



## **Quaderni di Armadilla scs Onlus**

**Coerenza delle politiche nella cooperazione internazionale:  
obiettivi, strumenti e metodologie per essere efficaci.**



**(a cura di Vincenzo Pira e Marco Pasquini)**

**n. 3 – Marzo 2018**

## Introduzione

Armadilla è una organizzazione non lucrativa di utilità sociale impegnata nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo. ([www.armadilla.coop](http://www.armadilla.coop))

Svolge anche attività di formazione e informazione sui temi dell'agenda 2030 proposta dalle Nazioni Unite, per la difesa dei diritti umani e per il raggiungimento dei 17 obiettivi per lo sviluppo umano sostenibile:

(<https://www.unric.org/it/agenda-2030>)

In questo ambito questi Quaderni vogliono contribuire a divulgare tra gli studenti e l'opinione pubblica a cui Armadilla si rivolge, informazione, analisi critiche, possibile risposte ai problemi prioritari che si affrontano.

**La raccolta di tutti i Quaderni dal 2015 a oggi si trova in:**

<http://armadilla.coop/quaderni/>

In questo Quaderno presentiamo la questione **della Coerenza delle diverse politiche per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile nella cooperazione internazionale**. Il Dipartimento per la Cooperazione Internazionale dell'OCSE da una attenzione particolare a questo tema. **Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno chiesto una valutazione indipendente dei progressi realizzati dall'UE per quanto riguarda il suo impegno in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS)**. La DG DEVCO ha commissionato una valutazione esterna per il periodo 2009-2016 che fornirà alle parti interessate una valutazione indipendente delle azioni dell'UE in materia di CPS. Essa servirà anche a individuare i principali insegnamenti e a formulare raccomandazioni per migliorare le azioni in corso e plasmare le scelte future riguardanti l'approccio dell'UE alla CPS.

L'obiettivo della consultazione è raccogliere le opinioni del più ampio ventaglio possibile di soggetti interessati, compresi quelli dei paesi partner, per quanto concerne le questioni esaminate nell'ambito di tale valutazione. I risultati della presente consultazione pubblica verranno presi in considerazione in sede di elaborazione della relazione di valutazione.

**I contributi possono essere inviati mediante il questionario online entro il 31 maggio 2018.**

[https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-european-unions-policy-coherence-development-2009-2016\\_it#references](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-european-unions-policy-coherence-development-2009-2016_it#references)

## 1. Necessità di coerenza

L' OCSE-DAC definisce la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile come *“l'impegno a far sì che gli obiettivi ed i risultati delle politiche per lo sviluppo sostenibile non siano neutralizzati da altre politiche, ma che al contrario, queste ultime sostengano gli obiettivi di sviluppo sostenibile proposti nell'Agenda 2030”*.

Cogliendo i cambiamenti in corso e cercando di dare una risposta ad un'esigenza sempre più sentita, l'OCSE ha assunto negli ultimi decenni un ruolo di primo piano nella **promozione del principio di efficacia e - con esso - di Coerenza della cooperazione per lo sviluppo sostenibile**, in un percorso evolutivo i cui riferimenti teorici principali si possono rintracciare nella strategia individuata in *Shaping the 21th Century* (<https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>), nell'adozione del DAC *Guidelines on Poverty Reduction*:

<http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/dacguidelinesonpovertyreduction.htm>

L'approccio suggerito dal DAC infatti, vede il percorso per promuovere la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile come un ciclo diviso in tre fasi, ciascuna delle quali sorretta da un pilastro di *policy*.

**Nella prima fase occorre fissare obiettivi politici stabilendo quali saranno prioritari in caso di incompatibilità tra diverse politiche;** tale fase si basa su un forte impegno politico e di *policy* che in genere viene sancita in dichiarazioni ufficiali che poi si traducono in politiche chiare e coerenti.

La Commissione Europea ne ha fatto uno specifico impegno nel Consenso europeo sullo Sviluppo:

[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-20170602\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-20170602_en.pdf)

**La seconda fase prevede coordinamento ed implementazione delle politiche:** il pilastro su cui poggia questa fase è costituito da meccanismi di coordinamento che permettano di individuare e risolvere le coerenze: **per assicurare un'efficace coerenza delle politiche per lo sviluppo, è necessario che tutte le politiche siano coordinate tra di loro.**

**La terza fase assume un taglio fortemente empirico, focalizzato principalmente alla messa a punto di strumenti operativi volti a dare efficaci metodologie di**

**valutazione: l'analisi dell'impatto delle politiche di sviluppo è essenziale ai fini di una valutazione dei loro punti di forza e di debolezza.**

Tale fase è costituita da monitoraggio (raccolgimento di dati sull'impatto delle politiche), analisi (rielaborazione dei dati raccolti) e *reporting* (pubblicazione dei risultati). In quest'ultima fase in particolare **si forniscono le basi empiriche e le informazioni necessarie per rispettare il principio di responsabilità dell'azione di governo (*accountability*) e per l'adozione di buone politiche.**

Spesso, però, i sistemi di monitoraggio e analisi sono deboli e poco adeguati: notevoli progressi sono stati fatti, in questo senso, dalla Commissione Europea, che, grazie al Comitato Politico per lo Sviluppo, monitora costantemente i programmi di sviluppo realizzati e redige rapporti annuali sul grado di coerenza politica raggiunto.

In questo modo, si articola una responsabilità condivisa tra i donatori e governi riceventi dei paesi terzi con cui si coopera, essendo questi ultimi chiamati ad un impegno a predisporre politiche e apparati istituzionali che permettano di adoperare in maniera efficiente le risorse del sistema di cooperazione internazionale.

**Nell'ambito della cooperazione multilaterale, la coerenza delle politiche è fondamentale perché significa lavorare per migliorare i legami tra i diversi aspetti del sistema nazionale di aiuto che riguardano lo sviluppo multilaterale.** Per questo motivo e al fine di imparare dagli errori commessi, ogni due anni la Commissione Europea produce un report sullo stato di avanzamento della PCD all'interno dell'Unione, volto a migliorarla nei suoi aspetti più critici

### **Importanza della coerenza delle politiche**

- Molte politiche dell'Unione Europea e degli Stati Membri hanno un impatto negativo sui paesi in via di sviluppo
- È insensato lasciare che certe politiche annullino gli effetti delle misure a sostegno dello sviluppo
- È necessaria una maggior consapevolezza e volontà politica riguardo la CPS per cambiare le politiche incoerenti esistenti ed evitare che ne vengano create di nuove
- La cooperazione per lo sviluppo non riguarda soltanto il fornire aiuti per lo sviluppo!
- La cooperazione per lo sviluppo non può essere veramente efficace senza la coerenza delle politiche

## 2. Strumenti e metodi per garantire efficacia

La necessità di coniugare i processi di globalizzazione con l'agire locale ha spinto la comunità internazionale ad assumere nuove sfide per risolvere problemi epocali che il mondo e le specifiche realtà locali devono affrontare.

**Se la globalizzazione offre infatti rilevanti opportunità, attualmente i benefici che essa procura e gli oneri che impone non sono ripartiti in maniera equa.** La necessità di cancellare le povertà umilianti in cui milioni di persone vivono, includere nel godimento dei diritti umani fondamentali i miliardi di persone che ne sono esclusi sono i **punti prioritari di una agenda internazionale per lo sviluppo umano sostenibile che nella Dichiarazione del Millennio del 2000 e nell'Agenda 2030 "Trasformare il nostro mondo" nel 2015** la comunità internazionale ha assunto come impegno e responsabilità collettiva. (<https://www.unric.org/it/agenda-2030> )

Dall'idea alla realizzazione comporta un processo decisionale adeguato in cui si devono affrontare e risolvere alcuni problemi nodali che da sempre si presentano e utilizzare gli strumenti e le metodologie più adeguate per essere efficaci (cioè raggiungere nel miglior modo possibile i risultati auspicati).

Ci si è resi conto che l'assistenzialismo e gli aiuti non sono sufficienti per realizzare una efficace cooperazione e che occorre cambiare e innovare metodologie e strumenti per essere coerenti con le finalità che si vogliono raggiungere.

**La necessità di trasparenza e di coerenza richiede che ogni programmazione sia fatta con logicità e coerenza esplicitando il riferimento strategico che si vuole perseguire** (a quale cambiamento generale la nostra azione intende contribuire), quali obiettivi specifici e risultati collegati intendiamo raggiungere e, in una logica progettuale, in quali tempi e con quali risorse. Definendo metodologia, monitoraggio e modalità di valutazione.

La Commissione Europea e le principali entità finanziatrici di progetti hanno dai primi anni 2000 proposto il "*Project Cycle Management*" (PCM) come strumento fondamentale per la progettazione e gestione delle iniziative di cooperazione internazionale.

**Uno strumento utile per recuperare logicità ed efficacia negli interventi di cooperazione ma, essendo appunto un mezzo, non va confuso con i fini.**

Vi è infatti uno sbilanciamento nell'attenzione che le entità finanziatrici pongono tra l'attenzione agli aspetti tecnico-burocratici (elaborazione di documenti

programmatici, contabilità, rendiconti, ecc.) su quelli più di impatto delle attività (raggiungimento degli obiettivi prefissati, efficacia delle azioni, coinvolgimento reale dei beneficiari, crescita della coscienza politica e civica delle popolazioni coinvolte, miglioramento del “buon governo”, ecc.).

I modelli di gestione e gli strumenti sono “imposti” dalle entità donanti; la focalizzazione eccessiva sullo strumento “progetto” se da una parte ha permesso di definire obiettivi e risultati concreti condivisi, dall’altra ha il limite di pretendere di risolvere problemi complessi in troppo poco tempo (i progetti non durano in media più di tre anni). Peccano di frammentarietà e non sono inseriti in una logica di processo strategico e **si dà più attenzione ai risultati ottenuti dalle azioni e non al raggiungimento degli obiettivi generali proposti** (più agli *output* e meno agli *outcome*, utilizzando i concetti in lingua inglese).

Un altro punto critico fatto presente da vari partner è la scarsità d’informazioni e di “trasparenza” sulla gestione dei finanziamenti nelle attività di cooperazione sia per quanto riguarda i fondi bilaterali sia quelli gestiti nel multilaterale o dalle ONG. Si pone la questione di quanto dei finanziamenti approvati arrivi veramente ai beneficiari diretti e quale debba essere la parte che si può destinare per garantire l’esistenza e il funzionamento delle entità implementatrici.

Molte organizzazioni locali lamentano la difficoltà di ottenere risorse per il loro rafforzamento istituzionale e la loro crescita organizzativa per poter adeguatamente rispondere alle richieste che le attuali regole di funzionamento o le ONG partner europee chiedono: documenti di analisi della situazione, studi di fattibilità di progetti, stati di avanzamento delle attività, rendicontazioni, ecc.

Le ONG locali che hanno maggiore storia ricordano l’importante ruolo avuto dalla relazione di partenariato con le ONG internazionali. Ricordano che i primi “soci” europei condividevano e appoggiavano le lotte storiche di liberazione e si coinvolgevano con passione in questi processi. I nuovi “agenti” di tante entità attualmente danno poca importanza a tali problematiche e sono maggiormente preoccupati dall’uso corretto del nuovo armamentario della cooperazione (ciclo del progetto, quadro logico, indicatori di efficacia, rendicontazioni con documenti fiscali legalmente riconosciuti).

E’ diminuita in tante entità di cooperazione l’identificazione nei processi di crescita comunitaria e nell’appoggiare le lotte politiche dei gruppi subalterni e cresciuta l’attenzione al rispetto di quanto scritto nel documento di progetto approvato.

Ciò crea l'inconveniente della poca flessibilità, dell'impossibilità di avere in tempi rapidi cambi di progettazione per adeguarla alle trasformazioni della realtà e della congiuntura reale.

L'irrompere sulla scena internazionale delle emergenze complesse ha creato una drammatica semplificazione del pensiero politico sulla cooperazione. L'imperativo umanitario spazza via i dubbi metodologici e le considerazioni politiche, risolve ogni contraddizione con la pura semplicità del suo paradigma morale: il dovere di soccorrere, l'imparzialità, la neutralità (peraltro messa in discussione dalla natura stessa dei conflitti moderni, diretti indiscriminatamente contro le popolazioni civili); tuttavia l'umanitario si muove all'interno di margini ristrettissimi, di fatto gli operatori e le ONG "rispondono ad un'inarrestabile sequenza di eventi, che li logora nel tempo.

La dipendenza politica ed economica dai donatori cresce e si consolida: l'emergenza richiede finanziamenti rapidi ed incisivi, che solo il denaro pubblico può garantire; i donatori quindi determinano nei fatti le priorità e le aree d'intervento, e l'autonomia delle Organizzazioni di cooperazione diminuisce considerevolmente.

### **3. Bandi pubblici, accreditamento, co - progettazione**

L'esigenza di trasparenza e di garantire pari opportunità è un principio che le normative delle entità donatrici hanno assunto come prioritario. Per questo si è imposta la modalità dei bandi pubblici e di regolamentazione degli appalti imponendo un rapporto tra controparti con entità che dovrebbero essere partner che condividono valori, obiettivi e metodologie di intervento.

I bandi invece portano spesso a una concorrenzialità poco positiva, a una frammentazione degli interventi, a una eccessiva burocratizzazione che non favorisce l'efficacia delle azioni e il raggiungimento degli obiettivi.

**L'accreditamento** è un passo intermedio, non risolutivo, per lenire queste carenze: le agenzie delle Nazioni Unite fanno audit previi per accreditare partner nelle loro operazioni verificando e valutando competenze, presenza nei territori, garanzia di correttezza e trasparenza.

La Commissione europea richiede a tutti i partner l'iscrizione nel registro PADOR :

<https://ec.europa.eu/europeaid/etraining/pador/en/index.html> en



La cooperazione italiana ha il registro di accreditamento delle organizzazioni della società civile possono partecipare a bandi ed avvisi pubblici dell'agenzia di cooperazione :

[https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/OSC LINEE-GUIDA-Precedura\\_21DIC2017.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/OSC_LINEE-GUIDA-Precedura_21DIC2017.pdf)

I bandi finora pubblicati hanno avuto una priorità territoriale nei 22 paesi ritenuti tali e si è iniziato a proporre anche bandi tematici settoriali e a livello regionale (includendo più paesi)

Oltre alla partecipazione di bandi pubblici l'agenzia per la cooperazione ([www.aics.gov.it](http://www.aics.gov.it)) prevede anche affidamenti di iniziative di cooperazione agli enti accreditati:

[https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/03/Procedure Affidati CC 5feb2018.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/03/Procedure_Affidati_CC_5feb2018.pdf)

Nell'articolo 9 si chiarisce che :

*“ La procedura di selezione comprende una fase di verifiche amministrative e una di valutazione delle proposte. Le verifiche amministrative riguardano la completezza e correttezza della documentazione presentata e il rispetto dei criteri di eleggibilità previsti nell'avviso. La valutazione delle proposte consiste in un esame comparativo delle caratteristiche dei proponenti (per esempio, competenza, esperienza nel Paese e/o acquisita nella realizzazione di progetti analoghi) e delle proposte progettuali (in termini di appropriatezza delle attività individuate, delle modalità di attuazione, dell'innovazione e delle soluzioni tecniche e operative proposte, della coerenza e validità del cronogramma, della sostenibilità e della strategia di uscita proposta, dei partenariati attivati, dell'appropriatezza delle risorse umane e materiali previste, dell'offerta economica e dei costi indicati)”.*

Tentativi ed esperienze per capire quale sia la modalità più adeguata per garantire l'efficacia degli interventi.

**Oltre all'accreditamento degli enti, per favorire i rapporti di partenariato efficace si propone la condivisione della progettazione attraverso modalità che sono tutte da definire.**



Esperienza che nell'ambito delle politiche sociali ha assunto la regione Lazio che intende promuovere nuove modalità di intervento nel sociale:

[http://www.socialelazio.it/binary/prtl\\_socialelazio/tbl\\_news/approfondimento\\_coprogettazione\\_regione\\_lazio.pdf](http://www.socialelazio.it/binary/prtl_socialelazio/tbl_news/approfondimento_coprogettazione_regione_lazio.pdf)

Alcuni enti locali hanno assunto metodologie diverse per la realizzazione delle politiche sociali proponendo il superamento delle gare.

Felice Scalvini, assessore al comune di Brescia, ha proposto metodi di co-progettazione coinvolgendo tutti gli enti disponibili e cancellando le gare: *“Gare zero significa cambiare il punto di vista. Se io non sono più il soggetto erogatore di servizi, ma sono il soggetto che promuove lo sviluppo di fornitori di servizi sul territorio, utilizzo strumenti diversi da quelli dell'appalto e devo inventarmi altri strumenti per trasferire risorse di cui dispongo a questi soggetti. Ovviamente tutto deve avvenire sempre secondo una logica di grande trasparenza, equità e rigore. Questo è un cambio di paradigma complessivo che significa un diverso utilizzo della strumentazione giuridica che comunque è disponibile, ma che è diversa da quella che viene usata tradizionalmente nei servizi sociali. Poi ci sono difficoltà nel proporre ai soggetti un cambio di visione e un cambio di metodologia di lavoro, difficoltà a fare trasformazione in una fase in cui non avendo risorse aggiuntive qualsiasi rimodulazione comporta comunque spostamenti di risorse”.*

Altra importante riflessione di Carola Carazzone, direttrice di Assifero, ente che rappresenta 60 fondazioni di famiglia, 22 fondazioni corporate e 22 fondazioni di comunità:

<http://www.vita.it/it/article/2018/03/26/due-miti-da-sfatate-per-evitare-lagonia-del-terzo-settore/146361/>

*“... Voglio partire da uno dei muri ideologici più spessi, quello del falso mito della riduzione all'osso/contenimento assoluto dei costi di struttura/costi generali, e poi affrontare l'inadeguatezza del lavorare per gestione di cicli di progetti...”*

*Il mantra che il terzo settore in sé debba costare poco e che tutti i finanziamenti debbano essere destinati ai progetti con la correlata formula magica della percentuale dei costi di struttura/costi generali come unico indicatore di efficienza degli enti del terzo settore, da decenni li strangola, riducendoli in “progettifici”, con organizzazioni, strutture e staff inadeguati, da cui i cervelli migliori, pur se estremamente motivati, vanno via. In qualunque settore, le organizzazioni che*

*investono sulle persone, sulle capacità, sui sistemi gestionali e tecnologici, sulla sostenibilità e lo sviluppo finanziario hanno più probabilità di successo...*

*La percentuale dei costi di struttura/costi generali sul finanziamento complessivo del progetto oscilla tra il 7% e il 15% arrivando solo eccezionalmente a qualche punto percentuale in più, ed è sempre comunque irrisoria rispetto a una media del 35% che caratterizza i settori profit.*

*La misura della percentuale dei costi generali si limita a una misurazione di mera efficienza e, a parte casi estremi e rari, di truffa o abnorme cattiva gestione, nulla dice sull'efficacia dell'ente. Esistono invece indicatori di impatto (outcomes, molto meglio di outputs) che sono ben più rilevanti per capire quanto l'ente è efficace nel raggiungimento della propria missione e dei propri obiettivi strategici che alla fine è ciò che veramente interessa tutti noi – beneficiari, finanziatori, operatori. L'impatto insieme con indicatori di governance, leadership e trasparenza è in grado di offrire un quadro molto più pertinente in termini di efficacia delle organizzazioni del terzo settore, rispetto alla misura plastica e ingannevole della percentuale dei costi generali.*

*Quindi, la questione non è aumentare la percentuale dei costi di struttura/costi generali che è possibile coprire con un progetto. La questione è molto più trasformativa.*

*Come possiamo pretendere che gli enti del terzo settore raggiungano i propri obiettivi strategici e la propria missione quando la maggior parte di essi tribola per la propria sopravvivenza come organizzazione senza riuscire a garantire salari decenti, tecnologie e struttura adeguata?...*

*... Il meccanismo dei bandi ha prodotto organizzazioni deboli, in starvation cycle e in concorrenza vitale tra loro e un effetto di adattamento, di isomorfismo delle organizzazioni del terzo settore come progettifici. Se osservo l'effetto del lavorare per progetti sulle organizzazioni del terzo settore più capaci nell'elaborarli e ottenere finanziamenti, vedo dei cerchi chiusi per ciascun progetto, su cui, su un tema/ambito specifico, si affastellano degli altri cerchi creando dei silos di specializzazione, troppo spesso incomunicanti fra di loro, incapaci di interagire, di affrontare l'intersezionalità dei problemi, di lavorare insieme nel lungo periodo, di fare sistema tra loro e di produrre cambiamento sostenibile di sistema. Questa modalità di lavoro è obsoleta, inadeguata e inefficace nella nuova era in cui abbiamo di fronte fenomeni estremamente intersettoriali – diseguaglianza crescente, popoli in movimento,*

*cambiamento climatico, invecchiamento della popolazione, populismo, xenofobia - e il terzo settore ha cause complesse e nuove cui contribuire...*

*I finanziamenti di cui le organizzazioni del terzo settore hanno bisogno vitale sono di lungo periodo, flessibili, non solo donazioni monetarie a fondo perduto, ma un portfolio di donazioni monetarie e non, come relazioni, connessioni e altri tipi di supporto (per esempio uso di spazi, prestiti, garanzie per l'ottenimento di prestiti).*

*Da parte dei finanziatori è necessaria una vera e propria trasformazione del modo di finanziare, di investire, di erogare che necessita di nuove policy e modalità di finanziamento, diverse dai bandi.*

*Il primo passo che i finanziatori dovrebbero fare è spostare la loro attenzione dagli input – e dal controllo su quegli input - ai processi e ai risultati, o meglio all'impatto: outcomes e non solo outputs e selezionare gli enti del terzo settore su cui investire, non certo aprioristicamente (amici degli amici), ma attraverso policy di scouting, dialogo costante, accreditamento e costruzione di relazioni di fiducia basate sulla condivisione della missione e meccanismi di comparazione degli obiettivi strategici.*

***Costruire partnership strategiche su missioni, che scardinino la relazione erogatore- beneficiario di progetto, verso un modello in cui il partner finanziatore e il partner implementatore stanno in una relazione di partnership strategica e non di dipendenza top-down."***