armadilla

Quale orizzonte per la cooperazione internazionale dell'Italia?

Note su consuntivo 2019 e Programmazione 2021 -2023

A cura del Dipartimento Programmi

n. 1 – Gennaio 2022

Introduzione

Armadilla è una cooperativa sociale impegnata, prioritariamente, nell'ambito della cooperazione internazionale. 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. In questo ambito, questi Quaderni vogliono contribuire a divulgare informazione, analisi critiche, possibili risposte ai problemi prioritari che si affrontano. La raccolta di tutti i Quaderni, dal 2015 a oggi, si trova nel sito www.armadilla.coop/quaderni.
In questo quaderno riassumiamo e commentiamo il *Documento triennale di programmazione ed indirizzo della cooperazione italiana* approvato dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo – CICS – il 15 ottobre 2021 facendo riferimento anche alla relazione annuale del 2019, basata su dati consuntivi.
Entrambi i documenti, insieme all'archivio degli anni precedenti, è disponibile nella sezione Documenti e Approfondimenti del sito del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Assumendo il quadro strategico dell'Agenda 2030 e il raggiungimento dei 17 obiettivi per lo sviluppo umano sostenibile, **la cooperazione italiana indica come priorità iniziative mirate a promuovere un'agricoltura ecologicamente sostenibile, migliorare l'accesso all'acqua pulita, dotarsi di sistemi di energia economici e sostenibili, istruzione, servizi di base, lavoro dignitoso, l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne, contrastare ogni forma di violenza** e garantire l'accesso alla salute sessuale e riproduttiva, rafforzare i sistemi sanitari, sostenere la ricerca, la produzione e l'equa distribuzione di farmaci, trattamenti e vaccini, affinché siano accessibili a tutte e a tutti in 20 Paesi prioritari.
Una prima annotazione critica: quando si indicano troppe priorità non se ne valorizza nessuna. Da tempo si propone, con pochi riscontri operativi, di caratterizzare, anche settorialmente, un impegno prioritario della cooperazione italiana in ambiti più definiti valorizzando le peculiarità della nostra esperienza e dei nostri territori. Per fare un esempio, si è più volte proposto di assumere la **sicurezza alimentare** (dato che a Roma hanno sede le tre agenzie ONU dedicate al tema: FAO, IFAD e WFP), il **settore sanitario** e la **cooperazione territoriale** come **caratterizzanti la nostra cooperazione internazionale** e destinare a ciò maggior attenzione e maggiori risorse. Negli ultimi tre decenni è prevalsa una visione che ha premiato il seguire le emergenze, in una logica troppo assistenziale. L'approccio generale, la carenza di risorse e le metodologie inefficaci, non hanno tuttavia permesso di superarle. Gli aiuti umanitari sono spesso un mezzo indispensabile, ma non possono essere un alibi per non assumere obiettivi più pretenziosi: la pace, la cancellazione delle povertà estreme, la prevenzione dei disastri naturali e dei conflitti tra popoli e persone. E, infine, preoccuparsi dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni di cooperazione internazionale.
Sul piano geografico, la priorità della cooperazione italiana è assegnata a 20 Paesi: 11 in Africa, 1 nell'Europa balcanica, 4 nell'area mediorientale, 2 in Asia, 2 in America Latina.

I Paesi prioritari della Cooperazione italiana per il prossimo triennio sono:

AFRICA
Burkina Faso, Senegal, Mali, Niger, Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Mozambico, Tunisia.

MEDIO ORIENTE
Libano, Palestina, Iraq, Giordania.

BALCANI
Albania.

AMERICA LATINA E CARAIBI
Cuba, El Salvador.

ASIA
Myanmar, Pakistan.

Anche nella scelta dei paesi prioritari ha prevalso l'inerzia di una continuità con le esperienze del passato e non un'analisi adeguata che dovrebbe essere svolta in maniera condivisa, prioritariamente, a livello europeo e nell'ambito OCSE e ONU nel definire la ripartizione degli impegni tra i diversi soggetti e le competenze e possibili impegni a livello di stati nazionali.
Nel documento di programmazione si afferma che "l'individuazione delle priorità geografiche ha tenuto in conto dell'esigenza di intervenire in Paesi che – per legami storici, relazioni bilaterali consolidate, scelte di politica estera, ragioni di stabilità e sicurezza internazionale – rivestono particolare importanza per l'Italia. Si è considerato, inoltre, la necessità di rafforzare l'azione nei Paesi meno avanzati (PMA), per tener fede all'impegno internazionale assunto dall'Italia di raggiungere l'obiettivo di un impegno finanziario dell'Italia per la cooperazione pubblica allo sviluppo (CPS) superiore allo 0,20% del reddito nazionale lordo (RNL) entro il 2030.

Come criteri di definizione delle priorità geografiche sono stati evidenziati i seguenti:
- legami storici, relazioni bilaterali, scelte di politica estera;
- stabilità e sicurezza internazionale;
- reddito pro capite;
- indice di sviluppo umano;
- livello di povertà.

Il Rapporto di valutazione dell'OCSE DAC ha raccomandato alla cooperazione italiana una maggiore concentrazione delle attività e delle risorse nei Paesi prioritari al fine di ridurre la frammentazione e una eccessiva dispersione delle risorse in un numero elevato di Paesi. Anche la Commissione parlamentare ha invitato a una revisione delle priorità Paese e a una riorganizzazione della presenza della Cooperazione italiana in talune aree geografiche.
Anche a livello multilaterale si è detto di **concentrare la cooperazione in alcune delle agenzie di riferimento** per evitare di disperdere le risorse e diminuire l'impatto della collaborazione.
La condivisione delle scelte fatte a livello globale degli obiettivi di lotta alla povertà estrema, di costruzione di relazioni pacifiche tra i diversi stati e nazioni, trovano risposte negli investimenti previsti a livello multilaterale (che da anni sono la maggior parte). Le scelte che dovrebbero maggiormente caratterizzare l'identità del sistema Italia nella cooperazione internazionale dovrebbero essere compiute con priorità più definite. La prossimità di vicinato dovrebbe indicare una maggior attenzione ai paesi del Medio Oriente e del Mediterraneo, così come a quei Paesi dell'Africa subsahariana con cui storicamente l'Italia ha debiti dal periodo coloniale e maggiori interessi culturali e di relazioni politiche. In America, invece, privilegiare la presenza storica di comunità italiane immigrate con cui potenziare rapporti di cooperazione.

Per fare ciò occorre aumentare le risorse sul piano bilaterale e costruire un sistema Italia di cooperazione meno frammentato e più efficace.

Infine, il Documento definisce gli obiettivi di azione per dare seguito alle raccomandazioni contenute nel Rapporto della "Peer Review" dell'Italia svoltasi nel 2019: si tratta dell'esame sull'efficacia della cooperazione allo sviluppo dei Paesi membri che il Comitato Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE effettua ogni cinque anni. A sei anni dalla legge 125 che nel 2014 ha riformato il quadro normativo della cooperazione pubblica allo sviluppo italiana, le raccomandazioni inducono a una riflessione sui progressi compiuti nell'attuazione della riforma e sulle aree critiche sulle quali concentrare gli sforzi nei prossimi anni per rendere il sistema della cooperazione italiana allo sviluppo più efficiente e l'azione più efficace.
Gli operatori direttamente coinvolti nelle attività di cooperazione hanno più volte sottolineato i punti critici indicati anche nel documento finale della "Peer Review" dell'OCSE DAC:

- Insufficienti risorse finanziarie destinate al settore (nel 2019 lo 0,22%, molto lontano allo 0,7 % del reddito nazionale lordo – RNL - da decenni indicato come livello indispensabile per essere efficaci nel raggiungimento degli obiettivi assunti). Secondo i dati definitivi trasmessi al Comitato per l'aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel mese di luglio 2020, l'ammontare dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) comunicato dalle Amministrazioni pubbliche italiane per l'anno 2019 è stato pari a 3.906,47 milioni di euro, corrispondente allo 0,22 % del RNL.

- Dispersione e insufficiente coesione tra i diversi soggetti che non hanno finora permesso il rendere pienamente operativi i meccanismi previsti dalla legge 125/2014. Definire e concertare una strategia a medio termine in tema di risorse umane per attrarre personale qualificato e assicurare di tutte le categorie di personale, in Italia e nelle sedi all'estero.
- Insufficiente attenzione e coinvolgimento delle Organizzazioni del Terzo Settore operative sul campo in particolare nei contesti più fragili. Scarso funzionamento degli organi consultivi previsti e confronto politico e metodologico quasi inesistente.

1. Visione strategica

La crisi globale generata dalla pandemia da Covid-19 ha rallentato il cammino verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, in particolare in quelle aree critiche dove, come rileva il Rapporto *The Sustainable Development Goals Report 2020* delle Nazioni Unite, i progressi erano limitati: **povertà, fame, degrado ambientale, disuguaglianze e discriminazioni aumentano in tutto il mondo, in particolare nei Paesi a basso e medio reddito**. Lo scenario post Covid-19 conferma la visione strategica della Cooperazione italiana: favorire lo sviluppo sostenibile creando opportunità e valorizzando l'expertise dell'Italia in settori strategici per i Paesi partner e per il nostro Paese. È una visione di medio e lungo periodo che ha come orizzonte di riferimento l'Agenda 2030 e i suoi pilastri – Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partenariati – con un approccio fondato sul rispetto dei diritti umani e uno sguardo più attento alla dimensione umana, alla tutela delle libertà fondamentali, al rafforzamento dello Stato di diritto, alla giustizia sociale: il diritto alla salute, all'acqua potabile e al cibo, a un ambiente salubre, all'istruzione, al lavoro, l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne, la costruzione di istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli, l'attenzione a "non lasciare indietro nessuno". L'azione della Cooperazione italiana segue un approccio di sistema, multi-attore, multidisciplinare, ispirato ai principi del partenariato e della solidarietà, della responsabilità, della sussidiarietà, della trasparenza, del rispetto e della promozione del Diritto Internazionale Umanitario. Per affrontare sfide di tale portata, e per produrre impatto sulla stabilità e sulla sicurezza globale, un **multilateralismo efficace è fondamentale**. Questo approccio «ha costantemente guidato la nostra diplomazia, esaltando le ragioni del dialogo e della comprensione reciproca, nella certezza che l'approfondimento e l'analisi possano sempre concorrere alla elaborazione di soluzioni eque e di lungo periodo, fondate sul concetto di responsabilità collettiva», ha dichiarato il Presidente Sergio Mattarella.
L'approccio multilaterale alla pandemia Covid-19 e alla crisi che ne è scaturita, un approccio che l'Italia ha attivamente sostenuto, si è delineato a partire dal Vertice straordinario del G20 del marzo 2020 con il lancio dell'alleanza internazionale e dell'Acceleratore "*ACT-Access to Covid-19 Tools*", l'adozione di tre Risoluzioni dell'Assemblea Generale ONU in materia di solidarietà globale e cooperazione internazionale, la "*Coronavirus Global Response Pledging Conference*" promossa dalla Presidente della Commissione Europea di concerto con l'Italia e gli altri membri dell'alleanza internazionale e con il "*Global Vaccine Summit*" nel giugno 2020 per il rifinanziamento dell'Alleanza Globale per i vaccini e l'immunizzazione e il lancio della "*COVAX Facility*". L'azione di cooperazione bilaterale, anche a rafforzamento dei partenariati politici e solidali che vivificano le relazioni internazionali a beneficio reciproco e a sostegno dei processi di pace, rimane indispensabile e si affianca all'iniziativa multilaterale, rendendola più incisiva e partecipata.

Un'azione efficace e sostenibile richiede coerenza, sinergie e complementarietà tra interventi sul canale multilaterale e bilaterale e tra emergenza, aiuto umanitario e sviluppo, e uno sforzo collettivo di tutto il sistema: amministrazioni centrali, regioni, enti locali, università, istituti di ricerca e altri enti pubblici, organizzazioni della società civile ed enti non profit, settore privato.
Siamo tutti chiamati ad applicare i principi dell'efficacia della cooperazione allo sviluppo sostenibile:

i. lavorare con i Paesi partner, partendo dai loro bisogni e delle loro priorità (*ownership*);
ii. orientarsi verso programmi "basati su risultati" definiti con i Paesi partner (focus sui risultati);
iii. promuovere partenariati multi-attori, riconoscendo il valore del patrimonio di esperienza e professionalità e della diversità dei ruoli (partenariati inclusivi);
iv. favorire lo scambio di informazioni e buone pratiche e ad essere più responsabili gli uni verso gli altri nel conseguire risultati condivisi (trasparenza e responsabilità reciproca).

La priorità sarà data a iniziative mirate a promuovere un'agricoltura ecologicamente sostenibile, a migliorare l'accesso all'acqua pulita, a sistemi di energia economici e sostenibili, all'istruzione, ai servizi di base, a promuovere il lavoro dignitoso, l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne, a contrastare ogni forma di violenza e a garantire l'accesso alla salute sessuale e riproduttiva, a rafforzare i sistemi sanitari, a investire nella prevenzione e nella preparazione alle pandemie, assicurando l'equità di accesso agli strumenti curativi, preventivi e diagnostici, a sostenere la ricerca, la produzione e l'equa distribuzione di farmaci, trattamenti e vaccini.
L'impegno dell'Italia sarà rafforzato nelle principali aree di crisi, dall'Europa balcanica al Medio Oriente, all'Africa, all'Asia, all'America Latina. Lo stato profondo di crisi, spesso protratte, in cui versano molti Paesi, impone una strategia di risposta sinergica e coordinata, azioni mirate al miglioramento dei sistemi di governance, al rafforzamento istituzionale e al sostegno dei processi di prevenzione, pacificazione e stabilizzazione post-conflitto, e un impegno lungimirante che non solo assista le popolazioni colpite ma riduca le situazioni di fragilità e rafforzi le capacità locali di gestione e risposta alle crisi.

2. Risorse per la cooperazione internazionale dell'Italia

Secondo i dati definitivi trasmessi al Comitato per l'aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel mese di luglio 2020, l'ammontare dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) comunicato dalle Amministrazioni pubbliche italiane per l'anno 2019 è stato pari a 3.906,47 milioni di euro, corrispondente allo 0,22 % del reddito nazionale lordo (RNL). Limitatamente ai Paesi G7, l'Italia si posiziona sesta, in termini percentuali, dietro al Regno Unito (0,7%), alla Germania (0,61%), alla Francia (0,44%), al Giappone (0,3%) e al Canada (0,27%). Gli Stati Uniti si confermano all'ultimo posto con lo 0,15% del RNL.

Il maggiore erogatore italiano di aiuto pubblico allo sviluppo si conferma anche nel 2019 il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF): con erogazioni pari a 1,9 miliardi di euro, il MEF ha contribuito per il 48,8% all'APS complessivo italiano. In particolare, le erogazioni del MEF includono la quota parte del contributo italiano al bilancio dell'Unione europea destinato a interventi di cooperazione allo sviluppo e i contributi a banche e fondi di sviluppo.
Il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) è il secondo maggior erogatore, destinando alla cooperazione allo sviluppo insieme all'AICS circa 1,3 miliardi di Euro, pari al 34% dell'APS.
Il Ministero dell'interno ha erogato 402,6 milioni di euro (10%).
Il restante quasi 7% dell'APS italiano, equivalente a circa 268,5 milioni di euro, è diviso tra le altre Amministrazioni centrali e locali, nonché tra i soggetti beneficiari di quota parte del gettito fiscale (destinatari dell'8 e 5 per mille) ove lo destinino a interventi di cooperazione allo sviluppo.
Con riferimento ai canali di intervento, il multilaterale rappresenta il 68% dell'APS complessivo. In particolare, i contributi multilaterali sono pari a circa 26 miliardi di Euro, ivi inclusi i contributi al bilancio dell'Unione Europea (la quota notificabile come APS) e al Fondo europeo di sviluppo (FES).
Quanto alla distribuzione geografica dell'aiuto bilaterale, le erogazioni lorde APS pari a circa 694,43 milioni di euro, confermano la priorità che la Cooperazione italiana attribuisce all'Africa, area che assorbe il 55% delle erogazioni bilaterali ripartibili geograficamente, seguita dalla regione dei Balcani e del Medio Oriente (22%), dall'Asia e Oceania (14%) e dalle Americhe (9%). Per il triennio 2021-2023, le risorse di competenza in Legge di Bilancio 2021 ammontano a 1.709,6 milioni di Euro (548,7 milioni per il 2021 – 527,9 milioni per il 2022 – 633 milioni per il 2023), inclusi 1.082 milioni di Euro (343 – 317 – 422) per la partecipazione ai Fondi di Sviluppo, 272,9 milioni di Euro (91,5 – 91,4 – 90) per la sottoscrizione degli aumenti di capitale in corso nelle Banche Multilaterali di Sviluppo, 271,5 milioni di Euro (86,4 – 91,8 – 93,3) per l'Iniziativa Multilaterale per la Cancellazione del Debito (*Multilateral Debt Reduction Initiative*), e 82,5 milioni di Euro (27,5 all'anno) per il finanziamento dei vaccini (*International Finance Facility for Immunisation – IFFIm).*

3. Priorità e obiettivi di azione

Nel triennio ci si prefigge di destinare almeno l'85% delle risorse della cooperazione pubblica allo sviluppo ad attività nei settori prioritari. **A livello Paese gli interventi si concentreranno su un numero limitato di settori (3-4) definiti in Documenti di Strategia Paese allineati ai Piani di sviluppo Nazionali e negoziati con le Autorità dei Paesi partner**.
Tali Documenti definiranno le priorità di azione dell'intero sistema della Cooperazione italiana. Nel triennio 2021-2023 si porterà a completamento l'elaborazione delle Linee guida strategiche sul tema minori, nesso umanitario-sviluppo-pace, migrazione e sviluppo.
Si avvierà l'elaborazione di Linee guida strategiche su agricoltura e sicurezza alimentare, salute, integrazione delle tematiche dell'ambiente e dei cambiamenti climatici nella cooperazione allo sviluppo.

Il Rapporto delle Nazioni Unite su fame e nutrizione 2020 rileva che, nel 2019, 2 miliardi di persone (il 25,9% della popolazione mondiale) hanno sofferto la fame e 690 milioni (8,9%) erano seriamente denutrite. Nei Paesi più poveri la pandemia rischia di generare una "crisi nella crisi", in cui quella sanitaria sarà aggravata da quella economica e da quella alimentare e questo circolo vizioso renderà un numero crescente di persone più vulnerabili al virus e soprattutto moltiplicherà le fragilità aggravando situazioni già difficili anche a causa degli effetti del cambiamento climatico.
In tale scenario, l'Italia, forte di una consolidata leadership nel settore agricolo e della sicurezza alimentare e in vista del Vertice FAO sui Sistemi Alimentari nel 2021, ha concorso alla messa a punto della proposta di una "*Food Coalition*" tra i Paesi membri. L'iniziativa intende creare una rete di solidarietà che punti sia a progetti di cooperazione volti ad attenuare gli effetti della crisi alimentare innescata a causa del Covid-19 in particolare sulle comunità fragili, sia alla messa a disposizione di esperti dei Paesi membri che possano affiancare i tecnici FAO nella individuazione di linee guida a tutti i Governi sulla gestione della complessa fase post Covid-19.

La "*Food Coalition*" mira non soltanto a far fronte all'impatto della pandemia, ma anche a promuovere sistemi di produzione alimentare resilienti e sostenibili, migliorare l'alimentazione e aumentare la produttività agricola e i redditi dei piccoli agricoltori, soprattutto delle aziende agricole gestite da donne e giovani.
L'azione di cooperazione allo sviluppo si focalizzerà in particolare nei Paesi meno avanzati e più vulnerabili, dipendenti da economie prevalentemente agricolo-pastorali e della piccola pesca, gestite a livello familiare e con basso grado di innovazione tecnologica ma darà rilevanza anche allo sviluppo dell'agroalimentare e dell'industria di trasformazione agricola e all'utilizzo di fonti di acqua non convenzionale. Le attività saranno in via prioritaria volte a promuovere una produzione alimentare diversificata ed ecologicamente sostenibile – favorendo il nesso tra nutrizione e salute, con particolare attenzione alle colture con più alto valore nutritivo e/o maggiore resilienza ai cambiamenti climatici – a garantire la continuità delle filiere alimentari, di approvvigionamento e distribuzione e ad assicurare i mezzi di sussistenza ai piccoli agricoltori, allevatori e pescatori: sementi, mangime per il

bestiame, attrezzi, assistenza veterinaria, oltre al rafforzamento dei sistemi di protezione sociale.
Si promuoveranno azioni mirate di contrasto alla discriminazione di cui le produttrici alimentari sono vittime in settori quali l'accesso alla terra, l'informazione, il credito e la tecnologia. Si tratta di azioni che confermano l'approccio di genere che la Cooperazione italiana adotta con programmi specifici e in maniera trasversale (Rif. "Linee guida sull'Uguaglianza di Genere e l'Empowerment di donne, ragazze e bambine 2020 – 2024") …

La tutela della salute, bene pubblico globale, è la massima priorità, con particolare riferimento all'Obiettivo 3.8 dell'Agenda 2030: contribuire alla copertura sanitaria universale, garantendo l'accesso a servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità, a farmaci sicuri, efficaci e a prezzi accessibili e vaccini per tutti. Gli obiettivi di azione nel triennio sono: promuovere sistemi sanitari più strutturati, efficienti e di qualità; sostenere la formazione del personale sanitario nelle strutture comunitarie e di medicina di base, di secondo e terzo livello, e la ricerca operativa; favorire l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria e alla salute sessuale e riproduttiva; combattere le malattie trasmissibili, ampliando la copertura vaccinale, garantendo la disponibilità e l'accesso a trattamenti, cure e vaccini, con particolare riferimento alle donne, disabili, migranti e ai più vulnerabili, senza discriminazioni; investire nella prevenzione e nella preparazione alle pandemie attraverso il rafforzamento delle strutture sanitarie a tutti i livelli e potenziando i servizi di prevenzione, diagnostica e sorveglianza epidemiologica, specie nei contesti fragili; diffondere messaggi di informazione, sensibilizzazione ed educazione all'igiene e alla salute, coinvolgendo le comunità locali.

La Cooperazione italiana sosterrà le azioni delle OSC impegnate nel campo sanitario, nei centri ospedalieri e sul territorio, nella cura e nella prevenzione, e nella formazione del personale medico, infermieristico, tecnici.
Le iniziative saranno volte a garantire l'offerta di servizi educativi inclusivi e di qualità, a tutti i livelli, dalla prima infanzia all'istruzione primaria e secondaria, fino a quella universitaria e postuniversitaria, all'istruzione tecnica e alla formazione professionale. La scuola, oltre a fornire un'istruzione adeguata, è un mezzo per favorire l'inclusione sociale delle fasce maggiormente svantaggiate e assolve un ruolo centrale nei contesti di crisi. Garantire la continuità nell'erogazione dei servizi di istruzione, in particolare nelle situazioni di conflitto, riflette anche l'impegno preso dall'Italia in occasione della 33ma Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (Ginevra, 9-12 dicembre 2019) a favore dei diritti e della sicurezza dei bambini che vivono in teatri di guerra. Nei Paesi più vulnerabili, la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto devastante sull'educazione: nel 2020 Save the Children ha stimato 10 milioni di bambini e bambine a rischio di abbandono scolastico. Attraverso la partecipazione alla "*Global Partnership for Education*" (GPE), anche in vista del rifinanziamento nel 2021, e iniziative sinergiche sul canale bilaterale, l'Italia

promuove l'istruzione di base, dando priorità all'accesso all'istruzione soprattutto delle donne, alla qualità dell'insegnamento e alla formazione degli insegnanti.

Si confermano aree prioritarie di intervento l'istruzione tecnica e la formazione professionale, con l'obiettivo di formare giovani capaci di rispondere alla domanda del mercato del lavoro locale, e l'alta formazione e la cooperazione universitaria, settore nel quale l'Italia vanta un patrimonio di eccellenza e può contare su una fitta rete di relazioni che le Università hanno con analoghe istituzioni nei Paesi partner e con diversi soggetti impegnati nel settore.

Si conferma l'impegno alla realizzazione di iniziative di educazione alla cittadinanza globale con l'obiettivo di educare e sensibilizzare i cittadini sui temi dello sviluppo sostenibile, della solidarietà e della cooperazione internazionale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della dignità di ogni persona, della giustizia sociale: percorsi di apprendimento che coinvolgono le istituzioni, a livello centrale e territoriale, le Organizzazioni della società civile, il mondo della scuola, le università, i luoghi formali e non formali di apprendimento – famiglia, comunità, luoghi di lavoro, mezzi di comunicazione e social media…
La dimensione di genere, trasversalmente presente in tutte le attività di cooperazione allo sviluppo, sarà ulteriormente rafforzata attraverso programmi volti a favorire l'accesso delle donne alle professioni e nei luoghi decisionali, all'istruzione, ai percorsi di alta formazione, ai servizi sanitari, in particolare ai servizi di assistenza alla salute sessuale e riproduttiva, all'occupazione, alla giustizia e, in situazioni di emergenza, conflitti e crisi umanitarie, attraverso misure di sostegno al reddito e di protezione delle donne esposte a forme di discriminazione, abuso, al rischio di violenza, anche domestica, e sfruttamento, seguendo l'approccio strategico definito nelle citate "Linee guida sull'Uguaglianza di Genere e l'Empowerment di donne, ragazze e bambine".
Nei Paesi in via di sviluppo la carenza di acqua pulita e le difficoltà di accesso ai servizi igienico-sanitari rappresentano una delle principali sfide da affrontare per la salvaguardia della salute. Nel triennio gli sforzi in questo settore andranno moltiplicati, nelle aree urbane, in particolare nelle periferie più degradate, e nelle aree rurali e più remote, con particolare attenzione alle esigenze di donne e ragazze e di persone con disabilità.
Si interverrà con azioni volte al miglioramento dell'accesso all'acqua potabile, all'efficienza nell'uso dell'acqua, alle infrastrutture igienico-sanitarie, investendo nella prevenzione e nell'educazione all'igiene e all'alimentazione, nell'informazione per stimolare cambiamenti nei comportamenti individuali, nella ricerca operativa e nella formazione, coinvolgendo il settore pubblico, il settore privato, le Organizzazioni della società civile e tutti gli attori del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo…

Facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone. La questione migratoria rimane al centro dell'azione di cooperazione allo sviluppo e abbraccia diverse tematiche: la salute, l'istruzione, la formazione professionale, il lavoro, la tutela dei diritti umani, la sicurezza. La Cooperazione italiana adotta un approccio integrato, multilivello e multi-attori mirato ad affrontare le cause strutturali della migrazione forzata, attraverso interventi di sviluppo sociale ed economico e creazione di lavoro nei Paesi partner; a rafforzare il ruolo delle associazioni della diaspora, attraverso la mobilità professionale e lavorativa e la formazione finalizzata alla valorizzazione e al rafforzamento delle competenze;
a sostenere campagne di informazione sui rischi connessi alle migrazioni irregolari; ad assicurare programmi di assistenza ai più vulnerabili, donne, minori, persone con disabilità, spesso vittime di violenza e soprusi; a favorire processi di migrazione di ritorno, anche attraverso iniziative di istruzione e formazione professionale, per l'acquisizione di competenze calibrate sulle opportunità lavorative e sulle prospettive di crescita delle economie locali; a sostenere il reinserimento sociale ed economico di coloro che sono tornati nel Paese di origine e forme di sostegno alle comunità ospitanti; a contribuire al rafforzamento delle capacità dei Paesi partner nella gestione dei flussi migratori e nella lotta alla tratta e al traffico di esseri umani, nel rispetto dei diritti umani e delle norme europee ed internazionali. Le associazioni della diaspora svolgono un ruolo chiave non solo nel favorire i percorsi di integrazione nella società ospitante, ma anche nel promuovere lo sviluppo socioeconomico nei Paesi di origine, contribuendo al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Il trans-nazionalismo culturale, sociale, economico, andrà valorizzato e rafforzato nella capacità di costruire relazioni di partenariato in ambiti di reciproco interesse…

La Cooperazione Italiana persegue il benessere del pianeta nell'arco delle proprie azioni assicurandosi che nessuna iniziativa comporti il degrado dell'ecosistema ("*compliance*") e adoperandosi affinché un numero sempre maggiore di iniziative includa obiettivi di tutela dell'ambiente, lotta al cambiamento climatico, conservazione della biodiversità, contrasto della desertificazione e riduzione del rischio di disastri ("*integration" e "mainstreaming*")…
L'azione della Cooperazione italiana sarà innanzitutto volta a sostenere i Paesi partner, in particolare i più bisognosi, nella formulazione e attuazione dei Contributi Nazionali Determinati e dei Piani Nazionali di Adattamento, al fine di ridurre la vulnerabilità dei locali sistemi umani o naturali agli impatti del cambiamento climatico, aumentando la capacità di adattarsi a o assorbire stress, shock e variabilità climatici, o diminuendo l'esposizione a questi ultimi e al rischio di disastri naturali.
Riguardo la mitigazione, gli interventi saranno mirati a promuovere gli sforzi di limitazione o riduzione delle emissioni di gas climalteranti, soprattutto nel settore energetico, o di rafforzamento della capacità di cattura e sequestro delle emissioni stesse…
Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Aderendo alla “Addis Tax Initiative” (ATI), in occasione della Conferenza sul finanziamento dello sviluppo di Addis Abeba nel luglio 2015, l’Italia insieme ad altri Paesi ha sottoscritto l'impegno a incrementare le risorse destinate all'assistenza tecnica per il rafforzamento dei sistemi fiscali e di tassazione. I Paesi partner che hanno aderito all’iniziativa hanno assunto l'impegno a promuovere un uso più efficace delle risorse domestiche e regimi di tassazione più efficienti e più equi per migliorare i servizi ai cittadini e fungere da meccanismo di redistribuzione interna della ricchezza per un maggiore equilibrio sociale.

4. Valutazioni e prospettive future del sistema Italia nella cooperazione internazionale

La Peer Review condotta dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE (OCSE-DAC) nel 2019 ha consentito di svolgere una analisi approfondita dell'efficacia degli strumenti normativi introdotti dalla legge 125/2014 e di valutare, a cinque anni dalla riforma, la funzionalità del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo.

Tra i punti di forza, l'impegno dell'Italia a livello internazionale e il ruolo di leader nei processi globali, in particolare sui temi dove ha competenza e valore aggiunto da offrire, ad esempio nel campo della salvaguardia del patrimonio culturale e dell'agroindustria.

Altro punto di forza è l'approccio multiattori ("*multi-stakeholder approach*"), considerato un elemento centrale e caratteristico del sistema della Cooperazione italiana e un modello che altri partner potranno seguire. Molto apprezzate dal DAC e dai rappresentanti dei Paesi membri intervenuti alla riunione di presentazione degli esiti della Peer Review, è la rafforzata collaborazione tra istituzioni e attori, la partecipazione dei membri del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) alla definizione delle linee di indirizzo e di programmazione e le iniziative promosse a partire dall'entrata in vigore della legge 125/2014, in particolare la creazione di una Piattaforma multi-attori per l'energia e lo sviluppo e l'istituzione del Summit Nazionale delle Diaspore, che riconoscono il ruolo nella cooperazione allo sviluppo di nuovi attori quali i soggetti privati con finalità di lucro e le associazioni della diaspora. Il Rapporto individua le aree critiche sulle quali concentrare gli sforzi nei prossimi anni e fornisce raccomandazioni utili per rendere più efficiente il sistema e più efficace l'azione di cooperazione allo sviluppo. Il "Piano Italia per l'efficacia della cooperazione allo sviluppo", contribuirà a dare seguito alle raccomandazioni. Esso mira ad allineare l'azione di tutti i soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo ai princìpi e agli impegni sull'efficacia assunti dall'Italia a livello internazionale (ownership; gestione basata sui risultati; partenariati inclusivi; trasparenza e *mutual accountability*) sanciti nella Dichiarazione di Nairobi del Partenariato Globale per l'Efficacia della Cooperazione allo Sviluppo, conformemente a quanto disposto dall'art. 2 comma 3, lettera a) della legge 125/2014. Il Piano individua un primo set di indicatori riferiti ai quattro princìpi sopra indicati, cui si è aggiunto un focus legato all'aiuto umanitario e all'impegno a "non lasciare indietro nessuno".

Inoltre, definisce e sistematizza le informazioni che le amministrazioni e gli enti pubblici sono chiamati a fornire ai fini della Relazione annuale e individua un set di indicatori per verificare la rispondenza delle attività realizzate rispetto alle priorità e agli obiettivi di azione indicati nel Documento triennale, secondo quanto disposto all'art. 12, comma 4 della legge 125/2014.

Nell'ultimo capitolo del documento di programmazione sono definiti gli obiettivi di azione nel triennio riferiti a ciascuna raccomandazione in vista della verifica di metà percorso ("*Mid-term Review*") che il DAC effettuerà a distanza di due o tre anni dalla Peer Review per monitorare i seguiti dati alle raccomandazioni.

Con riferimento alla Raccomandazione OCSE sul tema dell'anticorruzione nella cooperazione allo sviluppo ("*Recommendation for Development Cooperation Actors on Managing the Risk of Corruption*", adottata dal Consiglio dell'OCSE il 16 novembre 2016), **l'Agenzia si è dotata di un Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza per il triennio 2020-2022. Il Piano definisce gli interventi di carattere generale relativi all'organizzazione nel suo complesso e le caratteristiche del contesto organizzativo in cui operano le misure di controllo specifiche che riguardano i singoli processi/attività a rischio.** Gli interventi di carattere generale si riferiscono a: gestione del rischio; trasparenza; incompatibilità e inconferibilità; Codice etico e di comportamento; formazione del personale in materia di anticorruzione; *whistleblowing* e tutela del dipendente che segnala gli illeciti; rotazione del personale e contrattualistica del personale all'estero; obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi; monitoraggio. L'Agenzia ha aggiornato il Codice etico e di comportamento per una maggiore coerenza con i recenti pronunciamenti internazionali sul tema del contrasto a molestie, abusi e sfruttamento sessuali a cui l'Italia ha aderito, in particolare la Raccomandazione del DAC *"Ending Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment in Development Cooperation and Humanitarian Assistance: Key Pillars of Prevention and Response*" adottata il 12 luglio 2019, la cui attuazione sarà monitorata anche attraverso il meccanismo della Peer Review del DAC (cfr. pagg. 4 e 13 della raccomandazione stessa).

Parte integrante del nuovo Codice etico e di comportamento dell'AICS è infatti il Codice di condotta per la prevenzione e il contrasto di molestie, abusi e sfruttamento sessuali, per la tutela della dignità dei beneficiari degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di quanti lavorano e operano nelle strutture dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e con l'Agenzia stessa (Codice PSEAH - *Protection from Sexual Exploitation, Abuse and Harassment).*

Il Piano AICS-DGCS per l'efficacia degli interventi 2020-2022 prevede attività di diffusione e informazione sulla normativa anticorruzione e la formazione di tutto il personale. La formazione sarà erogata attraverso corsi generali per tutto il personale dell'Agenzia, grazie anche all'ausilio di esperti esterni e/o l'utilizzo di risorse informatiche, e corsi specifici per i Responsabili e i collaboratori degli Uffici rientranti nelle aree a maggior rischio corruzione.

L'Agenzia promuoverà seminari di aggiornamento per il personale sui temi dell'etica e dell'integrità e corsi di approfondimento, anche in modalità e-learning, su procedure complesse in cui si annida il rischio di cattiva amministrazione o di scarsa trasparenza.

L'attuazione del suddetto Codice PSEAH e il recepimento della Raccomandazione DAC del 12 luglio 2019 richiederanno il rafforzamento della capacità dell'AICS per la formazione del proprio personale, nonché il sostenimento di eventuali costi di adeguamento agli standard richiesti da IASC/CHS o per l'attuazione degli altri impegni previsti dalla suddetta raccomandazione. La legge 125/2014 ha introdotto meccanismi di coordinamento per garantire che le politiche siano coerenti con le finalità della cooperazione allo sviluppo – in particolare il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) e il

Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS) – la cui operatività dovrà essere rafforzata.
Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS). Il MAECI si adopererà per favorire con cadenza periodica e regolare la convocazione di riunioni "preparatorie" del CICS presiedute dal Vice Ministro per la cooperazione internazionale, alle quali parteciperanno i rappresentanti dei Ministeri. Tali riunioni saranno l'occasione per discutere di strategie, priorità, programmazione, con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento inter-istituzionale e assicurare la coerenza e l'unitarietà dell'azione di cooperazione allo sviluppo.
Il coordinamento inter-istituzionale in un'ottica di maggiore coerenza delle politiche sarà rafforzato anche attraverso forme di consultazione su argomenti specifici e documenti strategici, ad esempio sul tema migrazione e sviluppo in vista della elaborazione delle Linee guida. Il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS). Il MAECI si adopererà, fornendo supporto tecnico e logistico, per assicurare con cadenza periodica (almeno una volta l'anno) la convocazione del CNCS in sessione plenaria. Il CNCS potrà esaminare ed esprimersi in merito alle proposte che provengono dai Gruppi di Lavoro, alle linee guida di indirizzo strategico settoriali e tematiche e ad altre questioni attinenti la cooperazione allo sviluppo: coerenza delle politiche, R2. Assicurare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile dei Paesi partner; rendere pienamente operativi i meccanismi previsti dalla legge 125/2014.
Si procederà alla elaborazione e negoziazione di Documenti di strategia Paese per i Paesi prioritari, coerenti e coordinati con gli esercizi di analisi e programmazione congiunta europea, laddove presenti, e allineati ai Piani nazionali di sviluppo dei Paesi partner.
I Documenti di strategia Paese, di durata coerente con il ciclo della Strategia congiunta europea e del Paese, dovranno indicare la risposta strategica di medio termine dell'intero sistema italiano di cooperazione alle priorità di sviluppo dei Paesi partner, partendo dall'analisi diagnostica e dalla ricognizione il più possibile completa sul complesso delle attività italiane in loco.
L'approccio metodologico prevede un coordinamento a livello centrale (MAECI-DGCS, AICS) e consultazioni a livello centrale e locale coinvolgendo tutti i soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo.
Tali Documenti costituiranno la base per definire Programmi Indicativi Pluriennali, documenti di programmazione a medio termine, raccordata alla programmazione del Paese partner e con esso concordata, che indicheranno SDG e Target ai quali ci si prefigge di contribuire, i canali di finanziamento, gli strumenti, gli attori coinvolti, i meccanismi di governance, monitoraggio e valutazione.
Il Piano AICS-DGCS per l'efficacia degli interventi prevede i seguenti obiettivi di azione nel triennio:

- l'incremento della partecipazione dell'Italia all'esercizio della programmazione congiunta UE;
- l'elaborazione di Programmi Indicativi Pluriennali che adottano un approccio RBM (gestione orientata ai risultati);

- programma ("*programme based approach*") in linea con le priorità indicate nei piani nazionali di sviluppo dei Paesi partner;
- l'aumento di programmi di ampio spettro e multi settore, a livello Paese e regionale, che sostituiscano una moltitudine di progetti di piccole dimensioni;
- la finalizzazione delle Linee guida sul nesso umanitario-sviluppo-pace e l'adozione di un approccio volto a superare la distinzione tra umanitario e sviluppo, che favorisca una programmazione sinergica e coerente e introduca flessibilità tra i diversi strumenti finanziari (bilaterale, multilaterale, aiuto umanitario);
- l'aggiornamento delle "Linee guida per le iniziative bilaterali di aiuto umanitario" (ex delibera del Comitato congiunto n. 102/2016) e delle procedure "Condizioni e modalità per l'affidamento di progetti di aiuto umanitario sul canale bilaterale a soggetti non profit" (ex delibera del Comitato congiunto n. 49/2018) ai fini di una maggiore semplificazione delle procedure ed armonizzazione con le nuove Procedure Generali per la progettazione, selezione e gestione di iniziative promosse dai Soggetti di cooperazione - approvate dal Comitato Congiunto con delibera n. 71/2020 - oltre che per ottimizzare i tempi di attuazione delle iniziative di aiuto umanitario;
- la traduzione dei bandi per l'affidamento di progetti di aiuto umanitario ai soggetti non profit e della relativa documentazione allegata in inglese, francese ed eventuali altre lingue veicolari, per favorire un più ampio coinvolgimento delle OSC locali quali partner esecutivi.