



# Valutare la cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile dell'Italia

A cura di Vincenzo Pira e Marco Pasquini

n. 6 - Giugno 2020

## Introduzione

Armadilla è una cooperativa sociale impegnata, prioritariamente, nell'ambito della cooperazione internazionale. ([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, possibili 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 proponiamo una sintesi e una nostra riflessione sul Documento finale della Peer Review dell'OCSE DAC sulla cooperazione allo sviluppo sostenibile dell'Italia fatta nel 2019.**

**Il Documento completo nella versione in lingua italiana si trova nel seguente sito:** <https://www.aics.gov.it/news/2020/58525/>

**Gli obiettivi della Peer Review del DAC sono il miglioramento della qualità e dell'efficacia delle politiche e dei sistemi di cooperazione allo sviluppo sostenibile,** 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.

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. 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. 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).**

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'attuale ministro ha aspettato mesi per definire le deleghe ai vice ministri e sottosegretari bloccando di fatto l'istruzione e la messa in atto delle riforme organizzative e del funzionamento efficace delle attività di cooperazione internazionale.

**L'ultima relazione sulla cooperazione internazionale presentata al Parlamento è quella che riguarda le attività del 2016 (presentata il 13/02/2018). A che si deve tale ritardo? E nessuno dei parlamentari che si occupano del tema sente l'esigenza di reclamarla?**

Il Documento di programmazione triennale è scaduto nel 2019 e ancora non si è fatto nulla per attualizzarlo, rivedendolo in base alle indicazioni della Peer Review e dei soggetti di cooperazione del sistema Italia.

Il Comitato Congiunto non si riunisce dal 18 dicembre 2019, e l'emergenza Covid-19 che ha colpito il paese ha ulteriormente aggravato la situazione di paralisi e di ritardo del sistema di cooperazione dell'Italia.

L'Italia fa parte del gruppo G7 per l'importante ruolo che ha sempre avuto nell'ambito delle politiche internazionali. Il non considerare la cooperazione internazionale tra le priorità politiche dell'agenda governativa fa correre il rischio al paese di perdere tale protagonismo. E il ritenere tali risorse solo dei costi e non degli importanti investimenti porterà l'Italia a dover pagare maggiormente in termini di nuove emergenze e di obbligatori aiuti umanitari che non riguardano più ogni singolo stato nazionale ma l'intero pianeta.

## 1. Peer review dell'OCSE DAC

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... 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.

# ITALIA



Alcune illustrazioni e icone sono state adattate da/ Noun Project

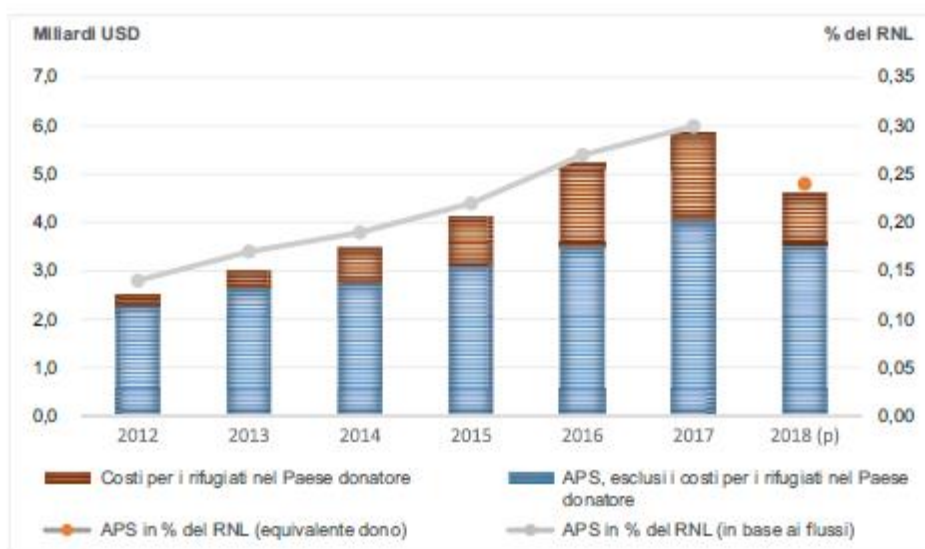
## 2. Sintesi della valutazione dell'OCSE DAC

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).

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)

**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'Agenda 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.



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.

Italia: attuazione delle raccomandazioni della Peer Review 2014

ITALIA

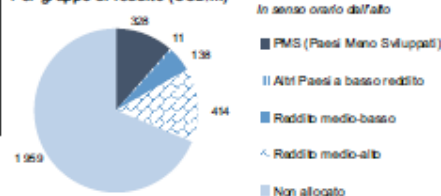
APS netto	2016	2017	2018*	Variazione 2017/18	APS equivalente dono 2018p
Corrente (USD/m)	5 087	5 858	4 900	-16,4%	5 005
Costante (2017 USD/m)	5 219	5 858	4 613	-21,3%	4 712
In euro (milioni)	4 601	5 197	4 152	-20,1%	4 241
APSRNL	0,27%	0,30%			0,24%
Quota bilaterale	48%	51%	39%		

(p) Dati preliminari.

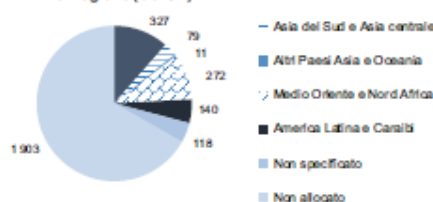
Primi 10 beneficiari dell'APS lordo (USD/m)	
1 Turchia	92
2 Iraq	75
3 Guinea-Bissau	52
4 Cuba	51
5 Argentina	50
6 Niger	40
7 Tunisia	38
8 Afghanistan	37
9 Etiopia	36
10 Libia	33
Promemoria: Quota APS bilaterale lordo	
Primi 5 beneficiari	11%
Primi 10 beneficiari	18%
Primi 20 beneficiari	24%

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

Per gruppo di reddito (USD/m)



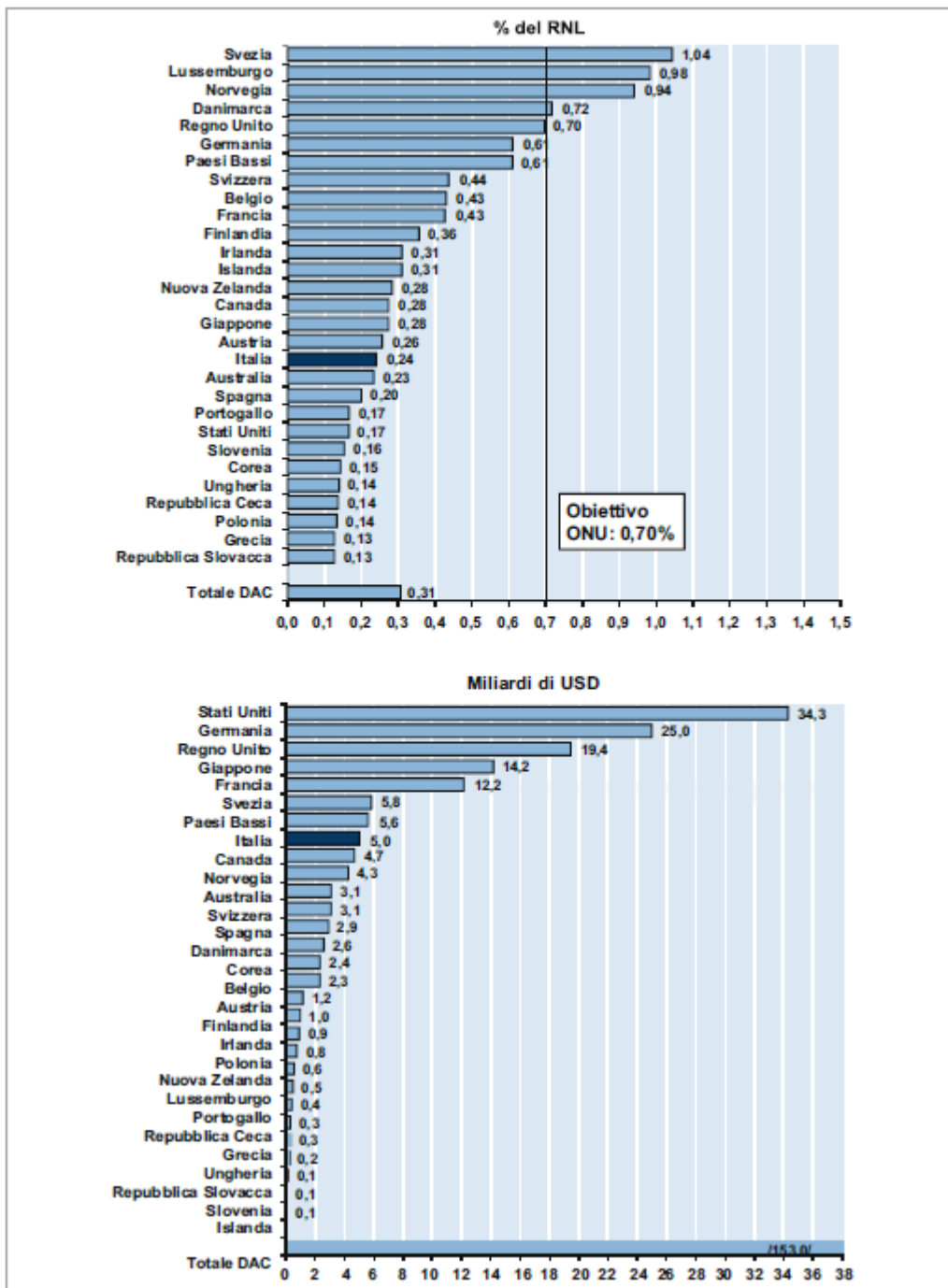
Per regione (USD/m)



Per settore



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



### 3. Sintesi delle raccomandazioni del DAC per l'Italia

1. **L'Italia dovrebbe stanziare le risorse promesse.**
2. Per l'attuazione del piano anti-corrruzione aggiornato e del codice etico, anche accelerando la formazione di tutto il personale e dei partner esecutivi. 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 OSC 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:
  - **Individuare soluzioni per migliorare il valore strategico a medio termine del Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (di seguito «DTPI»).**
  - **Completare il suo indirizzo politico e le linee guida operativo 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.

#### **4. Commenti alle raccomandazioni**

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.

**In relazione alle risorse destinate alla cooperazione internazionale, 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 è protratta anche nel 2019.**

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 dell'Italia per l'educazione alla cittadinanza globale costituisce un'opportunità per accrescere il sostegno dell'opinione pubblica.

A livello organizzativo la legge ha introdotto alcune 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'attuale ministro ha aspettato mesi per definire le deleghe ai sottosegretari, che non sono state ancora date ai due vice ministri, bloccando di fatto l'istruzione e la messa in atto delle riforme organizzative e del funzionamento efficace delle attività di cooperazione internazionale.**

**L'ultima relazione sulla cooperazione internazionale presentata al Parlamento è quella che riguarda le attività del 2016 (presentata il 13/02/2018). A che si deve tale ritardo? E nessuno dei parlamentari che si occupano del tema sente l'esigenza di reclamarla?**

**Il 60 % delle risorse è destinato al sistema multilaterale** (Nazioni Unite e altre entità internazionali). 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. Considerando le indicazioni ricevute nella precedente revisione l'Italia ha parzialmente rivisto le modalità di partecipazione al sistema multilaterale cercando di concentrare in meno entità le sue contribuzioni, per evitare dispersione e insignificanza dei contributi. 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, al 15,6% dell'impiego totale del sistema multilaterale, ma rimane comunque nettamente inferiore alla media del 35,2% dei Paesi DAC nel 2017.

**Andrebbe rafforzato maggiormente il sistema bilaterale per contare di più anche nel multilaterale.**

**Il Documento di programmazione triennale è scaduto nel 2019 e ancora non si è fatto nulla per attualizzarlo, rivedendolo in base alle indicazioni della Peer Review e dei soggetti di cooperazione del sistema Italia.**

**Il Comitato Congiunto non si riunisce dal 18 dicembre 2019, e l'emergenza Covid-19 che ha colpito il paese ha ulteriormente aggravato la situazione di paralisi e di ritardo del sistema di cooperazione dell'Italia.**

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 (ownership) del Paese partner e dovrebbe applicare tale metodologia di lavoro tramite strategie per Paese, attualmente definite solo per 7 dei 22 Paesi partner prioritari.**

Nel triennio 2017-2019 i 22 Paesi prioritari della Cooperazione italiana individuati nel documento di programmazione erano i seguenti:

AFRICA SUB-SAHARIANA (9): Burkina Faso, Senegal, Niger, Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Mozambico;

MEDITERRANEO (2): Egitto, Tunisia;

MEDIORIENTE (3): Libano, Palestina, Giordania;

BALCANI (2): Albania, Bosnia;

AMERICA LATINA E CARAIBI (3): Bolivia, Cuba, El Salvador;

ASIA (3): Afghanistan, Myanmar, Pakistan.

**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. 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'Iraq 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.

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.**

**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.**

**Nel 2019 non è stato fatto il bando generale per le OSC e non si ha previsione certa neanche per il 2020.**

**La legge 125/2014 designa la Cassa Depositi e Prestiti 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. 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.

**Per quanto riguarda il funzionamento dell'Agenzia (AICS), si è 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.**

L'assenza di un sistema globale per il collegamento di programmi e progetti ai risultati strategici auspicati, compresi gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile - 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.