

**Peer Review dell'OCSE sulla cooperazione
allo sviluppo**



ITALIA
2019



Peer Review del l'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo: Italia 2019

Il presente studio è pubblicato sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le conclusioni raggiunte nel presente rapporto non corrispondono necessariamente a quelle dei governi dei Paesi membri dell'OCSE.

Il presente documento, così come tutti i dati e tutte le mappe geografiche che esso comprende, non pregiudica lo status o la sovranità su ogni territorio, con riferimento alla delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e alla denominazione di ogni territorio, città o area.

I dati statistici concernenti Israele sono forniti dalle autorità israeliane competenti e sotto la responsabilità delle stesse. L'uso di tali dati dall'OCSE è senza pregiudizio per lo statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e delle colonie di popolazione israeliane in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

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

OECD (2020), *Peer Review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo: Italia 2019*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/e752c41e-it>.

ISBN 978-92-64-68310-5 (Stampa)

ISBN 978-92-64-82769-1 (PDF)

Titolo originale:

OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019

La traduzione in italiano è stata curata dalla Sezione linguistica italiana presso l'OCSE.

La rilettura è stata curata dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali, Parigi

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

© OECD 2020

L'utilizzazione della presente opera, sia digitale che stampata, è disciplinata dai termini e dalle condizioni consultabili online al seguente indirizzo : <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

L'esercizio della Peer Review

Il Comitato di 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 ogni Paese membro sono esaminati con spirito critico circa ogni cinque o sei anni. Cinque Paesi membri sono esaminati annualmente. La Direzione per la Cooperazione allo Sviluppo dell'OCSE fornisce un sostegno analitico, elabora e cura, in stretta concertazione con il Comitato, la metodologia e il quadro analitico (Guida di Riferimento) nel cui ambito sono realizzate le *Peer Review*.

Gli obiettivi della *Peer Review* del 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* del 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 che 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 preparata da un team di 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 i funzionari 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 sui cui vertono gli sforzi di cooperazione allo sviluppo del Paese membro in questione. Le visite sul campo permettono 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 prepara quindi una bozza del rapporto 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 Comitato di concerto con gli esaminatori.

La presente *Peer Review* comprende i risultati principali e le raccomandazioni del Comitato di Aiuto allo Sviluppo e il rapporto analitico del Segretariato. È stata redatta in data 14 ottobre 2019, con esaminatori provenienti dalla Nuova Zelanda (Ginny Chapman e Liz Paton) e dalla Spagna (Javier Jiménez de Gregorio e Patricia Santa Olalla Peralta) per la *Peer Review* dell'Italia. Il team del Segretariato era costituito da Emily Bosch, Santhosh Persaud e Cyprien Fabre. Mari Laikre e Autumn Lynch hanno fornito assistenza logistica alla *Peer Review* e impaginato e prodotto il rapporto. Il rapporto è stato redatto sotto la supervisione di Rahul Malhotra. La *Peer Review* esamina, tra l'altro, come l'Italia ha mantenuto il suo impegno per la cooperazione allo sviluppo durante le crisi economiche e migratorie e suggerisce che, con il miglioramento della situazione, l'Italia potrebbe elaborare una nuova visione e creare un approccio mirato alla cooperazione allo sviluppo, comune all'intera amministrazione (*whole-of-government*), predisponendo le strutture e i sistemi necessari a concretizzare tale visione.

Indice

L'esercizio della Peer Review	3
Abbreviazioni e Acronimi	8
Nota di sintesi	10
Principali conclusioni e raccomandazioni del DAC	15
Rapporto del Segretariato	23
Il contesto della Peer Review dell'Italia	24
Situazione politica ed economica	25
Il sistema di cooperazione allo sviluppo	25
Riferimenti bibliografici	26
1. L'impegno globale dell'Italia per uno sviluppo sostenibile	27
Azioni per promuovere uno sviluppo sostenibile globale	28
Coerenza delle politiche per lo sviluppo	30
Sensibilizzazione alle tematiche globali	32
Riferimenti bibliografici	34
Note	38
2. Il quadro e la visione politica dell'Italia	41
Quadro delle politiche di sviluppo	42
Principi e linee guida	43
Basi per il processo decisionale	45
Riferimenti bibliografici	47
Note	48
3. Finanziamenti dell'Italia per lo sviluppo	51
Volume complessivo dell'APS	52
APS: stanziamenti bilaterali	54
APS: stanziamenti multilaterali	55
Finanziamenti per lo sviluppo oltre l'APS	57
Riferimenti bibliografici	59
Note	60

4. Strutture e sistemi di gestione dell'Italia	63
Autorità, mandati e coordinamento	64
Sistemi di gestione	66
Capacità dell'intero sistema cooperazione	68
Riferimenti bibliografici	70
Note	70
5. Le modalità di attuazione e i partenariati dell'Italia	73
Partenariati	74
Impegno a livello Paese	77
Riferimenti bibliografici	79
Note	80
6. Risultati, valutazione e apprendimento dell'Italia	83
Gestione basata sui risultati dello sviluppo	84
Sistema di valutazione	86
Processi istituzionali di apprendimento	88
Riferimenti bibliografici	89
Note	90
7. L'assistenza umanitaria italiana	91
Quadro strategico	92
Formulazione efficace dei programmi	94
Efficacia dell'attuazione, dei partenariati e degli strumenti nell'ambito dell'azione umanitaria	95
Un'organizzazione che raggiunge i suoi obiettivi	97
Risultati, apprendimento e accountability	98
Bibliografia	99
Note	100
Allegato A. Progressi compiuti a partire dalle raccomandazioni della Peer Review del DAC 2014	101
Gli sforzi globali per uno sviluppo sostenibile	101
Il quadro e la visione politica	101
I finanziamenti per lo sviluppo	101
Struttura e sistemi	102
Le modalità di attuazione e i partenariati	102
I risultati, la valutazione e l'apprendimento	102
L'assistenza umanitaria	102
Allegato B. Tabelle standard dell'OCSE-DAC	105
Allegato C. Visita sul campo in Senegal	113
Sviluppo in Senegal	114
Verso un approccio globale italiano allo sviluppo in Senegal	115
Politiche, strategie e stanziamenti di aiuti allo sviluppo dell'Italia	115
Organizzazione e gestione	117
Partenariati, risultati e <i>accountability</i>	118

Bibliografia	119
Note	120
Allegato D. Strutture organizzative	123
Tabelle	
Tabella 2.1. L'Italia non dispone di linee guida per molte delle sue priorità	44
Tabella 2.2. L'Italia dispone solo di un numero limitato di strategie nazionali/regionali	46
Tabella 3.1. Nella maggior parte delle organizzazioni prioritarie, l'Italia è un donatore importante o anche fondamentale	57
Tabella 4.1. Valutazione dei sistemi di cooperazione allo sviluppo dell'Italia	67
Tabella 5.1. I risultati dell'Italia nel Global Monitoring Round del 2018	78
Tabella 5.2. Il sistema di punteggio dell'efficacia degli aiuti in Italia	79
Allegato 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 donatore del DAC	110
Tabella B.7. APS ai Paesi meno sviluppati	111
Tabella C.1. Personale dell'AICS di Dakar	118
Figure	
Figura 1. Panorama degli aiuti dell'Italia	13
Figura 3.1. L'APS dell'Italia è aumentato ogni anno dal 2017	53
Figura 3.2. L'aiuto programmabile non corrisponde alle priorità nazionali dell'Italia	54
Figura 3.3. L'Italia fornisce molte risorse fondamentali al sistema multilaterale	56
Figura 7.1. Il bilancio dell'assistenza umanitaria dell'Italia ha registrato un netto aumento	93
Figura 7.2. Al bilancio degli aiuti umanitari dell'Italia si aggiungono risorse supplementari previste dal Decreto Missioni Internazionali	94
Figura 7.3. Crescente importanza del canale multilaterale per gli aiuti umanitari dell'Italia	96
Allegato figure	
Figura A.1. Attuazione delle raccomandazioni della <i>Peer Review</i> 2014 da parte dell'Italia	103
Figura B.1. APS netto versato dai Paesi DAC nel 2018	112
Figura C.1. Panoramica degli aiuti versati al Senegal	114
Figura D.1. Il sistema italiano della cooperazione allo sviluppo	123
Figura D.2. Struttura organizzativa della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	124
Figura D.3. Struttura organizzativa dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo(AICS)	125
Riquadri	
Riquadro 1.1. Azioni dell'Italia per la protezione del patrimonio culturale nel corso di conflitti armati	29
Riquadro 1.2. Mettere i migranti in Italia in condizione di contribuire allo sviluppo	33
Riquadro 1.6. Riquadro 5.1. L'indicatore dell'efficacia degli aiuti in Italia	79

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecd-direct/>

This book has ...

StatLinks 

A service that delivers Excel[®] files from the printed page!

Look for the StatLinks  at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel[®] spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the <https://doi.org> prefix, or click on the link from the eBook edition.

Abbreviazioni e Acronimi

AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.
CICS	Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo
CNCS	Consiglio Nazionale per la Cooperazione e lo Sviluppo
CPA	Country Programmable Aid
CRS	Creditor Reporting System
OSC	Organizzazione della società civile
DAC	Comitato di Aiuto allo Sviluppo
DFI	Development Finance Institution
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DGIT	Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche migratorie
UE	Unione europea
IATI	International Aid Transparency Initiative
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM	International Organization for Migration
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation, and Development
MDB	Multilateral Development Bank
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MPMI	Micro, piccole e medie imprese
MTTM	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
ONG	Organizzazioni non governative
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PPPD	Programming and Policy Planning Document
OSS	Obiettivi di Sviluppo Sostenibile
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
UNHCR	Ufficio dell'alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
PAM	Programma alimentare mondiale

PAM Programma alimentare mondiale

Segni utilizzati:

EUR Euro

USD Dollari statunitensi

() Stima totale o parziale del Segretariato

(Nil) Nullo

0.0 Valore trascurabile

.. Non disponibile

... Non disponibile separatamente, ma incluso nel totale

n.a. non applicabile

p Provvisorio

Le lievi differenze nei totali sono dovute all'arrotondamento.

Tasso di cambio medio annuo: 1 USD = EUR

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0.7192	0.7780	0.7532	0.7537	0.9015	0.9043	0.8871	0.8473

Nota di sintesi

L'Italia è membro del DAC dal 1961 e l'ultimo esame della politica di aiuto allo sviluppo dell'Italia è stato pubblicato nel 2014. Il presente rapporto esamina i progressi compiuti dal 2014 a oggi, evidenziandone i successi e le sfide più recenti e fornendo raccomandazioni chiave per l'azione futura. Delle raccomandazioni formulate nel 2014, l'Italia ha attuato in parte il 65% e pienamente il 15%.

Il rapporto – che comprende i principali risultati e le più importanti raccomandazioni del DAC e l'analisi del Segretariato – è stato elaborato con il contributo di esaminatori provenienti dalla Nuova Zelanda e dalla Spagna, in occasione della riunione del 14 ottobre 2019 per la *Peer Review* dell'Italia al DAC. A marzo 2019, il team di esaminatori ha consultato le istituzioni e i principali partner presso la sede centrale di Roma e negli uffici locali a Dakar, in Senegal.

L'Italia sostiene attivamente lo sviluppo sostenibile globale, particolarmente laddove collega l'impegno internazionale con l'esperienza maturata nel Paese, per esempio in materia di patrimonio culturale e agricoltura. L'Italia, tuttavia, potrebbe fare di più in altri campi. Sebbene siano stati introdotti meccanismi a tale scopo, l'Italia non identifica, non analizza e non procede sistematicamente al monitoraggio degli impatti transfrontalieri e di lungo termine delle politiche nazionali, anche per quanto riguarda gli eventuali effetti negativi sui Paesi in via di sviluppo. Le performance dell'Italia sulle questioni transfrontaliere come il cambiamento climatico, l'ambiente, la sicurezza, la finanza e il commercio sono complessivamente buone, ma la sua politica migratoria non è sempre coerente. Nel campo della sensibilizzazione allo sviluppo, l'Italia ha dato prova di buone pratiche nel coinvolgimento di più attori e nel mobilitare la diaspora dei migranti. Le iniziative del Governo a favore dell'attuazione di una strategia per la sensibilizzazione al concetto di cittadinanza planetaria consentiranno di coinvolgere tutti i cittadini e di accrescerne la consapevolezza.

La nuova legge italiana sulla cooperazione pone solide basi per un sistema di cooperazione allo sviluppo di qualità fondato su principi. Il Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo e gli orientamenti di *policy* sono in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e aiutano a concentrare l'attenzione su popolazioni che rischiano di trovarsi in una posizione di vulnerabilità. Tuttavia, l'approvazione annuale del documento di programmazione rende difficoltosa la pianificazione a medio termine. L'Italia non dispone di orientamenti sufficienti per alcune delle principali priorità del Paese, come la migrazione e la fragilità. Inoltre, non sono stati adottati sufficienti meccanismi per garantire che le decisioni in tema di programmazione e allocazione dei finanziamenti coincidano con le priorità politiche del Paese.

L'aiuto pubblico italiano allo sviluppo (APS) ha registrato un netto aumento dal 2012 al 2017, anche quando si escludono i costi sostenuti per i rifugiati in Italia. Tuttavia, tale andamento positivo probabilmente non proseguirà di questo passo poiché l'APS ha registrato un calo nel 2018 e secondo le proiezioni attuali, tale tendenza al ribasso dovrebbe manifestarsi anche nel 2019. L'Italia non sta rispettando gli impegni né per quanto riguarda la destinazione dello 0,7% del reddito nazionale lordo (RNL) all'APS totale, né per l'obiettivo di un APS pari allo 0,15% del RNL allocato nei Paesi meno sviluppati (*least developed countries*). Il Paese si è distinto per un'elevata percentuale di contributi alle spese generali (*core*) versati alle organizzazioni multilaterali. L'impegno internazionale dell'Italia sul contrasto ai reati tributari e sui

finanziamenti destinati allo sviluppo dei vaccini è encomiabile, ma i finanziamenti destinati a mobilitare le risorse nazionali e l'impegno del settore privato sono ancora limitati. L'adozione di una visione strategica potrebbe ottimizzare ulteriormente gli apprezzatissimi impegni multilaterali dell'Italia.

La legge 125/2014 definisce chiaramente il ruolo e i mandati degli attori pubblici della cooperazione allo sviluppo e prevede l'istituzione di nuove strutture e, in particolare, dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Le principali finalità della legge riguardano le strategie in materia di partenariati (*partnership*), la trasparenza, i meccanismi di responsabilità (*accountability*) e l'operatività delle politiche di sviluppo. In pratica, la piena attuazione di questa importante riforma è tuttora in corso. In linea generale, in Italia esistono processi chiari e controlli di qualità; sarà tuttavia necessario gestire i meccanismi di *accountability* poiché l'AICS sarà incaricata di gestire una maggiore quantità di fondi per conto dell'Unione europea nel quadro della cooperazione delegata. L'Italia può fare di più per incoraggiare e aumentare gli sforzi in materia di innovazione. Le risorse umane a disposizione dell'AICS e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) sono ancora inadeguate. L'Italia dovrà adottare misure urgenti per attrarre e mantenere personale qualificato e per garantire la soddisfacente attuazione del programma di cooperazione allo sviluppo del Paese.

La cooperazione allo sviluppo italiana è caratterizzata da solidi partenariati multi-partecipati, che di recente hanno inglobato anche il settore privato italiano e un vasto spettro di partner della società civile. Molti di questi partenariati prevedono una procedura di bandi (*call for proposals*) e un approccio basato su progetti, che dal punto di vista strategico potrebbero non essere sempre adeguati. L'Italia ha compiuto notevoli progressi in tema di trasparenza e dà molta importanza all'*ownership* dei Paesi coinvolti. Il finanziamento di programmi nazionali e multi-donatori consentirebbe di istituire partenariati ancora più solidi e sostenibili con i governi dei Paesi coinvolti. La prevedibilità a medio termine rimane un'importante sfida da raccogliere. All'indicatore di efficacia dello sviluppo utilizzato per la valutazione dei progetti dovrebbe essere dato maggior peso per consentire la loro misurazione.

La legge 125/2014 auspica l'impiego di un sistema di gestione basato sui risultati, che in Italia è ancora in fase di sviluppo. Oggi il monitoraggio degli interventi dell'Italia e la definizione di risultati che non si limitino agli indicatori delle realizzazioni legate a un dato Paese, settore o partenariato risultano difficoltosi. Il sistema di valutazione per la cooperazione allo sviluppo dell'Italia è stato riorganizzato in seguito alla riforma: la responsabilità di tale sistema rimane ancora in capo al MAECI ma l'AICS è dotata di una linea di bilancio a tale scopo. Dal 2014 l'Italia ha adottato piani di valutazione triennali in base a criteri prestabiliti, ha istituito un comitato consultivo per la valutazione e creato una banca dati di valutatori indipendenti. L'Italia utilizza le valutazioni principalmente per definire gli sviluppi futuri dei programmi e meno per trarre insegnamenti dai risultati positivi o negativi dei progetti. Non esistono né sistemi di gestione delle competenze né una rete intranet che colleghi gli uffici locali con Roma e Firenze.

Nel 2017, l'Italia era all'undicesimo posto tra i Paesi donatori di aiuti umanitari del DAC, registrando un netto miglioramento dall'ultima *Peer Review*. L'Italia è riconosciuta per la sua capacità di risposta rapida in caso di calamità naturali. In contesti fragili, il Paese si avvale di una ricca e riconosciuta esperienza nel campo degli interventi umanitari, basata in particolare su una fitta rete di organizzazioni della società civile di piccole e medie dimensioni che hanno costruito solidi partenariati nei Paesi in cui operano. Questa caratteristica unica è un chiaro vantaggio comparato per l'Italia, conferendovi il margine di manovra necessario per costruire un approccio italiano specifico al nesso fra aiuto umanitario, sviluppo e pace, basato sui partenariati locali. A tale scopo, però, l'Italia dovrà adattare il suo quadro amministrativo ai contesti di crisi.

Sintesi delle raccomandazioni del DAC per l'Italia

1. L'Italia dovrebbe stanziare risorse sufficienti per l'attuazione del piano anti-corruzione aggiornato e del codice etico, anche accelerando la formazione di tutto il personale e dei partner esecutivi.
2. Al fine di garantire la coerenza delle proprie politiche con lo sviluppo sostenibile dei Paesi partner, l'Italia dovrebbe sfruttare appieno i meccanismi definiti nella legge dell'11 agosto 2014, n.125 (**Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo**) e attuare i piani volti a valutare, arbitrare e monitorare i potenziali conflitti.
3. Le nuove strategie dell'Italia per i Paesi prioritari dovrebbero essere globali e riflettere le attività di cooperazione dell'intera amministrazione.
4. L'Italia dovrebbe orientarsi verso finanziamenti programmatici pienamente integrati nei programmi nazionali per ottenere maggiore impatto e influenza.
5. L'Italia dovrebbe trovare il modo di capitalizzare i propri punti di forza mantenendo e rafforzando il sostegno alla fitta rete di ONG sul campo, attraverso un aiuto flessibile e diretto, in particolare nei contesti più fragili.
6. L'Italia dovrebbe invertire la recente diminuzione dell'APS e ottemperare all'obbligo previsto dalla legge 125/2014 di rispettare gli impegni nazionali e internazionali, compresi quelli verso i Paesi meno sviluppati.
7. Al fine di mobilitare il sostegno pubblico e politico, l'Italia dovrebbe sviluppare e attuare il piano d'azione previsto nell'ambito della strategia per l'educazione alla cittadinanza globale, con la dotazione di risorse adeguate.
8. Al fine di garantire un approccio più strategico e comune all'intera amministrazione per attuare la visione strategica delineata nella legge, l'Italia dovrebbe:
 - a. Individuare soluzioni per migliorare il valore strategico a medio termine del Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (di seguito «DTPI»).
 - b. Completare il suo indirizzo politico e le linee guida operative e, in particolare per le principali priorità, compreso l'orientamento politico complessivo del governo in materia di migrazione e sviluppo.
9. L'Italia dovrebbe far sì che Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) disponga del quadro normativo, degli strumenti e delle risorse per adempiere al proprio mandato di istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo.
10. L'Italia dovrebbe definire una strategia a medio termine in materia di risorse umane, basata su un'ampia concertazione, per attrarre e mantenere personale qualificato e garantire il benessere, l'impegno e lo sviluppo professionale di tutte le categorie di personale in Italia e negli uffici esteri.
11. L'Italia dovrebbe dare la priorità alla costruzione di un sistema per collegare progetti e programmi a impatto desiderato, risultati a lungo termine ed OSS. Il sistema dovrebbe inoltre mettere a disposizione di funzionari, partner e altri soggetti interessati alla cooperazione allo sviluppo informazioni ed elementi di prova pertinenti per migliorare il processo decisionale.

Figura 1. Panorama degli aiuti dell'Italia

Italia: attuazione delle raccomandazioni della Peer Review 2014

ITALIA

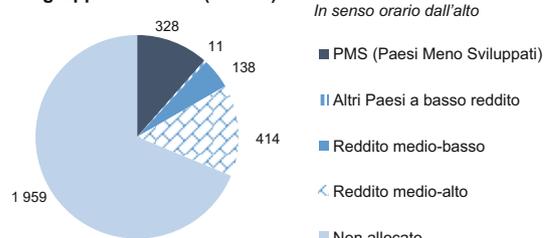
APS netto	2016	2017	2018 ^p	Variazione 2017/18	APS equivalente dono 2018 ^p
Corrente (USD/m)	5 087	5 858	4 900	-16,4%	5 005
Costante (2017 USD/m)	5 219	5 858	4 613	-21,3%	4 712
In euro (milioni)	4 601	5 197	4 152	-20,1%	4 241
APS/RNL	0,27%	0,30%			0,24%
Quota bilaterale	48%	51%	39%		

(p) Dati preliminari.

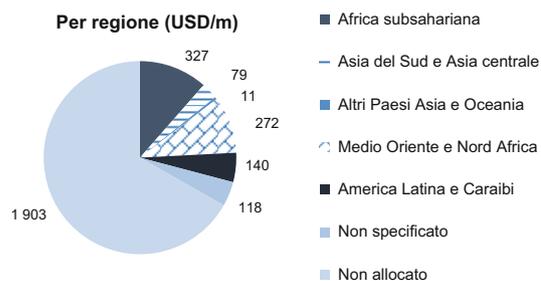
Primi 10 beneficiari dell'APS lordo (USD/m)	
1 Turchia	92
2 Iraq	75
3 Guinea-Bissau	52
4 Cuba	51
5 Argentina	50
6 Niger	40
7 Tunisia	38
8 Afghanistan	37
9 Etiopia	36
10 Libia	33
Promemoria : Quota APS bilaterale lordo	
Primi 5 beneficiari	11 %
Primi 10 beneficiari	18 %
Primi 20 beneficiari	24 %

APS bilaterale lordo, media 2016-17, se non diversamente indicato

Per gruppo di reddito (USD/m)



Per regione (USD/m)



Per settore



Infografica 1. Risultati della Peer Review della cooperazione allo sviluppo 2019

ITALIA



Principali conclusioni e raccomandazioni del DAC

L'Italia è un solido partner per lo sviluppo

Dal 2014 la legge di riforma ha posto la cooperazione internazionale allo sviluppo al centro della politica estera italiana, migliorando la trasparenza e l'accountability

L'approvazione della legge 125/2014 ha coinciso con una decisa volontà politica di «rilanciare la cooperazione allo sviluppo». La legge 125/2014 delinea una visione chiara della cooperazione allo sviluppo italiana con tre obiettivi: ridurre la povertà e le disuguaglianze, difendere e sostenere i diritti umani e agire per la prevenzione dei conflitti. La normativa attribuisce maggiore rilievo alla cooperazione allo sviluppo definendola «parte integrante e qualificante della politica estera italiana». Impone altresì a tutti gli enti pubblici di fornire informazioni dettagliate sulle dotazioni di bilancio per la cooperazione allo sviluppo e introduce sostanziali modifiche organizzative, tra cui:

- una nuova figura di Vice ministro con delega in materia di cooperazione allo sviluppo nel Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)
- la nascita dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS)
- nuovi strumenti finanziari assegnati a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP), l'istituzione finanziaria italiana per la cooperazione allo sviluppo.

L'Italia ha un ruolo guida in problematiche globali, assume responsabilità nei forum internazionali e sostiene il sistema multilaterale

L'Italia è leader in aree in cui collega l'impegno internazionale e l'esperienza maturata nel Paese, come il patrimonio culturale e l'agricoltura. Potrebbe fare di più in altri campi in cui la sua cooperazione è solida, per esempio in ambito Gavi, l'Alleanza per i vaccini, di cui è un significativo contributore. È encomiabile l'impegno internazionale dell'Italia in materia di reati fiscali per i quali contribuisce a mobilitare le risorse nazionali nei Paesi partner.

L'Italia è uno dei principali sostenitori del sistema multilaterale, a cui fornisce il 60% dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) totale. I suoi contributi sono significativi in termini di volume e di qualità, con una percentuale di risorse destinate alle spese generali («core») molto più elevata di quella di altri Paesi membri del Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC). I fondi e le banche di sviluppo multilaterali, nonché le organizzazioni delle Nazioni Unite, in particolare quelle con sede in Italia, apprezzano il suo impegno costruttivo e solidale. Grazie a una legislazione speciale, che potrebbe essere rinnovata nel 2021, l'Italia è in grado di fornire un sostegno affidabile di lungo termine a organizzazioni selezionate. Inoltre, l'Italia si concentra sulle organizzazioni prioritarie, pur non disponendo di una specifica strategia multilaterale. Il principale partner multilaterale dell'Italia è l'Unione europea (UE) in termini di finanziamento e sostegno della programmazione congiunta, nonché per l'attuazione di un numero crescente di programmi UE.

Con una solida presenza sul campo in Paesi fragili e l'enfasi posta sull'uguaglianza di genere e la disabilità, l'Italia si concentra sul principio di non lasciare indietro nessuno

L'Italia mantiene una solida presenza sul campo e vanta un'esperienza comprovata nei Paesi fragili e in situazione di crisi. L'AICS si avvale di 20 uffici esteri situati in Paesi prioritari, principalmente in Africa. L'Italia sa che una presenza duratura sul campo è essenziale per creare un partenariato costruttivo in contesti fragili.

L'Italia attribuisce particolare importanza all'uguaglianza di genere e alla disabilità per l'intero ciclo dei programmi e i suoi interventi sono basati su precisi orientamenti in materia di disabilità. Per esempio, i partner e altri donatori hanno apprezzato il progetto pilota italiano sull'educazione inclusiva per i bambini con disabilità in Senegal, che ha coinvolto strutture comunitarie già esistenti. Una rete di punti di riferimento sulle questioni di genere accompagna e monitora l'attuazione sul campo, con particolare attenzione ai risultati conseguiti e alle spese sostenute. Le valutazioni dei progetti e dei programmi devono già misurare gli impatti sui diritti umani e l'uguaglianza di genere. Per consolidare la propria performance positiva, l'Italia prevede di applicare il nuovo indicatore relativo alla politica per i disabili e aumentare il numero di programmi riguardanti l'uguaglianza di genere.

I partenariati multi-partecipati sono al centro della cooperazione allo sviluppo italiana

La legislazione e le politiche per la cooperazione allo sviluppo dell'Italia testimoniano l'importanza che il Paese attribuisce ad attori quali le organizzazioni della società civile (OSC), le organizzazioni multilaterali, gli enti locali, il mondo accademico e il settore privato. Il rafforzamento e il ricorso a partenariati multi-partecipati incarna l'impegno dell'Italia nei confronti dell'Agenda 2030 e in particolare l'obiettivo di sviluppo sostenibile (OSS) 17. Per esempio, il settore privato italiano è ormai un attore a pieno titolo della cooperazione allo sviluppo e le società beneficiarie di finanziamenti congiunti sono tenute ad aderire al Patto mondiale (*Global Compact*) delle Nazioni Unite, riconosciuto come buona pratica. Nel 2018 l'Italia ha ampliato i criteri per l'elenco delle organizzazioni della società civile (OSC) includendo anche soggetti che non siano ONG, in modo da rispecchiare in modo più fedele la società civile italiana.

I soggetti interessati sono stati pienamente coinvolti nel coordinamento e nell'elaborazione di nuovi orientamenti in materia di energia, sviluppo e disabilità, nonché nella nuova strategia per l'educazione alla cittadinanza. Tramite un processo inclusivo di redazione congiunta sono stati precisati inoltre i futuri indirizzi sul nesso tra l'aiuto umanitario, lo sviluppo e la pace, basandosi sulle competenze dell'Italia e apportando un impegno più strutturato per i contesti di crisi. Tali indirizzi comprenderanno strumenti per l'analisi dei conflitti e dei rischi, il che rappresenta una buona pratica in linea con la raccomandazione DAC del 2019. L'Italia incoraggia inoltre le OSC italiane a creare partenariati con OSC locali, una prassi ormai indispensabile in alcuni contesti come la Siria, in cui la gestione a distanza tramite un partner locale è diventata la norma.

L'Italia può basarsi sui risultati ottenuti

La legge 125/2014 delinea riforme attese da tempo per la cooperazione allo sviluppo italiana, ma è necessario rafforzare ulteriormente i sistemi

L'attuazione della legge 125/2014 nell'ambito del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo ha richiesto tempo. Nel complesso, l'AICS si è dotata di chiari processi e verifiche, come confermato dalla valutazione dei pilastri dell'UE secondo cui l'Unione europea può delegare compiti di esecuzione del bilancio all'AICS nell'ambito della cooperazione delegata. Poiché l'Agenzia ricorre in maggior misura a quest'ultimo strumento, sarà importante definire come rafforzerà i propri sistemi di controllo e di revisione interna per tale doppia contabilità e come garantirà la coerenza, la complementarità e l'allineamento con i propri investimenti bilaterali.

L'Italia collabora con altri partner per lo sviluppo al fine di individuare i rischi, verificare i meccanismi di controllo dei rischi, predisporre misure di attenuazione e, se necessario, riorientare o rimodulare la programmazione insieme ai partner in contesti che presentano un elevato rischio di corruzione. L'attuale piano anti-corruzione dell'Italia non è molto conosciuto al di fuori di Roma; il piano anti-corruzione aggiornato costituirà un'occasione per consolidare gli sforzi di prevenzione dei rischi e gli strumenti disponibili.

Raccomandazione

1. L'Italia dovrebbe stanziare risorse sufficienti per l'attuazione del piano anti-corruzione aggiornato e del codice etico, anche accelerando la formazione di tutto il personale e dei partner esecutivi.

Le istituzioni hanno un mandato chiaro per la coerenza delle politiche, ma l'Italia dovrebbe individuare e modificare le politiche chiave che rischiano di compromettere gli sforzi per lo sviluppo

La legge 125/2014 ha istituito meccanismi volti a garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, che non sono però ancora pienamente operativi. L'Italia non individua, analizza né monitora in modo sistematico gli impatti transfrontalieri e a lungo termine delle politiche nazionali, inclusi gli eventuali effetti negativi sui Paesi in via di sviluppo. Esistono tuttavia strutture competenti per discutere tali conflitti potenziali, come il gruppo di lavoro del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo e il Consiglio Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo. Nonostante l'Italia dia prova di coerenza riguardo a una serie di questioni quali finanza e investimenti, permangono problemi irrisolti in tema di migrazione. Per esempio, l'Italia sostiene l'inclusione finanziaria delle diaspore dei migranti nel Paese e ospita numerosi rifugiati e richiedenti asilo, ma una legge del 2018 ha introdotto regole molto più stringenti sull'assistenza ai migranti in mare. Dato che la migrazione costituisce un banco di prova per la coerenza delle politiche, l'Italia deve impegnarsi maggiormente per l'adozione di un approccio coerente, comune all'intera amministrazione, in materia di migrazione e sviluppo.

Raccomandazione

2. Al fine di garantire la coerenza delle proprie politiche con lo sviluppo sostenibile dei Paesi partner, l'Italia dovrebbe sfruttare appieno i meccanismi definiti dalla legge 125/2014 e attuare i piani volti a valutare, arbitrare e monitorare i potenziali conflitti.

La definizione di strategie nazionali globali, una maggiore prevedibilità e un sostegno più programmatico consentirebbero di istituire partenariati più sostenibili

L'Italia agisce in base al principio della titolarità del Paese partner e dovrebbe applicare tale metodologia di lavoro tramite strategie per Paese, attualmente definite solo per 7 dei 22 Paesi partner prioritari. I governi di cinque Paesi partner prioritari e di nove altri partner non prioritari indicano di non disporre di alcuna informazione a medio termine sui volumi di APS bilaterale dell'Italia, secondo quanto riportato dal Partenariato globale per un'efficace cooperazione allo sviluppo (GPEDC). In Senegal, né l'AICS né l'Ambasciata d'Italia avevano una visione globale degli interventi dell'intera amministrazione italiana nel Paese, comprese le attività sostenute dalla Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche migratorie (DGIT) e da altri ministeri competenti e quelle realizzate attraverso canali multilaterali.

L'elaborazione di strategie interministeriali per Paese, comprendenti piani di spesa previsionali indicativi, potrebbe contribuire a migliorare la prevedibilità a medio termine. La struttura di alcune dotazioni finanziarie per la cooperazione allo sviluppo incide negativamente sulla prevedibilità. Per esempio, fino al 40% del

bilancio umanitario è determinato dopo l'approvazione della legge di bilancio, nel quadro del bilancio per le missioni di mantenimento della pace. Di conseguenza, l'attuazione di numerosi programmi e progetti bilaterali, compresi gli inviti a presentare proposte, può essere avviata solo successivamente nel corso dell'anno. L'AICS dispone, in compenso, della possibilità di riportare fondi da un esercizio all'altro, estendendo così l'attuazione dei progetti in caso di ritardo. La nuova Convenzione MAECI-AICS 2019-2021 mira a promuovere un maggiore allineamento delle dotazioni di bilancio con gli esborsi annuali.

La programmazione bilaterale dell'Italia consiste principalmente in interventi di progetto. Come constatato in Senegal, l'incremento di scala dei progetti per finanziare programmi nazionali integrati, con molteplici donatori, contribuirebbe a creare partenariati più solidi e sostenibili con i governi dei Paesi partner. In tal modo, l'Italia potrebbe rafforzare il suo impegno attuale mirato alle popolazioni vulnerabili, influenzando positivamente al tempo stesso altri partner per lo sviluppo e il governo, come evidenziato in Senegal. Il finanziamento di programmi nazionali integrati potrebbe inoltre dare impulso alla realizzazione di valutazioni congiunte con i governi partner. Il regolare monitoraggio e rendicontazione dell'attuazione rispetto all'indicatore di efficacia dello sviluppo dell'Italia potrebbe altresì incoraggiare una più stretta aderenza ai principi di allineamento, ownership e accountability reciproca.

I partenariati del Governo italiano con altri attori, in particolare le OSC, il settore privato e gli enti decentrati (locali) sono definiti principalmente mediante inviti a presentare proposte. Tale impostazione richiede generalmente una mole di lavoro eccessiva per il personale rispetto alle risorse attribuite. Nel lungo periodo, un sostegno più prevedibile agli attori non statali rafforzerebbe la loro capacità di azione nei Paesi partner. Dato che l'Italia ricorre in misura crescente a canali multilaterali per prestare assistenza umanitaria, sarebbe di particolare rilievo esaminare come possa continuare a sostenere la consolidata, fitta rete di ONG umanitarie italiane che costituisce un vantaggio comparativo dell'Italia in contesti umanitari e in situazioni di crisi.

Raccomandazioni:

3. Le nuove strategie dell'Italia per i Paesi prioritari dovrebbero essere globali e rispecchiare le attività di cooperazione dell'intera amministrazione.
4. L'Italia dovrebbe orientarsi verso finanziamenti programmatici pienamente integrati nei programmi nazionali per ottenere maggiore impatto e influenza.
5. L'Italia dovrebbe trovare il modo di capitalizzare i propri punti di forza mantenendo e rafforzando il sostegno alla fitta rete di ONG sul campo, attraverso un aiuto flessibile e diretto, in particolare nei contesti più fragili.

Dopo cinque anni di aumento costante, l'APS dell'Italia ha registrato un calo nel 2018 e sono previsti ulteriori tagli

Nonostante i recenti progressi, l'Italia non è sulla buona strada per rispettare i propri impegni relativi all'APS in percentuale del reddito nazionale lordo (RNL). L'APS dell'Italia ha registrato un forte incremento dal 2012 al 2017 (raggiungendo lo 0,30% del RNL a fronte dell'obiettivo internazionale dello 0,70%), incremento che non ha risentito del costo dei rifugiati nel Paese donatore. La legge 125/2014 prevede stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo internazionale allo scopo di avvicinarsi progressivamente agli impegni assunti a livello europeo e internazionale. Tuttavia, nel 2018 l'APS ha iniziato a diminuire in termini di volume e di rapporto APS/RNL (raggiungendo lo 0,24%) dando il via a una decrescita che si protrarrà probabilmente nel futuro. L'Italia non raggiunge l'obiettivo APS/PNL per i Paesi meno sviluppati: nel 2017 era allo 0,06% a fronte di un obiettivo allo 0,15%.

La preservazione e l'aumento del bilancio APS richiederanno un sostegno politico e dell'opinione pubblica. Tuttavia, rispetto alla media dell'Unione europea, è basso il numero di italiani che considerano

la cooperazione molto importante. Al tempo stesso, si diffonde la convinzione che il contrasto della povertà e le attività di cooperazione allo sviluppo siano di comune interesse. L'attuazione della strategia 2018 dell'Italia per l'educazione alla cittadinanza globale costituisce un'opportunità per accrescere il sostegno dell'opinione pubblica.

Raccomandazioni

6. L'Italia dovrebbe invertire il recente trend negativo dell'APS e ottemperare all'obbligo previsto dalla legge 125/2014 di rispettare gli impegni nazionali e internazionali, compresi quelli verso i Paesi meno sviluppati.
7. Al fine di mobilitare il sostegno pubblico e politico, l'Italia dovrebbe sviluppare e attuare il piano d'azione previsto nell'ambito della strategia per l'educazione alla cittadinanza globale, con la dotazione di risorse adeguate.

L'Italia deve affrontare alcune sfide

Per trasformare la propria visione politica in azione concreta, l'Italia necessita di strategie comuni all'intera amministrazione e orientamenti sulle priorità

La legge 125/2014 crea solide basi per un sistema di cooperazione allo sviluppo di qualità fondato su saldi principi, ma l'Italia deve ancora migliorare le strategie e le linee guida per una sua applicazione concreta. Il Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (DTPI) riprende gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e linee guida tematiche, che aiutano a concentrarsi sulle popolazioni che rischiano di trovarsi in situazione di vulnerabilità. Tuttavia il rinnovo annuale del DTPI ostacola una pianificazione a più lungo termine se si considera che le priorità politiche possono cambiare nel giro di un anno. Questa eventualità comporta che i funzionari siano meno inclini ad adottare una prospettiva strategica sul medio termine, che rafforzerebbe invece l'impegno multilaterale molto apprezzato dell'Italia. L'Italia non dispone di linee guida di riferimento per molte priorità nazionali (migrazione, cambiamento climatico e fragilità tra queste). Nell'elaborazione di tali orientamenti, potrebbe sfruttare l'approccio multilaterale già adottato con successo in passato.

Il coordinamento interministeriale e nell'ambito dei singoli ministeri è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi dell'Italia. Nell'ambito del MAECI, per esempio, la DGIT gestisce il Fondo Africa, istituito nel 2017 per contrastare l'immigrazione irregolare e porre fine alla tratta degli esseri umani. Le attività del Fondo Africa, realizzate tramite i Ministeri della Difesa e dell'Interno o organizzazioni multilaterali, sono pilotate, monitorate e valutate solo dalla DGIT, nonostante l'obiettivo del fondo sia legato allo sviluppo e malgrado il suo ruolo potenziale nella lotta contro le disuguaglianze nei Paesi di origine dei migranti.

Accanto al MAECI e all'AICS, che gestiscono la parte più consistente dell'APS dell'Italia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è responsabile del 36% dell'APS (secondo le statistiche OCSE 2017), ivi comprese le operazioni di debito pubblico e i contributi alle istituzioni finanziarie internazionali e alle banche multilaterali per lo sviluppo, i fondi globali e le operazioni di alleggerimento del debito. Sebbene il DTPI rispecchi questa collaborazione interministeriale, il Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo, che approva tutte le iniziative di valore superiore a 2 milioni di euro, non discute né assume decisioni in merito alle operazioni legate al debito, per esempio. Il Ministero dell'Ambiente e il Ministero dell'Interno gestiscono quote più piccole, rispettivamente, dell'APS bilaterale e multilaterale e dei costi dei rifugiati nel Paese donatore.

La legge 125/2014 designa la CDP come istituzione finanziaria italiana per la cooperazione allo sviluppo internazionale. L'avvio delle operazioni di finanziamento miste, in partenariato con altre istituzioni di

finanziamento allo sviluppo e istituzioni finanziarie internazionali, ha richiesto tempo. L'inizio è stato difficile a causa del debole merito creditizio e dell'assenza di un Paese partner. Con l'aumento della quota della CDP nel portafoglio dei finanziamenti allo sviluppo, l'Italia potrebbe allinearsi ai Principi OCSE-DAC di finanza mista per lo sviluppo della finanza commerciale per gli OSS.

Raccomandazioni

8. Al fine di garantire un approccio più strategico e comune all'intera amministrazione per attuare la visione politica delineata nella legge 125/2014 l'Italia dovrebbe:
 - a. Individuare soluzioni per migliorare il valore strategico a medio termine del Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo
 - b. Completare il suo indirizzo politico e le linee guida operative, in particolare sulle principali priorità, compreso l'orientamento politico comune all'intera amministrazione in materia di migrazione e sviluppo.
9. L'Italia dovrebbe far sì che la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) disponga del quadro normativo, degli strumenti e delle risorse per adempiere al proprio mandato di istituzione finanziaria per lo sviluppo.

L'attuazione efficiente del programma per lo sviluppo dell'Italia necessita investimenti nella pianificazione degli effettivi

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo conta 33 diplomatici, compreso il direttore generale e 2 vice direttori generali, che sovrintendono gli aiuti umanitari e di emergenza, le allocazioni multilaterali e l'ufficio della valutazione. Sono quindi rari gli esperti nel settore dello sviluppo nell'ambito della DGCS, ma una fruttuosa collaborazione tra il MAECI e l'AICS su tali questioni permette di sopperire alle necessità.

L'AICS ha avviato un processo di cambiamento ed è alla ricerca di un modello organizzativo più adatto allo svolgimento delle numerose mansioni ad essa attribuite ai sensi della legge 125/2014. Attualmente l'AICS adotta un modello di gestione dei progetti fortemente centralizzato, elaborato in parte per attenuare i rischi assunti dagli uffici esteri. Tuttavia, l'Agenzia non dispone di capacità tecniche e amministrative sufficienti in Italia per appoggiare gli uffici esteri e reagire prontamente alle varie richieste. I ritardi nell'attuazione sono in contrasto con l'importanza accordata dall'Italia ai partenariati e alla titolarità per Paese e rischiano di compromettere la realizzazione del programma di cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

L'AICS deve affrontare una sfida di rilievo per attrarre e mantenere personale qualificato che abbia familiarità con la cooperazione allo sviluppo per rendere pienamente operativi i sistemi e la struttura previsti dalla legge 125/2014. Tale necessità è tanto più impellente per il fatto che numerosi esperti assunti nel quadro della legge precedente andranno presto in pensione. La legge 125/2014 non contempla più la categoria di dipendenti «esperti», con una remunerazione più elevata. Considerata l'esigenza di selezionare il personale in primo luogo tra i funzionari pubblici, l'AICS conta attualmente sul distacco di funzionari esterni al settore della cooperazione allo sviluppo per le funzioni direttive.

Negli uffici esteri, non vi è praticamente alcuna opportunità di avanzamento professionale o di rotazione per i dipendenti ad altre funzioni all'interno del sistema di cooperazione allo sviluppo italiano (ad eccezione del direttore nazionale). Inoltre, le possibilità di usufruire di aggiornamento professionale o formazione sono limitate. Tali difficoltà, a cui si aggiungono i contratti perlopiù di breve durata, incidono negativamente sul morale del personale.

Raccomandazione

10. L'Italia dovrebbe definire e mettere in campo una strategia a medio termine in materia di risorse umane per attrarre e mantenere personale qualificato e garantire il benessere, l'impegno e lo sviluppo professionale di tutte le categorie di personale in Italia e negli uffici sul campo.

L'Italia ha avviato la creazione di un sistema di gestione basato sui risultati e potrebbe fare di più per documentare le conoscenze e l'innovazione

La legge 125/2014 impone al Governo italiano e a tutti gli attori della cooperazione allo sviluppo una gestione basata sui risultati. Ad oggi né il MAECI né l'AICS dispongono di un approccio istituzionalizzato che sfrutti i risultati e gli elementi di prova a fini di apprendimento e di analisi, ricollegandoli alla gestione complessiva del programma.

L'assenza di un sistema globale per il collegamento di programmi e progetti ai risultati strategici auspicati, compresi gli OSS, solleva due problemi principali. In primo luogo, per i Paesi partner, i settori o le organizzazioni che essa finanzia, l'Italia non è in grado di dimostrare il contributo dei suoi interventi specifici ai più ampi risultati delle attività di cooperazione allo sviluppo né l'allineamento ai quadri di riferimento dei risultati dei Paesi partner, come constatato in Senegal durante la visita sul campo. Inoltre, l'Italia non è in grado di aggregare o riunire i risultati specifici dei progetti per determinarne gli impatti o i contributi a livello di Paese, agenzia o ministero. I principi guida dell'OCSE sulla Gestione basata sui risultati per lo sviluppo potrebbero costituire un utile punto di riferimento per l'Italia nell'organizzazione del suo approccio.

Le recenti valutazioni commissionate da Roma sono accessibili per consultazione sul sito Web dell'AICS, ma la diffusione dei risultati delle valutazioni decentrate commissionate direttamente (o in modo congiunto) nei Paesi partner a fini di apprendimento non è ancora sistematica. L'assenza di una piattaforma di lavoro online per accedere alle informazioni e agli standard a livello delle imprese e per scambiare informazioni ed esperienze su progetti, Paesi e settori costituisce una mancata occasione per apprendere dalle buone prassi e dalle criticità affrontate nei 20 uffici esteri e nelle 2 sedi centrali. Una documentazione sistematica su sperimentazione e adattamento sarebbe molto utile sia per l'Italia che per i Partner. Una nuova piattaforma di gestione digitale che collega le sedi di Roma e Firenze e gli uffici esteri dell'AICS è un primo passo importante, ma sarebbe necessario anche un cambiamento più radicale della cultura operativa dell'AICS e della DGCS.

Raccomandazione

11. L'Italia dovrebbe dare la priorità alla creazione di un sistema che colleghi progetti e programmi a impatto desiderato, risultati a lungo termine ed OSS. Il sistema dovrebbe inoltre mettere a disposizione di funzionari, partner e altri soggetti interessati che lavorano nel settore della cooperazione allo sviluppo informazioni ed elementi di prova pertinenti per migliorare il processo decisionale.

Rapporto del Segretariato

Il contesto della Peer Review dell'Italia

La presente sezione descrive il contesto politico del Paese membro in esame e delinea i recenti sviluppi nella coalizione di governo italiana. La sezione presenta le ultime stime di crescita economica per l'Italia, che potrebbero incidere sulle prospettive degli impegni dell'Italia in materia di finanziamento allo sviluppo. La sezione si concentra anche sulle modifiche al sistema della cooperazione allo sviluppo dall'ultima Peer Review del DAC. Rileva le numerose modifiche strutturali intraprese nel corso gli ultimi cinque anni, concentrate su nuove responsabilità ministeriali, la creazione di nuovi enti e l'assegnazione di nuove responsabilità.

Situazione politica ed economica

Le elezioni politiche tenutesi in Italia nel marzo 2018 hanno portato alla costituzione di una coalizione, condotta dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, tra il Movimento 5 Stelle e la Lega. I leader del Movimento 5 Stelle (Di Maio) e della Lega (Salvini) hanno assunto le funzioni di Vice presidenti del Consiglio. La Lega ha guadagnato terreno nelle elezioni parlamentari europee del maggio 2019, mentre è diminuito il sostegno al Movimento 5 Stelle (Tocci, 2019^[1]). Nell'agosto 2019 il Vice presidente del Consiglio Matteo Salvini si è ritirato dalla coalizione di governo, chiedendo il ricorso anticipato alle urne. Alcuni membri del Movimento 5 Stelle e del Partito Democratico hanno invece concluso un accordo per la formazione di una nuova coalizione di governo. Al momento della redazione di questo testo, è appena stato creato un nuovo governo.

L'Italia deve far fronte a una duplice sfida: rilanciare la crescita e renderla più inclusiva. Il prodotto interno lordo (PIL) pro capite in Italia non è aumentato dal 2000 e si attesta ben al di sotto del picco precedente la crisi. L'Italia ha mantenuto il proprio merito creditizio BBB, ma si prevede una crescita economica limitata allo 0,1% nel 2019 secondo la Commissione europea e il FMI (Sanderson, 2019^[2]). Il nuovo governo ha affermato che adotterà un vasto bilancio, che non metterà a repentaglio le finanze pubbliche (Johnson, 2019^[3]).

Il tasso di occupazione dell'Italia è a livelli record con una disoccupazione del 10,6% della manodopera nel 2018 (OECD, 2019^[4]). Esistono tuttavia ampie disparità regionali con una differenza di 20 punti percentuali tra i tassi di disoccupazione regionali più alti e i più bassi (OECD, 2016^[5]). Il numero crescente di anziani e il basso tasso di fertilità del Paese hanno ampliato il divario intergenerazionale e minacciano la spesa pubblica, in particolare i regimi pensionistici. Nel 2017, per ogni 165 persone oltre i 65 anni di età, vi erano solo 100 persone con un'età al di sotto dei 15 anni (Segond, 2019^[6]). Tra i membri dell'OCSE, l'Italia ha la percentuale più bassa di giovani (meno di 35 anni) che lavorano per l'amministrazione centrale, ammontante al 2% (OECD, 2017^[7]).

L'immigrazione è stata al centro della maggioranza delle discussioni politiche assieme al tema dello sviluppo internazionale, soprattutto a causa della situazione geografica dell'Italia.

Il sistema di cooperazione allo sviluppo

Nell'agosto 2014 il Parlamento italiano ha approvato la legge 125/2014, la normativa primaria che riforma il sistema di cooperazione allo sviluppo italiano. La legge prevede di ampliare i partenariati, rendere operativa la politica allo sviluppo italiana e favorire una maggiore trasparenza e accountability. I principali obiettivi della cooperazione italiana sono lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze e lo sviluppo sostenibile; i diritti umani, tra cui l'uguaglianza di genere, i principi di democrazia e dello Stato di diritto, nonché la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace.

Nello specifico, la legge attribuisce ufficialmente la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Il Ministro delega il portafoglio della cooperazione allo sviluppo a un Vice ministro. La legge ha inoltre istituito l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e conferito a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) il ruolo di istituzione finanziaria italiana per lo sviluppo. Dalla creazione nel novembre 2011 sotto il governo Monti di una carica di Ministro della cooperazione internazionale e dell'integrazione, la cooperazione allo sviluppo non ha avuto una tale preminenza istituzionale nel Paese.

La riforma ha istituzionalizzato un Consiglio Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) allo scopo di facilitare il coordinamento di tutte le attività pubbliche per lo sviluppo e l'allineamento con il piano triennale di programmazione. Il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) con un ampio coinvolgimento di più soggetti ha un mandato ben definito per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

La riforma ha coinciso con una tendenza al rialzo dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), anche escludendo i costi dei rifugiati nel Paese donatore, fino al 2018, quando l'APS ha invece registrato un forte calo dopo sei anni di aumento costante del suo valore netto.

Riferimenti bibliografici

- Johnson, M. (2019), “Giuseppe Conte seeks go-ahead to form Italy coalition government”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/f7541d80-ce84-11e9-99a4-b5ded7a7fe3f> (consultato il 4 settembre 2019). [3]
- OECD (2019), *Annual Labour Force Statistics Summary tables*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ALFS_SUMTAB (consultato il 6 giugno 2019). [4]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017: Italy Fact Sheet*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-italy.pdf> (consultato il 6 giugno 2019). [7]
- OECD (2016), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en. [5]
- Sanderson, R. (2019), “Italy avoids Fitch credit rating downgrade”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/91224852-bad9-11e9-96bd-8e884d3ea203> (consultato il 13 agosto 2019). [2]
- Segond, V. (2019), “Italie: une crise d’abord démographique”, *Le Figaro*, <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/italie-une-crise-d-abord-demographique-20190620> (consultato il 21 giugno 2019). [6]
- Tocci, N. (2019), “How Italy lost the European election”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/how-italy-lost-european-election-2019-national-maginalization/> (consultato il 6 giugno 2019). [1]

1. L'impegno globale dell'Italia per uno sviluppo sostenibile

Il presente capitolo esamina l'approccio dell'Italia allo sviluppo sostenibile globale, la sua risposta alle sfide globali, l'azione per garantire la coerenza tra le politiche nazionali e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile globale e le iniziative per accrescere la consapevolezza del pubblico in Italia sulle problematiche dello sviluppo globale.

L'Italia sostiene attivamente lo sviluppo sostenibile globale, particolarmente laddove collega l'impegno internazionale con l'esperienza maturata nel Paese, per esempio in materia di patrimonio culturale e agricoltura. L'Italia tuttavia potrebbe fare di più in altri campi. I meccanismi per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile non sono pienamente efficaci e i problemi di coerenza nelle politiche in materia di immigrazione sono irrisolti. Tuttavia le performance dell'Italia in materia di cambiamento climatico, ambiente, sicurezza, finanza e commercio sono complessivamente buone. Nel campo della sensibilizzazione del pubblico allo sviluppo, l'Italia ha dato prova di buone pratiche favorendo azioni che coinvolgano più attori e mobilitando la diaspora dei migranti. Sarà fondamentale che il Governo attui una strategia per l'educazione alla cittadinanza globale in modo da raggiungere e sensibilizzare tutti i cittadini.

Azioni per promuovere uno sviluppo sostenibile globale

Indicatore della Peer Review:

Il Paese membro svolge un ruolo attivo contribuendo a norme globali, quadri strategici e beni pubblici a beneficio dei Paesi in via di sviluppo

L'Italia è un contributore fidato ai forum internazionali sullo sviluppo sostenibile e rappresenta una forza trainante quando collega l'impegno internazionale e l'esperienza maturata nel Paese, come nei settori del patrimonio culturale e dell'agricoltura. Ciò evidenzia la possibilità di fare di più in altri campi in cui la sua cooperazione è solida, come nel caso dei significativi contributi alla Gavi, l'Alleanza per i vaccini.

L'Italia abbina la capacità di mobilitazione alle competenze in materia di cooperazione per assumere un ruolo guida in settori come l'agricoltura e il patrimonio culturale

L'Italia è un attore che contribuisce in modo attivo ai più importanti quadri di sviluppo sostenibile a livello mondiale. Il Paese ha elaborato una strategia nazionale per l'attuazione dell'Agenda 2030 (Capitolo 2), si è sottoposto ad una valutazione nazionale volontaria dell'avanzamento degli OSS nel 2017 e ha condiviso con gli Stati membri delle Nazioni Unite la propria esperienza sull'introduzione degli indicatori del benessere per orientare la pianificazione del bilancio nazionale. L'Italia contribuisce inoltre al monitoraggio dell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico e al Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Catastrofi.¹ Oltre alla partecipazione al G7 e al G20, l'Italia è stata membro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel 2017 (condividendo il mandato con i Paesi Bassi) ed è membro del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. L'Italia partecipa agli organi decisionali di numerosi organismi multilaterali ed è in prima linea nella lotta globale contro i reati fiscali e i flussi finanziari illeciti.

La leadership internazionale dell'Italia è più forte quando collega le proprie priorità nazionali a quelle di cooperazione allo sviluppo, come evidenziato dall'azione in materia di patrimonio culturale, agricoltura e sicurezza alimentare. Dopo aver guidato con successo gli sforzi per inserire nell'agenda internazionale la protezione del patrimonio culturale nelle zone belliche, l'Italia ha inoltre proposto le proprie competenze per la formulazione della risposta internazionale (Riquadro 1.1). In materia di agricoltura e sicurezza alimentare, l'Italia associa una stretta collaborazione con gli organismi multilaterali ubicati a Roma a una vasta esperienza nella cooperazione bilaterale e nella diplomazia internazionale. In seguito all'iniziativa dell'Aquila al G8 del 2009, l'Italia ha scelto per l'Expo 2015 di Milano il tema «Nutrire il pianeta, energia per la vita». Durante la propria presidenza del G7 nel 2017, l'Italia ha accordato particolare importanza alla gestione dei rischi nell'agricoltura e all'analisi della correlazione tra migrazione e sviluppo rurale.

Riquadro 1.1. Azioni dell'Italia per la protezione del patrimonio culturale nel corso di conflitti armati

La comunità internazionale ha espresso profondo sdegno per la distruzione dei siti del patrimonio culturale iracheno nel 2015 da parte dell'organizzazione terroristica Stato islamico dell'Iraq e del Levante. L'incidente ha attirato l'attenzione sui rischi per il patrimonio culturale mondiale in caso di conflitti armati, già evidenziati in precedenza in occasione della distruzione di mausolei e manoscritti in Mali. Entrambi gli episodi hanno dimostrato inoltre che i belligeranti distruggono il patrimonio culturale per demoralizzare la comunità e manifestare la propria supremazia. Viceversa, la tutela e il restauro del patrimonio culturale possono costituire fattori di riconciliazione e costruzione della pace.

L'Italia ha svolto un ruolo preminente nell'inserimento della questione all'ordine del giorno dell'agenda internazionale, sostenendo la campagna dell'UNESCO *Unite4Heritage* (Foradori, Giusti e Lamonica, 2018[1]). Nell'ambito di Expo 2015, i Ministri della Cultura e i rappresentanti di 83 Paesi hanno adottato una dichiarazione che condannava il ricorso alla violenza nei confronti del patrimonio culturale. Nel 2017, nell'ambito della strategia per la partecipazione al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'Italia ha elaborato, congiuntamente alla Francia, la prima risoluzione del Consiglio di sicurezza dedicata a questo tema (Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, 2017[2]). Appena una settimana dopo, l'Italia ha organizzato la prima riunione dei ministri della Cultura del G7 sulla necessità di tutelare il patrimonio culturale durante le crisi. Lo stesso anno, l'Italia ha promosso l'adozione di una dichiarazione della Conferenza generale dell'UNESCO sulla « Tutela della cultura e promozione del pluralismo culturale: la chiave per una pace duratura ».

L'Italia ha inoltre contribuito a passare dalla definizione di un'agenda all'azione concreta, mettendo a frutto il suo vantaggio comparativo. Il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale combina competenze militari, di polizia e culturali ed è intervenuto in Kosovo e in Iraq (Foradori, 2017[3]). L'Italia eroga un sostegno finanziario per la tutela del patrimonio culturale e di industrie creative in Iraq, Libano, Myanmar, Afghanistan, Cuba e in qualsiasi altro Paese e ospita il Centro internazionale di studio per la conservazione ed il restauro dei beni culturali (ICCROM). Dopo avere presentato con successo una risoluzione dell'UNESCO che prevede l'inclusione di una componente culturale nelle missioni di mantenimento della pace (UNESCO, 2015[4]), l'Italia ha firmato un protocollo d'intesa con l'UNESCO per la creazione di una task force *Unite4Heritage* italiana, nonché di un centro di formazione specializzato a Torino. L'azione dell'Italia, unitamente ad altri Stati, sta producendo risultati: il primo rapporto del Consiglio di sicurezza indica che numerosi Stati hanno avviato iniziative a tutela del patrimonio culturale in situazioni di conflitto (Segretario Generale delle Nazioni Unite, 2017[5]).

L'Italia potrebbe assumere un ruolo guida per altri beni e rischi globali

La definizione di priorità corrispondenti all'esperienza maturata nel Paese permetterebbe all'Italia di collegare la propria politica globale e i programmi per Paese, di mettere in campo le proprie competenze ed esperienze e di creare più facilmente coalizioni tra Paesi in via di sviluppo e Paesi donatori. L'impegno internazionale dell'Italia, tuttavia, non sempre corrisponde ai settori in cui la sua cooperazione è solida. Per esempio, pur assumendo un ruolo di leader all'interno di forum come la *Global Island Partnership* e la *Mountain Partnership*, l'Italia mantiene una limitata cooperazione (bilaterale) sia con gli stati insulari che con quelli prevalentemente montagnosi. D'altro canto, per anni l'Italia è stata uno dei principali donatori internazionali alla Gavi, l'Alleanza per i vaccini, in particolare ai suoi innovativi meccanismi di finanziamento, gli « impegni anticipati di mercato » e lo « Strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni ». L'Italia potrebbe sfruttare maggiormente questo ruolo nei forum internazionali, come ha iniziato a fare nel 2019, quando ha aperto la discussione sulla questione dei prezzi dei vaccini a livello internazionale.² L'intenzione dell'Italia di concentrarsi sui diritti delle persone con disabilità durante il proprio mandato di membro del Consiglio dei diritti umani costituisce un'opportunità per collegare questo tema all'esperienza dell'Italia in materia di cooperazione.

Coerenza delle politiche per lo sviluppo

Indicatore della Peer Review:

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

Sebbene i meccanismi per garantire la coerenza delle politiche non siano pienamente operativi, i risultati conseguiti dall'Italia in materia di cambiamento climatico, ambiente, sicurezza, finanza e commercio sono complessivamente positivi. Permangono tuttavia problemi di coerenza irrisolti nell'area prioritaria della migrazione.

Le istituzioni hanno una chiara coerenza politica per il mandato in materia di sviluppo, ma il monitoraggio, l'analisi e le reazioni alle politiche (policy feedback) evolvono lentamente

Sebbene la legge 125/2014 abbia istituito meccanismi di alto livello per garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, questi ultimi non sono ancora pienamente operativi. Il Vice ministro con delega in materia di cooperazione allo sviluppo ha facoltà di sollevare qualsiasi questione attinente alla coerenza delle politiche nelle riunioni dei consigli ministeriali e il Consiglio Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), a cui partecipano il presidente del consiglio e i ministri, ha il mandato di svolgere funzioni di arbitro in tali conflitti. Nella pratica, la supervisione esterna da parte del Parlamento, della società civile e dei media svolge un ruolo importante, mentre il coordinamento interministeriale può contribuire ad affrontare questioni meno controverse.³ In futuro, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) intende esaminare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile nella relazione annuale sulla cooperazione, il che potrebbe essere utile per sensibilizzare i ministeri competenti.

D'altro canto, la relazione dell'Italia all'Unione europea (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2018^[7]) evidenzia una chiara consapevolezza del possibile impatto delle politiche sui Paesi in via di sviluppo. Nel gennaio 2018 la prima Conferenza nazionale triennale per la cooperazione allo sviluppo ha richiesto al Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) di individuare i problemi più critici di coerenza delle politiche. Il relativo rapporto sarà però elaborato appena in tempo per la prossima conferenza, nel 2021 (Conferenza Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo, 2018^[8]). Tale analisi sarà utile per il dialogo e l'arbitro delle politiche, mentre nell'immediato l'Italia continua a non disporre di informazioni che possa utilizzare in questo senso.

L'Italia non individua, analizza e monitora in modo sistematico gli impatti transfrontalieri e a lungo termine delle politiche, né tantomeno il loro eventuale impatto negativo sui Paesi in via di sviluppo. Uno dei quattro gruppi di lavoro del CNCS si occupa dei « Seguiti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione ». Tuttavia, sembrerebbe che finora questo gruppo non abbia sollevato questioni legate alla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile. Il gruppo di lavoro del CNCS sulle migrazioni, lo sviluppo e le organizzazioni della società civile ha elaborato un rapporto in cui sollevava questioni attinenti alla coerenza.⁴ Il gruppo di lavoro corrispondente del CICS non si è però mai riunito né vi è stata risposta da parte del Governo.

L'Italia consegue complessivamente buoni risultati riguardo a una serie di questioni attinenti alla coerenza delle politiche

Le politiche e azioni dell'Italia in merito al cambiamento climatico, l'ambiente, la pace e la sicurezza, la finanza, il commercio e la tecnologia sono perlopiù coerenti con lo sviluppo sostenibile dei Paesi partner:

- **Il cambiamento climatico e l'ambiente:** Le istituzioni europee indicano che l'Italia è sulla buona strada per conseguire gli obiettivi dell'Unione europea per il 2020 in materia di emissioni

di gas a effetto serra, energie rinnovabili ed efficienza energetica⁵ (Commissione europea, 2019^[9]), (Agenzia europea dell'ambiente, 2018^[10]). L'Italia rischia però di non raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea per il 2030 (anche se vi si avvicinerà di più della maggior parte degli altri Stati membri dell'UE). Un nuovo Piano nazionale integrato per l'energia e il clima è quindi in corso di elaborazione perché l'Italia raggiunga tali obiettivi. È stata inoltre creata la Piattaforma Italiana degli stakeholder per l'economia circolare, destinata alla discussione e allo scambio di buone prassi per l'attuazione della strategia per l'economia circolare (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2017^[11]).

- **Pace e sicurezza:** L'Italia è il principale contributore europeo agli interventi di mantenimento della pace e ha attualmente oltre 1000 soldati stanziati in Libano (Nazioni Unite, 2019^[12]). Pur essendo il nono esportatore mondiale di armi (Wezeman, 2019^[13]), l'Italia esporta meno armi verso le aree sensibili del pianeta (Center for Global Development, 2018^[14]). Nonostante ciò, malgrado le garanzie esistenti,⁶ il Parlamento e i media hanno evocato i possibili impatti delle esportazioni d'armi italiane sulla crisi nello Yemen. Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha risposto annunciando che il Governo sospenderà tali esportazioni. Una proposta di revisione della relativa legislazione è stata presentata al Senato, ma non è ancora stata adottata (Reuters, 2018^[15]) (Senato della Repubblica, 2019^[16]) (Save the Children Italy, 2019^[17]).
- **Finanza, commercio e tecnologia:** Il Centro per lo Sviluppo Globale plaude ai risultati conseguiti dall'Italia in materia di trasparenza finanziaria e impegno nei confronti dei quadri normativi per gli investimenti, ma critica lo scarso investimento nella ricerca e le disposizioni restrittive sui diritti della proprietà intellettuale (Center for Global Development, 2018^[14]). L'Italia era il principale green-field investor in Africa nel 2017⁷ (e il sesto per entità degli investimenti diretti esteri) (*United Nations Conference on Trade and Development*, 2018^[18]). Gli investimenti nei Paesi in via di sviluppo riguardano perlopiù il settore energetico, quindi le linee guida multilaterali del 2018 dell'Italia per l'energia e lo sviluppo potrebbero contribuire a garantire che tali investimenti si concentrino sullo sviluppo. La *Peer Review* dell'OCSE del Punto di contatto nazionale per le imprese multinazionali ha confermato che l'Italia rispetta i criteri essenziali di visibilità, trasparenza, accessibilità e imparzialità (OECD, 2017^[19]). L'Italia ha inoltre compiuto progressi nell'attuazione della Convenzione anti-corruzione estendendo la durata del periodo di prescrizione (OECD, 2017^[20]).

L'Italia potrebbe rafforzare la coerenza delle politiche in materia di immigrazione

L'Italia riconosce il nesso tra migrazioni e sviluppo al più alto livello politico. La legge sulla cooperazione, infatti, impegna l'Italia a “[contribuire] ad elaborare politiche condivise sulle migrazioni con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani e al rispetto della legislazione europea e internazionale” (Repubblica italiana, 2014^[6]). Inoltre, il Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2017-2019 (DTPI 2017-19) sottolinea le opportunità di sviluppo date da una migrazione ben gestita (Governo italiano, 2017^[21]).

In pratica, garantire la coerenza tra la migrazione e gli obiettivi delle politiche di sviluppo comporta delle sfide per l'Italia:

- Sul proprio territorio, l'Italia promuove il coinvolgimento della diaspora dei migranti e sostiene la loro inclusione finanziaria in Italia (cfr. riquadro 1.2 e Capitolo 1). Il Paese ospita inoltre numerosi rifugiati e richiedenti asilo.⁸ Essendo uno dei principali territori di arrivo, l'Italia ha instaurato un dialogo con gli Stati membri dell'Unione europea per migliorare la gestione della migrazione a livello europeo. Al contempo, una legge del 2018 configura come reato l'assistenza di migranti in mare (Senato della Repubblica, 2018^[22]), e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha espresso inquietudine per gli ostacoli allo sbarco in Italia e l'inasprimento delle condizioni di accoglienza (FRA, 2018^[23]).⁹

- A livello internazionale, l'Italia ha organizzato conferenze ad alto livello per promuovere la cooperazione e il dialogo internazionali tra Stati africani e Stati europei nel 2017 e 2018. Nonostante ciò, a differenza della maggior parte dei membri del DAC, l'Italia si è astenuta in occasione del voto sul Patto globale per la migrazione, un quadro di riferimento essenziale per la governance della migrazione globale.
- L'Italia ha fatto della migrazione una priorità della cooperazione allo sviluppo e ha incrementato i finanziamenti per lo sviluppo in questa direzione, anche grazie al ricorso a strumenti quali il Fondo Africa, gestito da una divisione distinta del MAECI, cui si aggiunge un finanziamento separato del Ministero dell'Interno. Ciò richiede uno stretto coordinamento per assicurarsi che le competenze italiane nella cooperazione allo sviluppo siano messe a frutto in ogni fase del ciclo del programma (Capitolo 4). Rimane difficile, tuttavia, garantire qualità se si considera il fatto che il Paese non ha ancora linee guida di riferimento in merito a migrazione e sviluppo (Capitolo 2).
- Tramite la cooperazione allo sviluppo, l'Italia si focalizza sull'assistenza ai migranti vulnerabili e sulla creazione di posti di lavoro nelle aree di origine. In Libia, l'Italia presta assistenza umanitaria e allo sviluppo ad organizzazioni delle Nazioni Unite e a OSC italiane per facilitare l'accesso ai servizi di base e alla protezione. L'Italia coopera anche con le istituzioni di gestione delle frontiere e della sicurezza, anche tramite APS. In un contesto tanto impegnativo, gli organismi internazionali hanno sottolineato l'importanza capitale di garanzie per la cooperazione dell'Italia con la Libia, allo scopo di assicurare la protezione dei diritti umani dei migranti.¹⁰

Al fine di raggiungere una maggiore coerenza delle politiche per lo sviluppo, l'Italia sta considerando l'elaborazione di una strategia per la migrazione e lo sviluppo, come altri Paesi membri del DAC.¹¹ Traducendo gli obiettivi della legge 125/2014, tali linee guida potrebbero analizzare gli approcci e gli obiettivi d'intervento e chiarire i ruoli di tutti gli attori, anche nell'ambito del sistema di cooperazione italiano. Potrebbero inoltre orientare l'impegno dell'Italia nei forum europei e internazionali. Si tratta, secondo il Governo e la società civile, di una questione prioritaria, quindi l'Italia potrebbe emulare l'approccio multilaterale già adottato per l'elaborazione delle linee guida sull'energia.

Sensibilizzazione alle tematiche globali

Indicatore della Peer Review:

L'Italia promuove contributi olistici (« *whole of society* ») per lo sviluppo sostenibile

L'Italia dimostra un'ottima prassi nell'avviare azioni multilaterali e mobilitare la diaspora dei migranti al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. L'azione del Governo nell'ambito della nuova strategia di educazione alla cittadinanza sarà importante per raggiungere tutti i cittadini.

Un coinvolgimento dell'insieme della società (whole of society) è una caratteristica forte e sempre più presente nella cooperazione italiana

La legge 125/2014 impone al Governo di mobilitare tutti i settori della società per lo sviluppo sostenibile, creando vari meccanismi per la consultazione di più soggetti interessati. Una conferenza nazionale triennale sulla cooperazione allo sviluppo, organizzata per la prima volta nel gennaio 2018, consente uno scambio aperto sull'orientamento complessivo della cooperazione italiana.¹² La conferenza ha formulato raccomandazioni per la cooperazione italiana e il prossimo DTPI potrebbe includere il monitoraggio di tali raccomandazioni. Il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo e i suoi gruppi di lavoro offrono spazio per uno scambio dei soggetti interessati su aspetti politici e operativi, per esempio il nuovo documento di programmazione.

Riquadro 1.2. Mettere i migranti in Italia in condizione di contribuire allo sviluppo

L'Italia riconosce che la diaspora dei migranti dai Paesi in via di sviluppo e le sue organizzazioni sono in grado di fornire un contributo importante alla cooperazione allo sviluppo: possono facilitare i contatti tra i Paesi e le popolazioni, favorire la comprensione reciproca, sostenere la cooperazione allo sviluppo o sensibilizzare il pubblico su difficoltà particolari. In numerosi casi, le rimesse dei migranti costituiscono un'importante fonte di reddito e d'investimento nel Paese d'origine. Inoltre, i migranti possono condividere le loro esperienze e trasmettere le conoscenze acquisite.

Sfruttare tale potenziale significa spesso creare un ambiente propizio nei Paesi ospitanti e d'origine, rafforzando le capacità. L'Italia si è attivata per coinvolgere i migranti in Italia affinché contribuiscano alla cooperazione allo sviluppo (Centro Studi di Politica Internazionale, 2017[24]):

- la legge 125/2014, la nuova legge sulla cooperazione, riconosce esplicitamente il ruolo della diaspora come parte integrante della società civile e nell'«elaborazione di politiche condivise in materia di migrazione». Un rappresentante della diaspora partecipa al CNCS e presiede il gruppo di lavoro sulla migrazione e lo sviluppo.
- In Italia sono registrate oltre 2 100 organizzazioni della diaspora. Dal 2011, l'Italia sostiene i corsi di formazione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) per le Associazioni di migranti per il co-sviluppo (A.MI.CO), volti a rafforzare le loro capacità e contribuire a creare reti (Organizzazione internazionale per le migrazioni, n.d. [25]).
- Nel 2017 e nel 2018 vertici della diaspora, a livello locale e nazionale, hanno consentito lo scambio tra associazioni di migranti per potenziare il loro ruolo nel sistema italiano della cooperazione allo sviluppo e incentivare una narrazione positiva sulla migrazione (AICS 2017[26]). Un Forum della diaspora italiano più strutturato coordina e funge da principale interlocutore con il Governo.
- Nel quadro dell'Agenda del G20 per le rimesse, l'Italia ha contribuito a diminuire il costo dell'invio di rimesse e promosso l'inclusione finanziaria dei migranti in Italia. Due nuovi progetti che coinvolgono la CDP mirano a facilitare il trasferimento dei risparmi tra l'Italia e la Tunisia e promuovono l'investimento della diaspora in Italia nelle micro, piccole e medie imprese (MPMI) in Africa.
- L'Italia coinvolge la diaspora nei programmi di cooperazione in Albania, Egitto, Senegal e Tunisia per sostenere gli investimenti e la creazione di posti di lavoro in tali Paesi. Una rete della diaspora senegalese si è sviluppata fino ad includere la diaspora senegalese in altri Paesi europei.

Le discussioni in Senegal hanno rivelato che ci sarebbe un potenziale ancora da sfruttare per sostenere gli aiuti e associare la diaspora al coinvolgimento del settore privato tramite un sostegno più consistente, sul lungo termine e orientato all'investimento o al finanziamento di start-up. La partecipazione delle organizzazioni della diaspora all'edizione del novembre 2019 di Italia Africa Business Week rappresenta un'opportunità per raggiungere questo obiettivo.

Il Governo intende inoltre coinvolgere gli attori che hanno svolto fino ad ora un ruolo minore nella cooperazione allo sviluppo. Tra le iniziative specifiche destinate al settore privato figurano un *roadshow* nel 2018, la fiera ExCo 2019 (organizzata da altri soggetti interessati) e gli inviti a presentare proposte nei Paesi in via di sviluppo (Capitolo 5). Due vertici nazionali e l'assistenza tecnica alle organizzazioni della diaspora meritano una specifica menzione (Riquadro 1.2.). La collaborazione attiva, e non la semplice consultazione, è un

tratto fondamentale nell'elaborazione di un nuovo orientamento sull'energia e lo sviluppo, sulle disabilità e sulla strategia per l'educazione alla cittadinanza. Su ognuno di questi temi, la società civile e altri soggetti interessati hanno partecipato in modo attivo alle commissioni di coordinamento o di redazione.

L'attuazione della strategia per l'educazione alla cittadinanza potrebbe stimolare il sostegno degli italiani allo sviluppo

La società civile svolge un ruolo importante nell'informare tutti i cittadini sugli obiettivi dello sviluppo sostenibile (OSS) e sul loro contributo a tale tema. Dalla sua creazione nel 2016, la rete della società civile ASviS ha organizzato ogni anno un Festival dello sviluppo sostenibile di 17 giorni in tutta l'Italia, raggiungendo un vasto pubblico. La rete coopera inoltre con il mondo accademico e contribuisce all'educazione alla cittadinanza, partecipando al piano del Ministero dell'Istruzione sull'educazione alla sostenibilità. La Commissione europea ha riconosciuto questi sforzi come un punto forte della politica nell'ambito dell'OSS 17 (Commissione europea, 2019^[27]).

Nonostante ciò, la sensibilizzazione dello sviluppo richiede attenzione. Seppure gli italiani, indipendentemente dalla loro posizione politica, siano favorevoli alla cooperazione allo sviluppo, la percentuale dei concittadini che la considera molto importante (il 23% a fronte di una media UE del 42%) o che vi partecipa personalmente (il 32% a fronte di una media UE del 42%) è inferiore alla media europea (Commissione europea, 2018^[28]). L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (EU FRA) rileva inoltre un aumento delle aggressioni a sfondo razziale (FRA, 2018^[23]) e una tendenza generale ad atteggiamenti più negativi rispetto agli altri europei nei confronti degli immigrati (Commissione europea, 2018^[29]). Alla luce delle difficoltà espresse dall'opinione pubblica, in particolare quelle legate alla migrazione, la Conferenza Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo 2018 ha sottolineato la necessità dell'educazione alla cittadinanza globale e di una comunicazione più efficace, dedicando le prime tre raccomandazioni del suo manifesto finale alla questione (Conferenza Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo, 2018^[8]).

L'attuazione della strategia 2018 dell'Italia per l'educazione alla cittadinanza globale (Surian et al., 2018^[30]) è un'occasione per promuovere una maggiore consapevolezza dello sviluppo. Questo andrebbe ad integrare eventi ad alto livello, come l'azione creativa dell'Italia al World Food Day (Bencini, 2019^[31]), che spesso raggiungono solo un gruppo limitato di persone. L'AICS già sollecita le OSC a sensibilizzare maggiormente il pubblico alla cooperazione internazionale e allo sviluppo sostenibile. Il Governo sta lavorando su un piano di azione, non ancora ultimato, nell'ambito di questa strategia al fine di affrontare le problematiche che ha individuato: scarsa conoscenza degli OSS, la percezione degli aiuti come una sorta di beneficenza invece che come interventi nell'interesse dell'Italia, la forte competizione con altri temi, l'attenzione focalizzata sulla migrazione¹³ e la necessità di coordinamento. Ciò potrebbe ulteriormente accrescere la convinzione sempre più diffusa che lotta alla povertà e cooperazione allo sviluppo stiano a cuore alla popolazione italiana (Commissione europea, 2018^[28]). Inoltre, nonostante i recenti aumenti, la spesa pro capite dell'Italia per la sensibilizzazione allo sviluppo è molto più bassa di quella di numerosi altri Paesi membri del DAC.¹⁴ Mentre l'Italia continua a intensificare i suoi sforzi, potrebbe continuare a sfruttare gli scambi con i membri dell'*OECD Development Communication Network*, inclusi il monitoraggio e la valutazione dei risultati dell'impegno pubblico.

Riferimenti bibliografici

Agenzia europea dell'ambiente (2018), *Trends and projections in Europe 2018 Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, <http://dx.doi.org/10.2800/931891>. [10]

AICS (2017), *The summit of the Diasporas, local meetings continue, ahead of the November event*, Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, Roma, <https://www.aics.gov.it/2018/22076/>, <https://www.aics.gov.it/2018/22076/> (consultato il 6 maggio 2019). [26]

- AOI, C. (2018), *Lettera al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte*, <http://www.ong.it/lettera-al-presidente-del-consiglio-giuseppe-conte/> (consultato il 4 giugno 2019). [33]
- Banca mondiale (2019), *World Development Indicators: DataBank*, World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (consultato il 25 aprile 2019). [38]
- Bencini, L. (2019), *In Italy, explaining food waste in fun – and “yummy” – ways*, The SDG Communicator, <https://sdg-communicator.org/2019/01/17/italy-world-food-day-2018/> (consultato il 21 maggio 2019). [31]
- Borgomeo, V. (2019), “Auto, al via ecotassa 2019 per modelli inquinanti: ecco la guida”, *La Repubblica*, https://www.repubblica.it/motori/sezioni/attualita/2019/03/01/news/ecotassa-220412281/?refresh_ce (consultato il 24 maggio 2019). [36]
- Center for Global Development (2018), *Commitment to Development Index 2018 – Italy*, <https://www.cgdev.org/cdi-2018/country/ITA> (consultato l'11 aprile 2019). [14]
- Centro Studi di Politica Internazionale (2017), *Le diaspore nella cooperazione italiana: Documento per la discussione*, CeSPI, Roma, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/08/SD_Documento_di_discussione_LUG17.pdf (consultato il 6 maggio 2019) [24]
- Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (2017), *Letter to the Minister of the Interior of Italy*, *CommHR/INM/sf 0345-2017*, Council of Europe, Strasbourg, <https://rm.coe.int/letter-to-the-minister-of-interior-of-italy-regarding-government-s-res/168075baea> (consultato il 2 maggio 2019). [40]
- Commissione europea (2019), *The Environmental Implementation Review 2019: Country Report – Italy*, Commissione europea, Bruxelles, http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_it_en.pdf (consultato il 3 giugno 2019). [9]
- Commissione europea (2019), *Towards a Sustainable Europe by 2030: Reflection Paper*, Commissione europea, Bruxelles, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf (consultato il 29 aprile 2019). [27]
- Commissione europea (2018), *Special Eurobarometer 476: EU citizens and development cooperation*, Unione europea, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ebs-476-fact.zip>. [28]
- Commissione europea (2018), *Special Eurobarometer 469: Integration of immigrants in the European Union*, Commissione europea, Bruxelles, http://Integration_of_immigrants_in_the_European_Union. [29]
- Committee against Torture (2017), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, Committee against Torture, Geneva, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRICAqhKb7yhsrCLgPII26jRu6si7MAAE4jraLHqWr9%2b2%2fAP28xTQtOlsTwwjAIACRxD2YL%2fsglQQ%2fLUGUMR3SRktWz9x3aLcRkmOABdrugHAzm2AaSNF3G%2b> (consultato il 2 maggio 2019). [39]
- Conferenza Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (2018), *Conferenza Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo*, <https://www.conferenzacoopera.it/> (consultato il 13 giugno 2019). [8]
- Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (2017), *UN Security Council Resolution 2347 (2017)*, [http://dx.doi.org/S/RES/2347\(2017\)](http://dx.doi.org/S/RES/2347(2017)). [2]

- Foradori, P. (2017), "Protecting cultural heritage during armed conflict: the Italian contribution to 'cultural peacekeeping'", *Modern Italy*, Vol. 22/1, pp. 1-17, <http://dx.doi.org/10.1017/mit.2016.57>. [3]
- Foradori, P., S. Giusti and A. Lamonica (2018), "Reshaping cultural heritage protection policies at a time of securitisation: France, Italy, and the United Kingdom", *International Spectator*, Vol. 53/3, pp. 86-101, <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2018.1467161>. [1]
- FRA (2018), *Beyond the peak: challenges remain, but migration numbers drop*, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/migration-2018-review>, <http://dx.doi.org/10.2811/069603>. [23]
- Governo francese (2018), *Plan d'action Migrations internationales et développement 2018- 2022 (in francese)*, Governo francese, Paris, <https://www.afd.fr/fr/plan-daction-migrations-internationales-et-developpement-2018-2022> (consultato il 6 maggio 2019). [42]
- Governo tedesco (2016), *Strategie für Migration und Entwicklung (in tedesco)*, Governo tedesco, Berlino, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216858/6c2b8d4f6eb95c507f0b6244d8cc32e1/migrationentwicklung-data.pdf> [43]
- Governo italiano (2017), *Three-year programming and policy planning document, 2017-2019*, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/07/pro_triennale_2017-2019_en.pdf (consultato l'11 aprile 2019). [21]
- Link 2007 (2017), *Caro governo, sull'immigrazione ci vuole lungimiranza (in Italian)*, <http://www.vita.it/it/article/2017/01/17/link-2007-caro-governo-sullimmigrazione-ci-vuole-lungimiranza/142135/> (consultato il 4 giugno 2019). [34]
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (2018), *Joint EU questionnaire to Member States: Part II – Information on Policy Coherence for Development: Reply by Italy*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Italia, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/it_0.pdf (consultato il 6 maggio 2019). [7]
- Ministero della Salute (2019), *Draft resolution to the World Health Assembly "Improving the transparency of markets for drugs, vaccines and other health-related technologies"*, http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_3670_listaFile_itemName_1_file.pdf (consultato l'11 aprile 2019). [32]
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017), *Towards a Model of Circular Economy for Italy Overview and Strategic Framework*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, <http://consultazione-economici-circolare.minambiente.it/sites/default/files/TOWARDS%20A%20MODEL%20eng%20COMPLETO.pdf> (consultato il 28 giugno 2019). [11]
- Nazioni Unite (2019), *Troop and police contributors, dataset*, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (consultato l'11 aprile 2019). [12]
- OECD (2017), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Italy*, <https://mneguidelines.oecd.org/ncppeerreviews.htm>. (Consultato l'11 aprile 2019). [19]
- OECD (2017), *Statement of the OECD Working Group on Bribery on Italy's implementation of the Anti-Bribery Convention*, <http://www.oecd.org/corruption/statement-of-the-oecd-working-group-on-bribery-on-italy-implementation-of-the-anti-bribery-convention.htm> (consultato il 6 maggio 2019). [20]

- OECD (n.d.), *Environmentally related tax revenue*. [35]
- Organizzazione internazionale per le migrazioni (n.d.), *A.MI.CO. Training Course*, <https://italy.iom.int/en/activities/migration-and-development/AMICOTrainings> (consultato il 23 maggio 2019). [25]
- Repubblica italiana (2014), *Law no. 125 of 11 August 2014 – Traduzione di cortesia*, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/04/LEGGE_11_agosto_2014_n_125_ENGLISH.pdf (consultato il 12 aprile 2019). [6]
- Reuters (2018), *Italy PM backs halting arms sales to Saudis*, <https://www.reuters.com/article/us-italy-saudi-arms/italy-pm-backs-halting-arms-sales-to-saudis-idUSKCN1OR0T3> (consultato il 23 maggio 2019). [15]
- Save the Children Italy (2019), *Stop alla vendita di armi italiane usate contro i bambini in Yemen*, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/campagne/stop-alla-guerra-sui-bambini/petizione-armi-yemen> (consultato il 23 maggio 2019). [17]
- Segretario Generale delle Nazioni Unite (2017), *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 2347 (2017)*, Nazioni Unite. [5]
- Senato della Repubblica (2019), *Disegno di Legge d’iniziativa del senatore Ferrara*, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01107163.pdf> (consultato il 23 maggio) [16]
- Senato della Repubblica (2018), *Legislatura 18^a – Disegno di legge n. 840*, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1076594/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-decretolegge_decretolegge1-articolato_articolato1 (consultato il 13 agosto 2019). [22]
- Surian, A. et al. (2018), *Strategia Italiana per l’Educazione alla Cittadinanza Globale*, Provincia Autonoma di Trento, AOI/Concord Italia, <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/04/strategia-ECG-2018.pdf> (consultato il 2 luglio 2019). [30]
- UNESCO (2015), *Strategy for the Reinforcement of UNESCO’s Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict*, <https://en.unesco.org/heritage-at-risk/strategy-culture-armed-conflict> (consultato il 6 maggio 2019). [4]
- UNHCR (2019), *UNHCR Population Statistics: Mid-Year Statistics 2018*, http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern (consultato il 6 maggio 2019). [37]
- United Nations Conference on Trade and Development (2018), Investment and new industrial policies – World Investment Report 2018*. [18]
- UNSMIL and OHCHR (2018), *Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, United Nations Support Mission in Libya, Office of the High Commissioner for Human Rights, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf> (consultato il 2 maggio 2019). [41]
- Wezeman, P. (2019), *Trends in International Arms Transfers*, Stockholm International Peace Research Institute, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf (consultato il 9 aprile 2019). [13]

Note

¹ Per esempio, l'Italia ha ospitato il Forum europeo 2018 per la riduzione del rischio di catastrofi.

² L'Italia ha proposto di recente una risoluzione all'Assemblea mondiale della sanità sul "Miglioramento della trasparenza dei prezzi di farmaci, vaccini e altre tecnologie del settore sanitario" (Ministero della Salute, 2019[32]).

³ A titolo esemplificativo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha sottolineato di avere modificato una misura proposta dopo che gli esperti hanno segnalato che avrebbe potuto ostacolare i flussi di rimesse.

⁴ Come quelle riguardanti l'impegno italiano in Libia (AOI, 2018[33]) e le politiche complessive sulla migrazione (Link 2007, 2017[34]).

⁵ Per esempio, l'Italia ha una percentuale più elevata del gettito fiscale di tasse ambientali rispetto alla maggior parte dei Paesi membri del DAC (OECD, n.d.[35]) e ha introdotto incentivi e sanzioni fiscali per le automobili in relazione alle loro emissioni (Borgomeo, 2019[36]).

⁶ Dal 2014, l'Italia aderisce al Trattato sul commercio delle armi.

⁷ Stando ai dati annunciati (che possono discostarsi in modo significativo dagli investimenti effettivi). Un investimento «green field» si riferisce alla creazione di una società o di nuove capacità di produzione, in opposizione all'acquisizione o alla fusione con società esistenti.

⁸ Al 30 giugno 2018 erano presenti in Italia 180 829 rifugiati e 131 937 richiedenti asilo (UNHCR, 2019[37]). In altri termini 5,2 persone su 1 000 in Italia erano rifugiati o richiedenti asilo (calcoli dell'autore basati sui dati relativi alla popolazione del 2017 (Banca mondiale, 2019[38])). Per confronto, in Francia erano presenti 355 222 rifugiati e 67 350 richiedenti asilo, ossia 6,3 persone su 1 000; e in Grecia 55 565 rifugiati, 15 461 persone in situazione simile a quella dei rifugiati e 56 652 richiedenti asilo, ossia 11,9 persone su 1 000.

⁹ Ciò ha spinto il Consiglio danese per l'immigrazione a interrompere i trasferimenti di richiedenti asilo all'Italia (FRA, 2018[23]).

¹⁰ Riguardo a un Protocollo d'intesa del 2017 tra i governi italiano e libico, il Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite nell'ambito della Convenzione contro la tortura ha avvertito che "[...] l'accordo [...] non contiene disposizioni particolari che possono condizionare la cooperazione e il sostegno al rispetto dei diritti umani, compresa la proibizione assoluta della tortura. Inoltre, il Comitato è profondamente preoccupato per l'assenza di garanzie sul fatto che la cooperazione allo scopo di potenziare le capacità operative della guardia costiera libica o altri attori della sicurezza in Libia sarà riesaminata alla luce di eventuali violazioni gravi dei diritti umani". (Committee against Torture, 2017[39]). Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa aveva analogamente richiesto all'Italia di chiarire le garanzie predisposte (Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 2017[40]). L'UNSMIL e l'OHCHR riferiscono che il protocollo d'intesa è stato annullato dalla Corte suprema libica (UNSMIL and OHCHR, 2018[41]). Ciò susciterebbe interrogativi sulla titolarità e l'allineamento dell'impegno italiano.

¹¹ Nel 2018, la Francia ha adottato un piano di azione sulla migrazione e lo sviluppo dopo la consultazione delle autorità locali e della società civile (Governo francese, 2018[42]); la Germania ha adottato una strategia sulla migrazione e lo sviluppo nel 2016 (Governo tedesco, 2016[43]).

¹² La conferenza ha riunito oltre 3 000 partecipanti, tra cui operatori del settore della cooperazione e studenti. Cinque gruppi di lavoro hanno discusso temi come i giovani e la migrazione, o la comunicazione.

I documenti relativi alla conferenza sono disponibili all'indirizzo <https://www.conferenzacoopera.it/category/gruppi-di-lavoro/>.

¹³ Gli italiani sono più convinti di altri europei che la cooperazione sia un modo efficace per affrontare le migrazioni clandestine (il 75%, rispetto alla media UE del 69%) (Commissione europea, 2018[28]).

¹⁴ Le spese dell'Italia per la sensibilizzazione allo sviluppo sono aumentate passando da USD 1,1 milioni nel 2016 a USD 3,8 milioni nel 2017.

2. Il quadro e la visione politica dell'Italia

Il presente capitolo valuta la misura in cui chiare direttive politiche, azioni governative e strategie modellano la cooperazione allo sviluppo dell'Italia e sono in linea con gli impegni internazionali, tra cui l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

La nuova legge italiana sulla cooperazione pone solide basi per un sistema di cooperazione allo sviluppo di qualità basato su principi. Il Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (DTPI) e gli orientamenti di policy sono in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e aiutano a concentrare l'attenzione su popolazioni che rischiano di trovarsi in posizione di vulnerabilità. Tuttavia, l'approvazione annuale del documento di programmazione rende difficoltosa la pianificazione a medio termine. L'Italia inoltre non dispone di orientamenti sufficienti per alcune delle principali priorità del Paese, come la migrazione e la fragilità. Inoltre, non sono stati adottati sufficienti meccanismi per garantire che le decisioni in tema di programmazione e allocazione dei finanziamenti coincidano con le priorità politiche del Paese. L'adozione di una visione strategica potrebbe ottimizzare ulteriormente gli apprezzatissimi impegni multilaterali dell'Italia.

Quadro delle politiche di sviluppo

Indicatore della Peer Review:

Una chiara visione strategica in sintonia con l'Agenda 2030, basata sui punti di forza del Paese membro

La legge sulla cooperazione e la strategia per lo sviluppo sostenibile pongono al centro della politica estera italiana un sistema di cooperazione allo sviluppo di qualità basato su principi. La pianificazione a medio termine rappresenta una sfida.

La legge 125/2014 indica gli orientamenti per la cooperazione italiana

La nuova legge sulla cooperazione delinea una visione chiara per la cooperazione allo sviluppo italiana. Il principio fondamentale della cooperazione consiste nella « promozione della pace e della giustizia [e di] relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato » (Repubblica italiana, 2014^[1]). I suoi obiettivi principali sono:

- lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze e la promozione di uno sviluppo sostenibile
- l'affermazione dei diritti umani, compresi l'uguaglianza di genere e i principi di democrazia e dello Stato di diritto
- la prevenzione dei conflitti e il sostegno ai processi di pacificazione.

Introducendo un miglioramento significativo rispetto alla normativa del 1987, la legge 125/2014 impegna l'Italia a dotarsi di un sistema di cooperazione di alta qualità, efficace e basato su principi. Tra le idee centrali figurano la coerenza delle politiche per lo sviluppo, i principi dell'efficacia degli aiuti allo sviluppo, tra cui l'*ownership*, l'armonizzazione e la gestione basata sui risultati, nonché i principi umanitari, la trasparenza, il coordinamento e l'impiego di risorse locali.

Infine, la legge inserisce pienamente la cooperazione italiana nel contesto del partenariato internazionale. Fa riferimento alla Carta delle Nazioni Unite e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e impone al Governo d'indicare le risorse previste per il rispetto degli impegni dell'Italia in materia di APS. La cooperazione in ambito multilaterale è la prima modalità di cooperazione indicata dalla legge, che sottolinea la collaborazione con l'Unione europea (UE).

La legge n.125/2014 rappresenta quindi un notevole progresso e funge da punto di riferimento per tutti i soggetti interessati alla cooperazione, indicando come orientare il cambiamento e rafforzare l'accountability.

La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile dell'Italia pone l'accento sulla cooperazione

La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2018^[2]). Nel 2017, il Governo ha adottato la strategia al più alto livello politico, a seguito di un ampio processo di consultazione. La cooperazione allo sviluppo rappresenta uno dei cinque temi principali (Partenariati) e traduce l'ambizione dell'Agenda 2030 di una prosperità condivisa e del progresso di tutti i Paesi. La strategia attribuisce maggiore rilievo alla cooperazione allo sviluppo nell'ambito della politica nazionale e la associa al monitoraggio nazionale dell'Agenda 2030. L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) pubblica un dettagliato rapporto annuale sui risultati dell'Italia in tale materia con riferimento a tutti gli indicatori degli OSS che integrano indicatori del benessere per ogni regione italiana (ISTAT, 2019^[3]). Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione

Internazionale (MAECI) rende conto annualmente della cooperazione allo sviluppo e, come buona prassi, integra anche informazioni sui contributi di attori esterni all'amministrazione centrale (MAECI, 2018^[4]). La relazione sui progressi dell'Italia in materia di attuazione degli OSS potrebbe costituire un'opportunità per mettere in risalto i nessi tra l'azione nazionale e la cooperazione allo sviluppo, allo scopo di far emergere sfide comuni e la coerenza delle politiche per le questioni attinenti allo sviluppo, nonché di condividere esperienze (Capitolo 1).

Il Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo presenta priorità chiare, ma non facilita la pianificazione sul medio termine

Le priorità del Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (DTPI) sono piuttosto ampie. Sebbene il DTPI 2016-18 individui 22 Paesi e territori prioritari (Governo italiano, 2017^[5]) (Tabella 2.2), esso riporta anche numerosi esempi di cooperazione al di fuori dei Paesi prioritari: la cooperazione finanziata dal Ministero dell'Ambiente, le iniziative in tema di migrazione, incluso il *Fondo Africa* (Capitolo 4), gli investimenti nel settore dell'energia, le iniziative per la stabilizzazione e l'offerta di prestiti (Governo italiano, 2017^[5]). Le priorità tematiche variano dall'ambito sotto-settoriale (patrimonio culturale, giustizia minorile) a quello multisettoriale (agricoltura e acqua, ambiente ed energia) e sono pochi i settori considerati come non prioritari.¹

L'obbligo legale di presentare ogni anno un nuovo DTPI compromette il valore strategico del documento come quadro di riferimento sul medio termine. Ai soggetti interessati non risulta chiaro fino a che punto le indicazioni fornite per ogni periodo triennale siano certe. Mentre il DTPI 2017-19 confermava e prolungava il Documento Triennale precedente (Governo italiano, 2018^[6]), non è stato elaborato un DTPI 2018-20 e quello per il triennio 2019-21 costituirà di nuovo una revisione completa. I primi due DTPI sono stati adottati oltre un anno dopo l'inizio del ciclo di pianificazione, limitandone la portata a meno di due anni. Il valore strategico limitato non rende giustizia al processo consultivo e all'ingente mole di lavoro necessari all'elaborazione dei documenti triennali di programmazione.

Il Governo è consapevole di queste criticità e in risposta sta lavorando su alcuni adeguamenti. Il DTPI 2019-21 dovrebbe delineare gli obiettivi in modo più chiaro ed essere più prescrittivo sulla ripartizione dei finanziamenti e sui settori prioritari, oltre a garantire una rendicontazione collegata agli obiettivi. Tutti i soggetti interessati al sistema della cooperazione italiana potrebbero tuttavia avviare una riflessione sulle possibilità di miglioramento del valore strategico a medio termine del DTPI.

Principi e linee guida

Indicatore della Peer Review:

Gli orientamenti strategici delineano un approccio chiaro e completo, ivi compreso nei confronti della povertà e della fragilità

Gli orientamenti strategici dell'Italia sono molto dettagliati sull'*empowerment* delle popolazioni che rischiano di trovarsi in una posizione di vulnerabilità, e in particolare delle persone con disabilità. L'Italia tuttavia non dispone di linee guida su alcune delle sue priorità principali, come la migrazione, il cambiamento climatico e la fragilità.

I risultati relativi alle questioni trasversali e al principio di non lasciare indietro nessuno sono contrastanti

La riduzione della povertà e l'*empowerment* delle popolazioni vulnerabili sono temi centrali delle politiche di cooperazione italiane.² Il DTPI si concentra su alcuni di questi temi, quali l'istruzione inclusiva, l'assistenza sanitaria universale, le popolazioni rurali, nonché l'uguaglianza di genere e i giovani. Oltre alle linee guida

del 2011 sulla lotta contro la povertà, l'Italia si è dotata di orientamenti dettagliati sulle disabilità e i minori, e sta aggiornando quelli sull'uguaglianza di genere e i minori (AICS, n.d.^[7]).

Nell'intento di adottare un duplice approccio che combini azione mirata e integrazione, l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) dispone di un numero crescente di punti di riferimento sulle questioni di genere nei suoi uffici esteri, ivi compreso in Senegal. Ciò consente all'Italia di seguire gli interventi in tutte le fasi, dalla progettazione alle erogazioni di finanziamenti ai progetti³ e al monitoraggio dei risultati. La missione della *Peer Review* in Senegal ha evidenziato il valore aggiunto della cooperazione italiana, che si concentra sull'inclusione di donne, ragazze e bambini con disabilità (Allegato C). Le indicazioni per la programmazione sono esplicite sulla necessità di integrare nei progetti i temi della parità di genere e della gioventù e le valutazioni devono misurare gli effetti sull'uguaglianza di genere, l'ambiente e i giovani.

L'Italia non dispone invece di linee guida per alcune altre priorità (Tabella 2.1). Ciò è particolarmente rilevante in materia di migrazione, tema per cui la formulazione di linee guida strategiche per tutti i soggetti interessati potrebbe contribuire a migliorare la coerenza delle politiche (Capitolo 1). Nel 2017 l'AICS e l'università di Tor Vergata hanno svolto uno studio « Verso una migrazione sostenibile: interventi nei Paesi di origine », che non si è però tradotto in linee guida concrete (Centro Italiano per lo Sviluppo Internazionale e Agenzia Italiana per lo Sviluppo, 2017^[8]). Altre importanti lacune nell'orientamento sulle questioni trasversali riguardano l'approccio basato sui diritti e il cambiamento climatico, che non è menzionato nelle linee guida sull'ambiente. Poiché l'Italia concentra la sua cooperazione su alcuni Paesi e territori a medio reddito, sarebbe utile anche determinare in quale misura le linee guida esistenti sul principio di non lasciare indietro nessuno siano esplicitate in tali contesti.

Tabella 2.1. L'Italia non dispone di linee guida per molte delle sue priorità

Linee guida disponibili rispetto alle priorità delineate nel DTPI 2016-2018 e 2017-2019

Priorità con linee guida disponibili	Priorità per le quali non esistono linee guida
Educazione alla cittadinanza (2018)	Migrazione e sviluppo**
Energia (2018)	Fragilità, nesso tra sviluppo umanitario e pace*
Disabilità (2018)	Diritti umani
Aiuto umanitario (2012 e 2016)	Governance, incl. giustizia minorile
Acqua (2015)	Cambiamento climatico
Sanità (2014)**	Settore privato
Patrimonio culturale (2013)	
Agricoltura (2012)**	
Minori (2012)*	
Ambiente (2011)	
Lotta contro la povertà (2011)	
Genere (2010)*	

Nota: * Nuove linee guida sono in corso di elaborazione. ** Il DTPI 2019-2021 delinea piani per nuove linee guida

Fonte: Sito Web dell'AICS.

Sono necessarie linee guida operative per intervenire in Stati fragili e teatro di conflitti

L'Italia vanta una lunga tradizione di intervento in Paesi fragili e in situazione di crisi e tutti i Paesi prioritari e i Paesi d'intervento dell'Italia figurano tra i 40 Paesi e territori più fragili del quadro OCSE sulla fragilità (OECD, 2018^[9]). Siccome molti dei conflitti più violenti attualmente in corso sono situati intorno al bacino del Mediterraneo e in parte collegati all'agenda sulla migrazione, le crisi, la fragilità e la disuguaglianza sono diventate elementi centrali della cooperazione allo sviluppo italiana (MAECI, 2017^[10]). Nel 2017 l'Italia ha elaborato un documento strategico globale per l'area del Mediterraneo (MAECI, 2017^[11]), che mette in

relazione i vari elementi e fattori determinanti della fragilità, tra cui la tutela del patrimonio culturale, un settore di nicchia in cui intervengono pochissimi altri Paesi membri (Capitolo 1). Una seconda edizione della strategia per il Mediterraneo è in corso di elaborazione e sarà pubblicata nel 2019. Un preciso indirizzo per rendere questa strategia operativa sarebbe utile al personale italiano incaricato della programmazione. L'Italia sta formulando linee guida sul nesso tra l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo e la pace (Capitolo 7), in sintonia con la Raccomandazione del DAC su tale tema (OECD, 2019^[12]), e la definizione di alcune procedure standard, come l'analisi dei rischi o dei conflitti, contribuirebbe a migliorare la coerenza dell'impegno italiano in alcuni dei contesti più fragili del mondo.

Basi per il processo decisionale

Indicatore della Peer Review:

La politica elabora linee guida sufficienti per le decisioni in materia di canali e d'impegni

I meccanismi per garantire la corrispondenza delle decisioni alle priorità sono insufficienti. Una prospettiva strategica più solida potrebbe migliorare ulteriormente l'apprezzatissimo impegno multilaterale dell'Italia.

Sono necessari strategie e linee guida per orientare l'impegno e le allocazioni per Paese

I meccanismi predisposti dall'Italia per il pilotaggio, il confronto e l'arbitraggio degli stanziamenti tra i Paesi prioritari potrebbero essere maggiormente esplicitati. L'Italia elabora una programmazione annuale per le allocazioni, approvata dal Comitato congiunto, che non specifica però come i criteri definiti nel DTPI siano presi in considerazione nella determinazione degli stanziamenti per Paese e, in particolare, come gli stanziamenti contribuirebbero a raggiungere gli obiettivi dell'Italia (impatto auspicato, rischi, efficacia). In rari casi, l'impegno dell'Italia è guidato da strategie per Paese (Tabella 2.2). In Senegal, l'Italia ha deciso di mantenere il livello di finanziamento anche dopo la scadenza della strategia per Paese e ha fatto lo stesso per la successiva programmazione congiunta UE. Più in generale, le istruzioni di pianificazione 2019 del MAECI per le ambasciate raccomandano di utilizzare il bilancio dell'anno precedente come base predefinita per le pianificazioni future. Nel caso di alcuni Paesi fragili, gli impegni dell'Italia nell'ambito di conferenze internazionali guidano gli stanziamenti (per es., in Siria, Iraq e Somalia). Nell'ambito dei singoli Paesi, il DTPI e le istruzioni per la programmazione sono chiare sulla necessità di concentrarsi su tre settori.

Tabella 2.2. L'Italia dispone solo di un numero limitato di strategie nazionali/regionali

Panoramica delle strategie di cooperazione per i Paesi e territori prioritari inclusi nelle istruzioni per la programmazione

Programmazione congiunta UE e strategia per Paese dell'Italia	Solo strategia per Paese dell'Italia	Solo programmazione congiunta UE	Nessuna strategia per Paese e nessuna programmazione congiunta UE
Burkina Faso	Cuba**	Bolivia	Afghanistan
Etiopia	El Salvador	Egitto	Albania
Tunisia	Giordania	Kenya	Bosnia e Erzegovina
	Mozambico***	Senegal	Colombia*
	Niger**	Cisgiordania e Striscia di Gaza	Eritrea*†
			Iraq*
			Libano
			Libia*
			Myanmar
			Pakistan
			Somalia
			Sudan del Sud
			Sudan
			Siria

Nota: * Non erano Paesi prioritari nel 2018. ** In corso di elaborazione. *** Estensione della strategia precedente per Paese. † In seguito a recenti eventi politici, l'Italia ha iniziato a rafforzare le relazioni bilaterali con l'Eritrea nell'ottobre 2018.

Fonte: Panoramica interna fornita dall'AICS.

L'Italia non dispone di una marcata impostazione regionale. Esiste una strategia regionale per il Mediterraneo, che, come buona prassi, comprende tutti i settori della politica estera. Vi sono anche strategie regionali per l'Africa occidentale e orientale. Tuttavia, sebbene l'Italia individui difficoltà a livello di aree geografiche, le sue risposte sono generalmente impostate per singolo Paese. All'esterno dell'Europa, l'Italia non coopera con organizzazioni regionali, a parte le banche di sviluppo regionali e il Segretariato della Comunità Caraibi. A livello mondiale, l'Italia interviene tramite il suo solido sostegno alle agenzie multilaterali (si veda sotto).

Le linee guida per la selezione di canali di attuazione locali potrebbero essere migliorate

Il DTPI 2017-2019, ispirato alla legge 125/2014, riconosce chiaramente i vari ruoli degli attori italiani e dà alcune indicazioni sulla selezione per l'attuazione della cooperazione allo sviluppo. Il Governo italiano ha istituito linee di finanziamento specifiche per gli attori italiani, in particolare le organizzazioni della società civile, il settore privato, nonché la cooperazione decentrata; tuttavia non precisa esplicitamente un orientamento sulla selezione di tali partner in base all'obiettivo perseguito dall'Italia (OECD, 2016_[13]); (OECD, 2012_[14]). Non facilita nemmeno la collaborazione tra gli attori e non mette quindi a frutto i propri meccanismi multilaterali (Capitolo 5). Le istruzioni per la programmazione dell'Italia forniscono alcune indicazioni sulla selezione delle organizzazioni multilaterali (sottolineando l'importanza dell'efficacia e della presenza in Italia), ma mancano linee guida sulla selezione dei partner locali sul campo (la missione in Senegal ha comunque evidenziato chiaramente che l'Italia lavora in stretta collaborazione con il Governo partner, le ONG locali e gli istituti di ricerca; si veda l'Allegato C).⁴

L'Italia crede fermamente nel multilateralismo e le agenzie apprezzano il suo impegno affidabile e costruttivo

L'Italia individua chiare priorità per il suo impegno multilaterale. Innanzitutto, l'Italia si concentra sull'impegno strategico con l'UE e contribuisce in modo significativo ai programmi UE, mettendone in pratica un numero sempre maggiore (Capitolo 4). In tal modo mira ad aumentare il peso e la visibilità della propria cooperazione, incrementando al contempo l'efficienza, in sintonia con il sostegno alla programmazione

congiunta. Attraverso il MEF, è molto presente anche nella maggior parte delle banche multilaterali di sviluppo (BMS), compresa la Banca Asiatica d'Investimento per le Infrastrutture. Le organizzazioni internazionali con sede in Italia⁵, e in particolare negli *hub* di Roma e Torino, costituiscono un'altra chiara priorità. Per le altre organizzazioni, i capitoli tematici del DTPI individuano quelle di particolare rilievo per il conseguimento del contributo italiano agli OSS.

L'Italia è a favore di una cooperazione multilaterale efficace. Promuove in modo attivo il coordinamento delle BMS e delle agenzie con sede a Roma ed è entrata a far parte della Rete di misurazione delle performance delle organizzazioni multilaterali (MOPAN) nel 2017. Le agenzie forniscono un feedback molto positivo sull'Italia, descrivendola come un partner costruttivo e propositivo. Tuttavia la riforma istituzionale del 2014 ha creato incertezze per alcuni partner multilaterali in merito alle responsabilità del MAECI e dell'AICS (Capitolo 4). Un dialogo regolare con i partner multilaterali prioritari potrebbe contribuire a chiarire i ruoli e l'impegno. Inoltre diversi ministeri dispongono di linee di finanziamento per la cooperazione multilaterale, con una conseguente rappresentatività in vari consigli che richiede un coordinamento interministeriale (Zupi, 2018^[15]). Una legislazione specifica è alla base del finanziamento multilaterale del MEF dal 2013 al 2022 e consente il finanziamento pluriennale di alcuni enti, il che rappresenta uno sviluppo favorevole.⁶ Il rinnovo di questa legge consentirebbe all'Italia di mantenere i suoi finanziamenti multilaterali.

Una prospettiva strategica più solida potrebbe migliorare ulteriormente l'impegno multilaterale dell'Italia. L'Italia non dispone di una strategia multilaterale distinta, né a livello globale⁷ né specifica per un'organizzazione. Il recente accordo quadro con l'IFAD per conto di diversi ministeri e agenzie rappresenta un'eccezione, da cui l'Italia potrebbe trarre spunto. Il DTPI 2016-2018 ha evidenziato la necessità di linee guida chiare per la programmazione, che però non sono ancora state definite. Un orientamento strategico o una strategia per le organizzazioni prioritarie potrebbe guidare le decisioni sugli stanziamenti, l'impegno negli organi direttivi e la cooperazione nel Paese d'origine.

Riferimenti bibliografici

- AICS (n.d.), *Linee guida e documenti di programmazione*, AICS, [7]
<https://www.aics.gov.it/home-ita/settori/linee-guida/>.
- Governo italiano (2018), *International Development Cooperation: Three-year Programming and Policy Planning Document 2017-2019*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/07/protriennale_2017-2019_en.pdf (consultato il 12 aprile 2019). [6]
- Governo italiano (2017), *International Development Cooperation: Three-Year Programming and Policy Planning Document 2016-2018*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/doctriennale_2016-2018_eng.pdf (consultato il 12 aprile 2019). [5]
- ISTAT (2019), *Rapporto SDGs 2019: Informazioni Statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, Istat, Roma, https://www.istat.it/it/files/2019/04/SDGs_2019.pdf (consultato il 7 maggio 2019). [3]
- Centro italiano per lo sviluppo internazionale e l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (2017), *Towards Sustainable Migration: Interventions in countries of origin*, ICID e AICS, Roma, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/03/Towards_sustainable_migration_ENG.pdf (consultato il 7 maggio 2019). [8]
- MAECI (2018), *Relazione annuale sull'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/01/relazione_2016_finale.pdf (consultato il 27 maggio 2019). [4]

- MAECI (2017), *The Italian strategy in the Mediterranean. Stabilising the crises and building a positive agenda for the region*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, <https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/11/rapporto-med-maeci-2017-eng.pdf>. [11]
- MAECI (2017), *Three-year Programming and Policy Planning Document, 2017-2019*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/07/pro_triennale_2017-2019_en.pdf (consultato il 24 maggio 2019). [10]
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2018), *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf (consultato il 9 aprile 2019). [2]
- OECD (2019), *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD Legal Instruments, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019> (consultato il 10 aprile 2019). [12]
- OECD (2012), *Partnering with Civil Society: 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200173-en> (consultato). [14]
- OECD (2016), *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264266889-en>. [13]
- OECD (2018), *States of Fragility 2018: Highlights*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents_web.pdf (consultato l'11 aprile 2019). [9]
- Repubblica italiana (2014), *Legge n. 125 dell'11 agosto 2014 – Traduzione di cortesia in lingua inglese*, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/04/LEGGE_11_agosto_2014_n_125_ENGLISH.pdf (consultato il 12 aprile 2019). [1]
- Repubblica italiana (2012), *Legge 24 dicembre 2012, n. 228: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)*, Gazzetta Ufficiale, [http://Disposizioni_per_la_formazione_del_bilancio_annuale_e_pluriennale_dello_Stato_\(Legge_di_stabilita'2013\)](http://Disposizioni_per_la_formazione_del_bilancio_annuale_e_pluriennale_dello_Stato_(Legge_di_stabilita'2013)). [16]
- Repubblica italiana (2005), *Legge 23 dicembre 2005, n. 266: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*, Gazzetta Ufficiale, [http://LEGGE_23_dicembre_2005_n_266_Disposizioni_per_la_formazione_del_bilancio_annuale_e_pluriennale_dello_Stato_\(legge_finanziaria_2006\)](http://LEGGE_23_dicembre_2005_n_266_Disposizioni_per_la_formazione_del_bilancio_annuale_e_pluriennale_dello_Stato_(legge_finanziaria_2006)). [17]
- Zupi, M. (2018), *L'Italia e la cooperazione multilaterale*, Centro Studi di Politica Internazionale, CESPI, <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0146.pdf> (consultato il 9 aprile 2019). [15]

Note

¹ In particolare i trasporti. Tuttavia un ingente stanziamento APS per un progetto relativo ai trasporti in Libia è previsto nel budget 2021 del Ministero dell'Infrastruttura e dei Trasporti.

² In mancanza di indicazioni più dettagliate, il DTPI 2017-19 spiega che il principio di « non lasciare indietro nessuno » significa « mirare le fasce più vulnerabili della popolazione, concentrarsi nei Paesi meno

avanzati, negli Stati fragili e in conflitto, non dimenticare i poveri, gli esclusi, gli emarginati anche nei Paesi a medio reddito che, nonostante l'andamento positivo in termini di crescita economica, si trovano ancora ad affrontare sfide importanti come le disuguaglianze e la vulnerabilità a livello individuale e collettivo». (Governo italiano, 2018^[6]).

³ In Etiopia, il quadro della cooperazione impone che il 5% del bilancio sia specificamente riservato a garantire la sensibilità verso le questioni di genere.

⁴ Mancano inoltre indicazioni per la cooperazione triangolare. L'Italia interviene in alcune cooperazioni trilaterali limitate, per esempio con il Brasile in Ecuador e in Bolivia.

⁵ L'Italia è sede di organizzazioni internazionali o sotto-entità in particolare a Roma e a Torino, ma anche a Bari, Brindisi, Firenze, Perugia, Trieste e Venezia. Roma ospita la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, il Programma alimentare mondiale, il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo e l'Organizzazione Internazionale del Diritto per lo Sviluppo.

⁶ La legge di bilancio 228/2012 (articolo 1, commi 170 e 171) prevede una dotazione annuale di 295 milioni di euro dal 2013 al 2022 per la spesa multilaterale, in particolare le banche multilaterali di sviluppo, il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD) e il Fondo mondiale per l'ambiente (GEF) (Repubblica italiana, 2012^[16]). La legge 266/2005 ha autorizzato un contributo complessivo di 504 milioni di euro allo Strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni, oltre a definire quote annuali per 20 anni fino al 2025 (Repubblica italiana, 2005^[17]).

⁷ Anche se la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI disponeva di linee guida relative al proprio impegno multilaterale per il periodo 2013-2015.

3. Finanziamenti dell'Italia per lo sviluppo

Il presente capitolo esamina come gli impegni internazionali e nazionali determinano il volume e la ripartizione dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dell'Italia. Esamina inoltre gli ulteriori finanziamenti dell'Italia a sostegno dell'Agenda 2030.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) italiano ha registrato un netto aumento dal 2012 al 2017, anche quando si escludono i costi per i rifugiati nel Paese donatore. Tuttavia tale andamento positivo probabilmente non sarà mantenuto nel lungo periodo, poiché l'APS ha registrato un calo nel 2018 e l'Italia non sta rispettando gli impegni per destinare lo 0,7% del reddito nazionale lordo (RNL) all'APS totale, né per allocare nei Paesi meno sviluppati un APS pari allo 0,15% del RNL. La ripartizione degli stanziamenti su base geografica, tematica e multilaterale corrisponde perlopiù alle priorità dell'Italia, ma alcune discordanze impongono un'ulteriore riflessione. L'Italia si è distinta per un'elevata percentuale di contributi alle spese generali («core») versati alle organizzazioni multilaterali. L'impegno internazionale dell'Italia sul contrasto ai reati tributari e sui finanziamenti destinati allo sviluppo dei vaccini è encomiabile, ma i finanziamenti destinati a mobilitare le risorse nazionali e l'impegno del settore privato sono ancora limitati.

Volume complessivo dell'APS

Indicatore della Peer Review:

Il Paese membro s'impegna a fondo per raggiungere gli obiettivi nazionali e internazionali in materia di APS

Sebbene non rispetti ancora i suoi impegni nazionali o internazionali in materia di APS/RNL, l'Italia ha incrementato nettamente l'aiuto pubblico allo sviluppo tra il 2012 e il 2017, anche escludendo i costi dei rifugiati nel Paese donatore. Tale andamento positivo probabilmente non sarà mantenuto nel lungo periodo poiché l'APS ha registrato un calo nel 2018 e si prevede un'ulteriore contrazione nel prossimo futuro.

La legge e la politica sono chiare: l'Italia deve puntare al rispetto dei suoi impegni internazionali

La legge 125/2014 prevede che l'Italia aumenti l'APS in linea con i suoi impegni internazionali. Il Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2017-2019 definisce l'obiettivo di destinare lo 0,30% del reddito nazionale lordo (RNL) all'APS entro il 2020 (Governo italiano, 2018^[1]). La percentuale è stata aumentata nell'aggiornamento del settembre 2018 del Documento di Economia e Finanza, passando dallo 0,30% nel 2020 allo 0,36% nel 2020 e allo 0,40% nel 2021 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018^[2]), ma nel Documento di Economia e Finanza dell'aprile 2019 non vi si faceva più riferimento (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019^[3]).

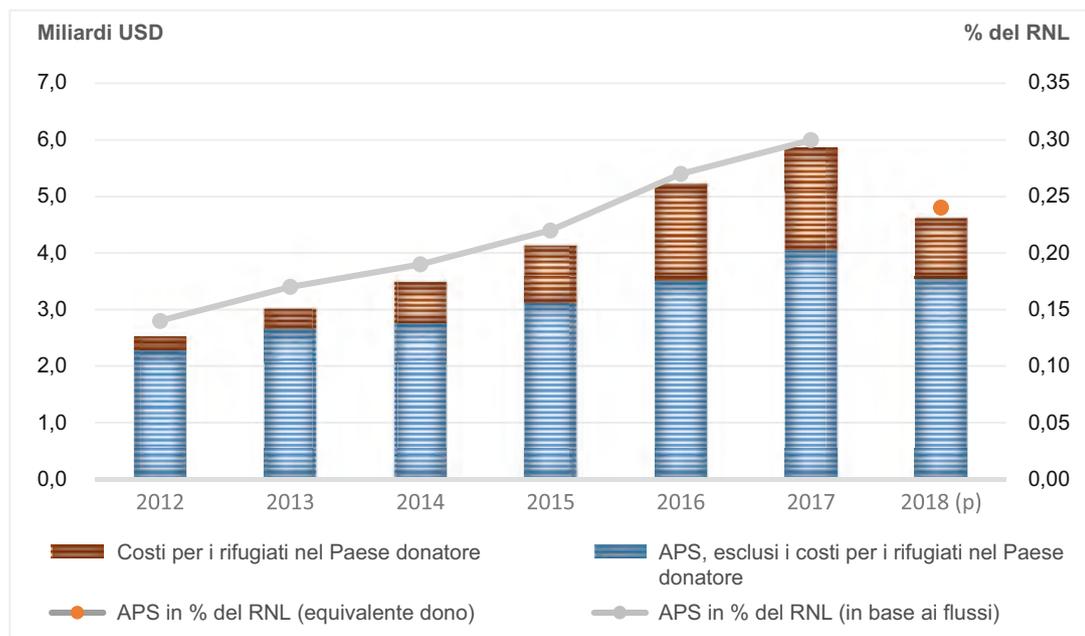
Dopo una serie di aumenti significativi, l'APS dell'Italia ha registrato un calo nel 2018 e ulteriori tagli sono previsti fino al 2021

Dal 2012 l'Italia ha fortemente aumentato l'APS, anche escludendo i costi per i rifugiati nel Paese donatore (Figura 3.1.). Nel 2012 il rapporto APS/RNL è sceso allo 0,14%, il livello più basso dal 2000 (cfr. Tabella B.1, Allegato B). Da allora, l'Italia è riuscita ad aumentare notevolmente l'APS, portandolo a oltre il doppio per raggiungere USD 5,9 miliardi nel 2017, pari allo 0,30% del RNL. Circa la metà dell'aumento corrisponde all'espansione del bilancio per la cooperazione allo sviluppo, mentre l'altra metà è ascrivibile a costi più elevati per i rifugiati nel Paese donatore sostenuti dal Ministero dell'Interno. Nel 2017 i costi per i rifugiati nel Paese donatore ammontavano a USD 1,8 miliardi, ossia il 30,8% dell'APS complessivo.

La crescita dell'APS ha iniziato a stagnare nel 2018. In base alla nuova metodologia « equivalente dono »¹ (OECD, 2019^[4]), l'APS è risultato pari a USD 5,0 miliardi nel 2018, ossia lo 0,24% del PNL. Per comparare con l'APS del 2017 occorre utilizzare la metodologia precedente « basata sui flussi di cassa ». Dal confronto emerge un netto calo dell'APS, passato da USD 5,9 miliardi a USD 4,6 miliardi nel 2018 (a prezzi costanti del 2017). Il calo è principalmente imputabile a un minor numero di rifugiati e richiedenti asilo in Italia, che ha comportato la diminuzione dei costi correlativi (pari a USD 1,1 miliardi, ossia il 23,0% dell'APS netto totale). Tuttavia, escludendo i costi per i rifugiati nel Paese donatore, l'APS del 2018 è comunque diminuito del 12,3%, a causa della riduzione delle spese dell'Italia per i Paesi a reddito medio-alto. Le proiezioni incluse nella legge di bilancio del dicembre 2018 prevedono un calo di EUR 375 milioni (7,4%) tra il 2019 e il 2021, di cui EUR 250 milioni (4,9%) sono dovuti all'abbassamento dei costi per i rifugiati nel Paese donatore (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018^[5]).² Tali riduzioni potrebbero inflettere l'andamento molto positivo dell'APS dell'Italia nonostante la meta prefissata nella legge 125/2014.

Figura 3.1 L'APS dell'Italia è aumentato ogni anno dal 2017

Evoluzione dell'APS dell'Italia in flussi netti e in percentuale del RNL in miliardi USD, a prezzi costanti del 2017



Nota: RNL: reddito nazionale lordo; (p) = i dati per il 2018 sono provvisori.

Fonte: (OECD, 2019[6]) *International Development Statistics* (database), <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm> (consultato il 30 aprile 2019)

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934013985>

L'Italia si conforma alle raccomandazioni DAC sugli aiuti, ma potrebbe migliorare la rendicontazione

L'Italia eroga prestiti tramite il Fondo di rotazione, anche ai Paesi meno sviluppati (PMS); si tratta in questo caso di prestiti altamente agevolati. La quota della sovvenzione rispetto all'APS totale era pari al 98,8% nel 2017 (Tabella B.6). I prestiti costituiscono una parte limitata, seppur in crescita, dell'APS lordo (5,7% dal 2014-2017), i principali beneficiari dei prestiti sono stati l'Iraq, l'Argentina³ e un Paese prioritario, la Tunisia, dal 2014 al 2017⁴. La percentuale di aiuti slegati dell'Italia è elevata, nonostante una diminuzione nel 2017, quando è passata al 90,9% a fronte del 95,0% nel 2016 (Tabella B.6)⁵. Nel 2017, per la prima volta dal 2004, l'Italia ha comunicato notifiche ex-ante di aiuti slegati, il che rappresenta uno sviluppo positivo (OECD, 2018[7]). La legge 125/2014 ha inoltre portato a una maggiore trasparenza sull'APS⁶, ma la qualità della comunicazione dei dati al DAC deve essere migliorata⁷ (OECD, 2019[8]).

APS: stanziamenti bilaterali

Indicatore della Peer Review:

L'aiuto è ripartito in base alla dichiarazione d'intenti e agli impegni internazionali

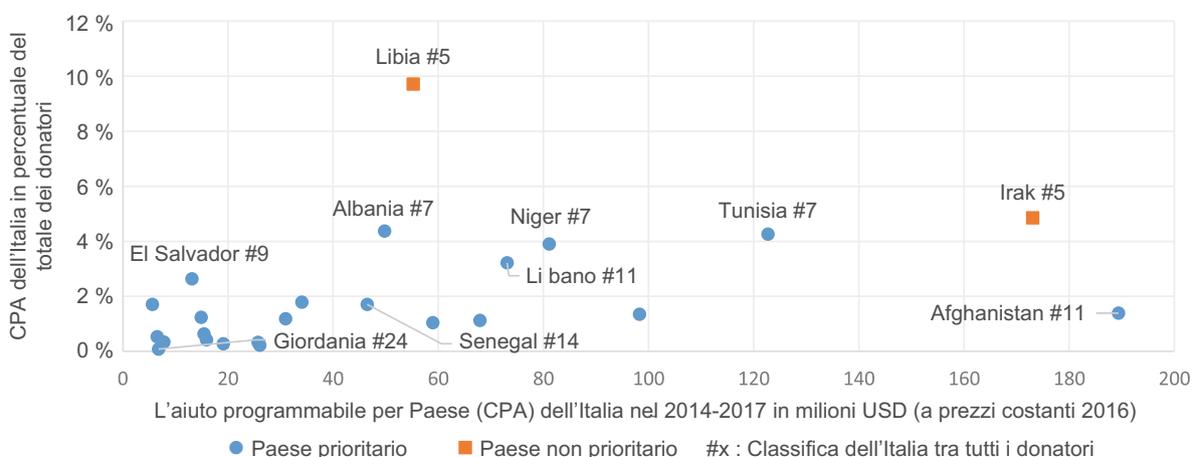
Gli stanziamenti bilaterali dell'Italia corrispondono meno alle priorità geografiche che a quelle tematiche.

I Paesi prioritari non ricevono sempre gli stanziamenti più elevati

Sebbene l'aiuto bilaterale dell'Italia sia concentrato, non lo è sempre sui Paesi prioritari. Come segnale positivo di concentrazione, la quota attribuita ai primi 20 beneficiari degli aiuti assegnabili per Paese dell'Italia è aumentata, passando dal 69% nel 2012-2013 al 77% nel 2016-2017 e si tratta, per la maggior parte, di Paesi prioritari (Tabella B.4).⁸ Tuttavia quattro dei cinque principali beneficiari del 2016-2017 non erano Paesi prioritari: la Turchia, l'Iraq, la Guinea-Bissau e l'Argentina. Ciò è dovuto principalmente a operazioni di debito e assistenza umanitaria, anche considerando gli aiuti programmabili per Paese (CPA) dal 2014 al 2017 (che tra altri elementi non comprende queste tipologie di aiuti), ma la stessa discrepanza tra Paesi prioritari e non prioritari persiste. La Libia e l'Iraq⁹ sono Paesi non prioritari, eppure la quota di CPA dell'Italia è più elevata in tali Paesi che in qualsiasi Paese prioritario. In effetti, in 17 dei suoi 22 Paesi prioritari, l'Italia eroga meno del 2% del CPA complessivo (Figura 3.2). L'Italia non raggiunge l'obiettivo APS/RNL (0,15%-0,20%) per i Paesi meno sviluppati (PMS); nel 2017 era salito allo 0,06% dallo 0,5% del 2016 (Tabella B.7). Tuttavia la quota dell'Italia dell'aiuto assegnabile per Paese ai PMS è prossima alla media DAC (Tabella B.3)¹⁰.

Figura 3.2. L'aiuto programmabile non corrisponde alle priorità nazionali dell'Italia

Il volume dell'aiuto programmabile per Paese (CPA) dell'Italia nel 2014-2017, con la sua percentuale del CPA combinato di tutti i donatori e la classifica del donatore in ogni Paese



Fonte: (OECD, 2019[6]) "International Development Statistics" (database), <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm> (consultato il 30 aprile 2019)

Gli esborsi bilaterali corrispondono alle principali priorità tematiche dell'Italia e alle questioni trasversali

La spesa in APS dell'Italia per la risposta alle emergenze, il sostegno a governi e società civili, le operazioni di debito, l'istruzione, la sanità e l'agricoltura rispecchiano il fatto che questi settori siano prioritari per il Paese (Tabella B.5). L'impegno settoriale bilaterale dell'Italia, in quanto importante contributore multilaterale e in sintonia con il DTPI,¹¹ dovrebbe essere considerato congiuntamente al suo finanziamento multilaterale, che corrisponde in modo adeguato alle sue priorità (Capitolo 3). L'Italia ha inoltre compiuto progressi per affrontare l'uguaglianza di genere in una quota più elevata dei suoi programmi, dal 38% nel 2016 al 57% nel 2017¹² (Capitolo 2). Tuttavia, elevate fluttuazioni e risultati persino migliori conseguiti negli anni precedenti evidenziano la necessità di una maggiore coerenza nella selezione e nella consulenza per l'uguaglianza di genere in fase di progettazione e di attuazione. L'Italia ha aumentato notevolmente la quota di progetti che affrontano o integrano le problematiche ambientali, dal 34% nel 2016 al 43% nel 2017.¹³ Gli stanziamenti destinati a far fronte al cambiamento climatico sono aumentati, passando dal 12% nel 2016 al 20% nel 2017, ma rimangono comunque inferiori alla media dei Paesi DAC, pari al 25%.

L'AICS sta incrementando con successo le dimensioni medie dei progetti,¹⁴ ma la dispersione settoriale è ancora elevata. Nonostante l'impegno per la concentrazione e quello del DTPI a limitare gli interventi a tre settori, l'Italia continua a intervenire in cinque settori o più in 15 su 24 Paesi.¹⁵ Una minore dispersione potrebbe contribuire a una maggiore efficacia nell'impiego delle risorse limitate dell'Italia.

L'Italia destina in modo costante un'elevata percentuale dell'aiuto per le organizzazioni della società civile (OSC) al sostegno alle spese generali (« core ») e le OSC costituiscono un importante canale di attuazione per l'aiuto bilaterale. Gli stanziamenti dell'Italia *per* le OSC superano quelli *tramite* le OSC, evidenziando la considerazione di tali organizzazioni come attori autonomi della cooperazione allo sviluppo e non solo come attuatori di progetti (Wood and Fällman, 2019^[9]). Sotto questo aspetto, l'Italia si distingue dalla maggior parte dei Paesi membri del DAC. Tuttavia, gli stanziamenti totali per le OSC non hanno tenuto il passo con la crescita dell'APS bilaterale (OECD, 2019^[10]). Escludendo i costi per i rifugiati nel Paese donatore dall'APS totale, la percentuale di OSC come canale di attuazione per l'APS bilaterale era del 16% nel 2017, in calo rispetto al 23% del 2016.

In modo analogo, una relazione dell'OCSE rilevava l'importanza della cooperazione decentrata (tra l'1 e il 3% della cooperazione bilaterale fino al 2015) e sottolineava le buone prassi della Toscana (OECD, 2018^[11]), ma gli aiuti inoltrati tramite le autorità locali si sono più che dimezzati dal 2016 al 2017 raggiungendo il valore minimo in oltre dieci anni.¹⁶

APS: stanziamenti multilaterali

Indicatore della Peer Review:

Il Paese membro utilizza in modo efficace il canale degli aiuti multilaterali

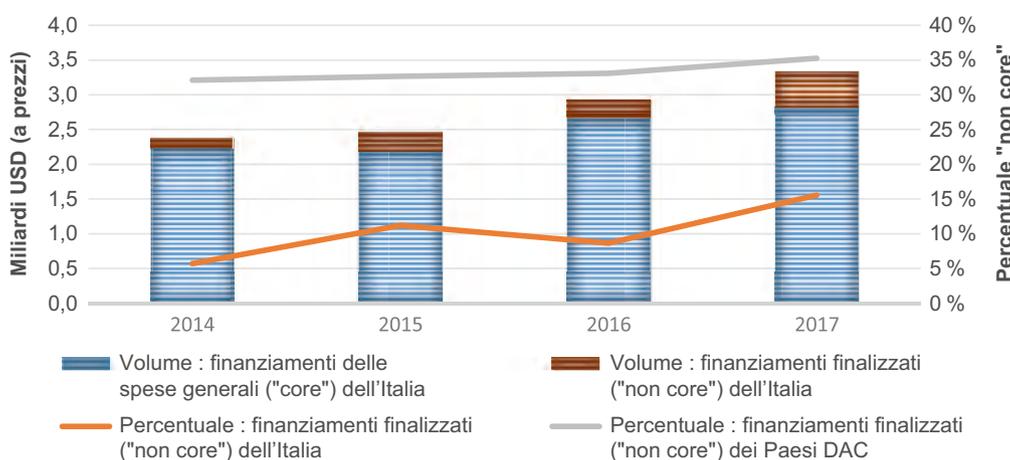
L'Italia si distingue per la quota elevata di contributi alle spese generali (« core »), che consentono il funzionamento delle organizzazioni multilaterali. La ripartizione degli aiuti corrisponde in modo adeguato alle priorità, ma l'Italia potrebbe rivalutare le sue strategie nei casi in cui è un piccolo donatore in un'organizzazione prioritaria o un donatore importante in un'organizzazione non prioritaria.

La collaborazione con il sistema multilaterale è fondamentale per la cooperazione italiana

L'Italia destina ingenti risorse al sistema multilaterale, perlopiù come sostegno alle spese generali (« core ») (Figura 3.3). Oltre la metà dell'APS dell'Italia è destinata costantemente agli attori multilaterali. Nel 2018 l'importo era pari a USD 3,0 miliardi, circa il 60% del volume totale dell'APS. Dal 2011 al 2017, l'impegno dell'Italia rappresentava circa il 5% degli impegni complessivi di tutti i Paesi del DAC per/tramite il sistema multilaterale. L'Italia eroga una percentuale molto più elevata di sostegno alle spese generali (« core ») di altri donatori del DAC. Negli scambi per la *Peer Review*, l'Italia ha espresso il proprio impegno per il finanziamento delle spese generali (« core ») in modo da permettere al sistema multilaterale la flessibilità necessaria per adempiere al suo mandato. La percentuale di finanziamenti finalizzati (« non core ») dell'Italia è aumentata negli ultimi anni,¹⁷ al 15,6% dell'impiego totale del sistema multilaterale, ma rimane comunque nettamente inferiore alla media del 35,2% dei Paesi DAC nel 2017.

Figura 3.3. L'Italia fornisce molte risorse fondamentali al sistema multilaterale

Gli esborsi lordi dell'Italia a e tramite le istituzioni multilaterali



Fonte: (OECD, 2019[6]), Creditor Reporting System (database), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1> (consultato il 30 aprile 2019)

StatLink  <https://doi.org/10.1787/88893404023>

Il sostegno multilaterale corrisponde alle priorità, anche se i livelli di sostegno variano in modo significativo

Con rare eccezioni, il sostegno multilaterale dell'Italia corrisponde alle sue priorità. Il principale beneficiario del sostegno multilaterale è di gran lunga l'Unione europea (circa il 60%), seguita dalla Banca Mondiale e dalle banche regionali di sviluppo. Quasi l'80% delle spese multilaterali dell'Italia nel 2014-2017 era destinato a tali organizzazioni. In una serie di organizzazioni prioritarie, l'Italia è il principale donatore DAC, per almeno il 9% (e a volte oltre il 35%) dei contributi alle spese generali (« core ») e dei contributi finalizzati (« non core ») all'organizzazione ricevuti dai Paesi DAC (Tabella 3.1, quadrante in alto a sinistra). In numerose altre organizzazioni prioritarie, l'Italia è comunque un donatore significativo con almeno il 2,5% (quadrante in alto a destra).

In alcuni casi, l'Italia potrebbe riesaminare la possibilità di una maggiore corrispondenza tra le sue strategie e gli stanziamenti. Da un lato, ciò riguarda alcune delle organizzazioni prioritarie per cui l'Italia è un piccolo donatore (quadrante in basso a sinistra). Tra gli esempi più significativi figurano organizzazioni con bilanci molto ingenti, nelle quali l'aumento del peso dell'Italia richiederebbe un finanziamento affine ai suoi contributi

alle BMS, in particolare il WFP, l'UNHCR, l'UNDP e il Fondo Globale. Dall'altro lato, vi sono anche alcune organizzazioni a cui l'Italia versa un contributo significativo, sebbene non facciano parte della sua strategia di cooperazione (quadrante in basso a destra).

Tabella 3.1. Nella maggior parte delle organizzazioni prioritarie, l'Italia è un donatore importante o anche fondamentale

I contributi dell'Italia per le e attraverso le organizzazioni multilaterali selezionate, 2014-17

✔ Organizzazioni prioritarie per le quali l'Italia è un donatore fondamentale		✔ Organizzazioni prioritarie per le quali l'Italia è un donatore importante	
Percentuale dell'Italia rispetto a tutti i Paesi DAC	Organizzazione	Percentuale dell'Italia rispetto a tutti i Paesi DAC	Organizzazione
> 35%	AMC (GAVI), CIHEAM	> 5%	Fondo del Protocollo di Montreal, UNEP
> 13%	IDLO, OMC-CCI	> 4%	AfDF, AsDF, FAO, GEF, Fondo d'investimento IADB, UNESCO
> 9%	AIB, UE, IFFIm (GAVI), IFAD, ILO RBSA, UNIDO	> 2,5%	Adaptation Fund, GCF, UN Mine Action Service, World Bank Group
! Organizzazioni prioritarie per le quali l'Italia è un donatore importante		? Altre organizzazioni per le quali l'Italia è un donatore fondamentale	
Percentuale dell'Italia rispetto a tutti i Paesi DAC	Organizzazione	Percentuale dell'Italia rispetto a tutti i Paesi DAC	Organizzazione
< 1,5%	Contributi volontari alle spese generali (« core ») Fondo Globale, UNDP, UN Women, UNRWA, WHO	> 25%	Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, cooperazione tecnica e fondi speciali BERS, UN System Staff College di Torino
< 1,0%	CERF, CGIAR Fund, UN OCHA, UNHCR, WFP	> 6%	Segretariato della Comunità dei Caraibi, Consiglio d'Europa, OSCE, Organizzazione Mondiale del Turismo

Nota: AIB = Banca Asiatica d'Investimento per le Infrastrutture; AfDF = Fondo africano di sviluppo; AMC (GAVI) = Advance Market Commitments, impegni anticipati di mercato; AsDF = Fondo asiatico di sviluppo; CERF = Fondo centrale d'intervento per le emergenze; CIHEAM = Centro internazionale degli alti studi agronomici mediterranei; Cooperazione tecnica e fondi speciali BERS = Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo – cooperazione tecnica e fondi speciali (solo Paesi ammissibili all'APS); UE = Istituzioni dell'Unione europea; FAO = Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura; GCF = Fondo verde per il clima; GEF = Fondo fiduciario mondiale per l'ambiente; Fondo Globale = Fondo mondiale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria; Fondo d'investimento IADB = Banca di sviluppo interamericana, Società interamericana di investimento e Fondo multilaterale per gli investimenti; IDLO = Organizzazione Internazionale del Diritto dello Sviluppo; IFAD = Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo; IFFIm (GAVI) = Strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni; ILO RBSA = Organizzazione internazionale del lavoro – Nota integrativa del bilancio ordinario; Fondo del Protocollo di Montreal = Fondo Multilaterale per il Completamento del Protocollo di Montreal; OCHA = Ufficio per il coordinamento degli Affari Umanitari delle Nazioni Unite; OMC-CCI = Organizzazione mondiale del commercio – Centro di commercio internazionale; OMS = Organizzazione mondiale della sanità; OSCE = Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa; UN = Nazioni Unite; UNDP = Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo; UNESCO = UNEP = Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente; Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura; UNHCR = Ufficio dell'alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati; UNIDO = Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale; UNRWA = Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente; UN Women = United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women; WFP = Programma alimentare mondiale.

Fonte: OECD (2019), "Creditor Reporting System" (database), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>.

Finanziamenti per lo sviluppo oltre l'APS

Indicatore della Peer Review:

Il Paese membro promuove e catalizza finanziamenti allo sviluppo in aggiunta all'APS

L'impegno internazionale dell'Italia in materia di reati fiscali e di finanziamento dello sviluppo delle vaccinazioni è encomiabile, ma il finanziamento per mobilitare risorse nazionali e l'impegno del settore privato è ancora limitato.

In materia di mobilitazione delle risorse nazionali, l'Italia offre le sue competenze in materia di reati fiscali e gestione del debito, ma scarsi finanziamenti

L'Italia dà prova di leadership in materia di gestione del debito e nella lotta contro i reati fiscali ed è l'unico sostenitore finanziario dell'iniziativa Public Debt Management Network promossa dall'OCSE, dal Dipartimento del Tesoro italiano e dalla Banca Mondiale. L'Italia ha agevolato la Dichiarazione del G7 di Bari sulla lotta contro i reati fiscali e altri flussi di finanziamenti illeciti, è sede dell'*International Academy for Tax Crime Investigation* dell'OCSE e sostiene, insieme ad altri donatori, l'*Africa Academy Programme for Tax and Financial Crime Investigations*.

Sebbene sia membro dell'*Addis Tax Initiative*, il suo sostegno limitato alla mobilitazione delle risorse nazionali, come indicato dall'Italia al Creditor Reporting System (sistema di notifica del creditore), era inferiore nel 2017 rispetto all'anno di riferimento, il 2015. Con lo 0,02% dell'APS bilaterale allocabile (USD 274 000), l'Italia è ormai al 18° posto tra i Paesi membri del DAC. In base ai dati comunicati direttamente all'*Addis Tax Initiative* dall'Italia, risulta un significativo aumento del suo sostegno alla mobilitazione di risorse nazionali nello stesso periodo, il che evidenzia una mancanza di comunicazione coerente dell'Italia in questo settore. A differenza di alcuni altri donatori e organizzazioni, l'Italia non ha abbandonato la richiesta di esenzioni fiscali per la sua cooperazione nei Paesi partner.

Il costo dell'invio di rimesse dall'Italia è inferiore alla media globale e dei Paesi del G8 (Banca mondiale, 2019^[12]), ma l'Italia non ha delineato in maniera chiara come realizzare ulteriori riduzioni per il perseguimento dell'obiettivo OSS di un costo inferiore al 3%. In base al piano di azione 2017 del G20 Partenariato globale per l'inclusione finanziaria, i costi medi delle rimesse sono del 4,7% e del 7,9% per un certo numero di corridoi (Governo italiano, 2017^[13]). Il piano delinea attività di inclusione e istruzione finanziaria per i migranti in Italia e i significativi sforzi dell'Italia per mobilitare la diaspora per lo sviluppo sostenibile nei Paesi d'origine possono essere considerati in tale contesto (Capitolo 1). Il piano, tuttavia, non indica attività specifiche che contribuirebbero alla diminuzione del costo delle rimesse. Tali indicazioni potrebbero essere incluse nei prossimi piani.

Al di là del forte sostegno per lo sviluppo dei vaccini del settore privato, il coinvolgimento del settore privato in Italia è ancora limitato

L'azione dell'Italia è stata fondamentale per incentivare la ricerca e la produzione da parte del settore privato di un vaccino pneumococcico tramite un contributo sostanziale e di lunga durata del MEF. L'Italia è il principale donatore per il meccanismo dell'*Advance Market Commitment* o impegno di mercato anticipato della Gavi (l'Alleanza per le vaccinazioni) e finanzia oltre il 42% di un importo totale di USD 1,5 miliardi di contributi. Inoltre, in quanto terzo principale donatore per lo Strumento internazionale di finanziamento per le vaccinazioni (IFFIm), gli impegni dell'Italia protrattisi per oltre 20 anni sono stati particolarmente utili per sostenere i negoziati della Gavi con le compagnie farmaceutiche. Su scala molto più ridotta ma nella stessa dinamica di gratificante successo, l'Italia è uno dei donatori che sostengono l'innovativo *Program for Humanitarian Impact Investment* del Comitato internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (CICR). Il programma permette al CICR di mobilitare investimenti sociali privati per le sue attività, con il rischio di sottoperformance sostenuto dagli investitori e dal CICR (Capitolo 7).

Per quanto ostacolata dal suo merito creditizio¹⁸ nella possibilità di assumere rischi e mobilitare capitali, la *Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.* (CDP) sta sviluppando, in misura sempre crescente, la capacità di adempiere al proprio ruolo di istituzione finanziaria italiana per la cooperazione allo sviluppo internazionale. Attualmente si concentra sulla creazione di un partenariato con le BMS e le istituzioni finanziarie per lo sviluppo (DFI)¹⁹ al fine di individuare opportunità di finanziamento misto («blending»), ivi compreso nel quadro del Piano per gli investimenti esterni dell'UE (Cassa Depositi e Prestiti, 2019^[14]) (si veda anche il Capitolo 4). La Società Italiana per le Imprese all'Estero (SIMEST), controllata dalla CDP, sostiene l'impegno all'estero delle imprese italiane con finanziamenti non inclusi nell'APS. Ciò comprende un

modesto ammontare di altri flussi pubblici (USD 38,2 milioni nel 2017) in azioni ordinarie e abbuoni di interessi in Paesi a reddito medio, in particolare nella Repubblica popolare cinese e in Brasile. L'Italia sta predisponendo un sistema interno per monitorare i finanziamenti privati mobilitati dalle attività del SIMEST e altre agenzie ufficiali e intende iniziare a comunicare i flussi del 2018 all'OCSE. L'Italia sta inoltre pubblicando uno studio pilota sui finanziamenti privati mobilitati per l'azione in materia di clima nei Paesi in via di sviluppo al fine di monitorare i progressi nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite per il Cambiamento Climatico (UNFCCC).²⁰

Riferimenti bibliografici

- Banca mondiale (2019), *Remittance Prices Worldwide: Issue 29, March 2019*, Banca mondiale, Washington D.C., https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_march_2019.pdf (consultato il 27 giugno 2019). [12]
- Cassa Depositi e Prestiti (2019), *Relazione Finanziaria Annuale 2018*, Cassa Depositi e Prestiti, Roma, <https://www.cdp.it/chi-siamo/dati-societari/bilanci-e-cifre-chiave/anno-2018/anno-2018.kl> (consultato il 7 maggio 2019). [14]
- CDP (2019), *CDP Rating*. [15]
- Governo Italiano (2017), *G20 National Remittance Plan – Italy*, Global Partnership for Financial Inclusion, <http://www.mandasoldiacasa.it>. (consultato il 12 aprile 2019). [13]
- Governo Italiano (2018), *International Development Cooperation: Three-year Programming and Policy Planning Document 2017-2019*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/07/protriennale_2017-2019_en.pdf (consultato il 12 aprile 2019). [1]
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), *Documento di Economia e Finanza 2019: Sezione I – Programma di Stabilità dell'Italia*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/01 - PdS_2019.pdf (consultato il 7 maggio 2019). [3]
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2018), *Legge di Bilancio Integrato – previsioni di competenza e di cassa - 2019-2021: Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2019-2021/apas/APS-a-LB-2019.pdf (consultato il 7 maggio 2019). [5]
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2018), *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/NADEF_2018.pdf (consultato il 7 maggio 2019). [2]
- OECD (2019), *Aid for Civil Society Organisations*, OECD, Paris, <http://oe.cd/dac-crs-code-lists> (consultato il 6 giugno 2019). [10]
- OECD (2019), *DAC Working Party on Development Finance Statistics, DAC Statistical Reporting Issues in 2018 on flows in 2017*, non pubblicato. [8]

- OECD (2019), *International Development Statistics*, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>. [6]
- OECD (2019), “Official Development Assistance (ODA): What is ODA?”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/dac> (consultato il 2 luglio 2019). [4]
- OECD (2018), *2018 Report on the DAC Untying Recommendation*, OECD, Paris, [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC\(2018\)12-REV2.en.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC(2018)12-REV2.en.pdf) (consultato il 22 maggio 2019). [7]
- OECD (2018), *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264302914-en>. [11]
- Wood, J. and K. Fällman (2019), “Enabling Civil Society: Select survey findings”, *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/54903a6a-en>. [9]

Note

¹ Il metodo «equivalente dono» per il calcolo dell'APS sostituisce quello precedente basato sui flussi, nel quale le sovvenzioni e i prestiti erano valutati nello stesso modo. Quel sistema non rispecchiava gli sforzi effettivi dei Paesi donatori, dato che le sovvenzioni rappresentano uno sforzo più impegnativo di un prestito. Il nuovo «equivalente dono» dei prestiti consente un confronto più realistico dei prestiti e delle sovvenzioni e attribuisce un equivalente dono più elevato ai prestiti a tassi molto agevolati con un tasso d'interesse estremamente basso e un periodo di rimborso lungo.

² Le proiezioni non comprendono l'APS mobilitato al di fuori della Legge di bilancio attraverso decreti speciali nell'ambito della legge 145/2016, collegata alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali di pace e di stabilizzazione.

³ In Argentina, i dati non sono relativi a un nuovo prestito, ma alla frazione capitalizzata di un'operazione di debito, che era stata concordata nel quadro del Club di Parigi.

⁴ In Argentina per prestiti relativi alla rinegoziazione del debito, in Iraq per progetti in materia di energia e agricoltura e in Tunisia principalmente per progetti sulla gestione dei rifiuti e allo sviluppo di piccole e medie imprese.

⁵ Ciò è dovuto a due operazioni consistenti e parzialmente legate in Argentina e in Tunisia.

⁶ La legge 125/2014 impone al Governo di “[indicare] un percorso definito di graduale adeguamento degli stanziamenti annuali per la cooperazione internazionale allo sviluppo, tale da porre l'Italia in linea con gli impegni [internazionali]” (articolo 30).

⁷ L'Italia ha comunicato i dati in modo tempestivo, ma potrebbe migliorare la qualità della rendicontazione per quanto riguarda le descrizioni brevi, i codici degli impieghi e dei canali d'intervento e il carattere legato o meno dell'aiuto.

⁸ Questi rapporti sono relativi agli esborsi lordi di APS bilaterale destinati a uno specifico Paese beneficiario e non rispecchiano la quota significativa di APS non assegnato, in particolar modo i costi per i rifugiati nel Paese donatore.

⁹ Nel nuovo DTPI (2019-21) l'Iraq è stato aggiunto all'elenco dei Paesi prioritari.

¹⁰ Dal 2014-16, tra il 41% e il 49% degli esborsi lordi degli aiuti assegnabili per Paese dell'Italia sono stati destinati ai PMS, con un calo ad appena il 30% nel 2017. Per il periodo 2014-2017, le medie dell'Italia e dei Paesi DAC sono state pari al 39%.

¹¹ I capitoli tematici del Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016-2018 indicano "Organismi internazionali di riferimento", ovvero le organizzazioni multilaterali con cui l'Italia intende collaborare in aggiunta alla sua cooperazione bilaterale per raggiungere i propri obiettivi.

¹² La media DAC per il 2016 era del 38%, a fronte del 39% per il 2017.

¹³ Nel 2017, la percentuale media dell'APS assegnabile bilaterale totale dei Paesi membri del DAC a favore dell'ambiente si attestava al 33%.

¹⁴ In base ai dati 2016-17 del sistema di notifica dei creditori (*Creditor Reporting System*, CRS), gli impegni per interventi di tipo progetto gestiti dall'AICS sono aumentati, passando da una media di USD 0,8 milioni a USD 1,6 milioni.

¹⁵ In base ai dati 2016-17 del CRS in 22 Paesi prioritari, oltre che in Libia e in Iraq, utilizzando la ripartizione in sotto-settori dei dati CRS, esclusi l'assistenza umanitaria, l'azione relativa al debito e i costi amministrativi o dei rifugiati nel Paese donatore.

¹⁶ Da USD 16,8 milioni nel 2016 ad appena USD 6,4 milioni nel 2017. Il successivo invito a presentare proposte lanciato nel 2017 ha selezionato 22 progetti di sviluppo per un finanziamento congiunto totale di EUR 12,5 milioni tramite i canali delle regioni italiane e dei Governi locali.

¹⁷ I principali beneficiari dei finanziamenti non core dell'Italia sono le agenzie, i fondi e i programmi delle Nazioni Unite, in particolare il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, UNDP), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), il Programma alimentare mondiale (World Food Programme, WFP), l'ufficio dell'alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) e ormai anche l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, (OIM)), in quanto Organizzazione collegata alle Nazioni Unite. Il forte aumento è imputabile, in particolare, a contributi nettamente più elevati tramite l'Unione europea.

¹⁸ A titolo esemplificativo, il merito creditizio a lungo termine di Standard & Poor's (attribuito il 30 ottobre 2018) per la CDP è BBB (un livello al di sopra di « non-investment grade ») con una prospettiva negativa (CDP, 2019_[15]). I meriti creditizi assegnati da Moody's e Fitch sono simili.

¹⁹ Il quadro giuridico della CDP dispone il finanziamento congiunto obbligatorio con le istituzioni finanziarie europee, internazionali e multilaterali a sostegno di beneficiari privati o destinato ai *Paesi meno sviluppati* o *Altri Paesi a basso reddito*.

²⁰ L'Italia fruisce del sostegno dell'*OECD Research Collaborative on Tracking Finance for Climate Action* e comunicherà i dati relativi al DAC.

4. Strutture e sistemi di gestione dell'Italia

Questo capitolo analizza le strutture organizzative e i sistemi di gestione della cooperazione italiana allo sviluppo ed esamina se e quanto siano adatti alla finalità stabilita e siano in grado di favorire il conseguimento degli obiettivi di cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

La legge 125/2014 definisce chiaramente il ruolo e i compiti degli organismi responsabili dello sviluppo e istituisce nuove strutture, in particolare l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). La creazione di partenariati, la trasparenza, l'*accountability* e l'operatività delle politiche di sviluppo sono elementi fondamentali della legge. In pratica, la piena attuazione di questa importante riforma è ancora in corso ma, nel complesso, l'Italia ha messo in atto processi chiari e controlli di garanzia della qualità; tuttavia, l'*accountability* sarà uno degli aspetti importanti da affrontare in quanto le iniziative portate avanti dall'AICS nell'ambito della cooperazione delegata dell'Unione europea costituiscono una parte sempre più rilevante dell'attività complessiva dell'Agenzia. L'Italia dovrebbe inoltre fare di più per migliorare e intensificare i suoi sforzi in materia di innovazione. Le risorse umane a disposizione dell'AICS e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) non sono adeguate ed è quindi necessario elaborare al più presto un piano per le risorse umane che permetta di attirare e trattenere personale qualificato e garantire la buona attuazione del programma di cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

Autorità, mandati e coordinamento

Indicatore di peer review:

La responsabilità della cooperazione allo sviluppo è chiaramente definita e può contribuire positivamente ai risultati dello sviluppo sostenibile

La legge 125/2014 definisce chiaramente il ruolo e i mandati di tutti gli attori ufficiali dello sviluppo, compresi il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo (AICS). I partenariati multi-partecipativi, la trasparenza, l'*accountability* e l'attuazione della politica di sviluppo sono caratteristiche fondamentali della legge. In pratica, la riforma non è stata pienamente attuata e vi sono pochi incentivi per un maggiore coordinamento.

La nuova legge prevede le riforme attese da tempo

Il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo è chiaramente definito nella legge. Nell'agosto 2014, il Parlamento italiano ha approvato la legge 125/2014 che riforma il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo. L'approvazione della legge 125/2014 ha coinciso con la forte volontà politica di "rilanciare la cooperazione allo sviluppo" (MAECI, 2016[1]) dopo i meno riusciti tentativi di riformare completamente la Legge 49/1987, che ha regolato la cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo nei 27 anni precedenti.

La legge si prefiggeva di sviluppare i partenariati, rendere operativa la politica di sviluppo italiana e rafforzare l'*accountability* e la trasparenza. Messa in pratica, sono tutti modi possibili e concreti per soddisfare le raccomandazioni della *Peer Review* del 2014 (Allegato A).

La legge 125/2014 introduce importanti modifiche organizzative (si vedano gli organigrammi di cui all'Allegato D):

- Un sistema di governance che rafforza la cooperazione allo sviluppo tramite l'istituzione di un Vice Ministro della Cooperazione allo Sviluppo.
- Una nuova Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS) che, partendo dalla precedente Unità Tecnica Centrale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, assume le responsabilità giuridiche e amministrative precedentemente assegnate al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e alle ambasciate.
- Nuovi strumenti finanziari per la Cassa depositi e prestiti (CDP), l'Istituzione finanziaria italiana, cui spetta per legge anche la gestione del *Fondo rotativo*, il cofinanziamento con enti privati, pubblici o internazionali e il finanziamento di soggetti privati (Capitolo 5).
- Un Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) per coordinare tutte le attività pubbliche di sviluppo conformemente al Documento triennale di programmazione.
- Un Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS), che coinvolge un'ampia gamma di soggetti, per garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (Capitolo 1).
- Un Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo che ha il compito di approvare tutte le iniziative bilaterali e multilaterali di importo superiore a 2 milioni di euro e i crediti agevolati. Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale approva i programmi di aiuto umanitario che non sono sottoposti all'approvazione del comitato misto.

Rafforzare il coordinamento intra e interministeriale

La legge 125/2014 stabilisce chiaramente le ragioni per la creazione dell'AICS, che "è istituita con personalità giuridica sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo" (Repubblica italiana, 2014[2]). L'AICS ha il compito di svolgere attività tecniche e operative relative alla definizione, alla valutazione, al finanziamento, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione di programmi e progetti e opera a livello nazionale attraverso i suoi uffici.

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale esercita la funzione di vigilanza sull'aiuto pubblico multilaterale allo sviluppo (APS), sull'assistenza umanitaria, sui prestiti e i crediti agevolati, nonché sulle attività di monitoraggio e di valutazione, quest'ultima mediante il trasferimento delle risorse dell'AICS alla DGCS. La chiara divisione dei compiti richiede una buona collaborazione tra il MAECI e l'AICS, garantita in effetti dal fatto che gli esperti in materia di cooperazione allo sviluppo che si occupano di questi temi hanno lasciato il MAECI per passare all'AICS, mentre al MAECI sono rimasti solo i funzionari responsabili di questi portafogli (Capitolo 4).

All'interno del ministero, la gestione del bilancio dell'APS non è di unica competenza della DGCS, ma include anche la Direzione Generale per i Cittadini Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie (DGIT) che gestisce il Fondo per l'Africa istituito nel 2017 con l'obiettivo di combattere l'immigrazione irregolare e arginare la tratta di esseri umani. È principalmente attraverso questo fondo che l'Italia contribuisce al Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa, con l'obiettivo di lottare contro le cause profonde dell'immigrazione irregolare. I contributi finanziari della DGCS sono indirizzati principalmente alle attività del Fondo per l'Africa portate avanti dall'AICS (26,8 milioni di euro nel 2017-18, pari al 14,9% delle risorse totali del Fondo) e in misura minore al Fondo Fiduciario UE (93 milioni di euro, pari al 51,7%), dove la DGCS rappresenta l'Italia nel consiglio di amministrazione e per il quale l'AICS interviene attraverso la cooperazione delegata (Capitolo 6). Il resto delle attività del Fondo per l'Africa attuate attraverso i ministeri della difesa e dell'interno o organismi multilaterali sono sotto la vigilanza esclusiva della DGIT, nonostante la natura di queste attività e il loro impatto sullo sviluppo.

Oltre al MAECI e all'AICS, che gestiscono la maggior parte dell'APS italiano, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è responsabile del 36% dell'APS (secondo le statistiche OCSE del 2017), comprese le operazioni di debito pubblico e i contributi alle istituzioni finanziarie internazionali e alle banche multilaterali di sviluppo, ai fondi globali e alle operazioni di riduzione del debito. Sebbene il Documento triennale di programmazione e indirizzo sia il frutto di questa collaborazione interministeriale, il comitato misto non discute o prende decisioni sulle operazioni di debito, ad esempio. Il Ministero dell'Ambiente e il Ministero dell'Interno gestiscono rispettivamente quote minori dell'APS bilaterale e multilaterale e delle spese dedicate ai rifugiati nei Paesi donatori. Le convenzioni ministeriali dell'AICS, o convenzioni tripartite tra i ministeri e l'agenzia, definiscono ruoli e mandati e sono rinnovate ogni tre anni.

A Roma, il coordinamento interministeriale a livello tecnico (con i Ministeri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'Ambiente, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e con l'ISTAT) sembra funzionare bene. Per quanto riguarda le questioni relative al coordinamento delle politiche, tuttavia, il coordinamento interministeriale può rivelarsi più complesso. Tutti i ministeri che partecipano al bilancio dell'APS trarrebbero vantaggio da un più stretto coordinamento a Roma, a livello di rappresentanze permanenti e del Paese interessato (Capitolo 1). In Senegal, ad esempio, dove non esiste una strategia globale a livello nazionale, era chiaro che né l'AICS né l'Ambasciata italiana avevano una visione d'insieme dell'attività complessiva del Governo italiano nel Paese, compresi i canali multilaterali (Allegato C.3). Nei pochi Paesi partner in cui l'Italia ha sviluppato strategie a livello nazionale, sono stati individuati altri soggetti, come l'ISTAT e l'ISS e gli enti decentrati (Capitolo 2).

Sistemi di gestione

Indicatore di peer review:

Il Paese membro ha messo in atto processi e meccanismi chiari e appropriati

Di fronte al processo di gestione dei cambiamenti a lungo termine che comporta la creazione di nuovi sistemi, l'attenzione è stata al momento rivolta all'attuazione della cooperazione allo sviluppo da parte dell'Italia piuttosto che al consolidamento della riforma. Nel complesso, l'Italia dispone di procedure e controlli chiari e l'agenzia è stata oggetto di una "valutazione del pilastro" da parte dell'UE. Deve inoltre continuare a rafforzare la qualità di alcuni dei suoi sistemi di gestione degli aiuti e di audit, anche in vista del fatto che sta diventando un attore sempre più importante della cooperazione delegata dell'Unione europea. In futuro, l'Italia dovrà fare di più per migliorare e intensificare i suoi sforzi in materia di innovazione.

L'adeguamento alla riforma ha richiesto tempo

Ufficialmente creata nel gennaio 2016, l'AICS ha avviato un processo di gestione del cambiamento e si è impegnata a mettere a punto un modello organizzativo adeguato alle molteplici funzioni conferitegli dalla legge. Nel frattempo, ha adottato un approccio pragmatico per l'attuazione dei suoi programmi malgrado i vincoli amministrativi, finanziari e in termini di risorse umane definiti dalla legislazione e dalle normative vigenti. Ciò è confermato dalla recente "valutazione dei pilastri" dell'UE, dalla quale è emerso che l'UE potrebbe affidare compiti di esecuzione del bilancio all'AICS (Moore Stephens LLP, 2018[3]) nell'ambito della cooperazione delegata.

Nel complesso, la realizzazione di queste impegnative riforme del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo ha richiesto non poco tempo, a causa dell'incertezza circa la volontà politica di sostenere la riforma (Openpolis e Oxfam Italia, 2019[4]). La nomina di un nuovo direttore dell'AICS nell'aprile 2019, dopo che il posto era rimasto vacante per un anno, offre l'opportunità di consolidare le importanti misure di riforma previste dalla Legge 125/2014.

Gestire le attività di cooperazione delegata dell'UE è un delicato esercizio di equilibrio

L'Italia mira ad aumentare la parte di cooperazione delegata che svolge per conto dell'UE dal livello attuale di quasi il 10% al 50% circa degli interventi dell'AICS. L'Italia è attualmente il terzo Stato membro in ordine di grandezza a svolgere attività nell'ambito del Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa attraverso la cooperazione delegata. Attualmente, la cooperazione delegata dell'UE offre all'agenzia la flessibilità necessaria per operare al di fuori della legislazione e delle norme finanziarie italiane. Ad esempio, può assumere direttamente organizzazioni della società civile non italiane e personale con contratti più flessibili e non è vincolata dal rispetto rigoroso del rapporto tra costi di programma e costi amministrativi. Questa flessibilità e le risorse aggiuntive rappresentano un'opportunità per l'AICS, ma sarà probabilmente opportuno rafforzarne i sistemi. L'AICS dovrà lavorare per garantire la coerenza, la complementarità e l'allineamento (o spiegare le discrepanze) con i propri investimenti bilaterali e sviluppare solide funzioni amministrative e di supporto per gestire in modo efficace ed efficiente questa duplice accountability.

La tabella 4.1 elenca e valuta i sistemi vigenti per l'attuazione della cooperazione allo sviluppo dell'Italia, per renderla più innovativa e adattarla ai cambiamenti.

Tabella 4.1. Valutazione dei sistemi di cooperazione allo sviluppo dell'Italia

	Sì	No	Commenti
Processi e procedure chiari e trasparenti per prendere decisioni in materia di:			
<ul style="list-style-type: none"> programmazione 	•		<ul style="list-style-type: none"> ▲ Le istruzioni di programmazione della DGCS (strategica) e dell'AICS vanno di pari passo. ▼ Il sistema informatico di gestione degli aiuti non è ancora attivo.
<ul style="list-style-type: none"> politiche (capitolo 2) 	•		
<ul style="list-style-type: none"> partenariati (capitoli 2 e 5) 		•	<ul style="list-style-type: none"> ▲ La legge 125/2014 prevede il coinvolgimento di molteplici stakeholder alla cooperazione allo sviluppo. ▼ Non esiste una strategia o un processo chiaro per prendere decisioni in merito ai partenariati.
Sono stati predisposti sistemi per garantire la qualità della cooperazione allo sviluppo, compresi:			
<ul style="list-style-type: none"> la verifica 	•		<ul style="list-style-type: none"> ▲ Sorveglianza esterna, antiterrorismo, controlli antimafia in atto ▼ Nessuna funzione di audit interno
<ul style="list-style-type: none"> l'integrazione delle questioni trasversali (Capitolo 3) 	•		<ul style="list-style-type: none"> ▲ Le istruzioni di programmazione e le strategie nazionali forniscono indicazioni e criteri chiari per l'integrazione della dimensione di genere e le disabilità. ▼ Non esistono istruzioni chiare sull'integrazione della dimensione ambientale e del cambiamento climatico, anche se esistono vecchi orientamenti sulle questioni ambientali
Sistemi equi per:			
<ul style="list-style-type: none"> acquisizione 	•		<ul style="list-style-type: none"> ▲ Norme in materia di appalti e soglie allegate a ciascun documento di programma
<ul style="list-style-type: none"> contrattazione 	•		<ul style="list-style-type: none"> ▲ Controlli <i>ex ante</i> rafforzati prima dell'aggiudicazione di un contratto per verificare la conformità alle norme che regolano gli appalti pubblici e la concorrenza leale.
Sistemi per la valutazione e l'adattamento ai rischi:			
<ul style="list-style-type: none"> strategico reputazionale programmazione garanzia 	•	•	<ul style="list-style-type: none"> ▲ I documenti di progetto identificano i rischi ecologici, sociali, istituzionali, economici e di sicurezza. ▲ Esistono solide procedure di gestione del rischio e l'ultima parola spetta a Roma. ▲ Le condizioni associate ai rischi individuati sono concordate dai comitati di coordinamento dei progetti.
<ul style="list-style-type: none"> sfruttamento e abuso sessuale (SEA) 		•	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Il codice di condotta dell'AICS e del MAECI riguarda la discriminazione e le molestie sessuali. ▼ Il codice di condotta dell'AICS e del MAECI non fa riferimento alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS).
<ul style="list-style-type: none"> corruzione (si veda) 	•		
Innovazioni e adattamenti introdotti, incentivati, valutati e possibilmente aggiornati.		•	<ul style="list-style-type: none"> ▲ L'ultimo invito a presentare proposte per il settore privato dà la priorità alle nuove idee e alle startup, mettendo in primo piano i partenariati innovativi. ▼ La leadership e il sistema interno non incoraggiano a innovare e adattarsi ai cambiamenti della cooperazione allo sviluppo.

Nota: i triangoli verdi indicano le buone pratiche e i triangoli rossi indicano le aree nelle quali è necessario fare progressi.

Fonte: Segretariato OCSE, conformemente al modello della *Peer Review Reference Guide* del DAC, sulla base della documentazione fornita dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS).

Il piano anticorruzione dell'Italia non è ben noto fuori dal Paese

Il piano anticorruzione 2017-19 dell'AICS identifica quattro tipi di rischio: di conformità, finanziario, operativo e strategico (AICS, 2017[5]).² L'assegnazione di risorse sufficienti per l'attuazione del piano e per la gestione dei rischi di corruzione sarà fondamentale per il suo successo. L'Italia ha un'esperienza passata nella gestione della corruzione a livello nazionale, che è stata in grado di trasferire ai suoi programmi in campo internazionale. In contesti di corruzione ad alto rischio, l'Italia collabora con altri partner per lo sviluppo per identificare i rischi, verificare i meccanismi di controllo dei rischi, mettere in atto misure di riduzione del rischio e, se necessario, riorientare o riconfigurare la programmazione insieme ai partner. Questo tipo di cooperazione rappresenta una buona pratica ed è in linea con la raccomandazione del Consiglio dell'OCSE sulla gestione del rischio di corruzione (OCSE, 2016[6]) nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

L'Italia può far leva sulla sua esperienza in questi contesti per intensificare l'adozione di meccanismi comuni e integrare l'audit e le raccomandazioni di valutazione nella definizione del programma. Nel ridefinire il proprio piano anticorruzione e il proprio codice etico, l'Italia dovrebbe accelerare la formazione di tutto il suo personale e dei suoi partner di attuazione in loco³, anche in materia di protezione degli informatori. La ridefinizione del piano e delle pratiche potrebbe aiutare l'Italia a rafforzare la prevenzione dei rischi di corruzione, le procedure di controllo interno e di audit e gli strumenti di valutazione.

Capacità dell'intero sistema cooperazione

Indicatore di peer review:

Il Paese membro possiede le competenze e le conoscenze adeguate per gestire e svolgere le sue attività di cooperazione allo sviluppo e si assicura che tali competenze e conoscenze siano presenti laddove necessario

Il supporto della sede centrale non è adeguato in considerazione delle procedure centralizzate che richiedono l'approvazione della sede centrale in varie fasi del ciclo di programmazione. In tale contesto, l'introduzione di un piano per le risorse umane che permetta di attuare un programma di qualità rimane una priorità.

Le procedure altamente centralizzate richiedono un maggiore supporto in sede centrale

La funzione di supporto fornita dalla sede centrale è essenziale per permettere all'Italia di realizzare un programma di cooperazione allo sviluppo di alta qualità. Il modello operativo altamente centralizzato dell'Italia consente di gestire il rischio e garantire una programmazione di qualità, ma presuppone il supporto di un personale efficiente e competente a Roma.

A titolo esemplificativo, gli uffici tematici della sede AICS di Roma hanno il compito di approvare eventuali modifiche progettuali. L'ufficio legale fornisce consulenza sulle procedure di gara d'appalto e gli uffici geografici forniscono consulenza sull'assistenza tecnica (Allegato D). Attualmente, la sede centrale dell'AICS non ha la capacità tecnica e amministrativa per rispondere tempestivamente a queste richieste di approvazione o consulenza, il che vanifica il lavoro dei partner e, di conseguenza, ritarda e compromette l'effettiva attuazione e capacità di reazione del programma di cooperazione allo sviluppo dell'Italia (Capitolo 5, Allegato C).

Il MEF vigila sull'utilizzo del Fondo Rotativo che eroga prestiti agevolati. La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) è responsabile della gestione amministrativa del Fondo rotativo, mentre l'AICS è responsabile della gestione quotidiana a livello nazionale. La CDP ha iniziato solo di recente a erogare finanziamenti misti

combinando le proprie risorse con quelle del Fondo rotativo o con quelle di altre istituzioni finanziarie internazionali, principalmente a causa della scarsa presenza negli altri Paesi e di competenze insufficienti sia per la CDP che per l'AICS. La situazione sta tuttavia migliorando (Capitolo 3).

L'attuazione del programma di sviluppo dell'Italia richiede un personale efficiente e qualificato a Roma.

Il successo del programma italiano di cooperazione allo sviluppo presuppone la disponibilità di personale qualificato e dotato di risorse adeguate. Il personale degli uffici di Roma, dei Paesi partner dell'AICS e della DGCS è estremamente dedito al proprio compito e al raggiungimento degli obiettivi, ma un organico insufficiente comporta un sovraccarico di lavoro.

Una modifica di legge del dicembre 2018 consente di creare 40 nuovi posti in Italia, di cui 20 potrebbero riguardare contratti a tempo determinato da convertire in contratti a tempo indeterminato e altri 20 potrebbero essere destinati a nuove assunzioni. Resterebbero quindi 80 posti vacanti da ricoprire e ciò significa, nella migliore delle ipotesi, che l'AICS ha finora disposto di un organico inferiore del 25% rispetto alla capacità massima definita dalla legge. Queste carenze di risorse umane hanno avuto effetti negativi sul morale del personale.

Alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), 33 funzionari diplomatici, tra cui il direttore generale e due direttori generali aggiunti, sovrintendono agli aiuti umanitari e di emergenza, ai finanziamenti multilaterali e all'ufficio di valutazione. Sebbene ciò comporti una carenza di competenze in materia di sviluppo all'interno della DGCS, tale situazione è compensata dalla buona collaborazione tra il ministero e l'AICS su questi temi.

L'Italia dovrà agire con urgenza per attrarre e trattenere funzionari esperti che abbiano familiarità con la cooperazione allo sviluppo e possano contribuire a guidare il cambiamento culturale necessario per attuare pienamente la legge. Ciò è tanto più urgente in quanto 39 dei 50 esperti assunti ai sensi della precedente legge⁴ andranno presto in pensione. La legge attuale non prevede più la categoria professionale dell'esperto, che gode di una più alta retribuzione. Data la necessità di selezionare in primo luogo tra i funzionari esistenti, l'AICS ha fatto principalmente ricorso al distacco di funzionari esterni al settore della cooperazione allo sviluppo per ricoprire queste posizioni dirigenziali. Oltretutto, l'assunzione di persone con competenze in materia di cooperazione allo sviluppo potrebbe contribuire a infondere nel personale una cultura della sperimentazione e dello spirito d'iniziativa, grazie alla condivisione delle migliori pratiche provenienti dall'intero settore della cooperazione internazionale allo sviluppo (capitolo 6).

I partner e gli enti governativi parlano molto della competenza tecnica e dell'impegno dei colleghi dell'AICS sul campo. Qui, il personale opera con una varietà di contratti a breve termine o a tempo determinato, ad eccezione del direttore nazionale, che ha un contratto a tempo indeterminato (Allegato C.4). Con la nuova legge, la responsabilità amministrativa in loco è stata trasferita dall'ambasciata agli uffici in loco dell'AICS, aumentando sensibilmente l'onere amministrativo del direttore nazionale e lasciando meno tempo per un impegno più strategico. L'esigenza di avere una conoscenza operativa della lingua italiana oltre alla lingua ufficiale del Paese ospitante implica che in alcuni contesti può essere difficile trovare personale qualificato tra una rosa ristretta di candidati.

Fatta eccezione per il direttore nazionale, non c'è praticamente nessuna possibilità di progressione di carriera o di rotazione del personale verso altri posti all'interno del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, l'accesso allo sviluppo professionale o alla formazione è limitato e lo staff ha saputo che non c'era modo di effettuare segnalazioni anonime in merito a problemi sul posto di lavoro, che siano di ordine personale o legati all'esecuzione dei programmi. Nonostante l'impegno personale dei membri dello staff, questi problemi, uniti ai contratti a breve termine, hanno un impatto sul morale del personale. Negli ultimi tempi, grazie alla cooperazione delegata dell'UE l'AICS gode di maggiore flessibilità per assumere esperti di lingua non italiana e stipulare contratti di lavoro a più lungo termine.

Nella *Peer Review* del 2014, l'Italia era già stata esortata a predisporre un piano per le risorse umane nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (OECD, 2014[7]), come ribadito dalla recente valutazione dell'UE (Moore Stephens LLP, 2018[3]). Lo sviluppo di una strategia a medio termine per le risorse umane dovrebbe essere una priorità per l'Italia, e dovrebbe illustrare in che modo intende rafforzare il mantenimento, il benessere, l'impegno, lo sviluppo professionale e la formazione del personale in Italia e nelle sedi all'estero.

Riferimenti bibliografici

- AICS (2017), *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo*, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/AICS_Piano_Anticorruzione_ADOTTATO_22-set-2017.pdf (consultato il 16 aprile 2019). [5]
- MAECI (2016), *International Development Co-operation: Three year Programming and Policy Planning Document, 2016-18*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/doc_triennale_2016-2018_eng.pdf. [1]
- Moore Stephens LLP (2018), *Pillar Assessment of the Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS)*. [3]
- OECD (2014), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2014*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264213241-en>. [7]
- OECD (2016), *Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>. [6]
- Openpolis and Oxfam Italia (2019), *Italy's official development assistance: back to the past*, Openpolis, https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/02/Cooperazione-Italia_EN.pdf. [4]
- Republic of Italy (2014), *Law no. 125 of 11 August 2014 – Unofficial translation*, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/04/LEGGE_11_agosto_2014_n_125_ENGLISH.pdf (consultato il 12 aprile 2019). [2]

Note

¹ Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) gestisce l'APS destinato agli organismi multilaterali e una quota significativa dell'APS bilaterale dedicato alla lotta contro i cambiamenti climatici. In particolare, il MATTM ha il compito di partecipare a fondi globali per il clima, partenariati pubblico-privato e finanziamenti innovativi, solo per citarne alcuni. All'inizio del 2018 è stato inaugurato a Roma il Centro per il clima e lo sviluppo sostenibile per l'Africa dell'UNDP, sulla base di un Protocollo d'intesa firmato tra il MATTM e l'UNDP.

² Nel 2018 l'Italia ha iniziato a denunciare il mancato rispetto del piano anticorruzione.

³ L'attuale piano di performance istituzionale (2019-2021) prevede che il 65% dei dipendenti abbia frequentato entro il 2021 corsi di formazione sulla lotta alla corruzione e sul codice etico. In tal modo, il

35% del personale rimarrebbe privo di formazione e ciò costituirebbe un rischio significativo per le attività legate allo sviluppo. Sono necessarie risorse sufficienti affinché il 100% del personale riceva la formazione adeguata nel più breve tempo possibile.

⁴ Ai sensi dell'articolo 12 della legge 49/1987, fino a 120 esperti potevano essere assunti con un sistema retributivo più competitivo al di fuori della struttura del settore pubblico per un periodo di quattro anni (rinnovabile). L'articolo 32 della legge 125/2014 stabilisce che l'agenzia può avvalersi di 50 esperti della DGCS. Questi esperti possono concorrere per le posizioni cosiddette "esecutive" nell'agenzia attraverso prove selettive, anche se in pratica queste posizioni sono state occupate da funzionari distaccati da altri dipartimenti (*comandati*).

5. Le modalità di attuazione e i partenariati dell'Italia

Questo capitolo passa in rassegna l'approccio adottato dall'Italia nel portare avanti i suoi interventi nei Paesi partner e nell'ambito dei partenariati, al fine di determinare se tale approccio è conforme ai principi di una cooperazione allo sviluppo efficace.

La cooperazione italiana allo sviluppo è caratterizzata da solidi partenariati multi-attoriali, tra cui, da ultimo, il settore privato italiano e un più ampio spettro della società civile. Gli inviti a presentare proposte e l'approccio per progetto caratterizzano molti di questi partenariati, che non sempre rappresentano gli strumenti di intervento più strategici. L'Italia ha compiuto notevoli progressi in materia di trasparenza e pone particolare accento sulla titolarità del Paese partner, ma dovrebbe scegliere modalità operative in grado di fornire un maggiore sostegno. La prevedibilità a medio termine continua ad essere un problema importante. L'indicatore di efficacia degli aiuti utilizzato per la valutazione dei progetti potrebbe assumere un ruolo più importante nell'inventario dei progetti.

Partenariati

Indicatore di peer review:

L'approccio del Paese membro ai partenariati per la cooperazione allo sviluppo con una serie di attori (governi e enti locali, agenzie delle Nazioni Unite, banche per lo sviluppo, OSC, fondazioni, istituzioni della conoscenza, media, settore privato) è coerente con i principi di efficacia dello sviluppo.

La legislazione italiana in materia di cooperazione allo sviluppo prevede solidi partenariati tra più soggetti interessati. L'Italia ha introdotto delle modifiche per includere attori della cooperazione allo sviluppo più diversificati, compreso il settore privato italiano. Gli inviti a presentare proposte caratterizzano molti di questi partenariati, che potrebbero essere più flessibili e ottimizzati. La prevedibilità a medio termine è una sfida, soprattutto a causa dei ritardi nell'attuazione, ma l'Italia ha intensificato gli sforzi per rendere il suo aiuto più trasparente e responsabile agli occhi del contribuente italiano. L'Italia è un forte sostenitore della programmazione congiunta dell'Unione europea.

I partenariati multi-partecipativi sono solidi e di regola prevale il principio della programmazione congiunta dell'Unione europea.

La legislazione italiana e la cooperazione allo sviluppo illustrano il valore che l'Italia attribuisce ad attori quali le organizzazioni della società civile (OSC), le organizzazioni multilaterali, gli enti locali, le università e il settore privato. Questo è un buon esempio di come mettere l'Agenda 2030 e, più particolarmente, i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) che mirano a rafforzare i partenariati globali, al centro della cooperazione allo sviluppo dell'Italia. In questo senso, la strategia nazionale italiana per lo sviluppo sostenibile e il suo monitoraggio rappresentano delle opportunità per creare una visione comune tra organizzazioni, regioni, istituzioni e imprese italiane al fine di contribuire alla realizzazione degli OSS.

Un buon esempio di partenariati multi-partecipativi è la Piattaforma Nazionale Multi-attoriale per l'Energia e lo Sviluppo, creata nel 2016. La piattaforma riunisce attori istituzionali, pubblici e privati per promuovere progetti innovativi, utilizzando le competenze disponibili presso gli uffici AICS, il trasferimento tecnologico, lo sviluppo di capacità per la pianificazione e l'adeguamento dei quadri normativi, e il gemellaggio con banche e aziende italiane, come l'Eni, la multinazionale italiana dell'energia.

Impegnata nella programmazione congiunta dell'UE, l'Italia dà la precedenza all'attività congiunta prima di sviluppare la propria strategia o quadro bilaterale per Paese, come si è visto in Senegal (Allegato C). L'Italia collabora in modo concreto con altri Stati membri dell'Unione europea, e riconosce che di solito la sua presenza bilaterale è modesta rispetto ad altri donatori, come indicato nel capitolo 3.

Una più ampia rappresentanza della società civile è presente soprattutto nei Paesi prioritari

La partecipazione delle OSC e di altre organizzazioni senza scopo di lucro alla cooperazione allo sviluppo riposa sul ruolo complementare che esse svolgono nei confronti dei governi dei Paesi partner. Nel 2018, l'Italia ha esteso i criteri di iscrizione al registro alle organizzazioni della società civile italiana per includere attori diversi dalle organizzazioni non governative (ONG), rendendolo più rappresentativo della società civile italiana. Il registro è stato approvato dal Comitato Congiunto e comprende oggi 77 associazioni non profit di utilità sociale, 41 fondazioni e 2 cooperative, oltre a 91 ONG.¹

Il settore privato è oggi un partner ufficiale della cooperazione italiana allo sviluppo

Sebbene l'Italia abbia da tempo riconosciuto gli enti locali e le associazioni civili come attori indipendenti nella cooperazione allo sviluppo, solo con la legge 125/2014 il settore privato italiano è stato riconosciuto per il "contributo delle imprese e degli istituti bancari ai processi di sviluppo nei Paesi partner". (Repubblica italiana, 2014[1]). Il modo in cui il settore privato italiano opera in questo contesto non è stato ancora definito con chiarezza, nonostante le imprese siano obbligate ad aderire al Global Compact dell'ONU, che è già una buona pratica (Ceccarelli, 2018[2]). I protocolli d'intesa tra il Ministero dell'Ambiente (MATTM) e i Paesi partner per il finanziamento delle attività ambientali e climatiche, prevedono anche clausole di collaborazione e partenariato con il settore privato.

Ad oggi, l'Italia sostiene l'impegno del settore privato integrando le risorse della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) con quelle delle banche di sviluppo e delle istituzioni finanziarie al fine di favorire gli investimenti privati e concedere prestiti e garanzie, anche attraverso il piano di investimenti esterni dell'UE (capitolo 3). Secondo l'accordo firmato tra AICS, MAECI e CDP nel 2016, tutti i progetti di sviluppo devono essere approvati dal Comitato Congiunto durante la fase di progettazione.

Il primo invito a presentare proposte aperto al settore profit a sostegno di partenariati tra il settore privato, le OSC e altri attori per cofinanziare iniziative imprenditoriali innovative e la creazione di imprese nei Paesi partner è stato lanciato nel 2017. Le imprese presentano proposte e garantiscono un cofinanziamento del 50% a titolo di prerequisito per ottenere i fondi. Venticinque imprese hanno presentato proposte, e 13 di loro hanno ottenuto il finanziamento, comprese alcune start-up, per le quali non è stato richiesto il cofinanziamento (De Muro et al., 2019[3]). In seguito alla scarsa adesione al primo invito a presentare proposte² l'AICS ha organizzato un *road show* in tutta Italia volto a sensibilizzare al valore della collaborazione tra imprese e attori della cooperazione allo sviluppo e dissipare l'idea che si trattasse di una "internazionalizzazione" dell'impresa italiana. Il secondo invito a presentare proposte è stato lanciato alla fine del 2018 e, grazie a questo sforzo di sensibilizzazione, ha ricevuto il 60% in più di proposte da tutta Italia.³ In futuro, l'Italia si impegnerà anche a promuovere joint venture nei Paesi partner.

Gli enti locali italiani sono ancora presenti nella cooperazione allo sviluppo, ma in misura minore rispetto al passato.

La legge 125/2014 fa riferimento alle regioni, alle province autonome (Trento e Bolzano) e alle amministrazioni locali come attori di cooperazione allo sviluppo a pieno titolo. Le autorità locali italiane sono una componente relativamente esigua ma importante della cooperazione allo sviluppo che porta competenze e investimenti locali a comunità di dimensioni geografiche simili nei Paesi partner, anche attraverso le università e attraverso scambi e progetti peer-to-peer (OCSE, 2018[4]). Per legge, gli enti locali possono destinare fino allo 0,8% del loro bilancio a progetti di cooperazione allo sviluppo, ma i recenti vincoli di bilancio hanno ridotto le loro attività di cooperazione internazionale allo sviluppo (capitolo 3).

I partenariati trarrebbero vantaggio da modalità di finanziamento più strategiche e flessibili

I partenariati con le autorità locali, la società civile e il settore privato sono in larga misura caratterizzati da inviti a presentare proposte, che richiedono di solito un notevole dispendio di tempo per il personale, considerati i fondi disponibili. Il lavoro consiste tra l'altro nel garantire il rispetto dei decreti amministrativi che si basano sul diritto dei contratti pubblici e non sono necessariamente adeguati agli attori del settore non pubblico, come la società civile e il settore privato.

Ad esempio, il finanziamento dei progetti delle OSC è in linea con le priorità dell'Italia⁴ nell'ambito degli inviti annuali a presentare proposte, talvolta tematici. Tuttavia, istituire partenariati sostenibili con la società civile e rafforzare le capacità delle OSC nei Paesi partner richiede spesso un potenziamento delle capacità a lungo termine e finanziamenti più prevedibili di quelli attualmente erogati.⁵ A differenza di quanto avviene per gli inviti a presentare proposte per le emergenze, le OSC che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo sono tenute a disporre di un ufficio operativo in Italia per essere ammissibili al finanziamento. La collaborazione con le OSC nell'ambito della cooperazione delegata dell'UE offre una maggiore flessibilità ai fini di una collaborazione diretta con le ONG dei Paesi partner, anche nel campo dell'assistenza non umanitaria.

Gli inviti a presentare proposte, anche per le azioni umanitarie e di emergenza (capitolo 7), potrebbero non essere l'approccio di partenariato più strategico o più efficace in futuro, come è stato sottolineato anche nella valutazione inter pares del 2014 (Allegato A). L'Italia dovrebbe invece valutare la possibilità di orientare maggiormente i suoi aiuti verso programmi che coinvolgono diversi partner e soggetti.

La prevedibilità a medio termine e i ritardi nell'attuazione rappresentano una sfida per l'Italia

La prevedibilità a medio termine (dal punto di vista dei Paesi partner) è notevolmente diminuita. In media nei prossimi tre anni solo il 26% delle erogazioni ai Paesi partner sono supportate da un piano di spesa previsionale fornito dall'Italia, rispetto al 61% nel 2015. Infatti, cinque governi di Paesi partner prioritari e nove altri partner non prioritari hanno indicato di non avere alcuna visibilità sull'APS bilaterale dell'Italia previsto per il 2019, 2020 o 2021 (OCSE/PNUDP, 2019[5]).

La scarsa prevedibilità a medio termine potrebbe in parte essere spiegata dalla struttura di alcune dotazioni finanziarie. Ad esempio, fino al 40% del bilancio umanitario è legato a una linea di bilancio dedicata alle missioni di mantenimento della pace e determinato solo successivamente nel corso dell'anno civile (Capitolo 7), il che compromette il calendario degli inviti a presentare proposte a livello nazionale.⁶ Inoltre, secondo la legge italiana, i contribuenti possono destinare l'8 per mille del loro reddito imponibile ad un ente non profit e, se non effettuano questa scelta, questa quota d'imposta è devoluta obbligatoriamente allo Stato. Una parte dell'8 per mille devoluto allo Stato è destinata all'APS, ma l'intero importo è noto solo più tardi durante l'anno.⁷ Infine, i tagli di bilancio sono di solito decisi verso la metà o la fine dell'anno, incidendo così sull'importo che può essere effettivamente stanziato nello stesso anno civile.

I programmi bilaterali, compresi i progetti finanziati mediante inviti a presentare proposte, e, in una certa misura, i partenariati multilaterali (Capitolo 3) funzionano sulla base di una programmazione triennale, anche se i bilanci sono decisi annualmente. L'AICS ha la flessibilità necessaria per trasferire i fondi da un anno all'altro, e ciò permette di disporre di un margine di manovra in caso di ritardi nell'attuazione del progetto, ma non rende necessariamente più chiara la previsione dei fondi che saranno disponibili da un anno all'altro. I lunghi ritardi nell'attuazione rischiano di compromettere i partenariati strategici e l'attuazione del programma di cooperazione allo sviluppo dell'Italia nei Paesi partner (Capitolo 4).

Non è possibile programmare o pianificare oltre l'orizzonte triennale. Tuttavia, molti progetti si estendono oltre i primi tre anni⁸ o perché la loro attuazione è ritardata o perché il programma rimane valido anche al di là dei primi tre anni. A causa del sovrapporsi di una lunga serie di investimenti italiani nell'arco di diversi anni, gli interventi italiani nel loro complesso potrebbero non corrispondere più alle priorità del Paese partner, rendendo inoltre molto più difficile la rendicontazione a livello nazionale (Capitolo 6).

L'Italia ha migliorato la trasparenza e l'accountability in materia di aiuto allo sviluppo

La prima legge italiana sulla libertà di informazione è stata approvata nel 2016 e garantisce ad ogni cittadino il diritto di accesso a tutti i documenti in possesso degli enti pubblici (Longo, 2016[6]).

Informazioni dettagliate sui funzionari pubblici sono pubblicate automaticamente sui siti web dei ministeri. Inoltre, la legge n. 125/2014 impone a tutti gli enti pubblici di fornire informazioni dettagliate sugli stanziamenti di bilancio per la cooperazione allo sviluppo⁹, e come sottolineato da alcuni parlamentari, si tratta di un notevole passo avanti. Queste due importanti iniziative, insieme al regolare aggiornamento della piattaforma Open Aid Italia¹⁰, confermano l'impegno dell'Italia a favore della trasparenza e della accountability in materia di aiuto pubblico allo sviluppo. Ciò è menzionato anche nel terzo piano d'azione nazionale nell'ambito dell'*Open Government Partnership* (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2016[7]).¹¹ L'Italia ha aderito all'*International Aid Transparency Initiative* (IATI) nel 2017 e il suo punteggio per la trasparenza complessiva in materia di aiuti è salito a "sufficiente" nel 2018 (Publish What You Fund, 2018[8]), in gran parte grazie al fatto che ora pubblica informazioni trimestrali e in tempo reale.

Impegno a livello Paese

Indicatore di peer review:

L'impegno del Paese membro nei Paesi partner è coerente con i suoi impegni nazionali e internazionali, compresi quelli assunti nei confronti degli Stati fragili.

L'Italia applica i principi della titolarità e della reciproca responsabilità in tutte le sue attività nei Paesi partner. Essa potrebbe utilizzare ancora meglio gli accordi conclusi con i singoli Paesi per armonizzare ulteriormente i suoi programmi con i sistemi e i programmi nazionali. L'uso del marker (indicatore) di efficacia degli aiuti nella fase di valutazione dei progetti è una buona pratica, ma il suo impiego durante l'intera durata del progetto non è ancora stato monitorato.

L'ownership dei Paesi partner è al centro della programmazione italiana a livello Paese

In Senegal, il governo aveva l'abitudine di organizzare un dialogo bilaterale annuale con l'Italia sull'attuazione della sua strategia nazionale. Il dialogo si è concluso con un elenco di raccomandazioni all'Italia, che ha portato ad una revisione del portafoglio dei settori e delle regioni in cui l'Italia investiva per lo sviluppo del Senegal. Sebbene questo approccio sia stato abbandonato nell'ambito delle attività di programmazione congiunta dell'UE, è chiaro che questo livello di dialogo e di accountability reciproca è stato prezioso e che l'Italia continua ad operare in base al principio di titolarità dei Paesi partner (Allegato C).

L'Italia ha messo a punto strategie autonome di cooperazione per 7 dei 22 Paesi partner prioritari (Capitolo 2). In altri 5 Paesi e regioni prioritarie, compreso il Senegal, la strategia di programmazione congiunta dell'UE costituisce il modello di riferimento per le sue attività. Restano quindi 10 paesi partner prioritari senza una strategia concreta o un meccanismo chiaro che consenta di determinare se il programma complessivo messo a punto dall'Italia è coerente con la strategia del Paese partner.

Le proposte di programma provengono da uno qualsiasi dei 20 uffici nazionali e sono in linea con la strategia nazionale del Paese partner. Nell'ultima tornata di monitoraggio del partenariato globale, a differenza delle tornate precedenti e di quasi tutti gli altri partner per lo sviluppo, l'Italia ha una percentuale più elevata di finanziamenti registrati nei bilanci nazionali dei Paesi partner e gestiti attraverso i loro sistemi, che si tratti di audit, relazioni finanziarie, appalti o esecuzione del bilancio nazionale (Tabella 5.1). Si tratta di una tendenza positiva e sarebbe opportuno sostenerla e consolidarla nella futura programmazione nazionale.

Tabella 5.1. I risultati dell'Italia nel Global Monitoring Round del 2018

Italia	Conformità e titolarità per Paese (%)				Prevedibilità (%)		Statistiche retrospettive (OCSE-CRS)	Informazioni a fini previsionali (OCSE-FSS)	Pubblicazione nel registro IATI
	OSS 17.15 Uso dei risultati per Paese	Finanziamenti registrati nei bilanci nazionali dei Paesi partner	Finanziamenti gestiti attraverso i sistemi dei Paesi partner	APS svincolato	Prevedibilità annuale	Prevedibilità a medio termine			
Tendenza di base 2017							Da migliorare Sufficiente	Buono Buono	Da migliorare

Fonte: OECD/UNDP (2019), *2018 Monitoring of the Global Partnership for Effective Development Co-operation, 2018*
<https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/06/Part-I-of-the-Global-Partnership-2019-Progress-Report.pdf>

L'adozione di approcci più settoriali rafforzerebbe gli aiuti italiani ai programmi

L'Italia stipula accordi di coordinamento per Paese al fine di fornire aiuti più omogenei e coerenti. Si è adoperata per consolidare il suo APS bilaterale e aumentare il numero di programmi, ma gli interventi a progetto sono la modalità di gran lunga più utilizzata per la programmazione bilaterale.¹²

Come si è visto in Senegal (Allegato C), l'incremento dei progetti e un maggiore sostegno a livello di programma o di settori potrebbe contribuire a rafforzare i partenariati con i governi dei Paesi partner. In alcuni casi, l'approccio a progetto potrebbe costituire una buona opportunità per promuovere innovazioni volte a fornire un maggiore sostegno a livello settoriale (ad esempio, adattare l'edilizia scolastica per le persone con disabilità), anche se questo non è l'intento dichiarato dall'Italia.

Una prospettiva e una strategia di impegno a più lungo termine potrebbe contribuire a potenziare i progetti e i programmi (pilota) esistenti al fine di sviluppare approcci settoriali di più vasta portata, come raccomandato nella Peer Review del 2014. In questo modo, l'Italia potrebbe mantenere il suo attuale impegno e allo stesso tempo influenzare positivamente altri partner di sviluppo, un aspetto evidenziato dai partner del governo in Senegal (Allegato C).

L'indicatore dell'efficacia degli aiuti è utilizzato per la progettazione, ma non per l'attuazione.

L'indicatore dell'efficacia degli aiuti per la valutazione ex ante, citato nell'ultima Peer Review (OECD, 2014, p. 63[9]) e nell'Allegato A, è utilizzato dall'Italia per valutare le proposte progettuali in base a dieci criteri (per un massimo di 100 punti). Tuttavia, l'attuazione di programmi o progetti rispetto a questi indicatori non è monitorata (cfr. Capitolo 4 e Riquadro 5.1) e l'uso del marker non è stato ancora oggetto di alcun monitoraggio istituzionale sulla sua applicazione, come previsto al momento della Peer Review 2014.

Il rapporto 2018 sullo stato di avanzamento delle attività di cooperazione allo sviluppo dell'Italia conferma le informazioni fornite dai vari ministeri e autorità locali. Per la prima volta, l'attuazione della cooperazione allo sviluppo, che si tratti di prestiti, stanziamenti multilaterali o progetti bilaterali, è monitorata sulla base di cinque indicatori di efficacia degli aiuti (titolarità, allineamento, trasparenza, prevedibilità e impegno del settore privato). L'uso di queste informazioni rappresenta un passo nella giusta direzione, ma i diversi ministeri, autorità locali e uffici nazionali potrebbero riferire in merito in modo più sistematico (MAECI, 2018[10]).

È stato istituito un comitato consultivo sull'efficacia degli aiuti e un progetto di piano d'azione per l'efficacia degli aiuti per il 2019-21 stabilisce indicatori, linee guida e obiettivi in materia di ownership del Paese partner, gestione basata sui risultati, sviluppo inclusivo, trasparenza e *accountability*, che saranno monitorati annualmente.

Riquadro 5.1. L'indicatore dell'efficacia degli aiuti in Italia

Adottato nel 2013, il marker di efficacia degli aiuti comprende 10 criteri rispetto ai 12 iniziali (Tabella 5.2). Le proposte di progetto vengono valutate in base a ogni criterio e il “team di verifica” dell'AICS utilizza il processo di valutazione dei progetti. Un sistema di gestione degli aiuti che consenta un monitoraggio regolare rispetto a questi indicatori li renderebbe più incisivi. L'Italia sta ora valutando come adottare un marker per gli aiuti umanitari.

Tabella 5.2. Il sistema di punteggio dell'efficacia degli aiuti in Italia

Titolarità - 12 punti	Partenariati inclusivi - 6 punti
Armonizzazione - 8 punti	Riduzione della povertà - 10 punti
Gestione dei risultati di sviluppo - 10 punti	Parità di genere - 8 punti
Allineamento - 14 punti	Sostenibilità ambientale - 10 punti
Accountability reciproca - 10 punti	Svincolamento - 10 punti
TOTALE = 100 punti	

Fonte: Documenti di progetto MAECI e AICS.

Riferimenti bibliografici

- Ceccarelli, G. (2018), *Sviluppo – Un affare privato? Il coinvolgimento del settore privato italiano nei programmi di cooperazione allo sviluppo rurale*, Oxfam Italia, <http://www.oxfam.org> (consultato il 17 aprile 2019). [2]
- De Muro, P. et al. (2019), *Ciò che gira gira intorno a sé stesso. Testimonianze del primo bando per l'impegno privato nella cooperazione internazionale allo sviluppo in Italia*, Atti dell'Università di Salerno, <https://icsb.org/wp-content/uploads/2018/11/DE-MURO-MARCHEGIANI-PRATESI-SGARRA1.pdf> (consultato il 16 aprile 2019). [3]
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2016), *Open Government in Italy: 3° Piano d'azione, 2016-2018*, <http://open.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/2016-10-07-3rd-NAP-Italy-English-version.pdf> (consultato il 2 maggio 2019). [7]
- Longo, A. (2016), “Ecco il testo del decreto Foia, la trasparenza della PA parte da dicembre”, *La Repubblica*, 19 May 2016, https://www.repubblica.it/tecnologia/sicurezza/2016/05/19/news/ecco_il_testo_del_decreto_foia_la_trasparenza_della_pa_parte_da_dicembre-140128514/ (consultato il 2 maggio 2019). [6]
- MAECI (2018), *Relazione annuale sull'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo (in Italian)*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/01/relazione_2016_finale.pdf (consultato il 27 maggio 2019). [10]
- OECD (2014), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2014*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/9789264213241-en>. [9]

- OECD (2018), *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda 2030*, OCSE Publishing, Parigi, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264302914-en>. [4]
- OECD/UNDP (2019), *2018 Monitoring of the Global Partnership for Effective Development Co-operation*, OECD, Paris and UNDP, New York, <https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/06/Part-I-of-the-Global-Partnership-2019-Progress-Report.pdf>. [5]
- Publish What You Fund (2018), *Italia-Agenzia per la cooperazione e lo sviluppo (AICS)*, <http://dx.doi.org/10.2>. [8]
- Repubblica Italiana (2014), *Legge 11 agosto 2014, n. 125 – Traduzione non ufficiale*, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/04/LEGGE_11_agosto_2014_n_125_ENGLISH.pdf (visitato il 12 aprile 2019). [1]
- Segato, L., N. Capello e V. Gamper (2018), *Independent Reporting Mechanism (IRM): Relazione sui progressi compiuti dall'Italia nel 2016-2017*, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Italy_Mid-Term_Report_2016-2018_EN.pdf. [11]

Note

¹ Inoltre, la collaborazione in corso tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il Ministero del Lavoro sta permettendo di mettere in relazione il registro AICS (definito dalla legge 125/2014) con il registro delle entità del Terzo Settore, che è regolato dalla legge 106/2016.

² Le sfide principali sono state la creazione di partenariati solidi con organizzazioni italiane e locali e l'elaborazione di progetti inclusivi, economicamente sostenibili e innovativi.

³ Questa volta hanno partecipato 40 imprese e sono state finanziate 22 proposte.

⁴ Il 50% dei finanziamenti provenienti da organizzazioni della società civile è destinato ai Paesi africani prioritari, il 30% ai Paesi prioritari al di fuori dell'Africa e il 20% ai Paesi non prioritari, di cui il 10% in Africa.

⁵ Nel 2018 sono state presentate oltre 300 proposte di finanziamento triennale da parte delle organizzazioni della società civile.

⁶ Questa incertezza è stata aggravata anche dal fatto che fino a poco tempo fa l'invito a presentare proposte si svolgeva su base regionale e l'importo stanziato per finanziare le OSC in ciascun paese non era determinato in anticipo.

⁷ La maggior parte dell'8 per mille va ad organizzazioni religiose riconosciute e principalmente alla Chiesa cattolica italiana.

⁸ In Senegal, alcuni progetti sono in corso da 10 anni.

⁹ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze fornisce una prospettiva triennale in un allegato alla legge finanziaria adottata alla fine di ogni anno. Questa prospettiva presenta le proiezioni dell'APS per ministero e linea di bilancio (e quindi non tutte le risorse fuori bilancio). Ad esempio, non comprende il fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo, la cui gestione finanziaria, amministrativa e contabile è affidata alla CDP. D'altra parte, la legge include una stima della quota del contributo del bilancio dell'Unione europea che sarà destinata allo sviluppo pubblico sulla base delle previsioni di EuropeAid.

¹⁰ Cfr. <http://www.openaid.esteri.it>.

¹¹ L'Independent Reporting Mechanism si riferisce al coinvolgimento della società civile nel monitoraggio degli impegni assunti nel piano d'azione nazionale OGP (Segato, Capello e Gamper, 2018[11]).

¹² I contributi di base per gli aiuti multilaterali e le spese dedicate ai rifugiati nei Paesi donatori sono i due maggiori tipi di aiuto in termini di volume forniti dall'Italia.

6. Risultati, valutazione e apprendimento dell'Italia

Questo capitolo esamina il modo in cui l'Italia pianifica e gestisce i risultati in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, raccoglie dati sulle buone pratiche e li utilizza per imparare e migliorare.

La Legge n.125/2014 prevede un sistema di gestione basato sui risultati, che in Italia è ancora in fase di sviluppo. Oggi, monitorare gli interventi dell'Italia e presentare risultati diversi dagli indicatori di output in un dato Paese, settore o partenariato è difficile. Il sistema di valutazione della cooperazione italiana allo sviluppo è stato riorganizzato in seguito alla riforma: la responsabilità resta del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, anche se la linea di bilancio è di competenza dell'AICS. Dal 2014 l'Italia ha adottato piani di valutazione triennali basati su criteri ben definiti, ha istituito un comitato consultivo di valutazione e un registro elettronico dei valutatori indipendenti. L'Italia utilizza le valutazioni per orientare la progettazione delle future fasi del programma, ma in misura minore per trarre insegnamenti dai successi e dagli insuccessi. Manca un sistema di gestione delle conoscenze o una intranet per collegare gli uffici in loco con Roma o Firenze.

Gestione basata sui risultati dello sviluppo

Indicatore di peer review:

Viene applicato un sistema di gestione basato sui risultati.

La legge 125/2014 prevede un sistema di gestione basato sui risultati e il governo deve riferire annualmente su alcuni obiettivi istituzionali. L'Italia ha da poco tempo iniziato a sviluppare un sistema di gestione basato sui risultati e lavora soprattutto per adeguare le procedure e gli orientamenti. Il monitoraggio degli interventi dell'Italia e la comunicazione di risultati diversi dagli indicatori di realizzazione per ogni singolo Paese, settore o partenariato è difficile. Dotarsi di un maggior numero di funzionari in possesso di competenze adeguate permetterebbe all'Italia di sviluppare un efficace sistema di gestione e informazione basato sui risultati. Un approccio possibile per l'Italia è quello di utilizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) come quadro organizzativo di tale sistema, come ha già iniziato a fare in El Salvador.

La nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo impone all'Italia di creare un sistema di gestione basato sui risultati

La legge 125/2014 obbliga il governo italiano e tutti gli attori della cooperazione allo sviluppo ad attuare un sistema di gestione basato sui risultati (Repubblica italiana, 2014[1]). L'introduzione di tale sistema è uno dei principi chiave del prossimo Piano d'azione triennale dell'Italia per una cooperazione efficace e la sua attuazione richiederà il pieno sostegno del governo (MAECI/DGCS-AICS, 2019[2]).

L'Italia è tenuta a riferire annualmente sui progressi compiuti da ciascuno dei suoi strumenti e partenariati. L'ultima relazione sullo stato di avanzamento della cooperazione allo sviluppo dell'Italia elenca i programmi e i progetti finanziati dai diversi ministeri e autorità locali, fornendo per la prima volta una valutazione della conformità di ciascun progetto rispetto a cinque indicatori di efficacia degli aiuti (Capitolo 5) (MAECI, 2018[3]). Inoltre, la convenzione tra il Ministero e l'AICS prevede un sistema di performance istituzionale 2019-21 (che differisce da un sistema di gestione degli aiuti basato sui risultati), che impone alle istituzioni di rendere conto delle attività e degli obiettivi tecnici e operativi. I sistemi di gestione della performance sono una buona base, ma per passare ad un approccio gestionale più orientato ai risultati è necessaria una chiara indicazione degli obiettivi che l'Italia intende raggiungere e con quali mezzi, compreso il modo in cui promuoverà la leadership e favorirà lo spirito di iniziativa e la formazione del personale (Vähämäki e Verger, 2019[4]).

L'Italia ha da poco tempo iniziato a sviluppare un sistema di gestione basato sui risultati

L'Italia riconosce di avere ancora molta strada da fare per costruire un sistema di gestione basato sui risultati che vada dal livello strategico fino al livello operativo, passando per la gestione della conoscenza. Ciò richiederà una revisione del sistema e della cultura esistenti, che sono singolarmente orientati al progetto e sostanzialmente non finalizzati al raggiungimento di risultati strategici. La mancanza di un quadro globale dei risultati pone due sfide principali per l'Italia. In primo luogo, nei Paesi, settori o organizzazioni che finanzia, l'Italia non è in grado di dimostrare in che modo i suoi interventi specifici contribuiscono ai risultati complessivi degli aiuti, un aspetto ribadito dalle autorità senegalesi durante la visita in loco (Allegato C.3). In secondo luogo, l'Italia non è in grado di aggregare o "riassumere" i risultati specifici di un progetto in termini di risultati e impatti a livello di agenzia o ministero. La carenza di strumenti e competenze per l'analisi dei risultati è un ostacolo per lo sviluppo di un tale sistema (Capitolo 4).

L'Italia utilizza principalmente informazioni sui risultati e sulle prestazioni a livello di progetto e di programma, avvalendosi, ove possibile, dei dati dei Paesi partner per informare e rendere conto di quanto è stato realizzato grazie ai suoi interventi. Viene trascurato il legame con i più ampi risultati di sviluppo cui contribuiscono gli interventi italiani, dato confermato dalla visita in Senegal (Allegato C.5). Manca in larga misura una chiara articolazione della totalità del contributo italiano ai risultati dello sviluppo. Come primo passo, delineato nel Piano d'azione per una cooperazione efficace, l'Italia prevede di progettare un sistema di gestione dei risultati, individuando eventuali collegamenti tra obiettivi, attività, risultati e budget. Per costruire il suo sistema basato sui risultati, l'Italia dovrà introdurre incentivi adeguati, fornire una solida garanzia ex ante della qualità in sede di progettazione del programma e garantire a tutti i livelli la raccolta e l'utilizzo dei dati e delle informazioni. L'AICS lavora già alacremente per adattare alcune procedure e manuali relativi al processo di invito a presentare proposte (ad esempio, modelli di accordi, quadri logici) ad un sistema di gestione basato sui risultati. Sta inoltre sviluppando corsi di formazione per aiutare il personale a integrare l'approccio di gestione basato sui risultati in tutti i programmi. I principi guida sulla gestione dei risultati dello sviluppo sostenibile potrebbero rappresentare una bussola utile per l'Italia nell'organizzazione del suo approccio.

L'utilizzo degli OSS come quadro organizzativo offre una buona soluzione per il futuro

Più della metà dei Paesi prioritari dell'Italia non dispone di strategie specifiche per Paese, cioè che rappresenta un'occasione mancata per spiegare le ragioni dell'impegno dell'Italia e correlare gli investimenti ai risultati attesi (Capitolo 2). Le recenti strategie nazionali esigono di porre l'accento sui risultati e l'impatto¹, anche se l'Italia utilizza principalmente indicatori di realizzazione, o di obiettivo, nei suoi quadri logici di progetto. Le strategie a livello di Paese, laddove esistono, non specificano quale contributo l'Italia intende dare allo sviluppo sostenibile del Paese.

Nonostante le difficoltà nel mettere in relazione i progressi realizzati a livello di progetto con i risultati conseguiti nel Paese o a livello di portafoglio, l'Italia ha compiuto progressi nel collegare gli indicatori di realizzazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) in El Salvador. Qui, gli indicatori a livello di progetto dell'AICS sono mappati in funzione degli OSS e degli obiettivi e priorità identificati nel piano quinquennale di sviluppo nazionale del governo (*Plan Quinquenal de Desarrollo*). L'identificazione e l'utilizzo degli OSS come quadro organizzativo per armonizzarsi con altri partner e allinearsi ai quadri dei Paesi partner è una buona pratica (OCSE, 2018[5]) che potrebbe essere estesa alla prossima generazione di strategie per Paese.

L'Italia è in larga misura (68,5%) allineata con i quadri di risultati e i sistemi di monitoraggio dei Paesi partner (OECD/UNDP, 2019[6]), probabilmente per il fatto che adotta prevalentemente progetti o programmi in linea con le priorità e i programmi dei governi. Questo allineamento è stato evidente nei settori dell'agricoltura e dell'istruzione in Senegal, dove l'Italia non ha richiesto una raccolta separata dei dati o rapporti paralleli, cosa che è stata apprezzata dal governo partner. Per cominciare, l'Italia potrebbe continuare a basarsi sui quadri di risultati dei Paesi partner per raggiungere alcuni risultati strategici ai quali il suo programma nazionale contribuisce.

Sistema di valutazione

Indicatore di peer review:

Il sistema di valutazione è in linea con i principi di valutazione del DAC.

La legge 125/2014 ha riorganizzato il sistema di valutazione della cooperazione allo sviluppo in Italia; mentre la responsabilità in materia è sempre del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, la linea di bilancio è di competenza dell'AICS. Dal 2014 l'Italia ha adottato piani di valutazione triennali basati su criteri definiti, istituito un comitato consultivo di valutazione e un registro elettronico dei valutatori indipendenti.

La legge 125/2014 definisce le funzioni e le responsabilità in materia di valutazione per l'AICS e il MAECI.

Secondo la nuova legge, la responsabilità della valutazione compete al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ma le competenze in materia di valutazione sono principalmente di pertinenza dell'AICS. Nel 2017, l'unità di valutazione del Ministero è stata riorganizzata per conformarsi alla legge 125/2014, che prevede anche il ricorso a valutatori esterni indipendenti.²

La convenzione tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e l'AICS definisce le disposizioni normative riguardanti la funzione di valutazione e le nuove linee guida della strategia di valutazione specificano la divisione del lavoro tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e l'AICS in termini di finalità, metodologia e diffusione degli insegnamenti tratti dalle valutazioni. L'accordo comprende una linea di bilancio dedicata alla valutazione, affidata all'AICS. Il bilancio era di 500.000 euro per il 2019, che comprende il contributo annuale al MOPAN, la rete di valutazione delle prestazioni delle organizzazioni multilaterali (Capitolo 2). Gli orientamenti operativi stabiliscono che l'obiettivo delle valutazioni è trarre insegnamenti al fine di influenzare le future decisioni di programmazione, migliorare gli interventi esistenti e valutare il valore degli investimenti ai fini della *accountability*. Anche se può sembrare un obiettivo ambizioso per l'Italia, sesto donatore del DAC, è importante che le valutazioni siano utilizzate in questo modo e per questo scopo.

La creazione dell'AICS ha portato la maggior parte degli esperti di valutazione a lasciare il ministero per passare all'AICS, lasciando solo un esperto part-time, un funzionario amministrativo e un funzionario diplomatico di livello inferiore ad assistere il capo dell'Ufficio III incaricato della valutazione (Allegato D.2) che lavora in due unità del MAECI (Governo Italiano, 2018[7]).

In pratica, gli esperti dell'AICS e de MAECI lavorano a stretto contatto, ma la ristrutturazione ha fatto sì che il numero di valutazioni centralizzate effettuate ogni anno è rallentato a partire dal 2014 e ha iniziato a crescere solo di recente. Le relazioni di valutazione sono disponibili al pubblico sul sito web del MAECI. La valutabilità dei progetti è determinata nella fase di proposta del progetto e il gruppo di verifica AICS convalida il piano di monitoraggio e valutazione di un progetto o programma e ciò costituisce una buona pratica.

Un piano di valutazione e linee guida operative garantiscono che le valutazioni della qualità siano utilizzate come strumenti di gestione.

La Peer Review 2014 ha raccomandato all'Italia di definire un piano di valutazione di medio termine basato su criteri chiari e un sistema di gestione degli interventi (OECD, 2014[8]).

Il comitato misto ha approvato il primo piano di valutazione triennale (2018-2020) nel dicembre 2017, che è stato aggiornato un anno dopo all'attuale piano 2019-2021 (MAECI, 2018[9]). Alla fine del 2018 è stato formalmente costituito un Comitato Consultivo di Valutazione composto da membri indipendenti provenienti dal mondo accademico, dalla società civile e dall'Associazione Italiana di Valutazione per fornire garanzie di qualità e consulenza strategica all'unità di valutazione. Il comitato fornisce consulenza sui modi per migliorare la qualità delle valutazioni e su come la direzione dovrebbe reagire, e promuove la diffusione dei risultati delle valutazioni.

L'attuale piano di valutazione triennale comprende 13 valutazioni bilaterali di progetti, di cui: una valutazione strategica (partenariati OSC), una valutazione del programma nazionale, una valutazione del programma settoriale, quattro valutazioni multinazionali e sei valutazioni specifiche di progetti/programmi. I cinque criteri per l'inclusione nel piano sono:

1. Priorità strategica in relazione al Paese partner o all'area di intervento
2. Continuità in una specifica area di intervento in un Paese partner
3. Iniziative in contesti di emergenza o fragili
4. Elevato volume del contributo finanziario
5. Iniziative innovative

Questi criteri servono a dare la priorità alla carenza di risorse e a fare maggiore riferimento al documento di programmazione politica 2017-19 che raccomanda "criteri e metodologie di valutazione con un approccio basato sui risultati" (MAECI, 2017[10]). Tuttavia, il piano non mira a includere i programmi di aiuto pubblico allo sviluppo gestiti dalla Direzione generale per i cittadini italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT), dal Ministero dell'Interno o da altri ministeri. Ciò significa che, per una parte significativa dell'APS italiano (Capitolo 4), il controllo diretto della valutazione e l'accountability in materia di programmazione bilaterale non sono effettuati in un'ottica di sviluppo (Capitolo 4).

I termini di riferimento generici recentemente approvati per le valutazioni prevedono anche una valutazione dei temi trasversali (genere, ambiente e diritti umani), il che costituisce una buona pratica (Capitolo 3).

Vengono effettuate valutazioni congiunte il cui ordine di priorità potrebbe essere ulteriormente migliorato

L'Italia effettua, ove possibile, valutazioni congiunte con altri partner di sviluppo, tra cui di recente una con il *Department for International Development* (DFID) del Regno Unito sul sostegno all'agricoltura e all'allevamento in Siria (CIHEAM, 2017[11]). L'Italia affianca inoltre le attività di valutazione dei Paesi partner in molti dei suoi programmi e promuove le valutazioni congiunte fin dalla fase di definizione del programma, prendendo anche parte all'esame della reciproca accountability (Capitolo 5). Il Global Monitoring Round del 2017 ha rilevato che nel 2017 è stato effettuato un numero inferiore di valutazioni congiunte con i governi partner rispetto al 2015, aspetto che l'Italia sta cercando di migliorare (Capitolo 5).

L'Istituto Nazionale Italiano di Statistica (ISTAT) sta lavorando per rafforzare le capacità statistiche dei Paesi partner. Di recente ha inviato esperti con contratti a breve termine in due Paesi partner prioritari per sostenere i progetti esistenti sul censimento della popolazione (Etiopia) e sulla modernizzazione del sistema statistico nell'ambito di un gemellaggio (Tunisia) (MFAIC, 2018[3]). Un altro esempio è il sostegno dell'Italia al monitoraggio dei progressi in materia di obiettivi di sviluppo sostenibile attraverso l'Ufficio centrale di statistica della banca dati dell'Autorità palestinese sugli indicatori OSS. Due componenti dell'indicatore della valutazione ex ante dell'efficacia degli aiuti consentono a un programma di ottenere punteggi più elevati: se gli indicatori e i dati sono forniti dai Paesi partner o se l'intervento è volto a rafforzare i sistemi statistici (Riquadro 5.1).

Processi istituzionali di apprendimento

Indicatore di peer review:

Le valutazioni e adeguati sistemi di gestione delle conoscenze fungono da strumenti di gestione

L'Italia utilizza le valutazioni per orientare la progettazione delle future fasi del programma, ma in misura minore per trarre insegnamenti dai successi e dagli insuccessi. Manca un sistema di gestione delle conoscenze o una intranet per collegare gli uffici in loco con Roma o Firenze. Un blog regolarmente aggiornato viene utilizzato per raccontare esperienze positive provenienti da diversi programmi.

Non esiste un sistema di gestione delle conoscenze che consenta agli operatori del settore di scambiare informazioni

Né il MAECI né l'AICS dispongono di un approccio istituzionalizzato basato sui risultati e su dati concreti per l'apprendimento e l'analisi, e collegato alla gestione generale del programma. Le recenti valutazioni commissionate da Roma sono disponibili al pubblico sul sito web, ma la diffusione, ai fini dell'apprendimento, dei risultati delle valutazioni decentrate e commissionate direttamente (o congiuntamente) nei Paesi partner è sporadica. In realtà, l'AICS non ha creato una struttura formale, una piattaforma o una intranet per la gestione della conoscenza, nonostante il suo capitale di conoscenze derivanti dalle valutazioni e dai risultati della cooperazione allo sviluppo.

L'AICS non dispone di una piattaforma a livello di sistema per condividere buone pratiche e imparare dagli errori, né di una intranet per consentire al personale di accedere alle informazioni. La mancanza di una piattaforma per accedere alle informazioni e agli standard istituzionali, o per condividere informazioni su progetti o esperienze a livello di Paese e di settore, è un'occasione mancata per imparare sia dagli insuccessi che dai successi, resa più difficile dalle limitate possibilità di rotazione del personale (Capitolo 4). In vista dello sviluppo di una nuova piattaforma di gestione digitale per collegare l'AICS di Roma, Firenze e gli uffici in loco, sarà necessario introdurre un cambiamento più radicale nella cultura organizzativa dell'AICS e della DGCS.

L'AICS cura un elenco di pubblicazioni per settore e per Paese sul suo sito web. Il sito web dell'AICS contiene anche un link diretto al *Journal of Agriculture and Environment for International Development*³, ciò che illustra l'importanza che l'Italia attribuisce all'accesso ai dati scientifici e all'aggiornamento del supporto tecnico nei Paesi partner (Allegato C.3). Pubblica anche una rivista mensile *La Cooperazione Italiana Informa* e gestisce un blog, *Oltremare*⁴, contenente articoli e note del personale in loco, come ad esempio sugli interventi a seguito del ciclone Idai in Mozambico. L'attenzione degli articoli tende ad essere focalizzata sugli effetti positivi della cooperazione italiana allo sviluppo, e meno sugli insegnamenti tratti e su come questi possano essere utili per le decisioni future.

Riferimenti bibliografici

- CIHEAM (2017), *Agriculture and Livestock Support for Syrian People*, CIHEAM, Valenzano, [11]
http://www.iamb.ciheam.org/uploads/attachments/655/Brochure_Agriculture_Livestock_Syria_DEF_21-06-18.pdf (consultato il 28 maggio 2019).
- Governo Italiano (2018), *OECD-DAC Peer Review: Italia Memorandum 2019*, Governo italiano, [7]
 Roma.
- MAECI (2017), *Documento triennale di programmazione e pianificazione politica, 2017-2019*, [10]
 Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Roma,
https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/07/pro_triennale_2017-2019_en.pdf
 (consultato il 24 maggio 2019).
- MAECI (2018), *Programma triennale delle valutazioni delle iniziative di cooperazione 2019-2021*, [9]
 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma,
https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2019/02/programma_triennale_delle_valutazioni_delle_Di_cooperazione_2019-2021_0.pdf (consultato il 28 maggio 2019).
- MAECI (2018), *Relazione annuale sull'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo (in Italian)*, [3]
 Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Roma,
https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/01/relazione_2016_finale.pdf (consultato il 27 maggio 2019).
- MAECI/DGCS-AICS (2019), *Piano di azione per l'efficacia della cooperazione pubblica allo sviluppo, 2019-2021*, [2]
 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale
- OECD (2018), "Results approaches for the SDG era: shared challenges and collective solutions Key Messages from the Workshop", [5]
<https://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Results-Workshop-Ottobre-18-Key-Messages-FINAL.pdf> (consultato il 4 luglio 2019).
- OECD (2014), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2014*, [8]
 OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264213241-en>.
- OECD/UNDP (2019), *2018 Monitoring of the Global Partnership for Effective Development Co-operation*, [6]
 OECD, Paris and UNDP, New York, <https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/06/Part-I-of-the-Global-Partnership-2019-Progress-Report.pdf>.
- Repubblica Italiana (2014), *Legge 11 agosto 2014, n. 125 – Traduzione non ufficiale*, [1]
https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/04/LEGGE_11_agosto_2014_n_125_ENGLISH.pdf (consultato il 12 aprile 2019).
- Vähämäki, J. e C. Verger (2019), "Learning from Results-Based Management evaluations and reviews", [4]
OECD Development Cooperation Working Papers, n. 53, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/3fda0081-en>.

Note

¹ Ad esempio, il Quadro di Cooperazione Italo-Etiope 2017-2019 afferma che promuoverà un sistema di monitoraggio e valutazione che si concentrerà più sui risultati e sull'impatto piuttosto che sulle realizzazioni (gestione basata sui risultati).

² Nel 2018, l'Italia ha creato un registro elettronico di valutazione consultabile online. L'elenco dei valutatori indipendenti si ispira al mondo accademico e al settore privato ed è in linea con i criteri di valutazione del DAC.

³ Cfr. <https://www.jaeid.it/index.php/JAEID>.

⁴ Cfr. <https://www.aics.gov.it/oltremare/>.

7. L'assistenza umanitaria italiana

Il presente capitolo esamina le modalità adottate dall'Italia per 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. Nel 2017 l'Italia si è posizionata all'undicesimo posto tra i Paesi donatori di aiuti umanitari del DAC, registrando un netto miglioramento rispetto all'ultima *Peer Review*. Il Paese ha dimostrato di avere un'ottima capacità di reagire rapidamente in caso di disastri naturali. In contesti fragili ha una grande e apprezzata esperienza in tema di interventi umanitari, in particolare grazie a una densa rete di organizzazioni della società civile di piccole e medie dimensioni che hanno costruito solidi partenariati nei Paesi dove operano. Questa preziosa competenza rappresenta un chiaro vantaggio comparato per il Paese e conferisce il margine di manovra necessario per definire uno specifico approccio italiano al servizio del nesso tra aiuto umanitario, sviluppo e pace, basato su partenariati locali. A tale scopo, però, l'Italia dovrà adattare il suo rigido quadro amministrativo ai contesti di crisi.

Quadro strategico

Indicatore della *Peer review*:

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

L'assistenza umanitaria rappresenta una priorità nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo italiana. Tuttavia, i documenti programmatici riflettono un approccio lineare delle crisi e un approccio sequenziale nella risposta umanitaria, anziché un approccio di tipo più olistico. Le linee guida di prossima pubblicazione sul nesso tra assistenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo dovrebbero consentire all'Italia di rafforzare gli strumenti di analisi e programmazione in tempo di crisi, facendo leva sul vantaggio comparato del Paese. L'aumento del bilancio umanitario italiano è una chiara indicazione della priorità assegnata all'azione umanitaria, ma è legato soprattutto alla particolare attenzione rivolta alle migrazioni e alle crisi in Medio Oriente, conferendo scarsa prevedibilità alla traiettoria di bilancio del Paese sul lungo termine.

L'Italia adotta un approccio sequenziale, e non olistico, delle crisi

L'assistenza umanitaria è disciplinata dalla legge 125/2014 (Repubblica Italiana, 2014[1]) ed è una priorità del Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo (Governo Italiano, 2017[2]). Ambedue questi testi definiscono l'assistenza umanitaria come un primo passo per puntare allo sviluppo dopo uno shock. Questo approccio lineare all'assistenza umanitaria può essere rilevante in seguito a disastri naturali, ma l'aiuto umanitario italiano è attivato principalmente in risposta a crisi provocate dall'uomo (*OpenAID Italy*, 2019[3]). In questo caso, le esigenze umanitarie derivano da una complessa interazione di fattori legati a crisi sociali, economiche, ambientali, politiche e di sicurezza che non si sviluppano in maniera lineare. Sebbene le procedure di finanziamento siano le stesse, le Linee Guida dell'AICS sull'aiuto umanitario bilaterale suddividono ulteriormente i contesti umanitari in tre diverse fasi: primissima emergenza, emergenza e interventi di *Linking Relief and Rehabilitation to Development* (LRRD – connessione tra primissima emergenza, emergenza e sviluppo) (AICS, 2016[4]). Tale suddivisione non favorisce interventi coerenti a fronte di crisi complesse.

Sono in via di elaborazione nuove Linee Guida sul nesso tra aiuto umanitario, cooperazione allo sviluppo e pace

L'Italia è cosciente del fatto che in contesti fragili non tutti i problemi hanno una soluzione chiara e netta a livello umanitario o di sviluppo. In collaborazione con la società civile e il mondo universitario, l'Italia ha cominciato a definire Linee Guida sul nesso tra aiuto umanitario, cooperazione e pace. Tale iniziativa positiva allineerà la cooperazione allo sviluppo italiana alle politiche internazionali, come la raccomandazione del DAC sul nesso tra aiuto umanitario, sviluppo e pace (*Humanitarian-Development-Peace Nexus*), per consentire di adottare un approccio più olistico nelle situazioni di crisi e di esaminare come si potrebbe attivare l'assistenza umanitaria in maniera coerente con gli altri strumenti di aiuto (OECD, 2019[5]). L'ampia diffusione delle Linee guida italiane, ivi compresi gli strumenti di analisi dei conflitti e dei rischi che si stanno elaborando in parallelo, consentiranno all'Italia e ai suoi partner di condurre analisi più approfondite e di selezionare meglio i programmi adatti in contesti fragili o di crisi.

L'Italia ha identificato alcuni dei suoi vantaggi comparati

Secondo le raccomandazioni della *Peer Review* del DAC 2014 (allegato A), l'Italia ha identificato due chiari vantaggi comparati nel settore umanitario:

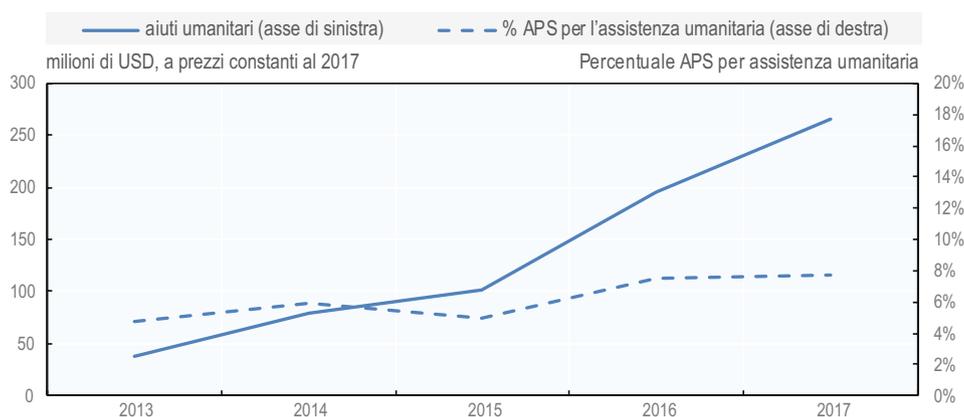
- Un forte impegno in materia di preparazione al rischio di catastrofi, anche nei Paesi particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, tramite il sostegno fornito alle attività dei vari partner. Tale sostegno comprende le riserve di beni umanitari conservati nel deposito di aiuti umanitari delle Nazioni Unite di Brindisi (ONU Italia, 2019[6]), il sistema di finanziamenti basati sulle previsioni della Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC, 2019[7]) e il solido sistema della protezione civile italiana.
- Una densa rete di organizzazioni della società civile (OSC) e di ONG umanitarie, costituitasi da lungo tempo. La maggior parte delle OSC sono di piccole e medie dimensioni, ma hanno istituito numerose reti¹ al fine di accrescere la loro influenza. Le fonti di finanziamento di molte di loro provengono da risorse proprie o dalla cooperazione decentrata, anche se tali fonti si sono molto ridotte dopo la crisi finanziaria del 2008. Queste OSC partner spesso rimangono nel Paese colpito dalla crisi per fornire aiuti umanitari, seguendo un modello di cooperazione basato sull'esperienza acquisita sul campo e sui partenariati locali, anche se non si tratta di un modello scalabile.

Oggi, l'Italia ha margine per instaurare un dialogo formale con il personale sul campo, con quello responsabile della programmazione e con i partner per determinare in che modo sfruttare questi vantaggi comparati.

L'Italia è ora all'undicesimo posto tra i Paesi donatori di aiuti umanitari del DAC

Il bilancio umanitario dell'Italia è più che triplicato dal 2014 ed era pari a un ammontare di 266,3 milioni di USD nel 2017 (Figura 7.1), collocando l'Italia all'undicesimo posto tra i Paesi donatori di aiuti umanitari del DAC e portando il Paese al raggiungimento degli obiettivi fissati in occasione del vertice umanitario mondiale del 2016. Gran parte di tale aumento rappresenta una risposta alle crisi in Medio Oriente e in Africa e ai flussi migratori verso l'Europa, di cui l'Italia è uno dei primi punti di entrata (Capitolo 1): come avviene per vari Paesi membri del DAC, il contributo italiano allo strumento dell'Unione europea per i rifugiati in Turchia era la principale voce del bilancio umanitario del 2016 e 2017.

Figura 7.1. Il bilancio dell'assistenza umanitaria dell'Italia ha registrato un netto aumento

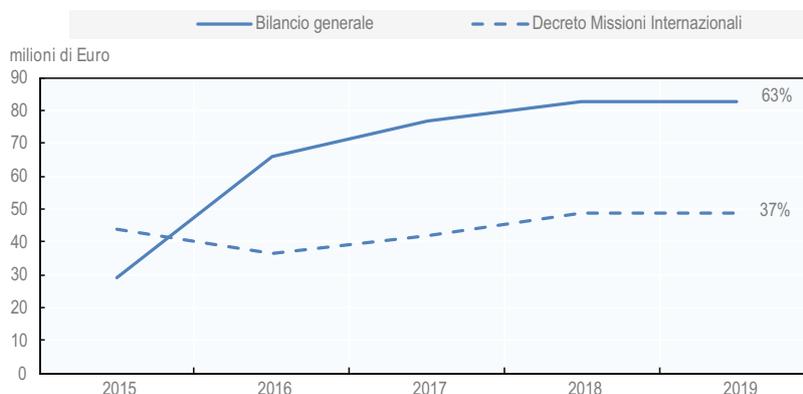


Fonte: OECD Creditor Reporting System, 2019. <https://stats.oecd.org/>, consultato il 26 giugno 2019

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934014042>

Il bilancio umanitario italiano è caratterizzato dal fatto che agli stanziamenti previsti dal bilancio dello Stato si aggiunge ogni anno uno stanziamento proveniente da quello delle missioni di pace. Tale bilancio è definito dal Decreto Missioni Internazionali, approvato ogni anno dal Parlamento, ed è destinato ai Paesi impegnati in operazioni militari di mantenimento della pace e a quelli situati nelle immediate vicinanze. La portata geografica delle attività finanziate da questa linea di bilancio comprende le missioni dell'UE e tale stanziamento è quindi un'importante fonte di finanziamenti umanitari destinati ai contesti di crisi che rappresentano una priorità per l'Italia (Figura 7.2).

Figura 7.2. Al bilancio degli aiuti umanitari dell'Italia si aggiungono risorse supplementari previste dal Decreto Missioni Internazionali



Nota: dati in euro forniti dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)

Fonte: MAECI

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934014061>

Sebbene si aggiunga al bilancio umanitario ordinario, il bilancio supplementare non è prevedibile. I fondi allocati tramite questa linea di bilancio variano di anno in anno poiché il Decreto Missioni Internazionali deve essere approvato ogni anno dal Parlamento. Inoltre, il bilancio per le missioni internazionali è reso noto solo a metà dell'anno civile, molto dopo il restante bilancio dell'APS. Poiché tale linea di bilancio copre fino ad un terzo dell'aiuto umanitario, il carattere imprevedibile di questo sistema ostacola i partenariati e impedisce all'Italia di attuare alcuni degli impegni presi nell'ambito del Grand Bargain.

Formulazione efficace dei programmi

Indicatore della *Peer review*:

I programmi si concentrano sui maggiori rischi per la vita e i mezzi di sussistenza

L'Italia ha cominciato a fare un uso più sistematico della sua rete di contatti sul campo al fine di determinare i bisogni umanitari e di selezionare i partner. Si tratta di un passo avanti positivo per garantire che l'assistenza umanitaria italiana sia adatta al contesto locale e coerente con una strategia di sviluppo. A fronte del sostegno fornito dall'Italia all'innovazione nel settore umanitario, il Paese è in grado di utilizzare i partenariati consolidati stabiliti tra alcune delle sue ONG e le OSC locali per fornire sostegno al personale locale con cui ha già lavorato.

La programmazione è più strutturata e attenta alla realtà sul campo

Come la maggior parte dei Paesi membri del DAC, l'Italia decide quali impegni adottare e quali Paesi sostenere soprattutto in base alle valutazioni e richieste di finanziamento dei suoi partner umanitari. La protezione civile europea e i meccanismi di valutazione delle esigenze umanitarie rappresentano altrettanti elementi che entrano a far parte del processo decisionale. Tuttavia, l'Italia ha cominciato a modificare le modalità di allocazione dei finanziamenti umanitari, tenendo in maggior conto la sua presenza sul campo per definire gli stanziamenti. Oggi il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e l'AICS coinvolgono maggiormente le ambasciate italiane e la rete di presenze sul campo nel processo di valutazione delle esigenze umanitarie e della capacità dei partner nel fornire risposte adeguate. Tale processo, avviato nel 2018, fa parte della strategia italiana per il miglioramento dell'efficacia in campo umanitario. Questi impegni saranno anche presentati nelle Linee guida di prossima pubblicazione sul nesso tra aiuto umanitario, sviluppo e pace e dovrebbero essere incoraggiati perché consentono all'Italia di fare buon uso dell'esperienza maturata e di mettere in atto un impegno più strutturato nei contesti di crisi.

Opportunità in materia di localizzazione degli aiuti

Al fine di rispettare gli impegni in materia di localizzazione degli aiuti, l'Italia ha aumentato il contributo ai fondi comuni per Paese (*country-based pooled funds*), più facilmente accessibili al personale umanitario dei Paesi destinatari.² Il Paese favorisce inoltre i partenariati tra le ONG italiane e le OSC locali, una prassi diventata indispensabile in alcuni contesti come la Siria, dove la gestione remota degli aiuti tramite un partner locale è diventata la norma. Il quadro normativo italiano è complesso: sebbene i bandi per i finanziamenti di emergenza e per quelli umanitari siano lanciati a livello nazionale e siano oggi formalmente aperti a ONG estere, nella realtà le procedure burocratiche ostacolano la localizzazione degli aiuti.³ Poiché le ONG e le OSC hanno istituito una solida collaborazione con i partner locali in alcuni contesti di crisi, oggi l'Italia potrebbe assumere maggiori rischi e destinare finanziamenti diretti a quei partner consolidati a livello locale con cui ha già lavorato.

Efficacia dell'attuazione, dei partenariati e degli strumenti nell'ambito dell'azione umanitaria

Indicatore della Peer review:

Le modalità di attuazione e i partenariati consentono di assicurare un'assistenza umanitaria di qualità

L'Italia beneficia di una serie di collaudati meccanismi di risposta rapida, ivi compreso un efficiente coordinamento civile-militare. In situazioni di crisi complesse sul lungo periodo, l'Italia fa sempre più affidamento al canale multilaterale. Se, da un lato, ciò è il risultato del sostegno fornito dal Paese al multilateralismo, tale tendenza non consente di sfruttare appieno la lunga esperienza maturata dall'Italia in contesti di crisi o la sua presenza sul campo. Se il Paese, tuttavia, sceglie di sfruttare la densa rete di ONG italiane per farne un vantaggio comparato, dovrà modernizzare la gestione amministrativa dei partenariati avviati.

Una serie di strumenti e meccanismi efficaci per fornire una risposta rapida

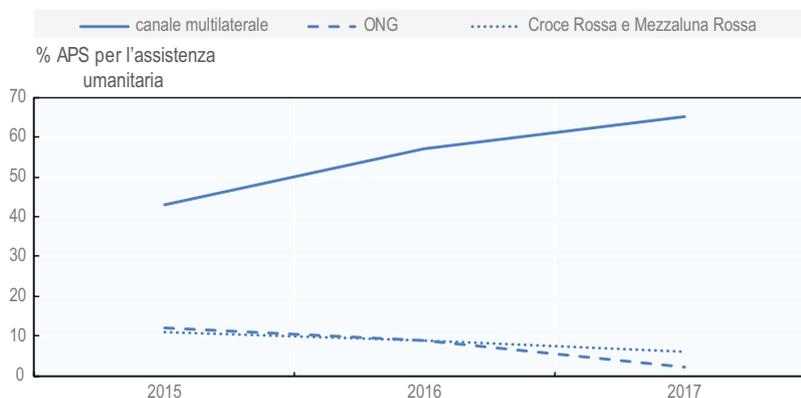
L'Italia ha una capacità di risposta collaudata nelle situazioni di emergenza. La Protezione civile italiana partecipa al Meccanismo europeo di protezione civile (Commissione europea, 2019[8]) e consente all'Italia di intervenire rapidamente all'estero.⁴ L'Italia fornisce inoltre beni umanitari tramite il deposito logistico di Brindisi e la rete di depositi di aiuti umanitari in tutto il mondo.

Poiché, durante l'anno, l'Italia ha un margine di manovra limitato per lo stanziamento di fondi supplementari destinati ai partner, partecipa a meccanismi che consentono ai partner di beneficiare della massima flessibilità. Per esempio, il contributo dell'Italia al *Central Emergency Response Fund* (CERF) ha segnato un aumento del 153% tra il 2014 e il 2018 (CERF, 2019[9]), superando gli impegni assunti in occasione del vertice umanitario mondiale (*Agenda for Humanity*, 2016[10]). Più in generale, le dotazioni umanitarie, ivi comprese quelle superiori alla soglia dei 2 milioni di EUR (2,4 milioni di USD), possono essere stanziare rapidamente senza ricevere l'approvazione del Comitato congiunto. Questa eccezione rispetto alla procedura normale rappresenta una maniera efficace di velocizzare l'attuazione e di rispondere ai bisogni umanitari in casi di emergenza.

Il canale multilaterale assume maggiore importanza per gli aiuti umanitari

A fronte della volontà italiana di rafforzare gli aiuti bilaterali, si continua a registrare un aumento della percentuale di aiuti umanitari veicolati attraverso il canale multilaterale (Figura 7.3). L'Italia sostiene il multilateralismo e fornisce sostegno a numerose agenzie, contribuendo altresì ad alimentare i fondi comuni dell'ONU per l'assistenza umanitaria e le fasi di transizione (Nazioni Unite, 2019[11]).

Figura 7.3. Crescente importanza del canale multilaterale per gli aiuti umanitari dell'Italia



Nota: il canale multilaterale comprende le agenzie delle Nazioni Unite, la ricostituzione (*replenishment*) delle risorse dell'Agenzia Internazionale per lo Sviluppo (Gruppo Banca Mondiale) e le istituzioni europee.

Fonte: OECD Creditor Reporting System, <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1> (consultato il 26 giugno 2019).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934014080>

Il recente aumento dell'impiego dei canali multilaterali è anche legato all'elevata percentuale del bilancio umanitario italiano destinata allo strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia. A tale strumento è stato riversato fino al 42% del bilancio umanitario italiano nel 2017, a fronte della priorità accordata dall'Italia alle crisi in Medio Oriente e ai migranti. L'impiego del canale multilaterale è opportuno poiché le risorse umane a disposizione dell'AICS sono limitate e le procedure per i bandi destinati alle ONG sono complicate. Ciononostante, l'Italia dovrebbe fare maggiori sforzi per esaminare le modalità che

consentirebbero di fornire sostegno diretto alla densa rete di OCS sul campo, in particolare nei contesti più fragili.

Un'organizzazione che raggiunge i suoi obiettivi

Indicatore della *Peer review*:

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

Facendo leva sulle competenze sviluppate e la maggiore presenza sul campo, l'Italia è in grado di avere una buona comprensione del contesto e di mettere in campo una risposta umanitaria coerente con le necessità dello sviluppo. Sul funzionamento dell'assistenza umanitaria italiana, tuttavia, pesa ancora una serie di procedure obsolete riguardanti le ONG partner. Tali procedure, combinate ad un approccio lineare delle crisi, impediscono all'Italia di sfruttare appieno i suoi vantaggi comparati.

La presenza sul campo è una delle principali forze dell'Italia

L'AICS ha 20 uffici locali, soprattutto in Africa, e tutti nei Paesi prioritari. Le Autorità italiane sanno che, nei contesti fragili, una presenza sul campo consolidata è essenziale per istituire solidi partenariati. Nel 2018, per esempio, non appena la situazione lo ha permesso, l'Italia ha dispiegato esperti con conoscenze dell'Eritrea da Khartoum ad Asmara. Questo approccio orientato al campo consente di sviluppare una migliore conoscenza del contesto e un'analisi dei rischi più approfondita. Gli uffici locali dell'AICS comprendono 28 punti focali umanitari, coadiuvati da altri 28 esperti esterni inviati da Roma nelle unità locali dell'AICS per missioni di breve termine.

Come dimostrato in Senegal, l'esperienza italiana maturata sul campo fornisce un valido contributo all'operato dei donatori, in particolare nel quadro dell'esercizio di programmazione congiunto dell'UE (allegato C). Presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Ufficio VI (addeito alle questioni umanitarie) comprende sei funzionari, tra cui tre diplomatici (Allegato D.2). Questo team collabora con i 10 funzionari dell'AICS di Roma che si occupano di questioni umanitarie presso l'Ufficio emergenza e Stati fragili. Sul già notevole carico di lavoro pesano inoltre gli elevati costi amministrativi assunti dal project management nel sistema italiano.

La decentralizzazione richiede regole e procedure chiare

Poiché si demandano sempre più le responsabilità in materia di assistenza umanitaria agli uffici locali, si aprono nuove possibilità di creare un solido dialogo con i governi dei Paesi partner, con gli altri attori delle attività di cooperazione allo sviluppo e con i partner umanitari. Gli uffici locali dell'AICS hanno una conoscenza approfondita del contesto umanitario. Secondo alcuni partner, tuttavia, tale processo di decentralizzazione può anche portare a una diversa interpretazione delle procedure di selezione e programmazione da un Paese all'altro. Il rafforzamento del processo di programmazione già avviato e le Linee Guida di prossima pubblicazione sul nesso tra aiuto umanitario, sviluppo e pace rappresentano opportunità volte ad assicurare uno snellimento delle procedure di selezione nei diversi contesti.

È necessario aggiornare le procedure destinate alle ONG

L'Italia non ha ancora adottato procedure aggiornate sul sostegno alle ONG, come raccomandato nella *Peer Review* 2014 del DAC (OECD, 2014[12]). Le ONG partner dell'Italia, tuttavia, osservano che sono stati compiuti alcuni progressi: le autorità hanno esteso da 12 a 36 mesi la durata dei progetti umanitari finanziati tramite bando. Sebbene le consultazioni e il dibattito politico siano prassi comune, sull'operato delle ONG italiane continuano a pesare notevolmente gli intralci burocratici e una rigida gestione finanziaria e dei programmi (CINI, AOI e Link 2007, 2018[13]). Tutte queste procedure obsolete impediscono all'Italia di sfruttare appieno la sua significativa esperienza dei contesti di crisi e di mettere a profitto la presenza delle ONG partner disposte a prestare assistenza umanitaria anche nei contesti più difficili (Capitolo 7).

L'organizzazione di bandi per tre diverse fasi di finanziamento delle risposte umanitarie (primissima emergenza, emergenza e interventi di LRRD) (AICS, 2016[4]) è una procedura che comporta un dispendio di tempo a fronte di bisogni umanitari urgenti, particolarmente in caso di crisi improvvise. Molti altri membri del DAC hanno snellito le procedure per garantire alle ONG partner l'accesso agli aiuti umanitari, in particolare tramite accordi quadro di partenariato o sistemi di accreditamento che riducono la burocrazia. Inoltre, gli operatori delle ONG devono ricevere il nullaosta di sicurezza dalle ambasciate italiane nei Paesi in cui intervengono e ciò pesa sulla capacità delle ONG italiane di operare direttamente nelle zone geografiche più difficili. Un aggiornamento globale e continuo delle procedure dell'AICS destinate alle OSC e alle altre parti interessate dovrebbe consentire all'Italia di adattare al meglio le modalità di partenariato.

Risultati, apprendimento e accountability

Indicatore della *Peer review*:

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

Sebbene l'Italia disponga di una capacità di monitoraggio e di una conoscenza del contesto in molte situazioni di crisi, la gestione delle conoscenze rappresenta un punto debole del sistema umanitario italiano. Alla luce dell'esperienza del Paese, si tratta di un'occasione mancata. Grazie ad eventi pubblici organizzati regolarmente, l'opinione pubblica italiana è cosciente del ruolo del Paese in quanto donatore di aiuti umanitari.

L'AICS deve potenziare il suo sistema di gestione delle conoscenze

In Italia non esiste un meccanismo per formalizzare la vasta esperienza maturata nei contesti di crisi. Non si è quindi in grado di sfruttare la gran massa di dati di monitoraggio raccolti sul campo dalle OSC partner per il processo di apprendimento. L'istituzione di un sistema di gestione delle conoscenze che integri la rete delle OSC partner dell'AICS consentirebbe di rafforzare la capacità di programmazione dell'agenzia in contesti di crisi (Capitolo 6).

Per sensibilizzare il pubblico italiano sul ruolo del Paese in campo umanitario e sugli impegni dell'Italia in contesti di crisi si organizzano eventi e forum ampiamente pubblicizzati, come i Dialoghi mediterranei (MAECI e ISPI, 2019[14]), l'Expo della cooperazione internazionale (EXCO, 2019[15]) ed eventi congiunti Italia-Nazioni Unite, come quelli sull'innovazione (FAO, 2018[16]).

Bibliografia

- Agenda for Humanity (2016), *Agenda for Humanity Commitments – Italy*, <https://www.agendaforhumanity.org/stakeholders/commitments/207#1889>, (consultato il 9 maggio 2019). [10]
- AICS (2016), *Linee guida per le iniziative bilaterali di aiuto umanitario*, Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, Roma, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/Aiuto_Umanitario_Linee-Guida_Bilaterali_AICS.pdf, (consultato il 18 aprile 2019). [4]
- CERF (2019), *Contributions to the CERF*, United Nations Central Emergency Trust Fund, <https://cerf.un.org/our-donors/contributions>, (consultato il 30 aprile 2019). [9]
- CINI, AOI and Link 2007 (2018), *OECD-DAC Peer Review of Italian development system, 2019. Note presented by CINI, AOI and Link 2007*, <http://www.cininet.org/wp-content/uploads/2019/02/Italian-NGOs-note-to-DAC-final.pdf>, (consultato il 4 giugno 2019). [13]
- Commissione europea (2019), *EU Civil Protection Mechanism*, Commissione europea, Bruxelles, https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en. [8]
- EXCO (2019), *Exco | The International Cooperation Expo*, <https://www.exco2019.com/>, (consultato il 24 maggio 2019). [15]
- Governo Italiano (2017), *Three-year programming and policy planning document, 2017-2019*, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/07/pro_triennale_2017-2019_en.pdf, consultato l'11 aprile 2019). [2]
- IFRC (2019), *Forecast-based financing and forecast based action by the DREF*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, <https://media.ifrc.org/ifrc/forecast-based-financing-fbf/>, (consultato il 18 aprile 2019). [7]
- MAECI e ISPI (2019), *Rome Med 2019 – Mediterranean Dialogues*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, <https://med.ispionline.it/>, (consultato il 24 maggio 2019). [14]
- Ministero della Difesa (2019), *Mozambique: the Italian Armed Forces provide support to the Civil Protection*, Ministero della Difesa, Roma, http://www.difesa.it/EN/Primo_Piano/Pagine/yfegr.aspx. [17]
- Nazioni Unite (2019), *Contributor/Partner Factsheet – ITALY*, <http://mptf.undp.org/factsheet/donor/00137> (consultato il 9 maggio 2019). [11]
- OCHA (2019), *CBPF Allocations*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York, <https://gms.unocha.org/content/cbpf-allocations>. [16]
- OECD (2019), *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD Legal Instruments, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019> (consultato il 10 aprile 2019). [5]
- OECD (2014), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2014*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264213241-en>. [12]
- ONU Italia (2019), “Del Re at UN post in Brindisi, “Italy is proud to be host country” – OnuItalia”, <https://www.onuitalia.com/2019/03/01/del-re-at-un-post-in-brindisi-italy-is-proud-to-be-host-country/> (consultato il 18 aprile 2019). [6]

OpenAID Italy (2019), *Italian Development Cooperation – Humanitarian Aid*, <http://openaid.esteri.it/en/code-lists/sectors/700/> [3] (consultato il 10 Maggio 2019).

Repubblica Italiana y (2014), *Law no. 125 of 11 August 2014 – Traduzione di cortesia*, [1] https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/04/LEGGE_11_agosto_2014_n_125_ENGLISH.pdf (consultato il 12 aprile 2019).

Note

¹ Le cinque principali reti raggruppano fino a 178 OSC: Coordinamento Italiano NGO Internazionali (CINI), *Federazione degli Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario (FOCSIV)*, *Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo (COCIS)*, *Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale (CIPSI)* e LINK2007.

² I contributi italiani ai fondi comuni per Paese (*country-based pooled funds – CBPF*) sono aumentati passando a 2,5 milioni di EUR nel 2018 (Turchia, Giordania, Cisgiordania e striscia di Gaza) e a 6,5 milioni di EUR nel 2019 a sostegno delle attività di cinque CBPF (Siria, Libano, Giordania, Etiopia, Sudan e Iraq). Nel 2018 il 25% dei fondi comuni per Paese dell'ONU sono stati allocati alle ONG nazionali (OCHA, 2019[16]).

³ Se l'ONG non ha una sede operativa in Italia, deve fornire la prova di un precedente accordo (affiliazione, associazione o partenariati) con una delle organizzazioni presenti nel registro e deve conformarsi alla legislazione in vigore nel Paese di origine.

⁴ Come nel marzo 2019, quando è intervenuta in seguito al passaggio del ciclone Idai in Mozambico, dove ha impiegato mezzi militari e civili con un efficace coordinamento (Ministero della Difesa, 2019[17])

Allegato A. Progressi compiuti a partire dalle raccomandazioni della *Peer Review* del DAC 2014

Gli sforzi globali per uno sviluppo sostenibile

Raccomandazioni formulate nel 2014	Attuazione della raccomandazione
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.	Attuata parzialmente
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.	Attuata parzialmente
Lo sviluppo di strategie comuni all'intera pubblica amministrazione (<i>whole-of-government</i>) 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 di impegno dell'Italia.	Non attuata

Il quadro e la visione politica

Raccomandazioni formulate nel 2014	Attuazione della raccomandazione
Una visione strategica formale della Cooperazione allo Sviluppo nel medio termine, orientata ai risultati e largamente diffusa, fornirebbe chiare indicazioni alle parti interessate e ai partner dell'Italia nei Paesi prioritari.	Attuata parzialmente
L'Italia dovrebbe preservare il proprio <i>focus</i> 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.	Attuata parzialmente
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.	Attuata parzialmente

I finanziamenti per lo sviluppo

Raccomandazioni formulate nel 2014	Attuazione della raccomandazione
Per rispettare gli impegni internazionali assunti, l'Italia dovrebbe seguire il percorso avviato per incrementare costantemente il rapporto APS/RLN.	Attuata parzialmente
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 di impegno in Africa.	Attuata parzialmente
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.	Attuata

Struttura e sistemi

Raccomandazioni formulate nel 2014	Attuazione della raccomandazione
Nel prendere in considerazione i diversi assetti istituzionali applicabili alla propria attività di Cooperazione allo Sviluppo, l'Italia dovrebbe conciliare 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.	Attuata parzialmente
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.	Attuata parzialmente

Le modalità di attuazione e i partenariati

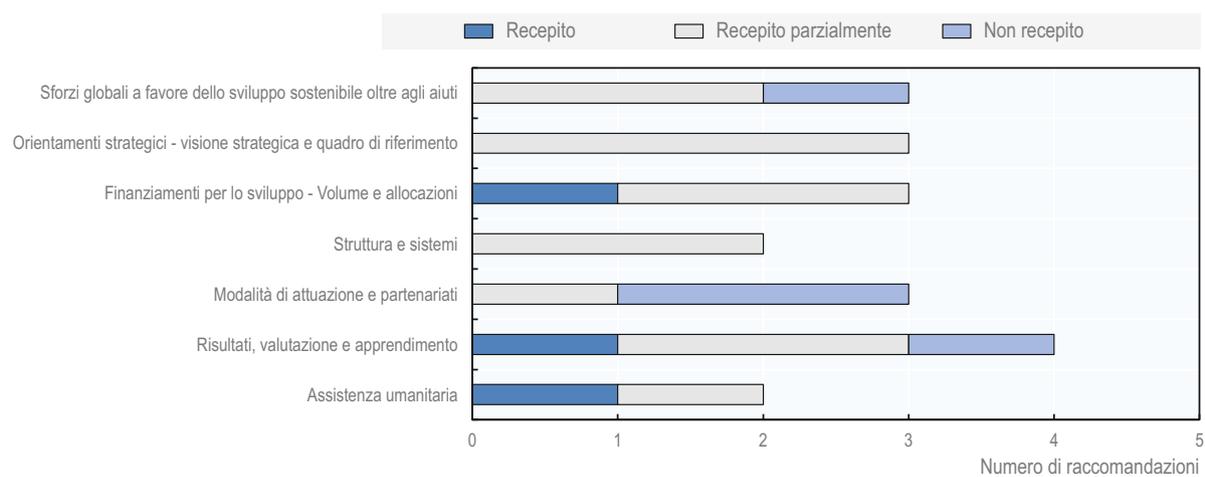
Raccomandazioni formulate nel 2014	Attuazione della raccomandazione
Si incoraggia l'Italia a potenziare la propria documentazione STREAM includendovi analisi adeguate e stime dei futuri flussi di aiuti, e a estendere tale documentazione a tutti gli interventi pubblici.	Non attuata
L'Italia dispone di un ampio margine per promuovere approcci a livello di settore e di programma nei Paesi partner, e per legare ulteriormente i propri aiuti conformemente agli impegni internazionali.	Non attuata
Il <i>marker</i> dell'efficacia degli aiuti può contribuire a sensibilizzare il personale sull'efficacia e altresì incoraggiare azioni correttive, a condizione che si assicurino un adeguato controllo e si intraprendano azioni coerenti con i risultati conseguiti.	Attuata parzialmente

I risultati, la valutazione e l'apprendimento

Raccomandazioni formulate nel 2014	Attuazione della raccomandazione
La definizione di un programma di valutazione a medio termine sulla base di criteri espliciti, nonché un sistema di <i>management response</i> alle valutazioni, consentirebbero alla DGCS di servirsi di queste ultime quale strumento gestionale.	Attuata
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.	Non attuata
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.	Attuata parzialmente

L'assistenza umanitaria

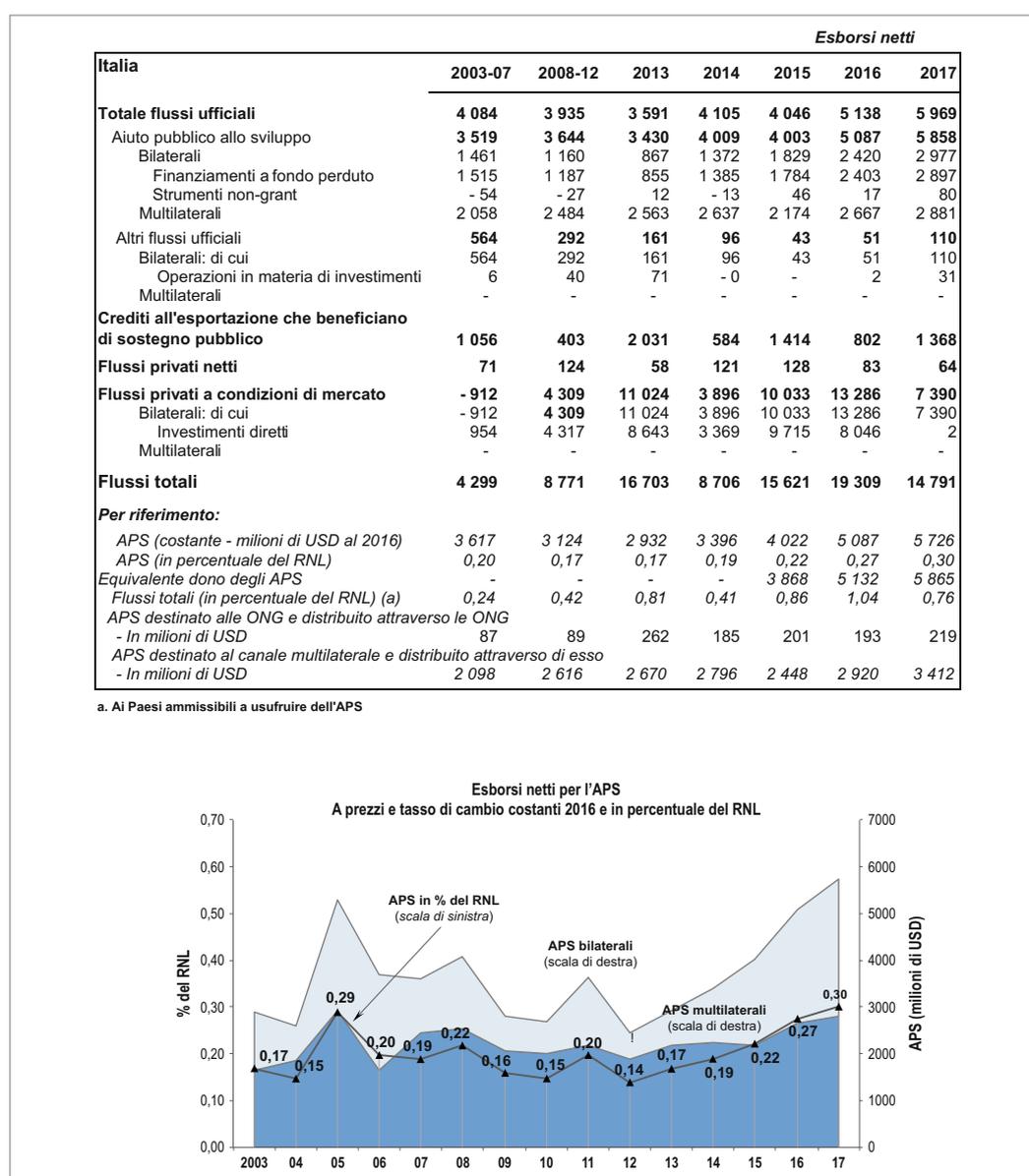
Raccomandazioni formulate nel 2014	Attuazione della raccomandazione
L'Italia dovrebbe determinare il proprio vantaggio comparato nel campo degli aiuti umanitari, il che potrebbe aiutare a definire criteri chiari, strategici e basati su principi al fine di guidare i futuri criteri applicati agli stanziamenti finanziari	Attuata
L'Italia dovrebbe migliorare la qualità dei finanziamenti erogati a beneficio dei partner, in particolare migliorando la prevedibilità, la flessibilità e la tempistica dei finanziamenti rivolti alle ONG.	Attuata parzialmente

Figura A.1. Attuazione delle raccomandazioni della Peer Review 2014 da parte dell'Italia

Allegato B. Tabelle standard dell'OCSE-DAC

Tabella B.1. Flussi finanziari totali

Milioni di USD a prezzi e tassi di cambio correnti

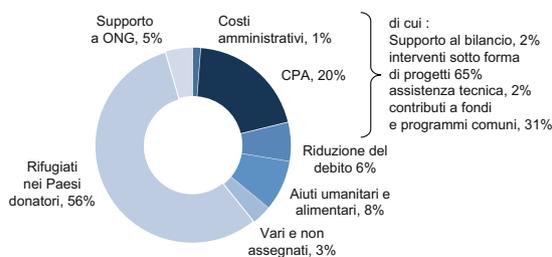


StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934014099>

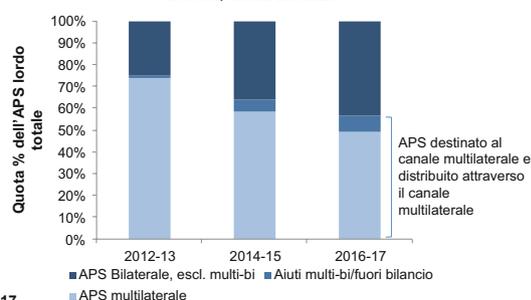
Tabella B.2. APS per impiego principale

Italia	Costante - milioni di USD al 2011					Quota percentuale degli esborsi lordi					Totale DAC 2017 %
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	
	APS bilaterale lordo	810	1 236	1 891	2 492	3 136	27	36	46	48	
Supporto al bilancio	6	8	15	7	12	0	0	0	0	0	2
di cui: supporto generale al bilancio	6	6	6	1	0	0	0	0	0	0	1
Contributi alle spese generali (core) e a fondi e programmi comuni	163	212	435	421	572	5	6	11	8	10	13
di cui: supporto a ONG nazionali	85	79	119	137	36	3	2	3	3	1	1
supporto a ONG internazionali	4	6	8	14	92	0	0	0	0	2	0
supporto a partenariati pubblico-privato	0	2	-	-	1	0	0	-	-	0	0
Interventi sotto forma di progetti	247	235	317	215	521	8	7	8	4	9	39
di cui: progetti di investimento	75	52	49	23	10	3	1	1	0	0	13
Esperti e altra assistenza tecnica	6	5	9	11	16	0	0	0	0	0	3
Borse di studio e spese scolastiche nel Paese donatore	6	4	8	6	9	0	0	0	0	0	2
di cui: esonero dal pagamento delle tasse scolastiche	1	0	1	1	4	0	0	0	0	0	1
Operazioni relative al debito	1	24	81	145	104	0	1	2	3	2	0
Costi amministrativi	31	34	36	21	38	1	1	1	0	1	5
Ulteriori spese nel Paese donatore	347	714	990	1 666	1 767	12	21	24	32	30	9
di cui: rifugiati nel Paese donatore	345	712	988	1 665	1 763	11	21	24	32	30	9
APS multilaterale lordo	2 190	2 234	2 184	2 667	2 816	73	64	54	52	47	26
Agenzie dell'ONU	186	169	162	155	265	6	5	4	3	4	4
Istituzioni dell'UE	1 372	1 408	1 431	1 773	1 721	46	41	35	34	29	9
Gruppo Banca Mondiale	349	383	269	279	272	12	11	7	5	5	5
Banche regionali di sviluppo	196	151	135	286	284	7	4	3	6	5	3
Altro APS multilaterale	88	123	188	174	275	3	4	5	3	5	6
Totale APS lordo	3 000	3 470	4 075	5 159	5 952	100	100	100	100	100	100
tra cui: APS lordo sotto forma di crediti	78	40	99	72	290	3	1	2	1	5	14
APS bilaterale	78	40	99	72	290	3	1	2	1	5	12
APS multilaterale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Rimborsi e cancellazione del debito	- 68	- 74	- 53	- 71	- 226						
Totale APS netto	2 932	3 396	4 022	5 087	5 726						
Per riferimento:											
Assistenza programmabile per Paese (CPA)	248	259	406	247	627						
Cooperazione tecnica indipendente	34	91	121	52	57						
Riduzione del debito netto	3	1	81	128	187						

Composizione dell'APS bilaterale, 2017, esborsi lordi



Quota dell'APS destinato al canale multilaterale e distribuito attraverso di esso, media biennale



Flussi di APS alle agenzie multilaterali, 2017

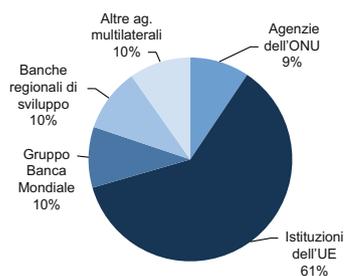


Tabella B.3. APS bilaterale per regione e per gruppo di reddito

Italia	Esborso lordo										Totale DAC 2017%
	Costante (milioni di USD al 2011)					Quota percentuale					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	
Africa	153	200	314	379	489	42	48	43	54	41	40
Africa subsahariana	123	154	223	313	334	33	37	31	44	28	34
Nord Africa	26	42	74	56	138	7	10	10	8	12	4
Asia	102	73	183	75	97	28	17	25	11	8	30
Asia del Sud e Asia Centrale	83	58	174	67	88	22	14	24	10	7	18
Estremo Oriente	19	15	10	8	9	5	4	1	1	1	11
America	38	44	43	38	236	10	10	6	5	20	9
America del Nord e America Centrale	14	19	12	14	108	4	5	2	2	9	4
America Latina	21	24	30	23	121	6	6	4	3	10	4
Medio Oriente	53	75	137	111	231	14	18	19	16	19	13
Oceania	1	1	2	2	3	0	0	0	0	0	2
Europa	23	27	47	99	133	6	6	6	14	11	5
Totale APS bilaterale per regione	369	420	726	705	1 190	100	100	100	100	100	100
Paesi meno sviluppati	160	164	298	313	335	46	41	44	49	30	39
Altri Paesi a basso reddito	5	7	22	7	14	1	2	3	1	1	3
Reddito medio-basso	90	112	185	123	150	26	28	27	19	13	35
Reddito medio-alto	95	113	177	195	619	27	29	26	31	55	23
Paesi in via di sviluppo più avanzati	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale APS bilaterale per gruppo di reddito	350	397	682	637	1 118	100	100	100	100	100	100
Per riferimento²:											
Totale APS bilaterale	810	1 236	1 891	2 492	3 136	100	100	100	100	100	100
di cui: non assegnati per regione	441	816	1 164	1 787	1 946	54	66	62	72	62	32
di cui: non assegnati per gruppo di reddito	459	839	1 208	1 854	2 018	57	68	64	74	64	39
Stati fragili e colpiti da conflitti (secondo il Rapporto annuale sulla cooperazione allo sviluppo)	204	251	480	408	603	25	20	25	16	19	35
Piccoli stati insulari in via di sviluppo (dati forniti dall'ONU)	6	5	4	115	101	1	0	0	5	3	2
Paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare (dati forniti dall'ONU)	81	90	194	112	214	10	7	10	4	7	14

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.

2. Alcuni Paesi appartenenti al gruppo degli Stati fragili e colpiti da conflitti appartengono anche al gruppo dei Piccoli stati insulari in via di sviluppo e dei Paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare e devono quindi essere contabilizzati separatamente. Per la stessa ragione, questi tre gruppi di Paesi non possono essere compresi in nessun gruppo di reddito.

APS lordo bilaterale per gruppo di reddito, 2012-17

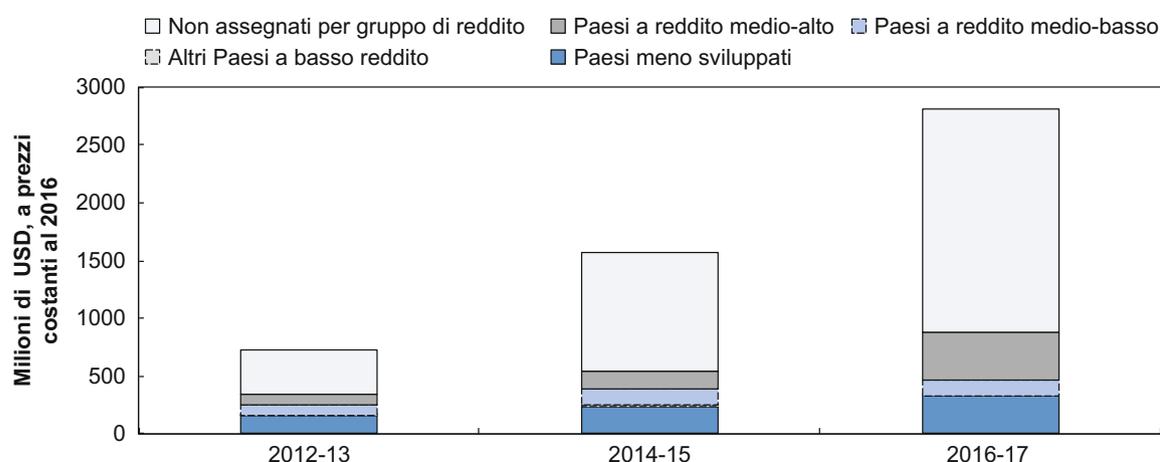


Tabella B.4. Principali beneficiari dell'APS bilaterale

Italia	Media 2012-2013				Percentuale <i>media</i> Paesi DAC	Media 2014-15				Percentuale <i>media</i> Paesi DAC	Media 2016-2017				Percentuale <i>media</i> Paesi DAC	Esborsi lordi	
	Costante		Quota percentuale	Paesi DAC		Costante		Quota percentuale	Paesi DAC		Costante		Quota percentuale	Paesi DAC			Paesi DAC
	Corrente	Milioni di				Corrente	Milioni di				Corrente	Milioni di					
	Milioni di USD	USD al 2016	Milioni di USD	USD al 2016		Milioni di USD	USD al 2016										
Afghanistan	53	47	6		Afghanistan	68	65	4		Turchia	92	90	3				
Pakistan	29	25	3		Etiopia	33	30	2		Iraq	75	73	3				
Mozambico	22	19	3		Iraq	32	32	2		Guinea-Bissau	52	52	2				
Albania	21	19	3		Pakistan	29	28	2		Cuba	51	49	2				
Libano	18	15	2		Egitto	26	25	2		Argentina	50	49	2				
Primi cinque beneficiari	143	126	17	30	Primi cinque beneficiari	188	180	11	22	Primi cinque beneficiari	319	314	11	19			
Etiopia	13	12	2		Tunisia	26	25	2		Niger	40	39	1				
Senegal	13	11	2		Territori palestinesi	26	25	2		Tunisia	38	38	1				
Tunisia	13	11	1		Libano	26	24	2		Afghanistan	37	36	1				
Iraq	11	10	1		Mozambico	22	20	1		Etiopia	36	36	1				
Territori palestinesi	10	8	1		Albania	20	19	1		Libia	33	33	1				
Primi dieci beneficiari	203	177	24	41	Primi dieci beneficiari	308	292	18	35	Primi dieci beneficiari	504	496	18	29			
Somalia	9	8	1		Repubblica Araba di Siria	14	13	1		Libano	30	29	1				
Repubblica Araba di Siria	8	7	1		Kenya	14	14	1		Territori palestinesi	27	26	1				
Brasile	8	7	1		Senegal	12	11	1		Egitto	17	17	1				
Ghana	8	7	1		Sudan	11	11	1		Repubblica Araba di Siria	16	16	1				
Rep. Dem. del Congo	7	6	1		Somalia	11	10	1		Senegal	16	16	1				
Primi quindici beneficiari	243	212	29	47	Primi quindici beneficiari	371	351	22	41	Primi quindici beneficiari	611	601	21	36			
Sudan	7	6	1		Sudan del Sud	10	10	1		Sudan	16	15	1				
Filippine	7	6	1		India	10	9	1		Pakistan	15	15	1				
India	7	6	1		Giordania	9	9	1		Mozambico	15	14	1				
Tanzania	6	6	1		Sierra Leone	9	8	1		Somalia	14	14	0				
Sudan del Sud	5	5	1		Rep. Dem. del Congo	8	8	1		India	13	13	0				
Primi venti beneficiari	275	240	33	51	Primi venti beneficiari	417	395	25	46	Primi venti beneficiari	683	673	24	40			
Totale (121 beneficiari)	401	350	48		Totale (127 beneficiari)	578	543	35		Totale (129 beneficiari)	891	878	31				
Non allocato	435	378	52	34	Non allocato	1 093	1 020	65	43	Non allocato	1 959	1 936	69	49			
Totale lordo bilaterale	836	728	100	100	Totale lordo bilaterale	1 671	1 564	100	100	Totale lordo bilaterale	2 850	2 814	100	100			

Tabella B.5. APS bilaterale per impiego

A prezzi e tassi di cambio costanti

Italia	Impegni - media biennale						
	Media 2012-13		Media 2014-15		Media 2016-17		DAC 2016-17 %
	Milioni USD al 2016	%	Milioni USD al 2016	%	Milioni USD al 2016	%	
Servizi e infrastrutture sociali	175	23	335	21	516	18	34
Istruzione	52	7	96	6	136	5	7
di cui: istruzione di base	10	1	22	1	24	1	2
Salute	46	6	75	5	112	4	5
di cui: assistenza sanitaria di base	18	2	28	2	76	3	3
Popolazione e assistenza sanitaria in materia di procreazione	6	1	5	0	17	1	6
Approvvigionamento idrico e servizi igienici	8	1	15	1	70	2	4
Governo e società civile	33	4	102	6	136	5	10
di cui: conflitti, pace e sicurezza	3	0	12	1	24	1	2
Altri servizi e infrastrutture sociali	30	4	43	3	47	2	2
Servizi e infrastrutture economiche	63	8	68	4	154	5	17
Trasporto e stoccaggio	11	1	23	1	61	2	9
Comunicazioni	1	0	0	0	2	0	0
Energia	7	1	30	2	84	3	6
Servizi finanziari e bancari	43	6	14	1	5	0	2
Servizi commerciali e altri servizi	0	0	0	0	2	0	1
Settori produttivi	63	8	71	4	56	2	6
Agricoltura, silvicoltura e pesca	50	7	64	4	48	2	4
Industria, settore minerario e edilizio	12	2	5	0	8	0	1
Commercio e turismo	1	0	2	0	1	0	1
Multisetoriale	53	7	128	8	74	3	9
Prodotti di base e sostegno ai programmi	9	1	10	1	38	1	2
Azioni legate al debito	5	1	-	-	95	3	1
Aiuto umanitario	83	11	88	5	226	8	13
Costi amministrativi dei donatori	34	5	37	2	30	1	5
Rifugiati nei Paesi donatori	265	35	893	55	1 749	60	12
Totale APS bilaterale attribuibile	750	100	1 630	100	2 938	100	100
<i>APS totale bilaterale</i>	<i>774</i>	<i>25</i>	<i>1 655</i>	<i>41</i>	<i>2 949</i>	<i>51</i>	<i>77</i>
<i>di cui: non attribuibile</i>	<i>24</i>	<i>1</i>	<i>26</i>	<i>1</i>	<i>12</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
<i>Totale APS multilaterale</i>	<i>2 298</i>	<i>75</i>	<i>2 394</i>	<i>59</i>	<i>2 874</i>	<i>49</i>	<i>23</i>
Totale APS	3 072	100	4 049	100	5 823	100	100

	Impegni					
	2012-2013		2014-2015		2016-2017	
	Costante Milioni di USD al 2016	% APS bilaterale attribuibile	Costante Milioni di USD al 2016	% APS bilaterale attribuibile	Costante Milioni di USD al 2016	% APS bilaterale attribuibile
Parità di genere	177	39	250	35	440	41
Ambiente	107	24	262	37	426	40
Rio marker						
Biodiversità	50	11	62	9	97	9
Desertificazione	53	12	64	9	183	17
Cambiamento climatico - solo mitigazione	20	4	34	5	11	1
Cambiamento climatico - solo adattamento	7	2	11	2	12	1
Adattamento e mitigazione del cambiamento climatico	48	11	122	17	159	15

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934014175>

Tabella B.6. APS per Paese donatore del DAC

	Aiuto pubblico allo sviluppo			Esborsi netti				Impegni	
	2017		Dal 2011-12 al 2016-17 Media del cambiamento percentuale annuo in termini reali	Quota degli aiuti multilaterali		2017		Componente a fondo perduto dell'APS (impegni) 2017	Aiuti svincolati Percentuale degli impegni bilaterali 2017
	milioni di USD	% of RNL		% di APS	% del RNL	(b)	(c)		
Australia	3 036	0,23	-4,3	20,5		0,05		100,0	100,0
Austria	1 251	0,30	7,4	52,0	25,2	0,16	0,08	100,0	50,1
Belgio	2 196	0,45	-0,3	41,0	12,2	0,18	0,05	99,9	95,6
Canada	4 305	0,26	-1,5	27,4		0,07		94,5	93,9
Repubblica Ceca	304	0,15	7,5	73,5	17,1	0,11	0,03	100,0	55,9
Danimarca	2 448	0,74	-0,4	29,7	18,2	0,22	0,13	100,0	100,0
Finlandia	1 084	0,42	-3,0	44,8	21,8	0,19	0,09	100,0	98,3
Francia	11 331	0,43	-0,7	41,3	20,1	0,18	0,09	81,6	96,0
Germania	25 005	0,67	15,1	20,7	8,8	0,14	0,06	90,2	85,5
Grecia	314	0,16	3,1	73,0	12,0	0,11	0,02	100,0	90,6
Ungheria	149	0,11	9,4	73,5	16,5	0,08	0,02	100,0	..
Islanda	68	0,28	14,8	20,7		0,06		100,0	100,0
Irlanda	838	0,32	0,8	41,2	17,0	0,13	0,05	100,0	100,0
Italia	5 858	0,30	12,2	49,2	19,1	0,15	0,06	98,8	90,9
Giappone	11 463	0,23	6,3	29,5		0,07		85,4	82,5
Corea	2 201	0,14	7,8	26,6		0,04		93,2	50,2
Lussemburgo	424	1,00	2,7	28,3	19,5	0,28	0,19	100,0	98,8
Paesi Bassi	4 958	0,60	-0,7	28,7	16,9	0,17	0,10	100,0	94,9
Nuova Zelanda	450	0,23	1,4	17,6		0,04		100,0	74,6
Norvegia	4 125	0,99	5,1	24,2		0,24		100,0	100,0
Polonia	679	0,13	13,9	67,3	9,5	0,09	0,01	99,6	60,3
Portogallo	381	0,18	-8,8	69,9	21,7	0,13	0,04	97,2	68,6
Repubblica Slovacca	119	0,13	10,0	70,3	8,5	0,09	0,01	100,0	62,2
Slovenia	76	0,16	8,0	67,1	11,9	0,11	0,02	100,0	99,6
Spagna	2 560	0,19	5,5	73,3	27,8	0,14	0,05	99,1	83,5
Svezia	5 563	1,02	2,8	31,2	23,9	0,32	0,24	100,0	87,8
Svizzera	3 138	0,46	3,9	25,7		0,12		100,0	96,5
Regno Unito	18 103	0,70	7,8	37,4	27,8	0,26	0,19	95,5	100,0
Stati Uniti	34 732	0,18	0,8	13,6		0,02		100,0	63,5
Totale DAC	147 160	0,31	4,3	28,3		0,09		93,7	82,0

Notes:
a. Esclusa la riduzione del debito.
b. Inclusive le istituzioni dell'Unione europea.
c. Escluse le istituzioni dell'Unione europea.
d. Esclusi i costi amministrativi e i costi sostenuti per i rifugiati nei Paesi donatori.
.. Dati non disponibili.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934014194>

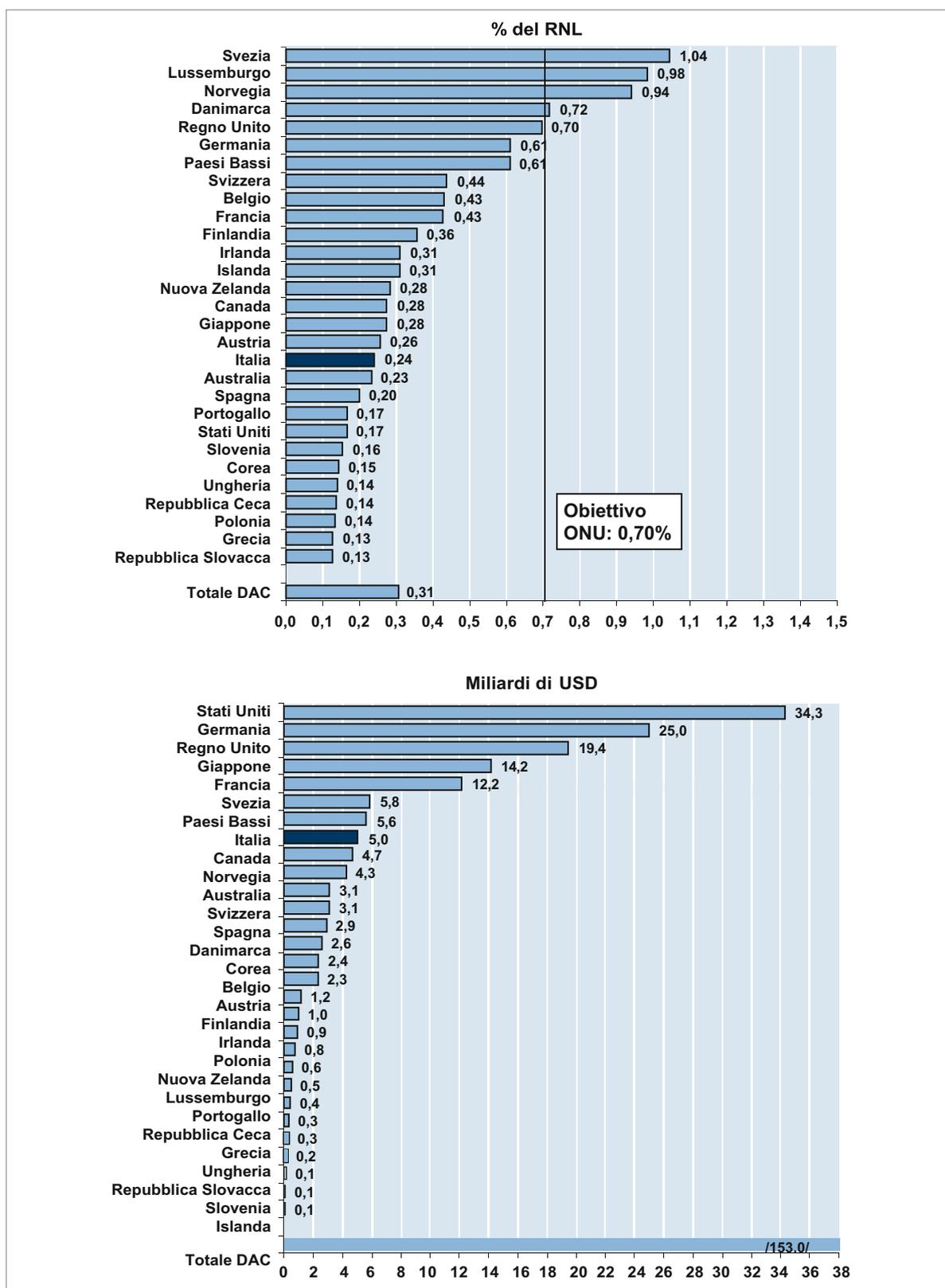
Tabella B.7. APS ai Paesi meno sviluppati

	Esborsi netti							Impegni	
	Aiuto pubblico allo sviluppo			Quota degli aiuti multilaterali				Componente a fondo perduto dell'APS (impegni) 2017	Aiuti svincolati Percentuale degli impegni bilaterali 2017
	2017		Dal 2011-12 al 2016-17 Media del cambiamento percentuale annuo in termini reali	2017		2017			
milioni di USD	% of RNL	(b)		(c)	(b)	(c)	(a)	(d)	
Australia	3 036	0,23	-4,3	20,5		0,05		100,0	100,0
Austria	1 251	0,30	7,4	52,0	25,2	0,16	0,08	100,0	50,1
Belgio	2 196	0,45	-0,3	41,0	12,2	0,18	0,05	99,9	95,6
Canada	4 305	0,26	-1,5	27,4		0,07		94,5	93,9
Repubblica Ceca	304	0,15	7,5	73,5	17,1	0,11	0,03	100,0	55,9
Danimarca	2 448	0,74	-0,4	29,7	18,2	0,22	0,13	100,0	100,0
Finlandia	1 084	0,42	-3,0	44,8	21,8	0,19	0,09	100,0	98,3
Francia	11 331	0,43	-0,7	41,3	20,1	0,18	0,09	81,6	96,0
Germania	25 005	0,67	15,1	20,7	8,8	0,14	0,06	90,2	85,5
Grecia	314	0,16	3,1	73,0	12,0	0,11	0,02	100,0	90,6
Ungheria	149	0,11	9,4	73,5	16,5	0,08	0,02	100,0	..
Islanda	68	0,28	14,8	20,7		0,06		100,0	100,0
Irlanda	838	0,32	0,8	41,2	17,0	0,13	0,05	100,0	100,0
Italia	5 858	0,30	12,2	49,2	19,1	0,15	0,06	98,8	90,9
Giappone	11 463	0,23	6,3	29,5		0,07		85,4	82,5
Corea	2 201	0,14	7,8	26,6		0,04		93,2	50,2
Lussemburgo	424	1,00	2,7	28,3	19,5	0,28	0,19	100,0	98,8
Paesi Bassi	4 958	0,60	-0,7	28,7	16,9	0,17	0,10	100,0	94,9
Nuova Zelanda	450	0,23	1,4	17,6		0,04		100,0	74,6
Norvegia	4 125	0,99	5,1	24,2		0,24		100,0	100,0
Polonia	679	0,13	13,9	67,3	9,5	0,09	0,01	99,6	60,3
Portogallo	381	0,18	-8,8	69,9	21,7	0,13	0,04	97,2	68,6
Repubblica Slovacca	119	0,13	10,0	70,3	8,5	0,09	0,01	100,0	62,2
Slovenia	76	0,16	8,0	67,1	11,9	0,11	0,02	100,0	99,6
Spagna	2 560	0,19	5,5	73,3	27,8	0,14	0,05	99,1	83,5
Svezia	5 563	1,02	2,8	31,2	23,9	0,32	0,24	100,0	87,8
Svizzera	3 138	0,46	3,9	25,7		0,12		100,0	96,5
Regno Unito	18 103	0,70	7,8	37,4	27,8	0,26	0,19	95,5	100,0
Stati Uniti	34 732	0,18	0,8	13,6		0,02		100,0	63,5
Totale DAC	147 160	0,31	4,3	28,3		0,09		93,7	82,0

Notes:
a. Esclusa la riduzione del debito.
b. Inclusive le istituzioni dell'Unione europea.
c. Escluso le istituzioni dell'Unione europea.
d. Esclusi i costi amministrativi e i costi sostenuti per i rifugiati nei Paesi donatori.
.. Dati non disponibili.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934014213>

Figura B.1. APS netto versato dai Paesi DAC nel 2018



Allegato C. Visita sul campo in Senegal

Nel marzo del 2019, un team di esaminatori proveniente dalla Nuova Zelanda e Spagna e i membri del Segretariato dell'OCSE si sono recati in Senegal nel quadro della *Peer Review* dell'Italia. Gli esaminatori hanno incontrato l'Ambasciatore italiano e il Direttore dell'ufficio locale dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e i loro team, i rappresentanti delle autorità nazionali senegalesi, altri partner bilaterali e multilaterali, organizzazioni della società civile italiana e senegalese, rappresentanti del settore privato e ricercatori.

Sviluppo in Senegal

Le priorità del Senegal, che gode di una situazione stabile, sono la crescita inclusiva e la riduzione della povertà

Il Senegal gode di maggiore stabilità¹ e di una governance² più efficace rispetto a molti altri Paesi meno sviluppati e storicamente, il Paese si distingue per il successo delle sue elezioni democratiche. Nel febbraio 2019, poco prima dell'arrivo del team della *Peer Review*, il Presidente Macky Sall è stato riconfermato per il suo secondo mandato. Nel 2018 il Senegal si è classificato al 164° posto dell'indice di sviluppo umano su 189 Paesi e ha registrato un continuo aumento di tutte le dimensioni dell'indice negli ultimi decenni. Il punteggio del Senegal, tuttavia, è attestato al di sotto della media dei Paesi dell'Africa subsahariana (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, 2018[1]). Nel 2017 il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) da donatori ufficiali era pari a 910 milioni di USD (Figura C.1). L'APS è tuttora un contributo importante per l'economia del Paese e per il funzionamento del governo.³

Il Piano di azioni prioritarie 2019-2023 del Senegal (*Plan d'Actions Prioritaires*), parte del Piano strategico di lungo termine per il Senegal emergente (*Plan Sénégal Emergent*), si concentra sulle seguenti priorità: creazione di condizioni che favoriscano una crescita economica inclusiva, sostegno allo sviluppo umano e alla tutela ambientale, rafforzamento della governance (République du Sénégal, 2018[2]). Per realizzare gli obiettivi del Piano, il Senegal deve assicurare una solida crescita economica, riducendo ulteriormente la povertà e le disuguaglianze. Dal 2014 il tasso di crescita del reddito nazionale lordo (RNL) era pari a circa il 6%; nel 2017, tuttavia, il RNL pro capite (metodo Atlas) è rimasto fermo a quota 1240 USD. Nel Documento di Strategia Congiunta dell'UE per il Senegal, l'Unione europea e gli Stati membri sottolineano alcune delle principali sfide che il Paese deve raccogliere: elevato livello di povertà assoluta, disparità regionali, incremento demografico, impatto del cambiamento climatico e disuguaglianza di genere (Unione europea, 2018[3]). Secondo il Fondo Monetario Internazionale, “[affrontare] le questioni di genere e disuguaglianza contribuirà alla riduzione della povertà e a una crescita equamente distribuita” (IMF, 2019[4]).

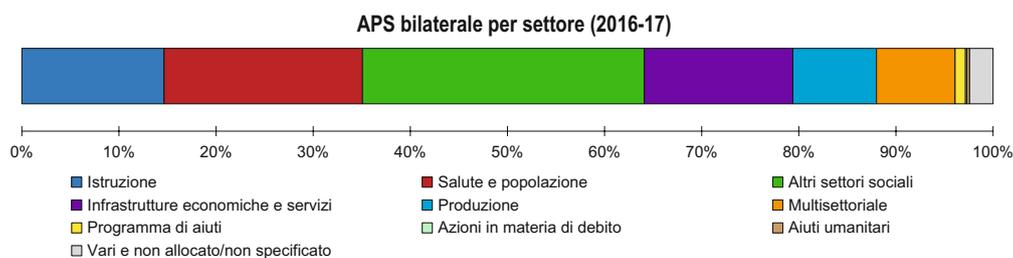
Figura C.1. Panoramica degli aiuti versati al Senegal

Senegal

Flussi ricevuti	2015	2016	2017
APS netto (milioni di USD)	879	737	910
Quota bilaterale (APS lordo)	63%	55%	57%
APS netto/RNL	6,6%	5,2%	5,8%
Altri flussi ufficiali (milioni di USD)	98	11	266
Flussi privati netti (milioni di USD)	120	36	- 23
Totale flussi netti ricevuti (mil. USD)	1098	784	1153

Per riferimento	2015	2016	2017
Popolazione (milioni)	15,0	15,4	15,9
RNL pro capite (metodo Atlas, USD)	980	950	950

10 principali donatori di APS bilaterale (media 2016-2017)	(mil. USD)
1. Agenzia internazionale per lo sviluppo	189
2. Stati Uniti	142
3. Francia	128
4. Giappone	67
5. Istituzioni dell'Unione europea	66
6. Fondo africano di sviluppo	53
7. Canada	45
8. Corea	30
9. Fondo OPEC per lo sviluppo internazionale	22
10. Fondo globale	22



Fonte: OECD – DAC, Banca mondiale; www.oecd.org/dac/stats

Verso un approccio globale italiano allo sviluppo in Senegal

Il livello di aiuti italiani al Senegal è ridotto, ma i legami tra i due Paesi esulano dal quadro degli aiuti umanitari

L'Italia svolge attività di lunga data in Senegal nel campo della cooperazione allo sviluppo, ma il volume di aiuti è ridotto. Il Senegal è uno dei 22 Paesi prioritari per l'Italia e figura regolarmente nella lista dei 15 principali beneficiari degli aiuti. Nel periodo 2014-17 gli aiuti italiani hanno registrato una media annua pari a 14 milioni di USD. Tale cifra corrisponde all'1,4% dei contributi di tutti i Paesi donatori e al 2,3% di quelli dei Paesi del DAC: l'Italia non rientra quindi tra i dieci principali donatori per il Senegal. I livelli dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano sono simili, ma inferiori, a quelli di Belgio, Germania, Corea e Lussemburgo e nettamente inferiori all'APS erogato da numerosi importanti Paesi donatori. I principali settori di intervento dell'Italia sono lo sviluppo rurale, lo sviluppo del settore privato e l'educazione, mentre la parità di genere rappresenta una priorità trasversale.

I rapporti tra l'Italia e il Senegal non si limitano alla cooperazione bilaterale da governo a governo. Fanno parte del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo anche le organizzazioni della società civile (OSC), ivi compresi gli enti regionali, le organizzazioni della diaspora e gli istituti di ricerca. Alla diaspora senegalese in Italia è da attribuirsi circa il 19% del totale delle rimesse inviate in Senegal nel 2017 (Banca mondiale, 2018[5]). Per il Senegal le relazioni commerciali con l'Italia rivestono notevole importanza e nel 2017 hanno rappresentato oltre il 2% delle importazioni ed esportazioni (World Integrated Trade Solution, 2019[6]).

Politiche, strategie e stanziamenti di aiuti allo sviluppo dell'Italia

Le autorità hanno fatto leva sulla strategia congiunta dell'UE per modificare le priorità

L'ultimo programma-Paese per il Senegal approvato ufficialmente dall'Italia riguardava il periodo 2014-16. Le autorità hanno in seguito postposto l'elaborazione di una nuova strategia per garantire la coerenza con il Documento di strategia congiunta dell'UE per il Senegal 2018-23, siglato nel dicembre 2018 dai partner europei e dal Governo senegalese. In tale documento, l'Italia riafferma l'impegno a mantenere lo sviluppo rurale e l'occupazione quali settori prioritari dei suoi interventi, limitando il terzo settore d'intervento unicamente all'educazione e favorendo allo stesso tempo l'integrazione della parità di genere a livello trasversale. Il programma di cooperazione allo sviluppo dell'Italia si accorda pienamente alle priorità delle autorità senegalesi. Contrariamente a quanto annunciato nell'esame congiunto del programma-Paese Italia-Senegal del 2016 (AICS Dakar Office, 2016[7]), l'Italia non ha ampliato i suoi impegni nel settore della sanità, ma ha rafforzato le sue attività nel campo della gestione delle frontiere e dei flussi migratori: tali attività sono di competenza del Ministero dell'Interno italiano e sono svolte in collaborazione con le organizzazioni della società civile italiana.

Con la nuova strategia per il Senegal, l'Italia dovrebbe precisare il valore aggiunto apportato e prendere in considerazione i contributi di tutti gli attori italiani

Lo sviluppo di una nuova strategia per il Senegal rappresenta una grande opportunità al fine di precisare la portata del valore aggiunto dell'Italia in quanto piccolo Paese donatore. L'Italia fornisce sostegno a iniziative pilota e approcci innovativi destinati alle popolazioni più fragili, quali donne in stato di povertà, bambini che non frequentano la scuola e minori con disabilità. Le autorità governative e i partner apprezzano tale contributo e, in alcuni casi, hanno già riprodotto gli approcci rivelatisi positivi, o intendono farlo. Tuttavia, per ottimizzare l'impatto delle sue iniziative, l'Italia in collaborazione con il Governo senegalese, dovrebbe definire le modalità che consentono di aumentare le probabilità di riprodurre le iniziative coronate da successo. Sostenere lo sviluppo del Senegal senza limitarsi a un

approccio per progetti, ma privilegiando più vasti approcci per settore, consentirebbe inoltre all'Italia di individuare potenziali sinergie tra i progetti, a livello settoriale e intersettoriale, e di far leva sui contributi positivi dell'Italia per favorire uno sviluppo inclusivo.

Una nuova strategia-Paese italiana dovrebbe anche tener conto di tutti gli aspetti delle attività di cooperazione allo sviluppo tra i governi, secondo le raccomandazioni della *Peer Review* 2014. Il Documento di strategia congiunta dell'UE è un buon esempio di tale sfida: se l'Italia ha indicato gli stanziamenti destinati ai settori prioritari, non ha fornito indicazioni sulle dotazioni previste per le attività italiane nel campo della gestione delle frontiere e dei flussi migratori. Non risulta chiaro, inoltre, se tale strategia prenda in considerazione le azioni di cooperazione previste tra il Ministero dell'Ambiente e il Senegal.⁴ Per una maggiore coerenza dell'approccio italiano, è necessario adottare una strategia comune all'intera amministrazione (*whole-of-government*) che consenta di chiarire appieno quali siano le questioni prioritarie dell'ambasciata italiana.

Va notato, infine, che la nuova strategia potrebbe dare maggior peso a tutti gli attori della cooperazione, facendo leva sul loro valore aggiunto. La cooperazione multilaterale del Paese, per esempio, rappresenta un utile complemento rispetto a quella bilaterale, poiché consente di impiegare un ristretto volume di finanziamenti per gestire iniziative e favorire cambiamenti politici. Nell'ambito del sistema di cooperazione italiano, allo sviluppo del Senegal contribuiscono congiuntamente: la società civile, la cooperazione decentrata, la diaspora senegalese e il settore privato. La nuova strategia dovrebbe specificare in che modo il loro operato si inserisce nella cooperazione da governo a governo con il Senegal e gli altri Paesi della regione.

Le azioni della cooperazione italiana allo sviluppo sono svolte in collaborazione con un certo numero di Paesi della regione e, in misura minore, con enti regionali quali l'autorità di sviluppo del fiume Senegal (Senegal River Basin Development Organisation – OMVS) e la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS). L'ufficio dell'AICS di Dakar è inoltre responsabile della cooperazione con Sierra Leone, Guinea, Guinea Bissau, Mali e Mauritania, e il monitoraggio regionale comprende altresì la Repubblica di Capo Verde e il Gambia. Le *Linee Operative della Cooperazione Italiana allo Sviluppo nella Regione Saheliana Occidentale* (Ministero degli Affari Esteri, 2014[8]) analizzano le sfide da raccogliere nella regione. Le azioni di cooperazione si svolgono attraverso il canale bilaterale o quello multilaterale, che si avvale dei programmi delle organizzazioni internazionali. La strategia per la regione Saheliana Occidentale non coinvolge gli enti regionali e non comprende azioni transfrontaliere.

Gli stretti rapporti tra i due Paesi possono potenzialmente incentivare i finanziamenti per lo sviluppo del Senegal

L'allocazione degli aiuti italiani è rimasta invariata e attestata a livelli relativamente bassi. Dal 2014 l'Italia si è impegnata a versare circa 15 milioni di EUR all'anno, mantenendo inalterato il suo impegno nel 2017 e confermando il volume di aiuti anche per il periodo 2018-20 nella strategia congiunta europea. Tali aiuti comprendono un terzo di interventi a dono e due terzi di crediti,⁵ a proposito dei quali l'Italia monitora regolarmente la sostenibilità del debito. Il Governo senegalese apprezza l'elevato livello di concessionalità dei crediti italiani.

Tuttavia, considerando gli stretti rapporti tra il Senegal e l'Italia, è chiaro che il Governo, il Parlamento e la società civile senegalesi hanno aspettative più elevate in merito alle competenze tecniche e al sostegno offerti dall'Italia. Per ricoprire un ruolo di maggiore spicco in quanto Paese donatore, l'Italia dovrebbe raddoppiare le dotazioni annuali e ciò rappresenta una sfida significativa a fronte delle previsioni future in materia di APS. L'Italia, tuttavia, può potenzialmente adottare maggiori impegni in materia di cooperazione allo sviluppo che esulino dal campo dell'APS, facendo leva per esempio sulla vasta diaspora senegalese e sulle relazioni commerciali in essere. L'Italia potrebbe fare maggiori sforzi per coinvolgere la diaspora nell'innovativo programma "Piattaforma d'appoggio al settore privato e alla valorizzazione della diaspora senegalese in Italia" (PLASEPRI), destinato ad accrescere l'impegno del

settore privato italiano e a potenziare l'impatto delle rimesse sullo sviluppo del Senegal. Altre opportunità sono da ricercare nell'impiego da parte dell'AICS di strategie di comunicazione creative destinate al pubblico senegalese e italiano tramite vari tipi di media.

Organizzazione e gestione

L'Ambasciata e l'AICS hanno gestito efficacemente la transizione

La cooperazione italiana in Senegal ha gestito la transizione istituzionale in materia di cooperazione allo sviluppo tra l'Ambasciata d'Italia e l'AICS limitando l'impatto sulle operazioni. L'istituzione dell'AICS ai sensi della legge 125/2014 prevede una chiara ripartizione delle responsabilità tra il Ministero e l'Agenzia (si veda il Capitolo 4). È stata necessaria una certa mole di lavoro per garantire il trasferimento di responsabilità legale riguardante i progetti italiani, ma l'Ambasciata e l'AICS hanno fatto in modo che le attività della cooperazione allo sviluppo non venissero interrotte e che non subissero conseguenze negative.

L'Ambasciata e la sede dell'AICS di Dakar hanno instaurato una cooperazione efficace. Un fattore rilevante che ha favorito questa stretta collaborazione è rappresentato dalla lunga esperienza maturata dall'Ambasciatore nel campo della Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia. Ciononostante, l'AICS riconosce che potrebbe fare di più per sensibilizzare i partner e le parti interessate sui nuovi ruoli istituzionali venutisi a creare nel sistema italiano della cooperazione allo sviluppo.

Le lungaggini procedurali presso la sede centrale nuocciono all'attuazione dei progetti

È chiaro che un sostegno più tempestivo da parte della sede centrale dell'AICS, che non opera ancora a pieno regime (Capitolo 4), faciliterebbe il funzionamento dell'AICS di Dakar. Attualmente la sede centrale dell'AICS non possiede ancora sufficiente capacità tecnica e amministrativa per rispondere rapidamente alle richieste di autorizzazione e ciò provoca lunghi ritardi in materia di approvvigionamento ed esborsi. Sebbene sia possibile prorogare i progetti, i ritardi possono essere fonte d'insoddisfazione nei partner, ostacolare il coordinamento delle attività a livello dei singoli progetti e tra un progetto e l'altro e rendere più difficile un'attività di reporting annuale sistematica. In definitiva, le attività che hanno subito ritardi possono risultare meno pertinenti o non corrispondere più alle priorità definite.

L'elevata motivazione del personale sopperisce alle carenze in materia di gestione delle risorse umane

Il personale dell'AICS in Senegal ha dato prova di un forte impegno e di una solida motivazione personale. I partner hanno espresso grande approvazione per l'operato del personale, sottolineando la loro accessibilità, l'impegno dimostrato e gli ottimi consigli forniti. D'altro canto, però, la gestione delle risorse umane mette a rischio la fidelizzazione, il benessere e le performance del personale. Il personale locale non ha accesso a corsi di formazione o a sistemi di gestione della performance. Gli addetti hanno anche espresso frustrazione a proposito delle scarse opportunità di sviluppo professionale e del basso livello di retribuzione rispetto ad altre ambasciate. Il personale non era a conoscenza dell'esistenza di una qualsiasi procedura di reclamo.

La maggior parte del personale italiano e locale è impiegato con contratti a breve termine (tabella C.1), che non offrono stabilità o visibilità. Non è consentita nessuna rotazione del personale da un ufficio locale di cooperazione a un altro o alla sede centrale e l'unica eccezione in materia riguarda la funzione di direttore. In pratica gli esperti assunti dall'AICS di Dakar possono fare domanda per altri incarichi all'estero, ma non possono lavorare presso la sede centrale a meno di avere un contratto a tempo indeterminato. Non esiste inoltre nessun sistema di gestione delle conoscenze integrato e formalmente definito che garantisca sistematicamente una condivisione interna ed esterna dell'apprendimento. Tutti questi fattori fanno pesare seri rischi sulla capacità dell'AICS di assicurare azioni di qualità in materia di cooperazione allo sviluppo sul lungo termine.

Tabella C.1. Personale dell'AICS di Dakar

	Contratto di diritto italiano	Contratto di diritto senegalese, con contributi previdenziali pagati in Italia	Contratto di diritto senegalese
Contratto a tempo indeterminato	Direttore dell'Agenzia (1)		Personale amministrativo (4)
Contratto a tempo determinato di lungo termine	Esperto di missione (1)		
Contratto a tempo determinato di breve termine	Esperto di missione (4)		
Contratto a termine		Esperti italiani (6)	Funzioni amministrative e autisti con contratti a termine (4)
Incarico part-time	Esperti italiani con condizioni di lavoro flessibili (5)		Contratti di diritto locale part-time per personale assunto tramite un'agenzia di lavoro interinale (3)
Vari: tirocinante con incarico di un anno nel quadro di un programma di borse di studio finanziato da Roma	Borsa di studio UN DESA* (2)		

Nota: *Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite.

Fonte: ufficio dell'AICS di Dakar.

Partenariati, risultati e accountability

L'ownership e l'allineamento delle strategie sono alla base della cooperazione italiana

Il Governo senegalese ha espresso vivo apprezzamento per il rispetto dimostrato dall'Italia in materia di leadership del Senegal e *ownership* a livello del Paese e per il sostegno proattivo fornito in materia. I progetti sull'educazione e l'agricoltura corrispondono appieno alle priorità del Senegal. L'attuazione dei programmi italiani è affidata direttamente ai funzionari e alle autorità locali senegalesi e alle strutture comunitarie esistenti nel Paese: ciò favorisce il rafforzamento delle capacità degli attori locali e risponde alla volontà di garantire la sostenibilità dei progetti. Sin dalla fase di elaborazione dei progetti, l'AICS avvia ampie consultazioni con le parti interessate, basandosi sulla fitta rete di contatti esistenti e sull'esperienza di precedenti operazioni condotte in alcuni dei luoghi più remoti del Senegal, come la Casamance. Nel periodo 2015-2016 l'Italia e il Senegal hanno avviato processi di revisione congiunti per rafforzare la mutua accountability. I bandi gestiti da Roma sono aperti solo alle ONG italiane, ma quelli gestiti dall'ufficio dell'AICS di Dakar per programmi umanitari o di emergenza sono aperti alle organizzazioni locali (capitoli 5 e 7). In ambedue i casi si possono organizzare accordi di partenariato con le autorità locali e/o con le ONG senegalesi. Nell'ambito dei suoi progetti, l'Italia ha anche rafforzato la cooperazione tra gli istituti di ricerca italiani (per la ricerca applicata in agricoltura) e alcuni think tank (sul *gender budgeting*).

Sulle tematiche trasversali l'Italia si distingue dagli altri Paesi partner grazie al suo lavoro sulla parità di genere e l'inclusione. Oltre a gestire i progetti sulle questioni di genere e a integrare tali tematiche nell'elaborazione dei progetti, il punto focale sulle tematiche di genere coordina il monitoraggio delle performance, ivi compresa l'attività di reporting sul bilancio dell'AICS in materia di parità di genere. L'Italia sta inoltre sperimentando un *marker* di genere per i progetti delle ONG. L'Italia si pone altresì l'obiettivo di rafforzare i legami tra la gestione delle risorse naturali e l'agricoltura, facendo leva sull'esperienza maturata in questo campo. Se coordinato in maniera efficiente, il possibile coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente potrebbe rappresentare un'ulteriore opportunità in questo campo.

L'Italia si fa carico del coordinamento dei Paesi donatori

I partner tengono in elevata considerazione l'attivo contributo dell'Italia in materia di coordinamento dei Paesi donatori, nonché la disponibilità ad assumersi impegni, la flessibilità e l'approccio teso alla risoluzione dei problemi dimostrati dall'Italia. L'Italia ha presieduto il gruppo di coordinamento dei Paesi donatori del G15 dal 2016 alla metà del 2019, ha guidato l'attuazione del piano d'azione sulla parità di genere dell'UE dal 2011 al 2017 e ha co-presieduto il gruppo di lavoro sul settore privato nell'ambito della strategia congiunta europea.

La cooperazione con l'UE è essenziale per guidare la strategia e le operazioni dell'Italia. L'Italia fornisce ampio sostegno alle azioni di programmazione congiunta con l'UE e la nuova strategia congiunta europea guiderà il nuovo programma-Paese dell'Italia. La cooperazione delegata dell'UE, che rappresenta oggi il 16% delle dotazioni italiane in Senegal, presenta al contempo opportunità e sfide. Tale sistema consente all'AICS di gestire le sue operazioni con flessibilità, stabilendo per esempio partenariati diretti con le ONG locali e internazionali, assumendo esperti con contratti di lungo termine e sviluppando vasti partenariati. Allo stesso tempo, poiché la cooperazione delegata svolge un ruolo crescente per l'Agenzia in quanto modello di business e sistema di gestione delle dotazioni, l'AICS dovrà definire le modalità volte a garantire coerenza e creare sinergie con le azioni di cooperazione bilaterale dell'Italia.

È necessario introdurre una maggiore gestione dei risultati dello sviluppo

La gestione dei risultati dello sviluppo è limitata ad un approccio per progetto. L'impegno dell'Italia a favore dell'allineamento delle strategie e dell'*ownership* si esplica altresì attraverso l'utilizzo di quadri orientati ai risultati dei progetti, ma non va oltre. L'Italia dovrebbe correlare le attività di cooperazione allo sviluppo con più vasti quadri orientati ai risultati per Paese nell'ambito della nuova strategia per Paese. L'allineamento con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e i quadri di risultati nazionali e settoriali permetterebbe di raccogliere più facilmente informazioni e consentirebbe all'Italia di comunicare più facilmente i risultati sulle azioni di sviluppo in Senegal. A tal fine, l'Italia potrebbe avvalersi dell'attuale lavoro condotto dalla rete dell'OCSE DAC dedicata alla gestione basata sui risultati (*results community*): tale lavoro verte sull'impiego degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile come quadro comune per la valutazione dei risultati (OECD, 2019[9]).

Bibliografia

- AICS Dakar Office (2016), *Revue conjointe Programme Pays Coopération Sénégal – Italie: Procès-Verbal*. [7]
- Banca mondiale (2018), *Migration and Remittances Data: Bilateral Remittance Matrix 2017*, [5]
<https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data> (consultato il 6 maggio 2019).
- Banca mondiale (2019), *World Development Indicators: DataBank*, World Development Indicators, [14]
<https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>
 (consultato il 25 aprile 2019).
- IMF (2019), *Senegal: Staff Report for the 2018 Article IV Consultation and Seventh Review Under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria*, Fondo monetario internazionale, Washington D.C., <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/28/Senegal-Staff-Report-for-the-2018-Article-IV-Consultation-and-Seventh-Review-Under-the-46553> (consultato il 25 aprile 2019). [4]

- Ministero degli Affari Esteri (2014), *Linee Operative della Cooperazione Italiana allo Sviluppo nella Regione Saheliana Occidentale*, Ministero degli Affari Esteri, Roma, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/04/Linee_Operative_Sahel_2014_06_25.pdf (consultato il 6 maggio 2019). [8]
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2019), *Accordi di collaborazione bilaterale – aree geografiche | Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*, <https://www.minambiente.it/pagina/accordi-di-collaborazione-bilaterale-aree-geografiche> (consultato il 6 maggio 2019). [11]
- Mo Ibrahim Foundation (2019), *Ibrahim Index of African Governance (IIAG) Data Portal*, <http://iiag.online/> (consultato il 25 aprile 2019). [12]
- OECD (2018), *States of Fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264302075-en>. [10]
- OECD (2019), *Using the SDGs as a shared framework for results: demonstrating good practice*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Results_worksho_April_19_Session1.pdf (consultato il 6 maggio 2019). [9]
- Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (2018), *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update – Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update: Senegal*, UNDP, New York, <http://hdr.undp.org/en/data> (consultato il 6 maggio 2019). [1]
- République du Sénégal (2018), *Plan Sénégal Émergent: Plan d’Actions Prioritaires 2019 - 2023*, <http://www.finances.gouv.sn/pap2/> (consultato il 25 aprile 2019). [2]
- Transparency International (2019), *Corruption Perceptions Index 2018*, <https://www.transparency.org/cpi2018> (consultato il 25 aprile 2019). [13]
- Unione europea (2018), *Document de stratégie conjointe européenne pour le Sénégal 2018- 2013 (in French)*, Unione europea, <https://drive.google.com/file/d/1UUa5aCK9dOr6-l62kR1asLS3OY04eyQh/view> (consultato il 25 aprile 2019). [3]
- World Integrated Trade Solution (2019), *Senegal Trade Statistics*, World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/SEN> (consultato il 25 aprile 2019). [6]

Note

¹ Secondo il Rapporto sugli Stati fragili 2018 dell’OCSE (States of Fragility Report 2018), il Senegal non è più considerato uno Stato fragile (OECD, 2018[10]).

² Il Senegal si classifica al decimo posto su 54 negli indici di governance africana (Ibrahim Index of African Governance), segnando un costante miglioramento nell’ultimo decennio (Mo Ibrahim Foundation, 2019[12]). Secondo l’edizione 2018 dell’indice di percezione della corruzione di Transparency International, il Senegal occupa il 67° posto nel mondo su 180 Paesi (Transparency International, 2019[13]).

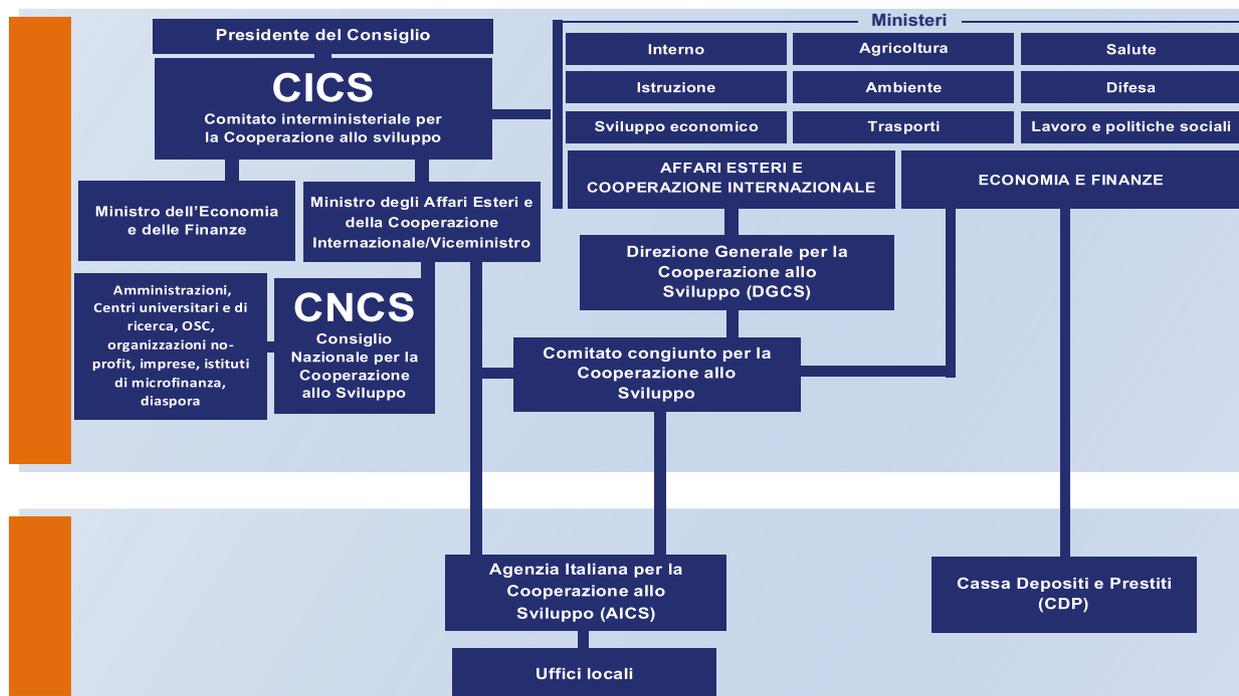
³ Nel 2017, l'APS era pari al 4,4% del reddito nazionale lordo e al 24% delle spese dei governi (Banca mondiale, 2019[14]).

⁴ Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare indica che sta attualmente negoziando un accordo di cooperazione (2019[11]).

⁵ Vari donatori bilaterali e multilaterali garantiscono crediti al Senegal. Nel 2017 all'Italia era da ascrivere il 2,3% dei crediti lordi di tutti i donatori.

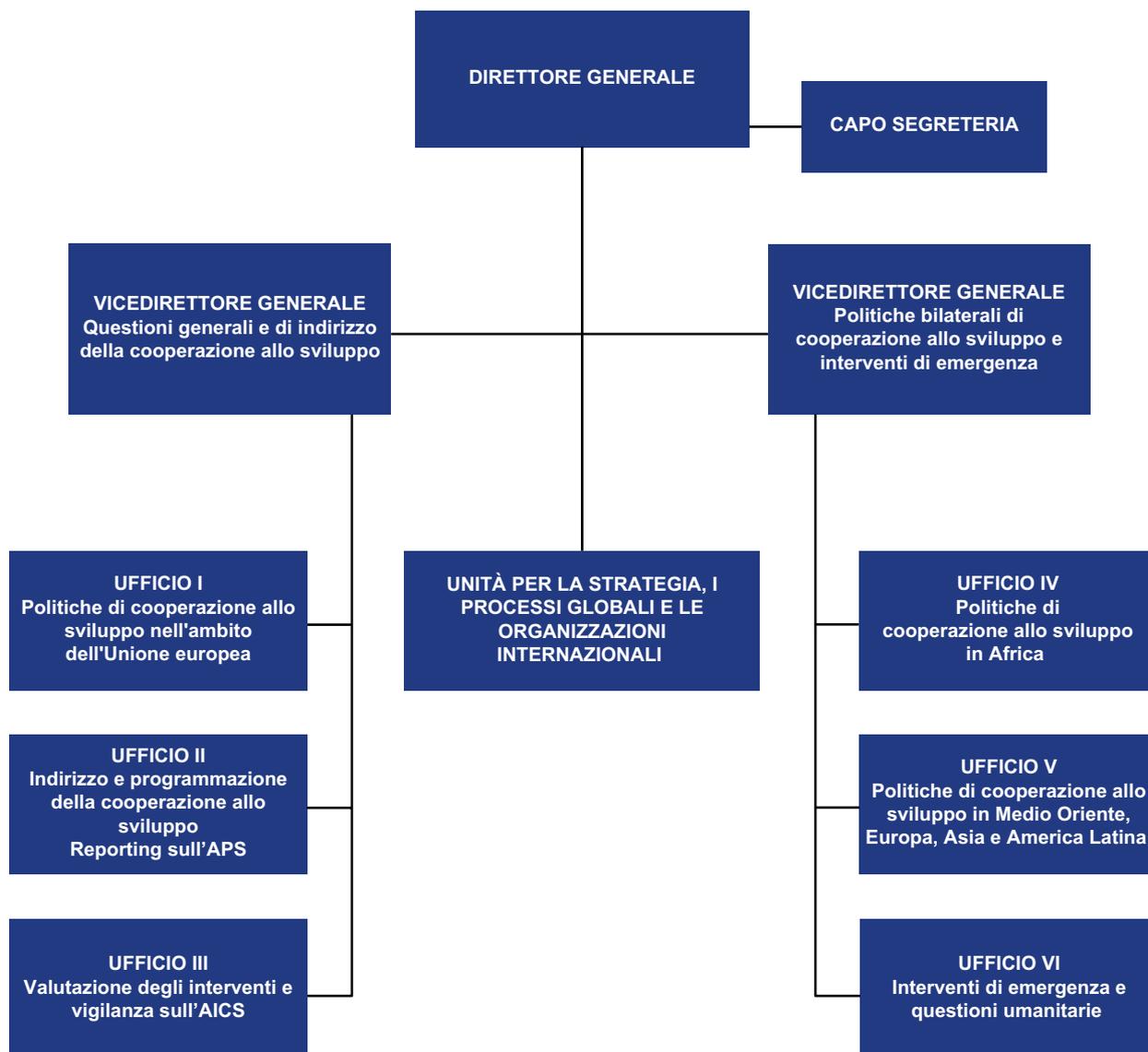
Allegato D. Strutture organizzative

Figura D.1. Il sistema italiano della cooperazione allo sviluppo



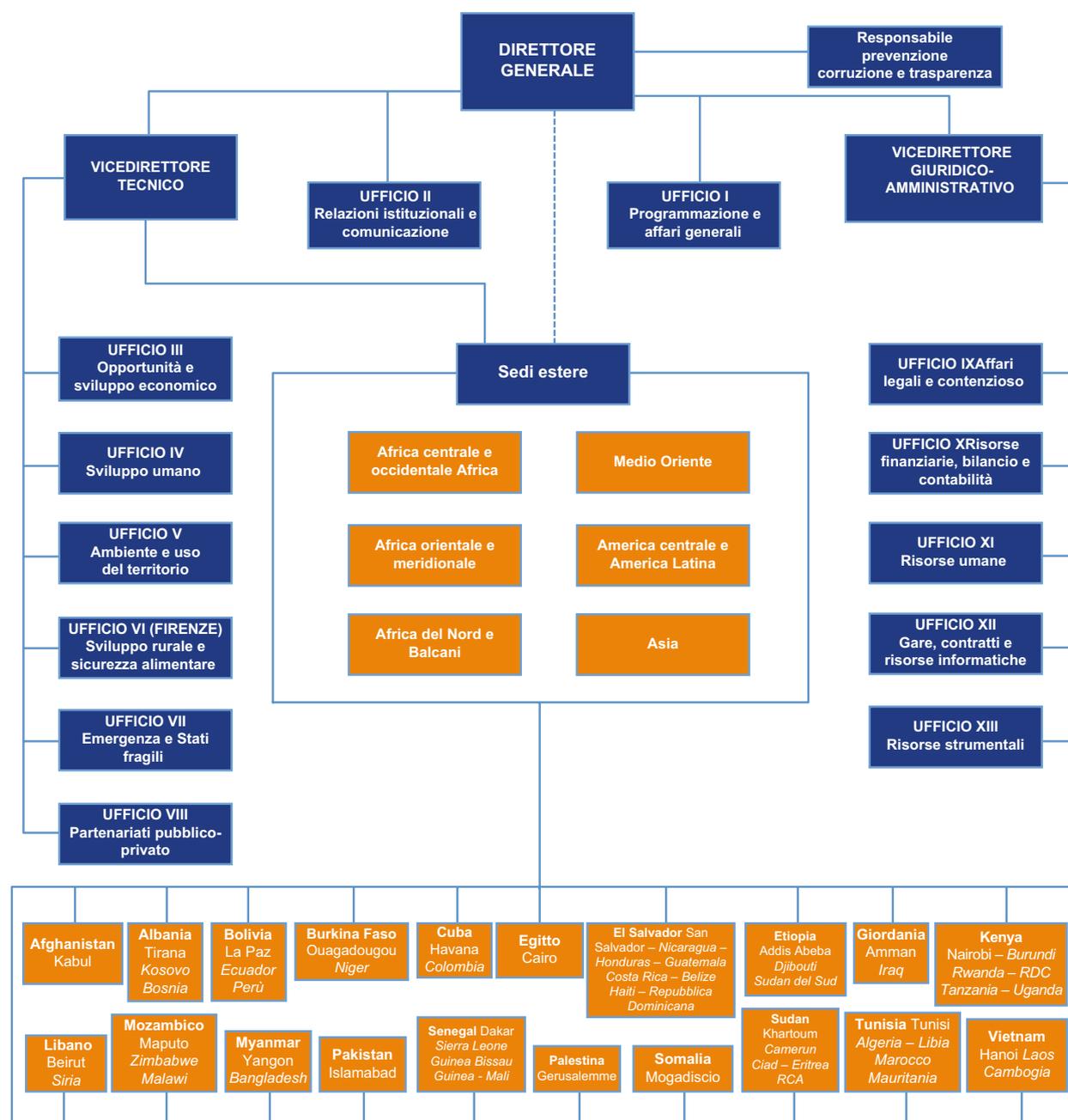
Fonte: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Figura D.2. Struttura organizzativa della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale



Fonte: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Figura D.3. Struttura organizzativa dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo(AICS)



Fonte: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Peer Review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo

ITALIA

Il Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE (DAC) conduce esami periodici degli sforzi di cooperazione dei singoli Paesi membri del Comitato. Le politiche e i programmi di ogni singolo Paese membro del DAC sono esaminati con un approccio analitico, ogni cinque anni circa. Le valutazioni tra pari (peer review) del DAC valutano le prestazioni di un determinato Paese membro del Comitato – non solo i risultati ottenuti dall'agenzia per lo sviluppo alla cooperazione del Paese – ed esaminano sia le politiche pubbliche sia la loro attuazione. Le valutazioni tra pari adottano una prospettiva integrata ed estesa a tutto il sistema sulle attività della cooperazione e dell'assistenza umanitaria del Paese membro esaminato.

L'Italia è fortemente impegnata nell'azione multilaterale e utilizza il suo potere di mobilitazione e la sua esperienza nel campo della cooperazione affinché il Paese sia un attore di primo piano su questioni come l'agricoltura e il patrimonio culturale. L'impegno del Paese a non lasciare nessuno indietro è particolarmente evidente attraverso il focus sul genere e sulla disabilità. Tuttavia, il Paese potrebbe trarre vantaggio dall'inversione del recente andamento decrescente degli Aiuti pubblici allo sviluppo (APS), costruendo una forza lavoro più solida e con migliori competenze, istituendo un approccio coerente e globale di tutti i livelli di governo alle migrazioni e allo sviluppo, creando un sistema di gestione volto ai risultati.

Vi invitiamo a consultare questa pubblicazione online: <https://doi.org/10.1787/e752c41e-it>.

Questo rapporto è pubblicato nel sito di OECD iLibrary, la biblioteca online dell'OCSE che riunisce tutti i libri, le pubblicazioni periodiche e le banche dati statistici dell'OCSE.

Appuntamento sul sito www.oecd-ilibrary.org e non esitate a contattarci per ulteriori informazioni.



PRINT ISBN 978-92-64-68310-5

