire di adattare al meglio la strategia di comunicazione in base al mutare delle necessità in materia di informazione.

È necessaria una maggiore sensibilizzazione dell'opinione pubblica

L'Italia collabora con le ONG per sensibilizzare l'opinione pubblica. La DGCS finanzia fino al 70% dei progetti riguardanti la comunicazione e l'educazione in tema di sviluppo presentati dalle ONG e selezionati tramite uno speciale bando⁹. La DGCS sta altresì approfondendo i rapporti di collaborazione con il settore dell'istruzione ed è in preparazione un accordo con il Ministero dell'Istruzione destinato ad introdurre la cooperazione allo sviluppo e la sensibilizzazione al concetto di cittadinanza planetaria nei programmi scolastici. La DGCS sta inoltre esplorando nuovi metodi al fine di utilizzare i blog e i forum on-line per coinvolgere gli studenti e i giovani. Sono tutte iniziative positive.

L'Italia deve compiere maggiori sforzi per sensibilizzare l'opinione pubblica alle questioni legate allo sviluppo in maniera più strutturata, correlando tra loro le informazioni, le azioni destinate a favorire la partecipazione del pubblico e quelle educative. Il Paese potrebbe far maggior uso della cooperazione decentrata e dell'approccio allo sviluppo dei Paesi beneficiari derivato da tale tipo di cooperazione. Per quanto l'Italia debba fare maggiori sforzi per migliorare il suo approccio in tema di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, il Paese avrà l'opportunità di dare maggior peso alle tematiche legate allo sviluppo, per esempio in occasione

di Expo 2015 (il cui slogan è «Nutrire il pianeta, energia per la vita») che si terrà a Milano dal 1 maggio al 31 ottobre 2015. L'esposizione universale rappresenta una buona occasione per investire in azioni di comunicazione e in iniziative destinate a sensibilizzare l'opinione pubblica prima e dopo l'evento stesso. È positivo il fatto che la DGCS collabori con le università, gli istituti di ricerca e le ONG al fine di identificare le principali tematiche e i messaggi chiave su cui comunicare in occasione di Expo 2015. La presidenza italiana dell'Unione Europea, che prende avvio nel luglio del 2014, offrirà altre opportunità di sensibilizzare l'opinione pubblica alla cooperazione allo sviluppo.

Note

1. Decreto legislativo n. 150/2009.
2. Il piano della performance del Ministero degli Affari Esteri per il triennio 2013-15 ha introdotto obiettivi strategici destinati a potenziare la qualità degli aiuti pubblici allo sviluppo, come il rafforzamento della concentrazione geografica e settoriale e una migliore articolazione dei finanziamenti bilaterali e multilaterali. Secondo tale piano, il miglioramento dei processi di pianificazione e costruzione del budget diventa un obiettivo strutturale della DGCS.
3. Si tratta dell'obiettivo della quinta sezione del documento STREAM. Questo tipo di documento si prefigge di delineare un quadro-Paese STREAM che risponde a caratteristiche di sinteticità, trasparenza, realizzabilità, esaustività, armonizzazione e misurabilità (secondo l'acronimo S. T. R. E. A. M.).
4. Nel novembre del 2013 l'unità aveva commissionato 12 valutazioni.
5. L'iniziativa ART (Articolazione di reti territoriali e tematiche di cooperazione per lo sviluppo umano) gestita dal Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).
6. A livello di progetto, si possono prevedere le valutazioni finali nel documento di progetto o esse possono essere realizzate in base alle decisioni prese dai portatori di interesse. In Albania si è proceduto alla valutazione di due programmi delle Nazioni Unite e di un programma di una ONG in base a tali principi.
7. Nel novembre 2013, sul sito Internet del DEREc erano disponibili quattro valutazioni, relative al periodo 2011-2013 (www.oecd.org/derec/italy/publicationsdocuments/all/).
8. Il memorandum presentato dall'Italia rivela che, nel periodo 2008-2013, sono state presentate soltanto 62 interrogazioni parlamentari riguardanti la cooperazione allo sviluppo, rispetto alle 2548 interrogazioni riguardanti gli Ministero degli Affari Esteri (e 84 mozioni e/o risoluzioni parlamentari riguardanti la cooperazione allo sviluppo rispetto alle 630 destinate a Ministero degli Affari Esteri) (OECD, 2013).
9. Il budget dedicato alle attività educative in tema di sviluppo dalle ONG (Info/EaS) era di 1,75 milioni di EUR nel 2013. Per questo bando i settori prioritari erano i seguenti: sicurezza alimentare/Expo 2015; migrazione e sviluppo; disabili. Per ulteriori informazioni sull'Expo 2015, si veda il sito: <http://en.expo2015.org/expo-2015>.

Bibliografia

Fonti italiane

DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) (2010), *Linee Guida comunicazione: Comunicare la cooperazione allo sviluppo*, Ministero degli Affari Esteri, Roma.

MAE (Ministero degli Affari Esteri) (2013), *Programmi di emergenza in Afghanistan e Libano: valutazione*. Ministero degli Affari Esteri, Roma.

Altre fonti

EC (European Commission) (2009), *Development Aid in Times of Economic Turmoil, Special Eurobarometer 318*, European Commission, Bruxelles, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_318_en.pdf.

EC (2010), *Europeans, Development Aid, and the Millennium Development Goals, Special Eurobarometer 352*, European Commission, Bruxelles, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_352_en.pdf.

EC (2011), *Making a Difference in the World: Europeans and the Future of Development, Special Eurobarometer 375*, European Commission, Bruxelles, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_375_en.pdf.

EC (2012), *Solidarity that Spans the Globe: Europeans and Development Aid, Special Eurobarometer 392*, European Commission, Bruxelles, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_375_en.pdf.

OECD (2013), «Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy», OECD, Parigi.

Capitolo 7: L'assistenza umanitaria italiana

Quadro strategico

Indicatore: Direttive politiche e strategie chiare in materia di resilienza, risposta umanitaria e ricostruzione

Le autorità italiane hanno finalizzato una nuova politica umanitaria, recependo formalmente i principi della *Good Humanitarian Donorship* (GHD) ed altri mutamenti fondamentali nel campo degli aiuti umanitari. Si sostiene la ricostruzione favorendo un sistema relativamente flessibile di finanziamento alle agenzie multilaterali e ai progetti di ricostruzione italiani, che viene spesso attuato dalle ONG italiane. L'Italia condivide la sua expertise in tema di gestione delle emergenze con i Paesi partner, un modo efficace di ridurre i rischi di catastrofi. L'impegno assunto di aumentare l'APS dovrebbe consentire di incrementare il bilancio degli aiuti umanitari, attualmente caratterizzato da risorse limitate. La nuova politica umanitaria, tuttavia, non fornisce linee guida strategiche sulla maniera di allocare fondi e non dà nessuna indicazione supplementare sulle decisioni da prendere in materia di finanziamento. Essa, inoltre, non fornisce alcuna indicazione sulla posizione italiana su questioni cruciali come le migrazioni e la sicurezza alimentare.

La nuova politica riconosce i principi della GHD ma non fornisce una direzione strategica globale

L'Italia ha finalizzato una nuova politica sull'assistenza umanitaria (MAE, 2012a) che riconosce formalmente i Principi di riferimento e le buone pratiche della *Good Humanitarian Donorship* (GHD, 2003), secondo quanto raccomandato dalla Peer Review 2009 (OECD, 2009). Queste nuove misure politiche completano il quadro giuridico dell'assistenza umanitaria¹ che risale agli anni Ottanta e non tiene quindi più conto dei cambiamenti significativi verificatisi in tema di aiuti umanitari da quel momento in poi². Gli attori della società civile italiana hanno partecipato attivamente alla formulazione di queste misure politiche.

Tali iniziative sono accompagnate da un ambizioso piano di attuazione composto da numerosi obiettivi in materia di input e da misure destinate a migliorare la qualità del finanziamento degli aiuti umanitari dell'Italia. Tali obiettivi e misure saranno discussi nel presente capitolo. Queste misure politiche, tuttavia, non prendono in considerazione il vantaggio comparato di cui gode l'Italia in tema di assistenza umanitaria né forniscono indicazioni strategiche su come bisognerebbe procedere per l'allocazione di fondi o per introdurre valore aggiunto nel processo decisionale dei finanziamenti. La nuova politica, inoltre, non fornisce nessuna indicazione su alcune questioni umanitarie che interessano da vicino l'Italia, come le migrazioni e i rifugiati (l'Italia è uno dei principali punti di ingresso dei migranti in Europa³), la sicurezza alimentare e l'alimentazione (l'Italia ospita le principali agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di alimentazione e agricoltura⁴).

L'approccio riguardante la fase di ricostruzione varia in funzione del Paese partner

Secondo le agenzie delle Nazioni Unite, il sistema di finanziamento italiano è abbastanza flessibile da consentire la programmazione della fase di ricostruzione in modo da comprendere anche azioni di sostegno in favore delle attività di sussistenza. L'Italia ha altresì definito progetti bilaterali di riabilitazione, che forniscono ad esempio sostegno economico e servizi basilari alle persone rimpatriate in Libano⁵. Esiste inoltre un bilancio apposito per le attività di sminamento. La

maggior parte dei fondi umanitari italiani destinati alle ONG, tuttavia, è vincolato a progetti e attività specifiche. Le modifiche apportate a un progetto devono ricevere l'autorizzazione delle Ambasciate locali se i cambiamenti riguardano più del 15% del budget e ciò può complicare i tentativi di adattare i progetti a una situazione di ricostruzione in mutamento.

La partecipazione della Protezione civile al fine di rafforzare le capacità di gestione delle catastrofi dei Paesi partner è una buona pratica

La nuova politica in tema di aiuti umanitari riconosce l'importanza della riduzione del rischio di catastrofi (*disaster risk reduction* – DRR), alla quale l'Italia attribuisce il 10% dei finanziamenti in questo campo (MAE, 2012a). I progetti sono spesso finanziati dal Ministero degli Affari Esteri e portati avanti in collaborazione con le autorità locali responsabili della Protezione civile o dalla Protezione civile italiana. Tra gli esempi si possono citare il rafforzamento delle capacità delle autorità locali responsabili della gestione delle catastrofi in Afghanistan, Guatemala e Pakistan e l'adattamento dei sistemi di allarme tempestivo usati in Italia in caso di incendi boschivi alla situazione dei Paesi partner, tra cui l'Albania. Nel rapporto dell'OCSE sul sistema della Protezione civile italiana (OECD, 2010) è stato raccomandato all'Italia di fare maggiori sforzi al fine di condividere l'esperienza maturata nella gestione delle catastrofi con i Paesi in via di sviluppo, e questa raccomandazione è sempre valida.

La limitazione delle risorse finanziarie ha un impatto negativo sulla portata e la qualità degli aiuti umanitari italiani

La Peer Review del 2009 raccomandava all'Italia di aumentare i finanziamenti per l'assistenza umanitaria al fine di conformarsi agli impegni internazionali assunti in materia di condivisione degli oneri, ma ciò non è stato fatto. Per quanto riguarda le tre normali linee di bilancio (azione multilaterale, bilaterale e sminamento) si è registrata una notevole diminuzione durante il periodo della Peer Review, che è andata da 60,63 milioni di euro nel 2007 a un totale di 19 milioni di euro nel 2012, per poi aumentare a 33 milioni di euro di finanziamenti nel 2013⁶ (OECD, 2013). Risorse supplementari sono disponibili secondo il Decreto Missioni, che prevede una dotazione di bilancio speciale per i Paesi nei quali l'Italia è impegnata in missioni di mantenimento della pace. Tali finanziamenti supplementari sono sicuramente utili, ma essi sono riservati a un numero ristretto di Stati in crisi. Vanno sottolineati alcuni cambiamenti positivi: l'Italia, ad esempio, ha deciso di aumentare significativamente il suo rapporto APS/RNL (capitolo 3) e di conformarsi al Consenso europeo sugli aiuti umanitari (EU, 2007). Tale aumento dovrebbe anche avvantaggiare il bilancio degli aiuti umanitari⁷.

Formulazione efficace dei programmi

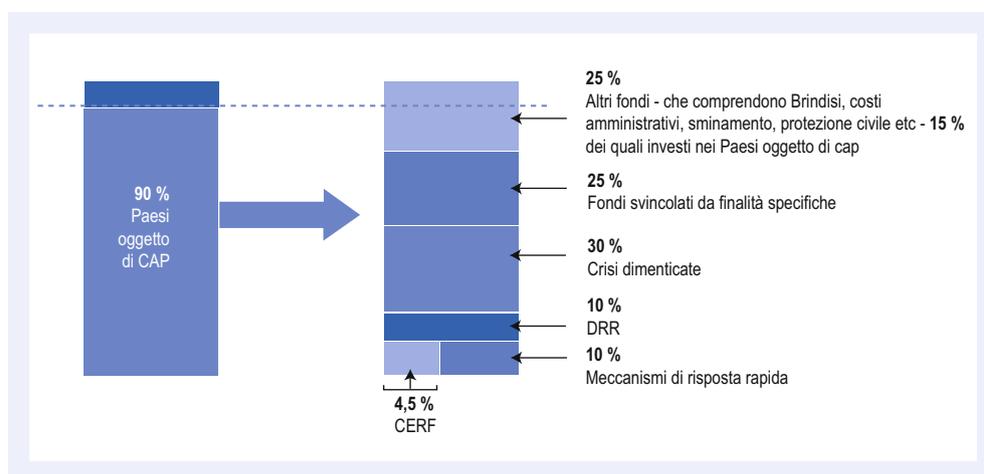
Indicatore: I programmi sono destinati a coprire le minacce maggiori che pesano sulla vita e sui mezzi di sussistenza

La nuova politica dell'Italia in materia di aiuti umanitari comprende un gran numero di obiettivi di input, ma tali obiettivi non sembrano avere carattere sufficientemente strategico e non sono probabilmente applicati nella realtà. L'allocazione dei finanziamenti italiani, invece, dipende dalle Linee Guida triennali, di portata molto generale, o dai Paesi nei quali l'Italia porta avanti operazioni di mantenimento della pace. Tutto ciò potrebbe erroneamente far pensare che l'Italia non rispetta i principi umanitari. Per evitare che si corra tale rischio, l'Italia dovrebbe porre maggiore attenzione ai vantaggi comparati del Paese in tema di assistenza umanitaria e dovrebbe dotarsi di criteri chiari, basati su principi ben definiti e di carattere più strategico per definire le future dotazioni.

Non è chiaro in che modo il Paese possa raggiungere i nuovi obiettivi di input

La nuova politica italiana comprende molti obiettivi di input che danno numerosissime indicazioni sui finanziamenti (Paesi, settori, enti). Secondo gli obiettivi, il 90% dei fondi pubblici umanitari italiani sono spesi all'interno di Paesi oggetto di Appelli consolidati delle Nazioni Unite (CAP)⁸, il 30% dei fondi pubblici umanitari sono diretti a Paesi caratterizzati da «crisi dimenticate», il 10% sono destinati ad azioni di *disaster risk reduction* e il 10% ai meccanismi di risposta rapida (MAE, 2012a). Non risulta chiaro in che modo il Paese potrà rispettare tali obiettivi, che sembrano molto complessi (figura 7. 1). Le Linee Guida triennali forniscono ulteriori indicazioni, impegnandosi a sostenere gli appelli delle Nazioni Unite e della Croce Rossa, ed autorizzando altresì l'utilizzo di numerosi canali e interventi settoriali⁹.

Figura 7.1 Obiettivi di input per la nuova politica umanitaria italiana



Fonte: Italian Humanitarian Guidelines (MAE, 2012a).

In pratica l'Italia esprime la volontà di coordinare le sue decisioni sui fondi pubblici umanitari con altri donatori e sottolinea il fatto che sono accolti gli input provenienti dalle Ambasciate, che coordinano le valutazioni sui bisogni di finanziamenti con il personale umanitario dell'UE presente sul campo. I Paesi partner, tuttavia, concordano sul fatto che le decisioni prese nella realtà sui fondi pubblici umanitari sembrano corrispondere strettamente agli interessi nazionali del Paese e non sembrano dipendere da una valutazione obiettiva dei bisogni.

Le autorità italiane confermano che le decisioni sui fondi pubblici umanitari sono prese in collaborazione con la leadership politica, e l'invio sul campo della Protezione civile dipende da un decreto d'urgenza emanato dagli organi politici. Secondo le autorità, gli invii materiali di beni umanitari (*in-kind*) e lo sblocco di fondi di riserva (*prepositioned funds*) sono basati soprattutto sulle richieste degli Ambasciatori sul campo. Inoltre, i fondi disponibili in base al Decreto Missioni sono riservati alle zone in cui l'Italia è impegnata in missioni di mantenimento della pace.

Il programma umanitario italiano sembra essere caratterizzato da una notevole frammentazione (tra il 2009 e il 2012, l'Italia ha versato fondi a 17 partner multilaterali e ad oltre 50 ONG (OECD, 2013), e ciò rappresenta un numero molto elevato tenuto conto della scarsità dei fondi), ma le autorità italiane affermano che l'80% dei contributi multilaterali sono stati versati ad otto organizzazioni e il 60% dei contributi destinati alle ONG sono stati versati a 10 organizzazioni tra il 2009 e il 2012¹⁰. Per assicurarsi che i fondi umanitari sono investiti correttamente, l'Italia dovrebbe porre maggiore attenzione ai vantaggi comparati di cui gode in materia di assistenza umanitaria e dovrebbe dotarsi di criteri chiari, basati su principi ben definiti, di carattere più strategico e svincolati dalla politica per definire le future dotazioni.

Nessuna correlazione evidente tra un'allerta tempestiva e un invio tempestivo di fondi

Come avviene per la maggior parte dei donatori, non esiste una correlazione evidente tra un'allerta tempestiva e un invio tempestivo di fondi. L'Italia riceve allerte tempestive dalla rete delle 130 Ambasciate italiane (che possono essere seguite da *flash appeals*¹¹) o dal Gruppo di lavoro sull'aiuto umanitario e alimentare dell'Unione Europea (COHAFA). Tali informazioni possono quindi essere utilizzate per attivare meccanismi di risposta rapida ma questo approccio non garantisce l'invio tempestivo di fondi.

I partner hanno la responsabilità di coinvolgere i beneficiari

L'Italia si affida ai partner per coinvolgere i beneficiari nel ciclo del programma e verifica che tale coinvolgimento sia effettivo nel corso di tutte le valutazioni dei programmi effettuate. Le forze armate pongono particolare attenzione al coinvolgimento delle donne nei programmi e dispongono di un team apposito a questo scopo.

Efficacia dell'attuazione, delle partnership e degli strumenti nell'ambito dell'azione umanitaria

Indicatore: Le modalità di implementazione e le partnership consentono di assicurare un'assistenza umanitaria di qualità

L'Italia ha messo a punto una serie di strumenti efficaci per rispondere rapidamente alle prime fasi dell'emergenza umanitaria e la Protezione civile italiana è particolarmente apprezzata per l'efficacia delle sue risposte. I partner multilaterali apprezzano i buoni rapporti che intercorrono con l'Italia in materia di finanziamenti ma si rammaricano del carattere imprevedibile dell'allocazione dei fondi italiani e della mancanza di una visione politica di vasto respiro. A causa delle procedure inflessibili, che dipendono spesso da un quadro normativo troppo datato, nelle situazioni di emergenza più complesse l'Italia non è in grado di fornire fondi pubblici ai partner in maniera soddisfacente, in primis alle ONG, che ricevono fondi vincolati a finalizzazione specifiche. Poiché l'Italia dispone di risorse limitate, sarebbe necessario effettuare un'analisi costi-benefici dei vari meccanismi di risposta rapida per decidere quale sarebbe il modo più efficace di allocare i fondi. Il Paese potrebbe anche fare maggiori sforzi per assicurarsi che fornisce valore aggiunto al sistema internazionale di aiuti umanitari e che le sue azioni sono caratterizzate da sufficiente coordinamento con tale sistema. Le attuali riforme del sistema di cooperazione italiana potrebbero rappresentare una buona occasione per introdurre tali misure.

I meccanismi destinati a complesse situazioni di emergenza sono caratterizzati da procedure inflessibili

L'azione italiana si focalizza soprattutto sulle risposte rapide, ma esistono altresì meccanismi destinati al finanziamento di situazioni di emergenza complesse. L'Italia partecipa a meccanismi quali il Central Emergency Response Fund (CERF) e ad uno speciale fondo fiduciario in collaborazione con il Comitato internazionale della Croce Rossa per fornire aiuto nelle emergenze per le quali scarseggiano i fondi (OECD, 2013). Per ricevere fondi in caso di crisi particolarmente complesse, le ONG devono rispondere a *call for proposals* e tale sistema di finanziamento risulta inflessibile e fornisce fondi vincolati a finalizzazione specifiche: il 50% dei fondi sono versati immediatamente dopo aver siglato l'accordo e il resto in funzione del rapporto redatto in corso d'opera e al termine del progetto. Le ONG affermano che questi fondi sono versati con ritardo mentre le autorità italiane affermano che ciò è dovuto a problemi legati alla redazione dei rapporti. È quindi evidente che sarebbe necessario migliorare tali procedure in modo da assicurare la massima efficacia a tutte le parti in causa. I fondi addizionali del Decreto Missioni possono essere utilizzati solo su un arco temporale di 12 mesi. Sarebbe necessario che l'Italia adottasse procedure più moderne per quanto riguarda gli strumenti di risposta in caso di situazioni complesse di emergenza, a cominciare da finanziamenti pluriennali che garantirebbero una maggiore prevedibilità e consentirebbero quindi ai partner di avere una maggiore capacità di pianificazione in contesti caratterizzati da situazioni di crisi in mutamento e sul lungo periodo, permettendo di adattarvisi.

L'Italia garantisce risposte rapide e un efficace utilizzo della Protezione civile

Il punto forte dell'Italia è la risposta rapida a situazione di crisi. A tal fine dispone di tre principali meccanismi: fondi bilaterali di emergenza (*prepositioned funds*), stock di beni umanitari da inviare e team della Protezione civile in caso di emergenza. Nove agenzie multilaterali possono beneficiare di tali fondi bilaterali di emergenza (OECD, 2013), che possono essere utilizzati nel corso dell'anno previa approvazione delle autorità italiane, una soluzione amministrativa che permette di attivare rapidamente i fondi servendosi dei sistemi partner, ma consentendo all'Italia di conservare la responsabilità del processo decisionale. Inoltre va sottolineata la buona pratica rappresentata dal versamento di fondi al meccanismo internazionale di risposta rapida del CERF (0,65 milioni di USD nel 2012).

Gli stock di beni umanitari per le situazioni di emergenza sono conservati a Brindisi, nel deposito di aiuti umanitari¹². L'Italia si fa carico dei costi di funzionamento del sito e dispone di un bilancio separato per i voli destinati alla consegna dei beni umanitari. Tali beni sono per lo più utilizzati nell'ambito di risposte a catastrofi umanitarie ed è il personale italiano che si occupa della loro consegna, dovendo in seguito trovare un partner sul campo per la distribuzione. La Protezione civile, che ha dimostrato la sua capacità di operare efficacemente al di fuori dei confini nazionali, può intervenire in poche ore (OECD, 2010). L'intervento della Protezione civile è finanziato dal MAE.

In occasione del forum sulla cooperazione italiana allo sviluppo tenutosi a Milano nel 2012 si è auspicata la creazione di un nuovo meccanismo di risposta rapida (MAE, 2012b), presumibilmente per le ONG italiane che non possono beneficiare di sostegno finanziario nella fase di emergenza, anche se il MAE facilita il trasporto dei loro beni. L'Italia, infine, dovrebbe esaminare attentamente la convenienza economica dei vari strumenti utilizzati in caso di emergenza per assicurare il massimo impatto ai meccanismi di risposta rapida.

Problemi di prevedibilità per i finanziamenti ai partner e di inflessibilità delle procedure di assegnazione delle sovvenzioni alle ONG

Nella Peer Review del 2009 si raccomandava all'Italia di incrementare la prevedibilità dei contributi versati ai partner e di snellire le procedure di assegnazione di contributi alle ONG. L'Italia non ha recepito tale raccomandazione a causa dei vincoli del suo quadro giuridico e della volatilità del proprio bilancio. Secondo le nuove misure politiche adottate, il 50% dei fondi dovrebbero essere allocati all'inizio di ogni anno e il 25% di tutti i fondi umanitari non dovrebbero essere vincolati a finalizzazione specifiche (OECD, 2013). In linea generale, le allocazioni di finanziamenti alle agenzie multilaterali rispettano tali criteri, anche se i contributi generali sono destinati *in primis* alle istituzioni situate a Roma.

L'Italia è anche considerata un partner affidabile per gli attori multilaterali in materia di assegnazione di fondi e di sicurezza alimentare, ma si rileva un ruolo meno attivo e un impegno minore sulle questioni politiche di più vasto respiro. Sul fronte delle ONG il bilancio è meno positivo, poiché esse devono conformarsi a procedure di gara (capitolo 5) che obbligano ad attenersi in maniera rigida a progetti vincolati a finalità specifiche e non possono beneficiare di sostegno finanziario per gli aiuti umanitari in caso d'emergenza. Le consultazioni con le ONG saranno probabil-

mente facilitate quando il Tavolo di concertazione nazionale per l'aiuto umanitario sarà operativo, come previsto dalla nuova politica (MAE, 2012a) e raccomandato dal Forum nazionale della cooperazione (MAE, 2012b). Sono già state organizzate due tavole rotonde sulla crisi siriana.

Preoccupazioni riguardo al coordinamento con il sistema di risposta internazionale

L'Italia afferma portare avanti azioni di coordinamento con il personale umanitario dell'UE sul campo e con il sistema di coordinamento della Protezione civile dell'Unione Europea a Bruxelles (Centro di risposta alle emergenze) (OECD, 2013)¹³. Il team che ha condotto la Peer Review, tuttavia, ha registrato numerose preoccupazioni espresse dai partner sul fatto che il Paese ha tendenza a operare in maniera autonoma senza prendere chiaramente in considerazione come fornire valore aggiunto al sistema di risposta umanitaria internazionale, sia in caso di risposta alle emergenze sia nelle emergenze complesse¹⁴. Per risolvere tali questioni sarebbe necessario organizzare riunioni destinate a coordinare più strettamente l'azione italiana con le operazioni europee e fare ricorso ad altri donatori.

Un'organizzazione che raggiunge i suoi obiettivi

Indicatore: Sistemi, strutture, processi e attori dell'azione umanitaria italiana sono articolati tra loro in maniera efficace ed efficiente

La struttura organizzativa italiana è stata costruita per conformarsi al quadro normativo restrittivo del Paese. Il coordinamento tra le varie autorità funziona correttamente, in particolare in caso di risposta alle emergenze. Si è notato un miglioramento in materia di coordinamento civile-militare, un problema sottolineato dalla precedente Peer Review, grazie all'organizzazione di percorsi formativi per il personale militare sulla normativa umanitaria e alla partecipazione della Difesa ai meccanismi di coordinamento umanitari. La creazione di un protocollo per una precisa definizione dei rapporti tra civili e militari rappresenterebbe un passo avanti. L'organizzazione sistematica di corsi di formazione per tutto il personale interessato dall'azione umanitaria consentirebbe di assicurarsi che ci si può avvalere per il programma umanitario del personale giusto con le idonee competenze alla giusta funzione.

Corretto coordinamento tra le varie amministrazioni per le risposte alle emergenze

Vi sono due sistemi di coordinamento sistemico e integrato a livello operativo. Le risposte alle catastrofi umanitarie sono coordinate dalla Protezione civile, in base ad un mandato civile del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel suo rapporto su tale sistema, l'OCSE ha rilevato che l'Italia si caratterizza per la sua ottima capacità di coordinare vari livelli di servizi pubblici e di servizi di sicurezza (OECD, 2010). Per altri tipi di risposte, la Legge n. 49 affida il ruolo principale al MAE, anche per quanto riguarda il coordinamento delle azioni condotte dall'esercito e dai Carabinieri.

La prevista predisposizione del protocollo di coordinamento civile-militare sarebbe utile

Il personale italiano è cosciente del fatto che nei rapporti tra civili e militari la linea di demarcazione non è sempre netta, *in primis* per quanto riguarda i finanziamenti secondo le disposizioni del Decreto Missioni, che impone una correlazione tra i progetti e le zone di operazione delle missioni di mantenimento della pace dell'Italia¹⁵. Come altri donatori, l'Italia ha riscontrato difficoltà ad applicare rigorosamente i principi umanitari in Afghanistan e Iraq, in cui i team incaricati della ricostruzione nelle province sono guidati da personale militare. Per risolvere tali problemi, tutto il personale militare segue un percorso formativo sulla normativa umanitaria internazionale prima del suo dispiegamento all'estero mentre gli alti ufficiali e quelli in posizione intermedia seguono un'ulteriore formazione sui principi del coordinamento civile-militare (CIMIC)¹⁶. La nuova politica umanitaria adottata dall'Italia riconosce le buone pratiche internazionali sull'uso dei mezzi militari a scopi umanitari¹⁷. Le autorità prevedono altresì l'introduzione di un protocollo italiano di coordinamento civile-militare (MAE, 2012a) e tale iniziativa sarebbe senz'altro utile. Il Ministero della Difesa partecipa ai Tavoli di concertazione nazionali per l'Aiuto umanitario.

Percorsi formativi consentirebbero di assicurarsi che i programmi umanitari italiani sono gestiti dal personale più idoneo con le idonee competenze

La responsabilità dei programmi umanitari ricade su un diplomatico del MAE, affiancato da 19 operatori dell'Unità tecnica centrale (OECD, 2013). La Protezione civile, i Carabinieri e il personale militare dipendono dai rispettivi ministeri. Il personale delle Unità tecniche locali fornisce sostegno per i processi legati ai bandi delle ONG e per il loro monitoraggio. Attualmente a questi membri del personale non vengono proposti molti percorsi formativi in campo umanitario o linguistico e un maggior numero di corsi consentirebbe di motivarli maggiormente, assicurandosi allo stesso tempo che i programmi umanitari sono gestiti dal personale più idoneo con le idonee competenze. L'Italia potrebbe favorire la partecipazione del personale a percorsi formativi organizzati dalle Nazioni Unite, o a programmi umanitari appositi¹⁸, molti dei quali sono organizzati on-line.

Risultati, apprendimento e accountability

Indicatore: La misurazione dei risultati è effettuata, si adottano azioni di comunicazione in materia e l'autoapprendimento è efficace

L'Italia concentra i suoi sforzi di monitoraggio sulla verifica dei progressi compiuti dai partner e sull'attività di reporting di tali progressi. Le decisioni sull'allocazione dei fondi sono trasparenti e disponibili pubblicamente. Non vi sono piani in tema di monitoraggio più approfondito dei progressi compiuti rispetto alla nuova politica umanitaria adottata o rispetto ai principi della Good Humanitarian Donorship. I risultati non sono diffusi in maniera sufficiente ma gli insegnamenti tratti sono condivisi con i partner.

Il monitoraggio delle prestazioni potrebbe essere caratterizzato da maggiore armonizzazione

La nuova politica umanitaria ha previsto l'introduzione di una lunga e ambiziosa lista di attività ma non è chiaro in che modo l'Italia intenda monitorare l'attuazione di queste attività. Si prevede, tuttavia, di monitorare l'attuazione dei principi della *Good Humanitarian Donorship* rispetto all'aiuto umanitario bilaterale, in base ad indicatori qualitativi. L'Italia riconosce che sarebbe necessaria una migliore organizzazione del sistema di monitoraggio.

Attività di reporting sui partner basate su nuovi formati

Il monitoraggio dei progetti portati avanti dai partner prevede visite condotte da personale che risiede nel Paese beneficiario e/o proveniente da Roma (se le condizioni di sicurezza lo permettono) ma anche attività formali di reporting sui progetti. Le ONG e i partner multilaterali impegnati in programmi multi-bilaterali (destinati a finalità specifiche) devono presentare rapporti dettagliati in base ad un nuovo formato standard in italiano o inglese ogni trimestre, oltre che un rapporto finale al termine del progetto. I partner si ritengono soddisfatti delle attuali obbligazioni in materia di reporting.

Le decisioni sull'allocazione dei fondi sono pubblicate ma non vi è diffusione dei risultati delle valutazioni e dell'apprendimento

Il sito Internet della cooperazione italiana allo sviluppo¹⁹ fornisce informazioni dettagliate sugli stanziamenti umanitari per Paese e per crisi e informazioni tempestive sugli stanziamenti e sulle decisioni riguardanti l'invio di beni umanitari sono riferite al Financial Tracking Service delle Nazioni Unite²⁰. Ciò rappresenta una buona pratica. Le decisioni sui finanziamenti sono anche riportate nel sistema informatico dell'unione europea EDRIS sugli stanziamenti umanitari²¹, sebbene tali informazioni non risultassero completamente aggiornate al momento della Peer Review. Non vi sono particolari requisiti in tema di visibilità per i partner impegnati sul campo e le ONG possono altresì spendere i fondi destinati alla comunicazione in Italia. Anche in questo caso si tratta di buone pratiche. Come avviene per molti altri donatori, i risultati delle valutazioni avviate sui vari progetti e dei processi di apprendimento non sono diffusi in maniera sufficientemente ampia. Va notato, però, che alle Ambasciate vengono forniti riscontri sulle attività di reporting legate ai progetti e i risultati delle valutazioni vengono comunicati ai partner interessati.

Note

1. La base giuridica dell'assistenza umanitaria è rappresentata dalla Legge n. 49 del 26 febbraio 1987 e dal regolamento di esecuzione del 12 aprile 1988, approvato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 177. La Legge n. 80/2005 disciplina l'accesso delle ONG ai finanziamenti e la Legge n. 58/2001 disciplina le operazioni del fondo per lo sminamento. Le operazioni del Dipartimento della Protezione civile sono disciplinate dalla Legge n. 152/2005.
2. Tra i principali cambiamenti avvenuti nel campo dell'assistenza umanitaria dagli anni Ottanta ad oggi va annoverata la volontà di definire standard comuni. Vanno annoverati: The Sphere Project (www.sphereproject.org), i cambiamenti introdotti nell'architettura operativa del sistema umanitario (maggiore coordinamento nella gestione dei disastri: www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview; il processo di riforma degli aiuti umanitari: www.terzomondo.org/library/essentials/The_humanitarian_reform-Four_Pillars.pdf; Principals Transformative Agenda della IASC: www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloder.aspx?page=content-template-default&bd=87); gli sforzi destinati a rafforzare l'*accountability* e il ciclo di feedback nei confronti dei beneficiari (Humanitarian Accountability Partnership, www.hapinternational.org); le Linee Guida del 1994 «Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief» e le Linee Guida del 2003 «Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies» (<http://reliefweb.int/report/world/guidelines-use-military-and-civil-defence-assets-disaster-relief-oslo-guidelines>).
3. Nel gennaio 2013, in Italia, si contavano 79 579 rifugiati residenti nel Paese, e molti altri in transito verso altri Paesi europei. Informazioni ufficiali sui rifugiati in Italia sono disponibili sul sito: www.unhcr.org/pages/49e48e996.html#.
4. Tra queste si contano l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Food and Agriculture Organization - FAO), il Programma alimentare mondiale (World Food Programme - WFP) e il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (International Fund for Agricultural Development - IFAD).
5. Durante il periodo della Peer Review, l'Italia ha accordato finanziamenti pari a 2,35 milioni di EUR e 9 milioni di EUR al programma Rehabilitation, Occupation, Services and Development (ROSS) per il Libano.
6. Nel 2013 il Parlamento italiano ha votato un bilancio totale per i programmi di aiuti umanitari pari a 55,7 milioni di EUR e tale cifra comprende risorse che, tecnicamente, non sono ancora state ricevute o versate dal MAE, tra cui le risorse previste dal Decreto Missioni dell'ottobre 2013 e la somma stanziata dal Primo ministro per la crisi siriana (15 milioni di EUR) al G20 del settembre 2013.
7. L'articolo 38 del Consenso europeo (EU, 2007) prevede che, nell'ambito dell'aumento generale degli APS, i Paesi membri aumentino anche i contributi per gli aiuti umanitari bilaterali.
8. Gli Appelli consolidati delle Nazioni Unite (Consolidated Appeal Process - CAP) consentono la redazione di documenti che comprendono tutte le richieste di finanziamenti della maggior parte degli attori umanitari coinvolti in una data crisi (www.unocha.org/cap).
9. Le Linee Guida triennali forniscono due tipi di indicazioni sulle dotazioni di fondi umanitari: nella fase di «emergenza primaria» si sostengono gli appelli delle Nazioni Unite e della Croce Rossa internazionale, per esempio collaborando con il sistema del United Nations Humanitarian Response Depot. Nella fase di «emergenza secondaria» e «post emergenza» è necessario fornire sostegno tramite canali multilaterali, multi-bilaterali, bilaterali e tramite le ONG per quanto riguarda: sicurezza alimentare, sostegno alle attività agricole, accesso all'acqua e i servizi sanitari, protezione dei rifugiati e dei profughi, tutela della condizione femminile, protezione dei gruppi vulnerabili (bambini e disabili), istruzione, prevenzione e riduzione dei rischi di catastrofi. Vengono anche indicate le attività umanitarie in favore dello sminamento.
10. Poiché il MAE non fornisce cifre sui contributi alle ONG, l'OCSE non ha potuto verificare tale cifra.

11. I *flash appeal* sono appelli consolidati che devono essere attivati rapidamente o destinati a situazioni di emergenza critica.
12. Per ulteriori informazioni sul deposito di aiuti umanitari di Brindisi (Humanitarian Response Depot) si veda il sito Internet: www.unhrd.org/TA/LOU_WFP_Italian_Cooperation.pdf.
13. L'Emergency Response Coordination Centre ha sostituito l'ex Monitoring and Information Centre (MIC) (http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mic_en.htm).
14. L'Italia ha anche espresso critiche nei confronti del sistema di risposta umanitaria internazionale. Si veda ad esempio: G.Dinmore, «Italy weighs into spat over US Haiti effort», Financial Times, 25 gennaio 2012, www.ft.com/cms/s/0/aa0ea5aa-09a8-11df-b91f-00144feabdc0.html#axzz2i6koa6i8
15. Per ulteriori informazioni sulle operazioni di mantenimento della pace condotte dall'Italia, si veda: «The UN and Italy's peacekeeping role» (aggiornato al 9 aprile 2013), MAE, Roma, [hwww.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/ONU/UN_Italy_peacekeeping_role.htm](http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/ONU/UN_Italy_peacekeeping_role.htm)
16. Per ulteriori informazioni sui principi del CIMIC, si veda «United Nations Civil-Military Coordination (UN-CIMIC)», Peace Operations Training Institute, www.peaceopstraining.org/courses/un-civil-military-coordination-un-cimic/
17. Tra i principi guida di livello internazionale in questo campo vi sono le Linee Guida di Oslo (OCHA, 2008) e le «Military and Civil Defence Guidelines» (IASC, 2007).
18. Ad esempio il percorso formativo svedese sull'azione umanitaria: Advanced Training Programme on Humanitarian Action (ATHA) (www.atha.se)
19. Si veda: «Interventi di emergenza», www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Interventi/Interventi.asp
20. Si veda: Financial Tracking Service, <http://fts.unocha.org/>.
21. È possibile consultare il sito Internet dell'EDRIS all'indirizzo: <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>.

Bibliografia

Fonti italiane

MAE (Ministero degli Affari Esteri) (2012a), Linee guida per l'aiuto umanitario, *Good Humanitarian Donorship Initiative Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship* (2012-2015), Ministero degli Affari Esteri, Roma.

MAE (2012b), Chair's summary, Forum della cooperazione internazionale, Ministero degli Affari Esteri, Roma

Altre fonti

EU (2007), «European Consensus on Humanitarian Aid», ec.europa.eu/echo/policies/consensus_en.htm.

GHD (*Good Humanitarian Donorship*) (2003), «23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship», www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx.

IASC (Inter Agency Standing Committee) (2008), *Civil-Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies* (2008), comprende le: «Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies» – «MCDA Guidelines» - Rev. 1 (gennaio 2006), *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – an IASC Reference Paper* (giugno 2004) e *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – IASC Discussion Paper, Non-Binding Guidelines* (settembre 2001), Inter Agency Standing Committee, with the United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, Ginevra.

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2008), *Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. Revisione 1.1 novembre 2007*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Ginevra, www.ifrc.org/docs/idrl/I634EN.pdf.

OECD (2009), *Italy: Development Assistance Committee Peer Review*, OECD Publications, Parigi, www.oecd.org/dac/peer-reviews/44403908.pdf.

OECD (2010), «Review of the Italian national civil protection system», 4 maggio 2010, Parigi, www.oecd.org/futures/globalprospects/reviewoftheitaliannationalcivilprotectionsystem.htm.

OECD (2013), «Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy», OECD, Parigi.

United Nations and IASC (Inter Agency Standing Committee) (2008), *Civil-Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies*, United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, New York, www.ref-world.org/pdfid/47da82a72.pdf

Allegato A: Progressi compiuti e recepimento delle raccomandazioni della Peer Review del DAC 2009

Punti chiave: Per un impegno di sviluppo globale

Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
L'Italia dovrebbe pubblicare un documento programmatico, sistemico e integrato, al fine di precisare i mandati e le responsabilità per la promozione, la valutazione e il monitoraggio della coerenza delle politiche per lo sviluppo e sviluppare le competenze richieste in materia. L'Italia dovrebbe realizzare progressi misurabili nel promuovere una maggiore coerenza per una serie di questioni prioritarie delineate nel quadro degli impegni dell'UE in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo.	Attuata parzialmente

Punti chiave: Visione politica e orientamenti strategici

Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
Approvare la nuova legislazione sulla cooperazione allo sviluppo in via prioritaria.	Non attuata
Dotarsi di una visione politica globale sulla cooperazione allo sviluppo a cui si deve arrivare attraverso consultazioni di vasto respiro. Tale visione deve essere condivisa dalle più alte autorità di governo e deve essere vincolante per tutti gli attori istituzionali. A sostegno di questo processo è necessario utilizzare un approccio basato sulla performance e sui risultati.	Attuata parzialmente
Definire criteri precisi che consentano di classificare i Paesi beneficiari distinguendoli tra Priorità 1 e Priorità 2, chiarire quali saranno gli impegni dell'Italia rispetto ad ogni categoria e preparare delle exit strategies per i Paesi non prioritari.	Attuata parzialmente

Punti chiave: Allocazione dell'APS

Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
Per recuperare credibilità sulle intenzioni del Paese di rispettare i suoi impegni in materia di APS è necessario definire in maniera vincolante le modalità che consentiranno di raggiungere gli obiettivi prefissati e la tempistica in materia.	Attuata
Sviluppare una strategia congiunta MAE-MEF per l'assistenza multilaterale, definendo chiaramente gli obiettivi degli aiuti multilaterali italiani, in particolare per le organizzazioni multilaterali considerate prioritarie e prendere in considerazione la possibilità di concentrare ulteriormente gli aiuti multilaterali del Paese.	Non attuata
Per rafforzare la credibilità del programma destinato a concentrare gli aiuti bilaterali su un più ristretto numero di Paesi partner è necessario allocare il 50% degli aiuti italiani ai Paesi dell'Africa subsahariana e seguire le intenzioni espresse in materia di Paesi prioritari nelle Linee Guida e negli orientamenti di programmazione.	Attuata

Punti chiave: Un'organizzazione adeguata ai suoi obiettivi

Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
Acquisire un sufficiente margine di manovra per creare condizioni di lavoro competitive in modo da attrarre personale specializzato e far sì che desideri conservare la sua funzione. Assumere nuovo personale specializzato con le competenze idonee a ricoprire le funzioni resesi necessarie.	Attuata parzialmente

Punti chiave: Modalità di attuazione e partnership per assicurare la qualità dell'aiuto

Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
<p>Continuare a diffondere il Piano programmatico per l'efficacia degli aiuti, le Linee Guida e le decisioni in materia a tutte le parti interessate alla cooperazione italiana, in primis al personale diplomatico, agli esperti dell'Unità tecnica centrale, alle Ambasciate, alle Unità tecniche locali, agli attori della cooperazione delegata e al MAE.</p>	Attuata parzialmente
<p>Assicurarsi con urgenza che la DGCS posseda le necessarie risorse umane e finanziarie per implementare il Piano programmatico per l'efficacia degli aiuti e per favorire i necessari cambiamenti a livello di comportamenti tra tutti gli attori della cooperazione italiana in modo che gli aiuti vengano forniti in base alle nuove Linee Guida.</p>	Attuata parzialmente
<p>Svincolare ulteriormente gli aiuti da finalità specifiche e migliorare le attività di reporting sugli aiuti vincolati nei confronti del DAC. L'Italia dovrebbe attuare gli impegni presi a Accra per svincolare «al massimo» i restanti aiuti vincolati a finalizzazione specifiche. Tali impegni dovrebbero essere concretizzati da nuova normativa in materia.</p>	Attuata parzialmente

Punti chiave: Risultati, trasparenza e accountability

Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
<p>Preparare e pubblicare programmi pluriennali per Paese destinati ai Paesi prioritari e introdurre meccanismi formali, trasparenti e basati sui risultati per l'allocazione delle risorse ai programmi-Paese. Proporre percorsi formativi destinati al personale sulla gestione basata sui risultati.</p>	Attuata parzialmente

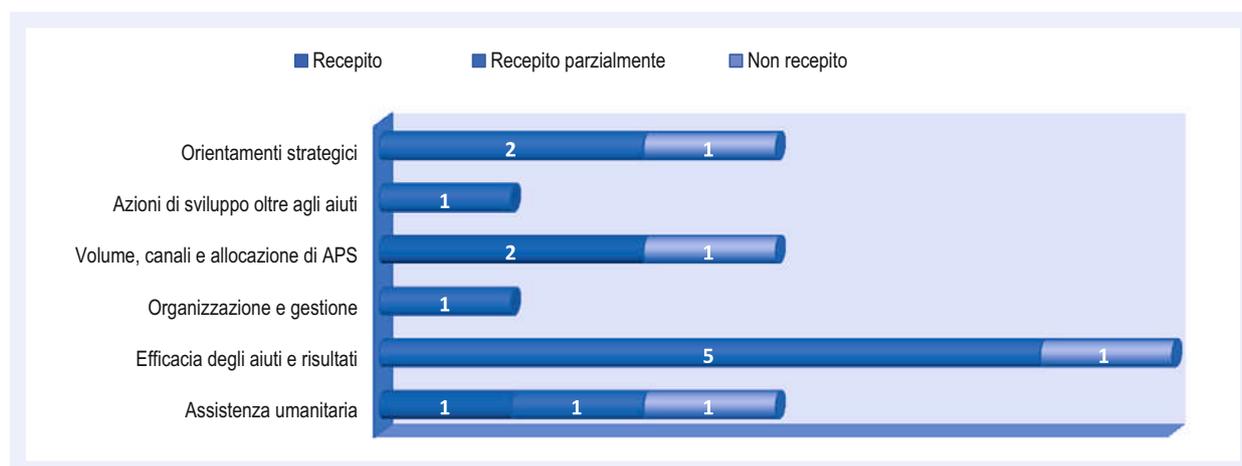
Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
Assicurarsi che la nuova unità responsabile della valutazione disponga del mandato, delle risorse finanziarie e del personale necessario ad implementare una cultura della valutazione e al monitoraggio dei risultati. Questa unità dovrebbe sviluppare un sistema che favorisca l'integrazione delle lezioni apprese nell'azione di cooperazione italiana.	Attuata parzialmente
Definire, approvare e attuare (in collaborazione con la società civile) una strategia mirata e dotata di risorse sufficienti – che metta in relazione l'informazione, il coinvolgimento del pubblico e le attività educative in materia di sviluppo – per sensibilizzare l'opinione pubblica e dare maggiore visibilità politica in tema di cooperazione allo sviluppo.	Non attuata

Punti chiave: Assistenza umanitaria

Raccomandazioni formulate nel 2009	Attuazione della raccomandazione
Tradurre gli impegni umanitari globali del Paese in un piano programmatico nazionale, definire l'approccio italiano alla protezione umanitaria, e identificare le correlazioni appropriate tra l'assistenza umanitaria e l'aiuto allo sviluppo.	Attuata
Chiarire il processo che consente di utilizzare i mezzi del Dipartimento della protezione civile e di applicare gli standard per l'attuazione dei principi della GHD e dell' <i>accountability</i> nelle attività umanitarie bilaterali.	Attuata parzialmente
L'Italia dovrebbe aumentare il volume degli aiuti umanitari e accrescere la prevedibilità dei contributi versati ai principali partner in linea con la sua ambizione di essere un attore di primo piano in campo umanitario. In particolare, il Paese dovrebbe semplificare il processo di approvazione degli stanziamenti per le ONG in modo che sia possibile mobilitare i fondi in maniera più rapida in caso di crisi.	Non attuata

* Due raccomandazioni della Peer Review del 2009 riguardano temi specifici (sviluppo delle capacità, agricoltura e sicurezza alimentare) e non sono state prese in considerazione nell'attuale Peer Review.

Figura A. 1 Recepimento delle raccomandazioni della Peer Review del 2009 da parte dell'Italia



Allegato B: Statistiche dell'OCSE sull'aiuto pubblico allo sviluppo

Tabella B.1. Flussi finanziari totali

Milioni di USD a prezzi e tassi di cambio correnti

Italia	Esborsi netti						
	1997-2001	2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale flussi ufficiali	1 815	2 746	3 710	5 269	3 225	2 846	4 112
Aiuto pubblico allo sviluppo	1 671	3 192	3 971	4 861	3 297	2 996	4 326
Bilaterali	484	1 408	1 270	1 838	875	759	1 703
Multilaterali	1 186	1 783	1 700	3 022	2 423	2 237	2 623
Altri flussi ufficiali	145	- 446	- 261	408	- 72	- 151	- 214
Bilaterali	145	- 446	- 261	408	- 72	- 151	- 214
Multilaterali	-	-	-	-	-	-	-
Flussi privati netti	36	59	63	105	162	150	111
Flussi privati a condizioni di mercato	6 805	890	649	207	2 181	6 612	7 689
Bilaterali: <i>tra cui</i>	6 805	890	649	207	2 181	6 612	7 689
Investimenti diretti	1 510	811	1 353	1 544	129	4 366	7 530
Crediti all'esportazione	244	1 885	2 843	2	463	882	1 234
Multilaterali	-	-	-	-	-	-	-
Flussi totali	8 656	3 694	4 422	5 581	5 569	9 608	11 912
Per riferimento:							
APS (costante - milioni di USD al 2011)	2 916	4 274	4 291	4 863	3 347	3 185	4 326
APS (in percentuale dell'RNL)	0,15	0,20	0,19	0,22	0,16	0,15	0,20
Flussi totali (in percentuale dell'RNL) (a)	0,77	0,23	0,21	0,25	0,27	0,47	0,55
APS destinato alle ONG e distribuito attraverso le ONG							
- In milioni di USD	75	60	182	116	119	96	112
- In percentuale del totale dell'APS netto	5	2	5	2	4	3	3
- Percentuale media del totale dell'APS netto dei Paesi del DAC	5	7	5	5	5	7	7

a. Ai Paesi ammissibili ad usufruire dell'APS1.

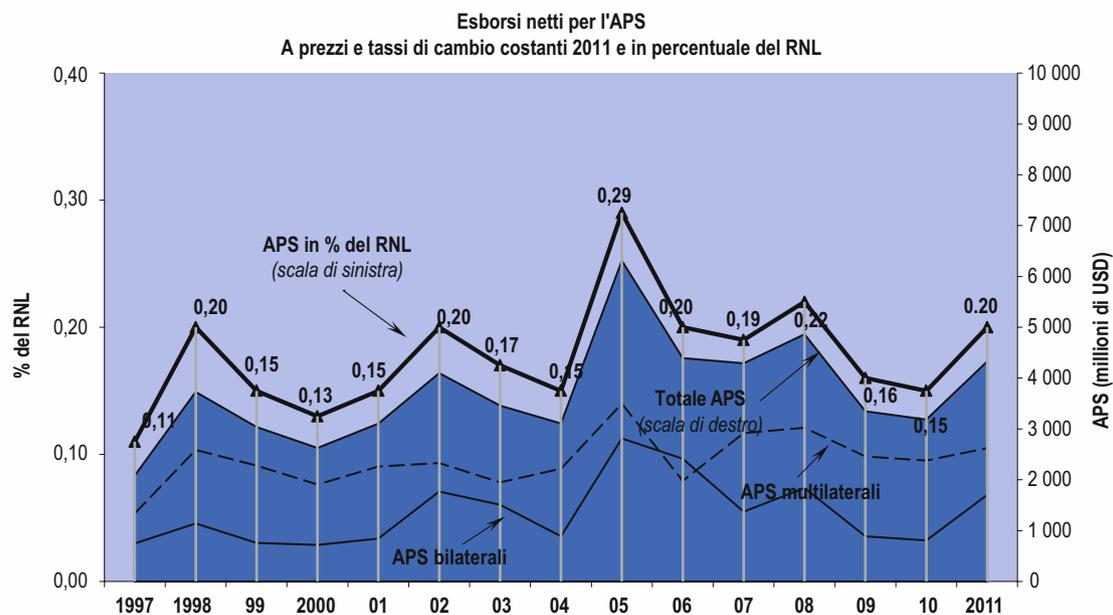
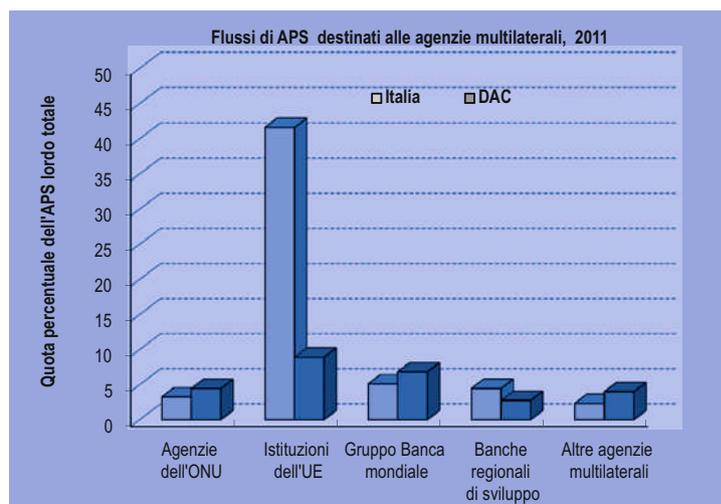
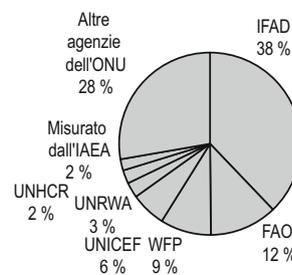


Tabella B.2. APS per impiego principale

Italia	Costante - milioni di USD al 2011					Quota percentuale degli esborsi lordi					Esborsi Totale DAC 2011 %
						2007	2008	2009	2010	2011	
	APS bilaterale lordo	1 718	2 075	1 069	1 002	2 003	37	41	30	30	
Supporto generale al bilancio	14	55	10	6	1	0	1	0	0	0	1
Supporto a ONG nazionali	-	0	0	16	0	-	0	0	0	0	1
Progetti di investimento	480	307	215	138	448	10	6	6	4	10	14
Operazioni relative al debito	634	901	173	264	810	14	18	5	8	18	4
Costi amministrativi	53	67	60	45	53	1	1	2	1	1	4
Ulteriori spese nel Paese donatore	37	15	5	6	526	1	0	0	0	11	3
APS multilaterale lordo	2 918	3 024	2 459	2 378	2 623	63	59	70	70	57	27
Agenzie dell'ONU	519	210	208	181	150	11	4	6	5	3	4
Istituzioni dell'UE	1 615	1 714	1 889	1 655	1 924	35	34	54	49	42	9
Gruppo Banca mondiale	112	645	274	467	236	2	13	8	14	5	7
Banche regionali di sviluppo	10	351	24	6	206	0	7	1	0	4	3
Altro APS multilaterale	662	103	64	69	107	14	2	2	2	2	4
Totale APS lordo	4 637	5 099	3 528	3 380	4 626	100	100	100	100	100	100
Rimborsi e cancellazione del debito	- 345	- 236	- 181	- 195	- 300						
Totale APS netto	4 291	4 863	3 347	3 185	4 326						
<i>Per riferimento:</i>											
Cooperazione tecnica indipendente	153	153	91	123	63						
Riduzione del debito netto	634	901	181	264	810						
Esonero dal pagamento delle tasse scolastiche	-	-	-	0	-						
Rifugiati nel Paese donatore	37	3	-	4	525						



Contributi versati alle Agenzie dell'ONU (media 2010-11)



Contributi versati alle Banche regionali di sviluppo (media 2010-11)

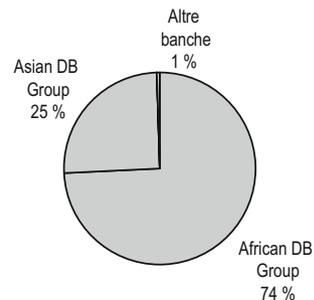
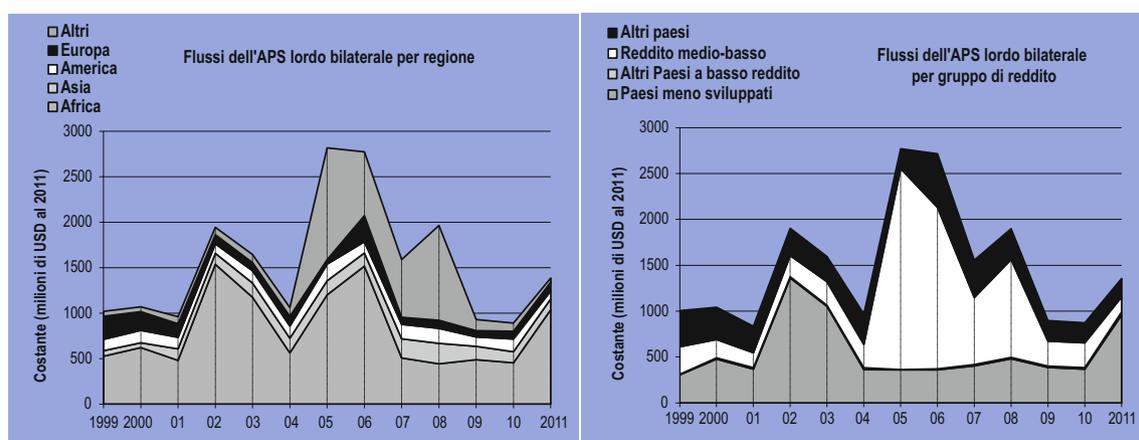


Tabella B.3. APS bilaterale per regione e per gruppo di reddito

<i>Esborso lordo</i>											
Italia	Costante (milioni di USD al 2011)					Quota percentuale					Totale DAC 2011%
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	
Africa	507	442	488	454	1 038	32	23	53	51	75	44
Africa subsahariana	350	385	438	397	958	22	20	47	45	69	39
Nord Africa	155	43	49	54	74	10	2	5	6	5	4
Asia	211	225	147	121	119	13	11	16	14	9	33
Asia del Sud e Asia Centrale	77	165	109	93	104	5	8	12	10	7	20
Estremo Oriente	134	58	37	28	16	8	3	4	3	1	12
America	159	165	103	140	87	10	8	11	16	6	11
America del Nord e America Centrale	91	68	26	81	22	6	3	3	9	2	5
America Latina	68	97	77	57	62	4	5	8	6	4	5
Medio Oriente	635	1 040	122	90	44	40	53	13	10	3	6
Oceania	0	2	0	-	0	0	0	0	-	0	2
Europa	78	89	69	85	97	5	5	7	10	7	4
Totale APS bilaterale per regione	1 589	1 964	929	891	1 385	100	100	100	100	100	100
Paesi meno sviluppati	403	481	386	368	958	26	25	43	42	71	44
Altri Paesi a basso reddito	15	15	14	16	34	1	1	2	2	2	3
Reddito medio-basso	730	1 066	273	270	163	47	56	30	31	12	34
Reddito medio-alto	407	336	223	218	200	26	18	25	25	15	18
Paesi in via di sviluppo più avanzati	1	0	0	0	-	0	0	0	0	-	-
Totale APS bilaterale per gruppo di reddito	1 556	1 898	897	872	1 355	100	100	100	100	100	100
<i>Per riferimento:</i>											
Totale APS bilaterale	1 718	2 075	1 069	1 002	2 003	100	100	100	100	100	100
di cui: non assegnati per regione	129	111	140	111	618	8	5	13	11	31	24
di cui: non assegnati per gruppo di reddito	163	177	172	129	648	9	9	16	13	32	30



1. Ogni regione comprende dotazioni destinate alla regione che non possono essere allocate per subregione. La somma delle dotazioni destinate alle subregioni può quindi essere inferiore al totale delle regioni.

Tabella B.4. Principali beneficiari dell'APS bilaterale

	Media 2000-2004				Media 2005-2009				Media 2010-2011				Esborsi lordi
	Costante		Quota	Percentuale	Costante		Quota	Percentuale	Costante		Quota	Percentuale	
	Millioni di USD	Millioni di USD ai 2011			Millioni di USD	Millioni di USD ai 2011			Millioni di USD	Millioni di USD ai 2011			
Mozambico	103	178	11	556	629	29	374	375	25				
Rep. Dem. del Congo	96	136	10	260	317	14	59	62	4				
Tunisia	33	52	3	78	87	4	55	57	4				
Etiopia	30	49	3	61	65	3	55	57	4				
China	29	43	3	51	57	3	33	35	2				
Primi cinque beneficiari	290	458	31	1 005	1 156	53	576	585	39				36
Tanzania	28	49	3	42	45	2	29	30	2				
Uganda	26	48	3	38	44	2	27	29	2				
Afghanistan	25	39	3	35	40	2	27	27	2				
Albania	23	38	2	32	34	2	23	23	2				
Eritrea	22	39	2	31	34	2	23	23	2				
Primi dieci beneficiari	415	670	44	1 183	1 353	62	704	719	48				52
Territori palestinesi	21	33	2	31	32	2	22	23	2				
Cameroon	15	27	2	28	32	1	22	23	1				
Guinea-Bissau	14	20	2	27	31	1	19	20	1				
Serbia	14	25	1	21	24	1	16	16	1				
Algeria	14	20	1	21	23	1	16	16	1				
Primi quindici beneficiari	493	796	52	1 311	1 496	69	799	816	54				60
Egitto	13	20	1	19	23	1	15	16	1				
Honduras	13	21	1	16	17	1	15	15	1				
Somalia	13	21	1	15	15	1	12	12	1				
Angola	13	20	1	15	17	1	12	12	1				
Bosnia-Herzegovina	11	20	1	14	15	1	12	12	1				
Primi venti beneficiari	555	897	59	1 390	1 585	73	885	884	59				65
Totale (121 beneficiari)	802	1 285	85	1 746	1 973	92	1 094	1 120	74				
Non allocato	143	227	15	159	175	8	397	383	26				25
Totale lordo bilaterale	945	1 512	100	1 904	2 148	100	1 473	1 502	100				100

Tabella B.5. APS bilaterale per impiego

A prezzi e tassi di cambio costanti al 2011

Italia	Esborsi lordi - media biennale						
	Media 2000-2004		Media 2005-09		Media 2010-11		2010-11 Percentuale totale DAC
	Milioni USD al 2011	Percentuale	Milioni USD al 2011	Percentuale	Milioni USD al 2011	Percentuale	
Servizi e infrastrutture sociali	281	21	410	18	302	21	39
Istruzione	80	6	74	3	80	6	8
di cui: istruzione di base	5	0	11	0	13	1	2
Salute	59	4	114	5	77	5	5
di cui: assistenza sanitaria di base	33	2	42	2	37	3	3
Popolazione e assistenza sanitaria in materia di procreazione	7	1	11	0	10	1	7
Approvvigionamento idrico e servizi igienici	30	2	87	4	41	3	5
Governo e società civile	30	2	82	4	58	4	13
di cui: conflitti, pace e sicurezza	-	-	12	1	7	1	2
Altri servizi e infrastrutture sociali	74	5	41	2	37	3	3
Servizi e infrastrutture economiche	37	3	183	8	47	3	16
Trasporto e stoccaggio	7	1	58	3	25	2	6
Comunicazioni	2	0	6	0	11	1	0
Energia	17	1	98	4	3	0	6
Servizi finanziari e bancari	6	0	16	1	6	0	2
Servizi commerciali e altri servizi	5	0	6	0	2	0	1
Settori produttivi	96	7	117	5	70	5	8
Agricoltura, silvicoltura e pesca	37	3	78	3	39	3	5
Industria, settore minerario e edilizio	55	4	36	2	27	2	1
Commercio e turismo	4	0	3	0	4	0	1
Multisetoriale	145	11	132	6	65	5	12
Prodotti di base e sostegno ai programmi	108	8	73	3	16	1	3
Azioni legate al debito	506	37	1 147	51	538	38	4
Aiuto umanitario	115	8	99	4	80	6	9
Costi amministrativi dei donatori	62	5	62	3	43	3	5
Rifugiati nei Paesi donatori	14	1	8	0	264	19	3
Totale APS bilaterale attribuibile	1 365	100	2 231	100	1 425	100	100
<i>Per riferimento:</i>							
APS totale bilaterale	1 566	42	2 287	45	1 502	38	74
di cui: non attribuito	201	5	56	5	78	2	1
Totale APS multilaterale	2 133	58	2 775	55	2 501	62	26
Total ODA	3 700	100	5 063	100	4 003	100	100

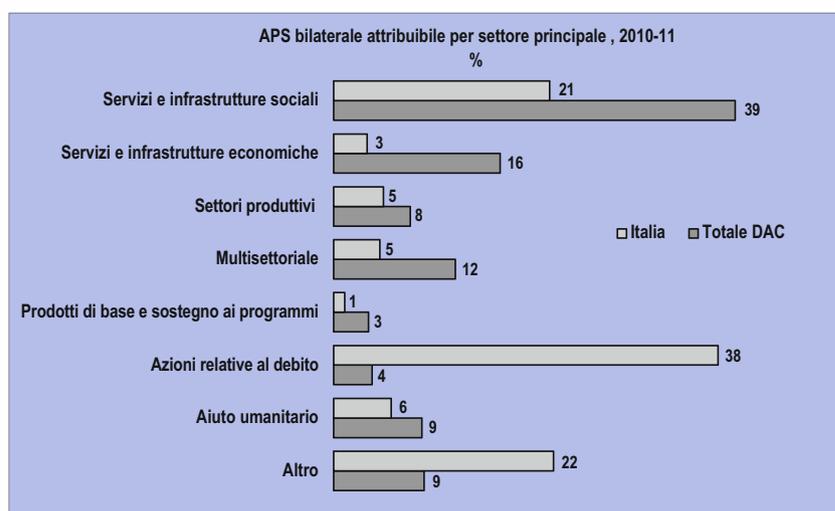
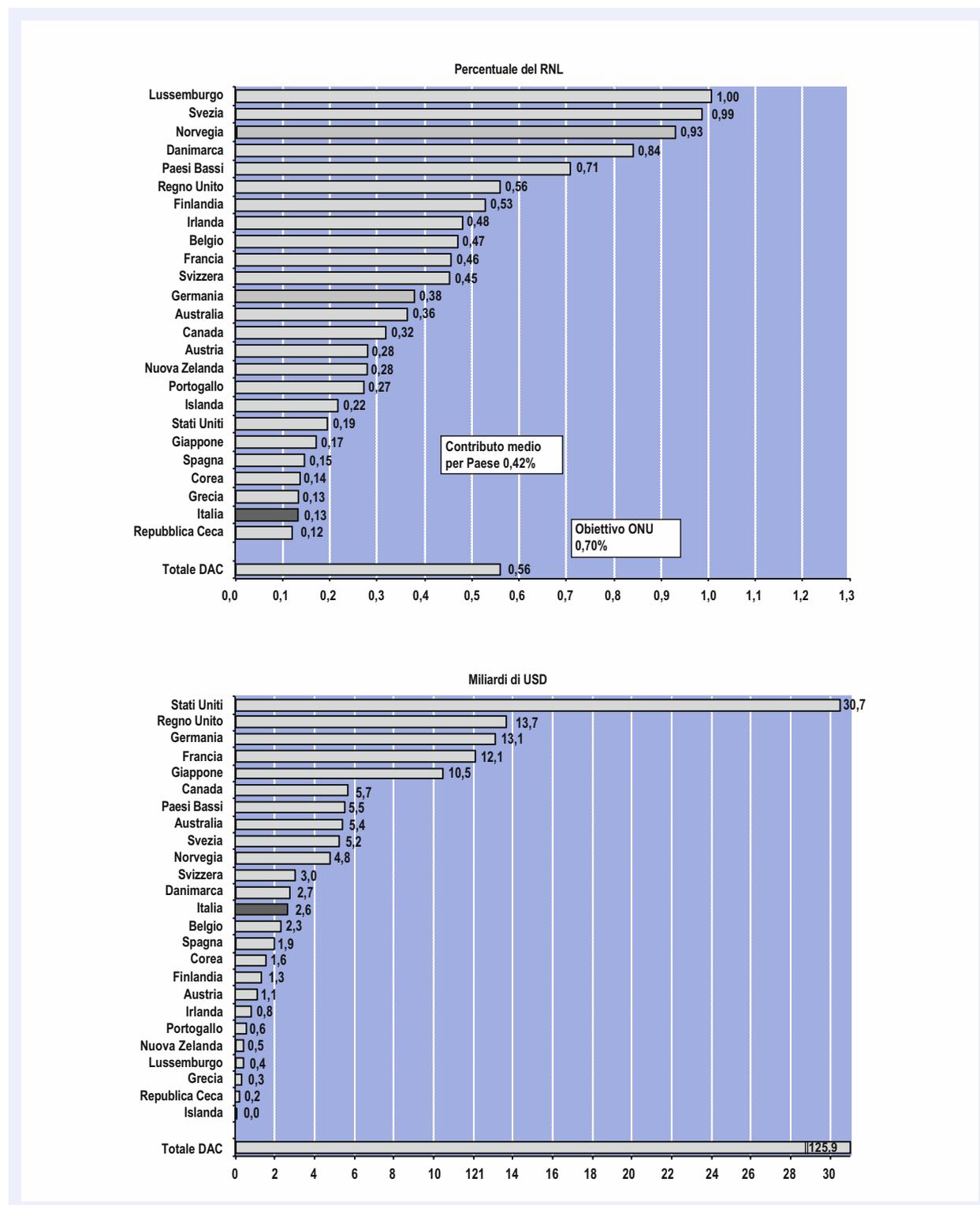


Tabella B.6. APS per Paese

	Aiuto pubblico allo sviluppo		Dal 2005-06 al 2010-11 Media del cambiamento percentuale annuo in termini reali	Componente a fondo perduto dell'APS (impegni) 2011 % (a)	Quota degli aiuti multilaterali 2011				APS ai Paesi meno sviluppati bilaterale e versato tramite agenzie multilaterali	
	2011 milioni di USD	% del RNL			% di APS (b)	(c)	% del RNL (b)	(c)	% di APS	% di RNL
Australia	4 924	0,34	7,7	99,8	13,1		0,04		27,9	0,09
Austria	1 111	0,27	-8,6	100,0	55,9	27,6	0,15	0,07	29,1	0,08
Belgio	2 807	0,54	4,3	99,9	38,0	19,4	0,20	0,10	39,6	0,21
Canada	5 459	0,32	2,1	100,0	24,7		0,08		35,6	0,11
Repubblica Ceca	250	0,12	3,8	100,0	69,3		0,09		30,2	0,04
Danimarca	2 931	0,85	1,6	100,0	26,8	17,5	0,23	0,15	38,0	0,32
Finlandia	1 406	0,53	5,7	100,0	40,3	25,1	0,21	0,13	34,1	0,18
Francia	12 997	0,46	1,2	85,1	34,6	16,0	0,16	0,07	29,5	0,14
Germania	14 093	0,39	2,9	90,9	38,0	18,8	0,15	0,07	27,8	0,11
Grecia	425	0,15	-1,3	100,0	63,8	3,4	0,09	0,01	21,1	0,03
Islanda	26	0,21	-0,4	100,0	21,6		0,05		45,4	0,10
Irlanda	914	0,51	0,7	100,0	33,9	17,2	0,17	0,09	53,9	0,28
Italia	4 326	0,20	-6,8	100,0	60,6	16,2	0,12	0,03	39,1	0,08
Giappone	10 831	0,18	-6,6	89,2	35,9		0,06		39,4	0,07
Corea	1 325	0,12	15,6	93,9	25,3		0,03		35,8	0,04
Lussemburgo	409	0,97	2,8	100,0	31,6	22,8	0,31	0,22	37,9	0,37
Paesi Bassi	6 344	0,75	0,7	100,0	31,6	20,8	0,24	0,16	23,9	0,18
Nuova Zelanda	424	0,28	2,0	100,0	22,3		0,06		28,9	0,08
Norvegia	4 756	0,96	3,3	100,0	25,1		0,24		32,1	0,31
Portogallo	708	0,31	8,3	86,5	32,6	7,1	0,10	0,02	50,9	0,16
Spagna	173	0,29	4,8	99,2	45,3	17,6	0,13	0,05	28,2	0,08
Svezia	5 603	1,02	2,8	100,0	35,0	28,3	0,36	0,29	35,2	0,36
Svizzera	3 051	0,45	2,3	100,0	22,2		0,10		26,5	0,12
Regno Unito	3 051	0,46	3,6	100,0	38,7	25,0	0,22	0,14	38,8	0,22
Stati Uniti	30 783	0,20	1,4	100,0	12,0		0,02		37,6	0,08
			1,1	95,8	29,7		0,09		34,2	0,11
Memo: Sforzo medio per Paese		0,48								

- a. Esclusa la riduzione del debito.
 b. Inclusive le istituzioni dell'Unione Europea
 c. Escluse le istituzioni dell'Unione Europea.
 .. Dati non disponibili.

Figura B.1 APS netto versato dai Paesi DAC nel 2012



Allegato C: Visita sul campo in Albania

Un team di esaminatori e il Segretariato dell'OCSE si sono recati in Albania nell'ottobre del 2013 nel quadro della Peer Review dell'Italia. Sono stati organizzati incontri con professionisti italiani della cooperazione allo sviluppo, funzionari dei Paesi partner, altri partner bilaterali e multilaterali, rappresentanti delle organizzazioni della società civile italiana e di quella dei Paesi partner, rappresentanti del settore privato, autorità locali e regionali e membri del Parlamento.

Contesto: lo sviluppo e programma di integrazione all'Unione Europea

L'Albania è un Paese della categoria *upper-middle income* (il PIL pro capite era di 4909 USD nel 2013) con un livello di disoccupazione moderatamente elevato (13%) che nel 2012 ha occupato il 70° posto nella classifica dell'indice di sviluppo umano (UNDP, 2013). Dal 1991 l'Albania ha vissuto un periodo di rapidi cambiamenti con una transizione da un regime centralizzato e autoritario a un sistema democratico con un'economia di mercato e un'elevata crescita del PIL (fino al 2011). Nonostante tali progressi, la percentuale di albanesi che vive in stato di estrema povertà è pari all'1,4% mentre il 7,4% sono a rischio povertà e le diseguaglianze di genere continuano a essere un problema (UNDP, 2013).

L'Albania segue allo stesso tempo un'agenda di sviluppo e di integrazione. Il Paese ha avviato il processo di adesione all'Unione Europea e ha firmato l'Accordo di associazione e stabilizzazione nel 2006. La volontà di adesione ha spinto all'adozione di numerose riforme e ha fatto emergere nella popolazione il desiderio di vedere il Paese svilupparsi rapidamente. L'Albania ha fatto numerosi progressi che le hanno permesso di raggiungere vari obiettivi in materia di criteri politici fissati dall'UE e di attuare numerose riforme strutturali in base alle principali priorità identificate dall'Unione Europea. Nell'ottobre del 2013 la Commissione Europea ha raccomandato che all'Albania venisse accordato lo status di Paese candidato all'UE, a condizione che venisse completata l'adozione di misure in settori considerati prioritari, come la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, i diritti umani e i diritti di proprietà, la pubblica amministrazione e le riforme giudiziarie. Nel dicembre 2013, tuttavia, il Consiglio dell'UE ha rimandato la decisione a giugno 2014. Nel 2013 l'Albania si è classificata al 116° posto dell'indice di percezione della corruzione di Transparency International (TI, 2013).

Riquadro C.1 Meccanismi di coordinamento dei Paesi donatori in Albania

Dal 2005 il Governo albanese ha avviato sempre maggiori iniziative in materia di coordinamento dell'assistenza esterna. Con il sostegno della Banca mondiale ha sviluppato un sistema di pianificazione integrata che ha dotato il Paese di un quadro politico per la pianificazione, di un sistema di monitoraggio e di un meccanismo che consente di allineare l'assistenza dei Paesi donatori alle politiche nazionali. Il Dipartimento per le Strategie di Sviluppo e di Coordinamento dei Donatori istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri albanese (DSDC) è responsabile delle attività di coordinamento e di monitoraggio della Strategia nazionale per lo

sviluppo e l'integrazione per il periodo 2007-2013 e del programma di bilancio di medio termine. La DSDC, inoltre, per portare a termine le numerose responsabilità in campo di pianificazione strategica, analisi politica, monitoraggio, valutazione e coordinamento dei donatori, ha anche avviato un progetto di creazione e sviluppo di un Sistema informativo per la gestione dell'assistenza esterna. La DSDC, che rappresenta le massime autorità albanesi, è l'interlocutore dei donatori. Dopo le elezioni del giugno 2013, il nuovo Governo ha nominato un Vice Primo ministro responsabile del coordinamento dei donatori.

È stato anche creato un Segretariato tecnico dei donatori per facilitare rapporti strutturati donatore-donatore e donatori-Governo. Il Segretariato coordina sino a 29 gruppi di lavoro settoriali e subsettoriali composti da rappresentanti del Governo e dei donatori, che copre le cinque principali tematiche previste dalla Strategia nazionale per lo sviluppo e l'integrazione. Per rivitalizzare il sistema, l'iniziativa «Fast Track» dell'Unione Europea sulla divisione del lavoro (lanciata nel 2010) ha definito un donatore principale per ogni settore prioritario, con un mandato triennale. Molti gruppi di lavoro, però, non sono ancora stati attivati. Sarebbe necessario dare più peso ai ministeri di linea in questo processo. A livello politico sono organizzate ogni anno tavole rotonde tra donatori e Governo nonché incontri trimestrali di alto livello e riunioni mensili per le questioni tecniche.

Fonte: interviste condotte in Albania nell'ottobre del 2013 e sito Internet del DSDC (DSDC, 2013).

Verso un approccio globale italiano allo sviluppo in Albania

Un approccio sistemico e integrato allo sviluppo italiano in Albania

A causa della prossimità geografica, dei legami storici e degli scambi economici, culturali e sociali l'Albania rappresenta un Paese prioritario per la cooperazione italiana allo sviluppo. L'impegno politico dell'Italia in Albania è un tassello della più vasta strategia adottata nei Balcani occidentali con lo scopo di sostenere la politica di allargamento dell'Unione Europea (Ambasciata d'Italia a Tirana, 2013). Tali azioni consentono anche all'Italia di avvicinarsi ai suoi obiettivi di politica estera che mirano a garantire la sicurezza nella regione e a gestire i flussi migratori (riquadro 1. 1), ai suoi obiettivi di sviluppo che mirano ad accelerare i progressi socio-economici dell'Albania nonché ai suoi obiettivi commerciali che mirano a facilitare la penetrazione delle aziende italiane in Albania e nella regione. Questi sforzi contribuiscono all'implementazione di un approccio sistemico e integrato (*whole-of-country approach*) da parte dell'Italia e allo stesso tempo aiutano l'Albania a portare avanti il suo progetto di adesione all'UE.

Vi è il margine di manovra per sviluppare politiche economiche che favoriscono lo sviluppo

Circa 500.000 albanesi vivono in Italia e l'italiano è una lingua molto diffusa in Albania. L'Italia è il primo partner commerciale dell'Albania dove si contano più di quattrocento aziende italiane registrate e una delle principali fonti di investimenti diretti dall'estero. Nel 2010, il 15% sul totale degli investimenti esteri in Albania era di origine italiana. Inoltre, il 31% delle importazioni albanesi provengono dall'Italia e il 51% delle esportazioni albanesi sono dirette in Italia. Gli investitori italiani forniscono un'elevata percentuale dei finanziamenti nel settore manifatturiero (tessile e calzature), nell'edilizia e nel settore energetico, importando spesso in Albania il know-how e la tecnologia italiana. Questi investimenti rientrano spesso nel quadro delle strategie di delocalizzazione e esternalizzazione delle aziende italiane, avvalendosi di fattori di produzione relativamente a buon mercato. Poiché la struttura produttiva italiana è caratterizzata da un'elevata frammentarietà, gli investitori italiani in Albania sono rappresentati soprattutto da PMI (tra quattro e cinquanta impiegati).

Grazie a questi solidi rapporti in materia di cooperazione economica, l'Italia è stata designata quale lead donor per il settore privato nel quadro dell'iniziativa dell'Unione Europea sulla divisione del lavoro lanciata nel 2010. La cooperazione italiana allo sviluppo destinata al settore privato albanese «si prefigge di fornire sostegno agli imprenditori albanesi per l'acquisizione di tecnologia innovativa di origine italiana e per il miglioramento degli standard produttivi con lo scopo di rafforzare la loro competitività sul mercato locale e internazionale» (Ambasciata d'Italia a Tirana, 2013). Vi è sufficiente margine di manovra affinché l'Italia favorisca la creazione di joint-ventures destinate a incrementare lo sviluppo del Paese e incoraggi il consolidamento dei legami commerciali con l'Albania e tra l'Albania e i suoi partner regionali. Nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020, IPA (II), l'Italia potrebbe cercare di combinare l'utilizzo di crediti agevolati e di finanziamenti comunitari per aiutare l'Albania a rafforzare le sue capacità commerciali, in modo da essere più competitiva in un'economia globalizzata.

Un approccio sistemico e integrato può consentire all'Italia di attuare politiche più coerenti

La strategia generale dell'Italia in Albania è delineata nell'Accordo generale per una partnership strategica concluso nel 2010 dai due Governi. In questo documento vengono indicate sette tematiche intorno alle quali sono articolate le relazioni italo-albanesi (soggette a possibili cambiamenti in caso di accordo tra le parti): processo di integrazione all'Unione Europea; cooperazione allo sviluppo; cooperazione con l'Onu, la Nato e la Banca mondiale; cooperazione in campo culturale, scientifico, giuridico ed economico; contrasto alla corruzione e al crimine organizzato; rapporti con le organizzazioni della società civile e con le autorità locali.

Nel quadro dell'approccio sistemico e integrato allo sviluppo italiano in Albania, l'Ambasciata d'Italia di Tirana è responsabile del coordinamento delle attività realizzate dalle varie istituzioni italiane rappresentate in Albania. Un programma per l'assistenza tecnica alle varie istituzioni consente a ministeri, regioni, ONG e autorità locali di collaborare per scambiarsi informazioni e creare sinergie. Il ruolo di coordinamento dell'Ambasciatore è considerato indispensabile da tutte le parti

in causa. In media, l'Ambasciatore consulta due volte al mese i rappresentanti delle istituzioni e delle autorità locali italiane rappresentate in Albania e organizza riunioni periodiche con rappresentanti del settore privato e della società civile, in funzione delle necessità. Orientare le scelte dei vari attori del sistema italiano non è certo cosa facile, ma l'Italia potrebbe fare di più per sensibilizzare gli attori italiani alla coerenza delle politiche per lo sviluppo. A tale scopo le autorità italiane potrebbero delineare un approccio in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo in Albania, basandosi sulle buone pratiche per quanto riguarda le questioni migratorie, che coinvolgono varie amministrazioni dei due Paesi (riquadro C. 2).

Riquadro C.2 Migrazione: un esempio per l'approccio sistemico e integrato allo sviluppo

In Albania il «sistema Paese» è rappresentato da ONG, organizzazioni cattoliche, autorità regionali e comunali nonché dal settore privato. Per quanto riguarda le questioni migratorie, si organizzano riunioni mensili del gruppo di coordinamento che comprende l'Ambasciata d'Italia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero del Welfare e della Gioventù albanese, e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

Si tratta di un'opportunità eccezionale che consente all'Ambasciatore italiano di sensibilizzare maggiormente le istituzioni sull'importanza del rapporto esistente tra le migrazioni e lo sviluppo e di incoraggiare gli attori summenzionati ad esplorare nuove strade, favorendo ad esempio la formazione di imprenditori transnazionali, l'assegnazione di aiuti finanziari ai rimpatriati, un sistema per correlare la formazione professionale a progetti di rimpatrio e al rafforzamento delle capacità dell'Albania, e l'introduzione di misure idonee a fornire sostegno agli studenti albanesi in Italia al momento del rimpatrio. Le iniziative di «vicinato e partenariato» («*neighborhood partnerships*») tra la regione di origine e quella di destinazione dei migranti si sono rivelate promettenti al fine di promuovere lo sviluppo spontaneo di circuiti migratori e di forme di pendolarismo migratorio (*migratory «commuting»*) (Chaloff, 2008). Le autorità italiane potrebbero fornire maggiori sforzi in questa direzione e incoraggiare le istituzioni pubbliche e il settore privato a finanziare percorsi formativi destinati ai rimpatriati che cercano lavoro in Albania.

Nell'ambito del piano d'azione albanese sulle rimesse, l'OIM, le ONG italiane, Banca Etica e il CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale) hanno creato una banca dati per aiutare i migranti a confrontare il prezzo dei servizi per i trasferimenti di denaro e per incoraggiare i fornitori di servizi a migliorare la qualità dei prodotti finanziari offerti ai migranti. In parallelo, il Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali ha lanciato un programma per fornire sostegno alla creazione di 26 uffici competenti in materia di migrazione per gli albanesi che vogliono lasciare il Paese e di servizi destinati a fornire informazioni ai potenziali migranti. Il programma finanzia inoltre corsi di formazione professionale e fornisce servizi destinati al collocamento dei migranti sul mercato del lavoro italiano per favorire l'entrata di forza lavoro qualificata in Italia.

Politiche, strategie e allocazione degli aiuti italiani

La cooperazione italiana allo sviluppo si adatta alle nuove circostanze e opportunità

L'Italia è un partner rispettato in Albania e gli albanesi apprezzano le azioni italiane in tema di cooperazione allo sviluppo. L'Italia ha saputo adattare le sue azioni per seguire l'emergere di nuovi bisogni da parte dell'Albania, dalle emergenze degli anni Novanta al sostegno fornito in seguito per la modernizzazione delle infrastrutture pubbliche, per il rafforzamento istituzionale, per il processo di democratizzazione e per lo sviluppo socio-economico. L'Italia appoggia attivamente il processo di adesione dell'Albania all'Unione Europea.

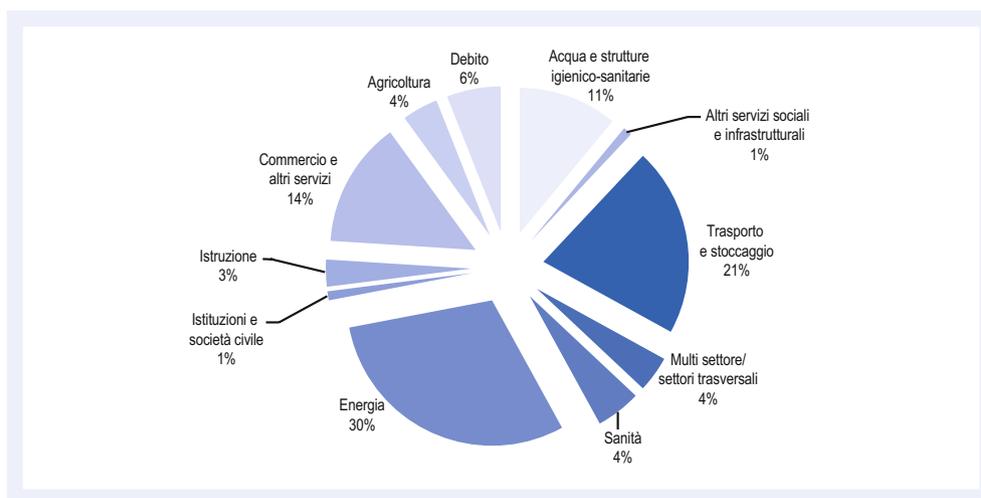
Nel 2008 l'Italia e l'Albania hanno siglato un Accordo quadro di cooperazione allo sviluppo italo-albanese e, nell'aprile 2010, un Protocollo di cooperazione allo sviluppo italo-albanese 2010-2012. Il Protocollo non prevede un approccio basato sull'orientamento ai risultati e non copre tutti gli interventi ufficiali, rendendo così difficile il rafforzamento della coerenza del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo. In occasione della prossima Strategia Nazionale albanese per lo Sviluppo e l'Integrazione (NSDI) e della seconda fase dello strumento per l'assistenza preadesione - IPA (II) l'Italia potrà esaminare in che modo pianificare la futura cooperazione con un approccio più inclusivo e mirato. Il quadro orientato ai risultati che sarà introdotto nella nuova NSDI albanese rappresenta un'altra opportunità affinché l'Italia rafforzi il suo orientamento ai risultati, concentrandosi di più sugli esiti delle sue azioni.

L'Italia rispetta l'allineamento delle strategie ma il programma è eccessivamente frammentato

Le attuali dotazioni italiane per i progetti in essere in Albania e per quelli futuri ammontano a 305 milioni di EUR, di cui 255 milioni di EUR per i crediti d'aiuto (compresi i fondi non erogati dei precedenti programmi), 30 milioni di EUR per interventi a dono e 20 milioni di EUR per l'iniziativa di conversione del debito (debt for development). I contributi multi-bilaterali versati dall'Italia finanziano soprattutto progetti pilota destinati a rafforzare le capacità istituzionali degli enti locali, progetti legati alla protezione ambientale e alla sicurezza alimentare.

I settori e i progetti selezionati dall'Italia per l'implementazione delle azioni in materia di cooperazione allo sviluppo seguono le priorità indicate nella Strategia Nazionale albanese per lo Sviluppo e l'Integrazione 2007-2013. Gli accordi bilaterali per ogni progetto comprendono misure per l'introduzione di meccanismi periodici di follow-up destinati a far rispettare l'allineamento delle strategie tra Paesi partner e a rispondere ai bisogni di emergenza. Il programma italiano in Albania, tuttavia, è caratterizzato da un'elevata frammentazione tra 11 settori (figura C.1) e un gran numero di progetti (42), con un livello elevato di costi amministrativi. Nonostante quanto delineato dal codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti, nel documento STREAM 2013-15 si indica che l'Italia continuerà a effettuare investimenti in molti settori in seguito agli impegni presi nei precedenti programmi-Paese¹. L'efficacia delle azioni italiane sarebbe maggiore se si introducesse un aumento graduale della dimensione degli interventi, ma va sottolineato che l'Italia non ha delineato una chiara strategia di disimpegno per i settori non prioritari.

Figura C.1 Ripartizione stanziamenti in Albania 2013 per settore



Fonte: Italian development co-operation in Albania: financial overview (aggiornato al 15 ottobre 2013)

È necessario fornire sostegno e guida per favorire il *mainstreaming* dell'uguaglianza di genere e dell'ambiente nella cooperazione allo sviluppo

L'Italia conduce un certo numero di attività legate all'uguaglianza di genere e all'ambiente a livello di progetti, *in primis* attraverso le ONG italiane e la cooperazione decentrata. Non sono stati indicati punti focali o fondi specifici per favorire il *mainstreaming* di queste tematiche. Il programma di conversione del debito comprende tre realizzazioni legate all'uguaglianza di genere e all'*empowerment* delle donne e il programma a sostegno delle PMI favorisce anch'esso gli investimenti in processi di produzione rispettosi dell'ambiente. Il programma agricolo, inoltre, promuove in maniera specifica le misure di adattamento al cambiamento climatico. La DGCS ha sviluppato una strategia specifica per ognuna di queste tematiche trasversali (capitolo 2), ma esse non sono menzionate nel documento STREAM attuale: di queste strategie si dovrebbe però occupare il programma-Paese 2014-2016. Le questioni ambientali e di genere fanno parte della Strategia nazionale per lo sviluppo e l'integrazione e della Strategia trasversale sull'inclusione sociale promosse dall'Albania.

È necessario fornire assistenza al personale, e anche ai project manager, per favorire il *mainstreaming* dell'uguaglianza di genere e dell'ambiente nella programmazione generale e nel ciclo di progetto. Essi necessitano anche di procedure e strumenti idonei (un piano d'azione sull'uguaglianza di genere, meccanismi che favoriscano l'*accountability* per le attività di reporting sui risultati) e di percorsi formativi per la loro attuazione.

Organizzazione e gestione

Sarebbe necessario delegare maggiori responsabilità all'ufficio di cooperazione

L'ufficio di cooperazione di Tirana ricade sotto la responsabilità dell'Ambasciatore italiano e fa parte dell'Unità tecnica centrale della DGCS. Al direttore dell'ufficio di cooperazione sono affidate funzioni di programmazione, gestione, coordinamento, monitoraggio e funzioni consultive, soprattutto per quanto riguarda i partner nazionali, gli attori italiani e altri donatori. L'Ambasciatore è responsabile del monitoraggio dell'impatto globale delle azioni italiane in Albania e deve altresì assicurarsi che ogni progetto del programma di cooperazione allo sviluppo abbia raggiunto i suoi obiettivi. L'Ambasciatore è anche responsabile della gestione finanziaria e amministrativa dei fondi di sviluppo e l'Ambasciatore approva i contratti per l'assunzione del personale, gli acquisti e altri pagamenti legati alla cooperazione italiana allo sviluppo. Se si concedesse un margine di manovra maggiore in campo finanziario all'ufficio di cooperazione (per esempio per i progetti delle ONG, definendo un massimale disponibile), sarebbe possibile semplificare e accorciare le procedure di approvazione e attribuire una certa autonomia finanziaria all'ufficio di cooperazione.

Sembra che esista un buon livello di comunicazione tra il personale dell'Ambasciata e l'ufficio di cooperazione ma sarebbe necessario introdurre scambi più strutturati tra loro e con la sede centrale, in particolar modo per quanto riguarda la condivisione di esperienze e l'apprendimento istituzionale.

Le risorse umane rappresentano un problema

L'Italia non dispone di una massa critica di professionisti dello sviluppo in Albania. I tagli al bilancio imposti a tutta la pubblica amministrazione hanno avuto gravi conseguenze sulla cooperazione allo sviluppo: fino al 2013 il personale dell'ufficio di cooperazione è diminuito, e ciò ha influenzato negativamente il ritmo e l'attuazione degli interventi di sviluppo. Al momento nell'ufficio sono presenti un direttore (proveniente dall'unità tecnica centrale), un fellow UNDESA, sette membri del personale amministrativo locale e quattro consulenti tecnici italiani con contratti a termine che vengono rinnovati di anno in anno in funzione delle risorse disponibili: ciò induce costi amministrativi superflui e tende ad influenzare negativamente il morale del personale. In seguito agli aumenti del bilancio generale introdotti nel 2013, la situazione ha cominciato a migliorare, con conseguenze positive sulla qualità del programma. Se le condizioni giuridiche lo permettono, l'Italia dovrebbe assumere personale qualificato albanese, in funzione delle necessità. Ciò apporterebbe numerosi vantaggi, consentendo tra l'altro di facilitare i rapporti con le comunità locali, di assumere personale con una buona conoscenza del contesto locale e di facilitare l'autoapprendimento e la creazione di una memoria istituzionale.

Partnership, risultati e accountability

Utilizzare maggiormente approcci basati sul sistema Paese e sui meccanismi di finanziamento congiunti

Le attività italiane nel campo della cooperazione allo sviluppo finanziate a dono sono realizzate nell'ambito di un approccio per progetto e si tratta di interventi realizzati da ONG italiane, consulenti, regioni ed enti locali, nonché da università e centri per la formazione professionale. Per quanto riguarda i crediti d'aiuto, l'aiuto italiano è assicurato soprattutto attraverso ministeri di linea, con unità di sostegno tecnico in alcuni casi. Nel caso delle iniziative relative alla conversione del debito, per realizzare il programma si utilizzano appieno tutti i mezzi messi a disposizione dai sistemi-Paese². Un Comitato direttivo congiunto gestisce i fondi e un'unità di supporto tecnica effettua la selezione delle proposte per i progetti individuali nel settore sociale e fornisce assistenza alle autorità albanesi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti. Sebbene siano lunghe, tali procedure contribuiscono a minimizzare i rischi di corruzione e accrescono la trasparenza.

L'Italia ha affermato la propria volontà di introdurre approcci settoriali e per programma, utilizzando finanziamenti congiunti (*basket funding*) e altri tipi di analisi e accordi congiunti (compresa la cooperazione delegata) quando possibile. Ciò consentirebbe all'Italia di armonizzare meglio le sue attività con gli altri donatori. Allo stesso tempo l'Italia dovrebbe rafforzare il suo approccio della gestione dei rischi che fino ad oggi è compreso nel meccanismo di governance creato per ogni progetto.

L'Italia è molto attiva nei meccanismi di coordinamento dei donatori e ha acconsentito ad assumere un ruolo guida nel settore privato. Al team di esperti recatisi in Albania è stato riferito che l'esperienza italiana ha permesso di ottenere risultati positivi in questo campo.

La prevedibilità e la flessibilità degli aiuti rimangono una questione aperta

Secondo il rapporto dell'OCSE, i risultati non sono molto positivi in materia di prevedibilità degli aiuti italiani in Albania. Solo il 32% degli esborsi di aiuti italiani è avvenuto in tempo ed è stato registrato dal governo albanese nel 2010. Nel periodo preso in esame dal rapporto, la situazione finanziaria italiana non ha favorito impegni finanziari di medio termine. Va notato, però, che lo stesso sistema di bilancio italiano non favorisce la prevedibilità e la flessibilità degli aiuti. La possibilità di riallocare fondi ad altri settori consentirebbe all'Italia di avere una migliore reattività rispetto ai bisogni albanesi e di allinearsi ad essi.

Prestiti agevolati vincolati

Una quota che va dal 40 al 70% dei crediti italiani concessi in Albania è vincolata a beni e servizi italiani. Al team responsabile della Peer Review è stato riferito che l'approccio strategico italiano ha contribuito *in primis* ad accrescere le competenze delle PMI e del settore agricolo, ma l'impatto delle politiche italiane legate a aiuti legati sullo sviluppo dell'Albania dovrebbe essere oggetto di ulteriore monitoraggio. Nel Programma Paese 2014-2016 l'Italia prevede di slegare i crediti d'aiuto, secondo quanto raccomandato dalle regole dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico.

Approccio positivo per quanto riguarda il lavoro con gli attori locali

L'Italia promuove l'*ownership* a livello dell'amministrazione centrale e subnazionale favorendo il rafforzamento delle capacità grazie al gemellaggio, alle borse di studio e alla formazione. Nel fornire sostegno allo sviluppo locale, l'Italia si serve del programma bilaterale (l'iniziativa di conversione del debito basata sull'inclusione sociale a livello locale) e del canale multilaterale, che fornisce sostegno al programma ART gestito dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) e coinvolge le autorità regionali, comunali e locali con la finalità di promuovere lo sviluppo sostenibile. L'Italia rafforza altresì le capacità della società civile albanese, basandosi su rapporti intensi e duraturi con attori italiani della cooperazione allo sviluppo.

Porre maggiore attenzione ai risultati e all'autoapprendimento

Il Paese non utilizza un approccio sistematico in materia di gestione basata sui risultati. Anche se i sistemi di monitoraggio e valutazione sembrano essere efficienti a livello dei progetti, la correlazione con il quadro-Paese generale non è chiaramente definita.

L'Italia ha creato una banca dati per raccogliere informazioni sulle sue attività di cooperazione allo sviluppo in Albania. Sulla scia di tale iniziativa, l'Italia potrebbe fare di più per quanto riguarda la gestione delle competenze introducendo un sistema di documentazione delle buone e cattive pratiche e basandosi sull'autoapprendimento per migliorare la qualità della cooperazione allo sviluppo. In tale contesto, potrebbe giovare dell'ausilio di altre parti interessate (donatori, istituti di ricerca e università).

Note

1. Oltre ai tre settori prioritari, vanno ricordati i seguenti settori: trasporti, energia, settore idrico, ambiente, gestione delle risorse naturali, governance a livello locale, parità di genere, disabilità, tutela dei bambini.
2. Nell'indagine di monitoraggio dell'OCSE del 2010, all'Albania è stato assegnato il voto «C» per quanto riguarda l'affidabilità dei suoi sistemi di gestione delle finanze pubbliche e degli appalti. Sono state adottate azioni destinate a favorire la digitalizzazione del sistema finanziario pubblico e a sensibilizzare i donatori per quanto riguarda i sistemi di gestione delle finanze pubbliche e degli appalti. In Albania è obbligatorio utilizzare un sistema di appalti elettronico per la totalità degli appalti pubblici superiori a 3000 EUR. L'Albania ha ancora molti sforzi da compiere in materia di pianificazione del bilancio anche se la situazione sta migliorando.

Bibliografia

Ambasciata d'Italia a Tirana (2013), *Towards a Comprehensive Development Effort*, Ambasciata d'Italia, Tirana, Albania.

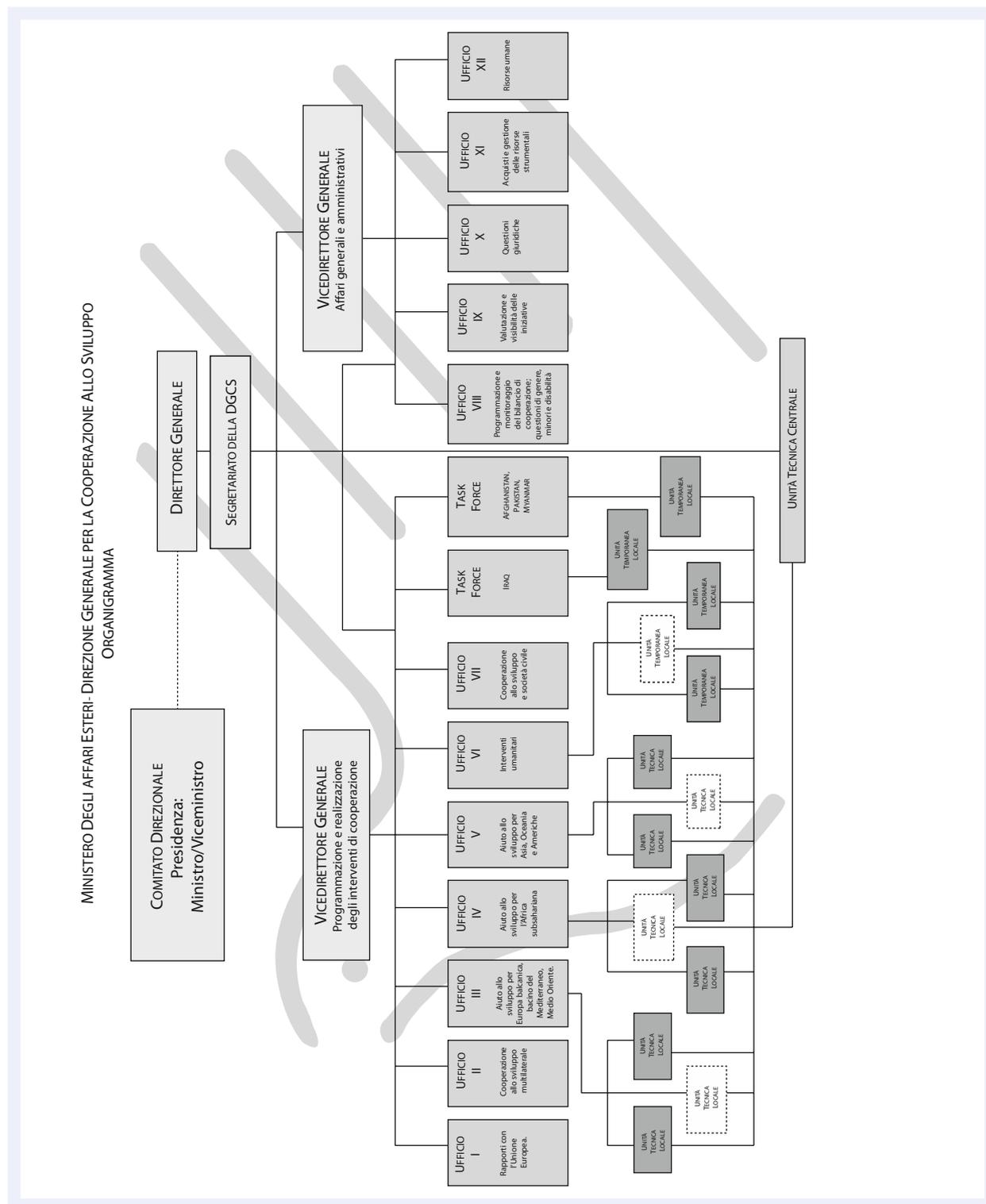
Chaloff, J. (2008), «A Survey of innovative and development-friendly practices in Albania and Italy», CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) (2008), *Albania and Italy Migration policies and their development relevance*, dicembre 2008, Roma.

UNDP (United Nations Development Programme) (2013), *Human Development Index*, UNDP, New York. Nell'indice 2012 l'Albania era classificata al 41° posto su 142 Paesi.

Transparency International (2013), *Corruption Perception Index 2012*.

Allegato D: Strutture istituzionali e organizzative

Figura D.1 Organigramma della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo



Rapporto Peer Review dell'OCSE-DAC sulla cooperazione allo sviluppo dell'Italia

Il Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'OCSE svolge un esame periodico degli sforzi compiuti a favore della Cooperazione allo Sviluppo dai singoli Paesi membri DAC. Le politiche e i programmi di ciascun membro sono esaminati con spirito critico in media ogni cinque anni. I rapporti della Peer Review OCSE-DAC valutano i risultati di un determinato membro del Comitato, vertono non solo sull'esame dell'agenzia di cooperazione allo sviluppo, ma anche sull'azione pubblica e sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo del Paese. I rapporti Peer Review OCSE-DAC adottano una prospettiva integrata e onnicomprensiva delle attività di cooperazione allo sviluppo e di assistenza umanitaria del Paese membro.

Contenuti

Aiuti italiani – Panoramica

Il contesto della Peer Review Italia

DAC – Risultati principali e raccomandazioni

Capitolo 1. Italia: Verso uno sforzo di sviluppo globale

Capitolo 2. Italia: Visione e politiche della Cooperazione allo Sviluppo

Capitolo 3. Italia: Stanziamenti per l'assistenza allo sviluppo ufficiale

Capitolo 4. Gestione della cooperazione italiana allo sviluppo

Capitolo 5. Attuazione e partnership delle azioni per la cooperazione allo sviluppo

Capitolo 6. Risultati e accountability della cooperazione italiana allo sviluppo

Capitolo 7. L'assistenza umanitaria italiana

Allegato A. Progressi compiuti e recepimento delle raccomandazioni della Peer review del DAC dal 2009

Allegato B. Statistiche dell'OCSE sull'aiuto pubblico allo sviluppo

Allegato C. Visita sul campo in Albania

Allegato D. Strutture istituzionali e organizzative

