



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

DOTTORATO DI RICERCA IN STUDI POLITICI XXIX CICLO

CURRICULUM COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

**L'EFFICACIA DEGLI INTERVENTI DI SVILUPPO:
LA SFIDA DELLA QUALITÀ PER
LA COOPERAZIONE ITALIANA**

Relatore:

Prof. Roberto Pasca di Magliano

Candidata:

Dott.ssa Annarosa Mezzasalma

AA 2016-2017

Ringraziamenti

Ringrazio tutti i funzionari del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo per la preziosa collaborazione dimostrata nel corso delle interviste realizzate per la raccolta di informazioni utili alla presente ricerca. Si ringraziano altresì i rappresentanti del mondo delle organizzazioni non governative per la cortese disponibilità a confrontarsi sulle nuove sfide della Cooperazione Italiana.

Un ringraziamento particolare va alla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo-Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza e all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo - Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili per aver condiviso dati e considerazioni essenziali alla stesura del caso studio sull'aiuto umanitario della Cooperazione Italiana.

L'opportunità di redigere il caso studio sull'assistenza umanitaria nasce dalla collaborazione biennale con l'Agenzia Italiana Risposta alle Emergenze (AGIRE) e pluriennale con l'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna. Ringrazio pertanto AGIRE per avermi dato l'opportunità di collaborare alle edizioni 2015 e 2016 del Rapporto "Il Valore dell'Aiuto". Ringrazio la Scuola Superiore Sant'Anna, dove ho potuto approfondire per circa otto anni le tematiche della valutazione e della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Un ringraziamento sincero al Professor Roberto Pasca di Magliano dell'Università Roma Sapienza per la fiducia e la stima dimostratami in questi anni di dottorato.

Un ringraziamento a Concetta e Francesco che si sono resi disponibili alla correzione delle bozze della ricerca.

Ringrazio i miei genitori per il loro affetto ed il loro sostegno.

INDICE

SOMMARIO ESECUTIVO	9
INTRODUZIONE	23
CAPITOLO 1	27
L'AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE L'EFFICACIA DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO.....	27
1.1 LA NUOVA AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE.....	27
1.1.1 PREMESSA	27
1.1.2 I RISULTATI DEI MDGs IN CIFRE	28
1.1.3 I SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGs).....	35
1.2 QUALE SVILUPPO ?.....	40
1.2.1 IL CAMMINO VERSO IL CONCETTO DI SVILUPPO UMANO	40
1.2.2 LOTTA ALLA POVERTÀ E HUMAN WELLBEING OBIETTIVI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: I MDGs	42
1.2.3 LE CRITICITÀ CORRELATE AI MDGs	46
1.2.4 IL PARTENARIATO GLOBALE PER LO SVILUPPO.....	48
1.2.5 LA NUOVA FRONTIERA: I SDGs	54
1.3 L'EFFICACIA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	61
1.3.1 LA STRATEGIA INTERNAZIONALE.....	61
1.3.2 SVILUPPO – EFFICACIA - VALUTAZIONE.....	67
BIBLIOGRAFIA	73
SITOGRAFIA	80
CAPITOLO 2	81
LA NUOVA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA TRA EFFICACIA E VALUTAZIONE..	81
2.1 I NUOVI PILASTRI DELLA RIFORMA OPERATA DALLA L. 125/2014.....	81
2.1.1 TRA PASSATO E FUTURO	81
2.1.2 LA DISCIPLINA GENERALE SULLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO: LA L. 125/2014	86
2.2 EFFICACIA E VALUTAZIONE: QUALE È STATA LA STRATEGIA ITALIANA?.....	92
2.2.1 LA STRATEGIA DI EFFICACIA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA	92
2.2.2 L'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE	96
BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME.....	105
SITOGRAFIA	110
CAPITOLO 3	111
LA COOPERAZIONE ITALIANA SI VALUTA: PUNTI DI FORZA E PUNTI DI DEBOLEZZA	111
3.1 LE VALUTAZIONI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA NEL PERIODO 2009-2016.....	111

3.1.1	PREMESSA METODOLOGICA	111
3.1.2	ANAGRAFICA DELLE VALUTAZIONI.....	114
3.1.3	UTILITÀ, SCOPO, OBIETTIVI, CRITERI, METODOLOGIA, PRODOTTI E TEAM DELLE VALUTAZIONI.....	118
3.1.4	UN BILANCIO TECNICO-QUALITATIVO DELLE VALUTAZIONI COMMISSIONATE DALLA COOPERAZIONE ITALIANA	127
3.2	PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DALLA COOPERAZIONE ITALIANA	133
3.2.1	UN'ANALISI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO.....	133
3.2.2	UN'ISTANTANEA DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA	159
3.3	QUALI SFIDE PER LA COOPERAZIONE ITALIANA?.....	163
3.3.1	RISULTATI EMERSI DALLE VALUTAZIONI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA E ANALISI DELL'OECD-DAC A CONFRONTO.....	163
3.3.2	LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA L. 125/2014	167
	CONCLUSIONI: EFFICACIA, VALUTAZIONE, RETROAZIONE, ALCUNE RACCOMANDAZIONI SULLA DIFFUSIONE DEI RISULTATI DELLE VALUTAZIONI.....	180
	BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME.....	186
	SITOGRAFIA	192
	CAPITOLO 4	193
	L'ASSISTENZA UMANITARIA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA: UN'ANALISI DI SISTEMA	193
4.1	IL CONFRONTO CON I DATI GLOBALI	193
4.1.1	L'ASSISTENZA UMANITARIA DELL'ITALIA NEL PERIODO 2000-2014.....	193
4.1.2	L' IMPEGNO UMANITARIO ITALIANO NEL 2015.....	195
4.2	IL SISTEMA ISTITUZIONALE DI RISPOSTA ALLE EMERGENZE UMANITARIE DELLA COOPERAZIONE ITALIANA	196
4.2.1	IL PROFILO NORMATIVO	196
4.2.2	RELIEF, RECOVERY E REHABILITATION	199
4.2.3	I CANALI DI FINANZIAMENTO.....	201
4.3	LA RISPOSTA ITALIANA ALLE EMERGENZE UMANITARIE	202
4.3.1	PREMESSA METODOLOGICA	202
4.3.2	LE RISORSE DELLA COOPERAZIONE ITALIANA IN FAVORE DELL'AZIONE UMANITARIA NEL PERIODO 2009-2015	204
4.3.3	IN QUALI AREE GEOGRAFICHE SI È CONCENTRATA L'ASSISTENZA UMANITARIA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA NEGLI ANNI 2009-2015?	207
4.3.4	ATTRAVERSO QUALI ATTORI È STATO VEICOLATO L'AIUTO UMANITARIO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA NEL PERIODO 2009-2015?	211
4.4	STRATEGIE E PROCEDURE DI AZIONE DELL'AIUTO UMANITARIO.....	218
4.4.1	I DOCUMENTI PROGRAMMATICI.....	218

4.4.2 LE PRIORITÀ GEOGRAFICHE E TEMATICHE	219
4.4.3 LE LINEE GUIDA PER L'AIUTO UMANITARIO 2012-2015	220
4.4.4 I NUOVI IMPEGNI INTERNAZIONALI PRESI DALLA COOPERAZIONE ITALIANA NEL SETTORE UMANITARIO NEL 2015 E NEL 2016	222
4.4.5 LE PROCEDURE DI FINANZIAMENTO	227
4.5 PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA DELLA RISPOSTA ITALIANA ALLE EMERGENZE	232
4.5.1 L'ASSISTENZA UMANITARIA ITALIANA SI VALUTA	232
4.5.2 L'ANALISI DELL'OECD-DAC	238
CONCLUSIONI: COME LA COOPERAZIONE ITALIANA HA ELABORATO LE LEZIONI APPRESE DALLA VALUTAZIONE DEL SETTORE UMANITARIO ED ALCUNE RACCOMANDAZIONI OPERATIVE PER IL FUTURO	242
BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME.....	247
SITOGRAFIA	251
CAPITOLO 5	253
ACCOUNTABILITY, POLICY MAKING E VALUTAZIONE	253
5.1 LA VALUTAZIONE DEL PROGETTO IDROELETTRICO GILGEL GIBE II - UN CREDITO D'AIUTO DA 220 MILIONI EURO	253
5.1.1 PREMessa METODOLOGICA	253
5.1.2 LA COOPERAZIONE FUTURA CON L'ETIOPIA: LE INDICAZIONI DELLA RISOLUZIONE 8-00187 DEL 29 GIUGNO 2016 DELLE COMMISSIONI III E VIII DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.....	254
5.1.3 LA SITUAZIONE DELLA BASSA VALLE DELL'OMO-ETIOPIA.....	255
5.1.4 IL PROGETTO GILGEL GIBE II	257
5.1.5 LA VALUTAZIONE DEL PROGETTO GILGEL GIBE II (2012).....	258
5.1.6 VALUTAZIONE E POLITICA: QUALI INTERCONNESSIONI SUL PROGETTO GILGEL GIBE II?	260
5.2 COOPERAZIONE ITALIANA, PARLAMENTO E ACCOUNTABILITY.....	265
5.2.1 PROGRAMMAZIONE E RENDICONTAZIONE AL PARLAMENTO: GLI STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA DAL 1987 AL 2014.....	265
5.2.2 LE RACCOMANDAZIONI OECD-DAC	269
5.2.3 PROGRAMMAZIONE, INDIRIZZO, CONTROLLO E RENDICONTAZIONE AL PARLAMENTO: GLI STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA PREVISTI DALLA L. 125/2014.....	272
5.3 POLITICA E VALUTAZIONE: UNA SGUARDO INTERNAZIONALE	281
5.3.1 PERCHÉ LA VALUTAZIONE È UTILE AI DECISORI POLITICI.....	281
5.3.2 LE MIGLIORI PRATICHE INTERNAZIONALI.....	282
CONCLUSIONI: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEL SISTEMA DI ACCOUNTABILITY POLITICO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA E RACCOMANDAZIONI PER IL FUTURO	286
BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME.....	290

SITOGRAFIA	296
CONCLUSIONI.....	297
ALLEGATO INTERVISTE REALIZZATE CON SOGGETTI PRIVILEGIATI	301

INDICE DEI GRAFICI E DELLE TABELLE

Grafico 1.1 – APS netto e sue componenti dei donatori OECD-DAC nel periodo 2000-2016.....	49
Grafico 1.2 - Componenti principali delle risorse dei paesi donatori OECD-DAC ricevute dai paesi in via di sviluppo nel periodo 2000-2014	53
Tabella 3.1 - Lista delle valutazioni oggetto della ricerca.....	112
Tabella 3.2 - Anagrafica delle valutazioni.....	116
Tabella 3.3 - Top ten recipients APS bilaterale lordo Italia 2001-2014.....	117
Grafico 4.1 - Confronto tra assistenza umanitaria italiana e media paesi DAC nel periodo 2000-2014.....	194
Grafico 4.2 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Ammontare annuo delle risorse deliberate	204
Grafico 4.3 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Media ripartizione fondi per capitoli di bilancio	205
Grafico 4.4 - Aiuto Umanitario Italia Cooperazione Italiana 2009-2015 / Risorse annue deliberate per canali di intervento.....	206
Grafico 4.5 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuali annue risorse deliberate per capitoli di bilancio	207
Grafico 4.6 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuale risorse per area geografica	208
Grafico 4.7 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuale risorse per area geografica per anno	208
Grafico 4.8 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Risorse veicolate annualmente tramite organizzazioni internazionali.....	212
Grafico 4.9 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuale risorse veicolate per organizzazione internazionale	213
Grafico 4.10 - Aiuto Umanitario Italia 2009-2015 / Fondi deliberati annualmente progetti ONG	215
Grafico 4.11 - Aiuto Umanitario Italia 2010-2015 / Percentuale stanziamenti annui organizzazioni internazionali e ONG.....	216
Grafico 4.12 - Aiuto Umanitario 2009-2015 / Spesa ONG da donazioni private e spesa MAECI	217

LISTA DEGLI ACRONIMI

AGEA	Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
AGIRE	Agenzia Italiana Risposta alle Emergenze
AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CERF	Central Emergency Response Fund
CICS	Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CNCS	Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo
DGCS	Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo
DPC	Dipartimento della Protezione Civile
DRR	Disaster Risk Reduction
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department
EAU	Emirati Arabi Uniti
EU	European Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FBE	Fondi Bilaterali di Emergenza
GBS	General Budget Support
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GHA	Global Humanitarian Assistance
GHD	Global Humanitarian Donorship
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICTs	Information and Communication Technologies
IDGs	International Development Goals
IEG	Independent Evaluation Group
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IOB	Operations Evaluation Department
IOM	International Organisation for Migration
LDCs	Least Developed Countries
LRRD	Linking Relief to Rehabilitation and Development
MAE	Ministro degli Affari Esteri
MAECI	Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MDGs	Millennium Development Goals
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
NVT	Nucleo di Valutazione Tecnica
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ODA	Official Development Assistance

OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee
ONG	Organizzazione/i non governativa/e
OSA	Organizzazione degli Stati Americani
PDC	Policy Coherence for Development
PMI	Piccole e Medie Imprese
POG	Piano Operativo Generale
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
RNL	Reddito Nazionale Lordo
SDGs	Sustainable Development Goals
SEO	Special Evaluation Office
SIM	Società Italiana di Monitoraggio
SMART	Specific, Measurable , Achievable Relevant, Time-bound
STREAM	Synthetic Transparent Realistic Exhaustive Agreed Measurable
TdR	Termini di Riferimento
ToR	Terms of Reference
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
UE	Unione Europea
UN	United Nations
UNAIDS	United Nations Programme on HIV/AIDS
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNDP	United Nations Development Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHRD	United Nations Humanitarian Response Depot
UNICEF	United Nations Children’s Fund
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees
UNWOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
UTC	Unità Tecnica Centrale
UTL	Unità Tecnica Locale
WB	World Bank
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation
WTO	World Trade Organisation

SOMMARIO ESECUTIVO

La ricerca ha analizzato in maniera critica le valutazioni indipendenti commissionate dall'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) nel periodo 2009-2016, al fine di ricostruire i punti di forza e di debolezza della Cooperazione Italiana, partendo da risultati, criticità, buone pratiche e lezioni apprese registrate sul campo dalle iniziative da essa finanziate.

Obiettivo della ricerca è fornire elementi interpretativi circa il grado di efficacia delle iniziative di sviluppo della Cooperazione Italiana. Alla luce dei risultati emersi, lo studio propone una riflessione, volta a contribuire al dibattito sul miglioramento del sistema italiano di cooperazione, che considera: i) gli obiettivi stabiliti a livello internazionale dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile; ii) gli impegni a garanzia della qualità della cooperazione promossi dalla *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPED) cui l'Italia partecipa; iii) le opportunità di miglioramento offerte dalla Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, che ha novellato la previgente normativa che per 27 anni ha regolato il settore della cooperazione allo sviluppo; iv) le raccomandazioni espresse negli anni dall'OECD-DAC per mezzo delle sue *peer review*.

La ricerca si articola in 5 Capitoli. Il primo Capitolo contestualizza le nuove sfide per uno sviluppo sostenibile efficace lanciate dall'Agenda 2030, dai suoi *Sustainable Development Goals* (SDGs) e dalla GPED, alla luce di una rilettura del percorso che ha condotto alla loro adozione e che ragiona sul concetto di sviluppo in chiave storica. Il secondo Capitolo descrive sinteticamente le novità con le quali la Cooperazione Italiana dovrà confrontarsi a seguito della riforma operata dalla L. 125/2014 e propone un breve *excursus* sulle politiche di efficacia e valutazione attuate dal sistema, al fine di introdurre le riflessioni sviluppate nel proseguo dello studio. Il terzo Capitolo, dopo una presentazione tecnica delle 26 valutazioni commissionate dall'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della DGCS nel periodo 2009-2016, si focalizza sull'analisi delle 23 valutazioni indipendenti in ambito di cooperazione e ricostruisce i punti di forza e di debolezza della Cooperazione Italiana. La riflessione prosegue esaminando quali sono le opportunità di miglioramento dell'efficacia del sistema grazie alle novità introdotte dalla riforma della

cooperazione allo sviluppo del 2014. Il quarto Capitolo si concentra sull'assistenza umanitaria, un importante settore d'azione della Cooperazione Italiana, per il quale sono state effettuate 3 valutazioni specifiche nel periodo 2009-2016. L'assistenza umanitaria italiana rappresenta un caso di buona pratica nella retroazione delle raccomandazioni ricevute in sede di valutazione, pertanto si è scelto di illustrare in dettaglio questo settore e le novità che l'adozione della L. 125/2014 ha apportato, individuando le sfide che la risposta umanitaria italiana dovrà affrontare nel breve futuro. Infine, il quinto Capitolo trae spunto dalla valutazione del più consistente credito di aiuto mai erogato dalla Cooperazione Italiana (Gilgel Gibe II) per approfondire una questione di assoluto rilievo atta a garantire una maggiore qualità dell'azione di cooperazione internazionale dell'Italia, ossia il legame tra *accountability*, *policy making* e valutazione.

Negli anni Duemila, l'adozione dei MDGs ha rappresentato un punto di non ritorno nella lotta alla povertà perché questi obiettivi hanno riconosciuto e promosso concretamente la multidimensionalità dello sviluppo umano, non più legato solo alle dinamiche della crescita economica, sottolineando quanto riduzione della povertà e benessere fossero all'inizio del nuovo Millennio priorità globali urgenti. Per oltre un decennio sono stati il caposaldo della cooperazione internazionale, rilanciando l'impegno finanziario dei paesi donatori (e non), ampliando l'arena degli attori partecipanti al sistema della cooperazione internazionale, stimolando ampiamente il dibattito sulle politiche di sviluppo e sulla loro efficacia. I MDGs hanno raggiunto risultati importanti, ma non ancora sufficienti. Nonostante il declino della povertà nella maggior parte dei paesi registrata negli ultimi venti anni, i livelli di disuguaglianza hanno subito cambiamenti modesti e larghe differenze permangono tra e all'interno di regioni e stati. Basti pensare che nel 2015 le persone in condizioni di estrema povertà erano ancora 702,1 milioni, ovvero il 9,6% della popolazione mondiale. L'Agenda 2030 parte dai risultati dei MDGs e, capitalizzando le lezioni apprese, propone un'idea di sviluppo olistica, che va oltre il mandato di terminare il lavoro iniziato con gli MDGs. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile ruota attorno a cinque parole chiave – *People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership* – e integra in maniera chiara ed esplicita le tre dimensioni dello sviluppo – sociale, economica e ambientale – superando precedenti logiche settoriali a carattere prevalentemente sociale. L'Agenda 2030 stabilisce a chiare lettere che la cooperazione internazionale deve essere sinergica e dispiegarsi a tutto tondo. Le sfide legate alla dignità, alla disuguaglianza socio-economica e allo sviluppo sostenibile sono globali e tutti sono tenuti a scendere in campo: i 17 SDGs sono universali, ovvero validi per tutti i paesi: *developed* e *developing countries*. Il motto dell'Agenda 2030 è “*Leaving no one behind*”. Nella realizzazione dell'Agenda l'apporto che i governi riceveranno da società civile, settore privato, sistema delle

Nazioni Unite e altri attori, nonché la mobilitazione di risorse pubbliche e private, saranno gli elementi chiave che potranno facilitare il conseguimento dei nuovi obiettivi. Il sostegno che i paesi meno sviluppati riceveranno dai paesi più avanzati sarà decisivo. In proposito si nota come la configurazione del nuovo partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile e dei suoi strumenti operativi sia pensata in maniera profondamente diversa rispetto a quella dei MDGs. In estrema sintesi, il nuovo partenariato rispecchia e propone la valorizzazione delle risorse finanziarie e delle *expertise* di tutti i numerosi attori che a partire dagli anni Novanta si sono via via qualificati come agenti di sviluppo: il nuovo partenariato supera la dialettica stato donatore-stato ricevente e la logica dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) quale principale flusso ufficiale di finanziamento per lo sviluppo. Infatti, sebbene l’APS abbia raggiunto negli ultimi anni cifre *record*, il contributo in APS netto dei paesi donatori OECD-DAC si attesta su una media dello 0,3% rispetto al Reddito Nazionale Lordo (RNL), ben al di sotto del *target* dello 0,7% stabilito in ambito Nazioni Unite. Nel 2014 l’APS dei paesi OECD-DAC ammontava al 16,8% dei flussi finanziari destinati ai paesi in via di sviluppo. Sebbene costituisca solo una piccola parte di tali flussi, l’APS riveste un ruolo cruciale, poiché la *mission* specifica che lo caratterizza è il sostegno a istituzioni e capacità nazionali nel raggiungere obiettivi di sviluppo umano. In ragione delle limitate risorse a disposizione, a partire dal lancio dei MDGs la comunità internazionale ha operato al fine di rendere quanto più “efficace” l’APS, identificando obiettivi precisi e misurabili e guardando ai risultati concretamente raggiunti. *Ownership, alignment, harmonisation, results, mutual accountability* sono state e sono tuttora le parole chiave di questa strategia orientata all’efficacia dello sviluppo (*development effectiveness*) e non più solo dell’aiuto (*aid effectiveness*), che, come le cifre dimostrano, è solo una componente dello sviluppo. Il conseguimento di obiettivi ambiziosi come i SDGs impone di continuare a prestare la massima attenzione sull’efficacia delle politiche e degli interventi di sviluppo. Sebbene vi sia un ampio accordo internazionale circa l’importanza di una cooperazione efficace che massimizzi impatto degli interventi e efficienza delle risorse umane e finanziarie messe in campo, non sempre a suddetto riconoscimento corrispondono strategie ed interventi di cooperazione sufficientemente incentrati sul *delivering results*. I SDGs costituiscono il nuovo quadro di riferimento per uno sviluppo focalizzato sui risultati, che, data l’universalità degli stessi, dovranno essere declinati, definiti, monitorati e valutati da tutti i paesi (*developed e developing*), in riferimento agli specifici contesti nazionali, in un processo di appropriazione ed *ownership* di questi obiettivi nelle politiche statali di lotta alla povertà ed alla disuguaglianza.

L’Agenda 2030 adotta un approccio integrato e multidimensionale dello sviluppo, compito precipuo della valutazione dovrà pertanto guardare alla complessità degli scenari di intervento e cogliere non solo gli aspetti quantitativi dei progressi realizzati, ma riflettere anche e soprattutto sulla qualità

delle politiche e dei programmi implementati. Data la complessità dell'Agenda, la valutazione dovrà dimostrare di sapersi esprimere sulle politiche di tutela e promozione dei beni pubblici e sulle politiche integrate di riduzione delle ineguaglianze, nonché di saper predisporre ed utilizzare nuovi strumenti per misurare e verificare l'efficacia di partenariati e di strumenti di finanza per lo sviluppo, che presentano importati differenze rispetto al passato.

In un contesto internazionale che ha rinnovato e rilanciato il partenariato globale per lo sviluppo, si inserisce la riforma del sistema italiano di cooperazione. La Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo* novella in toto la previgente normativa che per 27 anni ha regolamentato il settore della cooperazione allo sviluppo, ovvero la Legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*. I pilastri della riforma della Cooperazione Italiana operata dalla L. 125/2014 sono tre. Il primo pilastro è rappresentato dalla volontà di promuovere la coerenza delle politiche attraverso un coordinamento di alto livello operato per mezzo di un Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS). In continuità con la precedente normativa, la L. 125/2014 ribadisce che la cooperazione internazionale è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia ed il secondo pilastro della riforma è costituito dal rinnovato nome e ruolo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), cui compete l'indirizzo politico, la guida unitaria e il coordinamento di tutte le iniziative nazionali di cooperazione, anche per mezzo del vice Ministro con delega in materia. Se il MAECI concentra le proprie prerogative sulla dimensione strategica e politica dell'azione di cooperazione, gli aspetti gestionali e operativi sono adesso di competenza di un nuovo organo di *governance* amministrativamente e tecnicamente più flessibile: l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), terzo pilastro della riforma. Con la riforma, l'Italia ha anche stabilito di voler incrementare le risorse stanziare per lo sviluppo, definendo un profilo di spesa volto al raggiungimento dell'obiettivo dello 0,3% APS/RNL (attuale media europea di contribuzione) entro il 2020. La riforma della Cooperazione Italiana vive attualmente una fase di rodaggio, che non ha ancora consentito il dispiegarsi di tutte le nuove disposizioni legislative. Alla luce del quadro fornito dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, la Cooperazione Italiana dovrà prestare una particolare attenzione alla declinazione della propria strategia di *development effectiveness*, considerato che, a differenza di altri donatori, l'Italia non si è mai dotata di un vero e proprio piano che ne definisse obiettivi specifici e modalità di azione, sia in relazione ai *target* di successo individuati a livello internazionale sia riguardo precisi risultati di sviluppo da conseguire nei paesi *partner*. Egualmente dovrà elaborare una strategia per la coerenza delle politiche, aspetto che sinora è stato trattato solo attraverso blandi meccanismi di

coordinamento. La L. 125/2014 pone un'attenzione specifica al tema dell'efficacia: i) riconoscendo a livello normativo i principi internazionali di *development effectiveness*; ii) prevedendo documenti di programmazione e rendicontazione che dovrebbero garantire alla Cooperazione Italiana non solo strumenti per la promozione dell'efficacia, ma una vera e propria politica misurabile e verificabile, nella quale ricondurre anche la strategia di coerenza delle politiche; iii) rinnovando l'attenzione sul tema della valutazione. Per quanto attiene questo ultimo aspetto, solo di recente la Cooperazione Italiana ha fatto i suoi primi passi verso la strutturazione di una funzione di valutazione maggiormente organizzata e attiva. Si precisa che obiettivo ultimo della funzione di valutazione è far sì che i *policy-making* fondino la propria azione sull'evidenza dei risultati prodotti dalle strategie e dai programmi implementati. Nel 2010 la DGCS si è dotata di specifiche Linee Guida per *La Valutazione in itinere ed ex post dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo*, ha promosso due programmi organici di valutazione e nel 2011 ha costituito in seno alla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) l'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative. Dalla sua nascita (2010/2011), l'Ufficio IX ha promosso numerose valutazioni indipendenti esternalizzate a esperti del settore. Nel quadro dei programmi per la valutazione degli interventi della DGCS sono state effettuate 25 valutazioni, cui si aggiunge una valutazione del 2009. I rapporti conclusivi delle valutazioni sono pubblicati e fruibili sul sito *web* della Cooperazione Italiana. 3 valutazioni riguardano programmi e progetti di assistenza umanitaria

La L. 125/2014 pone in capo al MAECI ed alla DGCS la responsabilità di promuovere la valutazione di impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo, nonché la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici. La DGCS eserciterà tale responsabilità in accordo con l'AICS. Innovando rispetto al passato, nell'ambito del nuovo assetto organizzativo della DGCS, l'Ufficio III-Valutazione degli interventi e vigilanza sull'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo prende in carico le funzioni del precedente Ufficio IX, acquisendo competenza anche in materia di efficacia. La questione dell'efficacia in passato ha avuto una gestione diffusa all'interno della DGCS, con scarsa sinergia rispetto alla valutazione, funzione che solo dal 2011 è stata promossa in maniera più sistematica dalla Cooperazione Italiana.

Le valutazioni indipendenti commissionate dalla DGCS hanno riguardato programmi e progetti da essa finanziati in 20 paesi (Italia inclusa), concentrandosi maggiormente sulla valutazione di iniziative realizzate in Africa Sub-Sahariana. In termini finanziari, le iniziative valutate hanno avuto un valore totale di oltre 980 milioni di euro e hanno ricevuto fondi dalla Cooperazione Italiana per 694 milioni di euro. Le valutazioni (prevalentemente *ex post*, ma anche *in itinere* e finali) hanno

riguardato progettualità complesse. Spesso più interventi sono stati oggetto di un'unica valutazione. Gli interventi hanno interessato svariati settori (agricoltura, sanità, *capacity building*, realizzazioni infrastrutturali, educazione, assistenza umanitaria, etc.), hanno avuto periodi di implementazione anche pluriennali e *budget* tra loro molto differenti. Sebbene l'analisi dei Termini di Riferimento (TdR), che definivano obiettivi e modalità degli incarichi di valutazione voluti dalla DGCS, e l'analisi delle matrici di valutazione adottate dai vari *team* di esperti abbiano evidenziato ampi margini di miglioramento, volendo azzardare un bilancio complessivo del lavoro di valutazione svolto a servizio della Cooperazione Italiana, si ritiene che esso sia stato impegnativo e contraddistinto da talune criticità. Cionondimeno, esso è stato in grado di fornire una fotografia dettagliata del sistema ed una serie di elementi di riflessione per poter lavorare su come rendere la qualità e l'efficacia dei suoi interventi migliore. Tale fotografia, peraltro, conferma i commenti delle *peer review* della Cooperazione Italiana condotte dal 2000 in poi dall'OECD-DAC, andando nel dettaglio operativo di ciò che è stato realizzato sul campo.

I punti di forza della Cooperazione Italiana possono essere così riassunti. Essa promuove progettualità che hanno una rilevanza significativa rispetto alle problematiche e alle necessità dei paesi *partner* e dei beneficiari ultimi. Le iniziative sono allineate con le strategie ed i piani di sviluppo nazionali e coerenti con le politiche internazionali. La collaborazione con le istituzioni nazionali ed i *partner* locali è fattiva e basata su rapporti stabili e di reciproca fiducia. La Cooperazione Italiana è in grado di promuovere interventi innovativi, mettendo a valore le proprie *expertise* e coinvolgendo personale qualificato e motivato. Tra i settori di eccellenza in cui si dispiega l'efficacia dell'azione italiana vi sono: l'*institutional capacity building*, l'assistenza tecnica in svariati settori, l'educazione e la formazione, il sostegno ai gruppi vulnerabili, la sanità, il decentramento locale. Quale aspetto degno di nota, l'azione di cooperazione allo sviluppo pone una particolare attenzione al coinvolgimento attivo di *partner* e beneficiari nella realizzazione delle iniziative che li riguardano, rendendoli protagonisti del cambiamento.

I principali punti di debolezza riguardano aspetti tecnici, procedurali e di coordinamento che incidono sull'efficacia finale degli interventi. Le progettualità presentano delle strategie di intervento deboli in relazione alla definizione quali-quantitativa del cambiamento che intendono produrre. Le logiche degli interventi non si basano su accurati studi di contesto e di fattibilità e non dedicano la necessaria attenzione all'analisi delle condizioni esterne che potrebbero incidere sul positivo esito dell'intervento. Gli interventi non sono monitorati e valutati accuratamente. Le progettualità non predispongono sistemi interni all'uso e la DGCS non ha attivato in questi anni

modalità efficaci di controllo dell'andamento e dei risultati delle iniziative. In media le iniziative valutate hanno registrato considerevoli ritardi nell'implementazione delle attività. In generale, le procedure amministrative e finanziarie della Cooperazione Italiana sono considerate poco snelle e burocratiche; esse non facilitano l'azione sul campo, in particolare se sommate ai farraginosi procedimenti amministrativi dei paesi d'intervento. Un aspetto cui le progettualità hanno dedicato poco peso è la sostenibilità delle iniziative, non prevedendo *exit strategy ad hoc*. Le valutazioni hanno messo in luce anche una limitata attenzione degli interventi alla questione di genere e alla promozione dei diritti umani, fatta eccezione per i progetti espressamente dedicati alla tutela dei gruppi vulnerabili. Le progettualità valutate hanno fatto emergere un'assenza di coordinamento tra i differenti interventi finanziati dalla Cooperazione Italiana in un paese/area geografica, limitando così lo sviluppo di azioni sinergiche e complementari. Si è riscontrato, poi, che la Cooperazione Italiana non cura nella debita misura gli aspetti di valorizzazione dei risultati conseguiti, visibilità e rendicontazione degli stessi.

La L. 125/2014, che ha innovato il sistema di Cooperazione Italiana, esplicita i criteri di natura internazionale, cui la sua azione si ispira, e istituisce nuove figure e nuovi soggetti, il cui operato intende ridare il giusto riconoscimento alla politica di cooperazione grazie ad un'azione più puntuale, tempestiva e coordinata. Le novità normative, se opportunamente sfruttate, possono costituire le chiavi di svolta in grado di risolvere le criticità dell'azione sul campo della Cooperazione Italiana e di valorizzare i suoi punti forza, così come evidenziati dalle valutazioni condotte dalla DGCS.

Efficacia e coordinamento a livello di sistema paese saranno le principali sfide della nuova politica italiana di cooperazione allo sviluppo. A garanzia di efficacia, coordinamento e promozione della politica italiana di cooperazione sono diversi gli strumenti e gli organi di raccordo preposti. Lo strumento principale del MAECI che fornisce gli obiettivi strategici della politica di cooperazione è il documento triennale di programmazione e di indirizzo, il suo stesso concepimento è frutto di un processo partecipato tra vari soggetti interessati. In sede di prima elaborazione, il documento di programmazione per il triennio 2015-2017 ha parzialmente disatteso le aspettative di predisposizione concertata e di strumento in grado di fornire linee guida pregnanti e significative. Anche la programmazione 2016-2018, deliberata con oltre un anno di ritardo rispetto a quanto stabilito dalla normativa, risulta carente sotto molteplici punti di vista. Le principali criticità sono due: i) il documento non fornisce all'Italia un quadro di azione operativo nell'ambito dell'Agenda 2030, ovvero un *framework* che sia il punto di riferimento che orienti l'azione di tutti i soggetti della Cooperazione Italiana dal livello ministeriale, al piccolo Ente Locale impegnato in progetti di

cooperazione territoriali; ii) la programmazione non è strutturata in termini di *delivering results*, ovvero non indica quali siano i risultati che si vogliono conseguire nel mare magno degli obiettivi di promozione dello sviluppo indicati, definendo strategicamente priorità e settori dove la Cooperazione Italiana può dare un efficace apporto in considerazione della sua *expertise*.

Tra gli organi di coordinamento e promozione della novellata disciplina della cooperazione, vi sono il CICS, di livello ministeriale, e il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), nuovo organo che riunisce i rappresentanti del variegato sistema italiano di cooperazione internazionale. Il CICS, come già indicato, ha il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutti gli ambiti di applicazione della cooperazione internazionale. Considerata la passata storia di questo organo, previsto anche dalla precedente normativa, è auspicabile che le sue sedute siano occasione di dibattito costruttivo e non solo un momento di ratifica di documenti già finalizzati. Il CNCS sulla carta gioca l'importantissimo ruolo di collettore e promotore delle istanze dell'intera comunità degli attori del sistema italiano di cooperazione. Questo organo ha la possibilità di informare ed animare il dibattito sulla politica di cooperazione; inoltre, potrebbe essere il luogo perfetto per una sensibilizzazione profonda del sistema sui temi dell'efficacia e della valutazione. Infatti, proprio su questi temi il sistema presenta delle criticità nel momento in cui si passa dalla teoria alla pratica. La pratica è quella che cambia di fatto la vita delle persone, per le quali le strategie di cambiamento progettate e implementate devono garantire risultati certi, solidi e duraturi nel tempo.

Senza dubbio, la più importante innovazione introdotta dalla L. 125/2014 – che più di altre impatta sulle questioni tecniche relative a ideazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dei programmi e delle iniziative di sviluppo della Cooperazione Italiana – è l'istituzione dell'AICS, divenuta operativa il 1° gennaio 2016. In questo suo primo anno di vita l'Agenzia ha vissuto un fisiologico periodo di messa a regime. Tra le principali criticità che l'AICS e la Cooperazione Italiana dovranno fronteggiare vi sono: i) una dotazione di personale non adeguata né presso la sede centrale di Roma, né presso le Sedi estere; ii) l'assenza di documenti di programmazione e linee guida aggiornati e tesi a favorire un sistema di gestione *results based*, come da previsione legislativa; iii) la mancata adozione di un piano di efficacia (l'ultimo piano nazionale di efficacia è del 2012); iv) l'assenza di una strategia di promozione del partenariato pubblico-privato; v) uno stallo nei processi di valutazione (si nota che la convenzione tra DGCS e AICS per l'anno 2016, firmata nell'ottobre 2016, ha validità fino alla fine dell'anno e che al piano delle valutazioni 2014-2016 non è ancora seguito un nuovo piano); vi) una capitalizzazione e diffusione non sistematica degli esiti delle valutazioni che inficiano la funzione di retroazione tecnica e politica della valutazione.

Per quanto attiene i processi di valutazione, che sono indispensabili se si vuole effettivamente garantire un sistema di cooperazione internazionale fondato sui risultati, si registra che attualmente la Cooperazione Italiana opera in assenza di un piano delle valutazioni per il prossimo triennio, di un piano di efficacia concepito come un *corporate results framework* e di una *roadmap* per l'attuazione dei SDGs. Pertanto, al fine di colmare queste lacune, il lavoro da svolgere nel prossimo futuro dovrà essere molto intenso.

I risultati cui sono giunte le valutazioni esterne commissionate dalla DGCS, alle quali si aggiungono anche altre valutazioni interne, costituisce un patrimonio prezioso di osservazioni, commenti e raccomandazioni estremamente utili a comprendere il vasto panorama della Cooperazione Italiana e la sua azione sul campo. Si registra, tuttavia, una sottoutilizzazione di tali risultati, che sono scarsamente noti e condivisi a partire dal livello ministeriale. Obiettivo della valutazione è informare, informare su cosa è stato fatto e su come lo si è fatto; le informazioni devono essere portate a conoscenza di tutti i soggetti che possono trarre un vantaggio dalla loro acquisizione, attraverso un'attività mirata di disseminazione dei risultati; le informazioni una volta note potranno essere utilizzate dai vari *stakeholder*, a partire dai *policy maker* per migliorare la qualità dell'azione da loro promossa. Questo processo informativo e formativo della valutazione non costituisce una prassi all'interno della Cooperazione Italiana.

Si rileva però che il settore umanitario della Cooperazione Italiana ha saputo avvantaggiarsi delle valutazioni che lo hanno riguardato.

Il settore umanitario costituisce un ambito di azione molto importante della politica italiana di cooperazione allo sviluppo. Nel periodo 2000-2014 l'Italia ha destinato in media a questo settore l'11,2% del suo APS aggregato totale ed essa è tra i 20 principali donatori al mondo. Nel 2015 la spesa stimata in assistenza umanitaria è stata di 406 milioni di dollari, di cui oltre 76 milioni di euro deliberati e gestiti direttamente dalla DGCS per mezzo dell'Ufficio VI-Interventi umanitari e di emergenza. L'*expertise* nel campo dell'assistenza umanitaria dell'Italia è internazionalmente riconosciuta. Le azioni di assistenza umanitaria sono intraprese in coerenza con i principi e le strategie internazionali, ed in complementarietà con le priorità decise dalla Cooperazione Italiana, definite nei documenti di programmazione e nelle linee guida settoriali; in particolare, il settore dispone di linee guida *ad hoc* che stabiliscono una valutazione del raggiungimento dei risultati previsti entro il primo triennio (2012-2015) dalla loro adozione.

Ad oggi sono state realizzate 3 valutazioni *ex post* inerenti iniziative di emergenza, per contributi a dono pari a oltre 40,47 milioni di euro, concernenti importanti programmi di assistenza umanitaria

dove la condizione di emergenza è definibile come cronica e dove la Cooperazione Italiana è presente storicamente. Le valutazioni segnalano tra i punti di forza: i) la rispondenza dei progetti finanziati alle priorità di assistenza, ricostruzione e transizione verso la fase post-emergenziale delineate ai livelli governativo ed internazionale; ii) un buon collegamento tra emergenza e sviluppo; iii) una capacità di azione multisettoriale efficiente ed efficace; iv) un'attenzione particolare al tema del *disaster risk management*; v) un impegno specifico alla tutela dei gruppi più vulnerabili; vi) un coinvolgimento attivo dei governi locali e delle organizzazioni della società civile che operano a più stretto contatto con le popolazioni colpite dall'emergenza; vii) il coordinamento con i principali donatori. Invece, tra i punti di debolezza dell'assistenza umanitaria vi sono: i) scarsa qualità della logica degli interventi, in particolare in relazione alla teoria del cambiamento che si propongono di generare; ii) carenti sistemi di *needs assessment*, monitoraggio e valutazione; iii) sostenibilità finanziaria limitata; iv) limitato *mainstreaming* delle questioni legate ai temi dell'uguaglianza di genere e della disabilità; v) scarso coordinamento tra le ONG italiane; vi) scarsa diffusione delle buone pratiche; vii) scarse risorse umane e finanziarie a disposizione; viii) procedure amministrative talora troppo rigide; ix) limitata complementarietà operativa con i programmi di altri donatori; x) limitata attenzione alla sicurezza personale degli operatori; xi) scarsa attenzione al tema dell'*advocacy*. Nel settore umanitario la Cooperazione Italiana dimostra di aver fatto tesoro dell'analisi e delle conseguenti raccomandazioni emerse dalle valutazioni condotte, che anche in questo caso coincidono largamente con le risultanze delle *peer review* OECD-DAC. In ambito umanitario sono stati pertanto introdotte e sperimentate una serie di innovazioni, soprattutto a livello procedurale e di gestione del ciclo del progetto, che dopo la riforma della Disciplina generale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo (L. 125/2014) hanno ricevuto un ulteriore rinnovamento (es. riforma totale delle procedure di finanziamento delle azioni umanitarie, tipizzazione di programmi e progetti a seconda della fase emergenziale), anche in considerazione dei nuovi impegni che l'Italia ha preso nel 2015 e nel 2016 (*EU Emergency Trust Fund for Africa, World Humanitarian Summit, Grand Bargain*), oltre alla sfida costituita più in generale dai SGD's la cui attenzione è riposta sui più vulnerabili e che sono incentrati su sviluppo sostenibile, resilienza e contrasto al cambiamento climatico. L'*engagement* dell'Italia sul fronte umanitario pone sicuramente importanti sfide a partire da: i) un bilancio ed una adeguata revisione delle Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015; ii) un miglioramento dell'aiuto umanitario in termini di quantità dei fondi e programmazione delle risorse a disposizione; iii) la disponibilità di staff; iv) l'elaborazione di una efficace strategia di assistenza umanitaria pluriennale, che sia parte integrante o complementare dei documenti programmatici e tecnici della cooperazione allo sviluppo. L'assistenza umanitaria della Cooperazione Italiana ha dimostrato di saper imparare dall'esperienza

e dall'azione di valutazione. Per quanto concerne gli aspetti più tecnici inerenti i programmi, si può parlare di una capitalizzazione ottimale dei risultati delle valutazioni. Invece, per quanto attiene le dimensioni più politiche e strategiche le sfide sono ancora ambiziose e collegate a una revisione culturale del sistema.

Uno degli obiettivi principali della valutazione è informare i *decision maker* ed i responsabili politici. Nella *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012* si legge che: “*i risultati della valutazione devono essere gestiti in modo da permettere ai decisori politici ed ai responsabili dei programmi e dei progetti di adottare eventuali misure correttive (per le iniziative in itinere), e per informare la programmazione futura*”. Nella parte che cita i decisori politici, tale dichiarazione può essere definita di intenti più che di fatto, infatti, si registra un *gap* di comunicazione tra Cooperazione Italiana e Parlamento relativo all'aggiornamento periodico su programmazione, stato di attuazione e risultati delle valutazioni, come dimostra il caso della valutazione indipendente dell'iniziativa di cooperazione Gilgel Gibe II condotta nel 2012. La lezione, che si può trarre da questo esempio di mancata informazione tra Ministero e Parlamento, sta nell'appurare come l'assenza di un dialogo strutturato tra i due organi sui temi della valutazione diventi un'occasione persa di sfruttare al meglio i meccanismi di verifica puntuale della Cooperazione, per una rapida e veloce acquisizione di conoscenze atte a favorire i processi politici di *decision making*.

Accountability, learning, policy and decision making dovrebbero essere azioni strettamente connesse al processo di valutazione, che non è solo uno strumento finalizzato alla pura gestione ed analisi di una iniziativa. Se nel passato poco è stato fatto per valorizzare i risultati delle valutazioni in chiave decisionale, i documenti programmatici e di rendicontazione previsti dalla L. 125/2014 sono teoricamente concepiti per descrivere una politica di cooperazione internazionale *results based* che si fonda sulle risultanze di quanto realizzato sul campo, sebbene in fase di prima elaborazione degli stessi essi non abbiano corrisposto alle aspettative.

Coerenza, innovazione, valutazione, impatto sociale e di sviluppo, trasparenza, partecipazione, *accountability* sono i “fattori” vincenti della nuova disciplina sulla cooperazione internazionale, che si fonda sui principi internazionali di efficacia. La riforma operata dalla L. 125/2014 offre grandi opportunità e nuovi strumenti per migliorare l'efficacia dell'azione della cooperazione internazionale dell'Italia. Tuttavia, la ricostruzione delle opportunità date alla Cooperazione Italiana dalla L. 125/2014, lette alla luce dell'analisi di sistema, fornita dalle valutazioni indipendenti realizzate a livello ministeriale in collegamento con l'esame periodico dell'OECD-DAC, mostra che

la fase di messa a regime della riforma presenta altrettante sfide cui si dovrà rispondere con uno sforzo d'insieme. L'opera di valutazione, se sapientemente capitalizzata, potrà essere funzionale al miglioramento della complessiva *performance* di efficacia del sistema di Cooperazione Italiana.

La sfida è far sì che anche la Cooperazione Italiana possa contribuire alla promozione dello sviluppo nella nuova accezione visionaria proposta dai SDGs, per il contrasto ad ogni forma di povertà ed ineguaglianza.

“157. Il bene comune presuppone il rispetto della persona umana in quanto tale, con diritti fondamentali e inalienabili ordinati al suo sviluppo integrale.

Esige anche dispositivi di benessere e sicurezza sociale e lo sviluppo dei diversi gruppi intermedi, applicando il principio di sussidiarietà. [...]”

“158. Nelle condizioni attuali della società mondiale, dove si riscontrano tante inequità e sono sempre più numerose le persone che vengono scartate, private dei diritti umani fondamentali, il principio del bene comune si trasforma immediatamente, come logica e ineludibile conseguenza, in un appello alla solidarietà e in una opzione preferenziale per i più poveri. [...]”

Dalla *Lettera Enciclica Laudato Sì* del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, del 24 maggio 2015, LEV, Città del Vaticano, 2015.

INTRODUZIONE

La ricerca ha analizzato le valutazioni indipendenti commissionate dall'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), al fine di ricostruire i punti di forza e di debolezza della Cooperazione Italiana, partendo da risultati, criticità, buone pratiche e lezioni apprese registrate sul campo dalle iniziative da essa finanziate.

Obiettivo della ricerca è fornire elementi interpretativi circa il grado di efficacia delle iniziative di sviluppo della Cooperazione Italiana. Alla luce dei risultati emersi, lo studio propone una riflessione, volta a contribuire al dibattito sul miglioramento del sistema italiano di cooperazione, che considera: i) gli obiettivi stabiliti a livello internazionale dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile; ii) gli impegni a garanzia della qualità della cooperazione promossi dalla *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPED) cui l'Italia partecipa; iii) le opportunità di miglioramento offerte dalla Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, che ha novellato la previgente normativa che per 27 anni ha regolato il settore della cooperazione allo sviluppo; iv) le raccomandazioni espresse negli anni dall'OECD-DAC per mezzo delle sue *peer review*.

La ricerca si articola in 5 Capitoli.

Il primo Capitolo contestualizza le nuove sfide per uno sviluppo sostenibile efficace racchiuse negli impegni internazionali stabiliti dall'Agenda 2030, dai suoi *Sustainable Development Goals* (SDGs) e dalla GPED, alla luce di una rilettura del percorso che ha condotto alla loro adozione e che ragiona sul concetto di sviluppo in chiave storica.

Il secondo Capitolo descrive sinteticamente le novità con le quali la Cooperazione Italiana dovrà confrontarsi a seguito della riforma operata dalla L. 125/2014 e propone un breve *excursus* sulle politiche di efficacia e valutazione attuate dal sistema, al fine di introdurre le riflessioni sviluppate nel proseguo dello studio.

Nei primi due Capitoli, che hanno un carattere introduttivo e di contestualizzazione rispetto alla riflessione condotta nei successivi tre Capitoli, si è proceduto anche a precisare il significato di una serie di parole chiave utilizzate nella dissertazione ed appartenenti al lessico tecnico della valutazione, mutuando le definizioni standard adottate a livello internazionale. Tale lessico è

spesso utilizzato in maniera impropria e ciò non consente di dare il giusto valore ad una serie di principi ed impegni.

Il terzo Capitolo, dopo una presentazione tecnica delle 26 valutazioni commissionate dall'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della DGCS nel periodo 2009-2016, si focalizza sull'analisi delle 23 valutazioni indipendenti in ambito di cooperazione e ricostruisce i punti di forza e di debolezza della Cooperazione Italiana. La riflessione prosegue esaminando quali sono le opportunità di miglioramento dell'efficacia del sistema grazie alle novità introdotte dalla riforma della cooperazione allo sviluppo del 2014, in una logica di capitalizzazione delle esperienze valutative sinora condotte, le quali forniscono il quadro operativo in cui si muovono istituzioni ed attori impegnati nella cooperazione.

Il quarto Capitolo si concentra sull'assistenza umanitaria, un importante settore d'azione della Cooperazione Italiana, per il quale sono state effettuate 3 valutazioni specifiche nel periodo 2009-2016. L'assistenza umanitaria italiana rappresenta un caso di buona pratica nella retroazione delle raccomandazioni ricevute in sede di valutazione; pertanto si è scelto di illustrare in dettaglio questo settore e le novità che l'adozione della L. 125/2014 ha apportato, individuando infine le sfide che la risposta umanitaria italiana dovrà affrontare nel breve futuro.

Infine, il quinto Capitolo trae spunto dalla valutazione del più consistente credito di aiuto mai erogato dalla Cooperazione Italiana (Gilgel Gibe II) per approfondire una questione di assoluto rilievo volta a garantire una maggiore qualità dell'azione di cooperazione internazionale dell'Italia, ossia il legame tra *accountability*, *policy making* e valutazione.

Nei Capitoli 3, 4 e 5 per ogni aspetto critico evidenziato sono fornite indicazioni specifiche volte a contribuire ad una loro risoluzione positiva. Per ognuno di questi tre Capitoli sono state formulate conclusioni *ad hoc* nella quali sono elaborate anche specifiche raccomandazioni utili ad alimentare il dibattito su come migliorare l'efficacia dell'azione della Cooperazione Italiana.

A livello metodologico la ricerca si basa ampiamente sullo studio di accordi, atti, normativa internazionale e nazionale, sull'esame dei rapporti di valutazione pubblicati sul Portale *web* della Cooperazione Italiana, sulla reportistica e letteratura di settore per lo più di carattere internazionale. La riflessione si è avvantaggiata di 13 interviste semi-strutturate (telefoniche, *skype*, *de visu*, a risposta scritta) a 15 diversi soggetti privilegiati, tra funzionari del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e rappresentanti del mondo delle organizzazioni non governative (ONG). Per la lista dei soggetti intervistati e dei temi affrontati nel corso delle interviste si rimanda all'*Allegato Interviste realizzate con soggetti privilegiati*.

Per la stesura del Capitolo 1, l'esame ha preso avvio dalla pubblicazione realizzata nel corso del dottorato: A. Mezzasalma, *Efficacia della cooperazione allo sviluppo e Agenda post-2015*, in AAVV (a cura di R. Pasca di Magliano, L. Liguori), *Cooperazione, integrazione regionale e sostenibilità per lo sviluppo*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2015, pp. 96-113.

Data la complessità dell'analisi dei Capitoli 3, 4 e 5, suddetti Capitoli riportano una specifica nota metodologica. I capitoli in questione si basano ampiamente sui rapporti delle valutazioni realizzate, sulle fonti documentali del MAECI, su atti parlamentari e di altre istituzioni. Tali fonti primarie sono la base per una lettura critica che parte dalla pratica della cooperazione sia sul campo sia nelle istituzioni di governo preposte, alla luce di pratiche internazionali di valutazione e approccio all'efficacia.

Per la stesura del Capitolo 4 la ricerca si è potuta avvalere dei dati contenuti nei rapporti a cura dell'Agenzia Italiana Risposta alle Emergenze (AGIRE), *Il Valore dell' Aiuto – Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie*, Sesta Edizione-Anno 2015 e Settima Edizione Anno 2016, per i quali chi scrive ha curato i capitoli inerenti l'assistenza umanitaria dell'Italia.

Infine, nell'elaborazione dello studio l'autrice ha attinto dalla propria esperienza di ricerca e professionale nel campo della valutazione e della cooperazione allo sviluppo, maturata nel corso degli anni (dal 2007 al 2015) in cui ha ricoperto il ruolo di assegnista di ricerca della cattedra di diritto internazionale della Scuola Superiore Sant'Anna. In questo ruolo, si precisa che l'autrice ha direttamente partecipato ad una delle valutazioni fonte di dati della presente ricerca, ovvero la valutazione indipendente dell'iniziativa finanziata dalla Cooperazione Italiana *Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione (2013)*, per la quale era stata incaricata la Scuola Superiore Sant'Anna.

I contenuti della presente ricerca sono aggiornati all'8 giugno 2017.

L'ultimo accesso ai riferimenti *web* segnalati è dell'8 giugno 2017.

CAPITOLO 1

L'AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE L'EFFICACIA DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO

Nella prima parte del Capitolo si ricostruisce il quadro della nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che guiderà le politiche di cooperazione allo sviluppo nei prossimi anni. L'analisi dell'Agenda 2030 è preceduta da un'istantanea dei risultati di sviluppo conseguiti nel periodo 2000-2015 nell'ambito dei Millennium Development Goals (MDGs). Quest'analisi preliminare consente di conoscere cosa è stato fatto per la lotta alla povertà dalla comunità internazionale negli ultimi 25 anni, in modo tale da affrontare in maniera più consapevole le sfide dell'Agenda 2030. La seconda parte del Capitolo ripercorre l'evoluzione del concetto di sviluppo e delle pratiche tese a garantire che le strategie di (cooperazione allo) sviluppo abbiano un reale impatto sulla vita delle persone cui sono rivolte. In particolare sono illustrati il percorso che ha condotto all'adozione dei MDGs, alle lezioni apprese nel corso dei 15 anni della loro implementazione, alle sfide connesse ai Sustainable Development Goals (SDGs) che declinano la visione olistica di sviluppo, profondamente differente rispetto al passato, dell'Agenda 2030. Il Capitolo si conclude con una necessaria riflessione sul tema dell'efficacia per la cooperazione allo sviluppo ed individua alcuni punti critici per la valutazione di efficacia delle strategie che implementeranno i SDGs.

1.1 LA NUOVA AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

1.1.1 PREMESSA

Negli anni 2000 la comunità internazionale si è data tre sfide principali: i) lotta alla povertà nelle sue molteplici dimensioni tradotta nel conseguimento di 8 specifici obiettivi di sviluppo, i *Millennium Development Goals* (MDGs); ii) incremento delle risorse finanziarie destinate dai paesi donatori all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) fino al raggiungimento dello storico obiettivo dello 0,7% del Reddito Nazionale Lordo (RNL), rilanciato a Monterrey nel 2002 e fatto proprio

dall'Unione Europea (UE) nel 2005¹; iii) miglioramento di efficacia, trasparenza e *accountability* della cooperazione internazionale allo sviluppo attraverso la condivisione di principi da parte della comunità internazionale che negli anni (Roma 2003, Parigi 2005, Accra 2008, Busan 2011) ha definito ed affinato impegni e *target* da rispettare e raggiungere entro il 2015.²

Il 2015 è stato un anno cruciale in cui si è proceduto con il bilancio definitivo dei risultati raggiunti con i MDGs, si è provveduto a rinegoziare i termini del finanziamento per lo sviluppo (Addis Abeba, luglio 2015), è stata lanciata l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (New York, settembre 2015), è stato rinnovato il partenariato globale per limitare i cambiamenti climatici (Parigi, dicembre 2015).

1.1.2 I RISULTATI DEI MDGs IN CIFRE

A seguito della Dichiarazione del Millennio del settembre 2000, le Nazioni Unite identificavano 7 obiettivi di sviluppo globali tesi a ridurre la povertà, promuovere lo sviluppo umano e migliorare la sostenibilità ambientale. L'8° obiettivo si focalizzava su vari aspetti finalizzati alla costituzione di un partenariato globale per lo sviluppo che impegnasse in primo luogo la comunità dei donatori, nello specifico i paesi dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee* (OECD-DAC), ad aumentare la quantità delle risorse destinate all'APS.³

*“The global mobilization behind the Millennium Development Goals has produced the most successful anti-poverty movement in history. The landmark commitment entered into by world leaders in the year 2000 – to “spare no effort to free our fellow men, women and children from the abject and dehumanizing conditions of extreme poverty” – was translated into an inspiring framework of eight goals and, then, into wide-ranging practical steps that have enabled people across the world to improve their lives and their future prospects”.*⁴

¹ OECD-DAC, *History of the 0.7% target*, <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>. European Commission, *Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union*, COM (2004) 150 final, 2004. United Nations, *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*, New York, 2003, par. 42.

² OECD-DAC, *The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>

³ United Nations, General Assembly, Report of the Secretary-General, *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration (A/56/326)*, 6 September 2001, <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>. United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly: United Nations Millennium Declaration (A/RES/55/2)*, 18 September 2000, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

⁴ United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York, 2015, p. 3.

Queste sono le parole del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, che introducono il Rapporto 2015 sui MDGs. Quindici anni dopo l'adozione della Dichiarazione del Millennio i progressi inerenti la lotta alla povertà e la promozione dello sviluppo umano, rispetto alla *baseline* del 1990, sono stati rilevanti, ma i dati rivelano che povertà estrema, disuguaglianze e disparità sono ancora ampiamente diffuse.

THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS (MDGs)⁵

- Goal 1. Eradicate extreme poverty and hunger.*
- Goal 2. Achieve universal primary education.*
- Goal 3. Promote gender equality and empower women.*
- Goal 4. Reduce child mortality.*
- Goal 5. Improve maternal health.*
- Goal 6. Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases.*
- Goal 7. Ensure environmental sustainability.*
- Goal 8. Develop a global partnership for development.*

Negli ultimi due decenni povertà e fame sono drasticamente diminuiti. In relazione al MDG1 “Eliminare la povertà estrema e la fame”, l’obiettivo previsto di dimezzare il numero delle persone che vivono sotto la soglia di povertà (1,90 dollari al giorno⁶) era già stato raggiunto nel 2010 (MDG1). Le proiezioni statistiche indicano che nel 2015 le persone in condizioni di estrema povertà sono 702,1 milioni (9,6% della popolazione mondiale): nel 1990 erano 1,9 miliardi (37% della popolazione mondiale). In Africa Sub-Sahariana, Asia Meridionale e Asia Orientale-Pacifico, che sono anche tra le regioni più popolate della terra, si concentra oggi il 94% degli indigenti di tutto il mondo.^{7 8}

⁵ *Official list of MDG indicators*, 15 January 2008, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/OfficialList20.08.pdf>.

⁶ A partire dall’ottobre 2015 la World Bank ha aggiornato l’indicatore relativo alla soglia di povertà a 1,90 dollari al giorno. Per approfondimenti sul tema si veda: World Bank Group, *Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change*, Washington DC, World Bank, 2016, pp. 29-31.

⁷ Sebbene a partire dal 2011 tutte le regioni in via di sviluppo abbiano conseguito i *target* di successo stabiliti per il MDG1, si rileva l’eccezione costituita dall’Africa Sub-Sahariana, dove nel 2012 i poveri costituivano il 42,7% della popolazione (388,8 milioni di persone) e dove le proiezioni indicano che nel 2015 essi siano il 35,2% della popolazione (347,1 milioni di persone), nel 1990 erano il 56,8% (pari a 287,6 milioni di persone). Si rileva, inoltre, che nonostante i notevoli progressi conseguiti, soprattutto grazie alla crescita economica di India e Cina, anche in Asia Meridionale e Asia Orientale-Pacifico vive una porzione molto consistente di poveri, rispettivamente di 231,3 milioni e 82,6 milioni di persone. In Asia Meridionale

Misure di contrasto alla povertà e contestuale crescita economica⁹ hanno fatto sì che il numero di persone appartenenti alla classe media lavoratrice, con disponibilità di più di 4 dollari al giorno, sia quasi triplicato dal 1991 al 2015, portando la consistenza percentuale di questo gruppo sociale alla metà della forza lavoro dei paesi in via di sviluppo, laddove nel 1991 essa rappresentava solo il 18%. Ciò significa che la metà dei lavoratori e delle loro famiglie vive con meno di 4 dollari al giorno. Pochi di loro sono coperti da un sistema di protezione sociale e, pertanto, ogni giorno potrebbero ricadere al di sotto della soglia di povertà. In proposito è importante aggiungere che nel 2015 l'*International Labour Organisation* (ILO) registrava 204 milioni di disoccupati, 34 in più rispetto all'inizio della crisi economica del 2008 e 53 in più rispetto al 1990.¹⁰ A livello mondiale, nel 2015 1,45 miliardi di persone ha un lavoro vulnerabile¹¹, privo di garanzie; la maggior parte di loro vive in Africa Sub-Sahariana e nell'Asia Meridionale.

Lotta alla povertà significa anche ridurre denutrizione e malnutrizione. Lo specifico indicatore adottato dal MDG1 è stato raggiunto, considerato che, nel 2015, la percentuale delle persone denutrite nei paesi in via di sviluppo (12,9%) risulta dimezzata rispetto al 1990 (23,3%). I progressi nella lotta alla fame sono stati decisamente importanti in alcune regioni, come il Nord Africa, dove questa importante sfida sta per essere totalmente vinta. Vi sono tuttavia 800 milioni di persone che ancora soffrono la fame e vaste aree geografiche in cui i risultati ottenuti non sono ancora del tutto soddisfacenti, tra queste: Caraibi, Oceania, Africa Sub-Sahariana ed Asia Meridionale. Proprio quest'ultima regione registra il maggior numero di persone denutrite (281 milioni). Riguardo la denutrizione infantile, a livello globale è stato raggiunto l'obiettivo di dimezzare la porzione di bambini denutriti con meno di cinque anni; tuttavia, nel 2015, 90 milioni di bambini soffrono ancora di denutrizione, il 90% di loro vive in Asia Meridionale (la metà) e in Africa Sub-Sahariana (un terzo).¹²

Nel 2015 il MDG2, "Raggiungere l'istruzione primaria universale", ha registrato nei paesi in via di sviluppo un tasso netto di iscrizioni alla scuola primaria del 91%, percentuale record dovuta

e in Asia Orientale-Pacifico l'importante crescita economica che si è avuta nel periodo di riferimento in India e Cina, i due stati più popolosi al mondo, rappresenta il fattore principale cui attribuire la riduzione repentina dei tassi di povertà. In Cina la percentuale di persone che vive con meno di 1,90 dollari al giorno è passata dal 66,58% del 1990 all'11,18% del 2010. In India tale percentuale è passata dal 44,06% del 1993 al 21,25% del 2011. The World Bank, *GDP growth (annual %)*, webpage, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. The World Bank, *WDI: Sustainable Development Goals*, webpage, <http://datatopics.worldbank.org/sdgs/>.

⁸ Nel 2011 erano 5 i paesi afferenti a queste aree in cui risiedeva il 60% dei poveri di tutto il mondo: India, Nigeria, Cina, Bangladesh e Repubblica Democratica del Congo.

⁹ È opportuno rilevare che, dopo il lancio dei MDGs nel 2000 e fino alla crisi finanziaria del 2008-2009, le economie dei paesi in via di sviluppo sono cresciute in media del 6,6% contro un 2% delle economie avanzate. Anche durante i momenti peggiori della crisi finanziaria le economie dei paesi in via di sviluppo hanno continuato a crescere del 5,5%, mentre le economie avanzate stagnavano.

¹⁰ In particolare, i tassi di occupazione sono scesi in media del 3,3% nei paesi in via di sviluppo contro l'1% dei paesi più ricchi. La disoccupazione ha colpito in misura maggiore i giovani che nel 2015 in 74 milioni cercavano lavoro. In Africa Sub-Sahariana si registrano, più che altrove, alti tassi di disoccupazione, un'elevata occupazione informale e una bassa produttività della forza lavoro.

¹¹ Per lavoratori vulnerabili si intendono i lavoratori in proprio ed i collaboratori familiari.

¹² United Nations, *op. cit.*, 2015, pp. 14-23. World Bank Group, *op. cit.*, 2016, pp. 1-85.

agli investimenti nell'educazione primaria e nella riduzione delle tasse di iscrizione¹³: nel 2000 tale tasso era pari all'83%. In Asia Orientale e Nord Africa la scolarizzazione primaria è pressoché universale (97%); molte regioni sono prossime a raggiungere questo traguardo, con l'eccezione dell'Africa Sub-Sahariana, dove, in ogni caso, si sono registrati i progressi maggiori con un incremento del 20% del tasso netto di iscrizioni nel periodo 2002-2015.¹⁴ Sebbene tale dato non rientri tra gli indicatori di misurazione del MDG2, si nota che nel mondo 781 milioni di persone sono analfabete, due terzi di loro sono donne e 103 milioni sono giovani tra i 15 ed i 24 anni; inoltre, sebbene la maggioranza delle persone al mondo sia istruita, l'87% delle donne ed il 92% degli uomini hanno solo competenze basiche di lettura e calcolo.¹⁵

Per quanto attiene la promozione dell'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne (MDG3), in circa due terzi dei paesi in via di sviluppo (64%) si è raggiunta la parità di genere nell'educazione primaria e, complessivamente, le disparità di genere si sono ridotte in maniera sostanziale per tutti i livelli di istruzione. Tuttavia, differenze significative permangono tra aree geografiche e paesi; ad esempio, nel 2012, oltre la metà degli stati in cui la parità di genere non è stata raggiunta nell'ambito dell'educazione primaria era in Africa Sub-Sahariana. Ampie differenze permangono tra donne e uomini nel mercato del lavoro. Nel 2015 solo il 50% delle donne in età lavorativa (a partire dai 15 anni) era attiva, contro il 77% degli uomini. Benché le donne siano sempre più istruite, esse riscontrano maggiori difficoltà nel trovare un'occupazione retribuita e in genere guadagnano meno degli uomini.¹⁶ Altro aspetto che l'MDG3 ha monitorato è stata la partecipazione politica al femminile. In media la quota di donne che siedono in parlamento è raddoppiata dal 1995 al 2015 (dall'11 al 22%). In generale, si sono registrati progressi nel 90% dei 174 paesi per i quali sono disponibili i dati.¹⁷

Assistenza prenatale e neonatale, vaccinazioni e cure pediatriche, cure materne, salute riproduttiva, accesso ai sistemi di pianificazione familiare sono funzionali per garantire la sopravvivenza e la salute di milioni di bambini e delle loro madri, favorire l'uguaglianza di genere, limitare la diffusione dell'HIV, promuovere l'educazione e ridurre la povertà.

¹³ A livello mondiale, nel periodo 1990-2012 i tassi di scolarizzazione sono passati per le bambine dal 77 al 90% e per i bambini dall'87 al 92%. Nei paesi in via di sviluppo nel periodo 1990-2012 tali percentuali sono passate per le bambine dal 74% all'89% e per i bambini dall'85% al 91%.

¹⁴ Nel 2012 in Africa Sub-Sahariana erano iscritti alla scuola primaria il 75% delle bambine e l'81% dei bambini. Nel 2000 le percentuali erano il 57% ed il 64%, nel 1990 il 48% ed il 58%.

¹⁵ United Nations, *op. cit.*, 2015, pp. 24-27. United Nations Statistics Division, *World's Women 2015: Trends and Statistics*, New York, 2015, pp. 59-85.

¹⁶ Mediamente le donne guadagnano il 24% in meno degli uomini e la partecipazione delle donne al mondo del lavoro risulta essere particolarmente bassa (percentuale pari o inferiore al 30%) in Africa del Nord, Asia Meridionale e Medio Oriente, principalmente a causa delle responsabilità familiari e di retaggi culturali, vere e proprie barriere che incidono sulla loro capacità di generare reddito.

¹⁷ United Nations, *op. cit.*, 2015, pp. 28-31. United Nations Statistics Division, *op. cit.*, 2015, pp. 87-138.

Nella lotta alla riduzione della mortalità infantile (MDG4) sono stati fatti grandi passi in avanti. Le proiezioni indicano che il tasso di mortalità dei bambini con meno di 5 anni si è dimezzato passando da 90 a 43 morti per ogni 1.000 nati vivi nel periodo di riferimento 1990-2015.¹⁸ Ciò significa che nel 2015 vi sono stati 6 milioni di decessi contro i 12,7 milioni del 1990.¹⁹ Sebbene il tasso annuo di riduzione della mortalità infantile sia aumentato dall'1,8% del 1990-2000 al 3,9% del 2000-2015, e sebbene ciò abbia consentito di salvare negli ultimi quindici anni la vita di 48 milioni di bambini, non è stato conseguito il *target* dell'MDG4 di ridurre la mortalità infantile di due terzi.²⁰ In molte regioni del mondo i progressi sono stati insufficienti, tra queste: Caucaso, Asia Centrale, Oceania, Asia Meridionale e Africa Sub-Sahariana.²¹

In relazione alla mortalità infantile, dei 6 milioni di bambini che ancora oggi muoiono prima dei 5 anni, 1 milione muore nel primo giorno di vita e 2,8 milioni nei primi 28 giorni di vita (periodo neonatale). La maggior parte delle morti neonatali sarebbe facilmente prevenibile grazie ad opportune cure materno-infantili. Questi dati sulla mortalità neonatale impongono una riflessione sui risultati raggiunti nella promozione della salute materna (MDG5), i cui *target* erano: i) ridurre di tre quarti il tasso di mortalità materna; ii) raggiungere entro il 2015 l'accesso universale alla salute riproduttiva. Dal 1990 il tasso di mortalità materna è stato quasi dimezzato²², nel 2014 il 71% dei parti erano assistiti da personale competente contro il 59% del 1990. Nelle regioni in via di sviluppo, tuttavia, il tasso di mortalità materna è 14 volte superiore rispetto alle regioni più avanzate.²³ Oggi 1 bambino su 4 nasce ancora senza assistenza medica adeguata.²⁴ Nel corso dell'implementazione della strategia del millennio sono stati modesti i successi conseguiti nell'accesso all'assistenza medica universale per le future madri. Solo il 52% delle donne incinte è stata visitata almeno 4 volte durante la gestazione, ricevendo così l'assistenza ritenuta convenzionalmente basilare. In termini percentuali vi è stato un solo un miglioramento di 17 punti rispetto al 1990, con ampie disparità su base regionale.^{25 26}

¹⁸ Solo in Oceania il tasso di mortalità infantile sotto i 5 anni non è stato dimezzato.

¹⁹ Questo successo risulta inficiato dal persistere di morti infantile dovute a malattie facilmente curabili, quali polmonite, diarrea e malaria. Nel 2015, ogni giorno 16 mila bambini continuano a morire per queste malattie, nel 1990 erano 35 mila.

²⁰ Tra il 1990 ed il 2015, dei 195 paesi per i quali sono disponibili i dati, 62 hanno raggiunto il *target* stabilito dal MDG4 di ridurre la mortalità infantile dei due terzi. Tra questi 24 sono paesi a reddito basso o medio-basso.

²¹ In futuro, maggiore impegno a favore della riduzione della mortalità infantile dovrà essere profuso in particolare in queste ultime due regioni, che registrano i livelli più alti. In Asia Meridionale muore prima di compiere i 5 anni 1 bambino su 19, in Africa Sub-Sahariana 1 su 12; nei paesi sviluppati questo rapporto è di 1 a 147. La situazione dell'Africa Sub-Sahariana risulta più critica in considerazione degli alti livelli di crescita demografica previsti nei prossimi anni.

²² A livello mondiale il tasso di mortalità materna si è ridotto del 45%, nelle regioni in via di sviluppo del 46%.

²³ Nel periodo 1990-2015, in Asia Meridionale il tasso di mortalità materna si è ridotto del 64%, in Africa Sub-Sahariana del 49%. Tuttavia, la maggioranza delle morti, pari all'86% del dato globale (289 mila decessi annui), si concentra in Africa Sub-Sahariana e in Asia Meridionale.

²⁴ Se in zone come Asia Orientale, Caucaso e Asia Centrale la copertura medica è pressoché universale, in Asia Meridionale e in Africa Sub-Sahariana solo il 52% delle madri è assistita da personale qualificato. Queste due regioni hanno i più alti tassi di mortalità materna e neonatale.

²⁵ Nel 2014, in Asia Meridionale solo il 36% delle donne riceveva assistenza prenatale, in Africa Sub-Sahariana in oltre 20 anni si è passati da una copertura del 47% ad una copertura del 49%. Nelle regioni in via di sviluppo, solo il 56% dei parti è assistito da personale qualificato nelle zone rurali, contro l'87% delle zone urbane.

²⁶ United Nations, *op. cit.*, 2015, pp. 32-42. UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (IGME), *Levels & Trends in Child Mortality. Report 2015*, September 2015. UNFPA, *Universal access to reproductive health. Progress and Challenges*, New York, January 2016.

Nella lotta contro la l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie (MDG6) i risultati ottenuti sono importanti.

Le nuove infezioni di HIV si sono ridotte di circa il 40% tra il 2000 ed il 2013 e l'estensione dell'accesso alle terapie antiretrovirale ha consentito di evitare tra il 1995 ed il 2013 7,6 milioni di decessi.²⁷ Nonostante i successi riportati, nel 2015 si registrano 36,7 milioni di persone affette da HIV²⁸, di cui 31,5 milioni risiedenti nei paesi in via di sviluppo; il 64% di loro non gode di assistenza antiretrovirale. La porzione più elevata di malati, ovvero 15,5 milioni di persone, vive in Africa Sub-Sahariana, il 78% di loro non ha accesso alle cure antiretrovirali.²⁹

Tra il 2000 ed il 2015 circa 6,2 milioni di morti a causa della malaria sono state scongiurate. Il tasso di incidenza di questa malattia ha registrato una diminuzione del 37%, il tasso di mortalità una diminuzione del 58%. Sebbene gli obiettivi relativi alla lotta alla malaria siano stati conseguiti, questa malattia continua a costituire una grande sfida per la salute pubblica. Si stima che nel 2015 ci siano stati 214 milioni di casi di malaria e 472 mila morti.

La malaria è endemica in 97 paesi del mondo e 3,3 miliardi di persone sono a rischio di infezione. L'80% dei decessi da malaria si verificano per lo più in Africa.³⁰ Tra il 2000 ed il 2013, prevenzione, diagnosi e cure specifiche hanno evitato la morte di 37 milioni di persone a causa della tubercolosi. Tra il 1990 ed il 2013 il tasso di mortalità per tubercolosi si è ridotto del 45%, mentre il tasso di prevalenza del 41%.³¹

Perdita di biodiversità, inquinamento, eccessiva urbanizzazione sono tutte questioni strettamente correlate con lo sviluppo umano e le dinamiche della povertà. In relazione al MDG7, volto ad assicurare la sostenibilità ambientale, sono stati raggiunti importanti traguardi per quanto attiene il contrasto alla deforestazione³², la salvaguardia della biodiversità³³, la riduzione della percentuale di persone che vive nelle baraccopoli.³⁴ Importanti sono stati anche i risultati connessi alla riduzione delle sostanze inquinanti che hanno contribuito e contribuiscono al buco dell'ozono; sempre in tema di inquinamento atmosferico, nonostante gli impegni internazionali le emissioni di

²⁷ Se nel 2000 le nuove infezioni erano state 3,5 milioni, nel 2013 esse sono state pari a 2,1 milioni. Nel 2014 13,6 milioni di persone sieropositive, di cui 12,1 milioni nei paesi in via di sviluppo, hanno ricevuto la terapia antiretrovirale; nel 2000 erano meno di un milione.

²⁸ Rispetto al totale 17,8 milioni sono donne e 1,8 milioni sono bambini ed adolescenti fino con meno di 15 anni.

²⁹ L'Africa Sub-Sahariana è la regione più colpita dall'HIV/AIDS, con 1,5 milioni di nuove infezioni nel 2013. Di questi, oltre la metà si sono verificate in tre paesi: Nigeria, Sud Africa e Uganda.

³⁰ Il grande successo riportato nella lotta alla malaria è dovuto all'incremento massiccio dei finanziamenti internazionali (decuplicati dal 2000), dal forte impegno politico e dall'utilizzo di nuovi trattamenti. Tutto ciò ha consentito un incremento sostanziale nell'accesso alla prevenzione e alle cure. Tra questi zanzariere trattate con insetticida di lunga durata, test diagnostici e terapie combinate a base di artemisinina. Basti pensare che solo in Africa Sub-Sahariana sono state distribuite tra il 2004 ed il 2014 oltre 900 milioni di zanzariere opportunamente trattate.

³¹ UNAIDS, *AIDS by the numbers*, 2016. United Nations, *op. cit.*, 2015, pp. 44-51.

³² La perdita annuale di aree forestali è passata dagli 8,3 milioni di ettari degli anni Novanta del Novecento ai 5,2 milioni di ettari della decade 2000-2010. Oltre alle questioni prettamente ambientali connaturate alla salvaguardia delle foreste, si nota che la vita di circa 1,6 miliardi di persone ruota attorno a questi eco-sistemi.

³³ I progressi sono stati possibili grazie ad un considerevole aumento delle aree terrestri e marine protette in tutte le regioni del mondo.

³⁴ Sul versante della tutela ambientale e della riduzione dell'inquinamento i risultati sono stati importanti, ma gli effetti del cambiamento climatico destano grande preoccupazione. Riguardo alle grandi metropoli e megalopoli, tra il 2000 ed il 2014 la porzione di popolazione che vive nelle baraccopoli è passata dal 39,4% al 29,7% (880 milioni di persone). Nel 2015 in 142 paesi del mondo erano state sviluppate politiche urbane a livello nazionale, in 82 implementati piani specifici, in 23 tali politiche erano oggetto di monitoraggio e valutazione.

anidride carbonica solo aumentate di oltre il 50% tra il 1990 ed il 2015, con tutto quello che ciò implica in relazione ai cambiamenti climatici.³⁵

Altre questioni cruciali per il MDG7 erano l'acqua e l'igiene. Oltre 2 miliardi di persone vivono oggi in aree soggette a *stress* idrico e in nessuna regione del mondo sono attivati sistemi di gestione integrate delle risorse idriche. Nel 2015 il 91% della popolazione mondiale ha avuto accesso a fonti di acqua potabile, nel 1990 la porzione era del 76%. Dei 2,6 miliardi di persone in più che oggi ha accesso all'acqua, 1,9 miliardi usufruisce di questo servizio aprendo un rubinetto.³⁶ Tra il 2000 ed il 2015 la percentuale di popolazione che utilizza servizi igienici adeguati è passata dal 59% al 68%; complessivamente 2,1 miliardi di persone hanno avuto accesso A tali servizi.³⁷ Nonostante i progressi evidenziati, nel 2015 663 milioni di persone nel 2015 non hanno ancora accesso a fonti sicure di acqua e 2,94 miliardi di persone continuano a non disporre di servizi igienici adeguati.^{38 39}

Tutti i dati illustrati risultano peggiori nelle aree rurali, nonché nei paesi e nelle zone dove sono in atto conflitti armati o colpiti da disastri naturali

In relazione alla “Promozione di un partenariato globale per lo sviluppo” (MDG8), i dati chiave riportati dal Rapporto 2015 sui MDGs sono i seguenti: i) l'APS è aumentato del 66% in termini reali nel periodo 2000-2014; ii) nel 2014 il 79% delle importazioni dei paesi sviluppati provenienti dai paesi in via di sviluppo erano *duty free*, con un incremento del 14% rispetto al 2000; iii) la proporzione del servizio sul debito estero dei paesi in via di sviluppo, rispetto alle loro entrate per esportazioni, è scesa dal 12% del 2000% al 3% nel 2013; iv) nel 2014 si registrano miglioramenti circa la disponibilità di medicine essenziali a prezzi accessibili nei paesi in via di sviluppo, sia in ambito pubblico che privato, tuttavia la disponibilità di dati per questo indicatore è limitata; v) nel 2015 il 95% della popolazione mondiale è coperta dal segnale di telefonia mobile ed il numero di abbonamenti a telefoni cellulari è decuplicato negli ultimi 15 anni, raggiungendo quota 7 miliardi nel 2015; la penetrazione della rete Internet è cresciuta dal 6% della popolazione mondiale nel 2000 al 43% nel 2015, ma, sebbene 3,2 miliardi di persone siano collegate al *world wide web*, solo un terzo della popolazione delle regioni in via di sviluppo utilizza Internet, contro l'82% delle regioni sviluppate.⁴⁰

³⁵ La crescita industriale dei paesi in via di sviluppo sarebbe una delle principali cause di questo incremento.

³⁶ Solo il 58% della popolazione mondiale dispone di acqua aprendo semplicemente un rubinetto.

³⁷ A livello globale 147 paesi hanno raggiunto il *target* relativo alla disponibilità di acqua potabile, 95 paesi quello relativo alla disponibilità di servizi igienici adeguati e 77 paesi hanno conseguito entrambi gli obiettivi.

³⁸ Si aggiunge che nel 2015 946 milioni di persone continuano a praticare la defecazione all'aperto, con tutte le problematiche igienico-sanitarie che ciò comporta.

³⁹ United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2016*, United Nations New York, 2016, pp. 6, 32. United Nations, *op. cit.*, 2015, pp. 52-61.

⁴⁰

I dati segnalati nel Rapporto riguardano le cinque macro-categorie nelle quali possono essere raggruppati gli indicatori che hanno monitorato il MDG8, ovvero: APS, accesso al mercato, riduzione del debito, accesso alle medicine essenziali, accesso alle nuove tecnologie.

Con un occhio rivolto verso le sfide future del partenariato globale per lo sviluppo, il Rapporto 2015 sullo stato di realizzazione dei MDGs individua tre nodi cruciali: i) l'importanza dell'APS quale leva per lo sviluppo per quei paesi che hanno limitate capacità di mobilitazione di risorse pubbliche interne ed attrazione degli investimenti esteri; ii) l'integrazione delle economie dei paesi in via di sviluppo nel sistema commerciale multilaterale; iii) il superamento del *digital divide* al fine di dispiegare il *transformative power* delle *Information and Communication Technologies (ICTs)* nella promozione dello sviluppo sostenibile.⁴¹

1.1.3 I SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGs)

I MDGs hanno rappresentato una pietra miliare dello sviluppo globale (*infra*). Consapevoli della loro rilevanza, considerati i progressi raggiunti ed in vista dell'approssimarsi della loro scadenza nel 2015, a partire dal 2011, le Nazioni Unite hanno lanciato un'ampia discussione consultiva per la definizione dell'Agenda per lo Sviluppo post 2015. I processi avviati – *UN System Task Team on the Post 2015 UN Development Agenda*, *High Level Panel of Eminent Persons* e *Open Working Group on Sustainable Development Goals-SDGs* – hanno dato vita al processo partecipativo più importante che la storia delle Nazioni Unite ricordi, stimolando un interessante dibattito internazionale coinvolgendo istituti di ricerca, università, organizzazioni internazionali, organizzazioni della società civile, soggetti privati, etc.⁴²

In considerazione del nuovo assetto politico, economico e sociale che differenzia profondamente l'attuale situazione globale rispetto al 2000, anno di lancio dei MDGs, e che, in estrema sintesi, vede acuite le problematiche connesse a sicurezza, tutela dei diritti umani, governance democratica, lotta alla povertà, disparità socio-economiche e protezione dell'ambiente, nella nuova Agenda per lo Sviluppo sono stati individuati obiettivi di sviluppo sostenibili concernenti i beni comuni di portata globale. Essi dovranno portare a conclusione il lavoro iniziato

⁴¹ United Nations, *op. cit.*, 2015, pp. 62-68. *Official list of MDG indicators*, 15 January 2008, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/OfficialList2008.pdf>.

⁴² UNDESA, Development Policy and Analysis Division, *The UN System Task Team*, webpage, http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/index.shtml. High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, website, <http://www.post2015hlp.org/>. Sustainable Development Knowledge Platform, *Open Working Group on Sustainable Development Goals*, webpage, <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>.

con i MDGs, i cui risultati, come evidenziato nel precedente Paragrafo, sono stati importanti ma non ancora sufficienti.

Il 25 settembre 2015 l'Assemblea delle Nazioni Unite ha adottato un piano d'azione globale di 15 anni per porre fine alla povertà, ridurre le disuguaglianze e proteggere l'ambiente, mediante il perseguimento di 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs).

A partire dalla Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile tenutasi a Rio de Janeiro (Brasile) nel 2012, i SDGs sono stati costruiti tenendo in considerazione gli aspetti critici che il lavoro svolto nell'ambito dei MDGs ha fatto emergere in tema di: eradicazione della povertà, contrasto alle ineguaglianze socio-economiche, lavoro dignitoso e inclusione sociale, promozione delle pari opportunità, gestione del rischio e resilienza, utilizzo sostenibile delle risorse naturali, *good governance*, pace e stabilità.⁴³

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile ruota attorno a cinque parole chiave – *People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership* – e integra in maniera chiara ed esplicita le tre dimensioni dello sviluppo – sociale, economica e ambientale – superando precedenti logiche settoriali (es. salute, educazione) a carattere prevalentemente sociale. Il piano si compone di 17 SDGs e di 169 *target* attuativi per il loro conseguimento. I nuovi obiettivi, pur presentando alcune analogie con i MDGs, ne operano un ampio approfondimento. Infatti, l'Agenda 2030 non si preoccupa del solo pilastro sociale, ma si estende anche ai pilastri “economia” e “ambiente”, stabilendo a chiare lettere che la cooperazione internazionale deve essere sinergica e dispiegarsi a tutto tondo. Le sfide legate alla dignità, alla disuguaglianza socio-economica e allo sviluppo sostenibile sono globali e tutti sono tenuti a scendere in campo: i 17 SDGs sono universali, ovvero valevoli per tutti i paesi: *developed e developing countries*.

Il motto dell'Agenda 2030 è “*Leaving no one behind*”.⁴⁴

⁴³ United Nations, *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, A/CONF.216/16, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, United Nations, 2013, Annex I. Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals, *Proposal for Sustainable Development Goals*, 2014, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>.

⁴⁴ United Nations, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

Goal 1. End poverty in all its forms everywhere.

Goal 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture.

Goal 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages.

Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all.

Goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls.

Goal 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all.

Goal 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all.

Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all.

Goal 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation.

Goal 10. Reduce inequality within and among countries.

Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.

Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns.

*Goal 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts.**

Goal 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development.

Goal 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss.

Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development.⁴⁵

** Acknowledging that the United Nations Framework Convention on Climate Change is the primary international, intergovernmental forum for negotiating the global response to climate change.*

⁴⁵ *Ibidem*, p. 18. Sustainable Development Knowledge Platform, website, <https://sustainabledevelopment.un.org>.

*“Multi-stakeholder partnerships and the resources, knowledge and ingenuity of the private sector, civil society, the scientific community, academia, philanthropy and foundations, parliaments, local authorities, volunteers and other stakeholders will be important to mobilize and share knowledge, expertise, technology and financial resources, complement the efforts of Governments, and support the achievement of the sustainable development goals, in particular in developing countries”.*⁴⁶

Nel luglio 2015 ad Addis Abeba (Etiopia) si è svolta la Terza Conferenza Internazionale sul Finanziamento per lo Sviluppo⁴⁷, nel corso della quale rappresentanti politici di alto livello – a seguito di un ampio processo consultivo che ha coinvolto attori istituzionali, organizzazioni non governative (ONG) ed altri enti del settore privato – hanno raggiunto un accordo negoziato che comprende: i) una nuova cornice internazionale per finanziare lo sviluppo sostenibile che allinea i flussi finanziari e politiche in ragione delle priorità economiche, sociali e ambientali; ii) una serie di azioni politiche che gli stati dovranno porre in essere, declinate in oltre 100 misure concrete per attingere alle risorse della finanza, della tecnologia, dell’innovazione, del commercio, della statistica al fine di mobilitare tutti i mezzi possibili per il conseguimento dei SDGs.

*“The Action Agenda also serves as a guide for further actions by Governments, international organizations, civil society, the business sector and philanthropic organizations. Deliverables announced at the sideline meetings of the Conference, along with additional initiatives to be launched in the coming months, will further contribute to reaching the sustainable development goals. Although it is difficult to quantify all commitments made in the context of the Conference, owing to differences in methodologies used, it is estimated that a total amount of between half a trillion and a trillion dollars in resources could be made available for investment in sustainable development, much of it through development banks, with additional resources from the private sector”.*⁴⁸ Le parole espresse dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel suo Rapporto sulla Conferenza di Addis Abeba sono esemplificative dell’immenso lavoro che la comunità internazionale dovrà svolgere per realizzare i SDGs e dell’imponente investimento finanziario che dovrà essere fatto.⁴⁹

⁴⁶ United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015: Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) (A/RES/69/313)*, 17 August 2015, par. 10, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313.

⁴⁷ La Prima Conferenza Internazionale, che ha lanciato il dibattito internazionale sul finanziamento per lo sviluppo, si è tenuta svolta a Monterrey (Messico) nel marzo 2002. Essa ha fissato il *target* dello 0,7% RNL/PIL circa l’APS dei paesi donatori. La Seconda Conferenza è stata organizzata a Doha (Qatar) tra il novembre ed il dicembre 2008 ed ha avuto lo scopo di rilanciare gli accordi presi a Monterrey. Nel giugno 2009 si è poi svolta una ulteriore conferenza a New York per affrontare le ripercussioni della grave crisi finanziaria mondiale sul finanziamento per lo sviluppo.

⁴⁸ United Nations, General Assembly, *Outcome of the third International Conference on Financing for Development. Report of the Secretary General, A/70/320*, 13 August 2015, par. 7, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/320&Lang=E.

⁴⁹ UNDESA, *Financing for Development*, website, <http://www.un.org/esa/ffd/index.html>.

La dimensione di sostenibilità ambientale sottende a tutti i SDGs ed il SDG13 è specificatamente dedicato alla lotta al cambiamento climatico. L'Agenda 2030 indica espressamente che lo *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) è il forum privilegiato dove si negozia a livello intergovernativo la risposta internazionale al cambiamento climatico. In questa sede, nel dicembre 2015 alla Conferenza sul Clima di Parigi (*Conference of Parties-COP21*), 197 paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale. L'Accordo di Parigi, firmato il 22 aprile 2016, è entrato in vigore il 4 novembre 2016, con la ratifica di 122 stati.⁵⁰ L'Accordo definisce un piano d'azione globale per: i) mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine, puntando a limitare l'aumento a 1,5°C, dato che ciò ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici; ii) migliorare le capacità di adattamento agli effetti negativi del clima, promuovere la resilienza climatica e ridurre le emissioni inquinanti, in modo tale che non sia minacciata la produzione alimentare; iii) far sì che i finanziamenti siano indirizzati verso i primi due obiettivi.⁵¹ L'Accordo di Parigi costituisce un grande passo in avanti rispetto al passato e un effettivo e duraturo impegno internazionale nella gestione del cambiamento climatico. I governi hanno altresì concordato di riunirsi ogni cinque anni, per stabilire obiettivi più ambiziosi in base alle conoscenze scientifiche, e dare la più ampia pubblicità alle strategie intraprese e ai progressi compiuti, attraverso un sistema basato sulla trasparenza e la responsabilità.⁵²

Nel biennio 2016-2017, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, il *financing for development* e l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico hanno vissuto una fase di perfezionamento degli impegni e di definizione delle strategie di implementazione.

⁵⁰ Per l'entrata in vigore del trattato era necessaria la ratifica di 55 stati.

⁵¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, website, <http://unfccc.int/2860.php>.

⁵² *Paris Agreement*, United Nations 2015, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

1.2 QUALE SVILUPPO?

1.2.1 IL CAMMINO VERSO IL CONCETTO DI SVILUPPO UMANO

Con l'adozione dei MDGs, per la prima volta, la Comunità Internazionale ha spostato l'attenzione delle politiche per i *developing countries* dal sostegno alle economie nazionali *tout court* agli individui.

L'idea di sviluppo è stata primariamente concettualizzata come un processo lineare di trasformazione economica, modernizzazione sociale e progresso tecnologico; sebbene il benessere (*welfare*) sia l'obiettivo finale, è pacifico che la crescita economica sia una condizione sufficiente, nonché necessaria, per raggiungere questo obiettivo.⁵³

Dal 1950 al 1970 le strategie di sviluppo enfatizzarono gli investimenti pubblici in quanto leve per la crescita economica ed il cambiamento sociale. Le politiche di sviluppo adottate nella fase di decolonizzazione, al fine di rendere indipendenti politicamente ed economicamente le ex colonie, si concentrarono sulla crescita del reddito nazionale, dipendente dal fattore capitale, e sull'investimento nelle *public utilities* da parte dei governi e dei donatori internazionali. Il mancato decollo della maggioranza delle economie dei paesi dell'allora "Terzo Mondo" fece optare, a partire dal 1980, per un approccio neoliberale allo sviluppo che enfatizzava la promozione del libero mercato. Infatti, lo sviluppo delle quattro tigri asiatiche (Corea del Sud, Taiwan, Honk Kong e Singapore), le cui economie si erano aperte al commercio internazionale, faceva riflettere sui bassi indici di crescita della maggior parte dei paesi in via di sviluppo caratterizzati da limitata produttività, stagnazione dell'agricoltura (settore produttivo primario), forti squilibri dei conti pubblici e delle bilance dei pagamenti. La crisi petrolifera degli anni Settanta e la successiva recessione economica mondiale degli anni Ottanta del Novecento, imposero ai paesi in via di sviluppo, il cui debito pubblico era divenuto insostenibile e le cui economie erano dipendenti dal sostegno di *International Monetary Fund* (IMF) e *World Bank* (WB), interventi di stabilizzazione macroeconomica basati sull'adozione di una strategia economica neoliberista di apertura al mercato internazionale, nota come "*Washington Consensus*". I programmi di aggiustamento strutturale⁵⁴,

⁵³ S. Fukuda-Parr, *Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals*, *International Studies Review*, 13, 2011, p. 124.

⁵⁴ I principi cardine dei programmi di aggiustamento strutturale erano: riduzione della spesa pubblica, eliminazione delle misure protezionistiche a tutela delle economie nazionali, liberalizzazione dei mercati interni, privatizzazione delle imprese statali, riforme tributarie, adozione di rigorose discipline fiscali, *deregulation* del mercato del lavoro, adozione di un adeguato regime dei diritti di proprietà, fissazione di livelli competitivi dei tassi di cambio.

promossi dalle due principali istituzioni finanziarie preposte alla governance dell'economia mondiale e principali finanziatrici degli interventi di aiuto dei paesi in via di sviluppo, ebbero risultati contrastanti e per lo più negativi. Di fatto essi acuirono il problema della povertà, considerato che la riduzione della spesa pubblica – demonizzata quale fonte di spreco e corruzione e non correttamente riorientata, come auspicato, verso il finanziamento di sanità, istruzione e infrastrutture – aveva di fatto ridotto l'assistenza sociale rivolta in particolare alle fasce più svantaggiate della popolazione. Gli effetti negativi dei programmi di aggiustamento indussero una riflessione importante all'interno delle organizzazioni internazionali, a partire da IMF e WB, e dell'accademia su concezione dello sviluppo e correlazione con la crescita economica. Già negli anni Settanta, l'adozione del *basic needs approach*, promosso dall'ILO (1976)⁵⁵, implicava un'idea di sviluppo che andasse oltre la crescita del prodotto nazionale e fosse orientata alla promozione dell'occupazione e alla soddisfazione dei bisogni fondamentali della popolazione, il cui contributo ai processi di *decision-making* concernenti il varo di strategie nazionali *ad hoc* era di fondamentale importanza.⁵⁶

Nel 1986 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella “*Declaration on the Right to Development*”, definiva lo “sviluppo”: “*a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom*”.⁵⁷ Tale visione si poneva in netto contrasto con la più tradizionale concezione di sviluppo, inteso come cambiamento/miglioramento economico *tout court*. La Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo anticipa il concetto di sviluppo umano promosso a partire dagli anni Novanta da Sen e dallo *United Nations Development Programme* (UNDP) e costruito sulla “*theory of capabilities*”.⁵⁸ Il nuovo concetto di sviluppo include: un processo di crescita *human centered*; un approccio olistico che comprende le dimensioni economiche, sociali, culturali, civili e politiche in cui si dispiega l'agire dell'uomo; un sistema che prevede la partecipazione attiva dell'uomo che è allo stesso tempo *participant* e *beneficiary*; un meccanismo che innesca processi di pari opportunità e giustizia sociale. Lo *human development approach* individua quale obiettivo prioritario delle politiche pubbliche il miglioramento delle vite

⁵⁵ International Labour Office, *Follow-up of the World Employment Conference: Basic Needs*, Report VII, International Labour Conference 65th Session 1979.

⁵⁶ E. Imbert, *Aiuti pubblici allo sviluppo*, in R. Pasca di Magliano, *Percorsi dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pp. 355-388. J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, in N. Serra, J. E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered. Toward a New Global Governance*, Oxford University Press, 2008, pp. 14-30. J. E. Stiglitz, *Is there a Post-Washington Consensus Consensus?*, in N. Serra, J. E. Stiglitz, *op. cit.*, 2008, pp. 46-56. M. Biggeri, F. Volpi, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, 2006, pp. 59-74. ODI, *Basic Needs*, Briefing Paper no. 5, 1978.

⁵⁷ United Nations, General Assembly, *Declaration on the Right to Development*, A/RES/41/128, 4 December 1986, <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.

⁵⁸ A. Sen, *Development as Freedom*, Knopf, New York, 1999. UNDP, *Human Development Reports 1990-2015*, webpage, <http://hdr.undp.org/en/global-reports>. I. Robeyns, *The Capability Approach*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Winter 2016 Edition, Edward N. Zalta (Ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/capability-approach>.

umane e la misura del suo successo è data dall'*empowerment* delle persone, nuovi aspetti essenziali delle strategie di sviluppo.⁵⁹ Con le parole di Pasca di Magliano (2013): “*Perché si abbia sviluppo umano è indispensabile un’azione collettiva che abiliti le persone a beneficiare del progresso economico attraverso un aumento delle capacità individuali. Tale intervento deve mirare a fornire servizi sociali e renderli accessibili all’intera popolazione. Accesso al cibo e all’istruzione, all’assistenza sanitaria e sociale, ma anche a servizi pubblici come l’informazione e i trasporti, insieme con un’equa redistribuzione dei redditi, rappresentano il nucleo dello sviluppo umano e della lotta contro la povertà*”.⁶⁰

1.2.2 LOTTA ALLA POVERTÀ E HUMAN WELLBEING OBIETTIVI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: I MDGs

A partire dagli anni Novanta, *human development approach* e *capability approach* hanno enfatizzato il ruolo delle persone quali agenti di sviluppo e promosso l’adozione di strategie di sviluppo *human-centered*.

A livello economico ciò ha portato alla definizione e all’implementazione di politiche di crescita inclusiva *pro-poor*, più o meno condivise, che focalizzano la loro attenzione su questioni cruciali quali le disuguaglianze e le pari opportunità in un mondo sempre più interconnesso e “globale”, ma non più giusto.⁶¹ In quegli anni IMF e WB rivisitano le loro strategie di sostegno ai paesi in via di sviluppo in considerazione delle specifiche realtà nazionali, ponendo attenzione alle leve di crescita economica ma anche ai fattori di *welfare*, a partire da un accesso più ampio ai servizi sociali di base e alle reti di protezione sociale in grado di migliorare le condizioni dei più poveri. In quegli anni alla luce dei risultati del lavoro svolto, ampiamente migliorabili, le due istituzioni rilanciano i loro sforzi nella lotta alla povertà. A partire dal 1996 le due istituzioni si impegnano nella *Initiative for Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) e nella *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), riguardante i paesi che non sono in grado di sostenere il loro debito pubblico; nel 1999 la WB annuncia il *Comprehensive Development Framework*, uno strumento

⁵⁹ S. Fukuda-Parr, *The Right to Development: Refraining a New Discourse for the Twenty-First Century*, Social Research, Vol. 79, No. 4, Winter 2012, pp. 839-844. UNDP, *Human Development Report 1990*, New York, Oxford University Press 1990, pp. 9-16.

⁶⁰ R. Pasca di Magliano, *op. cit.*, 2013, p. 106.

⁶¹ A. Saad-Filho, *Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth*, DESA Working Paper No. 100, ST/ESA/2010/DWP/100, November 2010. Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, June 2008. *The Barcelona Development Agenda*, in N. Serra and J. E. Stiglitz, *op. cit.*, 2008, pp. 57-60. ODI, *Pro-poor growth and Development. Linking economic growth and poverty reduction*, Briefing Paper no. 33, January 2008. R. Fuentes, *Poverty, Pro-Poor Growth and Simulated Inequality Reduction*, Background paper for the Human Development Report 2005, Human Development Report Office, UNDP, 2005/11. M. Ravallion, *Pro-Poor Growth: a Primer*, Working Paper 3242, The World Bank, Washington, March 2004.

volto a migliorare l'*ownership* dei paesi riceventi ed il coordinamento con i paesi donatori per un approccio olistico alla cooperazione allo sviluppo; nel 1999 WB e IMF promuovono la *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) Initiative*, con l'obiettivo di assistere i paesi a basso reddito nello sviluppo di strategie *country-driven* più efficaci nella lotta alla povertà. Nel settembre 2000, nel *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*, la WB conferma di aver fatto proprio il concetto di povertà multidimensionale e individua, capitalizzando il lavoro di Collier e Dollar (2002), un *set* di aspetti chiave nella definizione e nella valutazione delle politiche di crescita ed allocazione dell'aiuto internazionale riguardanti i seguenti macro-ambiti: *economic management*, politiche economiche strutturali, politiche per l'inclusione sociale e l'uguaglianza, *governance e management* delle istituzioni e del settore pubblico.⁶²

A livello politico lo *human development approach* ed il *capability approach* hanno aperto un processo evolutivo di riflessione sugli obiettivi dello sviluppo che ha coinvolto numerosi soggetti, interessati a vario titolo e con diverse motivazioni alle dinamiche della cooperazione e che ha influenzato il riorientamento delle politiche economiche ora accennate. Proprio negli anni Novanta, la rivoluzione concettuale dell'idea di sviluppo si tradusse in una lunga serie di vertici internazionali promossi dalle Nazioni Unite, tra i quali si ricordano: la Conferenza sull'Educazione per Tutti di Jomtien ed il Summit Mondiale per i Bambini di New York nel 1990; la Conferenza Internazionale di Rio de Janeiro nel 1992 su Ambiente e Sviluppo; la Conferenza sui Diritti Umani di Vienna nel 1993; la Conferenza de Il Cairo su Popolazione e Sviluppo nel 1994; la Conferenza Mondiale sulle Donne tenutasi a Pechino e il Summit per lo Sviluppo Sociale di Copenaghen nel 1995. Questi eventi portarono all'attenzione mondiale molte tematiche fondamentali per la formulazione e l'implementazione di politiche in favore dello sviluppo umano, promuovendo l'impegno dei governi nazionali e raccogliendo l'importante impegno, nonché contributo, di ONG, fondazioni, organizzazioni filantropiche, movimenti civili e sociali, già da tempo attivi nella lotta alla povertà e nella difesa dei diritti umani in opposizione alle politiche più prettamente "economiche".

In questa cornice, nel 1996 le Nazioni Unite – "*Recognizing that poverty is a complex and multidimensional problem with origins in both the national and international domains, and that its eradication in all countries, in particular in developing countries, has become one of the priority development objectives for the 1990s in order to promote sustainable development*" – celebravano

⁶² P. Collier, D. Dollar, *Aid allocation and poverty reduction*, European Economic Review 46, 2002, pp. 1475–1500. A. Evans, *Poverty Reduction in the 1990s. An Evaluation of Strategy and Performance*, The World Bank, Washington DC, 2000. World Bank, *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*, Oxford University Press, 2000.

l'Anno Internazionale per l'Eradicazione della Povertà.⁶³ Sempre nel 1996, la comunità dei donatori OECD-DAC, con il Rapporto “*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*”, si impegnava a lavorare per il conseguimento di 7 International Development Goals (IDGs), frutto del dibattito innescato dalle sopraccitate conferenze internazionali, in tema di economia del benessere, lotta alla povertà, sviluppo sociale (educazione, salute, promozione di genere) e sostenibilità ambientale.⁶⁴ Gli obiettivi delineati erano tuttavia un accordo tra i soli paesi donatori, che le Nazioni Unite utilizzarono come piattaforma sulla quale costruire il percorso di riflessione condiviso con i paesi destinatari dell'aiuto internazionale che porterà alla redazione della Dichiarazione del Millennio.⁶⁵

Il processo di revisione dei termini dello sviluppo, sinteticamente descritto, ha condotto nel 2000 ad una presa di posizione epocale contro la lotta alla povertà – basata sui principi di libertà, uguaglianza (delle persone e delle nazioni), solidarietà, tolleranza, rispetto della natura, responsabilità condivisa – grazie all'adozione della Dichiarazione del Millennio, firmata da 189 paesi, a seguito di un processo di mediazione guidato dalle Agenzie Specializzate delle Nazioni Unite, dalla WB, dall'IMF e dall'OECD-DAC.

La Dichiarazione del Millennio, tradotta in 8 obiettivi (MDGs) da raggiungere entro il 2015⁶⁶, risulta innovativa per quattro ordini di motivi. In primo luogo, essa adotta un concetto di (lotta alla) povertà nelle sue molteplici dimensioni, ovvero: reddito minimo pro-capite, nutrizione, istruzione, uguaglianza di genere, salute materno-infantile, lotta alle pandemie, tutela e accesso alle risorse naturali, condizione abitativa, integrazione nell'economia internazionale, accesso alle nuove tecnologie, etc. In secondo luogo, la Dichiarazione rilancia l'impegno in APS della comunità dei donatori OECD-DAC, che negli anni Novanta si era sensibilmente ridotto in seguito alla fallimentare esperienza dei programmi di aggiustamento strutturale.⁶⁷ In terzo luogo, la Dichiarazione del Millennio ancora gli obiettivi di sviluppo a ragioni di carattere umanitario ed

⁶³ United Nations, General Assembly, *International Year for the Eradication of Poverty*, A/RES/48/183, 16 March 1994, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/183.

⁶⁴ I 7 IDGs sono i seguenti: i) dimezzare la popolazione che vive in estrema povertà entro il 2015; ii) raggiungere in tutti i paesi l'obiettivo di istruzione elementare universale entro il 2015; iii) ridurre la disparità di genere nella istruzione primaria e secondaria entro il 2005; iv) ridurre entro il 2015 di due terzi la mortalità infantile sotto i 5 anni rispetto al livello del 1990; v) ridurre la mortalità materna di tre quarti nello stesso periodo; vi) consentire l'accesso, attraverso la sanità di base, ai servizi di pianificazione familiare; vii) attuare strategie nazionali di riduzione della perdita di biodiversità dal 2005 e invertire gli attuali trend di riduzione della biodiversità entro il 2015. OECD-DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OECD/OCDE, Paris, May 1996. E. Imbert, *op. cit.*, 2013, pp. 355-388. M. Biggeri, F. Volpi, *op. cit.*, 2006, pp. 181-186.

⁶⁵ D. Hulme, *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*, Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 100, University of Manchester, 2009.

⁶⁶ Per la lista dei MDGs si veda il Paragrafo 1.1.2.

⁶⁷ Si precisa che tra il 1997 ed il 2001 la percentuale APS/RNL ha raggiunto i livelli più bassi di contribuzione (0,21%-0,22%). Fonte dei dati è l'OECD. OECD, *Compare your country, Official Development Assistance 2016, ODA 1960-2016 Trends*, webpage, <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=en&page=1>. D. Hulme, *op. cit.*, 2009, pp. 12-13. M. Biggeri, F. Volpi, *op. cit.*, 2006, p. 76.

etico, più che a ragioni connesse a svantaggi storici legati all'esperienza coloniale e post-coloniale dei paesi più poveri e in via di sviluppo.⁶⁸ Infine, essa prevede obiettivi globali, che impegnano in egual misura i paesi donatori e i paesi riceventi, promuovendo così *endorsement* e *ownership* del processo di sviluppo, che si sostanzia in uno sforzo collettivo e condiviso.⁶⁹

Per quanto attiene questo ultimo punto, Fukuda-Parr e Hulme (2009) definiscono la Dichiarazione del Millennio e l'adozione dei MDGs un punto di non ritorno (*tipping point*) nella lotta alla povertà.⁷⁰ Le ragioni, ampiamente condivise in letteratura, sono essenzialmente tre. La Dichiarazione del Millennio gode di una legittimazione politica senza precedenti. La formulazione dei MDGs in termini quantitativi e temporali rende chiari e misurabili i risultati che si intendono conseguire per eliminare la povertà. I MDGs, declinando con formule di impatto ogni aspetto della povertà che intendono combattere, sono facilmente comunicabili e possono essere ricordati senza sforzo anche dal grande pubblico, che di fatto è stato ampiamente sensibilizzato negli anni grazie alle campagne mediatiche realizzate, tra cui si ricorda la Campagna del Millennio “*End Poverty 2015*”⁷¹ ⁷².

Nonostante le critiche, che saranno di seguito illustrate, si può concordare con Fukuda-Parr e Hulme (2009) quando affermano che gli MDGs possono essere considerati come una “super-norma” che stabilisce l'impegno morale nella sconfitta della povertà, in tutte le sue forme, da parte di tutta la Comunità Internazionale.⁷³ I due autori ricordano che: “*The First, Second and Third UN Development Decades (1960s, 1970s and 1980s) were primarily focused on economic transformation, growth and industrialisation. The MDGs reflect an important normative shift and an endorsement of poverty eradication and human well being as the central objectives of development*”.⁷⁴ Di fatto, sebbene la Dichiarazione del Millennio sia frutto dell'accordo tra stati, i MDGs sono divenuti il punto di riferimento per tutto il variegato panorama di attori che è impegnato nella promozione dello sviluppo umano. Nel 2005, il *Practical Plan to Achieve the*

⁶⁸ S. Fukuda-Parr, *op. cit.*, 2011, pp. 126-128.

⁶⁹ United Nations, General Assembly, Report of the Secretary-General, *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration (A/56/326)*, 6 September 2001, <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>. United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly: United Nations Millennium Declaration (A/RES/55/2)*, 18 September 2000, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

⁷⁰ S. Fukuda-Parr, D. Hulme, *International Norm Dynamics and 'the End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals (MDGs)*, Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 96, University of Manchester, 2009.

⁷¹ End Poverty 2015 Millennium Campaign, website, <http://www.endpoverty2015.org/>.

⁷² K. Higgins, *Reflecting on the MDGs and Making Sense of the Post - 2015 Development Agenda*, NSI Research Report, May 2013, p. 9, <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/05/2013-Post-2015.pdf>. E. Aryeetey et. al., *Getting to Zero: Finishing the Job the MDGs Started*, Global Agenda Council on Benchmarking Progress, 2012, pp. 6-8, <http://johnmcarthur.com/wp-content/uploads/2012/03/Getting-to-Zero-Final-Draft-PDF.pdf>. S. Fukuda-Parr, *Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?*, DESA Working Paper No 117, ST/ESA/2012/DWP/117, July 2012, pp. 1-3. J. Sachs, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, The Lancet, Vol. 379, 2012, p. 2206. J. Vandemoortele, E. Delamonica, *Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly*, IDS Bulletin Volume 41 Number 1, January 2010, p. 60. R. Manning, *Using Indicators to Encourage Development. Lessons from the Millennium Development Goals*, DIIS Report 2009:01, pp. 10-16.

⁷³ S. Fukuda-Parr, D. Hulme, *op. cit.*, 2009.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 3.

Millennium Development Goals, elaborato dallo UN *Millennium Project* diretto da Sachs, indicava a chiare lettere che i MDGs erano il fulcro della politica di cooperazione internazionale.⁷⁵

1.2.3 LE CRITICITÀ CORRELATE AI MDGs

Al fine di misurare i progressi degli 8 MDGs, le Nazioni Unite hanno elaborato una lista di 21 *target* e 60 indicatori⁷⁶ che è stata poi periodicamente utilizzata per verificare i risultati raggiunti. Le modalità di valutazione dei MDGs hanno presentato alcune criticità derivanti sia da una serie di interpretazioni non corrette o da una eccessiva semplificazione.

I MDGs stati concepiti come obiettivi globali, ma sono poi divenuti obiettivi di sviluppo nazionali dei paesi in via di sviluppo, pertanto un fraintendimento di base sottende l'interpretazione e la valutazione dei progressi da loro raggiunti. Come ricordano Vandemoortele e Delamonica (2010), "*The MDGs are global Targets; they do not need to be achieved in each and every country*".⁷⁷ L'equivoco di aver interpretato i MDGs come "*one-size fits all targets*" ha significato non prendere in considerazione le caratteristiche storiche, geografiche, politiche e sociali di ogni Paese, essenziali per comprendere le cause di un mancato sviluppo economico e sociale e per indirizzare le politiche di crescita. Ne consegue poi che la valutazione dei MDGs non ha potuto apprezzare i progressi raggiunti dagli stati che partivano da condizioni di povertà peggiori rispetto ad altri, alimentando per esempio l'afro pessimismo.⁷⁸

Altro equivoco attiene la mancata copertura da parte dei MDGs di tutte le dimensioni dello sviluppo umano; è evidente che per essere efficaci essi non avrebbero potuto che selezionare alcuni aspetti esemplificativi in grado di illustrare i risultati più generali che si intendevano conseguire. Precisa Vandemoortele (2012): "*The MDGs cannot be comprehensive and concise at the same time. Nonetheless, the belief in the perfectibility of a set of global targets is widespread. Any attempt to cover all important dimensions of human wellbeing will be an exercise in futility. [...] Despite all their shortcomings and imperfections, the MDGs have served the cause of human development well; including those aspects that are not adequately captured. This requires, however, that the targets*

⁷⁵UN Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UNDP, 2005, pp. 1-12.

⁷⁶ *Official list of MDG indicators*, 15 January 2008, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/OfficialList20.08.pdf>.

⁷⁷ J. Vandemoortele, E. Delamonica, *op. cit.*, 2010, p. 61.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 61-63. W. Easterly, *How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa*, *World Development* Vol. 37, No. 1, 2009, pp. 26-35.

are seen as illustrative for all dimensions of human development, including the ones omitted".⁷⁹

Tuttavia, la sinteticità dei MDGs, che talora sono ricondotti alla soddisfazione dei *basic need*, adombra una serie di aspetti chiave dello sviluppo, attinenti in particolare la sfera della tutela e della promozione dei diritti umani – sui quali le conferenze internazionali degli anni Novanta avevano raggiunto ampi accordi – nonché elementi più difficili da comunicare quali la vulnerabilità, l'uguaglianza, la dignità, la trasparenza, la partecipazione e l'*accountability* (Doyle, Stiglitz 2014 e Fukuda-Parr et al 2014).⁸⁰

Un'altra critica mossa ai MDGs riguarda il loro essere risultati di lungo termine e la mancata formulazione di una specifica *roadmap* per la loro realizzazione. Sottolinea Nayyar (2011) che essi si focalizzano sulla comparazione tra uno stato di sviluppo desiderabile ed un stato di fatto non desiderabile, senza riconoscere l'importanza del processo di cambiamento, ovvero del "*transition path*", che condurrà da uno stato all'altro. Vandemoortele (2012) osserva che sarebbe stato utopico elaborare una ricetta di riforme macroeconomiche, settoriali e istituzionali valida per la promozione dello sviluppo in tutti i paesi, senza peraltro ricadere negli errori del passato, con un esplicito riferimento ai programmi di aggiustamento strutturale degli anni Ottanta e Novanta. Egli tuttavia concorda con Nayyar quando esprime la necessità di definire alcuni punti cardine per una migliore comprensione degli obiettivi da raggiungere e della generale strategia di sviluppo sottesa, lasciando poi alla sovranità degli stati le decisioni inerenti la loro più opportuna declinazione nazionale.⁸¹

Infine, i MDGs presentano problematiche collegate alla scelta ed alla misurazione dei loro *benchmark* di successo, tra cui si segnalano le seguenti: i) i *target* non sono stati quantificati in maniera chiara e uniforme (percentuali, obiettivi onnicomprensivi o dichiarazioni di intenti), siffatta formulazione individua per alcuni obiettivi *benchmark* di successo molto ambiziosi, per altri propone indicatori riduttivi o non sufficientemente adeguati, in ogni caso la loro quantificazione implica l'utilizzo di differenti metodi di rilevazione e misurazione; ii) la *baseline* di riferimento scelta a livello internazionale, anche se non esplicitata per tutti gli obiettivi, ovvero il 1990, non è coerente rispetto a data di adozione dei MDGs (2000) e periodo di attuazione (2000-2015), anche se la sua scelta è giustificata dalla necessità di prevedere un tempo congruo per la realizzazione degli obiettivi e in ragione del fatto che molti obiettivi avevano avuto origine nelle conferenze internazionali degli anni Novanta⁸²; iii) la formulazione di obiettivi, *target* e indicatori non sempre tiene nella debita considerazione fattori importanti che generano maggiore disuguaglianza e povertà

⁷⁹ J. Vandemoortele, *Advancing the global development agenda post-2015: some practical suggestions*, Report prepared for the UN Department of Economic and Social Affairs, Bruges, Belgium, April 2012.

⁸⁰ M. W. Doyle, J. E. Stiglitz, *Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015–2030*, Ethics and International Affairs, 20 March 2014, <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2014/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-2015-2030>.

S. Fukuda-Parr, A. E. Yamin & J. Greenstein, *The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights*, Journal of Human Development and Capabilities, 2014.

⁸¹ J. Vandemoortele, *op. cit.*, April 2012, p. 5-7. D. Nayyar, *The MDGs Beyond 2015*, Research Paper 38, South Centre, May 2011, pp. 9, 14.

⁸² J. Vandemoortele, *The MDG Story: Intention Denied*, Development and Change 42(1), 2011, p. 5.

(es. aspetti di genere, differenze di sviluppo tra aree rurali e aree urbane, appartenenza gruppi minoritari), Nayyar (2011) definisce tale formulazione con l'espressione "tirannia delle medie"; iv) sebbene si siano registrati miglioramenti nel corso degli anni, la misurazione degli indicatori ha rivelato un'inadeguatezza dei sistemi di raccolta dati sia a livello nazionale che internazionale, non sempre, infatti, sono state disponibili le informazioni necessarie a valutare i progressi raggiunti e numerose sono le discrepanze tra statistiche nazionali e internazionali.⁸³

I notevoli progressi raggiunti nell'ambito della lotta alla povertà, nella promozione dell'educazione e della salute, descritti nel Paragrafo 1.1.2, dimostrano che, sebbene le criticità inerenti i MDGs siano state significative, è vero che sostanziali sono stati i vantaggi correlati alla loro adozione. I MDGs hanno riconosciuto e promosso concretamente la multidimensionalità dello sviluppo umano, non più legato solo alle dinamiche della crescita economica, sottolineando quanto riduzione della povertà e benessere fossero all'inizio del nuovo Millennio priorità globali urgenti. Per oltre un decennio sono stati il caposaldo della cooperazione internazionale, rilanciando l'impegno finanziario dei paesi donatori (e non), ampliando l'arena degli attori partecipanti al sistema della cooperazione internazionale, stimolando ampiamente il dibattito sulle politiche di sviluppo e sulla loro efficacia. Al di là dei risultati raggiunti, non commisurati agli ambiziosi *target*, i MDGs sono stati uno strumento volto a far sì che la comunità internazionale si adoperasse per una cooperazione più fattiva, innescando anche un importante processo di *accountability*.⁸⁴

1.2.4 IL PARTENARIATO GLOBALE PER LO SVILUPPO

Il MDG8 "*Develop a global partnership for development*" ha interessato in particolar modo l'impegno della comunità internazionale per quanto attiene l'aumento dei volumi dell'aiuto pubblico, la riduzione del debito pubblico, l'accesso al mercato internazionale, la disponibilità di medicine essenziali, l'accesso alle nuove tecnologie. L'obiettivo definiva aree di azione trasversali con la finalità di promuovere la coerenza degli attori del sistema di cooperazione, assegnando ai

⁸³ K. Higgins, *op. cit.*, 2013, pp. 2-12. United Nations, *Lessons Learned from MDG Monitoring From A Statistical Perspective*, Report of the Task Team on Lessons Learned from MDG Monitoring of the IAEG-MDG, 2013, pp. 3-4, http://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring_2013-03-22%20%28IAEG%29.pdf. UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, *Statistics and Indicators for the post-2015 development agenda*, New York, July 2013, pp. 3-21. D. Nayyar, *The MDGs after 2015: Some reflections on the possibilities*, Background paper of the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 2012, pp. 6-9, http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/d_nayyar.pdf. J. Vandemoortele, *op. cit.*, April 2012, pp. 5-12. Fukuda-Parr, *op. cit.*, July 2012. J. Vandemoortele, E. Delamonica, *op. cit.*, 2010, pp. 62-65. D. Nayyar, *op. cit.*, p. 9.

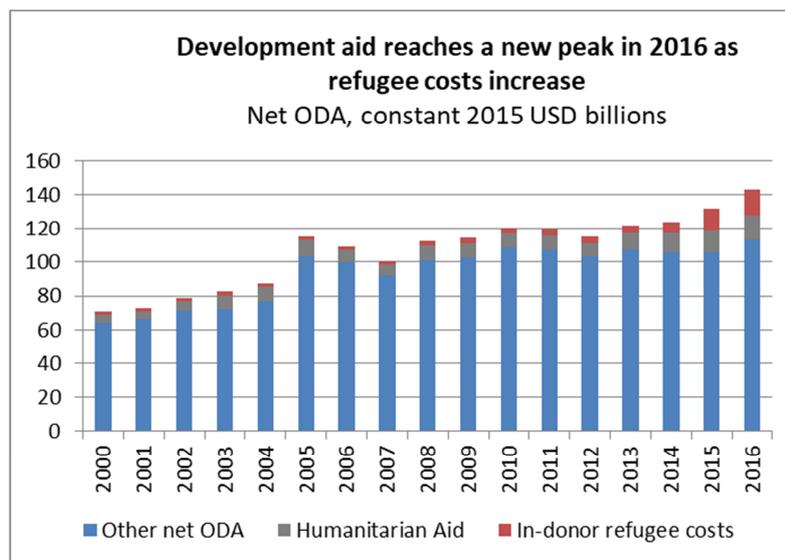
⁸⁴ R. Hinds, *From Agreement to Action. Delivering the Sustainable Development Goals*, Save the Children, 2016, pp. 2-3. S. Fukuda-Parr, A. E. Yamin, J. Greenstein, *op. cit.*, 2014. C. Kenny, A. Sumner, *More Money or More Development: What Have the MDGs Achieved?*, Working Paper No. 278, Center for Global Development, 2011. M. A. Clemens, C. J. Kenny, T. J. Moss, *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*, World Development Vol. 35, No. 5, 2007, pp. 735-751.

donatori specifiche responsabilità in relazione a APS, sostenibilità del debito e commercio, con una particolare attenzione ai paesi più vulnerabili circa i primi due punti. Nonostante le buone intenzioni, il MDG8 oltre a non aver conseguito i risultati sperati, anche in ragione della crisi finanziaria mondiale del 2008 che ha colpito la generosità dei paesi donatori e non, presenta una serie di criticità che di fatto rendono difficile affermare che la sua adozione abbia realmente promosso un partenariato globale per lo sviluppo.

Il MDG8 ha realizzato il suo successo più importante nell'incremento dei fondi che i paesi donatori hanno devoluto per lo sviluppo, invertendo il *trend* degli anni Novanta, quando le risorse si erano sensibilmente ridotte. Infatti, negli ultimi anni l'APS dei paesi donatori OECD-DAC ha raggiunto in termini assoluti cifre record ed ha registrato, come già indicato nel Paragrafo 1.1.2, un incremento del 66% in termini reali nel periodo 2000-2014.

Grafico 1.1 – APS netto e sue componenti dei donatori OECD-DAC nel periodo 2000-2016

Fonte: OECD-DAC 2017⁸⁵



Attualmente la media di contribuzione APS/RNL dei donatori DAC è dello 0,30%, dato costante nel triennio 2013-2016. Nel 2000 tale percentuale era dello 0,22%. Solo nel 2005 il rapporto APS/RNL ha raggiunto il suo picco storico del periodo 2000-2015 registrando lo 0,32%. Anche nel triennio 2009-2011 la media di contribuzione APS/RNL era stata dello 0,30%, così come negli anni 2006 e

⁸⁵ OECD-DAC, *Development aid rises again in 2016*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm>.

2008. Pertanto, a fronte di un netto aumento delle risorse, il rapporto APS/RNL ha visto un relativo incremento rispetto al 2000 e se ne registra una stagnazione negli ultimi anni anche a causa della crisi finanziaria del 2008. In particolare, nonostante i maggiori stanziamenti, il contributo in APS netto dei paesi DAC si attesta ben al di sotto del *target* stabilito in ambito Nazioni Unite con il *Monterrey Consensus* del 2002 e da raggiungere nel 2015: lo 0,7%.⁸⁶

Frutto di un accordo politico, che probabilmente non avrebbe potuto essere differente, l'obiettivo partenariato globale per lo sviluppo è stato oggetto di numerose critiche e non ha riassunto in sé dinamiche e caratteristiche di una cooperazione internazionale in evoluzione.

Target ed indicatori del MDG8 sono stati formulati in maniera vaga e sono privi di collegamento circa la realizzazione degli altri 7 MDGs, ovvero nella declinazione dell'obiettivo non è stata data la debita attenzione a come il partenariato globale posto in essere per il raggiungimento dei MDGs avrebbe operato, mancando così l'occasione di definire una cornice in cui inquadrare la politica di sviluppo auspicata dalla Dichiarazione del Millennio, nel rispetto delle strategie e priorità nazionali dei paesi in via di sviluppo (si veda in proposito il precedente Paragrafo).

L'obiettivo non fa riferimento e non ha favorito il coordinamento con processi internazionali rilevanti promossi negli anni Duemila in tema di aiuto, debito e commercio. Circa l'APS, il *Monterrey Consensus* del 2002 impegnava i paesi donatori ad incrementare la quota APS/RNL allo 0,7% e la quota destinata ai *Least Developed Countries* (LDCs) allo 0,15-0,20%, come si è visto la contribuzione media è dello 0,30% e si stima che la contribuzione APS verso i LDCs sia pari allo 0,1%, quindi al di sotto del *target* stabilito, anche se complessivamente le risorse canalizzate verso i LDCs sono raddoppiante nel periodo di implementazione dei MDGs.⁸⁷ In relazione ad aiuto e debito, si registra scarso coordinamento anche con iniziative come la *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) e la *HIPCs Initiative* sotto la supervisione di WB e IMF. Da uno studio di Fukuda-Parr (2008) sulle strategie di riduzione della povertà (PRSPs) messe in campo da 22 paesi che hanno partecipato alle sopracitate iniziative, nonché sui *policy statement* di 21 programmi bilaterali di aiuto, emerge che i MDGs hanno un ruolo operativo di secondo piano. I documenti enfatizzano sulla carta il ruolo dei MDGs, ma sono molto selettivi nella scelta di *target* e indicatori per la verifica delle loro strategie contro la povertà e difficilmente fanno riferimento a quelli che maggiormente sono legati ai temi dell'*empowerment*, dell'eguaglianza, dell'integrazione sociale,

⁸⁶ Negli ultimi anni il *target* dello 0,7% è stato raggiunto e/o superato solo da pochi paesi DAC: Norvegia, Lussemburgo, Svezia, Danimarca, Germania, Regno Unito e Olanda, confermandosi tra i donatori in grado di mantenere per lo più costante nel tempo tale livello di contribuzione. Per volume di risorse stanziate, i dati indicano che negli ultimi anni i più importanti donatori sono stati gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Germania, seguiti a distanza da Giappone e Francia. Fonte dei dati è l'OECD. OECD, Compare your country, Official Development Assistance 2016, *ODA 2016*, webpage, <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=en&page=0>. OECD, Compare your country, Official Development Assistance 2016, *ODA 1960-2016 Trends*, webpage, <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=en&page=1>.

⁸⁷ OECD, *Taking stock of aid to least developed countries (LDCs)*, Third International Conference on Financing for Development, Addis Ababa, July 2015, https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Taking_stock_of_aid_to_LDCs_Flyer_2015.pdf.

della *pro-poor growth*.⁸⁸ Infine, il *Doha Development Agenda* per il rilancio del dialogo commerciale tra le economie industrializzate e quelle emergenti non ha condotto ai risultati sperati nell'ambito del *trade for aid*, per i troppi interessi in gioco.

Il MDG8 si dimostra neutrale rispetto al tema della tutela e della promozione dei diritti umani quale (pre-)requisito necessario per innescare reali processi di sviluppo.

Nessuno degli indicatori che definiscono l'obiettivo è declinato in termini quantitativi e temporali, elemento che ha consentito ai donatori di ricondurre qualsiasi azione o risultato relativi a aiuto, debito e sviluppo come progressi, senza alcuna riflessione sulle conseguenze nella sfera dei diritti umani e sul contributo al raggiungimento degli altri MDGs.

Target e indicatori non tengono in considerazione nessun criterio attinente qualità ed efficacia dell'aiuto, sebbene in quegli anni la riflessione su questo tema fosse al centro dell'agenda internazionale (*infra*).

L'obiettivo è stato focalizzato prevalentemente sull'incremento delle risorse finanziarie messe a disposizione dai paesi donatori, proponendo un modello di sviluppo Nord-Sud anacronistico, che ha creato irragionevoli aspettative sull'APS, dimenticando qualsiasi principio di *ownership* e protagonismo dei paesi riceventi nella *mise en place* di politiche nazionali e nella mobilitazione di risorse domestiche per lo sviluppo.⁸⁹

Altra importante critica al MDG8 è quella di non aver colto il dinamismo dei nuovi attori dello sviluppo che nel corso degli anni Duemila hanno potenziato le loro attività di cooperazione internazionale, fornendo *expertise* e risorse finanziarie ai paesi in via di sviluppo. Riprendendo una classificazione dello stesso OECD-DAC (2011), il panorama dei soggetti che si occupano di cooperazione può essere così raffigurato i) paesi donatori OECD-DAC, paesi donatori OECD non appartenenti al DAC come Repubblica di Corea e Turchia (i volumi di APS della Turchia in ragione delle risorse per l'assistenza ai rifugiati della Guerra in Siria sono vertiginosamente aumentati negli ultimi anni), paesi membri dell'UE non aderenti all'OECD come Bulgaria e Romania, paesi arabi come Arabia Saudita, Kuwait e Emirati Arabi Uniti (EAU) (i loro volumi di contribuzione in APS superano l'1% del RNL, gli EAU sono dal 2014 paese partecipante al DAC); ii) paesi donatori/riceventi, ovvero paesi di reddito medio ancora eligibili come destinatari dell'APS e non attivi nell'assistenza tecnica e finanziaria nel quadro di azioni di cooperazione Sud-Sud, tra cui

⁸⁸ S. Fukuda-Parr, *Are the MDGs Priority in Development Strategies and Aid Programmes? Only Few Are!*, Working Paper number 48, International Poverty Centre, 2008.

⁸⁹ S. H. Olsen et al., *Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): An Assessment of the Means of Implementation (MOI)*, ISAP Conference Paper, 2014, pp. 3-4. A. Caliani, *Analysis of Millennium Development Goal 8: A global partnership for development*, Working Paper Series The Power of Numbers: A Critical Review of MDG Targets for Human Development and Human Rights, May 2013. ITU, OHCHR, UNDESA, *Assessment of MDG8 and lessons learnt*, UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, January 2013. Fukuda-Parr, *op. cit.*, July 2012. J. Vandemoortele, K. Malhotra, J. A. Lim, *Is MDG 8 on track as a global deal for human development ?*, UNDP, Bureau for Development Policy, New York, June 2003.

spiccano le cosiddette economie emergenti (es. Brasile, Cina, India); iii) organizzazioni internazionali regionali (es. UE, organizzazione che eroga la quota più elevata di risorse per lo sviluppo) e multilaterali (es. WB e IMF), impegnate sia in programmi di cooperazione sia nella finanza per lo sviluppo; iv) settore privato, un *partner* centrale per la promozione dello sviluppo economico locale, nella finanza per lo sviluppo e nell'attrazione degli investimenti esteri diretti; v) fondazioni private, che erogano consistenti finanziamenti sia in progetti di cooperazione che tramite crediti d'aiuto; vi) organizzazioni della società civile (compresi *network* e fondi globali), sia dei paesi donatori che dei paesi riceventi, che promuovono azioni di cooperazione canalizzando livelli significativi di APS e mobilizzando risorse presso privati. Nella lista devono essere ricompresi anche i paesi riceventi, il cui ruolo nella pianificazione e nell'implementazione di politiche e riforme è *la conditio sine qua non* di uno sviluppo al quale i *partner* sopracitati dovrebbero contribuire rispettando i termini di una dialettica che vede i paesi riceventi responsabili e promotori del loro sviluppo in prima istanza.⁹⁰

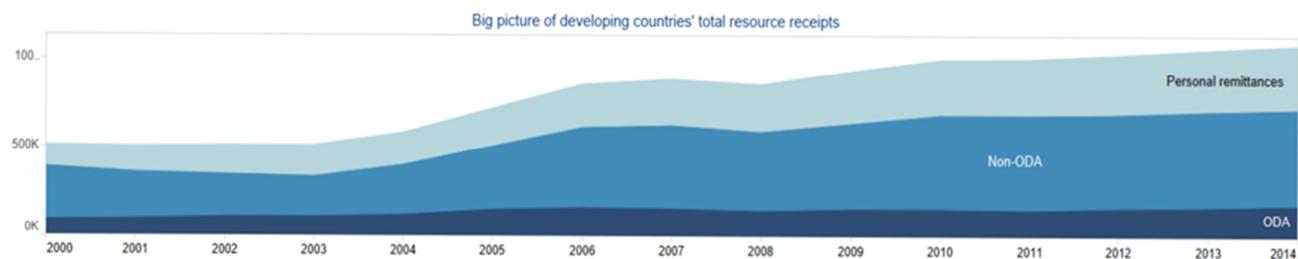
Altro elemento che l'obiettivo per un partenariato per lo sviluppo non ha debitamente preso in considerazione è l'esigua incidenza dell'APS rispetto ai flussi finanziari destinati ai paesi in via di sviluppo. A titolo esemplificativo, nel 2014 l'APS ammontava al 16,8% dei flussi finanziari destinati ai paesi in via di sviluppo. Il resto dei flussi era costituito da: rimesse personali dei migranti per il 32,7%; finanziamenti esteri diretti per il 19,2%; altri titoli per il 18,4%; altri flussi ufficiali esclusi i crediti all'esportazione per il 5,9%; crediti all'esportazione per il 3,6%; donazioni private per il 3,3%.

Come mostra il Grafico 1.2, l'APS è solo una porzione dei finanziamenti ai *developing countries*. Rimesse dei migranti e investimenti diretti insieme costituiscono oltre il 50% dei flussi finanziari

⁹⁰ N. Gulrajani, L. Swiss, *Why do countries become donor? Assessing the drivers and implication of donor proliferation*, ODI, March 2017. C. Gore, *The New Development Cooperation Landscape: Actors, Approaches, Architecture*, Journal of International Development, J. Int. Dev. 25, 2013, pp. 769-786. B. Keeley, *From Aid to Development. The Global Fight against Poverty*, OECD Insights, June 2012, pp. 148-165. L. Chandry, H. Kharas, *Policy Arena. Why can't we all just get along? The practical limits to international Development Cooperation*, Journal of International Development, J. Int. Dev. 23, 2011, pp. 739-751. OECD-DAC, *DAC Global Relations Strategy*, DCD/DAC(2011)36/FINAL, 15 Dec. 2011. S. Grimm, J. Humphrey, E. Lundsgaarde, S. L. John de Sousa, *European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development*, ECDC2020, n. 4, May 2009.

Grafico 1.2 - Componenti principali delle risorse dei paesi donatori OECD-DAC ricevute dai paesi in via di sviluppo nel periodo 2000-2014

Fonte: OECD-DAC 2016⁹¹



ODA: Official Development Assistance. ODA in the chart includes bilateral ODA and multilateral concessional flows.
Non-ODA flows include: other official developmental flows, officially-supported export credits, FDI, other private flows at market terms and private grants.
Adjusted gross disbursements, three-year moving average, USD million, 2012 constant prices.
Sources: Remittances, World Bank. Other resource flows, DAC statistics. NB: Data on flows to MADCTs are only available up to 2010.
<http://www.oecd.org/dac/stats/beyond-oda.htm>

La discriminante è che l'APS rappresenta l'unico flusso il cui obiettivo precipuo è *“the promotion of the economic development and welfare of developing countries”*.⁹²

Nel 2012 la Commissione Europea sottolineava che: *“the biggest source of financing for development available to governments is the domestic revenue — this also explains why the primary responsibility for development lies with the developing countries themselves. Aid from development partners complements this, and can catalyse other flows, but is in itself not the major element for many developing countries. It is, however, international trade, investments and money sent back home by migrants that can stimulate the real economy, given the right conditions. There are also outflows from developing countries, which need to be taken into account”*.⁹³

L'APS riveste pertanto un ruolo catalitico nel sostenere le istituzioni e le capacità nazionali nello sfruttare tutte le fonti di finanziamento al fine di raggiungere obiettivi nazionali ed internazionali di sviluppo umano.

L'analisi del MDG8 pone numerosi spunti di riflessione su come ampliare e rafforzare i termini del partenariato globale per lo sviluppo in futuro grazie alla compartecipazione di tutti i soggetti che a vario titolo vi partecipano e contribuiscono.

⁹¹ OECD-DAC, *Resource flows beyond ODA in DAC statistics*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/stats/beyond-oda.htm>.

⁹² OECD-DAC, *Official development assistance – definition and coverage*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>. OECD-DAC, *Resource flows beyond ODA in DAC statistics*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/stats/beyond-oda.htm>. Development Initiatives, *Official Development Assistance*, 2013, pp. 6-7, http://www.actnow2015.ie/CMS/Content/HTML/Group_35/Guide-to-ODA.pdf.

⁹³ European Commission, *Improving EU support to developing countries in mobilising Financing for Development*, COM (2012) 366 final, p. 3.

1.2.5 LA NUOVA FRONTIERA: I SDGs

La fine del ciclo di implementazione dei MDGs ha generato un'ampia riflessione sui punti di forza e di debolezza di questi obiettivi che, a prescindere dai risultati conseguiti, hanno rivoluzionato il concetto di sviluppo. Il dibattito, come già illustrato nel Paragrafo 1.1.3, ha coinvolto il complesso panorama di attori che oggi sono attivi nella cooperazione e cercato di concentrarsi sulle questioni politiche ed economiche cruciali nell'attuale scenario internazionale: i) cambiamento climatico e minacce ambientali; ii) incremento demografico e sicurezza alimentare, iii) crescita economica ed inclusione sociale; iv) *governance* dello sviluppo sostenibile (Sachs 2012).⁹⁴

Se la rivoluzione degli anni Novanta si è fondata sul riconoscimento della realtà multidimensionale della povertà e sull'adozione di *human development approach* e *capability approach* quali nuovi paradigmi dello sviluppo dei paesi più poveri, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile si basa su promozione dei diritti umani e uguaglianza di opportunità per tutti i cittadini del mondo, nonché tutela dei beni comuni (es. servizi di base, educazione, assistenza sanitaria e protezione sociale, sicurezza, servizi pubblici, infrastrutture, clima, biodiversità, risorse naturali, tecnologia, conoscenza scientifica, informazione, patrimonio culturale, istituzioni rappresentative e partecipative, etc.). Questi tre elementi si legano indissolubilmente alle cinque parole chiave su cui, come già indicato nel Paragrafo 1.1.3, la strategia post MDGs è incardinata – *People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership* – e rinnovano l'impegno per la promozione di libertà, uguaglianza, solidarietà, tolleranza, rispetto della natura, responsabilità condivisa – già sanciti nel 2000 nella Dichiarazione del Millennio – cui si aggiunge con forza la promozione della dignità umana.

I *Sustainable Development Goals* (SDGs) rilanciano altresì la *multi-stakeholder partnership* per lo sviluppo globale, coinvolgendo operativamente tutti gli attori che animano lo scenario della cooperazione e non solo. Infatti, il valore universale dei nuovi obiettivi, che intendono lavorare per ridurre le ineguaglianze che permeano anche i paesi più avanzanti, di fatto coinvolgerà nella sfida per lo sviluppo sostenibile, e non più solo per una cooperazione allo sviluppo sostenibile, un numero di soggetti ancor più ampio.

⁹⁴ J. Sachs, *op. cit.*, 2012.

Nonostante il declino della povertà nella maggior parte dei paesi registrata negli ultimi venti anni, i livelli di disuguaglianza hanno subito cambiamenti modesti e larghe differenze permangono tra e all'interno di regioni e stati.⁹⁵

Un recente rapporto di Oxfam (Hardoon 2017) sottolinea quanto il fenomeno della disuguaglianza sembri inarrestabile in ogni parte del mondo: *“Dal 2015 l'1% più ricco dell'umanità possiede più ricchezza netta del resto del pianeta. Oggi otto persone possiedono tanto quanto la metà più povera dell'umanità. [...] Tra il 1988 e il 2011 i redditi del 10% più povero dell'umanità sono aumentati di meno di 3 dollari all'anno mentre quelli dell'1% più ricco sono aumentati 182 volte tanto. [...] Negli Stati Uniti, secondo le nuove ricerche condotte dall'economista Thomas Piketty, negli ultimi 30 anni i redditi del 50% più povero sono cresciuti dello 0%, mentre quelli dell'1% più ricco sono aumentati del 300%. In Vietnam la persona più ricca del Paese guadagna in un solo giorno più di quanto la persona più povera guadagna in 10 anni”*.⁹⁶

Chiaramente la disuguaglianza non investe il solo aspetto economico. Stiglitz (2014) evidenzia che per lo più la disuguaglianza osservata nel mondo è associata all'appropriazione di rendite di posizione, come l'esercizio di un potere monopolistico, che compromettono l'efficienza economica. L'autorevole economista, riassumendo l'evoluzione che ha caratterizzato i concetti di uguaglianza e sviluppo umano, nota come la caratteristica più preoccupante dell'ineguaglianza sia la mancanza di pari opportunità, causa e conseguenza delle disparità di *outcomes* (es. reddito, nutrizione, educazione, salute, etc.), che provoca inefficienza economica e minore sviluppo perché la maggior parte delle persone non vive al livello delle proprie potenzialità. Così come la povertà, la disuguaglianza è multidimensionale e dipende dagli assetti economici tanto quanto dalle scelte politiche e dagli investimenti sociali. Paesi con alti tassi di disuguaglianza investono meno in quei beni pubblici (infrastrutture, tecnologia, educazione, etc.) che contribuiscono alla prosperità ed alla crescita di lungo periodo. Ridurre la disuguaglianza *“has clear economic as well as social benefits. It strengthens people's sense that society is fair; improves social cohesion and mobility, making it more likely that more citizens live up to their potential; and broadens support for growth initiatives. Policies that aim for growth but ignore inequality may ultimately be self-defeating, whereas policies that decrease inequality by, for example, boosting employment and education have beneficial effects on the human capital that modern economies increasingly need”*.⁹⁷

⁹⁵ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, Washington, DC: World Bank, 2016. IMF Staff Discussion Note, *From Ambition to Execution: Policies in Support of Sustainable Development Goals*, September 2015, SDN/15/18. C. Melamed, E. Samman, *Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework*, Research Paper, Human Development Report Office, UNDP, February 2013.

⁹⁶ D. Hardoon, *Un'Economia per il 99%*, Oxfam Briefing Paper, Oxfam International, Gennaio 2017, p. 2.

⁹⁷ M. W. Doyle, J. E. Stiglitz, *op. cit.*, 20 March 2014.

Pertanto, partendo dal presupposto che la disuguaglianza estrema ostacola la crescita economica e mina la parità politica e la stabilità sociale, in un circolo vizioso in cui la disuguaglianza genera altra disuguaglianza, l'obiettivo è promuovere e garantire la disponibilità di beni e servizi pubblici e tutelare al contempo l'esercizio dei diritti umani che consentono di accedervi.

Questo è l'impegno che è stato preso con l'adozione dei SDGs.

Se, come già illustrato nel Paragrafo 1.2.3, i MDGs sono stati deficitari sul versante della lotta alle disparità, i SDGs fanno proprio questo concetto⁹⁸ ed il motto che li accompagna – *“Leaving no one behind”* – sintetizza l'importanza per ogni individuo (del Sud e del Nord del mondo) di disporre di pari opportunità: *“The leave no one behind concept is, therefore, about whether a person's characteristics (inherent or perceived) exclude them from the opportunities enjoyed by others. These characteristics may fuel each other. A woman with disabilities who lives in a rural area, for example, may well suffer from intersecting forms of inequality”* (Stuart et al. 2016).⁹⁹

L'Agenda 2030 non solo individua un obiettivo specifico per contrastare l'ineguaglianza – SDG10 *“Reduce inequality within and among countries”* – ma incentra su questo principio tutti i SDGs. Gli SDGs, ed i *target* in cui sono declinati, propongono una visione olistica dello sviluppo sostenibile focalizzata su: i) eradicazione della povertà; ii) resilienza economica, sociale ed ambientale, iii) sicurezza alimentare; iv) salute; v) crescita economica, occupazione e lavoro dignitoso, vi) educazione; vii) uguaglianza di genere; viii) lotta al cambiamento climatico, tutela dell'ambiente e utilizzo sostenibile delle sue risorse; ix) innovazione e ricerca; x) giustizia e stato di diritto; xi) trasparenza e informazione; xii) libertà e diritti fondamentali; xiii) *good governance*; xiv) pace.

Due *target* esemplificano la portata del cambiamento che l'Agenda per lo Sviluppo vuole produrre: i) entro il 2030 sradicare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo, attualmente misurata sulla base di coloro che vivono con meno di 1,90 dollari al giorno (SDG1-Target 1.1); ii) entro il 2030 raggiungere progressivamente e sostenere la crescita del reddito del 40% della popolazione nello strato sociale più basso ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale (SDG10-Target 1.10).

Gli SDGs, memori delle criticità che hanno caratterizzato i MDGs, propongono un *framework* generale di sviluppo che integra una pluralità di dimensioni tra loro trasversali e la cui

⁹⁸ K. Watkins, *Leaving no one behind: an agenda for equity*, The Lancet, Vol. 384, 2014, pp. 2248–2255.

⁹⁹ E. Stuart et al., *Leaving no one behind. A critical path for the 1,000 days of the Sustainable Development Goals*, London, Overseas Development Institute, 2016, p. 17.

bontà – in termini politici, sociali ed economici – sarà possibile valutare solo negli anni futuri. L’Agenda 2030, a differenza della Dichiarazione del Millennio, racchiude in sé obiettivi, *target* e una strategia generale di crescita inclusiva. Essa consegna ai singoli governi il compito di traslare le priorità universali a tutela di eguaglianza, diritti fondamentali e beni comuni in piani nazionali *ad hoc*, riconoscendo loro il primato nella definizione delle politiche e dei modelli di cui si doteranno, sebbene in coerenza e coordinamento con quanto concordato a livello internazionale. La sfida sarà quella di mettere in campo politiche che implementino quelle che Sen (1999) ha definito libertà strumentali – libertà politiche, infrastrutture economiche, occasioni sociali, garanzie di trasparenza, sicurezza protettiva – in modo tale che società più eque ed inclusive diventino una realtà.¹⁰⁰

Dal successo di questi piani nazionali dipenderà il successo dei SDGs: *“Only Governments can establish inclusive and secure legal, administrative and regulatory environments at the national and local levels; they possess the mandate and resources to provide services and infrastructure on the scale needed. Action by Governments is also crucial in curtailing the excessive concentration of power and influence that ultimately results in exclusion”*.¹⁰¹

L’apporto che i governi riceveranno da società civile, settore privato, sistema delle Nazioni Unite e altri attori (migranti inclusi, ad essi l’Agenda si riferisce più volte quali agenti di sviluppo), nonché la mobilitazione di risorse pubbliche e private saranno gli elementi chiave che potranno facilitare il conseguimento dei nuovi obiettivi. Il sostegno che i paesi meno sviluppati riceveranno dai paesi più avanzati sarà decisivo.

A tal proposito si nota come la configurazione del nuovo partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile e dei suoi strumenti operativi sia pensata in maniera profondamente diversa rispetto a quella dei MDGs, in sintesi il nuovo partenariato rispecchia e propone la valorizzazione delle risorse finanziarie e delle *expertise* del variegato mondo della cooperazione allo sviluppo (si veda il Paragrafo 1.2.4).

Il SDG17 *“Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development”* promuove la cooperazione in 4 settori strategici.

1. Finanza. In questo ambito si riconosce la complessità degli strumenti a disposizione: risorse interne, APS, strumenti concessionali, sostenibilità del debito, investimenti esteri, ulteriori risorse economiche (es. rimesse dei migranti). In relazione all’APS si precisa che i paesi industrializzati, e non solo dei donatori classici OECD-DAC, si impegnano a rispettare gli impegni internazionali di contribuzione stabiliti a Monterrey (2002),

¹⁰⁰ A. Sen, *op. cit.*, 1999.

¹⁰¹ UNDESA, *Leaving no one behind. The Imperative of Inclusive Development. Report on the World Social Situation 2016*, ST/ESA/362 United Nations, 2016, p. 136.

2. Tecnologia. Scienza, tecnologia e innovazione sono elementi imprescindibili per una crescita sostenibile, nonché possibile per tutti i paesi, compresi quelli con minori risorse e più vulnerabili.
3. Capacità di sviluppo. Azioni di assistenza tecnica e *capacity for development* verso i paesi meno sviluppati sono fondamentali per garantire la realizzazione dei piani nazionali di attuazione dei SDGs di questi paesi.
4. Commercio. Il SDGs rilancia apertura e regolamentazione dei mercati sotto l'egida della *World Trade Organisation* (WTO), al fine di consentire anche la crescita dei mercati emergenti e dei paesi meno sviluppati.

La cooperazione nei sopraelencati settori riconosce il ruolo essenziale della cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud e triangolare, ai livelli regionale ed internazionale, nonché la valenza strategica di partenariati pubblici, pubblico-privato e nella società civile che capitalizzino esperienze di successo e la capacità di mobilitare risorse.

La *partnership* nuova per lo sviluppo globale riconosce altresì nell'implementazione dell'Agenda 2030 l'importanza della coerenza politica ed istituzionale e di programmi di cooperazione pluriennale, nonché la necessità di rafforzare i sistemi statistici nazionali e l'utilizzo delle ICTs per la raccolta e l'elaborazione di dati significativi e disaggregati per monitorare i progressi dello sviluppo sostenibile.

Target ed indicatori di successo relative ai 4 settori in cui si dovrà dispiegare la *partnership* globale per lo sviluppo sono trasversalmente integrati in ogni SDG. Pertanto, la sfida del nuovo partenariato si giocherà sul campo.¹⁰²

La *Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development* (settembre 2015) e lo *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) sono parte integrante degli strumenti di attuazione e promozione del partenariato globale per lo sviluppo (si veda il Paragrafo 1.1.3). Circa la finanza per lo sviluppo, ad Addis Abeba è stato proposto di iniziare a misurare il *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), ovvero “*all officially-supported resource flows to promote sustainable development in developing countries and to support development enablers or address global challenges at regional or global levels*”. Questa nuova

¹⁰² R. Kambur, E. Patel, J. Stiglitz, *Sustainable Development Goals and Measurement of Economic and Social Progress*, Paper prepared for forthcoming report of the OECD High Level Expert Group on the Measurement of Economic and Social Progress, Version 24 March, 2016, http://policydialogue.org/files/events/Ravi_Kanbur.pdf. United Nations, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. K. Watkins, *op. cit.*, 2014. J. Vandemoortele, *Post-2015 agenda: mission impossible?*, *Development Studies Research*, 1(1), 2014, pp. 223-232. J. Sachs, *op. cit.*, 2012.

stima, che non sostituisce né l'APS né gli impegni che i paesi donatori hanno preso in relazione all'APS, consentirà di incrementare la trasparenza e l'*accountability* degli strumenti pubblici e privati per lo sviluppo ufficialmente attivate dal complesso scenario degli attori che operano nella cooperazione.¹⁰³

In relazione alla strategia di contrasto ai cambiamenti climatici, il recentissimo ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi¹⁰⁴, entrato in vigore nel dicembre 2016, pone al centro del dibattito politico le difficoltà insite nel rilancio della *partnership* globale per lo sviluppo, già messa alla prova dalla situazione di instabilità internazionale legata alla minaccia terroristica del sedicente Stato Islamico, dal conflitto in Siria che si protrae dal 2011 e dall'emergenza migranti e rifugiati in Medio-Oriente, Nord Africa, Corno d'Africa e Europa¹⁰⁵.

L'Agenda 2030 propone un'idea di sviluppo visionaria, che va oltre il mandato di terminare il lavoro iniziato con gli MDGs. La sua essenza trasformativa (*transformative*) implica che si applichi un efficace approccio integrato alle strategie di sviluppo.

Lo UNDP (2016), interpretando la filosofia che sottende i SDGs, segnala che se con i MDGs la domanda era “quali sono gli obiettivi che sono in ritardo, quali sono le lacune e come possiamo colmarle?”, con gli SDG, la domanda diventa “quali sono le azioni che ci porteranno avanti più rapidamente attraverso una vasta gamma di obiettivi interconnessi?”. Infatti, eliminare la povertà (SDG1 “*End poverty in all its forms everywhere*”) è ben diverso dal ridurre la povertà (MDG1 “*Eradicate extreme poverty and hunger*”).¹⁰⁶

I SDGs declinano la strategia per l'eliminazione della povertà, lo sviluppo e la lotta alle ineguaglianze in un complesso sistema di obiettivi, *target* ed indicatori. Molti obiettivi sono a loro volta una strategia e, in molti casi, *target* ed indicatori sono dichiarazioni di intenti, non formulati in termini quali-quantitativi e temporali. Vandemoortele (2016) mette in dubbio la praticabilità di un'Agenda che risulta essere molto ampia e talora confusa, priva di indicazioni puntuali per la sua messa in opera; egli segnala che solo 30 *target* su 169 sono concreti e misurabili. Vandemoortele obietta anche che l'Agenda 2030 per i suoi contenuti non può definirsi universale, perché la maggioranza dei SDGs è pensata più per i paesi in via di sviluppo o i paesi più poveri che per i paesi avanzati, pertanto essa promuove una strategia globale per lo sviluppo che prosegue il lavoro

¹⁰³ OECD-DAC, *TOSSD: A new statistical measure for the SDG Era*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD%20Flyer%20crops.pdf>. United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015: Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) (A/RES/69/313)*, 17 August 2015, par. 55, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313. OECD-DAC, *What is total official support for sustainable development (TOSSD)?*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm>.

¹⁰⁴ UNFCCC, *UNFCCC Statement on the US Decision to Withdraw from the Paris Agreement Statement / 01. JUN, 2017*, <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/unfccc-statement-on-the-us-decision-to-withdraw-from-paris-agreement>.

¹⁰⁵ IOM, *Global Migration Trends Factsheet*, <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>.

¹⁰⁶ UNDP, *UNDP support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UNDP Policy and Programme Brief, January 2016, p. 6.

dei MDGs, ma senza quelle caratteristiche di sinteticità e concretezza che hanno permesso ai MDGs di conseguire importanti risultati nella lotta alla povertà. Si ritiene che i commenti di uno degli architetti dei MDGs circa eccessiva estensione di contenuti, numerosità, vaghezza e confusione dei SDGs e dei suoi *target* siano più che pertinenti. Tuttavia, come sempre osservato da Vandemoortele gli SDGs offrono un inquadramento generale migliore rispetto ai MDGs, ma la traduzione in realtà del loro potenziale per tutti i paesi richiederà un lavoro decisamente più considerevole: “*Among the several steps that must be taken, the most important one is for each and every country to select from of the global agenda those aspects that are most relevant to the local context and, if necessary, adapt them*”.¹⁰⁷ Il compito che l’Agenda 2030 affida ai governi di “ogni” paese è complicato e gravoso; esso richiederà tutto il sostegno che la *new global partnership for development* potrà fornire, attivando scambi proficui tra tutti gli attori che vorranno effettivamente adoperarsi per avviare strategie nazionali di contrasto a povertà e disuguaglianza. La messa in pratica dei SDGs richiede obiettivi nazionali precisi, declinati in *target* ed indicatori SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*).

A due anni circa dal lancio dei SDGs è ora di agire ed accelerare il percorso per il loro conseguimento, il tempo è prezioso e più tempo passa più gli sforzi per l’implementazione dell’Agenda 2030 dovranno essere intensificati: i primi mille giorni per la messa a punto di piani nazionali, meccanismi di rilevazione/monitoraggio di dati, e di partenariati funzionali alla lotta alle ineguaglianze saranno cruciali.¹⁰⁸ La stessa WB invita a moltiplicare le energie per sostenere la crescita economia e ridurre in particolare le disuguaglianze all’interno dei paesi, specialmente in quelli dove i poveri sono la maggioranza.¹⁰⁹

¹⁰⁷ J. Vandemoortele, *SDGs: the tyranny of an acronym?*, Impakter, September 13, 2016, <http://impakter.com/sdgs-tyranny-acronym/>.

¹⁰⁸ E. Stuart et al., *op. cit.*, 2016.

¹⁰⁹ World Bank, *op. cit.*, 2016, p. 2.

1.3 L'EFFICACIA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1.3.1 LA STRATEGIA INTERNAZIONALE

In ragione della risorse a disposizione dell'APS, nettamente inferiori ad altre tipologie di trasferimenti (si veda il Paragrafo 1.2.4), e considerata la *mission* precipua dell'APS, ovvero la riduzione della povertà, con la formulazione dei MDGs si è dato crescente impulso alla necessità di rendere “efficace” tale tipologia di sostegno, identificando obiettivi precisi e misurabili e guardando ai risultati concretamente raggiunti. Nonostante le opportunità che i nuovi strumenti finanziari attivati nell'ambito dell'Agenda 2030 potranno generare, il conseguimento di obiettivi ambiziosi come i SDGs impone di continuare a prestare la massima attenzione sull'efficacia delle politiche e degli interventi di cooperazione.

Le numerose conferenze internazionali sui molteplici temi ed aspetti dello sviluppo degli anni Novanta, la Dichiarazione del Millennio (2000) ed il lancio dei MDGs (2001), il *Monterrey Consensus* sulla finanza per lo sviluppo (2002), nonché le preoccupazioni relative alla diminuzione dei livelli di APS e l'idea che l'aiuto non avesse un impatto significativo sulla crescita dei paesi in via di sviluppo – questione che è stata ed è tuttora oggetto di dibattito¹¹⁰ – hanno portato negli anni 2000 ad un processo internazionale crescente di riflessione sull'efficacia dell'aiuto e dello sviluppo teso a chiarire tre relazioni fondamentali: donatori e *policymakers* (con particolare attenzione a quelli dei paesi riceventi), tra *policymakers* e politiche, tra politiche e risultati (Bourguignon e Sundberg 2007).¹¹¹

Le due idee principali che sottendono il processo sono: i) la promozione della *good governance* (trasparenza ed efficienza) dei meccanismi di destinazione, erogazione, *management* dell'aiuto in capo ai donatori e paesi riceventi; ii) la finalizzazione dell'aiuto alle politiche di contrasto alla povertà e la promozione della crescita dei paesi riceventi in termini di allineamento e coordinamento della comunità dei donatori, di responsabilità ed *ownership* da parte dei medesimi paesi riceventi, nonché di generale coerenza delle politiche non (direttamente) correlate all'aiuto.

¹¹⁰ M. G. Quibria, *Aid effectiveness: research, policy and unresolved issues*, Development Studies Research, 2014, 1:1, pp. 75-87. B. Keeley, *op. cit.*, June 2012, pp. 86-97. H. Doucouliagos, M. Paldam, *The Aid Effectiveness Literature. The Sad Result of 40 Years of Research*, Deakin University and University of Aarhus, Working Paper Version 23 October 2007. P. Collier, D. Dollar, *Development Effectiveness: What have we learnt?*, Development Research Group, The World Bank, January, 2001.

¹¹¹ F. Bourguignon, M. Sundberg, *Aid Effectiveness – Opening the Black Box*, American Economic Review vol. 97, no. 2, May 2007, pp. 316-321.

Negli anni la categoria dei “donatori” si è evoluta includendo progressivamente i soggetti che mano a mano si sono affermati sullo scenario internazionale quali agenti di sviluppo per livelli di contribuzione, *expertise* specifica e gestione di interventi (si veda il Paragrafo 1.2.4).¹¹²

Nel 2005, al fine potenziare impatto dell’APS, veniva adottata da oltre 100 paesi la *Dichiarazione di Parigi sull’efficacia degli aiuti* che, riprendendo i punti cardine della *Dichiarazione di Roma sull’armonizzazione* (2003)¹¹³, definiva 5 principi guida atti a guidare e ad impegnare in egual misura l’azione di paesi donatori e paesi riceventi: *ownership*, allineamento, armonizzazione, *results*, *mutual accountability*. La Dichiarazione individuava 12 indicatori utili a verificare i risultati della loro applicazione.¹¹⁴

THE PARIS DECLARATION ON AID EFFECTIVENESS (2005)

1. *Ownership: Developing countries set their own strategies for poverty reduction, improve their institutions and tackle corruption.*
2. *Alignment: Donor countries align behind these objectives and use local systems.*
3. *Harmonisation: Donor countries coordinate, simplify procedures and share information to avoid duplication.*
4. *Results: Developing countries and donors shift focus to development results and results get measured.*
5. *Mutual accountability: Donors and partners are accountable for development results.*

Nel 2008, l’*Accra Agenda for Action* ha fatto il punto sui progressi raggiunti con la Dichiarazione di Parigi, ha riconosciuto il contributo della Cooperazione Sud-Sud alla cooperazione

¹¹² R. Saner, L. Yiu, *Participation of Civil Society Organisations in the United Nations and in the Aid Effectiveness Discourse and Related Standard-Setting Negotiations*, in K. Göymen, R. Lewis (Eds), *Public Policymaking in a Globalized World*, Istanbul Policy Center, Istanbul, 2015, pp. 149-185.

B. Keeley, *op. cit.*, June 2012, pp. 104-123. W. Fengler, H. Kharas, *Delivering Aid Differently-Lesson from the Field*, The World Bank, Economic Premise, Number 49, February 2011. F. Bourguignon, M. Sundberg, *op. cit.*, 2007.

¹¹³ OECD, *Rome Declaration on Harmonisation*, February 2003, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>.

¹¹⁴ I 12 indicatori erano i seguenti: *OWNERSHIP* 1. *Countries put in place national development strategies with clear strategic priorities.* *ALIGNMENT* 2. *Countries develop reliable national fiduciary systems or reform programmes to achieve them.* 3. *Donors align their aid with national priorities and provide the information needed for it to be included in national budgets.* 4. *Co-ordinated programmes aligned with national development strategies provide support for capacity development.* 5a. *As their first option, donors use fiduciary systems that already exist in recipient countries.* 5b. *As their first option, donors use procurement systems that already exist in recipient countries.* 6. *Country structures are used to implement aid programmes rather than parallel structures created by donors.* 7. *Aid is released according to agreed schedules.* 8. *Bilateral aid is not tied to services supplied by the donor.* *HARMONISATION* 9. *Aid is provided through harmonised programmes co-ordinated among donors.* 10a. *Donors conduct their field missions together with recipient countries.* 10b. *Donors conduct their country analytical work together with recipient countries* *MANAGING FOR RESULTS* 11. *Countries have transparent, measurable assessment frameworks to measure progress and assess results.* *MUTUAL ACCOUNTABILITY* 12. *Regular reviews assess progress in implementing aid commitments.*

bilaterale e multilaterale, ed ha ulteriormente specificato alcuni pilastri intorno ai quali concentrare gli sforzi per un aiuto più efficace: la *country ownership*, il partenariato inclusivo, il *delivering results*, la capacità di promuovere lo sviluppo da parte dei paesi riceventi. La sua adozione è stata promossa da circa 80 paesi riceventi, tutti i donatori OECD e dai rappresentanti di oltre 3.000 soggetti della società civile, delle economie emergenti, dei fondi globali e delle istituzioni multilaterali.¹¹⁵

THE ACCRA AGENDA FOR ACTION (2008)

1. *Ownership: Countries have more say over their development processes through wider participation in development policy formulation, stronger leadership on aid co-ordination and more use of country systems for aid delivery.*
2. *Inclusive partnerships: All partners – including donors in the OECD Development Assistance Committee and developing countries, as well as other donors, foundations and civil society – participate fully.*
3. *Delivering results: Aid is focused on real and measurable impact on development.*
4. *Capacity development – to build the ability of countries to manage their own future – also lies at the heart of the Accra Agenda for Action.*

In termini di miglioramento dell'efficacia dell'aiuto, nel periodo di validità dei *target* della Dichiarazione di Parigi, 2005-2010, si sono registrati numerosi miglioramenti. Tuttavia, solo il *benchmark* relativo al coordinamento della cooperazione tecnica, la cui *baseline* di partenza era già molto buona, è stato raggiunto. Progressi sostanziali si sono avuti in vari paesi *partner* che hanno adottato solide strategie di sviluppo nazionali e messo in campo *results-oriented framework* di buona qualità, il che attesta che, seppur lentamente, i paesi riceventi si stanno dotando anche di sistemi statistici per la raccolta dati sugli indicatori economico-sociali più rilevanti. Cionondimeno la frammentazione è aumentata piuttosto che diminuita, i miglioramenti concernenti la programmazione finanziaria di medio periodo dell'aiuto sono stati relativi, così come quelli inerenti l'aiuto slegato.¹¹⁶

¹¹⁵ OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and The Accra Agenda for Action*, 2005/2008, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>. OECD-DAC, *Paris Declaration and Accra Agenda for Action*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.

¹¹⁶ OECD, *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing, 2011, pp 19-22.

Nel 2011, a quattro anni dalla *deadline* stabilita per il raggiungimento dei MDGs, in un contesto di crisi economica che, come già segnalato, aveva visto diminuire gli aiuti stanziati dai paesi OECD-DAC, a Busan (Repubblica di Corea) si riconosceva che l'apporto dei paesi donatori da solo non era sufficiente a sostenere il raggiungimento di obiettivi di sviluppo così ambiziosi. Precedendo l'Agenda 2030 (si veda il Paragrafo 1.2.4) si riconosceva che il lavoro congiunto di tutti gli attori operanti nella cooperazione internazionale – donatori tradizionali, paesi impegnati nella Cooperazione Sud-Sud, paesi emergenti, soggetti della società civile, fondazioni private, soggetti della cooperazione pubblico-privata – era essenziale per il conseguimento dello sviluppo. Rispetto al passato, la nuova *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC) varata a Busan abbraccia uno spettro più ampio di attori e donatori (161 nazioni e territori e 56 organizzazioni), sancisce il contributo del settore privato allo sviluppo, catalizza una quantità maggiore di risorse economiche e riafferma i Principi di Parigi ed Accra, sviluppandone il contenuto nel passaggio dall'idea di efficacia dell'aiuto (*aid effectiveness*) a quella di efficacia dello sviluppo (*development effectiveness*), più rappresentativa delle caratteristiche e delle dinamiche della cooperazione. Risulta esemplificativo che la GPEDC sia nata nella Repubblica di Corea, paese che da ricevente è divenuto infine donatore e la cui storia è una testimonianza di successo che va oltre la lotta alla povertà.¹¹⁷

Gli assi intorno ai quali si incentra la GPEDC sono: *ownership* delle priorità dello sviluppo da parte dei paesi in via di sviluppo; focus sui risultati; partenariato per lo sviluppo inclusivo; trasparenza e responsabilità condivisa. Gli impegni presi a Busan sono monitorati per mezzo di 10 indicatori.¹¹⁸

Il *2014 Progress Report* della GPEDC segnalava che, dall'adozione della Dichiarazione di Busan, numerosi sforzi sono stati effettuati dai vari *stakeholder* coinvolti nell'appropriazione dei nuovi impegni presi per migliorare l'efficacia della cooperazione internazionale. I progressi rispetto ai nuovi *target* 2015 che misurano il grado di raggiungimento dei principi di Busan erano però modesti. Se complessivamente buoni erano i risultati concernenti *ownership*, trasparenza e

¹¹⁷ E. Mawdsley, L. Savage, S.M. Kim, *A 'post aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum*, The Geographical Journal, Volume 180, Issue 1, March 2014, pp. 27-38. OECD, UNDP, *Making Development Co-operation More Effective - 2014 Progress Report*, OECD Publishing, 2014, pp. 20-21. B. Keeley, *op. cit.*, June 2012, p. 162-164. Global Partnership for Effective Development Co-operation, website, <http://effectivecooperation.org>.

¹¹⁸ I 10 indicatori sono i seguenti: 1. *Development co-operation is focused on results that meet developing countries' priorities.* 2. *Civil society operates within an environment that maximises its engagement in and contribution to development.* 3. *Engagement and contribution of the private sector to development.* 4. *Transparency: information on development co-operation is publicly available.* 5a. *Development co-operation is more predictable (annual predictability).* 5b. *Development co-operation is more predictable (medium-term predictability).* 6. *Aid is on budgets which are subject to parliamentary scrutiny.* 7. *Mutual accountability among co-operation actors is strengthened through inclusive reviews.* 8. *Gender equality and women's empowerment.* 9a. *Quality of developing country public financial management systems.* 9b. *Use of country public financial management and procurement systems.* 10. *Aid is untied.* OECD, *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, OECD Publishing, 2011. OECD-DAC, *The Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm>.

accountability, in relazione al focus sui risultati e al partenariato inclusivo, i progressi non erano ancora apprezzabili.¹¹⁹

THE BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION (2011)

1. *Ownership of development priorities by developing countries: Countries should define the development model that they want to implement.*
2. *A focus on results: Having a sustainable impact should be the driving force behind investments and efforts in development policy making.*
3. *Partnerships for development: Development depends on the participation of all actors, and recognises the diversity and complementarity of their functions.*
4. *Transparency and shared responsibility: Development co-operation must be transparent and accountable to all citizens.*

Nel 2014 a Città del Messico, la GPEDC è stata rilanciata. L'impegno preso è quello di generare: risultati ed opportunità tangibili per tutti, miglioramenti socio-economici, assicurare un futuro sostenibile. Nel comunicato finale del *First High Level Meeting* della GPEDC svoltosi in Messico si riafferma il passaggio dal concetto di *aid effectiveness* – centrato sull'aiuto dei donatori – a quello più esteso e sinergico di *effective development cooperation*: “*Critically, the GPEDC is committed to implementing a paradigm shift from aid effectiveness to effective development cooperation, sustained by the contribution and catalyzing effect of ODA, as the main source of international development assistance, in order to better support the long-term and broad developmental impact of a strengthened mobilization of domestic resources and the convergence of efforts of all public and private development stakeholders at all levels*”.¹²⁰ Tale considerazione è perfettamente in linea con le indicazioni dell'Agenda 2030 e della strategia di *financing for development* lanciata ad Addis Abeba.

La GPEDC recepisce il percorso di crescita realizzato dalla comunità internazionale a partire dagli anni Novanta. L'introduzione del concetto di *aid effectiveness* ha spostato l'attenzione

¹¹⁹ GPEDC, OECD, UNDP, *op. cit.*, pp. 23-33.

¹²⁰ GPEDC, *First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation: Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda Mexico High Level Meeting, Communiqué, 16 April 2014*, par. 4, http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2014/07/ENG_Final-ConsensusMexicoHLMCommunique.pdf.

dalla quantità dell'aiuto alla sua qualità, essendo l'APS solo una piccola percentuale dei bilanci dei paesi in via di sviluppo che tuttavia se ben gestita può fare la differenza nella lotta alla povertà, in una relazione principalmente a due tra donatore e ricevente. Il passaggio al concetto di efficacia dello sviluppo rimarca che – alla luce del percorso già descritto nel precedente Paragrafo 1.2 circa le lezioni apprese dai MDGs, che sono stati fondamentali nella promozione del dibattito sull'efficacia – l'aiuto è solo una parte della cooperazione allo sviluppo.¹²¹ Ne deriva che il complesso ed eterogeneo sistema degli attori della cooperazione deve impegnarsi in un percorso efficace di sostegno ai paesi meno avanzati con una capacità di azione cooperativa, intersettoriale che risponda a strategie più complesse di sviluppo equo e non solo di lotta alla povertà di cui i SDGs sono divenuti nel 2015 i portavoce.

Dal 28 novembre al 1° dicembre 2016 si è svolto a Nairobi (Kenya) il *Second High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation*. Il documento finale di questo importante appuntamento – che ha fissato i termini dell'*international commitment* sulla questione dell'efficacia alla luce dei SDGs – fornisce importanti indicazioni circa la nuova dimensione dei principi dell'*effective development cooperation*.

La ridefinizione dei suddetti principi, che come si è visto ha subito negli anni un perfezionamento nella responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella cooperazione internazionale, prevede la seguente riformulazione dei principi di Busan: 1. *Ownership of development priorities by partners receiving support*; 2. *Focus on Results*; 3. *Inclusive partnerships*; 4. *Transparency and Accountability*. Per ogni principio sono esplicitati gli impegni dei paesi riceventi, dei paesi donatori del settore privato e delle organizzazioni della società civile, nonché per quanto attiene trasparenza e *accountabilty* anche dei parlamenti nazionali.¹²²

I lavori dell'*High-Level Meeting* di Nairobi prendono le mosse dall'ultimo esercizio di monitoraggio della GPEDC. Esso ha evidenziato un miglioramento nell'*effective development cooperation*, sebbene con esiti diversi a seconda delle aree geografiche. Per quanto attiene focus sui risultati, programmazione e pianificazione per mezzo dei *country-led frameworks* i progressi registrati sono molto buoni (*infra*). Promettente è la *performance* di collaborazione tra governi, organizzazioni della società civile e settore privato, così come più che soddisfacenti sono i progressi attinenti la trasparenza delle risorse allocate. Molto resta ancora da fare riguardo a: i) utilizzo dei *country-led results frameworks*; ii) potenziamento dei *financial management and procurement*

¹²¹ B. Keeley, *op. cit.*, June 2012, pp. 12 e 16.

¹²² GPEDC, Second High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation, *Nairobi Outcome Document*, 1 December, 2016, Nairobi, Kenya. Version: Final, <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/Global-Partnership-Nairobi-Outcome-Documents-FINAL-1-December-2016.pdf>.

systems pubblici dei *developing countries*; iii) la promozione della *partnership* pubblico-privato; iv) prevedibilità di medio periodo delle risorse a disposizione della cooperazione al fine di meglio programmare politiche ed interventi di sviluppo; v) trasparenza e *mutual accountability*, dato che meno della metà dei paesi coinvolge enti locali e *stakeholder* non statali nelle *review* nazionali e ne pubblica i risultati.¹²³

Se le premesse a garanzia e promozione dell'efficacia della cooperazione per l'attuazione dell'Agenda 2030 si dimostreranno solide e la comunità internazionale sarà propositiva e attiva su questo versante, molte sono le sfide cui la *Global Partnership for Effective Development Cooperation* dovrà far fronte.

1.3.2 SVILUPPO - EFFICACIA - VALUTAZIONE

Con i MDGs l'attenzione della comunità dei donatori si è spostata da *input* e attività ai risultati ottenuti. Il processo, descritto nel precedente Paragrafo, che nell'arco di un decennio (Dichiarazione di Roma 2003 – Dichiarazione di Busan 2011) ha pilotato questo cambiamento, consente oggi di focalizzare l'impegno dell'intera comunità internazionale sui risultati effettivi degli interventi intrapresi e di parlare di *development effectiveness*.

Sebbene vi sia un ampio accordo internazionale circa l'importanza di una cooperazione efficace che massimizzi impatto degli interventi e efficienza delle risorse umane e finanziarie messe in campo – “*Aid effectiveness is about delivering aid in a way that maximises its impact on development and achieves value for aid money*”¹²⁴ – non sempre, come dimostrano le valutazioni sui progressi raggiunti rispetto ai *benchmark* stabiliti dalle varie dichiarazioni sull'efficacia dello sviluppo, a suddetto riconoscimento corrispondono politiche, strategie ed interventi di cooperazione sufficientemente incentrati sul *delivering results*.

Lo strumento che la comunità internazionale ha scelto di utilizzare per valutare suddetto principio è il *results framework*. Esso è così definito dall'*Independent Evaluation Group* (IEG) della World Bank: “*an explicit articulation (graphic display, matrix, or summary) of the different levels,*

¹²³ OECD, UNDP, *Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, 2016, pp. 13-26.

¹²⁴ B. Killen, *How Much Does Aid Effectiveness Improve Development Outcomes? Lessons from Recent Practice*, Busan Background Papers, 2011, p. 2.

or chains, of results expected from a particular intervention, project, program, or development strategy. The results specified typically comprise the longer-term objectives (often referred to as “outcomes” or “impact”) and the intermediate outcomes and outputs that precede, and lead to, those desired longer-term objectives”.¹²⁵

Colui che legge un *results framework* dovrebbe essere in grado di comprendere la teoria di base grazie alla quale gli obiettivi di una strategia di sviluppo potranno essere raggiunti per mezzo della consequenzialità causa-effetto tra *input*, attività, risultati di breve e medio periodo ed impatti.

I vantaggi connessi all'adozione del *results framework* sono: i) la chiarificazione dei risultati attesi; ii) l'esplicitazione dei passaggi della teoria del cambiamento che sottende la strategia di sviluppo; iii) la definizione di un sistema di monitoraggio *evidence-based*; iv) la possibilità di usufruire di uno strumento utile a misurare i progressi per la realizzazione di obiettivi strategici; v) nonché la possibilità di avvalersi di uno strumento (flessibile) che facilita il raggiungimento di suddetti obiettivi.¹²⁶

Nell'ambito della Dichiarazione di Parigi l'attenzione era stata posta sullo sviluppo di *country results framework* da parte dei paesi riceventi, al fine di facilitare *ownership, managing for results*, nonché l'allineamento dei programmi dei paesi donatori. Il rapporto conclusivo concernente l'implementazione della Dichiarazione di Parigi (2011), segnala che in relazione all'indicatore “*Results-oriented frameworks: % of countries with transparent and monitorable performance assessment frameworks*” nel 2010 il 21% dei paesi *partner* disponeva di un *results-oriented framework* di buon livello; nel 2005 questa percentuale si attestava al 5% e per il 2010 era stato stimato che essa raggiungesse il 36%. Sebbene il *gap* tra quanto previsto e quanto conseguito sia ampio, si registrano notevoli miglioramenti rispetto al 2005 ed in generale si riscontrano successi nei paesi *partner* nell'adozione dei *results-oriented framework*, nel rafforzamento dei sistemi statistici nazionali di raccolta dati (fondamentali per conoscere il contesto di azione, monitorare e valutare i progressi conseguiti) e nella condivisione delle informazioni con i principali donatori e *stakeholder*.¹²⁷

Con il lancio della GPECD post Busan (2011) l'accento è stato posto sui *provider* della cooperazione allo sviluppo che utilizzano i *country-led results frameworks* dei paesi *partner*, pertanto si è passati a verificare non solo l'adozione dei *results-oriented framework* ma soprattutto il loro effettivo impiego. Nell'ultima valutazione dei progressi raggiunti dalla GPECD (2016), in relazione a questo criterio, emerge che il 99% dei paesi ha adottato strategie di sviluppo nazionale e

¹²⁵ IEG, *Design a Results Framework for Achieving Results: a How-To Guide*, World Bank, Washington DC, 2012, p. 7.

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 8-10. USAID, *Performance Monitoring & Evaluation TIPS - Building a Results Framework*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW113.pdf.

¹²⁷ OECD, UNDP, *op. cit.*, 2011, pp. 85-90.

settoriale ed il 74% dei paesi ha anche elaborato piani strategici che dettagliano priorità, *target* e indicatori. Ciò ha permesso di registrare importanti miglioramenti sul versante dell'allineamento: l'85% dei nuovi programmi di sviluppo promossi sono in linea con i *country-led results frameworks*. Tuttavia, solo il 52% dei risultati è monitorato utilizzando sistemi e risorse dei governi *partner*, inoltre questi ultimi sono coinvolti solo nel 49% delle valutazioni condotte.¹²⁸ In sintesi, a fronte di un esteso e positivo utilizzo dei *results framework* per la pianificazione di politiche e programmi, il loro impiego in fase di verifica di quanto realizzato non è ancora ottimale

IL RESULTS FRAMEWORK

Il *results framework* è uno strumento di gestione completo che nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo può e dovrebbe essere utilizzato in maniera più diffusa, non solo per declinare politiche e programmi nazionali, ma anche per le strategie di cooperazione dei paesi donatori, nonché per i singoli interventi che ai *country-led results framework*.

Infatti, definendo tutti i passaggi, dagli *input* agli impatti, attraverso i quali potrà essere implementata una strategia di sviluppo, il *results framework* consente di definire per ogni fase operativa *target* ed indicatori di valutazione utili a verificare periodicamente i risultati raggiunti. Come sottolinea l'Agenzia Danese per la Cooperazione, un buon *results framework* permette di specificare gli obiettivi ed identificare *target* e strategie, allocare in maniera efficiente le risorse disponibili alle attività che contribuiranno al raggiungimento dei risultati sperati, monitorare e valutare come le risorse allocate hanno fatto la differenza ovvero creato sviluppo, riferire gli esiti degli interventi intrapresi al pubblico; disporre delle informazioni necessarie a programmare nuovi interventi.¹²⁹

Teoria del cambiamento (*theory of change*), logica dell'intervento (*logical framework*), catena dei risultati (*results chain*), mappatura dei risultati (*outcome mapping*) sono tutti esempi di *results framework*.¹³⁰

¹²⁸ OECD, UNDP, *op. cit.*, 2016, pp. 18-19.

¹²⁹ Ministry of Foreign Affairs of Denmark-DANIDA, *Danish Development Cooperation in a Results Perspective. Danida's Framework for Managing for Development Results 2011-2014*, July 2011, p. 3, <http://amg.um.dk/~media/amg/Documents/Front%20page/DanidasFrameworkforManagingforDevelopmentResults20112014Final.pdf>.

¹³⁰ IEG, *op. cit.*, 2012, p. 7.

I SDGs costituiscono il nuovo quadro di riferimento per i *results frameworks*, che, data l'universalità degli stessi, dovranno essere declinati, definiti, monitorati e valutati da tutti i paesi (*developed* e *developing*), in riferimento agli specifici contesti nazionali, in un processo di appropriazione ed *ownership* di questi obiettivi nelle politiche statali di lotta alla povertà ed alla disuguaglianza.¹³¹

Nel marzo 2016 sono stati definitivamente adottati i 230 indicatori che costituiscono la cartina di tornasole dei 17 SDGs e dei suoi 169 *target*.¹³² Monitoraggio e valutazione di un così grande numero di indicatori costituiscono una sfida ardua che concerne sia la disponibilità degli adeguati strumenti (nazionali) di rilevazione e rielaborazione dei dati, in particolare a livello disaggregato ed in particolare nei *developing countries*, sia un'estensione della cultura della valutazione.

L'Agenda 2030 adotta un approccio integrato e multidimensionale dello sviluppo, la valutazione dovrà pertanto guardare alla complessità degli scenari di intervento e cogliere non solo gli aspetti quantitativi dei progressi realizzati, ma riflettere anche e soprattutto sulla qualità delle politiche e dei programmi implementati.¹³³

Data la complessità dell'Agenda, la valutazione dovrà dimostrare di sapersi esprimere sulle politiche di tutela e promozione dei beni pubblici e sulle politiche integrate di riduzione delle ineguaglianze, nonché di saper predisporre ed utilizzare nuovi strumenti per misurare e verificare l'efficacia di partenariati e di strumenti di finanza per lo sviluppo, che, come illustrato, presentano importanti differenze rispetto al passato.

La valutazione dovrà spingersi oltre la verifica dei risultati prodotti dai singoli interventi – la quale è imprescindibile essendo il primo *step* dell'analisi di efficacia – ragionando in maniera “sistemica” sulla misura i cui essi abbiano contribuito alla realizzazione delle strategie nazionali ed internazionali che le hanno finanziate e che sono il loro *framework* di riferimento.

L'utilizzo della valutazione, ed in particolare della valutazione di impatto, dovrà essere intensificato. Ciò implica che si consolidi il concetto che la valutazione è una pratica necessaria e funzionale allo sviluppo e che essa stessa è un progetto “strategico” di sviluppo (Pritchett et al. 2013).¹³⁴ Infatti, scopo della valutazione, ed in particolare della valutazione d'impatto, è informare agenti dello sviluppo e *policy maker*, per mezzo dello studio dell'evidenza prodotta dagli interventi

¹³¹ R. Hinds, *op. cit.*, 2016, pp. 7-14. Si veda in proposito anche il Paragrafo 1.2.5.

¹³² *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1)*, Annexe IV, *Final list of proposed Sustainable Development Goal indicators*, <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/Official%20List%20of%20Proposed%20SDG%20Indicators.pdf>. UNDESA, Statistics Division, *SDG Indicators Global Database*, webpage, <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>.

¹³³ UNEG, *Evidence Changes Lives. Realizing Evaluation's Potential to Inform the Global Sustainable Development Goals*, UNEG, March 2015.

¹³⁴ L. Pritchett, S. Samji, J. Hammer, *It's All About MeE Using Structured Experiential Learning ('e') to Crawl the Design Space*, Working Paper 322, Center for Global Development, 2013, p. 4.

che implementano strategie e politiche, al fine di: “*avoid continued investment in programmes which are not achieving their objectives; avoid eliminating programmes which can achieve their objectives; ensure that benefits reach all sectors of the target population; ensure that programmes are implemented in the most efficient and cost-effective manner maximizing both the quantity and the quality of the services and benefits; and, provide a decision tool for selecting the best way to invest scarce development resources. Without a good impact evaluation, there is an increased risk of reaching wrong decisions on whether programmes should continue or be terminated, and how resources should be allocated*” (Bamberger 2010)¹³⁵ ¹³⁶.

“*Does the 2030 Agenda deal with results, i.e. with real change in people’s lives and other benefits? Of the 169 targets of the 2030 Agenda, approximately half (88) deal with outcomes, i.e. with real change in people’s lives, in the structure and functioning of society and in the health of the planet; of these, 28 are people-centred, 38 are society-wide, and 22 are environment-focused. The answer to this question is therefore: Yes, the 2030 Agenda deals with results through its outcome targets*” (OECD 2016). Vista la complessità dell’Agenda 2030, l’OECD ha pensato all’adozione di un *filter approach*, individuando un nucleo duro di 9 *outcome targets* – legati ai temi educazione, salute, acqua, protezione ambientale – dai quali può iniziare una riflessione operativa di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche in continuità con il lavoro svolto nell’ambito dei MDGs. Quest’azione di semplificazione, non vuole ridurre la portata dei SDGs, ma fornire uno strumento, che potrà essere (ri)elaborato ed arricchito in ragione delle esigenze dei *developing countries*, per rendere operativa l’Agenda 2030, nonché per consentirne una valutazione mirata.¹³⁷

Si ritiene tuttavia che le raccomandazioni di Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009) per la valutazione della performance economica e del progresso sociale, tra i pilastri dell’Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, siano maggiormente pertinenti rispetto al *filter approach*, che se mal interpretato potrebbe non rendere un buon servizio nella valutazione dei SDGs. Stiglitz, Sen e Fitoussi consigliano di considerare simultaneamente le molteplici dimensioni dello *human development* e

¹³⁵ M. Bamberger, *Institutionalizing impact evaluation. A key element in strengthening country-led monitoring and evaluation systems*, in M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010, p. 194.

¹³⁶ D. Lucks et al., *Counting critically: SDG ‘follow-up and review’ needs interlinked indicators, monitoring and evaluation*, IEDD, London, 2016. Z. Ofir et al, *Five considerations for national evaluation agendas informed by the SDGs*, IEDD, London, 2016. M. Reynolds et al, *Toward Systemic Evaluation*, Research Paper, Syst. Res 33, 2016, pp. 662-673. T. Schwandt et al., *Evaluation: a crucial ingredient for SDG success*, IIED, London, 2016. K. Jorgensen, *Responding to a Changing Development Agenda: Challenges for Evaluators*, eVALUatiOn Matters. A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, Third Quarter 2015, *Emerging Solutions to Development Challenges Volume 1*, December 2015, pp. 8-15. D. Y. Yantio, *Investing in Development Impact Evaluations: Towards a Decision Model*, eVALUatiOn Matters. A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, Third Quarter 2015, *Emerging Solutions to Development Challenges Volume 1*, December 2015, pp. 30-37. J. I. Uitto, *Evaluating environment and development: Lessons from international cooperation*, *Evaluation*, 20(1), 2014, pp. 44-57. M. Bamberg, *op. cit.*, 2010, pp. 189-217. M. Q. Patton, *Future trends in evaluation*, in M. Segone (Ed.), *op. cit.*, 2010, pp. 44-57. M. Segone, *Moving from policies to results by developing national capacities for country-led monitoring and evaluation system*, in M. Segone (Ed.), *op. cit.*, 2010, pp. 22-43. R. Picciotto, *The New Environment for Development Evaluation*, *American Journal of Evaluation*, Vol. 28 No. 4, December 2007, 509-521.

¹³⁷ OECD, *An SDG-based results framework for development co-operation*, Draft Note by the Results Team of the Development Co-operation Directorate, Paris, January 2016.

del *wellbeing* economico e sociale: “i. *Material living standards (income, consumption and wealth)*; ii. *Health*; iii. *Education*; iv. *Personal activities including work*; v. *Political voice and governance*; vi. *Social connections and relationships*; vii. *Environment (present and future conditions)*; viii. *Insecurity, of an economic as well as a physical nature*”.¹³⁸

Si aggiunge, infine, che per una corretta interpretazione dei SDGs e del suo impegno nella lotta alle disuguaglianze la valutazione dovrà essere *equity-focused*, ovvero concentrarsi con particolare cura su quanto politiche, strategie ed interventi abbiano effettivamente promosso condizioni ed opportunità per i gruppi più svantaggiati. Bamberg e Segone (2011) così definiscono l'*equity-focused evaluation*: “*An Equity-focused evaluation is a judgment made of the relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability – and, in humanitarian settings, coverage, connectedness and coherence – of policies, programmes and projects concerned with achieving equitable development results. It involves a rigorous, systematic and objective process in the design, analysis and interpretation of information in order to answer specific questions, including those of concern to worst-off groups. It provides assessments of what works and what does not work to reduce inequity, and it highlights intended and unintended results for worst-off groups as well as the gaps between best-off, average and worst-off groups. It provides strategic lessons to guide decision-makers and to inform stakeholders. Equity-focused evaluations provide evidence-based information that is credible, reliable and useful, enabling the timely incorporation of findings, recommendations and lessons into the decision-making process*”.¹³⁹

La sfida lanciata dall'Agenda 2030 è ardua. Sviluppo, efficacia e valutazione sono legate tra loro a triplo filo per cercare di conseguire i SDGs per uno sviluppo ed una crescita sostenibili che non ignorino le disparità estreme. Il compito di rispondere a questa sfida spetta a tutti gli attori della cooperazione.

¹³⁸ J. E. Stiglitz, A. Sen, J. P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr, 2009, pp. 14-15.

¹³⁹ M. Bamberger, M. Segone, *How to design and manage Equity-focused evaluations*, UNICEF, 2011, p. 9.

BIBLIOGRAFIA

- E. Aryeetey et al., *Getting to Zero: Finishing the Job the MDGs Started*, Global Agenda Council on Benchmarking Progress, 2012, <http://johnmcarthur.com/wp-content/uploads/2012/03/Getting-to-Zero-Final-Draft-PDF.pdf>.
- M. Bamberger, *Institutionalizing impact evaluation. A key element in strengthening country-led monitoring and evaluation systems*, in M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010, pp. 189-217.
- M. Bamberger, M. Segone, *How to design and manage Equity-focused evaluations*, UNICEF, 2011.
- M. Biggeri, F. Volpi, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, 2006.
- F. Bourguignon, M. Sundberg, *Aid Effectiveness – Opening the Black Box*, American Economic Review vol. 97, no. 2, May 2007, pp. 316-321.
- A. Caliori, *Analysis of Millennium Development Goal 8: A global partnership for development*, Working Paper Series The Power of Numbers: A Critical Review of MDG Targets for Human Development and Human Rights, May 2013.
- L. Chandry, H. Kharas, *Policy Arena. Why can't we all just get along? The practical limits to international Development Cooperation*, Journal of International Development, J. Int. Dev. 23, 2011, pp. 739-751.
- M. A. Clemens, C. J. Kenny, T. J. Moss, *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*, World Development Vol. 35, No. 5, 2007, pp. 735-751.
- P. Collier, D. Dollar, *Aid allocation and poverty reduction*, European Economic Review 46, 2002, pp. 1475–1500.
- P. Collier, D. Dollar, *Development Effectiveness: What have we learnt?*, Development Research Group, The World Bank, January, 2001.
- Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, June 2008.
- Development Initiatives, *Official Development Assistance*, 2013, http://www.actnow2015.ie/CMS/Content/HTML/Group_35/Guide-to-ODA.pdf.
- H. Doucouliagos, M. Paldam, *The Aid Effectiveness Literature. The Sad Result of 40 Years of Research*, Deakin University and University of Aarhus, Working Paper Version 23 October 2007.
- M. W. Doyle, J. E. Stiglitz, *Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015–2030*, Ethics and International Affairs, 20 March 2014, <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2014/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-2015-2030>.
- W. Easterly, *How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa*, World Development Vol. 37, No. 1, 2009, pp. 26-35.
- European Commission, *Improving EU support to developing countries in mobilising Financing for Development*, COM (2012) 366 final.
- European Commission, *Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union*, COM (2004) 150 final, 2004.

- A. Evans, *Poverty Reduction in the 1990s. An Evaluation of Strategy and Performance*, The World Bank, Washington DC, 2000.
- W. Fengler, H. Kharas, *Delivering Aid Differently-Lesson from the Field*, The World Bank, Economic Premise, Number 49, February 2011.
- R. Fuentes, *Poverty, Pro-Poor Growth and Simulated Inequality Reduction*, Background paper for the Human Development Report 2005, Human Development Report Office, UNDP, 2005/11.
- S. Fukuda-Parr, A. E. Yamin & J. Greenstein, *The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights*, Journal of Human Development and Capabilities, 2014.
- S. Fukuda-Parr, *Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?*, DESA Working Paper No 117, ST/ESA/2012/DWP/117, July 2012.
- S. Fukuda-Parr, *The Right to Development: Refraining a New Discourse for the Twenty-First Century*, Social Research, Vol. 79, No. 4, Winter 2012, pp. 839-844.
- S. Fukuda-Parr, *Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals*, International Studies Review, 13, 2011.
- S. Fukuda-Parr, D. Hulme, *International Norm Dynamics and 'the End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals (MDGs)*, Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 96, University of Manchester, 2009.
- S. Fukuda-Parr, *Are the MDGs Priority in Development Strategies and Aid Programmes? Only Few Are!*, Working Paper number 48, International Poverty Centre, 2008.
- GPEDC, *Second High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation, Nairobi Outcome Document*, 1 December, 2016, Nairobi, Kenya, Version: Final, <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/Global-Partnership-Nairobi-Outcome-Document-FINAL-1-December-2016.pdf>.
- GPEDC, *First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation: Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda Mexico High Level Meeting, Communiqué, 16 April 2014*, par. 4, http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2014/07/ENG_Final-ConsensusMexicoHLMCommunique.pdf.
- C. Gore, *The New Development Cooperation Landscape: Actors, Approaches, Architecture*, Journal of International Development, J. Int. Dev. 25, 2013, pp. 769-786.
- S. Grimm, J. Humphrey, E. Lundsgaarde, S. L. John de Sousa, *European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development*, ECDC2020, n. 4, May 2009.
- N. Gulrajani, L. Swiss, *Why do countries become donor? Assessing the drivers and implication of donor proliferation*, ODI, March 2017.
- D. Hardoon, *Un'Economia per il 99%*, Oxfam Briefing Paper, Oxfam International, Gennaio 2017.
- K. Higgins, *Reflecting on the MDGs and Making Sense of the Post - 2015 Development Agenda*, NSI Research Report, May 2013, <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/05/2013-Post-2015.pdf>.
- R. Hinds, *From Agreement to Action. Delivering the Sustainable Development Goals*, Save the Children, 2016.

- D. Hulme, *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*, Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 100, University of Manchester, 2009.
- IEG, *Design a Results Framework for Achieving Results: a How-To Guide*, World Bank, Washington DC, 2012.
- E. Imbert, *Aiuti pubblici allo sviluppo*, in R. Pasca di Magliano, *Percorsi dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pp. 355-388.
- IMF Staff Discussion Note, *From Ambition to Execution: Policies in Support of Sustainable Development Goals*, September 2015, SDN/15/18.
- International Labour Office, *Follow-up of the World Employment Conference: Basic Needs*, Report VII, International Labour Conference 65th Session 1979.
- IOM, *Global Migration Trends Factsheet*, <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>.
- ITU, OHCHR, UNDESA, *Assessment of MDG8 and lessons learnt*, UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, January 2013.
- K. Jorgensen, *Responding to a Changing Development Agenda: Challenges for Evaluators*, eVALUatiON Matters. A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, Third Quarter 2015, *Emerging Solutions to Development Challenges Volume 1*, December 2015, pp. 8-15.
- R. Kambur, E. Patel, J. Stiglitz, *Sustainable Development Goals and Measurement of Economic and Social Progress*, Paper prepared for forthcoming report of the OECD High Level Expert Group on the Measurement of Economic and Social Progress, Version 24 March, 2016, http://policydialogue.org/files/events/Ravi_Kanbur.pdf.
- B. Keeley, *From Aid to Development. The Global Fight against Poverty*, OECD Insights, June 2012.
- C. Kenny, A. Sumner, *More Money or More Development: What Have the MDGs Achieved?*, Working Paper No. 278, Center for Global Development, 2011.
- B. Killen, *How Much Does Aid Effectiveness Improve Development Outcomes? Lessons from Recent Practice*, Busan Background Papers, 2011.
- D. Lucks et al., *Counting critically: SDG 'follow-up and review' needs interlinked indicators, monitoring and evaluation*, IEDD, London, 2016.
- R. Manning, *Using Indicators to Encourage Development. Lessons from the Millennium Development Goals*, DIIS Report 2009:01, pp. 10-16
- E. Mawdsley, L. Savage, S.M. Kim, *A 'post aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum*, The Geographical Journal, Volume 180, Issue 1, March 2014, pp. 27-38.
- C. Melamed, E. Samman, *Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework*, Research Paper, Human Development Report Office, UNDP, February 2013.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark-DANIDA, *Danish Development Cooperation in a Results Perspective. Danida's Framework for Managing for Development Results 2011-2014*, July 2011, <http://amg.um.dk/~media/amg/Documents/Front%20page/DanidasFrameworkforManagingforDevelopmentResults20112014Final.pdf>.

D. Nayyar, *The MDGs after 2015: Some reflections on the possibilities*, Background paper of the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 2012, http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/d_nayyar.pdf.

D. Nayyar, *The MDGs Beyond 2015*, Research Paper 38, South Centre, May 2011.

ODI, *Pro-poor growth and Development. Linking economic growth and poverty reduction*, Briefing Paper no. 33, January 2008.

ODI, *Basic Needs*, Briefing Paper no. 5, 1978.

OECD, *An SDG-based results framework for development co-operation*, Draft Note by the Results Team of the Development Co-operation Directorate, Paris, January 2016.

OECD, *Taking stock of aid to least developed countries (LDCs)*, Third International Conference on Financing for Development, Addis Ababa, July 2015, https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Taking_stock_of_aid_to_LDCs_Flyer_2015.pdf.

OECD, *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing, 2011.

OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and The Accra Agenda for Action*, 2005/2008, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

OECD, *Rome Declaration on Harmonisation*, February 2003, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>.

OECD-DAC, *TOSSD: A new statistical measure for the SDG Era*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD%20Flyer%20crops.pdf>.

OECD-DAC, *DAC Global Relations Strategy*, DCD/DAC(2011)36/FINAL, 15 Dec. 2011.

OECD-DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OECD/OCDE, Paris, May 1996.

OECD, UNDP, *Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, 2016.

OECD, UNDP, *Making Development Co-operation More Effective - 2014 Progress Report*, OECD Publishing, 2014.

Z. Ofir et al, *Five considerations for national evaluation agendas informed by the SDGs*, IEDD, London, 2016.

Official list of MDG indicators, 15 January 2008, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/OfficialList2008.pdf>.

S. H. Olsen et al., *Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): An Assessment of the Means of Implementation (MOI)*, ISAP Conference Paper, 2014.

Paris Agreement, United Nations 2015, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

R. Pasca di Magliano, *Percorsi dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013.

- M. Q. Patton, *Future trends in evaluation*, in M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010, pp. 44-57.
- R. Picciotto, *The New Environment for Development Evaluation*, American Journal of Evaluation, Vol. 28 No. 4, December 2007, 509-521.
- L. Pritchett, S. Samji, J. Hammer, *It's All About MeE Using Structured Experiential Learning ('e') to Crawl the Design Space*, Working Paper 322, Center for Global Development, 2013.
- M. G. Quibria, *Aid effectiveness: research, policy and unresolved issues*, Development Studies Research, 2014, 1:1, pp. 75-87.
- M. Ravallion, *Pro-Poor Growth: a Primer*, Working Paper 3242, The World Bank, Washington, March 2004.
- Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1), Annexe IV, Final list of proposed Sustainable Development Goal indicators*, <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/Official%20List%20of%20Proposed%20SDG%20Indicators.pdf>.
- M. Reynolds et al, *Toward Systemic Evaluation*, Research Paper, Syst. Res 33, 2016, pp. 662-673.
- I. Robeyns, *The Capability Approach*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Winter 2016 Edition, Edward N. Zalta (Ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/capability-approach>.
- A. Saad-Filho, *Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth*, DESA Working Paper No. 100, ST/ESA/2010/DWP/100, November 2010.
- R. Saner, L. Yiu, *Participation of Civil Society Organisations in the United Nations and in the Aid Effectiveness Discourse and Related Standard-Setting Negotiations*, in K. Göymen, R. Lewis (Eds), *Public Policymaking in a Globalized World*, Istanbul Policy Center, Istanbul, 2015, pp. 149-185.
- T. Schwandt et al., *Evaluation: a crucial ingredient for SDG success*, IIED, London, 2016.
- M. Segone, *Moving from policies to results by developing national capacities for country-led monitoring and evaluation system*, in M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010, pp. 22-43.
- J. Sachs, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, The Lancet, Vol. 379, 2012, pp. 2203-2211.
- A. Sen, *Development as Freedom*, Knopf, New York, 1999.
- J. E. Stiglitz, A. Sen, J. P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr, 2009.
- J. E. Stiglitz, *Is there a Post-Washington Consensus Consensus?*, in N. Serra, J. E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered. Toward a New Global Governance*, Oxford University Press, 2008, pp. 46-56.
- E. Stuart et al., *Leaving no one behind. A critical path for the 1,000 days of the Sustainable Development Goals*, London, Overseas Development Institute, 2016.
- The Barcelona Development Agenda*, in N. Serra, J. E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered. Toward a New Global Governance*, Oxford University Press, 2008, pp. 57-60.
- The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, United

Nations, 2013, Annex I. Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals, *Proposal for Sustainable Development Goals*, 2014, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>.

J. I. Uitto, *Evaluating environment and development: Lessons from international cooperation*, Evaluation, 20(I), 2014, pp. 44-57.

UNAIDS, *AIDS by the numbers*, 2016.

UNDESA, *Leaving no one behind. The Imperative of Inclusive Development. Report on the World Social Situation 2016*, ST/ESA/362 United Nations, 2016.

UNDP, *UNDP support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UNDP Policy and Programme Brief, January 2016.

UNDP, *Human Development Report 1990*, New York, Oxford University Press 1990.

UNEG, *Evidence Changes Lives. Realizing Evaluation's Potential to Inform the Global Sustainable Development Goals*, UNEG, March 2015

UNFCCC, *UNFCCC Statement on the US Decision to Withdraw from the Paris Agreement Statement / 01. JUN, 2017*, <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/unfccc-statement-on-the-us-decision-to-withdraw-from-paris-agreement>.

UNFPA, *Universal access to reproductive health. Progress and Challenges*, New York, January 2016.

UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (IGME), *Levels & Trends in Child Mortality. Report 2015*, September 2015.

UN Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UNDP, 2005.

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, *Statistics and Indicators for the post-2015 development agenda*, New York, July 2013.

United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2016*, United Nations New York, 2016.

United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York, 2015.

United Nations, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

United Nations, *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, A/CONF.216/16, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012.

United Nations, *Lessons Learned from MDG Monitoring From A Statistical Perspective*, Report of the Task Team on Lessons Learned from MDG Monitoring of the IAEG-MDG, 2013, http://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring_2013-03-22%20%28IAEG%29.pdf.

United Nations, *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*, New York, 2003.

United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015: Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) (A/RES/69/313)*, 17 August 2015, par. 55, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313.

United Nations, General Assembly, *Outcome of the third International Conference on Financing for Development. Report of the Secretary General*, A/70/320, 13 August 2015, par. 7, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/320&Lang=E.

United Nations, General Assembly, Report of the Secretary-General, *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration (A/56/326)*, 6 September 2001, <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>.

United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly: United Nations Millennium Declaration (A/RES/55/2)*, 18 September 2000, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

United Nations, General Assembly, *International Year for the Eradication of Poverty*, A/RES/48/183, 16 March 1994, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/183.

United Nations, General Assembly, *Declaration on the Right to Development*, A/RES/41/128, 4 December 1986, <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.

United Nations Statistics Division, *World's Women 2015: Trends and Statistics*, New York, 2015.

USAID, *Performance Monitoring & Evaluation TIPS - Building a Results Framework*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW113.pdf.

J. Vandemoortele, *SDGs: the tyranny of an acronym?*, Impakter, September 13, 2016, <http://impakter.com/sdgs-tyranny-acronym/>.

J. Vandemoortele, *Post-2015 agenda: mission impossible?*, Development Studies Research, 1(1), 2014, pp. 223-232.

J. Vandemoortele, *Advancing the global development agenda post-2015: some practical suggestions*, Report prepared for the UN Department of Economic and Social Affairs, Bruges, Belgium, April 2012.

J. Vandemoortele, *The MDG Story: Intention Denied*, Development and Change 42(1), 2011.

J. Vandemoortele, E. Delamonica, *Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly*, IDS Bulletin Volume 41 Number 1, January 2010, pp. 60-69.

J. Vandemoortele, K. Malhotra, J. A. Lim, *Is MDG 8 on track as a global deal for human development ?*, UNDP, Bureau for Development Policy, New York, June 2003.

K. Watkins, *Leaving no one behind: an agenda for equity*, The Lancet, Vol. 384, 2014, pp. 2248–2255.

J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, in N. Serra, J. E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered. Toward a New Global Governance*, Oxford University Press, 2008, pp. 14-30.

World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, Washington, DC: World Bank, 2016.

World Bank, *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*, Oxford University Press, 2000.

World Bank Group, *Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change*, Washington DC, World Bank, 2016.

D. Y. Yantio, *Investing in Development Impact Evaluations: Towards a Decision Model*, eVALUatiOn Matters. A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, Third Quarter 2015, *Emerging Solutions to Development Challenges Volume 1*, December 2015, pp. 30-37.

SITOGRAFIA

High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda
<http://www.post2015hlp.org/>

Global Partnership for Effective Development Co-operation
<http://effectivecooperation.org>

OECD, Compare your country
<http://www.compareyourcountry.org>

OECD, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)
<http://www.oecd.org/dac>

OECD, Statistics
<http://stats.oecd.org>

OECD-DAC, Effective development co-operation
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness>

OECD-DAC, Financing for sustainable development
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>

Sustainable Development Knowledge Platform
<https://sustainabledevelopment.un.org>

UNDESA, Development Policy and Analysis Division, The UN System Task Team
http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/index.shtml

UNDESA, Financing for Development
<http://www.un.org/esa/ffd>

UNDESA, Statistics Division, SDG Indicators Global Database
<http://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>

United Nations Framework Convention on Climate Change
<http://unfccc.int/2860.php>

United Nations, We Can End Poverty, Millennium Development Goals and beyond 2015
<http://www.un.org/millenniumgoals>

The World Bank, WDI: Sustainable Development Goals
<http://datatopics.worldbank.org/sdgs/>

The World Bank, World Bank Open Data
<http://data.worldbank.org/>

CAPITOLO 2

LA NUOVA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA TRA EFFICACIA E VALUTAZIONE

Il Capitolo propone un'introduzione alla riforma della Cooperazione Italiana del 2014. Con un occhio a quella che è stata la disciplina della cooperazione internazionale allo sviluppo in Italia sino alla riforma, saranno descritti i pilastri della L. 125/2014. In quest'ottica sarà poi posta una particolare attenzione alle modalità con cui in Italia sono state affrontate le questioni dell'efficacia dell'aiuto e della valutazione di programmi ed interventi di cooperazione. Questa sintetica analisi vuole essere la cornice nella quale inserire le riflessioni più approfondite sull'efficacia della Cooperazione Italiana che, attraverso l'esame delle valutazioni condotte nel periodo 2009-2016, seguiranno nei successivi Capitoli.

2.1 I NUOVI PILASTRI DELLA RIFORMA OPERATA DALLA L. 125/2014

2.1.1 TRA PASSATO E FUTURO

Nel 2014 è stata varata la riforma del sistema italiano di cooperazione internazionale allo sviluppo, con la Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. Suddetta legge novella *in toto* la previgente normativa che per 27 anni ha regolato il settore della cooperazione allo sviluppo, ovvero la Legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

Come ricordano Biggeri e Volpi (2006), il modello italiano di cooperazione ha storicamente presentato “evidenti peculiarità” e “profili contraddittori e a volte paradossali”.¹

¹ M. Biggeri, F. Volpi, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, 2006, p. 44.

Gli anni Ottanta hanno visto la mobilitazione di fondi cospicui sui canali della cooperazione e dell'emergenza umanitaria e attirato, per questo, l'attenzione dell'*establishment* politico e dell'opinione pubblica. In ragione dell'incremento sostanziale delle risorse destinate a questo settore – che costituisce un'eccezione nella storia della cooperazione italiana² e che fu accompagnata negli anni Novanta da importanti scandali oggetto di inchieste parlamentari e procedimenti giudiziari – veniva adottata L. 49/1987.

La nuova legge riformulava la disciplina nel settore e si differenziava sostanzialmente rispetto alla precedente regolamentazione, che, sulla base della politica di cooperazione intrapresa negli anni Sessanta, era legata per lo più alla promozione di relazioni economiche e alla disciplina di relazioni bilaterali con alcuni paesi di Africa (in particolare con le ex colonie italiane), America Latina e Asia, prevalentemente attraverso doni ed assistenza tecnica, anche al fine di rafforzare la posizione e l'immagine internazionale dell'Italia.

La L. 49/1987³ dichiarava la cooperazione allo sviluppo parte integrante della politica estera dell'Italia, definiva le attività di cooperazione, delineava un sistema istituzionale di coordinamento istituzionale e individuava gli organi operativi responsabili dell'attuazione della politica di cooperazione.

In sintesi, come ben riassume Zupi (2015), la L. 49/1987 prevedeva:

- una Direzione dedicata presso il Ministero degli Affari Esteri (MAE), la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), con al suo interno una Unità Tecnica Centrale (UTC) che aveva compiti di natura operativa relativi alle fasi di individuazione, istruttoria e formulazione, gestione e controllo dei programmi, delle iniziative e degli interventi di cooperazione e alla quale si aggiungevano, in alcuni paesi d'intervento, le Unità Tecniche Locali (UTL);
- un'azione di governo collegiale per indirizzare l'iniziativa italiana, attraverso il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), abolito nel 1993 e sostituito nel 1994 dal più generale Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), e il Comitato Direzionale, con il compito più specifico di definire le direttive del CICS/CIPE;⁴

² Nel periodo 1986-1993 il contributo italiano APS/RNL per la cooperazione allo sviluppo è stato superiore alla media OECD-DAC e nel 1989 ha raggiunto il suo picco storico con una percentuale dello 0,42, pari a 5,90 miliardi di dollari (ai prezzi costanti 2015). Fonte dei dati è l'OECD. OECD, Compare your country, *Official Development Assistance 2016*, <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=en&page=1>.

³ Alla L. 49/1987 dava esecuzione il Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1988, n. 177 *Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sulla disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

⁴ Il CICS, inizialmente designato quale organo di programmazione e verifica dalla L. 49/1987, è stato soppresso dalle Legge 24 dicembre 1993, n. 537 *Interventi correttivi di finanza pubblica*. Le competenze del disciolto CICS furono trasferite al CIPE (Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 373 *Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina*).

- un ruolo specifico affidato all'allora Ministero del Tesoro (l'attuale Ministero dell'Economia e delle Finanze-MEF) per l'amministrazione dei crediti d'aiuto e alle relazioni con banche e organizzazioni multilaterali;
- una funzione di controllo affidata al Parlamento;
- la costruzione di un sistema di partenariato con il mondo delle ONG, delle imprese *profit* (soprattutto in riferimento all'erogazione di crediti d'aiuto e alla costituzione di imprese miste), delle regioni e degli enti locali, che inizialmente prevedeva anche un organo *ad hoc* di consultazione – il Comitato Consultivo – abolito nel 1993^{5,6}.

Tuttavia, in breve tempo, la normativa dimostrava la sua parziale impreparazione di fronte al crescente peso internazionale delle politiche di sviluppo e criticità circa alcuni meccanismi interni di gestione.

Infatti, a livello internazionale si ampliavano i poteri di gestione diretta della cooperazione da parte dell'UE, che a partire dal 1993 inseriva tra le politiche comunitarie la cooperazione allo sviluppo (Titolo XX del Trattato sull'Unione Europea del 1992), e con essi le esigenze di coordinamento delle politiche nazionali. Inoltre, negli anni 2000 la promozione delle strategie di sviluppo legate al conseguimento dei MDGs e all'efficacia dell'aiuto ponevano sul tavolo l'esigenza di adeguare gli strumenti della Cooperazione Italiana al fine di rispondere efficientemente agli impegni internazionali. Proprio sul tema dell'efficacia, l'Italia ospitava il 23 ed il 24 febbraio 2003 il *First High Level Forum on Aid Effectiveness*, ovvero la prima conferenza sull'efficacia che adottava la *Rome Declaration on Harmonisation*, preambolo delle successive dichiarazioni sull'efficacia, che, come si è visto nel Capitolo 1, hanno ridisegnato i principi di riferimento della cooperazione allo sviluppo.

A livello interno si registravano una serie di problematiche legate in particolare all'amministrazione finanziaria della cooperazione, che per lungo tempo ha agito in assenza di procedure a bando per l'affidamento dei contratti e l'attuazione di iniziative di cooperazione, nonché con meccanismi di gestione fuori bilancio, con tutte le implicazioni connesse alla trasparenza nell'allocazione dei finanziamenti.⁷ Inoltre, per quanto attiene gli aspetti finanziari e gli aspetti di coordinamento – sia

⁵ L'organo fu abolito, così come il CICS, dalla Legge 24 dicembre 1993, n. 537 *Interventi correttivi di finanza pubblica*.

⁶ M. Zupi, *La nuova normativa italiana sulla cooperazione allo sviluppo e il contesto di riferimento*, CeSPI, Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica), 2015, p.4.

⁷ I problemi relativi alla gestione della cooperazione sono stati in alcuni casi al centro di vicende giudiziarie, nonché oggetto di inchiesta parlamentare avviata nel corso della XII Legislatura e non giunta all'approvazione di una relazione conclusiva anche per l'anticipata cessazione della XIII Legislatura (Legge 17 gennaio 1994, n. 46 *Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*; Legge 6 novembre 1995, n. 465 *Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*).

interministeriale sia con ONG, imprese ed enti locali – la L. 49/1987 è stata oggetto di più interventi legislativi, che hanno parzialmente svuotato il regime di specialità disegnato dalla legge stessa.⁸

L'impreparazione della normativa si traslava sul piano operativo in una situazione di immobilismo, dovuta al basso profilo che la Cooperazione Italiana ha adottato in quegli anni, in parte a causa degli scandali collegati alla gestione degli anni Ottanta ed in parte per limitata lungimiranza politica.

Di fatto la Cooperazione Italiana dimostrava di avere importanti aspetti critici, tra cui si ricordano: i) l'assenza di una forte *leadership* politica, ii) non essere in linea con gli impegni presi a livello internazionale; iii) avere un esiguo profilo di spesa, tra il 1995 ed il 2013 i livelli di contribuzione sono stati ricompresi tra lo 0,15% e lo 0,22% del RNL con due picchi dello 0,32% e dello 0,30% rispettivamente nel 2005 e nel 2008⁹; iv) concentrare la maggioranza delle risorse sul canale multilaterale, viste le carenze gestionali-organizzative e l'esiguità dei fondi; v) la mancanza di una strategia di concentrazione delle risorse per paesi prioritari o per settori, in cui esprimere il proprio valore competitivo; vi) non attuare il principio della coerenza delle politiche; vii) non avere una politica di co-sviluppo tesa a coinvolgere le comunità migranti presenti nel paese; viii) avere un apparato burocratico lento e farraginoso e dotato di personale non sufficiente; ix) non dedicare la giusta attenzione alla sensibilizzazione ed alla promozione di una cultura della cooperazione; x) non avere una strategia di partenariato pubblico-privato.

Di contro, il paese era, ed è, caratterizzato da un importante attivismo della società civile, in primo luogo delle ONG e dei *network* in cui sono organizzate, del variegato mondo dell'associazionismo e delle istituzioni filantropiche, delle fondazioni private, nonché di istituzioni quali le Regioni e gli Enti Locali, le Università, le organizzazioni e le strutture socio-sanitarie. Un attivismo, spesso finanziato dalla Cooperazione Italiana che tuttavia non ha sempre saputo strutturare i vantaggi comparati, che ha visto e vede: i) l'impegno in interventi ambiziosi e molto spesso "pilota"; ii) lo sviluppo di fattivi partenariati territoriali con i paesi *partner* di cui la cooperazione decentrata delle Regioni italiane si è fatta in particolar modo promotrice; iii) il dispiegarsi di reti di pronto intervento in caso di emergenza umanitaria; iv) la sperimentazione in tema di educazione alla cittadinanza globale; v) la diversificazione delle risorse, attraverso la promozione di una progettazione sempre

⁸ Ad esempio, la disposizione della L. 49/1987 che prevedeva in determinati casi il ricorso alla stipula di contratti in forma diretta e a trattativa privata per l'attuazione di iniziative di cooperazione era abrogata da nuova disposizione (Legge 30 dicembre 1991, n. 412 *Disposizioni in materia di finanza pubblica*), che rendeva obbligatorio il ricorso a gare pubbliche secondo la normativa comunitaria (ad esclusione degli interventi straordinari e delle iniziative delle ONG, secondo deroga poi estesa al settore delle attività di formazione e di ricerca dalla Legge 16 luglio 1993, n. 255 *Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo*). Anche il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo (uno dei due strumenti finanziari previsto dalla L. 49/1987; l'altro era il Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale) era soppresso (Legge 23 dicembre 1993, n. 559 *Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato*), riconducendo questa gestione fuori bilancio allo stato di previsione del MAE.

⁹ Fonte dei dati è l'OECD. Compare your country, Official Development Assistance 2016, *ODA 1960-2016 Trends*, webpage, <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=en&page=1>.

più europea e la raccolta fondi presso privati (aziende e cittadini); vi) l'incremento della formazione sia professionale rivolta agli operatori sia universitaria; vii) il contributo al dibattito su alcuni temi centrali per la cooperazione e lo sviluppo; viii) la sensibilizzazione sui temi dello sviluppo e dei diritti di cittadinanza presso il grande pubblico e nelle scuole italiane.¹⁰

A partire dalla XIII Legislatura (1996) sono stati numerosissimi i disegni di legge proposti per riformare la L. 49/1987, ma la mancanza di un accordo politico sulla revisione della disciplina ne ha sempre troncato la riforma.¹¹

Nel 2011 vi è però un cambiamento di rotta. Considerate le pressioni della società civile e delle ONG in particolare, viste le molteplici raccomandazioni e sollecitazioni ricevute dalle *peer review* periodiche del sistema di cooperazione italiano da parte dell'OECD-DAC (si veda il Paragrafo 2.2.2), nella prospettiva del termine del ciclo di vita dei MDGs e delle negoziazioni sugli obiettivi di sviluppo post 2015, data la necessità di rilanciare l'immagine italiana nei *fora* internazionali, dove la credibilità era limitata da una cronica incapacità di rispettare gli impegni di contribuzione finanziaria alla cooperazione presi, l'allora Governo tecnico di Monti (16 novembre 2011-28 aprile 2013) istituiva un Ministero *ad hoc* per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, con l'obiettivo di rilanciare la Cooperazione Italiana.

Tale obiettivo veniva perseguito con successo con l'organizzazione, promossa dall'allora Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione Andrea Riccardi, del Forum della Cooperazione Internazionale "Muovi l'Italia, cambia il mondo", svoltosi a Milano nell'ottobre 2012. Il Forum ha coinvolto in un ampio processo di consultazione oltre 400 componenti della società civile impegnate nella cooperazione. Il dibattito ha avuto ad oggetto questioni di carattere cruciale per la successiva riforma operata dalla L. 125/2014: "i) *Come l'Italia immagina lo sviluppo post 2015*; ii) *Dove stare? una nuova lettura geopolitica per la cooperazione italiana*; iii) *Cosa fare: eccellenze italiane, priorità, innovazioni*; iv) *Come fare? Modelli, risorse e coerenza delle politiche*; v) *Il*

¹⁰ E. Missoni, *Indirizzo politico, governo, controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana*, ActionAid, maggio 2015. M. Zupi, *op. cit.*, 2015. M. Zupi, *Sulla pirateria e il vascello corsaro della cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, 6 febbraio 2014. G. Carbone, G. Bruno, G. P. Calchi Novati, M. Montanini, *La politica dell'Italia in Africa. Contesto, interessi e scenari della presenza politica ed economica italiana nell'Africa Subsahariana*, Rapporto ISPI per il Ministero degli Affari Esteri, ISPI, 2013. E. Imbert, *Aiuti pubblici allo sviluppo*, in R. Pasca di Magliano, *Percorsi dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pp. 369-372. ONG Italiane, CINI, LINK 2007, *la cooperazione internazionale allo sviluppo che vogliamo*, Documento per la Tavola rotonda - 20 Settembre 2012 - Piazza Monte Citorio, 123/a. A. Bazzano, P. Landoni, *Cooperazione non governativa ed efficacia: principi, pratiche e condizioni abilitanti*, PoliScript - Politecnico di Milano, Novembre 2011, pp. 49-54. L. Quartapelle, *Effects of the decline in Italian aid and Italy's position in the international organizations*, ISPI Working Paper, N. 43 - November 2011. V. Melgari, *Pubblico e Privato. Nuove Partnership per l' Aiuto allo Sviluppo Valorizzare la sussidiarietà Integrare ruoli e competenze nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, Link 2007 e Dialoghi in Cammino, 2009. A. Stocchiero, *Sei personaggi in cerca d'autore, Il co-sviluppo in Italia: pratiche senza politica*, CeSPI, Working Papers 60/2009, Giugno 2009. I. Viciani (a cura di), *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. Dare credito alla ripresa*, ActionAid, 2009. E. Pietrogrande, A. Stocchiero e R. Coletti, *Indagine sulla cooperazione sanitaria internazionale delle Regioni italiane*, CeSPI, Working Papers 50/2008, Novembre 2008. S. Piziali, V. Melgari (a cura di), *Siamo ancora in tempo? L'Italia e gli Obiettivi del Millennio*, Link 2007 e Dialoghi in Cammino, 2008. A. Stocchiero, *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, CeSPI, Working Papers 37/2007, Giugno 2007. M. Biggeri, F. Volpi, *op. cit.*, 2006, pp. 44-48.

¹¹ XVII Legislatura, Servizio Studi del Senato-Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa, *Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1326, 211, 558 e 1309 Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo*, marzo 2014, n. 116.

ruolo dell'Italia nelle aree di crisi; vi) Il ruolo del privato profit e non profit nella cooperazione allo sviluppo; vii) Cooperazione e gratuità: volontariato, terzo settore e non profit; viii) Ruolo delle diaspore e comunità migranti nella cooperazione: oltre le rimesse; ix) Un'agenda italiana per la cooperazione multilaterale; x) Valutare e comunicare i risultati: efficacia e trasparenza".¹²

Si aggiunge che nel 2010 la DGCS era stata oggetto di revisione strutturale, nell'ambito del riassetto più generale del MAE operato dalla riforma dell'organizzazione del Governo del 1999.¹³ La riorganizzazione della DGCS rispondeva ad alcune osservazioni dell'OECD-DAC e cercava di ottimizzare, semplificandoli, i processi amministrativi e di gestione finanziaria. In particolare, ai fini dell'analisi condotta in questa ricerca, rilevano l'attribuzione all'ufficio programmazione di una competenza specifica per la pianificazione dell'efficacia della cooperazione e della coerenza delle politiche per lo sviluppo e la costituzione di un ufficio a sé stante per la valutazione e visibilità delle iniziative.¹⁴

2.1.2 LA DISCIPLINA GENERALE SULLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO: LA L. 125/2014

I pilastri della riforma della Cooperazione Italiana operata dalla L. 125/2014 sono tre.

In primo luogo, la promozione della coerenza delle politiche e del coordinamento delle stesse attraverso l'istituzione di un Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) (L.125/2014, art. 15). Il CICS assume un ruolo chiave volto ad assicurare la coerenza delle politiche internazionali poste in essere dall'Italia e che, secondo le migliori prassi internazionali, dovrebbe risolvere le contraddizioni tra le finalità perseguite dalla cooperazione allo sviluppo e tutte quelle azioni di governo – ambiente, commercio estero, immigrazione, cultura – che hanno un impatto internazionale. Importante, per garantire la coerenza delle politiche, è anche la previsione di un nuovo allegato sulle risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo, un documento che accompagnerà la legge di bilancio dando evidenza contabile a tutte le risorse assegnate, Ministero

¹² Forum della Cooperazione Internazionale "Muovi l'Italia, cambia il mondo", *Libro Bianco della Cooperazione Italiana. I documenti del Forum della Cooperazione Internazionale*, Milano, 1-2 ottobre 2012.

¹³ Decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010 n. 95 *Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*. Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

¹⁴ OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013, pp. 84-88. Ministry of Foreign Affairs, *DAC Peer Review 2009 Memorandum*, Rome, Italy, March 2009, pp. 38-39.

per Ministero, alle attività di cooperazione (L. 125/2014, art. 14). Triplice obiettivo di tale allegato è: i) garantire la massima trasparenza circa il complessivo sforzo governativo per la cooperazione allo sviluppo, ii) facilitare il controllo parlamentare; iii) migliorare le modalità di rendicontazione dell'APS in sede OECD-DAC.

Il secondo pilastro della riforma è rappresentato dal rinnovato ruolo del Ministero degli Affari Esteri, che assume una nuova denominazione: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) (L. 125/2014, art. 3); ad esso compete l'indirizzo politico, la guida unitaria e il coordinamento di tutte le iniziative nazionali di cooperazione (L. 125/2014, art. 11, co. 1 e 2). Infatti, la L. 125/2014 ribadisce, in continuità con la precedente normativa, che *“La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, di seguito denominata «cooperazione allo sviluppo», è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia”* (L. 125/2014, art. 1, co. 1).

Viene inoltre istituita la figura del vice Ministro, con delega in materia di cooperazione, che può partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio dei Ministri nelle quali siano trattate materie che, in modo diretto o indiretto, possano incidere sulla coerenza e sull'efficacia delle politiche (L. 125/2014, art. 11, co. 3).

Il MAECI concentrerà le proprie prerogative sulla dimensione strategica e politica dell'azione di cooperazione. Gli aspetti gestionali e operativi sono di competenza di un nuovo organo di *governance*: l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), terzo pilastro della riforma (L. 125/2014, Capo IV).

Con la scelta dell'Agenzia – soggetto con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del MAECI, cui è attribuita autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio – il modello italiano di cooperazione, si allinea a quello largamente prevalente fra i paesi donatori OECD-DAC. Solo in Norvegia, Olanda e in Canada la cooperazione rientra nelle competenze esclusive del Ministero degli Affari Esteri senza forme di *implementing agencies*, mentre in Gran Bretagna, Germania, Stati Uniti, Francia, Spagna, Svezia, Austria, Belgio, Giappone, Portogallo c'è un'agenzia o un ente di gestione che affianca in varia misura il Ministero degli Affari Esteri e/o della Cooperazione.

La presenza dell'Agenzia punta a valorizzare la massima professionalità all'interno della fase di gestione e implementazione dei progetti. Al MAECI viene riservato il ruolo di analisi e programmazione delle politiche e dei profili diplomatici mentre l'AICS implementerà tutte le

attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione.

Organo di raccordo tra il MAECI e l'AICS è il Comitato Congiunto per la cooperazione allo sviluppo (L. 125/2014, art. 21).

Inoltre, la L. 125/2014 prevede anche il riordino della struttura del MAECI al fine di evitare duplicazioni di competenze. Nell'ambito di suddetto riordino, la DGCS assume un profilo di indirizzo strategico più marcato. Infatti, la Direzione è responsabile delle seguenti attività: i) supportare il vice Ministro nell'elaborazione di linee guida strategiche; ii) definire linee di indirizzo politico per la cooperazione allo sviluppo sia nel quadro di relazioni bilaterali che multilaterali; iii) elaborare proposte di contributi volontari ad agenzie multilaterali, interventi umanitari e fondi di credito per lo sviluppo; iv) valutare l'impatto delle iniziative della Cooperazione Italiana e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmati (L. 125/2014, art. 20).¹⁵

Altre novità significative della L. 125/2014 sono le seguenti.

- Il riconoscimento legislativo dei principi di efficacia concordati a livello internazionale nella realizzazione delle iniziative di cooperazione (L. 125/2014, art. 2, co. 3).
- L'adeguamento del panorama formale degli attori della cooperazione, oltre il consolidato insieme delle amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli Enti Locali, e delle ONG. È stato formalmente riconosciuto il ruolo degli attori che fanno parte della più ampia categoria delle "organizzazioni della società civile ed altri soggetti senza finalità di lucro" (organizzazioni per il commercio equo e solidale e la finanza etica, associazioni della diaspora, imprese cooperative, fondazioni, associazioni di volontariato, etc.). Inoltre, la riforma indica che anche i soggetti con finalità di lucro possono essere attori della cooperazione se soddisfano alcuni criteri, a partire dal rispetto dei diritti umani. Questi soggetti hanno quindi la possibilità di accedere a strumenti finanziari concessionali o beneficiare di prestiti agevolati per attività che promuovano lo sviluppo dei paesi *partner* (L. 125/2014, Capo VI).
- L'autorizzazione concessa alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ad assolvere compiti di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo (L. 125/2014, art. 22). La CDP è chiamata a operare come banca italiana per lo sviluppo, al fine di rafforzare gli strumenti finanziari della Cooperazione Italiana, nel consolidare le relazioni con le istituzioni

¹⁵ Il riordino del MAECI è intervenuto con il Decreto del presidente della Repubblica del 29 dicembre 2016, n. 260, *Regolamento di attuazione dell'articolo 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125, nonché altre modifiche all'organizzazione e ai posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*, e con il Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale 3 febbraio 2017 n. 233, *Disciplina delle articolazioni interne, distinte in unità e uffici, delle strutture di primo livello dell'amministrazione centrale*.

finanziarie internazionali e nel giocare il ruolo di catalizzatore per mobilitare risorse private nel quadro di partenariati misti.¹⁶

La riforma della Cooperazione Italiana è entrata in vigore il 29 agosto 2014 ed essa, come si vedrà nel proseguire della presente analisi, vive attualmente una fase di rodaggio, condivisibile o non condivisibile a seconda degli attori coinvolti, che non ha ancora consentito il dispiegarsi di tutte le disposizioni contenute nella normativa. Tuttavia, “(l)a legge di riforma offre spazi per un nuovo posizionamento del nostro paese in un contesto in trasformazione nel quale la comunità internazionale ha adottato, nel settembre 2015, l’agenda per lo sviluppo sostenibile per i prossimi quindici anni. L’Italia avrà inoltre la presidenza del gruppo del G7 nel 2017. L’obiettivo strategico della riforma, sul quale il governo ha scelto di scommettere, è di realizzare una cooperazione larga, che includa soggetti profit e nuovi strumenti finanziari. L’auspicio è che l’attuazione della riforma, oggi alle prime battute, sia all’altezza delle aspettative” (De Fraia 2016).¹⁷

L’analisi di molti punti nodali della riforma promossa dalla L. 125/2014 saranno oggetto di approfondimento nei successivi Paragrafi per quanto attiene le questioni efficacia e valutazione e nei successivi capitoli per quanto attiene le specifiche tematiche trattate.

A conclusione di questo breve *excursus* sulla L. 125/2014 è importante notare che la riforma è stata accompagnata da un rinnovato impegno del Governo relativo alle risorse finanziarie per la cooperazione, che, come è noto, sono molto al di sotto della quota APS/RNL dello 0,7%, percentuale *target* stabilita a livello internazionale.

In sintonia con quanto previsto dall’art. 30 L. 125/2014 – che indica la necessità di “*procedere con un percorso definito di graduale adeguamento degli stanziamenti annuali per la cooperazione internazionale allo sviluppo, tale da porre l’Italia in linea con gli impegni e gli obiettivi assunti a livello europeo e internazionale*” – è stata più volte ribadita la volontà di perseguire il riallineamento graduale dell’Italia agli standard internazionali prospettando un profilo

¹⁶ L. De Fraia, *La cooperazione allo sviluppo*, in E. Greco, N. Ronzitti (a cura di), *Rapporto sulla politica estera italiana: il Governo Renzi*, Edizione 2016, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, 2016, pp. 71-74. P. Sebastiani, *L’impegno dell’Italia e le novità introdotte dalla riforma della cooperazione*, in *Atlantide*, Fondazione Sussidiarietà, Anno XII, Numero 38, 3/2016, pp. 16-20. M. Zupi, *Opportunità per l’internazionalizzazione delle imprese con la nuova legge italiana per la cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, 2016, pp. 25-46. E. Missoni, *op. cit.*, maggio 2015. D. Sabuzi Giuliani, M. Tricoli, L. Zoli, *Gli ostacoli da superare*, ActionAid, maggio 2015. M. Zupi, *op. cit.*, 2015. Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Atti Parlamentari, N. 1326, *Disegno di Legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (LETTA) e dal Ministro degli affari esteri (BONINO) di concerto col Ministro dell’economia e delle finanze (SACCOMANNI). Comunicato alla Presidenza il 21 febbraio 2014. Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

¹⁷ L. De Fraia, *op. cit.*, 2016, pp. 73-74.

di spesa volto al raggiungimento dell'obiettivo dello 0,30% APS/RNL (attuale media europea di contribuzione) entro il 2020.

Da rilevare che sul percorso di riallineamento influirà la crescente quota delle spese per l'assistenza ai rifugiati, che può essere contabilizzata come APS.

Il contributo italiano in APS è stato nel 2016 di 4,81 miliardi di dollari (0,26% del RNL - dato preliminare) e nel 2015 di 4 miliardi di dollari (0,22% del RNL), aumentando considerevolmente rispetto al triennio 2012-2014 quando l'APS totale era stato pari nel 2014 a 3,37 miliardi di dollari (0,19% del RNL), nel 2013 a 2,91 miliardi di dollari (0,19% del RNL), nel 2012 a 2,43 miliardi di dollari (0,14% del RNL). Sebbene parte dell'aumento della spesa sia riconducibile al contributo specifico per l'assistenza ai migranti, in 5 anni l'APS italiano è raddoppiato per volume complessivo ed ha registrato una buona *performance* della percentuale di investimento rispetto al RNL. Considerata la perdurante crisi economica del paese, tale incremento non può che essere di buon auspicio.¹⁸

¹⁸ Fonte dei dati, espressi ai prezzi costanti 2015, è l'OECD, Compare your country, Official Development Assistance 2015, *ODA 1960-2016 Trends*, webpage, <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeecd&lg=en&page=1>. OECD-DAC, *Development aid rises again in 2016*, 11 April 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf>. Development Initiatives, *Donors gave a record amount of aid for hosting refugees in 2015 while also increasing spending elsewhere*, web article, Apr 13, 2016, <http://devinit.org/#!/post/donors-gave-a-record-amount-of-aid-for-hosting-refugees-in-2015-while-also-increasing-spending-elsewhere>.

PROFILO DI SPESA APS ITALIANO PER IL TRIENNIO 2018-2020

*“In base alle rilevazioni preliminari, l’APS italiano nel 2016 si dovrebbe attestare sullo 0,26% del Reddito Nazionale Lordo (RNL), dato che farebbe registrare un aumento di ben 0,04 punti percentuali rispetto al dato definitivo 2015 certificato dal Comitato per l’Aiuto allo Sviluppo dell’OCSE. Ove validato, un simile incremento confermerebbe la tendenza positiva in termini di APS registrata nel corso degli ultimi anni (0,17% nel 2013, 0,19% nel 2014 e 0,22% nel 2015). Tale andamento costituisce una conferma della volontà del Governo Italiano di tenere fede agli impegni assunti a livello europeo e internazionale in materia di cooperazione allo sviluppo. Nel dare seguito a tale orientamento, l’Italia ha intrapreso un percorso di graduale riallineamento degli stanziamenti annuali alla media dei Paesi OCSE, in linea con quanto previsto dall’articolo 30 della Legge 125 del 2014 (Legge di riforma della cooperazione italiana). Per quanto concerne il triennio 2018-2020, nella prospettiva del conseguimento, da parte dell’Unione Europea nel suo complesso, dell’obiettivo dello 0,7% entro il 2030, così come previsto nel quadro dell’Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, si indicano i seguenti obiettivi di spesa intermedi: 0,27% del RNL nel 2018, 0,28% nel 2019 e 0,30% nel 2020. Nell’ambito di tale impegno politico, s’intende nel periodo di riferimento confermare l’attuale incremento delle risorse del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per attività di Cooperazione allo Sviluppo e rendere immediatamente disponibili le risorse per una pronta partecipazione dell’Italia alla ricostituzione di Fondi multilaterali di sviluppo”.*¹⁹

¹⁹ Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2017 – Sezione I Programma di Stabilità per l’Italia*, Deliberato dal Consiglio dei Ministri l’11 Aprile 2017, p. 126.

2.2 EFFICACIA E VALUTAZIONE: QUALE È STATA LA STRATEGIA ITALIANA?

2.2.1 LA STRATEGIA DI EFFICACIA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

Nel 2008, un gruppo di lavoro interno alla DGCS – “Gruppo Efficacia e Peer Review” – veniva incaricato, con Ordine di servizio del Direttore Generale, per predisporre il “Piano italiano per l’efficacia degli aiuti”. Ciò al fine di definire una strategia nazionale in risposta alle Dichiarazioni internazionali di Parigi (2005) e di Accra (2008).

Si trattava di uno sforzo che, partendo dalla DGCS, mirava a coinvolgere gli attori pubblici della cooperazione allo sviluppo, migliorando il coordinamento istituzionale per aumentare la coerenza del sistema paese in materia di aiuto allo sviluppo. Del Gruppo Efficacia faceva pertanto parte anche il Coordinatore della *taskforce* società civile per l’efficacia, in virtù della convenzione firmata tra il MAE-DGCS e le rappresentanze delle ONG nel gennaio 2009²⁰, che è stata poi rinnovata negli anni successivi.

La strategia di efficacia della Cooperazione Italiana si è tradotta in tre piani:

- *Piano programmatico nazionale per l’efficacia degli aiuti* del luglio 2009 (Piano Efficacia I);
- *Secondo piano programmatico per l’efficacia degli aiuti* del dicembre 2010 (Piano Efficacia II);
- *Documenti programmatici per l’Efficacia dell’Aiuto e dello Sviluppo “Piano Efficacia 3”* del 2012 (Piano Efficacia III).

I piani si sono concentrati sulle seguenti azioni dal profilo molto operativo:

- aggiornamento e ricognizione sulla coerenza delle politiche;
- aggiornamento delle linee guida settoriali;
- programmazione per un ristretto numero di paesi prioritari e definizione di piani di *exit strategy* per i paesi non più prioritari;
- elaborazione di linee guida *ad hoc* per il canale multilaterale ed eventuale adesione al *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN);

²⁰ Convenzione tra Ministero Affari Esteri/Dgcs e Associazione Ong italiane e Cini (Coordinamento italiano network internazionali) per una collaborazione organizzata e continuativa sul tema dell’efficacia degli aiuti, 21 gennaio 2009, Dipco n. 3/2009.

- elaborazione di linee guida per il settore umanitario che integrino l'applicazione dei principi e delle buone pratiche della *Good Humanitarian Donorship* (GHD);
- semplificazione delle procedure amministrative;
- valorizzazione dell'*ownership* democratica;
- promozione dello slegamento dell'aiuto e sostegno all'acquisto di beni e servizi locali;
- implementazione di un programma di aggiornamento delle professionalità interne;
- approvazione di un "marker di efficacia" da compilare per tutte le iniziative che richiedano un finanziamento;
- monitoraggio dell'avanzamento del piano di efficacia nella DGCS ed a livello paese;
- individuazione di un referente per l'efficacia in ogni UTL e predisposizione di un piano di efficacia per le UTL;
- adozione delle linee guida per la valutazione, del primo piano organico di valutazione e di una strategia di diffusione delle valutazioni condotte (Piano di Efficacia I);
- avvio e sviluppo delle attività del nuovo Ufficio IX, secondo le linee guida approvate e in attuazione del piano delle valutazioni 2011-2013 (Piano di Efficacia II).

L'esecuzione dei piani ha avuto un andamento complessivamente soddisfacente, anche se le azioni sono state spesso realizzate con tempistiche non corrispondenti a quelle indicate negli stessi piani, così come indicato nella relazione al Piano di Efficacia I. La valutazione dei risultati conseguiti dal Piano di Efficacia II è contenuta nel Piano di Efficacia III ed è sostanzialmente positiva. Come rilevato nel corso delle interviste condotte per la presente ricerca, il Piano di Efficacia III non è stato oggetto di bilancio finale.

Nei successivi Capitoli sarà dato conto dell'attuazione di parte di queste azioni.²¹

Ciò che interessa sottolineare in questa sede è che l'Italia non si è dotata né di un piano relativo alla coerenza delle politiche né di un piano di efficacia di carattere politico-strategico. Dopo il Piano di Efficacia III non sono state promosse altre strategie "ufficiali" e di sistema.

Come si è visto nel precedente Paragrafo, la coerenza delle politiche costituisce uno dei pilastri della riforma della cooperazione e ad oggi permane una lacuna nella definizione di una

²¹ Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, Ufficio VIII, Nota informativa per il Comitato Direzionale, *Documenti programmatici per l'Efficacia dell'Aiuto e dello Sviluppo "Piano Efficacia 3"*, 2012. Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Secondo piano programmatico per l'efficacia degli aiuti*, 21.12.2010. Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, Ufficio I, *Relazione finale sul piano nazionale per l'efficacia degli aiuti e possibili seguiti*, 14.10.2010. *Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti*. Approvato dal Comitato Direzionale nella seduta del 14/7/09.

specifica politica nazionale unitaria in proposito, come più volte evidenziato nelle *peer review* OECD-DAC.²²

Per la coerenza delle politiche sono stati posti in essere meccanismi di coordinamento interministeriale, parlamentare, interistituzionale e con le autonomie locali²³, nonché sistemi di promozione dell'informazione sul tema, senza però procedere con l'adozione di una strategia vera e propria.

Per quanto attiene i piani di efficacia, essi non hanno tracciato una vera e propria strategia che definisse gli specifici obiettivi e le modalità di azione della Cooperazione Italiana riguardo il miglioramento della propria *development effectiveness*, sia in relazione ai *target* di successo individuati dalle varie dichiarazioni internazionali sia riguardo precisi risultati di sviluppo da conseguire nei paesi *partner*. Si noti che, anche nei documenti più recenti, MAECI, DGCS e AICS utilizzano sempre l'espressione efficacia dell'aiuto, in maniera "anacronistica" rispetto all'evoluzione di cui si è ampiamente discusso nel Capitolo 1 della ricerca.

I piani di efficacia definiscono e mettono in campo una serie di strumenti volti a facilitare il perseguimento dell'efficacia della Cooperazione Italiana, ma non si inseriscono in un contesto strategico più strutturato ed articolato nel quale valorizzare l'utilità stessa di mezzi e procedure.

Si nota che nei vari documenti di programmazione della Cooperazione Italiana – linee guida e indirizzi di programmazione triennali, linee guida settoriali, programmi paese STREAM (*Synthetic Transparent Realistic Exhaustive Agreed Measurable*) – ci si riferisce alla questione dell'efficacia ricordando la politica internazionale, ma non si individuano piani di successo per il sistema italiano in ragione degli impegni internazionali presi.²⁴ Allo stesso tempo nei documenti di rendicontazione annuale al Parlamento, a partire dalla relazione per l'anno 2007, vi sono ampie sezioni che ricostruiscono lo scenario internazionale sul tema dell'efficacia, ma poche indicazioni circa i risultati conseguiti dall'Italia. Cionondimeno, si rilevano quali aspetti positivi la ricostruzione dell'impegno finanziario italiano per il conseguimento dei MDGs ed aggiornamenti sui piani di efficacia. Nelle Relazioni al Parlamento per gli anni 2013, 2014 e 2015 non vi sono sezioni *ad hoc* dedicate all'efficacia.²⁵

²² OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014, pp. 24-27. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009, pp. 37-43. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004, p. 13.

²³ Tra questi si citano a titolo esemplificativo e non esaustivo: il CIPE, la Conferenza Stato-Regioni ed Unificata, il Gruppo di Lavoro Interministeriale sull'APS guidato da MAE e MEF (2008); il Comitato permanente per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, istituito nell'ambito della Commissione Affari Esteri della Camera dei Deputati (2008); il Tavolo interistituzionale rilanciato nel 2012, etc. OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013, pp. 15-21.

²⁴ MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, website, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it>.

²⁵ Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/relazione_attivita_cooperazione2015.pdf.

A conclusione meritano una riflessione specifica gli aspetti organizzativi attinenti la politica di efficacia promossa in questi anni dal MAECI. La responsabilità sui temi efficacia è stata condivisa in maniera diffusa dai vari uffici della DGCS sotto il coordinamento del Gruppo di lavoro interno costituito *ad hoc* e con un punto di riferimento specifico nell'Ufficio VIII-Programmazione e monitoraggio del bilancio di cooperazione; questioni di genere, diritti dei minori e delle persone con disabilità. Questo ufficio aveva molteplici competenze: dalla coerenza delle politiche al *data collection* per la trasmissione dei dati APS all'OECD-DAC, dalla predisposizione della relazione annuale al parlamento all'efficacia. Di rado l'Ufficio VIII ha lavorato *in tandem* con l'Ufficio IX incaricato della valutazione delle iniziative, come se l'aspetto della valutazione fosse di secondaria importanza, probabilmente in ragione del ruolo marginale che questa funzione ha svolto per anni all'interno della DGCS (*infra*). Questa gestione diffusa probabilmente non ha giovato alla mise en place di una strategia pienamente convincente e fruttuosa.

La L. 125/2014 pone un'attenzione specifica al tema dell'efficacia, sia, come già evidenziato, riconoscendo a livello normativo i principi internazionali (L. 125/2014, art. 2, co.3) sia prevedendo documenti di programmazione e rendicontazione (L. 125/2014, art. 12), che, come si vedrà nei successivi Capitoli, dovrebbero garantire alla Cooperazione Italiana non solo strumenti per la promozione dell'efficacia, ma una vera e propria politica misurabile e verificabile, nella quale ricondurre anche le strategie di coerenza delle politiche e di valutazione.

In relazione alla strategia di efficacia della Cooperazione Italiana le raccomandazioni espresse dall'OECD-DAC nella *Peer Review* del 2014 sono le seguenti: “1.1 *In order to be more effective in voicing its concerns and support for global solutions, Italy is encouraged to consistently address a limited number of risks at international level and in its dialogue with its partner countries.* 1.2 *Italy still needs to identify key policy areas to focus efforts, designate a mechanism with a clear mandate on PCD, and build systems for monitoring, analysis and policy feedback.* 1.3

Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 18 agosto 2014, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2011*, 1 agosto 2012, pp. 1-10, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, pp. 6-22, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009*, pp. 6-19, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministro degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2008*, pp. 6-13, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2007) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattoni), trasmessa alla Presidenza il 19 settembre 2009, pp. 243-248, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indicecetesti/055/002/pdfel.htm.

*Developing whole-of-government strategies at partner country level would facilitate a co-ordinated approach to Italian development co-operation and contribute to synergies between the different levers of Italian engagement”.*²⁶

Nell'immediato futuro, tali indicazioni andranno tenute in debita considerazione.

2.2.2 L'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE

La L. 49/1987 prevedeva: i) l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo (L. 49/1987, art. 2, co. 3, lettera c)); ii) la costituzione di un nucleo di valutazione tecnica (NVT) composto da cinque esperti, scelti nell'ambito del personale dell'UTC, che operasse a vantaggio del Comitato Direzionale (L. 49/1987, art. 9, co. 6); iii) la costituzione dell'UTC, a supporto dell'attività della DGCS per lo svolgimento dei compiti di natura tecnica tra cui la valutazione di programmi ed interventi di sviluppo (L. 49/1987, art. 12, co. 1); iv) l'ausilio delle UTL nell'azione di valutazione (L. 49/1987, art. 13, co. 3, lettera a)). Le attività di valutazione del NVT hanno avuto prevalentemente ad oggetto l'*assessment ex ante* delle proposte di intervento. Da notare che nel 1986 veniva stipulata una convenzione con la Società Italiana di Monitoraggio (SIM) per 32 incarichi di monitoraggio. La convenzione, rinnovata nel 1991, si estendeva anche a consulenze di valutazione *ex post*. In particolare, essa prevedeva l'analisi di oltre 100 iniziative realizzate in 8 paesi prioritari per la Cooperazione Italiana, analisi finalizzata nel 1993. L'attività di affidamento alla SIM di azioni di monitoraggio e valutazione *ex post* è poi proseguita anche negli anni successivi.²⁷

²⁶ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, p. 14.

²⁷ Atti Parlamentari XI Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1992) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Martino), trasmessa alla Presidenza il 21 dicembre 1994, p. 89, http://legislature.camera.it/_dati/leg12/lavori/stampati/pdf/37678.pdf. Atti Parlamentari XI Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. LXXXI n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1992) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Colombo), trasmessa alla Presidenza il 19 ottobre 1993, pp. 198-202, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frmTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=11&txtCategoria=081&txtNumero=2>. Atti Parlamentari XI Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. LXXXI n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1991) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Colombo), trasmessa alla Presidenza il 20 ottobre 1992, pp. 116-119, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frmTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=11&txtCategoria=081&txtNumero=1>. Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 5, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1990) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (De Michelis), trasmessa alla Presidenza il 4 ottobre 1991, pp. 106-113, http://legislature.camera.it/documenti/AttiDellaRepbblica/Scripts/apriTelecomandoFrazionamenti.asp?legislatura=10&nomefile=081_005001&tipo=Doc. Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 4, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1989) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (De Michelis), trasmessa alla Presidenza il 9 ottobre 1990, pp. 96-101, http://legislature.camera.it/documenti/AttiDellaRepbblica/Scripts/apriTelecomandoFrazionamenti.asp?legislatura=10&nomefile=081_004001&tipo=Doc.

Nel 1992 la DGCS, su sollecitazione della Commissione Europea (Rapporto Cracknell del 1990), istituiva un apposito gruppo di lavoro UTC, PROVAL (PROcedura per la VALutazione) incaricato di “razionalizzare la procedura di valutazione” relativa a tutto il ciclo del progetto da adottare in seno alla DGCS, anche sulla base di precedenti studi realizzati ed in conformità con la progettazione europea.

Nel 1993, il Comitato Direzionale formalizzava l’importanza della valutazione come funzione separata, per ragioni di oggettività e trasparenza, da quella operativo-gestionale nella Cooperazione Italiana, sulla base di PROVAL. Sempre nel 1993, il NVT decideva di adottare i principi per la valutazione dell’aiuto allo sviluppo dell’OECD-DAC.

Nel 1995 veniva adottato il manuale PROVAL. Nel 1996, all’interno della DGCS, veniva istituito un Gruppo di Valutazione incaricato del coordinamento, della programmazione e della gestione delle azioni di valutazione. Per composizione, il Gruppo di Valutazione era sovrapponibile al NVT.

Nel 1997 veniva varata la *Programmazione delle attività di valutazione in itinere ed ex post della DGCS per il triennio 1997-1999*, primo esercizio programmatico nel settore. Il documento ricapitolava le azioni di valutazione solte nel periodo 1983-1996 e definiva le azioni di valutazione da svolgere nel triennio successivo.

Nel 2000, a seguito della riforma del MAE del 1999²⁸, il Gruppo di Valutazione diveniva Unità di Valutazione Indipendente. Compito dell’Unità era l’implementazione, sebbene in ritardo rispetto a quando previsto, del Programma 1997-1999 relativo a tre principali incarichi di valutazione (valutazione delle attività di cooperazione in Africa Sub-Sahariana, valutazione delle attività di cooperazione nel settore della formazione, valutazione delle attività di cooperazione per mezzo dello strumento delle imprese miste) e la stesura di un manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, finalizzato nel 2002. L’esecuzione di questi incarichi fu esternalizzata, ma, come notato dalla stessa DGCS nel 2010, “(q)uesto primo esercizio ebbe uno scarsissimo seguito in quanto le tre valutazioni non furono seguite dalla necessaria discussione e retroazione dei risultati, sia all’interno che all’esterno della DGCS, e il “Manuale Operativo di Monitoraggio e Valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo” non è mai divenuto un vero strumento di lavoro”.²⁹ Già nel 2004 l’OECD si era espressa con termini molto simili.³⁰

²⁸ Decreto del Ministro degli affari esteri 10 settembre 1999, n. 3499 *Disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale istituiti presso l’Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri.*

²⁹ *La Valutazione in itinere ed ex post dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Linee Guida, Giugno 2010, pp. 5-6,* http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf.

³⁰ OECD-DAC, *op. cit.*, 2004, p. 49.

Di fatto in quegli anni era assente una pratica sistematica della valutazione e: “(f)atta salva la valutazione da parte del Nvt della documentazione progettuale da sottoporre agli organi deliberanti, l’attività di valutazione tecnica continua(va), dunque, a limitarsi al monitoraggio interno alla gestione realizzato dall’Unità Tecnica Centrale nell’ambito dei compiti affidatigli dalla Legge n.49/87. Anche tale attività è(ra) però ostacolata da una sempre più grave carenza di organico e le priorità – spesso d’insorgenza repentina – determinate dal prevalente interesse dell’Istituzione sull’allocazione dei fondi (delibera) ed eventualmente sulla spesa, piuttosto che dalla preoccupazione per i risultati e l’efficacia dell’azione di cooperazione” (Missoni 2002).³¹

Nel 2004, l’Unità di Valutazione Indipendente diveniva “Unità di ispezione, monitoraggio e valutazione delle iniziative”. Questa Unità non ha mai operato per mancanza di risorse umane e finanziarie. Le perplessità circa gli esiti del Programma 1997-1999 indusse di fatto il MAE a non intraprendere sistematiche azioni di valutazione. Nel 2008 l’unità cambiava nuovamente nome ed era definita Unità di Ispezione Monitoraggio e Verifica.

Solo nel 2009 la Cooperazione Italiana ha fatto i suoi primi passi verso la definizione di una funzione di valutazione maggiormente strutturata ed efficace. Infatti, nel *Piano programmatico nazionale per l’efficacia degli aiuti* del luglio 2009 (Piano Efficacia I) si prevedeva un rilancio della valutazione grazie all’adozione di specifiche linee guida *ad hoc* e di un primo piano organico di valutazione.

Nel 2010 venivano pubblicate le Linee Guida *La Valutazione in itinere ed ex post dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo*, tuttora valide, e veniva promosso il primo *Programma delle Valutazioni della DGCS*. Nel 2010 l’Unità di Ispezione Monitoraggio e Verifica – che come indicato nel primo programma delle valutazioni non disponeva delle necessarie risorse umane e dipendeva finanziariamente da altri uffici della DGCS, vanificando il suo stesso mandato – veniva sostituita dal nuovo Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della DGCS.

L’Ufficio IX a partire dal 2011, anno della sua costituzione effettiva, iniziava una vivace attività di valutazione, che sarà oggetto di analisi della presente ricerca come si vedrà nei successivi Capitoli. L’Ufficio, che promuove valutazioni indipendenti esternalizzate a soggetti esperti, ha adesso a disposizione un suo staff e un budget dedicato, anche se su entrambi i versanti permangono ancora dei limiti in proporzione al lavoro da svolgere, sempre superiore alle effettive capacità.

³¹ E. Missoni, *La resistenza culturale alla valutazione nella Cooperazione Italiana allo Sviluppo*, contributo presentato al V Congresso dell’Associazione Italiana di Valutazione (AIV) “L’istituzionalizzazione della valutazione: una sfida per lo sviluppo di strumenti e metodi valutativi”, Bologna, 9-11 maggio 2002, p. 5, <http://docplayer.it/12627679-La-resistenza-culturale-alla-valutazione-nella-cooperazione-italiana-allo-sviluppo.html>.

Dal 2011 al 2015 Dal 2011 ad oggi, l'Ufficio IX della DGCS ha assegnato 27 valutazioni, per un impegno complessivo di circa 1,5 milioni di euro.

Per completezza, si aggiunge che nel 2012 è stata istituita la figura dell'*auditor* interno, soprattutto per esigenze di gestione dei progetti di cooperazione delegata della Commissione Europea, ma questa figura non risulta avere una funzione specifica rispetto alle attività di valutazione.³²

Dopo aver fatto il punto sull'evoluzione e sulla gestione dell'azione di valutazione degli interventi promossi dalla Cooperazione Italiana, si ritiene interessante soffermarsi sui contenuti delle Linee Guida *La Valutazione in itinere ed ex post dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo*, che sono molto precise e puntuali, ma i cui contenuti non sono stati sufficientemente tradotti nella pratica, come dimostrerà l'analisi dei successivi Capitoli.

Le Linee Guida definiscono così i compiti dell'Ufficio Valutazione:

- identificare gli interventi di cooperazione che dovranno essere valutati con modalità decentrate (tramite le UTL);
- formulare il programma delle valutazioni;
- assicurare il coordinamento complessivo delle attività di valutazione all'interno della DGCS e all'esterno con i paesi *partner* e con gli altri donatori;
- elaborare schemi standard di documentazione da produrre;
- assicurare il controllo di qualità alle valutazioni;
- diffondere le risultanze delle valutazioni e pubblicare i rapporti;
- assicurare la retroazione delle raccomandazioni;
- fornire consigli, addestramento e supporto agli Uffici della DGCS ed a soggetti esterni in tema di valutazione;

³²Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/relazione_attivita_cooperazione2015.pdf. OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013, pp. 113-115. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo – Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica, *Programma delle Valutazioni della DGCS*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Report/2011-01-01_programma_valutazioni.pdf. *La Valutazione in itinere ed ex post dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Linee Guida*, Giugno 2010, pp. 5-6, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf. E. Pisani, *Recenti evoluzioni nella Valutazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo*, Working Paper, Università degli Studi di Padova, 2009. *Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti*. Approvato dal Comitato Direzionale nella seduta del 14/7/09, pp. 6-7. Ministry of Foreign Affairs, *DAC Peer Review 2009 Memorandum*, Rome, Italy, March 2009, pp. 47-48. Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Manuale Operativo di Monitoraggio e Valutazione delle Iniziative di Cooperazione allo Sviluppo*, Aprile 2002, pp. 93-94. E. Missoni, *op. cit.*, 2002. Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (2001) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 16 gennaio 2003, pp. 128-132, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm. M. Viezzoli, *La pratica della valutazione nella cooperazione internazionale: elementi di riflessione*, Libera elaborazione degli editoriali di M. Viezzoli ai numeri 0 (novembre 1990), 1 (maggio 1991), 2 (ottobre 1991) e 3 (maggio 1992) della rivista "Forum Valutazione", CISP, 1999. E. Missoni, *The Role of Evaluation in Italian Development Aid*, Paper presented at the International Conference on Evaluation, Rome - Italy, 29-31 October, 1998.

- partecipare, per conto della DGCS, all'attività internazionale in materia di valutazione.

Inoltre, le Linee Guida forniscono una serie di indicazioni operative su conduzione ed assegnazione delle attività di valutazione che hanno tre obiettivi principali, ovvero promuovere conoscenza per:

- decidere, *“(q)uesta conoscenza permette ai decision makers, ai vari livelli, di meglio indirizzare le attività future per aumentarne l’efficacia. I destinatari diretti dei risultati delle valutazioni sono coloro che hanno responsabilità in tema di pianificazione, preparazione ed attuazione delle iniziative di cooperazione, presso la DGCS e presso i Paesi partner, nonché tutti i soggetti di cooperazione con i quali l’Italia mette in comune, nelle appropriate sedi nazionali ed internazionali, il patrimonio di conoscenze acquisite”*;
- innovare, l’evoluzione nella gestione dell’APS è guidata dalle evidenze che emergono dall’attività di valutazione e dallo scambio di utili esperienze;
- giudicare (*accountability*), *“la diffusione dei risultati della valutazione permette alla DGCS di rendere conto al Parlamento circa l’utilizzo dei fondi stanziati per l’Aiuto Pubblico allo Sviluppo ed all’opinione pubblica italiana circa la validità dell’allocazione delle scarse risorse governative disponibili in attività di cooperazione. Le stesse argomentazioni valgono per i Paesi partner, i veri gestori dell’aiuto, che devono anch’essi rendere conto ai loro Parlamenti ed alle loro opinioni pubbliche su come siano state utilizzate le risorse messe loro a disposizione”*.³³

Le Linee Guida ribadiscono l’adozione della logica dell’intervento (*logical framework*) e sposano a pieno la definizione di valutazione dell’OECD-DAC ed i suoi principi di analisi.³⁴

³³ *La Valutazione in itinere ed ex post dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Linee Guida, Giugno 2010, pp. 8-9, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf.*

³⁴ *Ibidem*, pp. 7-8. OECD-DAC, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OCDE 2002, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>.

LA LOGICA DELL'INTERVENTO / THE LOGICAL FRAMEWORK³⁵

Inputs: the financial, human, and material resources used for the development intervention.

↓

Activities: What we do.

↓

Outputs: What we produce. The products, capital goods and services which result from a development intervention; may also include changes resulting from the intervention which are relevant to the achievement of outcomes.

↓

Outcomes: the likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention's outputs.

↓

Impacts: Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended. Can be similar to strategic objectives.

VALUTAZIONE: DEFINIZIONE E CRITERI DI ANALISI OECD-DAC³⁶

VALUTAZIONE

The systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfillment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors. Evaluation also refers to the process of determining the worth or significance of an activity, policy or program. An assessment, as systematic and objective as possible, of a planned, on-going, or completed development intervention

³⁵ *Ibidem*, pp. 7-8. L. G. Morra Imas, R. C. Rist, *The Road to Results. Design and Conducting Effective Development Evaluations*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 109.

³⁶ OECD-DAC, *op. cit.*, OCDE 2002.

RILEVANZA

Il grado in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo sono coerenti con le esigenze dei beneficiari, i bisogni di un paese, le priorità globali e le politiche dei *partner* e dei donatori. In retrospettiva, la questione della rilevanza spesso consiste nello stabilire se gli obiettivi di un intervento o la sua struttura siano ancora appropriati in considerazione dei cambiamenti avvenuti nel contesto.

EFFICIENZA

La misura dell'economicità con cui le risorse (fondi, competenze tecniche, tempo, etc.) sono convertite in risultati.

EFFICACIA

La misura in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo, tenuto conto della loro importanza relativa, sono stati raggiunti o si prevede che possano essere raggiunti.

IMPATTO

Gli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisti, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo.

SOSTENIBILITÀ

Continuità dei benefici prodotti da un intervento di sviluppo dopo la sua conclusione. Probabilità di ottenere benefici di lungo periodo. Resistenza al rischio dei flussi di benefici netti nel corso del tempo.

La L. 125/2014 pone in capo alla DGCS la responsabilità di promuovere la valutazione di impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo, nonché la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Come si vedrà meglio nel Capitolo 3, Paragrafo 3.3.2, la DGCS esercita tale responsabilità in accordo con l'AICS. Al fine di rilanciare l'azione di valutazione, nel 2014 è stato istituito un Comitato Consultivo sulla Valutazione che include anche membri esterni, con specifiche competenze nel settore, in rappresentanza delle ONG, del mondo accademico (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane-CRUI) e di professionisti della valutazione (Associazione Italiana di Valutazione), con i seguenti obiettivi: rafforzare l'indipendenza della funzione di valutazione; migliorare la qualità delle valutazioni; migliorare il *management response* alle raccomandazioni formulate nelle valutazioni; migliorare la diffusione delle risultanze delle valutazioni. Nel quadro del riassetto MAECI e della DGCS l'Ufficio III-Valutazione degli

interventi e vigilanza sull’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo prende in carico le funzioni del precedente Ufficio IX, acquisendo competenza anche in materia di efficacia, che, come notato nel precedente Paragrafo, ha avuto una gestione diffusa con scarsa sinergia rispetto alla materia valutazione.³⁷

Alla luce della travagliata storia dell’azione di valutazione della Cooperazione Italiana, e considerati i più recenti sforzi del sistema che, infine, ha visto nascere un Ufficio Valutazione in seno alla DGCS – che ad oggi ha al suo attivo un interessante numero di valutazioni, oggetto di analisi nei prossimi Capitoli – l’attività di valutazione dovrà trasformarsi in una vera e propria politica al servizio della politica di efficacia. L’obiettivo è far sì che, come auspicato nella *Peer Review* 2014 dall’OECD-DAC, la Cooperazione Italiana fondi la propria azione sull’evidenza dei risultati che produce: *“Italy has taken a number of initiatives to establish results-oriented mechanisms, in particular through the STREAM documents at partner country level and the aid effectiveness marker at project level. Despite these efforts, the understanding of results-based management remains weak throughout the Italian aid system. For example, expected results are not built into programming and budgeting processes at headquarters, and in partner countries, while monitoring systems seem to be robust at the project level, the link with the overall country framework is unclear. (...) Italy still needs to formalise an effective management response to evaluations, so that findings inform strategic decisions and are used as a management tool. To address this need, Italy is considering ways to disseminate the findings from evaluations more widely, which would support both learning and accountability”*.³⁸

³⁷ Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale 3 febbraio 2017 n. 233, *Disciplina delle articolazioni interne, distinte in unità e uffici, delle strutture di primo livello dell’amministrazione centrale*.

³⁸ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, p. 19.

L'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE DELLA COOPERAZIONE ITALIANA RACCOMANDAZIONI PEER REVIEW OECD-DAC 2000-2014³⁹

- 2000**
1. Rafforzare la funzione di valutazione con un'attenzione a dare un seguito alle lezioni apprese e all'utilizzo delle valutazioni nella promozione del dialogo con i *partner*.
 2. Promuovere riforme organizzative attinenti il *decision making*, i meccanismi di *accountability*, il monitoraggio e la valutazione, al fine di migliorare l'impatto dell'Aiuto Italiano nella lotta alla povertà.
 3. Promuovere sistemi di restituzione delle attività di valutazione all'interno della DGCS, le relazioni con i *partner* locali, la disseminazione sistematica di risultati di valutazione presso il grande pubblico.

- 2004**
1. L'Italia deve stabilire un sistema di monitoraggio e valutazione sistematico, coerente con i principi DAC. Nella più ampia misura possibile, le decisioni programmatiche (inclusa l'allocazione dei fondi) dovrebbero essere prese sulla base dei risultati generati da questo sistema.

- 2009**
1. Fornire alla nuova unità di valutazione il mandato, il budget e lo staff necessari a implementare una cultura fondata su monitoraggio e valutazione dei risultati. Questa unità dovrà sviluppare un sistema per integrare le lezioni apprese a livello di *policy*, anche nel settore umanitario.
 2. Sviluppare e attuare una strategia di *capacity development*, che dia un'adeguata formazione al personale in sede e sul campo, e formulare un programma chiaro di formazione anche per il monitoraggio e la valutazione.
 3. La DGCS dovrebbe istituzionalizzare processi sistematici di *lessons learning* all'interno della Cooperazione Italiana.
 4. La DGCS deve assicurarsi che politiche, strategie e valutazioni siano pubblicate on line (sul portale della Cooperazione Italiana) e disponibili in ogni lingua rilevante.

- 2014**
1. La definizione di un programma di valutazione a medio termine sulla base di criteri espliciti, nonché un sistema di *management response* alle valutazioni, consentirebbero alla DGCS di servirsi di queste ultime quale strumento gestionale.
 2. Il piano delle valutazioni dovrebbe essere multi-annuale e dotato delle necessarie risorse finanziarie per essere realizzato.
 3. Specifiche misure dovrebbero garantire che l'*accountability* e l'apprendimento siano i principi guida del programma di valutazione.
 4. La DGCS è incoraggiata a costruire una cultura della valutazione e rafforzare l'*expertise* nel campo della valutazione.
 5. Poiché l'unità incaricata della valutazione è situata in un ufficio all'interno della DGCS che si occupa anche di visibilità, è necessario assicurarsi che sia mantenuta l'indipendenza della funzione di valutazione. Sarebbe opportuno separare la funzione di valutazione da quella di *reporting*.
 6. Promuovere una più ampia diffusione dei risultati delle valutazioni.

³⁹ *Ibidem*, pp. 19, 73, 74. OECD-DAC, *op. cit.*, 2009, pp. 18, 21, 34, 67. OECD-DAC, *op. cit.*, 2004, pp. 15, 52, 74. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000, pp. 14, 38, 61.

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME

XVII Legislatura, Servizio Studi del Senato-Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa, *Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1326, 211, 558 e 1309 Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo*, marzo 2014.

XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Atti Parlamentari, N. 1326, *Disegno di Legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (LETTA) e dal Ministro degli affari esteri (BONINO) di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze (SACCOMANNI). Comunicato alla Presidenza il 21 febbraio 2014. Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.*

Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2007) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 19 settembre 2009, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (2001) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 16 gennaio 2003, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XI Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1992) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Martino), trasmessa alla Presidenza il 21 dicembre 1994, http://legislature.camera.it/_dati/leg12/lavori/stampati/pdf/37678.pdf.

Atti Parlamentari XI Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. LXXXI n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1992) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Colombo), trasmessa alla Presidenza il 19 ottobre 1993, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frmTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=11&txtCatgoria=081&txtNumero=2>.

Atti Parlamentari XI Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. LXXXI n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1991) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Colombo), trasmessa alla Presidenza il 20 ottobre 1992, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frmTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=11&txtCatgoria=081&txtNumero=1>.

Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 5, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1990) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (De Michelis), trasmessa alla Presidenza il 4 ottobre 1991, http://legislature.camera.it/documenti/AttiDellaRepbblica/Scripts/apriTelecomandoFrazionamenti.asp?legislatura=10&nomefile=081_005001&tipo=Doc.

Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 4, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1989) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (De Michelis), trasmessa alla Presidenza il 9 ottobre 1990, http://legislature.camera.it/documenti/AttiDellaRepbblica/Scripts/apriTelecomandoFrazionamenti.asp?legislatura=10&nomefile=081_004001&tipo=Doc.

A. Bazzano, P. Landoni, *Cooperazione non governativa ed efficacia: principi, pratiche e condizioni abilitanti*, PoliScript - Politecnico di Milano, Novembre 2011.

M. Biggeri, F. Volpi, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, 2006.

G. Carbone, G. Bruno, G. P. Calchi Novati, M. Montanini, *La politica dell'Italia in Africa. Contesto, interessi e scenari della presenza politica ed economica italiana nell'Africa Subsahariana*, Rapporto ISPI per il Ministero degli Affari Esteri, ISPI, 2013.

Convenzione tra Ministero Affari Esteri/Dgcs e Associazione Ong italiane e Cini (Coordinamento italiano network internazionali) per una collaborazione organizzata e continuativa sul tema dell'efficacia degli aiuti, 21 gennaio 2009, Dipco n. 3/2009.

L. De Fraia, *La cooperazione allo sviluppo*, in E. Greco, N. Ronzitti (a cura di), *Rapporto sulla politica estera italiana: il Governo Renzi*, Edizione 2016, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, 2016, pp. 71-74.

Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale 3 febbraio 2017 n. 233, *Disciplina delle articolazioni interne, distinte in unità e uffici, delle strutture di primo livello dell'amministrazione centrale*.

Decreto del Ministro degli affari esteri 10 settembre 1999, n. 3499 *Disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale istituiti presso l'Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri*.

Decreto del presidente della Repubblica del 29 dicembre 2016, n. 260, *Regolamento di attuazione dell'articolo 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125, nonché altre modifiche all'organizzazione e ai posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*".

Decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010 n. 95 *Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*.

Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 373 *Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina*.

Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1988, n. 177 *Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sulla disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

Development Initiatives, *Donors gave a record amount of aid for hosting refugees in 2015 while also increasing spending elsewhere*, web article, Apr 13, 2016, <http://devinit.org/#!/post/donors-gave-a-record-amount-of-aid-for-hosting-refugees-in-2015-while-also-increasing-spending-elsewhere>.

E. Imbert, *Aiuti pubblici allo sviluppo*, in R. Pasca di Magliano, *Percorsi dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pp. 355-388.

Forum della Cooperazione Internazionale "Muovi l'Italia, cambia il mondo", *Libro Bianco della Cooperazione Italiana. I documenti del Forum della Cooperazione Internazionale*, Milano, 1-2 ottobre 2012.

La Valutazione in itinere ed ex post dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Linee Guida, Giugno 2010, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf.

Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

Legge 6 novembre 1995, n. 465 *Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*.

Legge 17 gennaio 1994, n. 46 *Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.*

Legge 24 dicembre 1993, n. 537 *Interventi correttivi di finanza pubblica.*

Legge 23 dicembre 1993, n. 559 *Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato.*

Legge 16 luglio 1993, n. 255 *Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.*

Legge 30 dicembre 1991, n. 412 *Disposizioni in materia di finanza pubblica.*

Legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.*

V. Melgari, *Pubblico e Privato. Nuove Partnership per l'Aiuto allo Sviluppo Valorizzare la sussidiarietà Integrare ruoli e competenze nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, Link 2007 e Dialoghi in Cammino, 2009.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2011*, 1 agosto 2012, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, Ufficio VIII, Nota informativa per il Comitato Direzionale, *Documenti programmatici per l'Efficacia dell'Aiuto e dello Sviluppo "Piano Efficacia 3"*, 2012.

Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Secondo piano programmatico per l'efficacia degli aiuti*, 21.12.2010.

Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, Ufficio I, *Relazione finale sul piano nazionale per l'efficacia degli aiuti e possibili seguiti*, 14.10.2010. *Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti*. Approvato dal Comitato Direzionale nella seduta del 14/7/09.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2008*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Manuale Operativo di Monitoraggio e Valutazione delle Iniziative di Cooperazione allo Sviluppo*, Aprile 2002.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo – Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica, *Programma delle Valutazioni della DGCS*,

http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Report/2011-01-01_programma_valutazioni.pdf.

Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/relazione_attivita_cooperazione2015.pdf.

Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 18 agosto 2014, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2017 – Sezione I Programma di Stabilità per l'Italia*, Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 Aprile 2017.

Ministry of Foreign Affairs, *DAC Peer Review 2009 Memorandum*, Rome, Italy, March 2009.

E. Missoni, *Indirizzo politico, governo, controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana*, ActionAid, maggio 2015.

E. Missoni, *La resistenza culturale alla valutazione nella Cooperazione Italiana allo Sviluppo*, contributo presentato al V Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV) "L'istituzionalizzazione della valutazione: una sfida per lo sviluppo di strumenti e metodi valutativi", Bologna, 9-11 maggio 2002.

E. Missoni, *The Role of Evaluation in Italian Development Aid*, Paper presented at the International Conference on Evaluation, Rome - Italy, 29-31 October, 1998.

L. G. Morra Imas, R. C. Rist, *The Road to Results. Design and Conducting Effective Development Evaluations*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009.

OECD-DAC, *Development aid rises again in 2016*, 11 April 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf>.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000.

OECD-DAC, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OCDE 2002, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>.

OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013.

ONG Italiane, CINI, LINK 2007, *la cooperazione internazionale allo sviluppo che vogliamo*, Documento per la Tavola rotonda - 20 Settembre 2012 - Piazza Monte Citorio, 123/a.

Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti. Approvato dal Comitato Direzionale nella seduta del 14/7/09.

E. Pietrogrande, A. Stocchiero e R. Coletti, *Indagine sulla cooperazione sanitaria internazionale delle Regioni italiane*, CeSPI, Working Papers 50/2008, Novembre 2008.

E. Pisani, *Recenti evoluzioni nella Valutazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo*, Working Paper, Università degli Studi di Padova, 2009.

S. Piziali, V. Melgari (a cura di), *Siamo ancora in tempo? L'Italia e gli Obiettivi del Millennio*, Link 2007 e Dialoghi in Cammino, 2008.

L. Quartapelle, *Effects of the decline in Italian aid and Italy's position in the international organizations*, ISPI Working Paper, N. 43 - November 2011.

D. Sabuzi Giuliani, M. Tricoli, L. Zoli, *Gli ostacoli da superare*, ActionAid, maggio 2015.

P. Sebastiani, *L'impegno dell'Italia e le novità introdotte dalla riforma della cooperazione*, Atlantide, Fondazione Sussidiarietà, Anno XII, Numero 38, 3/2016, pp. 16-20.

A. Stocchiero, *Sei personaggi in cerca d'autore, Il co-sviluppo in Italia: pratiche senza politica*, CeSPI, Working Papers 60/2009, Giugno 2009.

A. Stocchiero, *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, CeSPI, Working Papers 37/2007, Giugno 2007.

I. Viciani (a cura di), *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. Dare credito alla ripresa*, ActionAid, 2009.

M. Viezzoli, *La pratica della valutazione nella cooperazione internazionale: elementi di riflessione*, Libera elaborazione degli editoriali di M. Viezzoli ai numeri 0 (novembre 1990), 1 (maggio 1991), 2 (ottobre 1991) e 3 (maggio 1992) della rivista "Forum Valutazione", CISP, 1999.

M. Zupi, *Opportunità per l'internazionalizzazione delle imprese con la nuova legge italiana per la cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, 2016.

M. Zupi, *La nuova normativa italiana sulla cooperazione allo sviluppo e il contesto di riferimento*, CeSPI, Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica), 2015.

M. Zupi, *Sulla pirateria e il vascello corsaro della cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, 6 febbraio 2014.

SITOGRAFIA

Camera dei Deputati, Portale Storico
<http://storia.camera.it/>

MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo
<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it>

Normattiva, Il Portale della Legge Vigente
<http://www.normattiva.it/>

OECD, Compare your country
<http://www.compareyourcountry.org>

Senato della Repubblica, Banche dati specialistiche
<http://www.senato.it/3869>

CAPITOLO 3

LA COOPERAZIONE ITALIANA SI VALUTA: PUNTI DI FORZA E PUNTI DI DEBOLEZZA

Il presente Capitolo propone l'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, partendo dallo studio delle risultanze emerse dalle valutazioni commissionate dall'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della DGCS e finalizzate nel periodo 2009-2016. La prima parte del Capitolo è dedicata alla presentazione generale delle valutazioni e delle progettualità cui si riferiscono, ad una riflessione sull'uso fatto dall'Ufficio IX dei termini di riferimento per l'affidamento degli incarichi di valutazione e ad un bilancio tecnico-qualitativo delle valutazioni. La seconda parte del Capitolo si focalizza sulla presentazione dei principali punti di forza e di debolezza dalle valutazioni, aggregandone i risultati per tipologia e/o settore di intervento, soggetto promotore e/o soggetto implementatore e canale di aiuto. Dopo aver confrontato la fotografia delle potenzialità e delle criticità della Cooperazione Italiana con le valutazioni espresse dall'OECD-DAC, la terza parte del Capitolo si incentra sulle opportunità che la riforma della cooperazione allo sviluppo del 2014 ha in sé, al fine di promuovere l'efficacia del sistema e favorire in Italia una concezione della cooperazione results based. In ogni sezione del Capitolo, per ogni aspetto critico evidenziato saranno fornite indicazioni specifiche volte a contribuire ad una loro risoluzione positiva; pertanto, le conclusioni si concentreranno su un aspetto cruciale che lega a doppio filo valutazione ed efficacia, ovvero la disseminazione dei risultati delle valutazioni, affinché la valutazione non sia un mero esercizio fine a se stesso, ma contribuisca ad innovare costruttivamente il sistema.

3.1 LE VALUTAZIONI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA NEL PERIODO 2009-2016

3.1.1 PREMESSA METODOLOGICA

Come illustrato nel Capitolo 2, la DGCS ha iniziato a promuovere una più incisiva e sistematica azione di valutazione dei propri interventi a partire dal 2010, anno in cui è stato istituito

l'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative (attivato nel 2011) e sono state pubblicate le Linee Guida su *La Valutazione in itinere ed ex post*.¹

Nel quadro dei programmi per la valutazione degli interventi della DGCS 2011 e 2014-2016, dal 2010 al 2016 sono state effettuate 25 valutazioni indipendenti, i cui rapporti conclusivi sono pubblicati e fruibili sul sito *web* della Cooperazione Italiana.² Ai fini della presente ricerca, saranno analizzate le suddette 25 valutazioni, cui si aggiunge una valutazione datata 2009 e relativa ad uno dei più importanti programmi umanitari in cui l'Italia è stata impegnata.³

La lista delle valutazioni oggetto dell'analisi è riportata nella Tabella 3.1.

Tabella 3.1 - Lista delle valutazioni oggetto della ricerca

	PROGRAMMA O PROGETTO OGGETTO DELLA VALUTAZIONE	ENTE/SOCIETÀ INCARICATO/A DELLA VALUTAZIONE	ANNO DI REALIZZAZIONE	TIPOLOGIA DI VALUTAZIONE
1	Etiopia. Filiere agricole in Oromia	CESECO International srl	2016	Valutazione finale
2	El Salvador. Valutazione delle iniziative di cooperazione a sostegno del sistema educativo	STEM-VCR	2016	Valutazione <i>in itinere</i> e valutazione <i>ex post</i>
3	Albania. Valutazione ex post di progetti gestiti da ONG	Singoli consulenti	2015	Valutazione <i>ex post</i>
4	Kenya, Uganda. Programma itinerante di educazione sanitaria nelle aree disagiate. CinemArena	Disamis srl	2015	Valutazione <i>ex post</i>
5	Valutazione emergenza Palestina	TIMESIS srl	2015	Valutazione <i>ex post</i>
6	Afghanistan. Riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan	CESECO International srl	2014	Valutazione <i>ex post</i> e valutazione <i>in itinere</i>
7	Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique	ADE Consortium	2014	Valutazione <i>ex post</i> (valutazione congiunta)
8	Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto)	Development Researchers' Network srl	2013	Valutazione <i>in itinere</i>
9	Il Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù	Scuola Superiore Sant'Anna, Istituto Dirpolis	2013	Valutazione <i>in itinere</i>
10	Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione	Scuola Superiore Sant'Anna, Istituto Dirpolis	2013	Valutazione <i>ex post</i>

¹ *La Valutazione in itinere ed ex post dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Linee Guida*, Giugno 2010, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf.

² Programma per la valutazione degli interventi della DGCS nel triennio 2014-2016, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Valutazioni/2014-04-07_Programma%20valutazioni%20triennale%202014-2016%2025%2003%2014.pdf. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo – Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica, *Programma delle Valutazioni della DGCS*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Report/2011-01-01_programma.valutazioni.pdf.

³ Tutti i rapporti di valutazione sono disponibili sul sito web della Cooperazione Italiana. MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Valutazioni*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10337&Itemid=502.

11	CHYAO Trust Fund in Sierra Leone	ABATON srl	2013	Valutazione <i>ex post</i>
12	Sostegno alla reintegrazione di famiglie afgane rientrate da lungo esilio, nelle province di Balkh e Sar-i Pul, Nord Afghanistan	Finpublic srl	2013	Valutazione <i>ex post</i>
13	ART GOLD Balcani, ART GOLD 2. Appoggio alle reti territoriali e tematiche di cooperazione allo sviluppo umano Iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Albania	Italsocotec spa	2013	Valutazione <i>in itinere (valutazione congiunta)</i>
14	Progetti Gestiti da ONG in Libano	Università La Sapienza di Roma, Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale	2014	Valutazione <i>ex post</i>
15	Valutazione delle iniziative nel settore sanitario in Mozambico	Punto Sud	2013	Valutazione <i>in itinere e finale</i>
16	Progetti ONG in Etiopia	ARS Progetti spa	2013	Valutazione <i>ex post</i>
17	Valutazione <i>ex post</i> di progetti gestiti da ONG in Argentina	PROATEC srl	2013	Valutazione <i>ex post</i>
18	Pilot activities for education and culture in Macedonia	INFOAID sns	2013	Valutazione <i>ex post</i>
19	Programmi di Emergenza in Afghanistan e Libano	ARS Progetti spa	2013	Valutazione <i>ex post</i>
20	Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine. Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di private banking nei Territori Palestinesi. Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto	STEM-VCR srl	2013	Valutazione <i>in itinere</i>
21	Progetto idroelettrico Gilgel Gibe II – Etiopia	Italsocotec spa	2012	Valutazione <i>ex post</i>
22	Kenya. Programma integrato per lo sviluppo del distretto di Malindi – Ngomeni	Development Researchers' Network srl	2012	Valutazione finale
23	Fronteras Abiertas: rete interregionale per la cooperazione transfrontaliera e l'integrazione latinoamericana	STEM-VCR s.r.l	2012	Valutazione <i>ex post</i>
24	Progetti di educazione allo sviluppo – INFO/EAS	SENIORES ITALIA Partner per lo sviluppo ONLUS	2012	Valutazione <i>ex post</i>
25	Tanzania – Finanziamenti ONG in itinere	ABATON srl	2012	Valutazione <i>ex post</i>
26	Interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di Emergenza Ross I	Development Researchers' Network srl e Agora 2000 srl	2009	Valutazione <i>ex post</i>

L'autrice della presente ricerca ha direttamente partecipato alla valutazione dell'iniziativa *Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione (2013)*, per la quale era stata incaricata la Scuola Superiore Sant'Anna, università dove chi scrive ha ricoperto il ruolo di assegnista di ricerca della cattedra di diritto internazionale dal 2007 al 2015, occupandosi principalmente di valutazione e cooperazione allo sviluppo.

L'analisi non ricomprenderà, per le ragioni addotte, i seguenti rapporti pubblicati dalla Cooperazione Italiana inseriti tra le valutazioni: i) valutazione *India. Vulnerability Reduction through Community Empowerment and Control of Water in the Marwar Region (2010)*, perché la pubblicazione disponibile è un estratto delle conclusioni della valutazione, non comparabile con gli altri rapporti oggetto della ricerca; ii) *Studio Comparativo sulle Meta-Valutazioni OCSE-DAC sulla Democratic Ownership (2010)*, una tesi di laurea triennale, poiché non esamina programmi o progetti finanziati dalla Cooperazione Italiana e non contiene indicazioni o raccomandazioni operative per il sistema; iii) *Studio sulle diverse modalità di accesso al credito di aiuto e allo sviluppo dell'impresa informale in Egitto e nei Territori Palestinesi (2014)*, uno studio di settore che approfondisce alcuni temi rilevanti per le azioni di cooperazione dopo la realizzazione della valutazione su 3 iniziative di credito d'aiuto in Tunisia, Territori Palestinesi ed Egitto (2013).

Nel Paragrafo 3.2 saranno analizzate le valutazioni inerenti gli interventi di cooperazione propriamente detta; nel Capitolo 4 si procederà con un approfondimento del settore umanitario e delle 3 valutazioni condotte in questo ambito.

3.1.2 ANAGRAFICA DELLE VALUTAZIONI

Le 26 valutazioni commissionate dalla Cooperazione Italiana hanno riguardato programmi e progetti da essa finanziati in 20 paesi (Italia inclusa), concentrandosi maggiormente sulla valutazione di iniziative realizzate in Africa Sub-Sahariana. Sono, infatti, 9 su 26 i rapporti di valutazione inerenti interventi nel continente africano.

In termini finanziari, le iniziative valutate hanno avuto un valore totale di oltre 980 milioni di euro e hanno ricevuto fondi dalla Cooperazione Italiana per 694 milioni di euro.

Africa-Sub-Sahariana e Mediterraneo e Medio Oriente sono state le aree geografiche nelle quali il valore delle iniziative è stato nettamente superiore alle altre aree. Per quanto riguarda l'Africa Sub-Sahariana, si precisa che l'attività di valutazione ha avuto ad oggetto 2 importanti contributi finanziari: i) un credito di aiuto del valore di 220 milioni di euro all'Etiopia per la costruzione dell'impianto idroelettrico Gilgel Gibe II (2005-2010); ii) un intervento di *budget support* al

Mozambico (2005-2012), per un totale di 50 milioni di dollari, nell'ambito di uno sforzo complessivo della comunità dei donatori del paese di 3,3 miliardi di dollari.⁴

Nell'area Mediterraneo e Medio Oriente spiccano 2 interventi: i) il Programma di Conversione del Debito II fase in Egitto (2007-2014), pari a 100 milioni di dollari; ii) crediti di aiuto di oltre 72 milioni di euro in favore delle piccole e medie imprese di Egitto, Tunisia e Palestina (2008-in corso).

In Asia il progetto più importante, in termini finanziari, è stato un contributo a dono al governo afgano per l'intervento infrastrutturale di riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan (2008-in corso), del valore di 101,3 milioni di euro.

In America Centrale e Meridionale, il programma più consistente, 72 milioni di dollari, è stato il II Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù (2007-in corso). In quest'ultima area, un altro sostegno importante, per la promozione del sistema educativo, è stato dato a El Salvador con 3 iniziative, di cui una a credito di aiuto, del valore di circa 19 milioni di euro.

L'Europa, inclusa una valutazione riguardante progetti di educazione allo sviluppo implementati in Italia, costituisce l'area meno "valutata", ma del resto l'Europa, e nello specifico l'Europa dell'Est e dei Balcani, è anche un contesto d'intervento residuale per il sistema della Cooperazione Italiana.

⁴ Riguardo, l'Africa Sub-Sahariana, si aggiunge che sono state commissionate 2 valutazioni *in itinere* concernenti l'Etiopia per un contributo italiano di oltre 14 milioni di euro. Gli interventi oggetto di valutazione sono: i) *Etiopia. Contributo italiano al programma di sviluppo del settore sanitario (HSDP) 2010-2012 e al MDG Fund*, del valore di 8,2 milioni di euro (contributo interamente sostenuto dalla Cooperazione Italiana); ii) *Etiopia. WASH in Small and Medium Towns*, del valore di 9,85 milioni di euro (contributo italiano di 6,15 milioni di euro). Le valutazioni sono in corso di finalizzazione e sono state realizzate, in ragione di una unica gara di aggiudicazione che comprendeva anche la valutazione finale del progetto *Etiopia. Filiere agricole in Oromia* (si veda la Tabella 3.1), da CESECO International srl. Nel luglio 2016, la scrivente ha partecipato al *workshop* di restituzione della valutazione *Etiopia. WASH in Small and Medium Towns*, tenutosi presso il MAECI.

Tabella 3.2 - Anagrafica delle valutazioni

Area geografica	N.	Paesi d'intervento	Tipologia di aiuto	Settori di intervento	Ammontare iniziative (in milioni di euro)	Finanziamenti Cooperazione Italiana (in milioni di euro)	Tipologia di valutazione
Africa Sub-Sahariana	9	Etiopia (2), Kenya (2), Mozambico (2), Sierra Leone, Tanzania, Uganda	<u>Bilaterale</u> : <i>budget support</i> , credito d'aiuto; gestione diretta, finanziamento a governo, assistenza tecnica, promossi ONG <u>Multilaterale</u> : trust fund	Agricoltura, educazione e formazione, giovani e minori, infrastrutture, institutional capacity building, sanità, servizi sociali di base, sviluppo economico	567	285	<i>In itinere e finale (1), Finale (2), Ex post (6)</i>
America Centrale e Meridionale	4	Argentina, El Salvador, Perù, Area di frontiera tra El Salvador, Honduras e Nicaragua (Golfo di Fonseca); area di frontiera tra El Salvador, Guatemala e Honduras (Trifinio)	<u>Bilaterale</u> : conversione del debito, credito d'aiuto; gestione diretta, finanziamento a organizzazione internazionale, finanziamento a governo, <i>partnership</i> istituzionale, promossi ONG	Agricoltura, educazione e formazione, ricerca, institutional capacity building, cooperazione territoriale, economia familiare, sviluppo economico	90,5	88,6	<i>In itinere (1), In itinere e ex post (1), Ex post (2)</i>
Asia	2,5	Afghanistan	<u>Bilaterale</u> : gestione diretta, finanziamento a governo, assistenza tecnica, aiuto umanitario, promossi ONG	Emergenza, infrastrutture, integrazione socio-economica di gruppi vulnerabili (donne e giovani)	109,4	109,4	<i>In itinere e ex post (1), Ex post (1,5)</i>
Europa	5	Albania (2), Macedonia (2), Italia	<u>Bilaterale</u> : finanziamento a organizzazione internazionale, promossi ONG	Cultura, decentramento amministrativo-politico, educazione e formazione, integrazione sociale, sviluppo economico, educazione allo sviluppo	15,7	11,3	<i>In itinere (1), Ex post (4)</i>
Mediterraneo e Medio Oriente	5,5	Egitto (1), Libano (2), Palestina (1,5), Egitto-Tunisia-Palestina (1)	<u>Bilaterale</u> : conversione del debito, credito d'aiuto; gestione diretta, finanziamento a governo, assistenza tecnica, aiuto umanitario, promossi ONG	Emergenza, servizi sociali di base, supporto alle PMI e sviluppo economico, sanità	202	199,8	<i>In itinere (2), Ex post (3,5)</i>
TUTTE	26	20 paesi diversi (Italia inclusa)			984,6	694,1	<i>In itinere (4), In itinere e finale (1), In itinere e ex post (2), Finale (3), Ex post (16)</i>

Le scelte storiche di intervento operativo della Cooperazione Italiana, che convoglia la maggior parte del suo APS nell’Africa Sub-Sahariana e nel Mediterraneo e Medio Oriente, avallate dai dati finanziari attinenti gli interventi valutati di cui sopra, si riflettono anche nella sua strategia di valutazione. Inoltre, gli specifici paesi in cui suddetti interventi si sono svolti appartengono per lo più al gruppo di *partner* che da oltre un decennio fa parte della *top ten recipients* dell’APS italiano, come mostra la Tabella 3.3 in cui questi paesi *partner* sono evidenziati.⁵

Tabella 3.3 - Top ten recipients APS bilaterale lordo Italia 2001-2014

Fonte OECD-DAC

2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014
Mozambico	Congo, R. D.	Iran	Iraq	Iraq	Congo, R. D.	Afghanistan
Tanzania	Cina	Nigeria	Afghanistan	Afghanistan	Afghanistan	Libano
Eritrea	Tunisia	Etiopia	Etiopia	Etiopia	Albania	Mozambico
Tunisia	Afghanistan	Serbia	Libano	Palestina	Pakistan	Tunisia
Etiopia	Guinea-Bissau	Cina	Cina	Libano	Etiopia	Etiopia
Afghanistan	Etiopia	Congo, R. D.	Marocco	Albania	Mozambico	Palestina
Albania	Palestina	Nicaragua	Palestina	Liberia	Libano	Siria
Cameroon	Costa d’Avorio	Tunisia	Mozambico	Costa d’Avorio	Kenya	Pakistan
Palestina	Algeria	Cameroon	Albania	Mozambico	Somalia	Senegal
Somalia	Nicaragua	Afghanistan	Sierra Leone	Sudan	Egitto	Egitto

Per quanto concerne la tipologia di aiuto, solo la valutazione delle azioni sostenute dal 2007 al 2012 dall’Italia in Sierra Leone attraverso il *Trust Fund* alla *World Bank* “*Children & Youth in Africa*” (CHYAO) ha riguardato il canale multilaterale. Tutte le altre valutazioni si sono occupate di programmi e progetti finanziati sul canale bilaterale. Su quest’ultimo canale sono state molteplici le modalità di erogazione valutate: dal sostegno a governo implementato da enti ed agenzie nazionali alle *partnership* istituzionali con università italiane e enti dei paesi *partner*, dalla gestione diretta ai promossi ONG, dalla conversione del debito al *budget support*, dalla gestione diretta al credito d’aiuto, per non dimenticare l’aiuto umanitario.

⁵ OECD, *Aid at a glance charts*, webpage, <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm>. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014, p. 9. OECD, *Development Cooperation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing, 2011, p. 166. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009, p. 6. OECD Journal on Development, *Development Co-operation Report 2007*, Volume 9, n. 1, OECD, 2008, p. 88. OECD The Dac Journal, *Development Co-operation Report 2003, 2004*, Volume 5, n. 1, p. 90.

Agricoltura, *recovery-relief-rehabilitation* in caso di emergenza umanitaria, educazione e formazione, decentramento amministrativo e politico, giovani e minori, infrastrutture, *institutional capacity building*, sanità, servizi sociali di base, sviluppo economico sono i principali settori in cui si è profuso l'impegno della Cooperazione Italiana.

A seconda dello stato di avanzamento e in ragione del periodo intercorso tra la fine di un intervento e la sua valutazione, gli assessment realizzati sono stati: 4 *in itinere*, 2 finali e 17 *ex post*; considerato che molti incarichi prevedevano la valutazione di più iniziative a diversi stati di implementazione le valutazioni sono state miste: 1 *in itinere* e finale e 2 *in itinere* e *ex post*.

3.1.3 UTILITÀ, SCOPO, OBIETTIVI, CRITERI, METODOLOGIA, PRODOTTI E TEAM DELLE VALUTAZIONI

Le 26 valutazioni oggetto della ricerca sono state condotte prevalentemente da società di consulenza o consulenti di professione (22), una quota residua è stata realizzata da università (3) e da una Onlus (1). 7 enti/società hanno effettuato più di un incarico di valutazione. Tra le valutazioni vi sono state 2 valutazioni congiunte/*joint evaluation* realizzate dalla Cooperazione Italiana con altri donatori, paesi ed organizzazioni internazionali (Tabella 3.1).

La Cooperazione Italiana ha scelto di avvalersi per le sue valutazioni di soggetti esterni indipendenti. A tal fine, attraverso avvisi pubblici per la manifestazione di interesse, ha costituito un elenco di fornitori di servizi per la valutazione *in itinere* ed *ex post* di iniziative di aiuto allo sviluppo, ai sensi della normativa italiana vigente.⁶ Da questo elenco ha selezionato i vari soggetti per le singole consulenze tramite procedure di affidamento diretto (acquisizione in economia di servizi) o procedure di appalto. Per l'affidamento diretto il criterio di selezione è stato quello del prezzo più basso, invece per le procedure di appalto il criterio è stato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base al valore tecnico ed al prezzo della proposta di servizio formulato.

Per ogni incarico di valutazione l'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della DGCS ha formulato specifici Termini di Riferimento (TdR), più o meno dettagliati.

⁶ Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.*

“The terms of reference (ToR) document defines all aspects of how a consultant or a team will conduct an evaluation. It defines the objectives and the scope of the evaluation, outlines the responsibilities of the consultant or team, and provides a clear description of the resources available to conduct the study. Developing an accurate and well-specified ToR is a critical step in managing a high-quality evaluation. The evaluation ToR document serves as the basis for a contractual arrangement with one or more evaluators and sets the parameters against which the success of the assignment can be measured” (IEG 2011).⁷

SCHEMA TIPO DI TdR ADOTTATO DALLA COOPERAZIONE ITALIANA

- a. Anagrafica iniziativa/e
 - Titolo, luogo, agenzia esecutrice, durata, budget totale, budget a carico del MAECI-DGCS, budget a carico di ONG e/o altri soggetti/attori co-finanziatori)
- b. Presentazione sintetica della/e iniziativa/e
- c. Utilità della valutazione
- d. Scopo della valutazione
- e. Quadro analitico suggerito per i criteri di valutazione: rilevanza, validità del *design* progettuale, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità
- f. *Output* dell’esercizio di valutazione
 - Rapporto di valutazione in italiano ed inglese
 - Sommario esecutivo in italiano ed inglese
- g. Metodologia
 - Analisi della documentazione inerente la/e iniziativa/e
 - Visita in loco
 - Altre indicazioni specifiche a seconda della/e iniziativa/e
- h. Disposizioni gestionali, piano di lavoro e quadro temporale
 - Cronogramma puntuale delle fasi della valutazione: *desk analysis*, *field visit*, presentazione del rapporto di valutazione in versione bozza, commenti delle parti interessate e *feedback*, realizzazione *workshop* di presentazione della bozza della relazione, finalizzazione del rapporto di valutazione consolidato rispetto ai commenti e ai rilievi ricevuti
 - Indicazione di soggetti privilegiati da intervistare
- i. Profilo del valutatore
 - Ottima conoscenza nel campo della valutazione di progetti di cooperazione allo sviluppo
 - Laurea magistrale

⁷ IEG, *Writing Terms of Reference for an Evaluation: A How-To Guide*, World Bank, Washington DC, 2011, p. 1.

- Esperienza in interviste, ricerche documentate, redazione e scrittura di relazioni
- Eccellenti capacità analitiche e di sintesi
- Eccellenti capacità comunicative e di scrittura
- Eccellente padronanza della lingua inglese

j. Formato suggerito del rapporto di valutazione

Copertina	Il file relativo alla prima pagina sarà fornito dall'Ufficio IX della DGCS
1. Sintesi	Quadro generale che mette in rilievo i punti di forza e di debolezza del progetto, focalizzandosi sulle lezioni apprese e raccomandazioni
2. Contesto del Programma	<ul style="list-style-type: none"> - Situazione paese - Breve descrizione delle necessità che il programma ha inteso soddisfare - Analisi del quadro logico - Stato di realizzazione delle attività e stima dei tempi di completamento del progetto
3. Obiettivo	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo di valutazione - Descrizione dello scopo e dell'utilità della valutazione
4. Quadro teorico e metodologico	<ul style="list-style-type: none"> - Gli obiettivi della valutazione - I criteri della valutazione - L'approccio e i principi metodologici adottati - Fonti informative: interviste, <i>focus group</i>, visita in loco - Le difficoltà metodologiche incontrate
5. Verifica della realizzazione	Verifica dei principali stadi di realizzazione del progetto
6. Presentazione dei risultati	Basata su domande chiave di valutazione
7. Conclusioni	Concludere la valutazione facendola derivare dai risultati e dalle comunicazioni principali
8. Raccomandazioni	Le raccomandazioni dovrebbero essere volte al miglioramento dei progetti futuri e delle strategie della DGCS
9. Lezioni apprese	Osservazioni, intuizioni e riflessioni generate dalla valutazione, non esclusivamente relative all'ambito del progetto ma originate dai risultati e dalle raccomandazioni
10. Annessi	Devono includere i termini di riferimento, la lista delle persone contattate e ogni altra informazione/documentazione rilevante

Lo schema di TdR adottato dalla Cooperazione Italiana è stato per lo più standard per tutti gli incarichi di valutazione. Sebbene esso sia stato funzionale ad orientare i servizi di valutazione, si rileva che talora i TdR non hanno saputo cogliere aspetti rilevanti.

In primo luogo si registra che in alcuni casi non è stata specificata la tipologia di valutazione richiesta (*in itinere*, finale, *ex post*), ma è stata utilizzata la generica espressione “valutazione indipendente”. In altri casi si è indicata una tipologia di valutazione non possibile in relazione all’effettivo stato di avanzamento dell’iniziativa, per cui alcune valutazioni *ex post* sono divenute o finali o *in itinere*.

La presentazione della/e iniziativa/e – in molti casi i servizi di valutazione hanno riguardato più interventi anche con diversi stadi di implementazione – si è basata sulle informazioni descrittive iniziali senza segnalare eventuali scostamenti intervenuti che avrebbero potuto influire su obiettivi, criteri e limitazioni delle valutazioni.

L’utilità della valutazione si è concentrata su due aspetti di largo respiro: i) fornire indicazioni atte ad indirizzare al meglio i futuri finanziamenti di settore e a migliorare la programmazione politica dell’aiuto pubblico allo sviluppo; ii) dare conto agli interlocutori esterni (Parlamento e opinione pubblica) circa le attività di cooperazione svolte e i risultati conseguiti. L’utilità non è stata declinata in relazione alle varie politiche di intervento promosse dalla Cooperazione nel paese d’intervento, indicando anche caratteristiche specifiche delle stesse che avrebbero potuto orientare l’incarico di valutazione; l’obiettivo *accountability* ha avuto carattere generico, scarsamente *target oriented*, e non ha interessato l’aspetto della *mutual accountability* con gli *stakeholder* rilevanti nel paese *partner*.

Gli scopi, ovvero gli obiettivi specifici della valutazione si sono concentrati sui seguenti aspetti:

- esprimere un giudizio sulla rilevanza degli obiettivi e sul loro grado di raggiungimento;
- esprimere un giudizio su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità del progetto;
- esaminare il progetto nella sua completezza, per identificare le buone pratiche e le lezioni apprese, in modo da usarle come base conoscitiva per sviluppare i futuri pacchetti d’assistenza;
- analizzare le strategie e le modalità d’implementazione, per fornire raccomandazioni da integrare nei successivi programmi;
- tenere in considerazione i fattori di sostenibilità e di impatto;
- stimare i risultati e l’effettività del programma.

Gli obiettivi, talora tra loro ripetitivi, hanno poi previsto in molti casi, ma non sempre, la formulazione di richieste *ad hoc* relativi ad aspetti qualificanti degli interventi. Si rileva che nel tempo il livello di attenzione nella formulazione degli obiettivi della valutazione è migliorato e che

esso è stato maggiormente curato nelle gare di appalto concernenti incarichi relativi a programmi e progetti complessi e finanziariamente ingenti.

I criteri di valutazione per i quali si è richiesta l'analisi delle iniziative sono stati sempre i medesimi – rilevanza, validità del *design* del progetto, efficienza, efficacia, sostenibilità e impatto – senza particolari distinzioni relative alla tipologia di valutazione richiesta, se non in qualche caso. Ad esempio, per le valutazioni *in itinere* e finali sono state previste analisi di sostenibilità e impatto poco pertinenti se non in termini di indicazioni preliminari. La sezione “Quadro analitico suggerito per i criteri di valutazione”, in cui i sopracitati criteri dovrebbero essere declinati in quesiti più dettagliati, risulta simile per tutti i TdR degli incarichi affidati.

Metodologia, *output*, disposizioni organizzative (coordinamento) del lavoro, profilo del valutatore e formato del rapporto sono stati anch'essi pressoché i medesimi per ogni incarico di valutazione. Circa la metodologia, si precisa che per gli incarichi più complessi sono state richieste l'analisi della teoria del cambiamento (*theory of change*), sebbene questa tecnica non fosse stata utilizzata per la pianificazione degli interventi, e lo sviluppo di matrici di valutazione puntuali e dettagliate, nonostante l'assenza di dati ed informazioni esaurienti sui progetti. Sempre riguardo gli *output*, raramente è stata chiesta la presentazione di un *inception report*, recante il *framework* concettuale e metodologico della valutazione, dopo una prima analisi della documentazione progettuale disponibile. Per gli incarichi di valutazione più complessi, con gara di appalto, l'offerta tecnica ha costituito una sorta di *inception report* o è stata richiesta la sua finalizzazione all'aggiudicatario dell'incarico. Le disposizioni organizzative del lavoro sono anch'esse standardizzate e non prevedono particolari modalità di *governance* e coordinamento della valutazione da parte del Ministero. Rispetto ai tempi di realizzazione delle varie fasi del processo valutativo, si registra come le tempistiche previste non siano adeguate allo svolgimento dell'incarico e solitamente le valutazioni necessitano di maggior tempo per essere realizzate. La sezione dedicata alle disposizioni organizzative riporta solitamente l'indicazione dei soggetti privilegiati da intervistare, segnalazione puntuale che tuttavia sarebbe più opportuno ricomprendere nella metodologia. Le disposizioni gestionali indicano anche l'onere per chi svolgerà la valutazione di restituire le prime conclusioni e raccomandazioni della valutazione in *workshop* presso il Ministero, durante il quale acquisire commenti e rilievi del Ministero e degli *stakeholder* invitati a partecipare (soggetti finanziati ed implementatori, etc.), da integrare nella versione consolidata del rapporto di valutazione. In favore del meccanismo di *mutual accountability*, e quale elemento degno di nota, si registra che di recente il Ministero richiede anche l'organizzazione di un *workshop* di restituzione dei risultati della valutazione con i principali soggetti interessati nel paese *partner* dove è stato realizzato l'intervento valutato. Le disposizioni organizzative dei TdR non ricomprendono la previsione di un primo

incontro preliminare, immediatamente successivo all'aggiudicazione dell'incarico, sebbene l'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della DGCS ed altri funzionari interessati del Ministero siano soliti incontrare il *team* di valutazione per definire meglio l'incarico e procedere con un primo passaggio di documenti e dati. Inoltre, i TdR nulla riferiscono circa le modalità di organizzazione logistica delle visite in loco.

Per quanto riguarda il *team* di valutazione, anche in questo caso la DGCS ha formulato per lo più richieste generiche circa la professionalità necessaria. Solo per alcune valutazioni più tecniche i TdR hanno richiesto l'integrazione nelle squadre di lavoro di esperti settoriali e/o esperti locali.

Infine, per quanto concerne il formato suggerito del rapporto di valutazione, esso risulta dettagliato e completo.

Una buona qualità dei TdR è la premessa per una valutazione fruibile e rispondente alle esigenze del committente. Infatti, essi sono la base contrattuale sulla quale si instaura il rapporto di lavoro con l'aggiudicatario dell'incarico e grazie ad essi è possibile verificare la pertinenza della stessa valutazione.

La sezione di presentazione dell'intervento oggetto di valutazione deve essere concisa e contenere tutte le informazioni utili a ricostruire il *background* dell'iniziativa: i) presupposti; ii) obiettivi; iii) dati finanziari; iv) logica dell'intervento; v) *timeframe*, storia del programma e stato di attuazione al momento della valutazione; vi) principali attori coinvolti, loro ruoli e responsabilità; vii) fattori ed elementi socio-economici e politici di carattere nazionale o internazionale che hanno avuto un'influenza sull'implementazione dell'intervento; viii) studi precedenti condotti prima della valutazione. La presentazione dell'intervento non si può limitare ad illustrare la sua logica iniziale.

L'utilità della valutazione deve esplicitare le ragioni per le quali si ritiene importante realizzare l'*assessment* e identificare i soggetti chiave cui saranno restituiti gli esiti di tale processo. L'utilità deve essere funzionale alla strategia di *accountability* del soggetto committente e rispondere a domande precise: i) perché la valutazione viene condotta? perché viene condotta in un preciso momento temporale?; ii) chi userà le informazioni?; iii) quali informazioni sono necessarie?; iv) come saranno utilizzate le informazioni acquisite?

Gli obiettivi di una valutazione devono essere specifici e delimitati. Essi circoscrivono la valutazione in termini temporali, geografici, tematici; essi individuano le questioni precise da esaminare formulando pochi e chiari quesiti prioritari di indagine rispetto ai criteri di analisi individuati. Gli obiettivi devono essere realistici, ovvero proporzionali al tempo e alle risorse a disposizione della valutazione.

La metodologia deve formulare orientamenti circa le modalità di esecuzione della valutazione: metodi di analisi richiesti o proposti, sistemi suggeriti di *data collection*, lista dei soggetti chiave da intervistare, strumenti di verifica dei risultati, eventuali indicatori di *performance*. Una metodologia così strutturata prevede che il committente faccia una preliminare verifica di quali sono gli strumenti di analisi esperibili, identificando i limiti che sottendono alla valutazione stessa e quindi identificando le opzioni metodologiche fattibili. Tale passaggio risulta peraltro indispensabile per la definizione di obiettivi di valutazione cui è possibile dare una risposta. La metodologia deve chiarire anche gli aspetti collegati ad approcci metodologici *human rights* o *gender based*, nonché le eventuali difficoltà inerenti il coinvolgimento nel processo di valutazione di soggetti appartenenti a categorie particolari, come ad esempio i minori. Le indicazioni attinenti la metodologia devono essere complessivamente generali, anche se puntuali, tali da consentire all'esecutore della valutazione – dopo una prima *review* della documentazione progettuale – la definizione dettagliata del *framework* di valutazione, comprensiva della matrice dei quesiti di indagine che declina gli obiettivi ed i quesiti principali individuati dal committente stesso. Considerata l'importanza della metodologia, il primo *output* richiesto al valutatore deve essere l'*inception report*.

I prodotti che una valutazione deve produrre sono almeno 3: i) *inception report*, ii) versione *draft* del rapporto di valutazione da sottoporre ai commenti di committente e *stakeholder* rilevanti; iii) versione definitiva del rapporto di valutazione che consolida i commenti e le richieste di integrazione ricevute. Il *format* di ogni prodotto dovrebbe essere fornito al prestatore d'opera.

La gestione del processo valutativo richiede almeno: i) la precisazione delle tempistiche di valutazione e della consegna degli *output*; ii) l'indicazione delle modalità di coordinamento e revisione del lavoro tra committente ed esecutore; iii) la gestione di aspetti logistici della valutazione come l'organizzazione della visita in loco ai siti dove è stato realizzato l'intervento e/o l'organizzazione e la struttura del *workshop* di condivisione dei risultati; iv) la previsione di standard etici e di qualità per lo svolgimento dell'incarico cui il *team* di valutazione si deve attenere.⁸

Infine, i TdR devono indicare nel dettaglio il livello di professionalità e specializzazione richiesto per gli esperti che dovranno condurre la valutazione. Chiaramente, esso dipende dalla tipologia di programma/progetto da valutare e la definizione dei requisiti professionali (titolo di studio, conoscenze ed esperienza settoriale e/o geografica, abilità linguistiche, competenze tecniche, etc.) e devono essere soppesate caso per caso. I TdR devono anche richiedere che all'interno del *team* siano ben definiti ruoli e responsabilità degli esperti coinvolti.

⁸ UNEG, *UNEG Ethical Guidelines for Evaluation*, Foundation Document, UNEG/FN/ETH(2008). UNEG, *UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN System*, Foundation Document, UNEG/FN/CoC(2008).

I TdR prodotti dai competenti organi devono essere in linea con la politica e la strategia di valutazione del donatore.

Alla luce della ricostruzione delle caratteristiche di qualità di TdR individuate a livello internazionale, si può affermare che la qualità redazionale dei TdR delle valutazioni commissionate dalla Cooperazione Italiana presenta margini di miglioramento.⁹

L'IMPORTANZA DEI TERMINI DI RIFERIMENTO: LA LEZIONE APPRESA DALLA VALUTAZIONE CHYAO TRUST FUND IN SIERRA LEONE (2013)¹⁰

Tra le 26 valutazioni condotte dalla Cooperazione Italiana, singolare appare la richiesta di valutazione di 4 iniziative finanziate in Sierra Leone tramite l'*Italian Chyao Africa Trust Fund* presso la *World Bank*, unici interventi oggetto di valutazione finanziati sul canale multilaterale.

La principale criticità è costituita dall'opportunità stessa degli obiettivi di valutazione formulati nei TdR. Gli obiettivi dell'incarico erano:

- esprimere un giudizio sulla rilevanza degli obiettivi e sul loro grado di raggiungimento;
- esprimere un giudizio su efficienza, efficacia, impatto (ove possibile) e sostenibilità dei progetti;
- esaminare i progetti nella loro completezza, per identificare le buone pratiche e le lezioni apprese, in modo da usarle come base conoscitiva per sviluppare i futuri pacchetti d'assistenza;
- analizzare le strategie e le modalità di implementazione come fornire raccomandazioni da integrare per la scelta degli interventi da finanziare attraverso eventuali *trust fund*;
- tenere in considerazione i fattori di sostenibilità e l'impatto che l'implementazione dei progetti finanziati avrà sulle condizioni del paese;
- stimare i risultati e l'effettività dei progetti.

La criticità risiede nel fatto che tutte le iniziative selezionate erano già state oggetto da parte della *World Bank* di valutazione finale e in un caso anche di valutazione di impatto. Non è quindi del tutto chiara la ragione di procedere con una ulteriore valutazione, sebbene *ex post*, che richiede una serie di informazioni dettagliate sui progetti. A parere di chi scrive, l'obiettivo più significativo che motiva la valutazione è la richiesta di un'analisi che studi il caso *Italian Chyao Africa Trust Fund*, partendo dall'esperienza in Sierra Leone, al fine di formulare raccomandazioni per la partecipazione futura a *trust fund* simili, in altre parole

⁹ UNEG, *Norms and Standards for Evaluation*, June 2016. European Commission, *Guidance for the Terms of Reference for Impact Evaluations*, October 2013. M. Bamberger, M. Segone, *How to design and manage Equity-focused evaluations*, UNICEF, 2011, pp. 33-40. IEG, *op. cit.*, 2011. DAC Guidelines and Reference Series, *Quality standards for development evaluation*, OECD Development Assistance Committee, 2010. UNEG, *UNEG Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports*, Guidance Document, UNEG/G(2010)1. UNDP, *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*, 2009, pp. 163-180.

¹⁰ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *CHYAO Trust Fund in Sierra Leone*, Rapporto di Valutazione, 2013.

identificare le buone pratiche e le lezioni apprese, in modo da usarle come base conoscitiva per sviluppare futuri pacchetti d'assistenza tramite questa tipologia di strumento. A tale obiettivo, tuttavia, in ragione degli orientamenti non precisi contenuti nei TdR, non è stata data una risposta. Infatti, oltre all'ambiguità ed alla ridondanza degli obiettivi formulati, si registra che i TdR nella sezione "Quadro analitico suggerito per i criteri di valutazione" non forniscono indicazioni specifiche che declinino i criteri in relazione all'analisi dello strumento *trust fund*. Il "Quadro analitico suggerito" si riferisce genericamente a programmi e progetti e ripropone, come già osservato, un formato ripetuto in molti TdR. Inoltre, contrariamente alla prassi, i TdR relativi a questo incarico di valutazione non riportano una lista indicativa di soggetti da intervistare, tralasciando un elemento estremamente utile per indirizzare il lavoro del valutatore.

Considerate tali premesse e visti i contenuti del rapporto finale, la valutazione *CHYAO Trust Fund in Sierra Leone* costituisce un esempio di occasione persa per l'acquisizione di informazioni circa una delle modalità di azione della Cooperazione Italiana, il *trust fund*.

L'*assessment* risponde agli obiettivi della valutazione, eccezion fatta che nella richiesta specifica relativa alla partecipazione della Cooperazione Italiana ai *trust fund*. Infatti, il valutatore ha ricevuto al 90% il mandato di analizzare i progetti, analisi già esistente che poteva essere evitata con una ottimizzazione di risorse umane e finanziarie. Si nota che la ricostruzione della storia completa di un intervento – dalla sua genesi agli effetti che ha prodotto – è molto complessa e *time consuming*, pur in presenza di rapporti di progetto ed altre valutazioni. Pertanto il valutatore, che aveva tempi contingentati per portare a termine l'incarico, si è concentrato su 5 dei 6 obiettivi di valutazione. Inoltre, in mancanza di specifiche indicazioni contenute nei TdR sull'obiettivo principale sul quale – secondo l'opinione di chi scrive – avrebbe dovuto focalizzarsi l'*assessment*, il valutatore ha formulato generiche conclusioni circa il meccanismo *trust fund* e nessuna indicazione specifica circa l'utilizzo da parte dell'Italia di suddetto meccanismo. Prova ne sia che, su 50 interviste realizzate, solo 4 hanno riguardato personale della *World Bank* in Sierra Leone (compreso il personale appartenente al *liaison office* della Cooperazione Italiana), nessun eventuale referente in Italia è stato sentito. In assenza di disposizioni *ad hoc* nei TdR, la valutazione non analizza poi le procedure operative di lavoro del *Trust Fund* ed il suo valore aggiunto in termini di risultati aggregati raggiunti di livello superiore a quello del singolo programma/intervento. La principale conclusione, cui il rapporto di valutazione giunge, è che i vari interventi hanno fatto emergere che nel paese una strategia orientata solo al *relief* non è più sufficiente; la comunità dei donatori e degli attori di sviluppo ha infatti riscontrato che la Sierra Leone, nel momento in cui venivano realizzate le varie progettualità, era in una fase successiva all'intervento assistenziale e che era necessario adottare strategie maggiormente orientate allo sviluppo di medio-lungo termine. Tale conclusione, sebbene rilevante, non è tuttavia frutto del lavoro specifico del *Trust Fund* e, in ogni caso, non viene rielaborata in chiave trasversale come lezione appresa per un *Trust Fund* che opera in più paesi africani.

La valutazione *CHYAO Trust Fund in Sierra Leone* insegna quanto TdR strutturati adeguatamente siano la chiave di volta per ottenere informazioni utili e non disperdere risorse.

3.1.4 UN BILANCIO TECNICO-QUALITATIVO DELLE VALUTAZIONI COMMISSIONATE DALLA COOPERAZIONE ITALIANA

Le valutazioni commissionate dalla DGCS-Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative presentano complessivamente una soddisfacente qualità metodologica e redazionale.

Le valutazioni hanno riguardato progettualità complesse.

Spesso più interventi sono stati oggetto di un'unica valutazione, ad esempio l'*assessment* dei Programmi di Emergenza in Afghanistan e Libano ha interessato oltre 50 progetti, con un'analisi a campione.

Gli interventi hanno avuto importi tra loro molto differenti, con budget ricompresi tra il milione di euro – progetti promossi ONG – e centinaia di milioni di euro – programmi di conversione del debito o delle realizzazioni infrastrutturali; ad esempio il *Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto)* aveva un valore di 100 milioni di dollari ed il *Progetto idroelettrico Gilgel Gibe II* in Etiopia ha avuto un valore di quasi 500 milioni di euro.

Le iniziative hanno avuto periodi differenti di implementazione, dai 12-18 mesi degli interventi di emergenza e dei progetti promossi dalle ONG agli interventi pluriannuali dei programmi di conversione del debito. Molte iniziative hanno registrato forti ritardi, che ne hanno anche quadruplicato i tempi di implementazione, è questo il caso del progetto *Etiopia. Filiere agricole in Oromia*.

Nel corso degli esercizi di valutazione, i vari *team* di esperti si sono trovati di fronte ad una serie di difficoltà che hanno condizionato la valutazione stessa. I principali limiti riscontrati, che hanno riguardato in misura trasversale tutte le progettualità, sono i seguenti:

- difficoltà nel reperimento della documentazione di progetto;
- reportistica di progetto non compilata su formati standard;
- assenza di *report* interni di valutazione finale;
- tempi stretti di valutazione, in particolare tempi non adeguati per la realizzazione delle missioni di campo dei programmi più complessi;
- assenza di un quadro logico del programma o assenza di indicatori e *baseline* di riferimento a corredo del quadro logico dell'intervento.

Per alcuni progetti oggetto di valutazione *ex post*, è stato rilevato quale limite l'eccessivo lasso di tempo intercorso tra la fine dei progetti e l'avvio delle attività valutative, che ha inciso negativamente sulla reperibilità di documentazione e dati, nonché sulla possibilità di intervistare

beneficiari, *partner* e *stakeholder*. Alcuni programmi sono stati poi caratterizzati da un alto *turn over* del personale impegnato, fattore che ha inciso sulla possibilità di ricostruirne la memoria storica attraverso le interviste ai soggetti privilegiati. In alcuni casi i *team* di valutazione si sono dovuti scontrare con la scarsa collaborazione degli attori da intervistare. Infine, per gli interventi umanitari, talora, si sono avute difficoltà circa la mobilità nel corso della missione di campo a causa della situazione instabile dei luoghi d'intervento.

Come indicato nel precedente Paragrafo, per ogni incarico di valutazione è stata richiesta l'analisi dei 5 criteri di valutazione OECD-DAC (rilevanza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità), con la specifica di fornire un giudizio anche sul *design* progettuale, senza soppesare l'opportunità di indagare criteri non del tutto valutabili, in ragione della natura della valutazione stessa, o di proporre l'utilizzo di metodologie non esperibili. Ci si riferisce alle richieste di analisi di sostenibilità e impatto per valutazioni *in itinere* o alla richiesta di adottare un metodo di indagine controfattuale, laddove il controfattuale necessita di essere predisposto già in fase di pianificazione di un intervento.

Per quanto attiene gli aspetti metodologici, tutti gli esercizi valutati sono stati caratterizzati da 3 fasi principali: i) fase *desk* di analisi documentale; ii) fase di campo, con l'osservazione diretta dei siti dove erano stati implementati i progetti e l'incontro di beneficiari, *partner* e *stakeholder*; iii) fase di sintesi, per la rielaborazione critica di dati ed informazioni e la stesura del rapporto di valutazione. Quest'ultima fase ha previsto una prima redazione *draft* del rapporto, circolata presso i competenti ed interessati uffici del Ministero ed oggetto di un *workshop* di restituzione presso il Ministero, che ha coinvolto non solo i suddetti uffici ma anche i soggetti esecutori ed altri *stakeholder* interessati. La fase di sintesi si è poi conclusa con la finalizzazione del rapporto di valutazione, in seguito all'integrazione dei commenti e delle osservazioni ricevute rispetto alla versione *draft*.

Tutte le valutazioni si sono avvalse, quali principali strumenti di indagine, di analisi documentale, interviste e *focus group*, osservazione diretta per mezzo della visita in loco. In alcuni casi sono state effettuate delle *survey* per la raccolta di dati e giudizi presso i beneficiari. Per le valutazioni che hanno avuto ad oggetto molteplici interventi si è proceduto con analisi a campione di progetti selezionati, su indicazione della DGCS-Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative.

Non sono state utilizzate particolari metodologie di analisi, fatta eccezione per la ricostruzione della *theory of change* per 3 interventi (*Valutazione emergenza Palestina, 2015; Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione, 2013;*

Valutazione delle iniziative nel settore sanitario in Mozambico, 2013), un'analisi comparativa con programmi internazionali simili (*Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto), 2013*), un'analisi di Kirkpatrick per interventi di formazione (*Pilot activities for education and culture in Macedonia, 2013*).

Per 18 valutazioni su 26 gli esperti hanno predisposto una matrice dei quesiti di valutazione *ad hoc*. Se dei TdR di qualità costituiscono il primo elemento per impostare una buona valutazione, una matrice di valutazione ben strutturata costituisce il secondo elemento chiave per una valutazione in grado di esaminare tutti gli aspetti salienti di un intervento, pur in presenza di eventuali limiti, applicando di conseguenza le più funzionali e pertinenti metodologie di analisi.

Da un'analisi delle varie matrici adottate per la valutazione degli interventi della Cooperazione Italiana, che per lo più non sono state discusse da committente ed esecutore nella fase di elaborazione dell'*inception report*, si riscontra – come indicato nel precedente Paragrafo – che nella maggioranza dei casi i quesiti proposti nelle sezione dei TdR “Quadro analitico suggerito per i criteri di valutazione” non sono stati declinati in relazione alle specifiche caratteristiche degli interventi. Quindi, i macro-quesiti non sono corredati da sotto-quesiti puntuali che indagano il singolo criterio OECD-DAC in ragione dei nessi logici che sottendono le diverse strategie progettuali.

Dal confronto tra un quadro analitico suggerito dai TdR e una matrice di valutazione tipo emerge come quest'ultima non apporti un valore aggiunto in termini di chiarimento e approfondimento del *framework* di analisi, scopo precipuo dell'adozione della matrice di valutazione stessa. Se infatti un quadro analitico può anche essere generico, una matrice di valutazione deve essere confezionata su misura per il progetto cui si riferisce.

Si aggiunge che in alcuni casi i quesiti inseriti nelle matrici non sono del tutto pertinenti con il criterio di valutazione di riferimento. In particolare, si riscontrano imprecisioni nella definizione delle domande attinenti efficacia ed efficienza e nella corrispondente trattazione dei due criteri. Tale confusione, che non coglie la differenza tra i due criteri, è di fatto un errore metodologico.

MATRICI DI VALUTAZIONE A CONFRONTO

QUADRO ANALITICO SUGGERITO DAI TDR

Rilevanza

Il valutatore dovrà verificare il grado in cui i progetti tengono conto del contesto e dei problemi di sviluppo locale. La valutazione riesaminerà la misura con la quale gli obiettivi dei progetti sono coerenti con i bisogni dei beneficiari. La valutazione stimerà se l'approccio adottato tiene conto delle priorità stabilite nella *poverty reduction strategy*.

Validità del quadro logico del progetto

La valutazione esaminerà le logiche che sottintendono l'elaborazione dei quadri logici e la rispondenza delle attività con i risultati e di questi ultimi con gli obiettivi che i progetti intendono raggiungere.

Efficienza

Analisi dell'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse per conseguire i risultati dei progetti. Nel valutare l'efficienza sarà utile considerare i) Se i risultati sono stati raggiunti con i costi previsti, ii) Se i risultati sono stati raggiunti nel tempo previsto, iii) Se i mezzi utilizzati sono stati i più efficienti (minori costi o minori tempi) possibile. La valutazione indicherà come le risorse e gli input sono stati convertiti in risultati.

Efficacia:

La valutazione misurerà il grado e l'entità di raggiungimento degli obiettivi dei progetti. Nel valutare l'efficacia sarà utile considerare i) in che

VALUTAZIONE ESEMPIO

Pertinenza e qualità di design

- Quanto i progetti colgono nella loro strategia di intervento gli effettivi bisogni dei loro beneficiari finali?
- Quanto i progetti colgono e sono coerenti con strategie politiche di medio periodo del paese di intervento?
- La logica dell'intervento è dettagliata e coerente? La composizione del partenariato è adeguata agli obiettivi? Sono ben definiti gli indicatori di *performance*? Esiste una strategia di gestione del rischio e una *exit strategy*?

Efficienza

- Quanto i progetti sono stati in grado di avviare reali e solide pratiche di collaborazione con le controparti locali?
- Quanto i progetti sono riusciti a mantenere fede ai loro impegni contrattuali in termini di spesa e di realizzazione delle attività nei tempi previsti? Sono gli output proporzionati alle risorse impiegate? Hanno effettivamente determinato il raggiungimento dei risultati attesi?
- Esiste un sistema di controllo di gestione e di monitoraggio delle attività orientato ai risultati?

Efficacia:

- In che misura i risultati delle attività dei progetti hanno effettivamente determinato il raggiungimento dell'obiettivo specifico (o degli

<p>misura l'obiettivo generale e gli obiettivi specifici del progetto siano stati raggiunti, ii) l'analisi dei principali fattori che hanno influenzato il raggiungimento degli obiettivi.</p> <p><u>Impatto:</u> Si suggerisce di valutare la probabilità che i progetti raggiungano gli obiettivi prefissati, cioè se le caratteristiche esecutive dei progetti siano tali da garantire il raggiungimento delle finalità previste.</p> <p><u>Sostenibilità:</u> Si valuterà la capacità dei progetti di produrre e riprodurre benefici nel tempo. Nel valutare la sostenibilità del progetto sarà utile considerare in che misura i benefici continueranno anche dopo che è cessato l'aiuto delle ONG e si verificheranno i principali fattori che potrebbero influenzare il raggiungimento o il non raggiungimento della sostenibilità dei progetti.</p>	<p>obiettivi specifici)?</p> <ul style="list-style-type: none"> - In che misura i progetti sono risultati capaci di rispondere agli imprevisti e modificare la propria strategia di intervento mantenendo la propria coerenza interna? <p><u>Impatto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - In che misura il raggiungimento dell'obiettivo specifico ha contribuito al raggiungimento dell'obiettivo generale? - Quali effetti previsti o non previsti, positivi o negativi, i progetti hanno più in generale determinato nel contesto nel quale sono stati realizzati? <p><u>Sostenibilità:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Quanto i progetti sono stati in grado di ottenere benefici durevoli e capaci di mantenersi al di là della durata degli interventi stessi? - Quali meccanismi sono stati messi in atto affinché i progetti rappresentassero solide premesse per ulteriori processi di sviluppo?
---	--

Nonostante queste puntualizzazioni e considerati i limiti che li hanno caratterizzati, gli *assessment* sono stati generalmente in grado di ottemperare agli obiettivi contenuti nei rispettivi TdR. Gli esercizi di valutazione sono stati particolarmente curati nella fase di campo; a titolo esemplificativo si riporta che in media le missioni in loco hanno avuto una durata di 14 giorni e durante la loro realizzazione sono stati intervistati oltre 1.100 soggetti privilegiati. Le analisi di rilevanza e di ricostruzione della validità del *design* sono state precise e talora molto tecniche, soprattutto perché le importanti lacune registrate nelle logiche degli interventi – così come formulate in fase di presentazione (*infra*) – hanno richiesto un'attenzione specifica. Pertinenti ed operative sono state le raccomandazioni formulate sia nei confronti dei meccanismi decisionali,

amministrativi ed esecutivi della Cooperazione Italiana sia nei confronti dei soggetti attuatori e dei loro *partner*.

D'altro canto si rileva che: i) in alcuni casi le valutazioni non hanno risposto a tutti i quesiti di indagine dei TdR; ii) certe valutazioni hanno avuto un taglio più descrittivo che critico; iii) l'analisi di impatto avrebbe richiesto maggiori approfondimenti, anche in assenza di *baseline* e di *target* di successo predefiniti dalle strategie progettuali; iv) anche l'analisi di sostenibilità avrebbe richiesto più attenzione, in ragione della scarsa considerazione che solitamente viene data a questo fattore chiave per il successo degli interventi di sviluppo; v) per quanto attiene gli interventi infrastrutturali, le valutazioni sono risultate molto tecniche e non hanno sufficientemente approfondito gli aspetti più strettamente legati alle dinamiche di sviluppo; vi) pochi *assessment* hanno approfondito i temi del coordinamento (tra *partner* e con gli *stakeholder* rilevanti) e della visibilità, ma del resto l'analisi di questi aspetti non è stata solitamente richiesta dai TdR; vii) in alcuni casi sarebbe stato interessante procedere con studi comparativi dei meccanismi adottati da altri *donor*.

In sintesi, volendo azzardare un bilancio complessivo del lavoro di valutazione svolto a servizio della Cooperazione Italiana, si ritiene che esso sia stato impegnativo e contraddistinto da talune criticità; cionondimeno esso fornisce una fotografia dettagliata della Cooperazione Italiana ed una serie di elementi di riflessione per migliorarne qualità ed efficacia.¹¹

¹¹ P. J. Rogers, *Introduction to impact evaluation*, InterAction - The Rockefeller Foundation, Impact Evaluation Notes, No. 1. March 2012. M. Bamberger, M. Segone, *op. cit.*, 2011, pp. 41-85. P. J. Gertler, S. Martinez, P. Premand, L. B. Rawlings, C. M. J. Vermeersch, *Impact Evaluation in Practice*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011, pp. 21-30. F. Leeuw, J. Vaessen, *Impact Evaluations and Development*, NONIE, 2009. L. G. Morra Inas, R. C. Rist, *The Road to Results. Design and Conducting Effective Development Evaluations*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, pp. 221-287. UNDP, *op. cit.*, 2009, pp. 81-98.

3.2 PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DALLA COOPERAZIONE ITALIANA

3.2.1 UN'ANALISI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

Si riportano in questo Paragrafo i principali risultati emersi dall'analisi trasversale dei principali punti di forza e di debolezza dalle valutazioni condotte dalla Cooperazione Italiana nel periodo 2006-2016. L'analisi rielabora in maniera critica ed in una logica di sistema le conclusioni e le raccomandazioni contenute nelle valutazioni sulla base dei principi OECD-DAC della valutazione e del *results based management*.¹² I risultati sono aggregati a seconda della rilevanza dell'intervento valutato, considerando: tipologia e/o settore di intervento, soggetto promotore e/o soggetto implementatore e canale di aiuto. Per gli interventi rilevanti per più aspetti, si è proceduto con l'analisi nella categoria ritenuta più significativa in ragione degli aspetti trattati nella valutazione.

L'analisi non riguarderà gli interventi e le 3 valutazioni del settore umanitario, ricomprese nel Paragrafo 3.1. Alla loro trattazione sarà dedicato il Capitolo 4 della presente ricerca.

CANALE BILATERALE – REALIZZAZIONI INFRASTRUTTURALI¹³

- ✓ *Afghanistan. Riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan (2014)*
- ✓ *Progetto idroelettrico Gilgel Gibe II – Etiopia (2012)*
- ✓ *Kenya. Programma Integrato per lo Sviluppo del Distretto di Malindi – Ngomeni (2012)*

Sono 3 le valutazioni di programmi e progetti, sul canale bilaterale, che hanno avuto ad oggetto la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, sia attraverso finanziamenti a dono ai governi nazionali (Afghanistan e Kenya) – gestiti anche attivando componenti di assistenza tecnica in gestione diretta (Kenya) – sia attraverso crediti di aiuto (Etiopia). L'impegno finanziario della Cooperazione Italiana per 2 di questi interventi è stato decisamente cospicuo: 101,3 milioni di euro

¹² United Nations Development Group, *Results-Based Management Handbook. Strengthening RBM harmonization for improved development results*, Clean Draft Version, 24 March 2010. L. G. Morra Imas, R. C. Rist, *op. cit.*, 2009.

¹³ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Afghanistan. Riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan*, Rapporto di Valutazione, 2014. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione ex post dell'iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Etiopia, denominata "Progetto idroelettrico di Gilgel Gibe II"*, Rapporto di Valutazione, 2012. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Kenya. Programma Integrato per lo Sviluppo del Distretto di Malindi – Ngomeni*, Rapporto di Valutazione, 2012.

per la Riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan in Afghanistan e 220 milioni di euro in crediti d'aiuto per il Progetto idroelettrico Gilgel Gibe II in Etiopia.

Le valutazioni – che sono state di diverse tipologie: *in itinere*, finale ed *ex post* – hanno fatto emergere elementi di forza e di debolezza caratterizzanti il settore d'intervento delle infrastrutture.

Circa i punti di forza, si riscontra sempre che l'intervento risponde ad una richiesta puntuale dei governi dei paesi *partner* inerente la costruzione o la riabilitazione di infrastrutture. Pertanto, gli interventi rispondono alle esigenze di sviluppo dei paesi d'intervento ed instaurano modalità di coordinamento e concertazione con il governo ricevente. Il coordinamento si attua tramite precisi accordi intergovernativi che sono poi gestiti o avvalendosi dell'ambasciata italiana e delle UTL o costituendo strutture di raccordo e management *ad hoc*. Le strutture realizzate o riabilite incontrano l'apprezzamento del *partner* e in larga misura anche dei beneficiari.

Per quanto attiene i punti di debolezza, si registra che le iniziative infrastrutturali operano per lo più sul binario realizzativo, anche laddove è stata prevista una strategia di intervento che adotta un approccio integrato di sviluppo. In fase di implementazione tali progettualità si concentrano sulla quantificazione delle opere costruite o riabilite, lasciando sullo sfondo gli aspetti connessi al più complesso processo di promozione dello sviluppo dei beneficiari diretti ed indiretti.

Gli interventi infrastrutturali soffrono la mancanza, o la scarsa qualità, di analisi di fattibilità e di impatto ambientale, le quali dovrebbero essere la *conditio sine qua non* per il loro avvio.

In primo luogo, questo importante punto di debolezza si ripercuote sull'efficienza delle progettualità. Tutti gli interventi hanno incontrato delle problematiche in fase di implementazione; problematiche che avrebbero potuto essere identificate in anticipo da uno studio di fattibilità. Le opere finanziate hanno registrato: i) gravi ritardi, dai 24 ai 56 mesi in più rispetto ai tempi previsti; ii) l'aumento dei costi, rendendo necessaria la richiesta di numerose varianti onerose e non onerose (fattore che appesantisce la gestione amministrativa), nonché la necessità di risorse aggiuntive e/o la cancellazione di alcune attività previste o componenti intere di programma.

In secondo luogo, è utile ricordare che analisi di fattibilità e analisi di impatto ambientale sono due strumenti funzionali a strutturare una strategia progettuale: i) pienamente consapevole del contesto in cui andrà ad intervenire (problematiche inerenti i beneficiari, condizioni ambientali, implicazioni economiche, elementi di instabilità, etc.); ii) che sappia identificare risultati attesi fattibili; iii) piani di gestione dei rischi; iv) opportune azioni atte a garantire la sostenibilità di quanto realizzato. In

assenza di questi studi, efficacia ed impatto delle iniziative sono minati e non misurabili, la sostenibilità non è garantita.

Altro elemento critico dei progetti infrastrutturali è la mancanza di un sistema di monitoraggio e di assistenza tecnica continuativa da parte della Cooperazione Italiana, ovvero di un accompagnamento costante che sia in grado di verificare lo stato di avanzamento del progetto e di intervenire celermente al verificarsi di criticità. Tale accompagnamento potrebbe altresì sostenere azioni efficaci di *capacity building* verso le istituzioni dei paesi *partner* – spesso poco preparate – preposte alla realizzazione delle infrastrutture, nonché alla loro futura gestione.

Per quanto concerne l'assistenza tecnica, si aggiunge che spesso essa opera con risorse umane e finanziarie quantitativamente non adeguate alla complessità dei progetti che deve seguire.

Infine, per questo settore d'intervento un altro aspetto problematico è costituito dalla farraginosità dei passaggi amministrativo-contabili. Infatti alle procedure non snelle della Cooperazione Italiana si aggiunge la normativa ancor più burocratica dei paesi *partner*.

DENTRO LA VALUTAZIONE

Kenya. Programma integrato per lo sviluppo del Distretto di Malindi – Ngomeni (2012)¹⁴

Il rapporto di valutazione evidenzia come l'iniziativa – pur essendo tesa all'obiettivo generale di contribuire allo sviluppo, al benessere ed al miglioramento socio-economico della popolazione locale – si sia di fatto concentrata su una serie di realizzazioni infrastrutturali, senza una effettiva strategia che rispondesse all'iniziale idea di promuovere un programma di sviluppo integrato. Cionondimeno la valutazione non si è limitata a registrare stato di realizzazione ed utilizzo delle infrastrutture riabilite e costruite *ex novo*, ma ha fornito una serie di validi e pertinenti spunti di riflessione relativi ad aspetti sociali, culturali, politici ed economici che influiscono sulla loro effettiva operatività e che forniscono la misura di quanto e come queste strutture possano impattare sul benessere della popolazione locale beneficiaria. Tali raccomandazioni, non solo sono funzionali a comprendere come intervenire in una eventuale seconda fase del programma, ma fanno ben comprendere come gli aspetti sopracitati debbano essere opportunamente tenuti in considerazione in ogni fase di ideazione e realizzazione di un programma infrastrutturale di sviluppo. Questa riflessione, che potrebbe risultare scontata, poiché di buon senso, si dimostra invece sempre attuale.

Circa l'utilizzo degli esiti della valutazione, resi nell'agosto 2012, si nota che, nel giugno 2012 in risposta a

¹⁴ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Kenya. Programma Integrato per lo Sviluppo del Distretto di Malindi – Ngomeni*, Rapporto di Valutazione, 2012.

esplicita richiesta del Governo keniano, l'Italia si impegnava a concedere un credito di aiuto di circa 6,39 milioni di euro per il finanziamento della seconda fase del *Programma integrato per lo sviluppo del distretto di Malindi (Magarini)*, cui si aggiungeva il finanziamento di una componente di assistenza tecnica e monitoraggio a dono, per la costituzione di un fondo esperti, di 100 mila euro.¹⁵

Per completezza di informazione si aggiunge che su questa seconda fase del Programma non sono disponibili informazioni di carattere pubblico.¹⁶

CANALE BILATERALE – CONVERSIONE DEL DEBITO¹⁷

- ✓ *Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto) (2013)*
- ✓ *II Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù (2013)*

*“La conversione del debito è un meccanismo che prevede la cancellazione di parte del debito dovuto all'Italia dal Paese partner ed originato dalla concessione di crediti di aiuto, in valuta convertibile, a fronte della messa a disposizione – da parte del paese debitore – di risorse equivalenti in valuta locale per la realizzazione di progetti di sviluppo concordati tra i Governi, finalizzati allo sviluppo socio-economico, alla protezione ambientale ed alla riduzione della povertà”.*¹⁸

Nel periodo 2000-2014 l'Italia ha concluso 25 conversioni debitorie con i seguenti paesi: Marocco (2000, 2009 e 2013), Giordania (2000 e 2011), Egitto (2001, 2007 e 2012), Perù (2001 e 2007), Tunisia (abbattimento tassi d'interesse, 2002), Algeria (2002 e 2011), Ecuador (2003 e 2012), Yemen (2003), Indonesia (2005), Gibuti (2006), Kenya (2006), Pakistan (2006), Macedonia (2007), Vietnam (2010), Albania (2011), Filippine (2012), Myanmar (2013), per un ammontare complessivo di oltre 606 milioni di dollari e di circa 600 milioni di euro (pari ad un controvalore totale superiore al miliardo di euro).

¹⁵ Ministero Affari Esteri – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Parere n. 7 del 25 luglio 2012*.

Ministero Affari Esteri – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Delibera n. 79 del 25 luglio 2012*.

¹⁶ Da una ricerca sul motore di ricerca Google (Italia e Kenya) delle parole chiave “*Malindi Integrated Social Health Development Programme – MISHDP*” (denominazione in lingua inglese del programma) non emergono risultati utili inerenti la seconda fase del programma. Inoltre, nel momento in cui si redige la presente ricerca: i) il sito web dell'Ambasciata Italiana a Nairobi riporta un generico riferimento al Programma nel suo complesso (http://www.ambnairobi.esteri.it/ambasciata_nairobi/it/i_rapporti_bilaterali/cooperazione_allo_sviluppo); ii) il vecchio sito web dell'UTL di Nairobi riporta una descrizione di massima della prima fase del Programma (http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/italiano/speciali/Ut11/Nairobi_coopit_kenya.htm); iii) il nuovo sito web della sede di Nairobi dell'AICS non è ancora on line; iv) il sito web OpenAid Italia riporta scarse informazioni di carattere identificativo (<http://openaid.esteri.it/it/projects/initiative/009894/>). In relazione alla prima fase del Programma, oggetto di valutazione, è stato realizzato un interessante reportage che tuttavia non è presente sui media ufficiali della Cooperazione Italiana, ma solo sul sito web dell'ideatore. Il reportage è disponibile sul sito web <http://www.giosacchetti.com/reportage/stories/italian-cooperation-malindi-integrated-social-health-development-programme/index.html>.

¹⁷ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto)*, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *II Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù*, Rapporto di Valutazione, 2013.

¹⁸ MAECI, Cooperazione Italiana (a cura dell'Ufficio X DGCS), *Gli Strumenti Finanziari della Cooperazione italiana a sostegno dello sviluppo del settore privato*, I Quaderni della Cooperazione Italiana, 2015, p. 13.

I progetti finanziati con le risorse liberate dalla conversione hanno interessato in via prioritaria i settori sanità, risorse idriche, sviluppo rurale, istruzione, protezione dell'ambiente. Le procedure operative prevedono che i progetti siano approvati da "comitati misti" a seguito di una valutazione tecnica effettuata in loco. I soggetti proponenti sono principalmente istituzioni locali, ONG italiane e presenti nel paese beneficiario, nonché istituzioni multilaterali. I finanziamenti sono erogati in valuta locale.¹⁹

La DGCS ha proceduto sul canale bilaterale con la valutazione di 2 programmi di conversione del debito: i) il Programma di Conversione del Debito II fase in Egitto, del valore totale di 100 milioni di dollari e avviato nel 2007; ii) il II Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù, del valore di 72 milioni di dollari e avviato nel 2007.

Entrambi i programmi di conversione rientrano nell'ambito di più ampie strategie di conversione, iniziate nel 2001 e che perdurano ancora oggi. I programmi sono stati concordati per la prima fase nel 2001, rinegoziati per la seconda fase nel 2007; il programma in Egitto ha avuto anche una terza fase, firmata nel 2012. Complessivamente la riconversione del debito in Egitto è stata pari a 349 milioni di dollari (149 milioni prima fase, 100 milioni seconda fase, 100 milioni terza fase), mentre in Perù è stata pari a 238 milioni di dollari (166 milioni prima fase, 72 milioni seconda fase). I due programmi hanno agito nei due paesi con modalità decisionali e manageriali tra loro differenti.

Data la consistenza dei programmi di conversione valutati si procede con un'analisi distinta dei punti di forza e di debolezza riscontrati dalle valutazioni, entrambe *in itinere*, per poi procedere a enucleare le similitudini. Si precisa che entrambe le valutazioni, essendo *in itinere*, hanno fornito solo indicazioni di massima circa sostenibilità e impatto dei programmi, pertanto non è possibile riportare commenti specifici riguardanti questi due criteri.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 13-14. La base legislativa dei crediti di aiuto è data dalla Legge 25 luglio 2000, n. 209 *Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati*.

DENTRO LA VALUTAZIONE

Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto)(2013)²⁰

La valutazione ha evidenziato tra gli aspetti positivi quelli di seguito indicati. Il programma si è rivelato rilevante rispetto alle principali sfide per la lotta alla povertà, alle priorità di sviluppo del governo egiziano ed alla politica di cooperazione italiana in Egitto. Il programma ha dimostrato una notevole *ownership* da parte egiziana. Il programma è stato co-gestito dai due paesi ed i ministeri egiziani, sebbene non abbiano implementato direttamente nessun progetto, hanno attivamente partecipato al *management committee* (organo bi-nazionale) ed hanno presentato circa il 51% delle proposte da finanziare; si rileva che il 40% degli interventi è stato implementato da enti pubblici egiziani ed il 45% da organizzazioni internazionali.²¹ Un ruolo chiave è stato svolto dall'Unità di Supporto Tecnico (organo bi-nazionale), che ha fornito assistenza per: messa a punto della qualità e selezione delle proposte progettuali, monitoraggio e gestione amministrativa dei progetti. L'Unità ha consentito un incremento del livello di efficacia delle iniziative rispetto alla prima fase del programma di conversione del debito, quando questo organo non era presente, nonostante la poche risorse umane di cui si poteva avvalere.

Tra i punti deboli del programma, la valutazione ha individuato quelli di seguito illustrati. L'accordo di conversione non si è avvalso di una strategia sistematizzata *ad hoc* che consentisse di definire obiettivi specifici e misurabili, attivando le relative procedure di monitoraggio e valutazione. Cause congiunturali (Primavera Araba, 2011) e cause più strutturali (*iter* amministrativi prolungati sia per la gestione del programma nel suo complesso sia per il finanziamento ed il *management* dei vari interventi) hanno inficiato l'efficienza dell'accordo di conversione, la cui implementazione ha registrato consistenti ritardi. Nonostante il miglioramento della qualità progettuale ed in generale dell'efficacia degli interventi rispetto alla prima fase del programma di conversione del debito Italia-Egitto, i singoli interventi hanno dimostrato una rilevanza ed una efficacia variabile rispetto alla non dettagliata logica del programma. A ciò si aggiungano l'assenza di un monitoraggio tecnico e di un processo di capitalizzazione, elementi che hanno indebolito l'efficacia, nonché l'impatto, delle iniziative e per i quali non era stata prevista una struttura dedicata, così come per il monitoraggio finanziario (servizio esternalizzato). Inoltre, è mancato un qualsiasi sistema di coordinamento, scambio e informazione tra i progetti, con conseguenze sulla coerenza interna del programma. Parimenti, non sono stati attivati meccanismi di raccordo tra le attività del programma e gli altri interventi della Cooperazione Italiana o di altre Cooperazioni, se non a livello informale. Si aggiunge, infine, che sebbene il coinvolgimento dei Ministeri egiziani sia stato alto ai livelli decisionali e di *management*, la loro crescita in termini di *capacity building gestionale* è stata circoscritta a questi due

²⁰ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto)*, Rapporto di Valutazione, 2013.

²¹ Si precisa che le regole di accesso ai finanziamenti consentivano l'accesso a istituzioni pubbliche egiziane, ONG italiane ed egiziane, organizzazioni internazionali, escludendo una serie di soggetti tra cui per esempio gli attori della cooperazione decentrata.

(rilevanti) aspetti, e nessun miglioramento si è potuto verificare a livello operativo.

*II Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù (2013)*²²

L'Accordo di Conversione tra Italia e Perù, teso a ridurre la povertà in aree specifiche del Paese, è stato giudicato coerente rispetto alle politiche italiane e rilevante per le priorità peruviane. In particolare, la previsione per cui ogni progetto finanziato dal Fondo Italo Peruviano (struttura di diritto privato preposta alla gestione del fondo di contropartita) dovesse essere approvato da meccanismi di concertazione locale per la lotta alla povertà ha contribuito a rendere più trasparente ed inclusivo il processo di finanziamento e ha assicurato rilevanza e *ownership* locale degli interventi. *Ownership* e *mutual accountability* sono tratti distintivi del sistema di governo del programma di conversione. Quale altro aspetto degno di nota, la valutazione ha evidenziato come il programma abbia promosso un diffuso approccio di genere, i cui risultati sono stati concreti e coerenti. La valutazione ha poi riscontrato, tranne alcune eccezioni, una efficacia positiva dei singoli progetti.

Il programma di conversione non era dotato di un quadro logico che ne ricostruisse la strategia di intervento. L'obiettivo generale di riduzione della povertà nelle aree *target*, non era corredato da risultati specifici, così come da *benchmark* di successo ed indicatori obiettivamente verificabili. Nella pratica l'assenza di un quadro logico si è tradotta nella mancanza di un approccio strategico ben definito, fattore che ha ridotto anche l'impatto complessivo che il programma avrebbe potuto avere. Per esempio, una strategia *ad hoc* avrebbe potuto ridurre settori e aree di intervento, così da evitare il rischio di "attenuare" il potenziale impatto dei fondi. Il Fondo Italo Peruviano ha operato con procedure amministrative talora poco snelle e flessibili. In qualche caso si è riscontrata una certa sovrapposizione di ruoli tra gli organi del Fondo. Inoltre, sebbene il programma abbia posto in essere un buon sistema di monitoraggio (esternalizzato), non è chiaro fino a che punto il Fondo abbia agito sulla base delle raccomandazioni ricevute; di fatto la gestione dei progetti è stata per lo più amministrativa, poco flessibile e poco *target e results oriented*. Sempre riguardo al livello dei beneficiari delle singole progettualità, l'*assessment* ha registrato una scarsa *accountability* nei loro confronti. Infine, è stato rilevato che il Fondo Italo Peruviano avrebbe potuto attivarsi maggiormente per stabilire sinergie in primo luogo con altri programmi della Cooperazione Italiana ed internazionale.

Le 2 valutazioni hanno fatto emergere come i programmi di conversione del debito siano stati rilevanti per i paesi in cui sono stati intrapresi ed abbiano avuto un impatto potenziale molto elevato. Fiducia, trasparenza, *ownership* e *mutual accountability* sono gli aspetti che contraddistinguono entrambi gli accordi di conversione del debito.

²² Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *II Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Detto ciò, tutti e due i programmi si sono dimostrati depotenziati nella loro efficacia e nel loro impatto potenziale dalla mancata predisposizione di un piano strategico di intervento e autovalutazione. Inoltre, essi non hanno attivato un ciclo di valutazione in grado di gestire in maniera sistematica tutte le fasi delle progettualità che hanno finanziato e implementato. Allo stesso tempo non hanno previsto meccanismi di analisi e valorizzazione delle lezioni apprese, così come non si sono sufficientemente adoperati per coordinarsi con altri interventi della Cooperazione Italiana e di altri donatori. Infine, anche gli aspetti connessi alla gestione amministrativa sono risultati passibili di miglioramento.

CANALE BILATERALE – GENERAL BUDGET SUPPORT²³

✓ *Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique (2014)*

Una delle valutazioni realizzate dall'Ufficio IX della DGCS è una *joint evaluation* realizzata da Commissione Europea, Ministero della Pianificazione e dello Sviluppo del Mozambico, dipartimenti di valutazione di Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia e Olanda. Essa riguarda il sostegno al bilancio statale del Mozambico, fornito da 19 donatori nel periodo 2004-2012 per oltre 3,3 miliardi di euro. L'Italia ha contribuito per circa 50 milioni di euro.

Il *General Budget Support* (GBS) è: “uno strumento della cooperazione bilaterale volto a favorire il coordinamento tra donatori, a migliorare la qualità dei processi di pianificazione e gestione finanziaria nei paesi beneficiari e i processi partecipativi nelle politiche di sviluppo. Il GBS è una forma di sostegno finanziario non vincolato a progetti specifici, ma destinato a finanziare i piani strategici e i programmi nazionali nei settori con maggiore impatto nella lotta alla povertà. Il programma presuppone un dialogo costante sulle politiche pubbliche fra donatori, governo e società civile ed è finalizzato ad incrementare la sostenibilità finanziaria e l'efficacia dell'aiuto attraverso una crescente titolarità locale dei processi di sviluppo”.²⁴

Per sperimentare questa tipologia di aiuto l'Italia ha scelto quale paese pilota il Mozambico. A partire dal 2007 la Cooperazione Italiana ha attivato specifiche azioni di assistenza tecnica al GBS che si sono intrecciate con gli altri programmi e progetti promossi nel paese.²⁵

²³ European Commission, *Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique, 2005-2012*, Final Report, Volume I, 2014.

²⁴ F. Bruschi, *La partecipazione italiana al Programma di Sostegno al Bilancio in Mozambico*, p. 4, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/Report/2009-01-01_MozambicoSostegnoBilancio.pdf.

²⁵ AICS, OpenAid Italia, *Sostegno al Bilancio Generale dello Stato*, webpage, <http://openaid.esteri.it/it/projects/initiative/007835>. AICS, OpenAid Italia, *Sostegno al Bilancio Generale dello Stato (2007-2012)*, webpage, <http://openaid.esteri.it/it/projects/initiative/008465>.

Le caratteristiche del GBS non consentono di attribuire i risultati di sviluppo raggiunti con il contributo di ogni singolo donatore, ma la valutazione realizzata mette a disposizione dei donatori una serie di riflessioni utili per comprendere l'efficacia di questo strumento, spesso controverso a causa delle possibili criticità connesse a trasparenza e corretto utilizzo dei fondi da parte di paesi *partner* in cui la corruzione affligge la politica e la pubblica amministrazione.

La valutazione enuclea due risultati principali: i) il GBS ha assicurato una migliore prevedibilità e programmazione delle risorse rispetto alle altre forme di sostegno; ii) nonostante i margini di miglioramento, la strategia di GBS in Mozambico è stata in generale vincente. Essa ha consentito importanti investimenti nel settore dell'educazione dove sono stati raggiunti miglioramenti concreti. Inoltre, ha sostenuto la crescita del paese contribuendo alla sua stabilità macro-economica e promuovendo moderati ma continui progressi nella qualità della gestione delle risorse pubbliche, anche a livello politico (sebbene in misura minore). Il GBS ha poi sostenuto la creazione di strutture efficaci di dialogo tra i vari *stakeholder* coinvolti, basate su sistemi annuali di monitoraggio e valutazione delle politiche, migliorando la *mutual accountability* tra donatori e paese ricevente.

Tuttavia, l'*assessment* registra che l'impatto della strategia di GBS nella lotta alla povertà non è stato apprezzabile; infatti, a livello statistico non si registrano cambiamenti nella percentuale della popolazione che vive sotto la soglia di povertà: 54,1% nel 2003, 54,7% nel 2009. La valutazione indica come sia necessario trasfondere gli obiettivi politici in una *aid effectiveness agenda* basata su aspettative realistiche. Tali aspettative dovrebbero essere declinate in più piani specifici di riduzione della povertà, che affrontino questa sfida nelle sue molteplici dimensioni (dall'educazione, alla malnutrizione, allo sviluppo rurale). Il dialogo politico, che deve contraddistinguere l'implementazione di politiche di *budget support*, deve poi fondarsi su approfondite analisi settoriali e dotarsi di indicatori obiettivamente verificabili per monitorare e valutare nel tempo lo stato di avanzamento dei progressi auspicati, che dovranno essere realistici e calibrati alle reali condizioni di partenza.

La valutazione fa emergere come una siffatta agenda di efficacia sia mancata alla strategia GBS in Mozambico, la quale, probabilmente, si era data obiettivi troppo ambiziosi considerata la situazione generale del paese, ivi inclusa la struttura amministrativa e politica. I progressi da essa raggiunti sono stati comunque importanti e a giudizio del valutatore costituiscono la base sulla quale rilanciare una cooperazione più efficace per il Mozambico.

CANALE BILATERALE – CREDITO D’AIUTO²⁶

- ✓ *Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine. Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di private banking nei Territori Palestinesi. Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto (2013)*

3 delle 26 valutazioni condotte dall’Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative della DGCS hanno interessato interventi finanziati sul canale bilaterale tramite lo strumento del credito d’aiuto, ovvero un credito erogato a condizioni finanziarie agevolate (tasso d’interesse, durata del credito, periodo di grazia) connesse al livello di concessionalità attribuito al Paese in via di sviluppo ricevente in funzione del suo reddito pro-capite.²⁷

La valutazione del Progetto idroelettrico Gilgel Gibe II – Etiopia (220 milioni di euro) è già stata oggetto dell’approfondimento concernente le realizzazioni infrastrutturali e sarà anche al centro del Capitolo 5 della ricerca.

La valutazione dell’intervento di Rafforzamento dell’offerta educativa di livello medio-superiore per migliorare la produttività di 12 Dipartimenti del Paese (15 milioni di euro) è stata condotta nell’ambito del più ampio incarico di valutazione *El Salvador. Valutazione delle iniziative di cooperazione a sostegno del sistema educativo (2016)*. Nel momento in cui quest’ultima valutazione veniva realizzata il progetto era in fase di avvio, pertanto, essa ha potuto esaminare solo parzialmente l’intervento, pertanto tale valutazione non sarà analizzata in questa sede.

Sarà quindi posta l’attenzione su una valutazione *in itinere* particolarmente significativa, realizzata nel 2013, attinente 3 crediti d’aiuto – per un totale di oltre 72 milioni di euro – concordati con le autorità di Tunisia, Territori Palestinesi ed Egitto e erogati a sostegno del settore privato, attraverso prestiti agevolati rivolti a piccole e medie imprese (PMI), tramite la collaborazione di istituzioni competenti ed istituti bancari.

In Tunisia, Territori Palestinesi ed Egitto la Cooperazione Italiana sostiene da tempo importanti progetti con l’obiettivo di promuovere una crescita economica sostenibile ed un aumento delle opportunità occupazionali, assicurando alle PMI risorse finanziarie – a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato – per l’acquisizione di tecnologia, macchinari, *know-how*. Oggi l’impegno dell’Italia in crediti di aiuto a sostegno delle PMI in questi paesi è di circa 195 milioni di euro, cifra decisamente importante.

²⁶ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine. Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di private banking nei Territori Palestinesi. Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto*, Rapporto di Valutazione, 2013.

²⁷ Sulla politica della Cooperazione Italiana inerente i crediti d’aiuto si veda: MAECI, *Cooperazione Finanziaria nei paesi in via di sviluppo*, webpage, http://www.esteri.it/MAE/it/politica_estera/economia/cooperaz_finanziaria.

In Tunisia sono attive due linee di credito di aiuto in favore delle PMI, che si innestano su una collaborazione di lungo periodo, considerato che esse corrispondono al sesto ed al settimo Programma attivato dalla Cooperazione Italiana in favore delle PMI tunisine.

- Linea di credito per le PMI 1, oggetto della valutazione di seguito illustrata, operativa dal 2008 e che ha usufruito di un finanziamento di 36,5 milioni di euro.
- Linea di credito per le PMI 2, dotata di 73 milioni di euro ed operativa dal 2013.

Attualmente nei Territori Palestinesi sono attive 3 linee di credito.

- “Programma PMI”, linea di credito di 25 milioni di euro per prestiti a tasso agevolato ed assistenza tecnica Tale Programma corrisponde all’iniziativa valutata e di cui si riporta una sintesi delle conclusioni della valutazione stessa.
- “Programma EUMP”, linea di credito di 33,5 milioni di euro per lavori di manutenzione della rete elettrica in Cisgiordania.
- “Start Up Palestine”, linea di credito di 20 milioni di euro, volta a rispondere ai bisogni specifici di coloro che, fino ad oggi, sono rimasti ai margini della vita economica e finanziaria locale – come ad esempio, le donne, i giovani diplomati e le cooperative.

In Egitto sono operative due linee di credito.

- “Linea di credito in favore delle Micro Piccole e Medie Imprese egiziane”, in collaborazione con il Fondo Sociale per lo Sviluppo, del valore di Euro 12,6 milioni.
- “Linea di credito in favore delle PMI egiziane”, iniziativa a credito di aiuto fino a un valore massimo di 45 milioni di euro che subentra alla precedente linea di credito, concordata tra il 2002 ed il 2004, sempre dello stesso valore che si è esaurita nel 2014 ed è stata valutata nel 2013 (importo erogato circa 10 milioni di euro).²⁸

²⁸ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014*, Agosto 2015, pp. 136, 147-148, 165-166.

DENTRO LA VALUTAZIONE

*Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine. Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di private banking nei Territori Palestinesi. Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto (2013)*²⁹

Tunisia

Il progetto a sostegno delle PMI tunisine ha rappresentato la settima iniziativa nel settore della Cooperazione Italiana. La linea di credito è stata operativa dal 2008 al 2014; essa si inseriva in un contesto di relazioni commerciali e di cooperazione tra Italia e Tunisia di grande importanza per i due paesi. La linea di credito, completamente utilizzata, ha permesso di finanziare 62 imprese per una somma di circa 36,5 milioni di euro³⁰ e la creazione di 1.600 nuovi posti di lavoro. La pertinenza del progetto è risultata eccellente rispetto agli indicatori macro-economici della Tunisia e al sistema delle priorità di politica economica del paese, sebbene la questione dell'occupazione femminile non sia stata considerata una priorità. Il quadro logico, pur essendo realistico circa i risultati attesi, presentava alcuni problemi in relazione a obiettivi, indicatori e attività; esso non è stato concepito come uno strumento per la programmazione e la verifica dell'implementazione del programma, ma principalmente come un obbligo procedurale. Il progetto è stato complessivamente efficiente, sebbene siano emerse alcune criticità rispetto a tempistiche di realizzazione e rigidità di alcune procedure di erogazione dei finanziamenti. Sempre in termini di efficienza si è poi riscontrata l'assenza di funzioni di monitoraggio ed assistenza tecnica nella fase seguente l'erogazione dei finanziamenti, nonché il funzionamento episodico, e talvolta troppo informale, degli organi previsti di pilotaggio e orientamento. La valutazione rileva l'importante ruolo avuto dall'Ambasciata Italiana a Tunisi nella gestione della linea di credito, sebbene essa non abbia proceduto con azioni di monitoraggio successive all'erogazione dei finanziamenti e ad un'azione conclusiva di capitalizzazione dei risultati raggiunti. Complessivamente il progetto ha avuto ottimi risultati ed un impatto positivo. Buono è stato anche il giudizio sulla sostenibilità, garantita da un finanziamento costante nel tempo da parte della Cooperazione Italiana e dal coinvolgimento di numerosi attori con importanti competenze specifiche.

Come già indicato, il Programma è stato seguito dalla concessione di una nuova linea di credito di 73 milioni di euro, l'ottava della Cooperazione Italiana a sostegno delle PMI tunisine, che è divenuta operativa nel maggio 2013 ovvero prima che venisse finalizzato il rapporto di valutazione sulla linea di credito precedente, le cui erogazioni sono peraltro continuate sino al 2014.³¹

²⁹ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine. Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di private banking nei Territori Palestinesi. Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto*, Rapporto di Valutazione, 2013.

³⁰ Il Programma ha avuto un costo totale di 36,88 milioni di euro, di cui 36,5 milioni a credito d'aiuto e 380 mila euro a dono per azioni di assistenza tecnica, promozione, valutazione finale e audit.

³¹ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013*, Agosto 2014, p. 278. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *op. cit.*, Agosto 2015, pp. 147-148. Scheda *Programma a favore delle*

Territori Palestinesi

Le azioni del progetto dovevano essere avviate nel 2004, il progetto è invece iniziato nel 2010, a causa dell'instabilità politica dell'area d'intervento. I risultati effettivi del progetto sono stati largamente al di sotto delle aspettative, poiché la linea di credito, pari a 25 milioni di euro³², è rimasta praticamente inutilizzata, nell'aprile 2013 solo tre imprese avevano beneficiato di finanziamenti per un ammontare di risorse pari al 3,6% (930 mila euro) dello stanziamento totale. La valutazione sottolinea una scarsa pertinenza del progetto rispetto alle necessità delle PMI palestinesi, caratterizzate da un alto livello di informalità, nonché dalla necessità di garanzia nell'accesso a finanziamenti di cui le banche palestinesi già dispongono con ampia liquidità. Essa evidenzia poi come il quadro logico del progetto presenti notevoli carenze in tutte le sue parti, a cominciare dai risultati che non hanno relazioni chiare e di causa effetto con gli obiettivi generale e specifico. Alla luce del livello di utilizzo della linea di credito, efficacia, efficienza, sostenibilità e impatto risultano dunque negativi. In relazione all'efficienza, la valutazione segnala che, sebbene la linea di credito non sia stata di fatto utilizzata, i fondi accessori dell'accompagnamento, come quelli dell'assistenza tecnica, sono finiti ancora prima che il progetto diventasse operativo.

La valutazione auspica la riformulazione di molti aspetti riguardanti sia il *target* dei beneficiari, sia le condizioni per l'accesso e il funzionamento della linea di credito. L'iniziativa, che ha subito un processo di rinegoziazione, già in atto al momento della valutazione, è attualmente in essere.³³

Egitto

La linea di credito italiana per le PMI egiziane è stata istituita dal governo italiano nel 1999, per sostenere lo sviluppo del settore privato in Egitto, in particolare per il sostegno all'industria. La linea di credito oggetto della valutazione è diventata operativa dal 2006, quando la convenzione di finanziamento è stata firmata, dopo una gestazione durata 5 anni. Il progetto è risultato pertinente rispetto al contesto economico e legislativo in cui le PMI egiziane sono soggette ed alla loro importanza per lo sviluppo economico nazionale, tuttavia tale rilevanza è stata inficiata dalla scelta del *partner* "banca" che ha deciso di ridurre la sua esposizione ai rischi legati alla concessione del credito attraverso la richiesta di garanzie reali, limitando così la possibilità che il credito fosse utilizzato anche per sostenere nuove attività imprenditoriali ed accedere ad ulteriori finanziamenti. Altro elemento di criticità relativo alla rilevanza è stata l'assenza di opportunità volte a rafforzare le capacità delle imprese coinvolte nel progetto. Attraverso la linea di credito, dotata di 10 milioni di euro, sono state finanziate 12 imprese, attraverso 15 prestiti. Sebbene la maggior parte delle risorse siano state impegnate, l'efficacia del progetto appare bassa rispetto alle prospettive di sostenere lo sviluppo delle PMI e a quelle di influire sull'innovazione nel sistema creditizio. Poche imprese

PMI - Tunisia (2013-in corso): <http://openaid.esteri.it/it/projects/project/25963>. Scheda *Programma per sostenere le PMI tunisine - Tunisia (2008-2014)*: <http://openaid.aics.gov.it/it/projects/initiative/002723>.

³² Il programma ha un costo totale di 25.422.250 euro, di cui 25 milioni di euro stanziati a prestito agevolato per una linea di credito in favore delle PMI palestinesi e 422.250 erogati a dono (di cui 249.000 euro destinati all'istituzione di un Ufficio locale di collegamento e 173.250 euro destinati all'assistenza tecnica, al monitoraggio e alla supervisione del programma).

³³ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *op. cit.*, Agosto 2015, p. 165.

hanno potuto usufruire della linea di credito italiana e nella maggior parte dei casi sarebbero state comunque in grado di accedere al credito anche in assenza del progetto. La banca coinvolta nella concessione di crediti alle imprese private, inoltre, non ha realizzato investimenti per garantire la sostenibilità nel tempo della linea di credito. Il coinvolgimento degli altri attori coinvolti nella gestione del progetto – UNIDO e l'UTL della Cooperazione Italiana – si è dimostrato poco significativo. Sebbene la valutazione registri un elevato impatto specifico sulle imprese direttamente coinvolte nell'uso del credito, l'impatto generale del progetto è giudicato limitato. Alcuni impatti potenziali, relativi all'introduzione di procedure innovative nel sistema del credito egiziano e all'apertura di nuove forme di contatto tra istituti di credito e soggetti che sostengono le PMI, non sono visibili.

Questa linea di credito in favore delle PMI egiziane si è esaurita nel 2014, ma, come già segnalato, è stata rifinanziata alle medesime condizioni.³⁴

La valutazione *Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine. Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di private banking nei Territori Palestinesi. Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto (2013)* presenta una importante differenza di giudizi che rende ostica l'astrazione di punti di forza e di debolezza comuni.

Se la rilevanza risulta essere un punto forte per le linee di credito aperte in Tunisia ed Egitto, efficacia ed impatto sono stati differenti. Seppur in assenza di una strategia di programma ben definita a livello tecnico, nonché gestita e monitorata in maniera opportuna, l'intervento in Tunisia ha dato buoni risultati, sostenuti nel tempo da trasferimenti finanziari costanti da parte dell'Italia. In Egitto la rilevanza è stata indebolita dalle scelte di un *partner* bancario, il quale ha operato senza il dovuto controllo/accompagnamento incidendo sulla portata innovativa della linea di credito.

Il peggiore giudizio riguarda la linea di credito nei Territori Palestinesi e attiene alla complessiva strategia posta in essere.

Complessivamente, emerge come l'elemento chiave per il successo di questa tipologia di interventi – che vedono l'erogazione di importanti finanziamenti e la partecipazione di attori tecnici e che possono costituire un effetto leva per lo sviluppo molto significativo – sia una strategia ben strutturata, il cui *management* sia affidato ad un coordinamento di partenariato operativo e collaborativo e che sia oggetto di un monitoraggio attento.

³⁴ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *op. cit.*, Agosto 2015, p. 136.

In proposito è importante ricordare che ogni credito d'aiuto prevede anche una componente a dono dedicata all'assistenza tecnica cui la stessa Cooperazione Italiana dovrebbe provvedere con le necessarie risorse umane e finanziarie. Molto spesso e per molteplici ragioni, questa componente non riesce a rivestire il ruolo che le sarebbe proprio e che potrebbe evitare alcune importanti criticità in fase realizzativa. È esemplificativo che i fondi destinati all'assistenza tecnica per la linea di credito in Palestina siano terminati prima che l'intervento iniziasse.

In relazione alla linea di credito nei Territori Palestinesi, si ritiene interessante aprire una parentesi circa l'utilizzo delle conclusioni della valutazione. Nella Relazione al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione per il 2014, si legge che per questa iniziativa sono entrate in vigore alcune modifiche agli accordi di programma, al fine di semplificare le procedure di accesso al credito, migliorare le condizioni dei prestiti offerti alle imprese e diversificazione dei prodotti finanziari con l'obiettivo di rispondere in maniera rapida ed efficace al fabbisogno di liquidità a basso costo. Tali modifiche hanno generato un sensibile incremento delle richieste di prestito.³⁵ Inoltre, si segnala che nel 2014 la Cooperazione Italiana aveva avviato una nuova iniziativa triennale – la già citata “Start Up Palestine” (20 milioni di euro) – volta a garantire l'accesso a servizi finanziari e non a favore di imprese promosse da donne, giovani diplomati e cooperative e promuovere l'accesso ai servizi finanziari al maggior numero di palestinesi, introducendo in particolare modelli quali il credito e risparmio cooperativo. Sempre nel corso del 2014, sono state avviate le attività di assistenza tecnica (studio dei bisogni e definizione dei relativi piani di *capacity building*) alle organizzazioni che offriranno servizi finanziari e non finanziari ai beneficiari finali; inoltre, in collaborazione con organizzazioni italiane attive nel settore del credito e risparmio cooperativo, è stata avviata un'iniziativa congiunta con la Autorità Monetaria Palestinese, che intende promuovere un'azione legislativa per regolare il settore del credito e risparmio cooperativo in Palestina.³⁶

Nelle modifiche apportate dalla Cooperazione Italiana all'intervento valutato nei Territori Palestinesi nel 2013 e nelle iniziative aggiuntive si possono intravedere le raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione, tra cui rendere più fluidi i meccanismi di finanziamento e più vicina alle esigenze delle imprese la linea di credito, coinvolgendo maggiormente gli attori che tradizionalmente sono tagliati fuori dalle politiche economiche e dagli interventi di sviluppo, coinvolgendo un maggior numero di attori (banche, ministeri, associazioni imprenditoriali, reti

³⁵ La Relazione riporta che erano numerose le domande di credito in quel momento al vaglio delle banche partecipanti all'iniziativa, per un totale di quasi 4 milioni di euro, ovvero il quadruplo dei finanziamenti erogati nel periodo 2010-2013.

³⁶ *Ibidem*, p. 161.

informali di attori, etc.) attraverso un'attività di promozione e assistenza al credito capillare ed efficace.³⁷

Nel triennio 2013-2015 sono entrati in vigore 29 accordi per la concessione di linee di credito, di cui 20 nel corso del solo 2015. Proprio nel 2015 la Cooperazione Italiana ha erogato crediti di aiuto per un totale di oltre 88,8 milioni di euro, a fronte di un budget impegnato superiore ai 178,4 milioni di euro; tali cifre corrispondono rispettivamente al 20,8% delle erogazioni complessive e al 36,9% degli impegni totali della Cooperazione Italiana (dono + credito d'aiuto).³⁸ Sebbene non tutte le linee di credito abbiano ad oggetto il sostegno alle PMI, tali dati offrono la misura di quanto questa modalità di cooperazione incida sul bilancio complessivo della Cooperazione Italiana.

Dato l'ammontare dei crediti d'aiuto della Cooperazione Italiana, si ritiene funzionale al sistema citare la realizzazione nel 2014 dello "*Studio sulle diverse modalità di accesso al credito di aiuto e allo sviluppo dell'impresa informale in Egitto e nei Territori Palestinesi*".³⁹ Lo studio ha preso le mosse proprio a seguito della valutazione appena illustrata, che ha fatto emergere la necessità di approfondire le cause a monte delle *performance* negative dei programmi attraverso un'analisi particolareggiata. La valutazione ha quindi condotto ad uno studio di casi specifici, le cui conclusioni possono tuttavia essere applicate anche in contesti simili, risultando utili per orientare programmazioni e decisioni. Chiaramente lo studio può costituire un interessante documento per tutti gli operatori della cooperazione operanti in Egitto e Territori Palestinesi (e non solo) al fine di meglio comprendere e conoscere caratteristiche, dinamiche, necessità e prospettive della loro economia informale.

³⁷ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *op. cit.*, Rapporto di Valutazione, 2013, p. 99.

³⁸ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Annuario Statistico 2016. Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in cifre*, 2016, pp. 103, 180. Si precisa che i crediti di aiuto sono deliberati dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ma impegnati ed erogati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

³⁹ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Studio sulle diverse modalità di accesso al credito di aiuto e allo sviluppo dell'impresa informale in Egitto e nei Territori Palestinesi*, 2014.

CANALE BILATERALE – PROMOSSI ONG⁴⁰

- ✓ *Albania. Valutazione ex post di progetti gestiti da ONG (2015)*
- ✓ *Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione (2013)*
- ✓ *Sostegno alla reintegrazione di famiglie afgane rientrate da lungo esilio, nelle province di Balkh e Sar-i Pul, Nord Afghanistan (2013)*
- ✓ *Progetti gestiti da Ong in Libano (2013)*
- ✓ *Formazione di medici in Mozambico – Programma di supporto alla Facoltà di Medicina dell'Università Cattolica del Mozambico in Valutazione delle iniziative nel settore sanitario in Mozambico (2013)*
- ✓ *Progetti ONG in Etiopia (2013)*
- ✓ *Valutazione ex post di progetti gestiti da ONG in Argentina (2013)*
- ✓ *Tanzania – Finanziamenti ONG in itinere (2012)*

La Cooperazione Italiana ha proceduto con la valutazione di 8 interventi promossi dalle ONG. Tali interventi hanno avuto un valore totale di 26 milioni di euro e ricevuto un contributo di 15,3 milioni di euro dalla DGCS.

La valutazione di un progetto è rientrata all'interno di un pacchetto valutativo più ampio.

I progetti sono stati realizzati in tutte le aree geografiche (3 Africa, 1 America Centrale e Meridionale, 1 Asia, 1 Mediterraneo e Medio Oriente), avevano una durata media prevista di 36 mesi ed hanno interessato principalmente i settori: agricoltura, promozione di attività generatrici di reddito a livello familiare, educazione e formazione, sanità, assistenza ed integrazione di gruppi vulnerabili.

Tutte le valutazioni hanno avuto natura *ex post*.

Gli *assessment* hanno fatto emergere quali punti di forza dei progetti promossi dalle ONG i seguenti. Rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni delle popolazioni locali, alle strategie di sviluppo dei paesi di intervento, nonché al lavoro condotto dalla Cooperazione Italiana sono sempre molto elevate. Le ONG dimostrano grande capacità di adattamento della strategia ai mutamenti di contesto, mantenendo sostanzialmente chiari gli obiettivi finali. I progetti sono molto spesso espressione di processi di sviluppo che le ONG hanno iniziato anni prima della realizzazione degli interventi cofinanziati dalla DGCS e che raramente si esauriscono nei limiti temporali del progetto

⁴⁰ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Albania. Valutazione ex post di progetti gestiti da ONG*, Rapporto di Valutazione, 2015. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Sostegno alla reintegrazione di famiglie afgane rientrate da lungo esilio, nelle province di Balkh e Sar-i Pul, Nord Afghanistan*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti gestiti da ONG in Libano*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione delle iniziative nel settore sanitario in Mozambico*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti ONG in Etiopia*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione ex post di Progetti gestiti da ONG in Argentina*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione e Visibilità, *Tanzania – Finanziamenti ONG in itinere*, Rapporto di Valutazione, 2012.

finanziato. Ciò facilita la costruzione delle progettualità su partenariati contraddistinti da alti livelli di fiducia e stima, elementi chiave per il successo delle iniziative. Spesso le ONG sono in grado di garantire l'operatività di una struttura di gestione dell'intervento in loco, coordinata da un rappresentante locale o espatriato dell'ONG; questo elemento favorisce il buon esito del progetto in termini di efficienza ed efficacia del progetto e promuove la responsabilizzazione dei ruoli ed il lavoro sinergico tra i *partner*.

Per quanto attiene i risultati raggiunti, i progetti hanno saputo innescare processi di sviluppo importati, in particolare in aree remote dove è più difficile operare. Rafforzamento delle capacità gestionali ed operative dei *partner* locali, avvio di piccole e medie imprese, tutela dei gruppi vulnerabili rappresentano alcuni dei successi ottenuti.

Tra gli elementi di debolezza le valutazioni hanno invece riscontrato: i) individuazione di obiettivi ambiziosi, che sottovalutano tempi e risorse necessarie allo svolgimento delle attività; ii) identificazione non sufficientemente chiara e precisa del *target* dei beneficiari finali; iii) assenza di *benchmark* di successo, che costituiscano reali indicazioni quali-quantitative sui livelli di miglioramento da raggiungere; iv) assenza di *baseline* che descrivano la situazione reale di partenza nella quale si va ad operare, v) valutazione insufficiente dei fattori esterni che potrebbero incidere sulla buona riuscita dell'iniziativa e previsione di adeguate contromisure; vi) dilatazione talora consistente dei tempi di realizzazione; vii) mancanza di efficaci piani di sostenibilità, in particolare laddove si creano nuovi servizi o si avviano piccole realtà imprenditoriali; viii) assenza di sistemi compiuti di monitoraggio; ix) assenza di strategie di visibilità dei progetti; x) scarso coordinamento con altre progettualità della Cooperazione Italiana e internazionale.

In alcuni casi sono state riscontrate *performance* non ottimali circa i risultati finali conseguiti, soprattutto in relazione all'impatto di medio periodo. Di fatto, la mancanza di strategie di sostenibilità ha inciso proprio su questo decisivo aspetto degli interventi di sviluppo.

I progetti hanno dimostrato una scarsa attenzione alla questione di genere, se non specificatamente rivolti alla tutela o alla promozione del ruolo delle donne.

Le valutazioni dei progetti promossi dalle ONG hanno fatto anche venire a galla due principali criticità di sistema, riguardanti il sistema burocratico e di coordinamento della Cooperazione Italiana.

In primo luogo gli *assessment* hanno registrato i consistenti ritardi verificatisi nelle fasi di approvazione delle proposte progettuali presentate dalle ONG da parte del Ministero. Suddetti ritardi hanno rappresentato un elemento pregiudizievole circa il persistere delle condizioni di

contesto e di fattibilità alla base delle iniziative e le aspettative di *partner*, beneficiari ed altri *stakeholder*. In un caso estremo, i ritardi più estremi hanno inciso sull'operatività stessa dell'ONG nel paese d'intervento, la quale, in assenza di attività da portare avanti, ha dovuto lasciare il paese per poi ritornarvi, dovendosi poi riaccreditare come ONG operante sul territorio. Si sono avuti casi in cui tra presentazione, approvazione e inizio di un progetto sono intercorsi svariati anni. Peraltro, nessun intervento avviato molto tempo dopo la presentazione della prima proposta progettuale è stato oggetto delle necessarie revisioni, anche in termini di aggiornamento dei costi, rendendo necessarie svariate modifiche mai integrate nelle strategie di intervento originarie e nei piani finanziari. Questi ritardi hanno di fatto inficiato la validità delle logiche progettuali, molte delle quali presentavano già delle carenze tecniche importanti. Inoltre, non aver aggiornato le strategie non ha aiutato né le ONG né le competenti strutture della Cooperazione Italiana (UTC, UTL, e DGCS) a monitorare e valutare adeguatamente gli interventi.

In secondo luogo le valutazioni hanno evidenziato uno scarso coordinamento delle competenti strutture della Cooperazione Italiana, nella fattispecie delle UTL, relativo allo sviluppo di sinergie ed alla capitalizzazione del lavoro svolto dalle varie ONG nei differenti territori. Ciò non ha favorito il lavoro di squadra che i molteplici attori del sistema di Cooperazione Italiana dovrebbero svolgere a vantaggio della realizzazione delle strategie paese di sviluppo.

DENTRO LA VALUTAZIONE

Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione (2013)⁴¹

Si propone un estratto di raccomandazioni significative, rispetto all'analisi trasversale dei punti di forza e di debolezza dei progetti promossi ONG, formulate nel rapporto di valutazione del progetto Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione (2005-2007).

“EFFICIENZA

2. Qualora intercorra un tempo superiore a 12 mesi tra la presentazione di un progetto e la sua approvazione sarebbe opportuno richiedere al soggetto proponente l'aggiornamento del piano finanziario proposto prima della stessa approvazione. Ciò consentirebbe di disporre dei costi ai prezzi correnti del

⁴¹ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione*, Rapporto di Valutazione, 2013, pp. 74-75.

progetto in fase di approvazione e di ridurre il numero di varianti onerose o non onerose necessarie in fase di realizzazione. Tale aggiornamento è tanto più auspicabile se il progetto prevede la realizzazione di opere strutturali.

EFFICACIA

4. Il TV (Team di Valutazione, NdA) raccomanda al MAE-DGCS di richiedere in caso di attività generatrici di reddito un business plan dell'iniziativa promossa, da aggiornare periodicamente con l'invio delle relazioni di monitoraggio e valutazione. Ciò consentirà di disporre di informazioni certe su fattibilità, andamento e sostenibilità delle azioni finanziate.

5. Il TV consiglia al MAE-DGCS di verificare che le organizzazioni attuatrici raccolgano i dati necessari a valutare l'efficacia dei loro interventi, così come previsto nelle strategie proposte. Si raccomanda alle organizzazioni di dare priorità alla raccolta dei dati tesi a verificare l'esito delle azioni promosse, a partire dai dati necessari a costruire le baseline dei propri indicatori di successo e target degli obiettivi prefissati. Si ricorda che la raccolta dati è un'attività finalizzata alla comprensione del grado di successo delle iniziative di cooperazione, tale azione se condotta anche in itinere consente di prendere, se necessario, misure atte a ri-orientare gli interventi.

IMPATTO

8. Il TV suggerisce al MAE-DGCS di richiedere in fase di proposta progettuale, la formulazione di indicatori di impatto che siano credibili e misurabili nel tempo, a costi accettabili, attraverso l'individuazione in fase preliminare o nel corso del progetto delle relative baseline. L'assenza di indicatori così costruiti inficia la possibilità di comprendere per mezzo di dati precisi l'impatto previsto e raggiunto dall'intervento.

9. Al fine di accrescere l'impatto di iniziative progettuali, il TV raccomanda, per quanto possibile, di ridurre il numero di settori e aree di intervento e favorire sinergie con iniziative similari.

SOSTENIBILITÀ

10. Il TV raccomanda al MAE di considerare l'opportunità di definire linee guida precise sul tema della sostenibilità dei progetti finanziati, richiedendo ai soggetti implementatori di predisporre strategie concrete di sostenibilità in fase di presentazione dei progetti, in particolare focalizzandosi sugli aspetti della sostenibilità istituzionale ed economica. Tali strategie dovrebbero poi essere oggetto di revisioni periodiche in fase di implementazione dei progetti e prevedere procedure chiare e concertate tra MAE, ONG capofila e partner circa i meccanismi di hand-over”.

CANALE BILATERALE – GESTIONE DIRETTA E FINANZIAMENTO A GOVERNO⁴²

- ✓ *Etiopia. Filiere agricole in Oromia (2016)*
- ✓ *El Salvador. Valutazione delle iniziative di cooperazione a sostegno del sistema educativo (2016)*
- ✓ *Kenya, Uganda. Programma itinerante di educazione sanitaria nelle aree disagiate. CinemArena (2015)*
- ✓ *Valutazione delle iniziative nel settore sanitario in Mozambico (2013)*

Le valutazioni che hanno riguardato progetti gestiti direttamente dalla Cooperazione Italiana o tramite finanziamento a governo sono state 6 su 26. Due di esse son state già trattate nella sezione “Canale bilaterale – Realizzazioni Infrastrutturali”: *Afghanistan. Riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan (2014)*, *Kenya. Programma integrato per lo sviluppo del distretto di Malindi – Ngomeni (2012)*; la presente sezione fa comunque tesoro delle indicazioni contenute in queste valutazioni.

Le 4 iniziative analizzate in questa sezione hanno avuto un importo complessivo di 19,7 milioni di euro e un finanziamento DGSC pari a circa 13,9 milioni di euro.⁴³ Esse sono state oggetto di valutazioni *in itinere*, finali ed *ex post*.

Passando in rassegna i punti di forza di questa tipologia di interventi, le valutazioni indicano l’implementazione di programmi rilevanti e fortemente allineati rispetto alle strategie di sviluppo nazionale dei paesi *partner*. Essi ricevono il significativo apprezzamento sia della popolazione beneficiaria che delle istituzioni e dei vari attori coinvolti. In particolare, l’azione di *capacity building* in favore di istituzioni e *partner* si rivela particolarmente efficace e un valore aggiunto per il potenziamento della capacità operativa, in autonomia, di questi soggetti. L’azione italiana così dispiegata incontra, peraltro, il riconoscimento internazionale. I progetti hanno dimostrato un ampio margine di flessibilità, elemento che ha potuto ovviare alle necessarie rimodulazioni di strategie progettuali che hanno generalmente sottovalutato l’utilità di analisi di pre-fattibilità e analisi dei rischi.

Nei limiti dei punti di debolezza sottoelencati, risultati e possibili impatti di questi interventi sono soddisfacenti, soprattutto perché hanno la capacità di innescare processi di innovazione e sperimentazione a livello istituzionale (servizi erogati alle popolazioni) e a livello economico.

⁴² Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Etiopia. Filiere Agricole in Oromia*, Rapporto di Valutazione, 2016. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *El Salvador. Valutazione delle iniziative di cooperazione a sostegno del sistema educativo*, Rapporto di Valutazione, 2016. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Kenya, Uganda. Programma itinerante di educazione sanitaria nelle aree disagiate. CinemArena*, Rapporto di Valutazione, 2015. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione delle iniziative nel settore sanitario in Mozambico*, Rapporto di Valutazione, 2013.

⁴³ Tali cifre non ricomprendono il credito d’aiuto erogato di una delle iniziative valutate in El Salvador ed il finanziamento del progetto promosso ONG nell’ambito del pacchetto di interventi valutati in Mozambico, cui si è già fatto riferimento nelle precedenti sezioni di questo Paragrafo.

Tra i punti di debolezza si ravvisano: i) impianti progettuali tecnicamente deboli e privi di elementi quantitativi di misurazione del grado di successo delle iniziative; ii) strategie di intervento non ancorate a solide analisi di fattibilità e dei rischi; iii) procedure amministrative poco snelle e lente; iv) consistenti ritardi (fino a 44 mesi) nell'implementazione delle attività; v) mancanza di funzionali sistemi di monitoraggio e valutazione; vi) l'assenza di piani istituzionali ed economici pensati *ad hoc* per garantire la sostenibilità delle iniziative.

Emerge inoltre che il finanziamento di iniziative di piccola scala non consente di conseguire impatti significativi.

Talora il budget di queste progettualità risulta non sufficiente per l'effettiva realizzazione delle strategie proposte e in alcuni la necessaria rimodulazione o cancellazione delle attività ha inciso oltremodo sull'originario disegno progettuale, sia in termini di efficacia che di impatto.

Altro punto critico è la componente di assistenza tecnica dei progetti a gestione diretta e dei finanziamenti a governo, essa è insufficiente in termini di adeguatezza della quantità di risorse umane e finanziarie.

Infine, si rileva una scarsa attenzione dedicata ad azioni di visibilità esterna delle iniziative e capitalizzazione interna, alla stessa Cooperazione Italiana, di strumenti e modelli di intervento.

DENTRO LA VALUTAZIONE

*Kenya, Uganda. Programma itinerante di educazione sanitaria nelle aree disagiate. CinemArena (2015)*⁴⁴

L'iniziativa denominata CinemArena consiste in una carovana itinerante che porta il cinema italiano e internazionale nelle aree più disagiate dei paesi in cui opera, dove malattie e indigenza caratterizzano la vita delle popolazioni. Le proiezioni dei film sono precedute da cortometraggi educativi, da brevi spettacoli teatrali e da dibattiti su tematiche quali la prevenzione sanitaria, la tutela dei diritti umani e la promozione del ruolo delle donne; sono inoltre realizzati video e interviste agli stessi abitanti dei villaggi che ospitano la carovana, proiettati poi nel corso della manifestazione. Dopo le prime esperienze in Mozambico, CinemArena ha attraversato altri paesi africani sensibili alle tematiche che ha affrontato attraverso il racconto, l'intrattenimento, i messaggi educativi e la discussione, tra questi il Senegal, il Kenya, l'Uganda e l'Etiopia.

⁴⁴ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Kenya, Uganda. Programma itinerante di educazione sanitaria nelle aree disagiate. CinemArena*, Rapporto di Valutazione, 2015, pp. 88, 85.

In ragione dei buoni risultati di sensibilizzazione raggiunti, il modello CinemArena è considerato una buona pratica tra i progetti gestiti direttamente dalla Cooperazione Italiana.

Si propone un estratto delle conclusioni della valutazione degli interventi CinemArena in Kenya ed Uganda, che risultano particolarmente significative rispetto ai punti di forza e di debolezza riscontrati dall'analisi trasversale dei progetti a gestione diretta e finanziamento a governo.

“A livello strategico le principali raccomandazioni sono:

- *Visto il successo delle attività precedentemente realizzate appare opportuno continuare a valorizzare l'esperienza CinemArena in altri Paesi dell'Africa sub-sahariana; l'ormai consolidata metodologia rende il progetto facilmente replicabile in altri contesti anche su tematiche ad oggi non ancora affrontate.*
- *Oltre alla trasferibilità in nuovi contesti, per rafforzare il messaggio delle campagne, appare importante ipotizzare un ritorno nelle aree oggetto di precedenti interventi. Tale riproposizione, oltre ad essere auspicata dai singoli contesti, consentirebbe al progetto di analizzare, dopo un lasso di tempo adeguato, i cambiamenti di comportamento registrati e fornire il proprio contributo con nuove attività di sensibilizzazione.*
- *L'intervento ha una forte capacità di creare rete e favorire la visibilità delle iniziative e dei servizi socio sanitari presenti sul territorio in cui interviene. Tale effetto svanisce ad evento terminato. Appare opportuno valorizzare tale capacità sinergica tra gli attori del territorio coinvolti nell'iniziativa. Tale caratteristica, se opportunamente valorizzata, può rappresentare la chiave per rendere più sostenibili i risultati del progetto nel tempo. In tale ambito, riproporre CinemArena più di una volta nello stesso villaggio / area avrebbe anche l'effetto di favorire il rafforzamento della rete già in precedenza attivata, aumentando la sostenibilità dei risultati per il futuro”.*

“A supporto della sua sostenibilità sono stati consigliati i seguenti accorgimenti:

- *la definizione di linee guida di interventi (tale attività erano state avviate nel corso del 2011);*
- *la definizione di sistemi di monitoraggio condivisi ed attività di valutazione ex ante, in itinere ed ex post delle campagne;*
- *l'organizzazione di momenti di follow up.*

Tra gli altri elementi in grado di favorire la sostenibilità del modello, un sito specifico potrebbe favorire la raccolta delle esperienze ad oggi realizzate. Alla data di elaborazione del presente progetto è on line una pagina facebook, creata nel 2015, in cui sono raccolte alcune delle esperienze realizzate. In generale, nell'ambito della valutazione, è stato possibile visionare parte del materiale video e fotografico prodotto nell'ambito delle passate esperienze. Tale materiale rappresenta un'importante testimonianza di CinemArena ma non è agevolmente fruibile”.

CANALE BILATERALE – ALTRI SOGGETTI IMPLEMENTATORI E ALTRI SETTORI⁴⁵

- ✓ *ART GOLD Balcani, ART GOLD 2. Appoggio alle reti territoriali e tematiche di cooperazione allo sviluppo umano Iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Albania (2013)*
- ✓ *Pilot activities for education and culture in Macedonia (2013)*
- ✓ *Fronteras Abiertas: rete interregionale per la cooperazione transfrontaliera e l'integrazione latinoamericana (2012)*
- ✓ *Progetti di educazione allo sviluppo – INFO/EAS (2012)*

3 dei 26 interventi valutati dalla Cooperazione Italiana sono stati implementati da organizzazioni internazionali, di cui uno – Art Gold Balcani – dall'*United Nations Development Programme* (UNDP), e un progetto ha riguardato la promozione di azioni di educazione allo sviluppo in Italia da parte di ONG.

Questo pacchetto di iniziative ha avuto un valore complessivo di 9,1 milioni di euro e finanziamenti per 7, 6 milioni di euro.

La valutazione *in itinere* dell'iniziativa condotta tramite lo UNDP è stata realizzata congiuntamente con questa organizzazione. Gli altri *assessment* sono stati di tipo *ex post*.

In relazione ai progetti realizzati da organizzazioni internazionali – fatta eccezione per giudizi positivi dell'iniziativa Art Gold Balcani in Albania – le valutazioni hanno evidenziato una scarsa efficacia delle strategie di intervento poste in essere, che si sono rivelate pertinenti a livello tematico ma poco rilevanti ed efficaci in fase realizzativa. In particolare, uno dei progetti (Frontieras Abiertas) – si è dimostrato un apprezzabile progetto di ricerca più che un intervento di sviluppo.

In media, i progetti gestiti da organizzazioni internazionali risultano avere importanti costi gestionali e scarse *performance* di efficienza; infatti sono importanti i ritardi registrati nell'implementazione delle attività e le azioni di coordinamento e monitoraggio da parte del donatore risultano non del tutto efficaci.

Nessuno degli interventi ha lavorato in complementarietà o sinergia con le altre importanti iniziative implementate dalla Cooperazione Italiana nei vari territori. Inoltre, la visibilità dell'aiuto italiano risulta passibile di miglioramento.

⁴⁵ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *ART GOLD Balcani, ART GOLD 2. Appoggio alle reti territoriali e tematiche di cooperazione allo sviluppo umano Iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Albania*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Pilot activities for education and culture in Macedonia*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Fronteras Abiertas: rete interregionale per la cooperazione transfrontaliera e l'integrazione latinoamericana*, Rapporto di Valutazione, 2012. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti di educazione allo sviluppo – INFO/EAS*, Rapporto di Valutazione, 2012.

Le misure di sostenibilità dei progetti risultano essere anche per questa tipologia di interventi scarsamente efficaci.

Gli interventi hanno presentato una qualità tecnica dell'impianto progettuale scarsa e si sono rivelati meno efficaci rispetto alle aspettative, anche in presenza di buoni risultati.

Per quanto concerne l'unico progetto di educazione allo sviluppo, la valutazione ha apprezzato i risultati finali di sensibilizzazione conseguiti, ma ha evidenziato una serie di criticità relative a qualità tecnica dell'impianto progettuale, efficienza, sostenibilità ed impatto.

CANALE MULTILATERALE – TRUST FUND⁴⁶

✓ *CHYAO Trust Fund in Sierra Leone (2013)*

L'unica valutazione riguardante il canale multilaterale concerne 4 iniziative finanziate in Sierra Leone tramite l'*Italian Chyao Africa Trust Fund* presso la *World Bank* per un finanziamento di poco più di 1 milione di euro. La valutazione ha avuto carattere *ex post*; della sua peculiarità si è già discusso al Paragrafo 3.1.3 di questo Capitolo.

Le iniziative si sono dimostrate rilevanti rispetto al contesto paese ed ai bisogni specifici dei beneficiari. Analisi di contesto ben strutturate sono state la base per la strutturazione di strategie d'intervento appropriate per il raggiungimento dei risultati attesi, che comprendevano un'accurata analisi delle condizioni da soddisfare. Nei documenti di progetto manca una puntuale *exit strategy* e, sebbene alcuni interventi abbiano dimostrato di curare in fase di implementazione gli aspetti legati alla sostenibilità, questo elemento chiave per il successo delle iniziative è risultato in generale migliorabile. I tempi di esecuzione sono risultati generalmente ambiziosi rispetto alle attività da realizzare ed al numero di *partner* coinvolti, manca poi un cronogramma dettagliato. I risultati sono ben specificati, ma privi, nella maggioranza dei casi, di adeguata quantificazione.

L'attivazione da parte della *World Bank* di accurati sistemi di monitoraggio (interni alle iniziative e condotti in prima persona dall'organizzazione) ha garantito il controllo delle iniziative e la loro complessiva efficienza. Gli interventi hanno registrato tutti dei ritardi, dovuti alla particolare situazione di instabilità del paese, contenuti in un massimo di 12 mesi di proroga. Tutti i progetti sono stati oggetto di valutazione finale, e talora di impatto, da parte della *World Bank*.

⁴⁶ Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *CHYAO Trust Fund in Sierra Leone*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Importanti sono stati i risultati raggiunti in termini di: beneficiari raggiunti, attivazione di processi di sviluppo umano, *capacity building* istituzionale, impatto sulle politiche e sulle relative strutture di governance di tali politiche. Talora i risultati effettivi e gli impatti hanno nettamente superato le aspettative. Solo le progettualità di portata minore hanno riportato scarsi successi. Le dimensioni legate a genere e disabilità sono state tenute nella debita considerazione nelle varie progettualità implementate.

Sebbene la valutazione di una sola iniziativa di carattere multilaterale non possa essere rilevante ai fini della definizione di *trend* ed orientamenti, considerato il numero di valutazioni oggetto del campione di ricerca, si possono tuttavia fare delle considerazioni in relazione alla qualità progettuale ed alla efficacia degli interventi finanziati su questo canale. In generale si riscontra una migliore qualità progettuale e una revisione in corso d'opera dei quadri logici in considerazione dei sistemi di monitoraggio che hanno interessato tutti i programmi/progetti finanziati dalle iniziative quadro. La quantificazione dei risultati attesi rappresenta in ogni caso una criticità dei disegni progettuali, così come la definizione di piani di sostenibilità ed *exit strategy*. La sostenibilità, che incide anche sugli impatti di medio-lungo termine, risulta essere un aspetto cui progettisti ed operatori dello sviluppo non dedicano il dovuto peso. Al contrario, in sede multilaterale, si registra un'attenzione particolare all'analisi dei rischi e alle strategie di mitigazione. L'efficacia derivante da una buona qualità progettuale e da un monitoraggio costante, che una istituzione come la *World Bank* può assicurare, si è rivelata di buon livello. Anche in sede multilaterale il finanziamento di iniziative di piccola scala dimostra di essere una dispersione di risorse che non consente di conseguire risultati di sviluppo apprezzabili.

3.2.2 UN'ISTANTANEA DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

La dettagliata disamina di elementi di successo e criticità di programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo consente di sintetizzare come segue i punti di forza e di debolezza della Cooperazione Italiana.

I punti di forza possono essere così riassunti.

La Cooperazione Italiana promuove progettualità che hanno una rilevanza significativa rispetto alle problematiche e alle necessità dei paesi *partner* e dei beneficiari ultimi. Le iniziative sono allineate con le strategie ed i piani di sviluppo nazionali e coerenti con le politiche internazionali.

La collaborazione con le istituzioni nazionali ed i *partner* locali è fattiva e basata su rapporti stabili, consolidati e di reciproca fiducia, alimentati da un dialogo costante e costruttivo. Degno di nota è il lavoro di creazione di reti e relazioni di partenariato da parte delle ONG italiane, che costituisce un elemento di successo dell'efficacia delle iniziative da loro promosse.

La Cooperazione Italiana è in grado di promuovere interventi innovativi, mettendo a valore le proprie *expertise* e coinvolgendo personale qualificato e motivato. Tra i settori di eccellenza in cui si dispiega l'efficacia dell'azione italiana vi sono: l'*institutional capacity building*, l'assistenza tecnica in svariati settori, l'educazione e la formazione, il sostegno ai gruppi vulnerabili, la sanità, il decentramento locale.

L'azione di cooperazione allo sviluppo pone una particolare attenzione al coinvolgimento attivo di *partner* e beneficiari nella realizzazione delle iniziative che li riguardano, rendendoli protagonisti del cambiamento.

I principali punti di debolezza riguardano aspetti tecnici, procedurali e di coordinamento che incidono sull'efficacia finale degli interventi.

Le progettualità presentano delle strategie di intervento deboli in relazione alla definizione quali-quantitativa del cambiamento che intendono produrre. Le logiche degli interventi non si basano su accurati studi di contesto e di fattibilità; esse non ricostruiscono con precisione lo scenario in cui andranno ad intervenire e non si preoccupano di definire attraverso *baseline* quali-quantitative attendibili i problemi specifici per i quali si è deciso di promuovere l'iniziativa (ad esempio: basso reddito, mortalità infantile, scarso accesso all'acqua, scarsa alfabetizzazione, etc.). I quadri logici mancano spesso della necessaria consequenzialità logica (nesso di causa-effetto) tra obiettivo generale, obiettivi specifici, risultati attesi e non individuano in maniera pertinente indicatori di

risultato misurabili e verificabili. Per lo più forniscono indicatori di attività, non funzionali al fine di stimare il cambiamento generato dall'intervento. Le strategie non dedicano la necessaria attenzione all'analisi delle condizioni esterne che potrebbero incidere sul positivo esito dell'intervento, pertanto esse non sono corredate da piani di gestione dei rischi in cui sono delineate le possibili contromisure da adottare in caso di criticità.

Per i programmi che prevedono un'assistenza tecnica fornita dalla Cooperazione Italiana, si aggiunge che tale attività non viene declinata in obiettivi, risultati attesi ed indicatori di successo e non viene ricompresa nella più ampia strategia dell'intervento. Si aggiunge che l'assistenza tecnica erogata da esperti e funzionari della Cooperazione Italiana non dispone delle sufficienti risorse umane e delle sufficienti risorse finanziarie, inoltre sconta spesso le conseguenze negative di un alto *turn over* del personale. L'assistenza tecnica della Cooperazione Italiana incontra l'apprezzamento dei *partner*, ma gli elementi ora descritti ne indeboliscono fortemente l'efficacia.

Gli interventi non sono monitorati e valutati accuratamente. Le progettualità non predispongono sistemi interni all'uso e la DGCS non ha attivato in questi anni modalità efficaci di controllo dell'andamento e dei risultati delle iniziative. Essi si concentrano per lo più su una reportistica narrativa nella quale si indica lo stato di avanzamento delle attività, trascurando tutti gli altri aspetti chiave che costituiscono il valore sostanziale di un intervento di sviluppo. Si precisa che progettazioni di massima, o che presentano le lacune tecniche già illustrate, lasciano ampi margini alla discrezionalità in fase esecutiva, rendono difficile l'azione di monitoraggio e valutazione, e soprattutto non consentono di stimare efficacia ed impatto degli interventi. Strategie di progetto opportunamente strutturate e definite sono lo strumento fondamentale per garantire una gestione ed una verifica puntuale delle iniziative, sia da parte dei soggetti implementatori sia da parte del donatore. Sapere cosa si è fatto, come lo si è fatto e quali risultati si sono prodotti, sono informazioni necessarie per capire: i) se si sta rispondendo efficacemente ai bisogni dei beneficiari; ii) se si stanno realizzando le giuste azioni nell'ambito di strategie di sviluppo più complesse; iii) come migliorarsi.

A blandi monitoraggi dei progetti corrispondono, talora, sistemi di reportistica e rendicontazione finanziaria non adeguati, poco precisi e in alcuni casi non predisposti né nelle tempistiche richieste né sulla corretta modulistica. Anche i sistemi di *audit* in alcune occasioni non si rivelano qualitativamente soddisfacenti.

In media le iniziative valutate hanno registrato considerevoli ritardi nell'implementazione delle attività. Molteplici sono gli elementi che potrebbero ovviare a questa criticità "cronica". In primo luogo, una opportuna stima dei tempi necessari per la realizzazione delle iniziative; in secondo luogo, la predisposizione dei già citati piani di gestione dei rischi; in terzo luogo, la previsione di

monitoraggi sistematici – nonché di valutazioni *in itinere* per i programmi più complessi e di lungo periodo – che sappiano individuare le cause dei ritardi ed agire in contromisura.

In generale le procedure amministrative e finanziarie della Cooperazione Italiana sono considerate poco snelle e burocratiche. Esse non facilitano l'azione sul campo, in particolare se sommate ai farraginosi procedimenti amministrativi dei paesi d'intervento. Le procedure amministrative della Cooperazione Italiana si sono dimostrate particolarmente lente in fase di approvazione e avvio delle progettualità. L'avvio di iniziative dopo anni dalla presentazione delle stesse – nonché il mancato aggiornamento delle analisi di contesto, dei quadri logici e dei piani finanziari – ha costituito un fattore a forte discapito del loro *management* e del loro buon esito. Per quanto attiene i progetti promossi ONG, l'introduzione della procedura a bando a partire dal 2013 (*infra*), ha consentito un'approvazione nettamente più veloce dei progetti, così come un loro avvio più tempestivo.

Un aspetto cui le progettualità hanno dedicato poco peso è la sostenibilità delle iniziative. Sostenibilità significa garantire che un intervento continui a produrre i suoi benefici anche dopo la sua conclusione, attivando a tal fine gli opportuni meccanismi istituzionali, economici, socio-culturali e di tutela ambientale durante la sua implementazione. Scarsa *ownership* istituzionale, mancanza di accordi definiti di presa in carico di beni e servizi da parte delle autorità nazionali e locali, assenza di *business plan* di accompagnamento delle attività generatrici di reddito avviate: queste sono le principali criticità afferenti la limitata sostenibilità degli interventi valutati. Così come i progetti mancano di un piano dei rischi, mancano anche di una strategia di sostenibilità sin dalla loro proposizione.

Un altro aspetto ritenuto debole è la promozione del partenariato pubblico-privato nelle iniziative per le quali sarebbe possibile coinvolgere anche *stakeholder* privati, nella prospettiva di rendere più solidi i risultati raggiunti e favorire le azioni di sostenibilità ed *exit strategy*. Come si è visto, il coinvolgimento degli attori *profit* è da ritenersi non privo di contraddizioni anche nel settore dei crediti d'aiuto.

Le valutazioni hanno messo in luce una limitata attenzione degli interventi alla questione di genere e alla promozione dei diritti umani, fatta eccezione per i progetti espressamente dedicati alla tutela dei gruppi vulnerabili. Un approccio trasversale a questi due temi risulta pertanto essere un punto di debolezza della Cooperazione Italiana.

Le progettualità valutate hanno fatto emergere l'assenza di coordinamento tra i differenti interventi finanziati dalla Cooperazione Italiana in un paese/area geografica, limitando così lo sviluppo di azioni sinergiche e complementari.

Si è riscontrata una limitata capitalizzazione e diffusione delle lezioni apprese e delle buone pratiche generate dalle iniziative. Le valutazioni hanno registrato che le UTL avrebbero potuto

svolgere in proposito un ruolo più significativo e pro-attivo. Le iniziative finanziate dalla Cooperazione Italiana non hanno solitamente un piano di visibilità e ciò rappresenta un punto a sfavore della conoscenza del contributo italiano allo sviluppo. Altri due elementi passibili di miglioramento, che si associano alla visibilità, sono la *mutual accountability* tra i *partner*, e l'*accountability* nei riguardi dei beneficiari delle iniziative di sviluppo e dei cittadini che hanno contribuito a sostenere tali iniziative con fondi pubblici. In sintesi, si può affermare che la Cooperazione Italiana non cura nella debita misura gli aspetti di valorizzazione dei risultati conseguiti, visibilità e rendicontazione degli stessi.

A conclusione di questo bilancio sui punti di forza e di debolezza degli interventi oggetto di valutazione, si ricorda che a partire dal 2010 la Cooperazione Italiana si è dotata per l'*assessment* delle iniziative bilaterali e multi-bilaterali anche di un *marker* di efficacia (Capitolo 2, Paragrafo 2.2.1). Dopo una prima versione più sintetica del *marker*, tesa a verificare alcuni aspetti più formali dei progetti attinenti alcuni aspetti dei criteri internazionali di efficacia, nel 2013 è stato approvato un nuovo *marker* che valuta le proposte progettuali a tutto tondo sugli aspetti di: *ownership*, *alignment*, *harmonisation*, *managing for development results*, *mutual accountability*, *inclusive partnership*, *poverty reduction*, *gender equality*, *environment sustainability*, *untying*. La valutazione di questi elementi, sulla base delle domande contenute nel *marker*, è stata anche estesa alla valutazione *ex ante* dei progetti promossi ONG.⁴⁷

Il *marker* di efficacia non è stato utilizzato per la valutazione *ex ante* della maggioranza dei progetti valutati, che sono stati approvati prima dell'adozione del *marker*. Tuttavia, visti gli aspetti in esso considerati, molti dei quali rientrano tra i punti deboli delle iniziative finanziate della Cooperazione Italiana si ritiene interessante riportare il giudizio espresso da coloro che utilizzano il *marker*. L'utilità dello strumento è controversa, per alcuni il *marker* aiuta ad esaminare attentamente le proposte e a formulare interessanti raccomandazioni; altri non lo ritengono valido al fine preposto e lo giudicano un adempimento burocratico. Si ritiene che nell'utilizzo del *marker* la differenza sia fatta dalla sua stessa compilazione. In altre parole, rispondere "sì" o "no" alla *checklist* proposta non è di per sé funzionale, se non ad una revisione sommaria di alcuni requisiti; diversamente un'attenta ponderazione dei quesiti seguita dall'elaborazione di commenti specifici – come richiesto – fa del *marker* uno strumento, per alcuni migliorabile, ma di buon livello per l'*assessment* delle progettualità. A parere di chi scrive un'ulteriore differenza, di importanza cruciale, è data dalla

⁴⁷ Il primo *marker* di efficacia è stato adottato in seguito al 1° Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti, mentre il secondo *marker* è contenuto nel 3° Terzo Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo Ufficio VIII, *Nota informativa per il Comitato Direzionale. Documenti Programmatici per l'Efficacia dell'Aiuto allo Sviluppo "Piano Efficacia 3"*, dicembre 2012. MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Efficacia degli aiuti*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=818&Itemid=489.

misura in cui le raccomandazioni espresse nel *marker* sono poi integrate nei disegni progettuali. Su questo ultimo punto, tuttavia, non sono state fornite indicazioni univoche.

I commenti dell'OECD-DAC sul *marker* di efficacia confermano questa analisi: *“While the aid effectiveness marker has the potential to increase awareness of the aid effectiveness principles, it could further complicate the approval process for Italy’s interventions and may require a clear division of responsibilities among the staff involved. A network of users could be set up to share experiences with the marker and report potential problems, for example to DGCS’s working group on aid effectiveness. Ultimately, Italy’s commitment to the development effectiveness agenda will be measured against its ability to act on the information that the marker will generate. It is thus important that the marker stimulates corrective action throughout Italy’s development co-operation”*.⁴⁸

3.3 QUALI SFIDE PER LA COOPERAZIONE ITALIANA?

3.3.1 RISULTATI EMERSI DALLE VALUTAZIONI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA E ANALISI DELL'OECD-DAC A CONFRONTO

“Italy has made substantial efforts to meet some of the 2009 peer review recommendations: it has approved new guidelines on budget support, country systems and programme approaches, and increased aid untying. It has a new risk management approach and a marker on aid effectiveness, which could contribute to improving the delivery of the programme if closely monitored. In spite of this, Italy lagged behind with respect to implementing the aid effectiveness principles in the period leading to the OECD 2011 monitoring survey. A large share of Italian development aid continues to be delivered as project-type interventions using Italy’s procedures, and Italian aid is still unpredictable and inflexible with respect to the allocation of programme funds across sectors”.⁴⁹ Questo commento è stato formulato dall'OECD-DAC nella *Peer Review* del 2014 ed è esemplificativo delle debolezze strutturali che sottendono la Cooperazione Italiana.

⁴⁸ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, p. 62.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 61.

Nelle sue valutazioni l'OECD-DAC ha operato un'analisi di sistema e non ha espresso, se non in relazione alla visita di alcuni interventi, commenti sulle singole progettualità. Si procede di seguito alla rassegna di indicazioni utili alla programmazione, gestione, implementazione e valutazione degli interventi enucleate dalle osservazioni di sistema, in modo tale che sia possibile confrontarle con le risultanze emerse dallo studio delle valutazioni condotte dalla Cooperazione Italiana.

Vincoli normativi e procedure amministrative complesse e lunghe rappresentano un ostacolo all'efficacia della programmazione e dell'attuazione dei programmi di aiuto, inoltre ne limitano la flessibilità in presenza di necessità di rimodulazioni. L'OECD-DAC ha sempre raccomandato di semplificare la formulazione di programmi e le procedure per il finanziamento delle progettualità, anche al fine di ridurre i costi di transazione, e di migliorare le relazioni tra sede centrale ed uffici preposti alla cooperazione nei paesi *partner* sia in fase di pianificazione che di gestione operativa.⁵⁰ In particolare, la fase di approvazione di programmi e proposte progettuali è stata sempre considerata poco snella, considerato il lungo processo di approvazione. Negli anni 2000 e fino alla riforma operata dalla L. 125/2014, la gestazione delle progettualità di cooperazione allo sviluppo sul canale bilaterale prevedeva grossomodo il seguente *iter*. Una prima fase di presentazione, consistente nella definizione della programmazione di massima tra UTL/Uffici locali e Uffici Geografici della DGCS. Una seconda fase composta da una valutazione tecnica e formale da parte dell'UTC/UTL e da una successiva validazione formale da parte del competente Ufficio programmazione della DGCS. Una terza fase di approvazione differente a seconda dell'importo da erogare: i) per iniziative superiori al milione di euro, trasmissione della documentazione al Comitato Direzionale per la cooperazione allo sviluppo (organo decisionale e di approvazione finanziaria del Ministero degli Esteri, art. 9 L. 49/1987) per la sua approvazione, previa valutazione finale del "Nucleo di Valutazione Tecnica"; ii) per iniziative di importo inferiore al milione di euro, approvazione finale con delibera del Direttore Generale della DGCS (art. 11, L. 49/1987). Per i progetti promossi ONG, per anni è stata possibile la presentazione a sportello dei progetti, ovvero senza procedura comparativa, e a partire dal 2013 è stata introdotta la selezione a bando. Ai fini dell'approvazione da parte del Comitato direzionale i progetti erano oggetto di preliminare istruttoria amministrativa, richiesta di parere alle/ai competenti ambasciate e consolati dei progetti

⁵⁰ *Ibidem*, p. 54. OECD-DAC, *op. cit.*, 2009, pp. 66-65. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004, pp. 13, 47-49. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000, pp. 12, 59-61.

che avevano superato l'istruttoria, valutazione tecnica e finanziaria da parte di UTC, valutazione finale da parte di una commissione di valutazione nominata dal Direttore Generale della DGCS.⁵¹

Altro organo coinvolto nel processo di avvio e successiva gestione finanziaria delle iniziative di cooperazione è la Ragioneria Centrale della DGCS (L. 49/1987, art. 15, co. 2), il cui operato è stato più volte considerato dall'OECD gravoso per la speditezza del sistema.

In relazione alla gravosità delle procedure di finanziamento e gestione dei progetti, si ritiene opportuno aggiungere che nel 2012 si concludeva l'indagine promossa dalla Corte dei Conti concernente *Contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione di attività di cooperazione (cap. 2181 del Ministero degli affari esteri)*. Tale monitoraggio contabile prendeva avvio nel 2011 e si rendeva necessario in ragione del consistente accumulo di residui, nel triennio 2008-2010, inerente i flussi finanziari del capitolo di spesa dedicato alla gestione dei contributi alle ONG. Tra i vari commenti, l'indagine segnalava: i) l'importanza di razionalizzare la procedura di verifica di ammissibilità di un progetto, evitando duplicazioni di passaggi tra uffici; ii) la necessità di prestare particolare considerazione al diffuso problema del ritardo sia nell'avvio dei progetti che nella loro conclusione, nonché nella presentazione della rendicontazione da parte delle ONG beneficiarie; iii) l'importanza di disporre di una documentazione finanziaria compilata su formati standard, opportunamente compilata e debitamente inviata dalle ONG, nonché archiviata dai competenti uffici; iv) *“la necessità di redigere più chiaramente i rapporti di monitoraggio, anche in modo schematico e riassuntivo, ma con un'esposizione precisa degli obiettivi dei progetti e dei risultati rilevati alla data del monitoraggio affinché si possa dedurre univocamente il giudizio dell'Amministrazione”*.⁵² L'indagine della Corte dei Conti ha contribuito all'introduzione del sistema di finanziamento tramite selezione a bando dei progetti promossi dalle ONG a partire dall'anno 2013 *“in ossequio ai principi comunitari di trasparenza, concorrenza e par condicio”*.⁵³

54

Monitoraggio e valutazione sono aspetti non istituzionalizzati nel *project cycle management*.

Monitoraggio e valutazione sono realizzati per mezzo di una reportistica riguardante spese e stato di attuazione delle attività, che relaziona per lo più su *input* e *output* e non su obiettivi e risultati. Per

⁵¹ DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 141 del 19/12/2013, *Progetti promossi da ONG nei PVS - Procedure di presentazione e gestione (capitolo 2181)*. DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 73 del 9/10/2006, *Progetti promossi da Ong. Procedure di presentazione e gestione*.

⁵² Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione di attività di cooperazione*, Deliberazione n. 8/2012/G, 2012, pp. 42-45.

⁵³ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁴ Per completezza di informazione e al fine di arricchire gli elementi di analisi della presente ricerca, si rileva che nel documento della Corte dei Conti si indica che nel corso del triennio oggetto dell'inchiesta, il MAE aveva effettuato 21 missioni di monitoraggio verificando lo stato delle attività e gli aspetti contabili di circa 90 progetti promossi da ONG. Nella maggior parte dei progetti il MAE non aveva riscontrato particolari criticità, mentre in taluni casi le più frequenti problematiche riguardavano: ritardi nello svolgimento delle attività previste e nel raggiungimento degli obiettivi, ridotta visibilità del progetto o del contributo della Cooperazione italiana allo sviluppo, carenza di fondi inviati in loco dalla sede centrale in Italia della ONG al luogo estero di intervento, difficoltà con la controparte locale.

gli interventi monitorati o valutati – dalla DGCS tramite l’Ufficio VII Cooperazione allo sviluppo e società civile, Organizzazioni non governative e volontariato o dalle UTL su loro iniziativa – non sono previste pratiche di restituzione delle conclusioni emerse e/o di condivisione delle esperienze. Il sistema di valutazione vigente non è infatti in grado di catturare a pieno le lezioni apprese e le valutazioni non sono utilizzate per promuovere il dialogo con i *partner*. L’OECD-DAC ha sempre suggerito alla Cooperazione Italiana di: i) introdurre meccanismi per l’istituzionalizzazione e l’implementazione di un sistema *results based* di *management*, monitoraggio e valutazione, ii) formare adeguatamente il personale preposto a suddetto sistema, iii) utilizzare opportunamente i risultati emersi dalla valutazione.⁵⁵

L’integrazione delle tematiche di genere e di tutela ambientale non beneficia di una forte *leadership* e di risorse umane e finanziarie adeguate, non attiva le dovute occasioni di formazione e di incentivo per il personale tecnico addetto, non adotta i necessari strumenti di *accountability* per la rendicontazione dei risultati ottenuti.⁵⁶

La cooperazione tecnica riveste un ruolo cruciale negli interventi di sviluppo e l’*expertise* italiana in merito è nota. Essa è egregiamente condotta da esperti e consulenti degli uffici locali di cooperazione e dalle ONG. L’OECD-DAC raccomanda di porre una maggiore attenzione nel definire indicatori di successo per gli obiettivi ed i risultati di questa modalità di intervento al fine di poterne valutare i successi.⁵⁷

L’OECD-DAC ha più volte raccomandato di non sottovalutare gli aspetti di sostenibilità di programmi e progetti di sviluppo, sia in fase di ideazione che di implementazione.⁵⁸

Per quanto attiene gli aspetti di coordinamento, l’OECD-DAC ha espresso commenti sui molteplici livelli in cui esso si esplica. In primo luogo, ha osservato la mancanza di staff sufficiente da parte degli uffici di cooperazione in loco (UTL), nonché dotato delle necessarie capacità al fine di supportare le ambasciate, confrontarsi con gli altri donatori e partecipare a *joint monitoring and reporting exercise*. Talora vi è anche una limitata comunicazione e concertazione tra il field e Roma. In secondo luogo, l’OECD-DAC rileva criticità circa l’assenza di un sistema ed una cultura di *institutional learning* e *experience sharing* all’interno della Cooperazione Italiana. In terzo luogo,

⁵⁵ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, pp. 19, 72-75. OECD-DAC, *op. cit.*, 2009, p. 69. OECD-DAC, *op. cit.*, 2004, pp. 14-15, 49-50. OECD-DAC, *op. cit.*, 2000, pp. 12-13, 61.

⁵⁶ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, pp. 15, 38-39. OECD-DAC, *op. cit.*, 2009, p. 69. OECD-DAC, *op. cit.*, 2004, p. 32. OECD-DAC, *op. cit.*, 2000, pp. 41-42.

⁵⁷ OECD-DAC, *op. cit.*, 2009, p. 79.

⁵⁸ OECD-DAC, *op. cit.*, 2004, p. 62. OECD-DAC, *op. cit.*, 2000, pp. 12, 14.

ad uno scarso coordinamento interno al sistema di cooperazione propriamente detto si associa poca collaborazione ed interazione a livello paese. L'OECD-DAC constata che l'Italia non dispone di un approccio sinergico e strategico tra gli operatori (istituzionali e non, *profit* e non) presenti nei vari paesi d'intervento. Negli anni l'Italia ha migliorato la sua *performance* in termini di coordinamento, ma il sistema è passibile di ulteriori progressi al fine di capitalizzare e mettere a valore il suo potenziale.⁵⁹

La questione della presenza di un personale numericamente e qualitativamente adeguato alle funzioni di programmazione e *management* della politica di Cooperazione allo Sviluppo, risulta un altro nodo cruciale per l'efficacia e l'efficienza del sistema. Le *peer review* dell'OECD-DAC si sono sempre soffermate su questo aspetto debole della Cooperazione Italiana; nonostante i progressi registrati dalla *Peer Review* del 2014 – aumento del personale reclutato per il servizio a Roma e presso le Sedi estere, nonché predisposizione di un piano per la formazione del personale – lo staff tecnico esperto a disposizione della Cooperazione Italiana non è numericamente sufficiente e non sono previsti gli adeguati incentivi funzionali a ridurre l'alto *turn over* degli esperti.⁶⁰

La lettura dei commenti OECD-DAC alla Cooperazione Italiana concernenti gli aspetti di debolezza del sistema fa emergere come essi incrocino perfettamente molte delle conclusioni cui sono giunte le valutazioni promosse dalla DGCS nel periodo 2009-2016.

3.3.2 LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA L. 125/2014⁶¹

La recente riforma della *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo* (L. 125/2014) ha innovato il sistema di Cooperazione Italiana esplicitando i criteri di natura internazionale, cui la sua azione si ispira, e istituendo nuove figure e nuovi soggetti, il cui operato intende ridare il giusto riconoscimento alla politica di cooperazione grazie ad un'azione più puntuale, tempestiva e coordinata.

⁵⁹ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, p. 65-67. OECD-DAC, *op. cit.*, 2009, p. 73. OECD-DAC, *op. cit.*, 2004, p. 13.

⁶⁰ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, pp. 57-59. OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013, pp. 99-101. OECD-DAC, *op. cit.*, 2009, pp. 59-61. OECD-DAC, *op. cit.*, 2004, pp. 50-52. OECD-DAC, *op. cit.*, 2000, pp. 55-59.

⁶¹ Le principali fonti normative del Paragrafo sono: Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Decreto 22 luglio 2015, n. 113, *Regolamento recante: «Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo»*. Legge 26 febbraio 1987, n. 49 Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

Di seguito saranno individuati gli elementi normativi che, se opportunamente sfruttati, possono costituire le chiavi di svolta in grado di risolvere le criticità dell'azione sul campo della Cooperazione Italiana e di mettere a valore i suoi punti forza, così come evidenziati dalle valutazioni condotte dalla DGCS.

La L. 125/2014 (art. 2, co. 3) esplicita che nel realizzare le iniziative di cooperazione allo sviluppo è assicurato il rispetto dei principi di: i) efficacia; ii) *ownership* dei processi di sviluppo da parte dei paesi *partner*; iii) allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi paesi *partner* e utilizzo dei loro sistemi locali; iv) armonizzazione e coordinamento tra donatori; v) gestione basata sui risultati; vi) responsabilità reciproca. Inoltre, l'azione di cooperazione è guidata da criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, al fine di garantire una corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo. La normativa ingloba di fatto tutti i principi di efficacia proclamati e sottoscritti a Città del Messico (2014), Busan (2011), Accra (2008), Parigi (2005), Roma (2003). Essa sancisce un *modus operandi* della Cooperazione Italiana basato sulla promozione di interventi rispondenti alle esigenze dei paesi riceventi e alle loro specifiche richieste, nonché sul coinvolgimento attivo in fase di implementazione delle istituzioni nazionali, dei *partner* locali, dei beneficiari, promuovendo in particolare azioni di *capacity building*. In proposito, quale aspetto degno di nota, la legge specifica che il MAECI promuove nelle sue iniziative a dono sul canale bilaterale il riconoscimento e la valorizzazione delle espressioni della società civile operanti nei paesi *partner* nel campo dei servizi alla persona, in coerenza con il principio di sussidiarietà (L. 125/2014, art. 7, co. 3). Infine, la normativa ha carattere programmatico, in quanto molti dei principi ispiratori non sono tradotti in meccanismi sistematici connaturati alla Cooperazione Italiana, a partire dalla gestione basata sui risultati, come le valutazioni hanno ben messo in luce.

Efficacia e coordinamento a livello di sistema paese sono le principali sfide della nuova politica italiana di cooperazione allo sviluppo. Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha la responsabilità politica di assicurare tale coordinamento e soprattutto l'unitarietà dell'azione italiana (L. 125/2014, art. 11, co. 1). L'Italia favorisce la collaborazione istituzionale internazionale con i governi dei paesi *partner*, gli organismi internazionali, le banche di sviluppo, i fondi internazionali, l'UE e con gli altri paesi donatori (L. 125/2014, art. 29). A garanzia di efficacia, coordinamento e promozione della politica italiana di cooperazione sono diversi gli strumenti e gli organi di raccordo preposti.

Lo strumento principale del MAECI che fornisce gli obiettivi strategici della politica di cooperazione è il documento triennale di programmazione e di indirizzo⁶², il suo stesso concepimento è frutto di un processo partecipato che vede il contributo del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), della Conferenza Unificata, delle competenti commissioni parlamentari, per poi essere adottato dal Consiglio dei Ministri.

Il documento di programmazione per il triennio 2015-2017 – *Un mondo in comune* – ha parzialmente disatteso le aspettative di predisposizione concertata e di strumento in grado di fornire linee guida pregnanti ed altamente significative. In particolare, si ritiene opportuno segnalare in questa sede che il documento: i) non stabilisce obiettivi quantitativamente e qualitativamente misurabili, elemento che rende difficile definire quali siano i relativi risultati conseguiti da valutare, come peraltro richiesto dalla stessa normativa⁶³; ii) si riferisce agli obiettivi delle programmazioni STREAM (*Synthetic Transparent Realistic Exhaustive Agreed Measurable*), dal carattere più qualitativo che quantitativo, e che in ogni caso erano stati definiti per il triennio 2013-2015, pertanto “teoricamente” esauriti nel momento in cui la strategia nazionale 2015-2017 veniva varata; iii) non propone né un bilancio del contributo italiano ai *Millennium Development Goals* (MDGs), *framework* di riferimento nel periodo 2000-2015, né delinea una *roadmap* per l’integrazione dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) che orienteranno la politica di cooperazione nei prossimi 15 anni; iv) non accenna in maniera consistente all’adesione della Cooperazione Italiana al *joint programming* della Commissione Europea, declinandone obiettivi ed implicazioni per il sistema nazionale.⁶⁴

Il *Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016 – 2018* è da ritenersi ancor più deludente, innanzitutto perché la sua approvazione è avvenuta con un anno di ritardo. Esso è stato deliberato nel marzo 2017 e tutti i pareri consultivi sono giunti dopo l’approvazione delle schema, che non ha recepito nessuna delle raccomandazioni suggerite. Il Documento si presenta estremamente generico e la criticità più evidente è quella di non fornire un quadro operativo di integrazione dei SDGs rispetto alle priorità geografiche e settoriali della Cooperazione Italiana. La programmazione nel riferirsi ai nuovi obiettivi, che come illustrato nel Capitolo 1 rivoluzionano la concezione di sviluppo e lanciano sfide epocali per il contrasto alla povertà e alla ineguaglianze, si limita di fatto ad una presentazione dei SDGs ed alcune dichiarazioni di intenti circa l’impegno

⁶² Il Documento triennale di programmazione e di indirizzo: “(...) indica la visione strategica, gli obiettivi di azione e i criteri di intervento, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo. Il documento esplicita altresì gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali” (L. 125/2014, art. 12, co. 2).

⁶³ “Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, predispone una relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell’anno precedente con evidenza dei risultati conseguiti mediante un sistema di indicatori misurabili qualitativi e quantitativi, secondo gli indicatori di efficacia formulati in sede di Comitato di aiuto allo sviluppo dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-DAC)” (L. 125/2014, art. 12, co. 4).

⁶⁴ Repubblica Italiana, *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo. La nuova cooperazione italiana. Documento di programmazione triennale* (2015 – 2017), giugno 2015, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcgs/Documentazione/NormativaItaliana/UN%20MONDO%20IN%20COMUNE%201%20luglio.pdf>.

della Cooperazione Italiana per il loro conseguimento. In una dimensione di cooperazione rinnovata come quella auspicata dalla L.125/2014, il documento triennale utilizza un gergo antico, non fa propri terminologia e concetti internazionali, non contestualizza ed argomenta sufficientemente le priorità geografiche e settoriali, non adotta un *results framework*, non indica che lo adotterà e per la programmazione del futuro vorrebbe avvalersi di strumenti del passato, senza dubbio validi – come le varie linee guida settoriali – senza peraltro precisare se, come e quando saranno innovati in considerazione degli SDGs. Il documento di programmazione non accenna al *New European Consensus on Development “Our World, Our Dignity, Our Future”*⁶⁵, che declina l’Agenda 2030 nella politica di cooperazione europea, quadro di riferimento per la politica italiana. Sebbene il nuovo *Consensus* sia stato licenziato nel giugno 2017, il suo processo di elaborazione era ben noto. Il documento non dedica una particolare attenzione all’efficacia delle proprie strategie e dei propri programmi, sebbene abbia partecipato ad una recente ricerca della Commissione Europea volta a indagare i progressi della cooperazione europea in termini di efficacia rispetto agli impegni di Busan e alla GPEDC, che tra l’altro conferma i progressi dell’Italia, per quanto concerne trasparenza, *accountability*, utilizzo dei *country-owned results framework* e dei sistemi di monitoraggio e valutazione nazionali dei paesi *partner*.⁶⁶ La programmazione non accenna alla prossima adozione di una nuova strategia per l’efficacia, così come al varo di un piano per la coerenza delle politiche, di cui il MAECI si potrebbe farsi promotore a livello nazionale. Risulta poi incomprensibile perché non sia stato adottato un documento valido per il periodo 2017-2019, come il ritardo accumulato nella sua adozione avrebbe ragionevolmente consigliato; i suoi contenuti non risultano aggiornati rispetto al momento dell’adozione.⁶⁷ ⁶⁸ L’impressione generale che emerge dalla lettura del *Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016 – 2018 in relazione al più generale contesto internazionale* è che la Cooperazione Italiana navighi a vista e che non riesca a fare il salto di qualità che la L. 125/2014 le consentirebbe di fare.

Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), costituito dai ministri i cui dicasteri finanziano programmi di cooperazione e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è l’organo che ha il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutti gli ambiti di applicazione della cooperazione internazionale, nonché la coerenza delle politiche nazionali nel settore (L. 125/2014, art. 15). Esso si riunisce almeno due volte l’anno per l’approvazione del documento di programmazione e della relazione sulle attività di cooperazione,

⁶⁵ European Union, *New European Consensus on Development “Our World, Our Dignity, Our Future*, Thursday, 8 June, 2017 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-velopment-20170602_en.pdf.

⁶⁶ V. White et al., *Effective Development Cooperation. Has the European Union Delivered*, Comprehensive Study, AECOM - EU, 2016.

⁶⁷ Repubblica Italiana, *Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo. Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016 – 2018*, marzo 2017, http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/doc_triennale_2016-2018_-_finale_approvato.pdf.

⁶⁸ *Amplius* Capitolo 5, Paragrafo 5.2.3.

nonché per l'approvazione della proposta di ripartizione delle risorse per l'attuazione delle politiche di cooperazione. Tale organo – già previsto dalla L. 49/1987, poi abolito e sostituito nelle sue funzioni dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) nel 1994⁶⁹ – rappresenta il più alto livello di coordinamento a livello ministeriale.⁷⁰ Considerata la passata storia di questo organo⁷¹, è auspicabile che le sue sedute siano occasione di dibattito costruttivo e non solo un momento di ratifica di documenti già finalizzati.⁷² Per completezza di informazione, si registra che risulta essere stato stipulato un solo protocollo di intesa, che disciplina la collaborazione operativa su programmi e progetti tra Ministero dell'Ambiente e Cooperazione Italiana.⁷³

L. 125/2014 (Capo VI) ha il merito di individuare tutti i soggetti che fanno parte del vasto panorama degli attori che in Italia si occupano di cooperazione internazionale. Questo riconoscimento normativo premia il grande lavoro svolto da tutti questi soggetti quali vettori della Cooperazione Italiana nei paesi *partner* e adegua il quadro normativo italiano agli orientamenti internazionali, già analizzati nel Capitolo 1.

In relazione alle organizzazioni della società civile e ad altri soggetti senza finalità di lucro, si aggiunge che la disciplina statuisce che la concessione di contributi per la realizzazione di progettualità sia effettuata tramite procedure comparative pubbliche. La L. 125/2014 (art. 10, co. 1 e art. 26, co. 4)⁷⁴ rende quindi la procedura a bando obbligatoria per legge, sancendo a livello normativo il percorso intrapreso nella prassi negli ultimi anni, nonché suggerito dalla Corte dei Conti nel 2012 e ancor prima nel *Rapporto della Commissione speciale per l'esame delle linee della politica di cooperazione allo sviluppo* (cosiddetto *Rapporto Colombo*) del 1993.⁷⁵ Rispetto alla pratica dei bandi del triennio 2013-2015, nel 2016 l'AICS ha introdotto la procedura di presentazione in due fasi delle proposte progettuali per i progetti di sviluppo e di educazione alla cittadinanza globale, ovvero *concept note* e in caso di successo proposta completa, così come

⁶⁹ Si veda in proposito il Capitolo 2, Paragrafo 2.1.1.

⁷⁰ "Il CICS è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che ne è vice presidente, dal vice ministro della cooperazione allo sviluppo, cui il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale può delegare le proprie funzioni, e dai Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dell'istruzione, dell'università e della ricerca" (L. 125/2014, art. 15, co. 2).

⁷¹ CICS, Delibera 11 giugno 2015 n. 1/2015 - Regolamento interno del CICS, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/Delibera%20CICS%20n.1-2015%20-%20Regolamento%20interno%20CICS.pdf>.

⁷² Sull'attività del CICS si veda: MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Delibere del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=12455&Itemid=925.

⁷³ *Protocollo di Intesa tra Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali e Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo del 27 luglio 2016*, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/07/convenzione-AICS-MATTM.pdf>.

⁷⁴ La procedura a bando è valida anche per gli interventi umanitari attuati da organizzazioni della società civile (si veda in proposito il Capitolo 4, Paragrafo 4.4.5).

⁷⁵ Atti Parlamentari XI Legislatura, Camera dei Deputati, *Rapporto della Commissione speciale per l'esame delle linee della politica di cooperazione allo sviluppo*, Presentato dal Ministro per gli Affari Esteri (Colombo), trasmesso alla Presidenza il 10 febbraio 1993, http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stampati/pdf/902001.pdf.

avviene in ambito europeo.⁷⁶ La norma stabilisce, altresì, che le procedure di rendicontazione avvengano per via telematica (L. 125/2014, art. 26, co. 4). Tutte queste novità introdotte dalla riforma della cooperazione avranno senza dubbio il vantaggio di favorire la trasparenza del sistema di allocazione e gestione delle risorse della Cooperazione Italiana.

Organo rappresentativo di questa molteplicità di attori che in Italia promuovono attività di cooperazione è il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS).⁷⁷ La legislazione definisce il CNCS *“lo strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta”* (L. 125/2014, art. 16, co. 2). Esso riunisce 50 rappresentanti dei *“principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione internazionale allo sviluppo, ivi inclusi rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, dell’Agenzia di cui all’articolo 17, delle principali reti di organizzazioni della società civile di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, delle università e del volontariato”* (L. 125/2014, art. 16, co.1). Esso *“ha il compito di favorire la reciproca conoscenza e la formazione di partenariati, nonché di esprimere pareri sulle materie attinenti la cooperazione allo sviluppo ed in particolare sulla coerenza delle scelte politiche, sulle strategie, sulle linee di indirizzo, sulla programmazione, sulle forme di intervento e sulla loro efficacia”* (L. 125/2014, art. 16, co. 2). Attualmente il CNCS ha organizzato 4 gruppi di lavoro al fine di ottemperare alle proprie funzioni: Gruppo 1 - *“Seguiti dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione”*, Gruppo 2 - *“Strategie e linee di indirizzo della cooperazione italiana allo sviluppo”*, Gruppo 3 - *“Ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo”*, Gruppo 4 - *“Migrazioni e Sviluppo”*.

Sulla carta il Consiglio gioca l’importantissimo ruolo di collettore e promotore delle istanze dell’intera comunità degli attori del sistema italiano di cooperazione. Questo organo ha la possibilità di informare ed animare il dibattito sulla politica di cooperazione e l’aver individuato per i suoi gruppi di lavoro temi strategici di discussione è esemplificativo della sua potenziale rilevanza. Inoltre, considerata la sua composizione, il CNCS potrebbe essere il luogo perfetto per una sensibilizzazione profonda del sistema sui temi dell’efficacia e della valutazione. Infatti, proprio su questi temi il sistema presenta delle criticità nel momento in cui si passa dalla teoria alla pratica e la pratica è quella che cambia di fatto la vita delle persone, per le quali le strategie di cambiamento progettate e implementate devono garantire risultati certi, solidi e duraturi nel tempo.

⁷⁶ Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *Bandi no-profit sviluppo*, webpage, http://www.agenziacooperazione.gov.it/?page_id=5685.

⁷⁷ Come notato al Capitolo 2, Paragrafo 2.1.1, un organo simile era già previsto dalla L. 49/1987 che istituiva un Comitato Consultivo per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 8). L’organo fu abolito, così come il CICS, dalla Legge 24 dicembre 1993, n. 537 *Interventi correttivi di finanza pubblica*.

Si ritiene che il CNCS dovrebbe essere la sede privilegiata di condivisione e capitalizzazione delle buone prassi prodotte dai vari operatori e dai loro *partner*, aspetto che risulta essere, come si è visto, un punto debole della Cooperazione Italiana. Si ritiene, altresì, che il CNCS dovrebbe essere la sede preferenziale di presentazione e discussione delle valutazioni promosse dalla Cooperazione Italiana. L'analisi ha fatto emergere come i sistemi di monitoraggio e valutazione non siano integrati nei programmi e nei progetti di sviluppo. È un fatto, inoltre, che le valutazioni condotte dal MAECI, oltre ad essere poco note all'interno dello stesso Ministero, lo sono ancor meno presso la comunità dei *practitioner*, che talora è caratterizzata da una certa autoreferenzialità e non coglie le opportunità di miglioramento date dalla valutazione. Al contrario, la valutazione è vissuta come un "controllo" nei confronti del quale ci si approccia con diffidenza. Nel corso delle ricerche per il presente studio, più soggetti intervistati hanno riferito che la valutazione di pochi progetti non ha alcuna significatività. Si ritiene che le caratteristiche stesse delle progettualità valutate, descritte al Paragrafo 3.1.1 e 3.1.2 di questo Capitolo, e l'analisi condotta in questo studio confutino questa opinione.

Attualmente non sono pubbliche le proposte cui il CNCS sta lavorando, elemento che desta alcune perplessità, ma si auspica che il suo lavoro contribuisca fortemente ad innovare la politica italiana di cooperazione al livello più operativo possibile, come auspicato più volte in questi anni da tutti quei soggetti che adesso siedono nel CNCS e che hanno sempre spinto per la riforma del sistema.

L'articolo della L. 125/2014 che istituisce il CNCS, prevede anche l'indizione ogni tre anni di una Conferenza pubblica nazionale "*per favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo*" (L. 125/2014, art. 16, co. 3). La prima conferenza è prevista per il 2017. A 5 anni dal Forum della Cooperazione Internazionale ("Muovi l'Italia, cambia il mondo") dell'ottobre 2012 – che ha dato il suo contributo alla riforma del 2014 (Capitolo 2, Paragrafo 2.2.1) – la conferenza potrà essere l'occasione per un primo bilancio della riforma stessa, ma soprattutto potrà essere sfruttata come avvenimento di grande visibilità ed *accountability* – altro punto di debolezza del sistema – nei confronti dei cittadini/contribuenti, dei rappresentanti dei (paesi) *partner*, della comunità dei donatori cui l'Italia collabora sia sul canale bilaterale che sul canale multilaterale. L'attivazione *a latere* di tavoli tecnici potrà inoltre favorire il (ri)lancio di partenariati strategici tra gli operatori della Cooperazione Italiana e tra gli operatori della Cooperazione Italiana ed i suoi *partner*.

La sfida principale per il nuovo istituto della "Conferenza", varato con successo nel 2012, sarà l'*accountability*, come previsto per legge; a parere di chi scrive, a questa sfida si dovrà necessariamente aggiungere quella della *mutual accountability*.

Senza dubbio, la più importante innovazione introdotta dalla L. 125/2014 – che più di altre impatta sulle questioni tecniche ampiamente trattate in questo capitolo circa ideazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dei programmi e delle iniziative di sviluppo della Cooperazione Italiana – è l’istituzione dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS).

L’Agenzia svolge – nel quadro degli indirizzi politici e programmatici del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, del CICS e del documento triennale – le attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione (L. 125/2014, art. 17, co. 2). L’AICS, braccio operativo della DGCS⁷⁸, ha la sua sede centrale a Roma, una sede a Firenze e 20 Sedi all’estero per il monitoraggio, l’implementazione e l’analisi sul terreno delle esigenze di sviluppo dei paesi *partner*. L’Agenzia, in tutte le sue articolazioni, sostituisce l’Unità Tecnica Centrale (UTC) e le Unità Tecniche Locali (UTL) della DGCS, che hanno operato dal 1987 al 2015 nel quadro delle funzioni stabilite dalla L. 49/1987.⁷⁹

La costituzione dell’Agenzia ha anche comportato una ristrutturazione dell’organizzazione del MAECI e delle competenze e dell’articolazione interna della DGCS. Suddetta ristrutturazione è intervenuta con un certo ritardo, ovvero due anni dopo l’adozione della riforma e un anno dopo l’attivazione dell’Agenzia.⁸⁰ Ciò ha contribuito a rendere più gravoso l’avvio dell’Agenzia.

Sede preposta per il coordinamento istituzionale tra AICS e DGCS è il Comitato Congiunto per la cooperazione allo sviluppo (L. 125/2014, art. 21). Il Comitato è presieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal vice ministro della cooperazione allo sviluppo ed è composto dal Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e dal Direttore dell’Agenzia. Inoltre, ad esso partecipano i responsabili delle strutture competenti, qualora interessati alle

⁷⁸ “Il Ministro, coadiuvato dalla DGCS, esercita i poteri di indirizzo e vigilanza sull’Agenzia previsti dalla normativa vigente, mettendo in essere ogni azione o atto strumentale a garantire la coerenza dell’attività dell’Agenzia con la politica estera e con le vigenti disposizioni di legge, adottando fra gli altri direttive, approvando il bilancio preventivo e il conto consuntivo con le modalità di cui all’articolo 12 e verificando il raggiungimento degli obiettivi” (Statuto dell’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, art. 3, co. 1).

⁷⁹ “A supporto dell’attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e limitatamente allo svolgimento dei compiti di natura tecnica relativi alle fasi di individuazione, istruttoria, formulazione, valutazione, gestione e controllo dei programmi, delle iniziative e degli interventi di cooperazione di cui agli articoli 1 e 2, nonché per le attività di studio e ricerca nel campo della cooperazione allo sviluppo è istituita l’Unità tecnica centrale di cooperazione allo sviluppo. (...) L’organico dell’Unità tecnica centrale è costituito da esperti assunti con contratto di diritto privato a termine entro un contingente massimo di centoventi unità, da esperti tratti dalla categoria di cui all’articolo 16, comma 1, lettera e), e da personale di supporto tecnico-amministrativo ed ausiliario del Ministero degli affari esteri. All’Unità tecnica centrale è preposto un funzionario della carriera diplomatica” (L. 49/1987, art. 12, co. 1 e 3). “Le unità tecniche di cui agli articoli 9 e 10 sono istituite nei Paesi in via di sviluppo dichiarati prioritari dal CICS con accreditamento diretto presso i Governi interessati nel quadro degli accordi di cooperazione. (...) Compiti delle unità tecniche consistono: a) nella predisposizione e nell’invio alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di relazioni, di dati e di ogni elemento di informazione utile all’individuazione, all’istruttoria e alla valutazione delle iniziative di cooperazione suscettibili di finanziamento; b) nella predisposizione e nell’invio alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di relazioni, di dati e di elementi di informazione sui piani e programmi di sviluppo del Paese di accreditamento e sulla cooperazione allo sviluppo ivi promossa e attuata anche da altri Paesi e da organismi internazionali; c) nella supervisione e nel controllo tecnico delle iniziative di cooperazione in atto; d) nello sdoganamento, controllo, custodia e consegna delle attrezzature e dei beni inviati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; e) nell’espletamento di ogni altro compito atto a garantire il buon andamento delle iniziative di cooperazione nel Paese” (L. 49/1987, art. 13, co. 1 e 3).

⁸⁰ Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale 3 febbraio 2017 n. 233, *Disciplina delle articolazioni interne, distinte in unità e uffici, delle strutture di primo livello dell’amministrazione centrale*. Decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 2016, n. 260, *Regolamento di attuazione dell’articolo 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125, nonché altre modifiche all’organizzazione e ai posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*.

questioni all'ordine del giorno. Il Comitato Congiunto approva tutte le iniziative di cooperazione di valore superiore a due milioni di euro, delibera le iniziative a valere sul fondo rotativo per i crediti concessionali, definisce la programmazione annuale con riferimento a paesi e aree di intervento e svolge ogni altra funzione specificata dalla normativa e dai suoi regolamenti attuativi. Le iniziative di importo inferiore sono portate a conoscenza del Comitato. Il Comitato Congiunto, in una veste più snella, sostituisce il Comitato Direzionale previsto dalla L. 49/1987 e fornisce una maggiore autonomia decisionale al Direttore dell'Agenzia (per iniziative fino a 2 milioni di euro) rispetto a quella che in precedenza aveva il Direttore Generale della DGCS (fino a 1 milione di euro).⁸¹

L'Agenzia è divenuta operativa il 1° gennaio 2016. Essa sta vivendo un fisiologico periodo di messa a regime, anche se alcuni ritengono che le criticità registrate nell'avvio delle sue attività non siano del tutto giustificate anche in ragione del tempo intercorso tra l'entrata in vigore della L. 125/2014 e l'istituzione dell'AICS, tempo in cui si sarebbero potuti attivare i meccanismi necessari a garantire la piena funzionalità dell'Agenzia.

Nel corso del 2016 sono state ratificate: i) la convenzione triennale (2016-2018) tra il MAECI ed il Direttore dell'AICS che informa le relazioni tra Ministero e Agenzia su obiettivi, risultati, risorse, aspetti gestionali⁸²; ii) la convenzione triennale (metà 2016-metà 2019) tra MAECI, AICS e Cassa Depositi e Prestiti (CDP) che disciplina le relazioni tra i tre soggetti per quanto attiene la gestione degli strumenti finanziari a sostegno dello sviluppo del settore privato, per la quale la L. 125/2014 ha individuato proprio nella CDP l'istituzione finanziaria preposta della Cooperazione Italiana (L. 125/2014, art. 22)⁸³; iii) la convenzione annuale (valida fino al 31 dicembre 2016 e stipulata nell'ottobre 2016) tra MAECI e AICS per il trasferimento di fondi per l'esecuzione delle attività di valutazione⁸⁴.

Tra le principali problematiche che l'AICS deve fronteggiare vi sono le seguenti.

⁸¹ "1. È istituito presso il Ministero degli affari esteri il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo. 2. Esso è presieduto dal Ministro degli affari esteri o dal Sottosegretario per gli affari esteri di cui all'articolo 3, comma 4, ed è composto da: a) i Direttori generali del Ministero degli affari esteri; b) il Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio, il Direttore generale del tesoro, il Direttore generale delle valute del Ministero del commercio estero e quello del Mediocredito centrale. 3. I membri del Comitato direzionale potranno farsi rappresentare da loro sostituti all'uopo designati. 4. Il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo: a) definisce le direttive per l'attuazione degli indirizzi di cui all'articolo 3 e delibera la programmazione annuale delle attività da realizzare ai sensi della presente legge; b) approva le iniziative di cooperazione il cui valore superi i due miliardi di lire; c) approva la costituzione delle unità tecniche di cui all'articolo 10 e le modalità per la loro formazione; d) delibera di volta in volta circa l'esistenza dei presupposti per attivare gli interventi di cui all'articolo 11, ad eccezione di quelli derivanti da casi di calamità; e) approva i nominativi degli esperti da inviare nei Paesi in via di sviluppo per periodi superiori a quattro mesi; f) esprime il parere sulle iniziative suscettibili di essere finanziate con crediti di aiuto; g) stabilisce le procedure relative all'acquisizione dei pareri tecnici di cui all'articolo 12; h) delibera in merito ad ogni questione che il Presidente ritenga opportuno sottoporre al suo vaglio. 5. Le delibere del Comitato direzionale sono pubbliche e ne viene data notizia mediante apposito bollettino. 6. Per l'attuazione dei compiti previsti dal presente articolo il Comitato direzionale dispone di una segreteria composta da tre funzionari del Ministero degli affari esteri e di un nucleo di valutazione tecnica composto da cinque esperti scelti nell'ambito del personale di cui all'articolo 12. 7. Con propria delibera, il Comitato nomina i componenti della segreteria e del nucleo di valutazione tecnica e definisce i rispettivi criteri organizzativi e compiti" (L. 49/1987, art. 9).

⁸² Convenzione MAECI-AICS del 20 gennaio 2016, http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/03/CONVENZIONE_MAECI_AICS_2016.pdf

⁸³ Convenzione tra MAECI-AICS-CDP del 15 luglio 2016, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/07/Convenzione-Maeci-AICS-CDP.pdf>

⁸⁴ Il testo non firmato della convenzione stipulata nell'ottobre 2016 è disponibile al [link web: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/DocumentiNew/convenzione_senza_firme.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/DocumentiNew/convenzione_senza_firme.pdf)

- i. Una dotazione di personale non adeguata e al di sotto della previsione massima di legge, ovvero 200 unità per la Sede di Roma e 100 unità (personale locale) per le Sedi estere (L. 125/2014, art. 19, co. 1 e 6).⁸⁵ La questione del personale continua ad essere per la Cooperazione Italiana una criticità cronica, che ne rallenta il lavoro sia a Roma sia presso le Sedi estere. Ciò incide sulla rapidità dei processi decisionali, amministrativi e finanziari, anche se semplificati, nonché sull’operatività stessa degli uffici, in particolare quando si vive una fase di avvio e soprattutto di rilancio di un intero sistema. Basti pensare al ruolo chiave delle Sedi estere, che devono mantenere un attivo e “*costante rapporto di consultazione e collaborazione con le organizzazioni della società civile presenti in loco e assicura il coordinamento tecnico delle attività di cooperazione allo sviluppo finanziate con fondi pubblici italiani*” (L. 125/2014, art. 17, co. 8). Questo ruolo è quanto mai fondamentale alla luce delle debolezze che la Cooperazione Italiana ha riscontrato sul campo in tema di regia e sviluppo di sinergie degli operatori italiani finanziati, collaborazione con i propri *partner* istituzionali (in particolare quando si fornisce loro assistenza tecnica), coordinamento con gli altri donatori. Le Sedi estere, se opportunamente sfruttate, costituiscono un elemento di forza della riforma del 2014, esse possono essere istituite fino ad un massimo di 30, attualmente ne sono state istituite 20. Nel 2013 le UTL erano 17, nel 2009 25.⁸⁶ La disponibilità di personale a Roma e all’estero rimane una questione cruciale per il sistema italiano di cooperazione. Passi in avanti sono stati fatti sul versante della “lotta” al *turn over* dato che la L. 125/2014 stabilisce che il periodo minimo di permanenza presso le Sedi all’estero è di due anni (L. 125/2014, art. 17, co. 8).
- ii. L’assenza di documenti di programmazione e linee guida aggiornati e predisposti per garantire un sistema di gestione *results based*, come da previsione legislativa (L. 125/2014, art. 12, co. 4). In proposito sono già stati evidenziati i limiti che i documenti triennali di programmazione 2015-2017 e 2016-2018 presentano. La Cooperazione Italiana si è dotata negli anni di un consistente numero di linee guida settoriali che forniscono al sistema orientamenti generali su una serie di tematiche di rilievo, si citano: *democratic ownership*, cooperazione decentrata, sanità, ambiente, minori, genere, cooperazione multilaterale. Suddette linee guida sono datate nel tempo, molte sono state adottate nel 2010, e pertanto

⁸⁵ Attualmente, presso l’AICS prestano servizio 242 unità, di cui 38 esperti e 82 dipendenti in servizio presso le Sedi estere. Come indicato nella Convenzione tra MAECI e AICS, l’Agenzia è tenuta a definire i profili del personale entro settembre 2016 e a raggiungere la “piena occupazione” entro dicembre 2018. Si precisa che l’art. 19 della L. 125/2014 fornisce indicazioni precise per la copertura dell’organico dell’AICS. Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione illustrativa al budget economico per l’esercizio 2016*, agosto 2016, p. 9, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/08/5.-Relazione.pdf>.

⁸⁶ Statuto dell’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, art. 9, co. 1. AICS, Delibera del Direttore prot. 11227/2016 del 19/10/2016, *Sedi estere dell’Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo*, <http://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/11/Istituzione-Sede-Estere-Aics.pdf>. AICS, Delibera del Direttore prot. 4706/2016 del 17 maggio 2016, *Sedi estere dell’Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo*, http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/05/Delibera-SEDI-ESTERE-AICS-4706_2016.pdf. OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *op. cit.*, September 2013, p. 89. Ministry of Foreign Affairs, *DAC Peer Review 2009 Memorandum*, Rome Italy March 2009, p. 3.

non sono aggiornate alle nuove coordinate internazionali dettate dall'Agenda 2030. Inoltre, le linee guida non prevedono per gli obiettivi strategici individuati pertinenti *target* di successo misurabili (fatta eccezione per le Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015). Nessuna delle linee guida è stato oggetto di valutazione circa utilità operativa e rilevanza quale documento di riferimento per garantire un coordinamento di massima anche per gli interventi non direttamente finanziati dal Ministero, in applicazione del principio di coerenza delle politiche. Al momento non è in programma un aggiornamento delle linee guida settoriali.

Riguardo alla predisposizione di un sistema di Cooperazione Italiana *results oriented* si aggiunge che nello Statuto dell'AICS si indica che “l'Agenzia si conforma agli indirizzi indicati dal documento triennale, agli obiettivi definiti dalla convenzione con il Ministro e ad un piano di efficacia degli interventi, cui si attiene anche la DGCS, approvato dal Comitato congiunto” (Statuto AICS, art. 2, co. 3). Il citato piano dell'efficacia, di cui non si trova traccia in altri documenti rappresenta, a parere di chi scrive, uno strumento fondamentale per la politica di cooperazione italiana. Non è chiaro chi sia incaricato di redigerlo, probabilmente esso dovrà essere curato dalla DGCS – che ha la regia strategica della politica di cooperazione – e nella fattispecie dal rinnovato Ufficio III-Valutazione degli interventi e vigilanza sull'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, il quale nell'ambito del riassetto organizzativo post-riforma L. 125/2014 dovrà gestire anche la partita dell'efficacia. Si ricorda che l'ultimo piano nazionale di efficacia è del 2012. Se – come si è visto nel Capitolo 2, Paragrafo 2.2.1 – i precedenti piani di efficacia hanno avuto una funzione di adeguamento degli strumenti della cooperazione, si auspica che, considerate le innovazioni legislative, in futuro il piano di efficacia divenga il *corporate results framework* della Cooperazione Italiana, sull'esempio dei principali donatori OECD-DAC e delle maggiori agenzie ed organizzazioni di sviluppo. Esso dovrebbe definire obiettivi, risultati, *benchmark* e *target* di successo, indicatori di valutazione e *performance* di una Cooperazione Italiana che opera nel contesto dell'Agenda 2030 e delle priorità internazionali e nazionali sul *managing for results*.⁸⁷

- iii. La mancanza di una vera e propria strategia di partenariato pubblico-privato e di coinvolgimento del settore *profit* nella cooperazione allo sviluppo. Come le valutazioni hanno fatto emergere, la *partnership* pubblico-privato risulta un aspetto spinoso per quanto attiene sia l'aspetto di sostenibilità delle iniziative sia la gestione dei crediti di aiuto. La L. 125/2014, in maniera innovativa rispetto alla precedente normativa, inserisce “i soggetti

⁸⁷ OECD, *Measuring and managing results in development co-operation. A review of challenges and practices among DAC and observers*, OECD, November 2014.

aventi finalità di lucro” tra gli attori a pieno titolo della cooperazione allo sviluppo (L. 125/2014, art. 27) e, come già segnalato, designa una istituzione finanziaria *ad hoc*. Ciodetto, la natura di questo partenariato è da anni oggetto di grande dibattito sulla scena nazionale e, fatta eccezione per un compendio intitolato *Gli Strumenti Finanziari della Cooperazione italiana a sostegno dello sviluppo del settore privato* e uno studio sul *business inclusivo*⁸⁸, non esistono strategie programmatiche in proposito. Nel prossimo futuro la questione del *financing for development*, rilanciata in occasione della Conferenza di Addis Abeba del luglio 2015⁸⁹, dovrà essere una delle questioni sul tavolo dell’agenda italiana. L’urgenza di incrementare le risorse della cooperazione allo sviluppo attraendo fondi privati e di garantire maggiore sostenibilità agli interventi impone infatti una opportuna riflessione.

- iv. Uno stallo nei processi di valutazione. La riforma attribuisce alla DGCS l’incarico di valutare l’impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest’ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell’Agenzia sulla base di apposite convenzioni (L. 125/2014, art. 20). Come segnalato, la convenzione per l’anno 2016 è stata firmata nell’ottobre 2016 e ha validità fino alla fine dell’anno; inoltre, al piano delle valutazioni 2014-2016 non è ancora seguito un nuovo piano delle valutazioni.⁹⁰ Lo Statuto dell’AICS, all’art. 21, stabilisce che “*Il MAECI e l’Agenzia stipulano annualmente una convenzione, approvata dal Comitato congiunto, che regola il trasferimento alla DGCS delle risorse finanziarie per l’esecuzione del programma delle valutazioni, definito sulla base dei seguenti principi: a) conformità a linee guida, approvate dal Comitato congiunto, che disciplinano, nel rispetto della normativa sui contratti pubblici, il ricorso a valutatori indipendenti esterni di comprovata esperienza nel settore; b) utilizzazione di un sistema di indicatori che misura l’efficacia sociale ed ambientale complessiva degli interventi, nel rispetto degli standard internazionali in materia; c) consultazione dell’Agenzia e delle competenti rappresentanze diplomatiche; d) coinvolgimento dei Paesi partner; e) coordinamento con gli altri donatori*”. Così concepito, il piano delle valutazione diviene un documento strategico per il sistema, le cui retroazioni, costituite dalle valutazioni stesse, acquistano una rinnovata importanza. Al momento sono state approvate le nuove *Linee Guida disciplinanti il ricorso ai valutatori esperti* (settembre 2016). Per quanto attiene i processi di valutazione, che sono indispensabili se si vuole effettivamente garantire un

⁸⁸ L. Dal Negro, *Stato dell’arte del coinvolgimento del Privato Profit Italiano nella Cooperazione Internazionale secondo il modello del Business Inclusivo: dati, strumenti e processi di azione*, Studio realizzato da De-LAB su incarico dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo – AICS, 2017. MAECI, Cooperazione Italiana (a cura dell’Ufficio X DGCS), *op.cit.*, 2015.

⁸⁹ Sul *follow up* degli impegni presi a Addis Abeba si veda: UNDESA, *Financig for development*, webpage, <http://www.un.org/esa/ffd>.

⁹⁰ Si precisa che non tutte le valutazioni programmate nei piani di valutazione 2011 e 2014-2016 sono state finalizzate e pubblicate sul Portale web della Cooperazione Italiana.

sistema di cooperazione internazionale *results based*, si registra che attualmente la Cooperazione Italiana opera in assenza di un piano delle valutazioni per il prossimo triennio, di un piano di efficacia (così come definito al precedente punto ii) e di una *roadmap* per l'attuazione dei SDGs. La *roadmap* potrebbe essere sviluppata con il sostegno dell'Istat che a livello nazionale sta implementando un progetto per misurare il benessere equo e sostenibile in risposta all'esigenza di declinare anche per l'Italia i SDGs e che è stato un soggetto attivo nelle consultazioni internazionali che hanno condotto all'adozione dell'Agenda 2030.⁹¹ Al fine di colmare queste lacune, il lavoro da svolgere nel prossimo futuro dovrà essere molto intenso. Ciò vale sia per l'AICS sia per Ufficio III-Valutazione degli interventi e vigilanza sull'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo della DGCS, che, come già detto, è competente anche in tema di efficacia.

Quale elemento positivo, si segnala che la convenzione tra MAECI e AICS in tema di valutazione prevede l'adesione al *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN), rete che unisce 17 donatori impegnati in esercizi di *joint evaluation* sul canale multilaterale.⁹²

In occasione delle recenti audizioni presso le Commissioni Esteri di Camera e Senato sia della Direttrice dell'AICS Frigenti sia del Viceministro alla Cooperazione Giro per l'approvazione del documento triennale di programmazione e indirizzo (maggio 2017), sono state evidenziate molte delle difficoltà sopracitate; in particolare: la questione della carenza di personale per l'AICS, l'importanza di dipanare competenze e relazioni tra AICS e DGCS; la difficoltà nell'attivazione della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) quale banca di sviluppo, in ragione dei suoi molteplici incarichi; sulla scarsa operatività del CICS, organo che Giro ha definito "troppo formale e troppo lontano nel tempo", riferendosi alle fallimentari esperienze del passato (si veda in proposito il Paragrafo 2.1.1) e per il quale ha proposto una composizione per gruppi di lavoro tematici⁹³; la difficoltà di coordinamento tra ministeri; le criticità legate all'adozione in ritardo del documento di programmazione triennale e sui suoi contenuti (Giro).⁹⁴

⁹¹ Istat, *Le misure del benessere equo e sostenibile*, webpage, <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/misure-del-benessere>.

⁹² MOPAN, website, <http://www.mopanonline.org/home>.

⁹³ CICS, Delibera 23 marzo 2017 n. 3 - Creazione di gruppi di lavoro tematici, (GU Serie Generale n.87 del 13-04-2017), http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-04-13&atto.codiceRedazionale=17A02646&elenco30giorni=false.

⁹⁴ XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione del Viceministro agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Mario Giro, sullo Schema di Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto del Governo n. 414)*, Seduta n. 23 di Martedì 30 maggio 2017, Bozza non corretta. XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione della Direttrice dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, Dottoressa Laura Frigenti, sullo Schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto n. 414)*, Resoconto stenografico, Seduta n. 22 di Mercoledì 24 maggio 2017, Bozza non corretta.

La normativa offre grandi opportunità e nuovi strumenti per migliorare l'efficacia dell'azione della cooperazione internazionale dell'Italia. Tuttavia, la ricostruzione di tali opportunità date alla Cooperazione Italiana dalla L. 125/2014 mostra che la fase di messa a regime della riforma presenta altrettante sfide cui si dovrà rispondere con uno sforzo di sistema. La Conferenza pubblica nazionale prevista per il 2017 potrebbe costituire l'occasione per chiarire come sbloccare una riforma che stenta a decollare.⁹⁵

CONCLUSIONI: EFFICACIA, VALUTAZIONE, RETROAZIONE, ALCUNE RACCOMANDAZIONI SULLA DIFFUSIONE DEI RISULTATI DELLE VALUTAZIONI

L'analisi dei risultati cui sono giunte le valutazioni commissionate dalla DGCS illustrata in questo Capitolo ha fatto emergere una serie di (si auspica utili) riflessioni sull'efficacia delle iniziative della Cooperazione Italiana. I punti di forza e di debolezza delle progettualità sono lo specchio dei punti di forza e di debolezza del sistema nel suo complesso. La lettura incrociata delle conclusioni dei rapporti di valutazione, dei commenti formulati negli anni dall'OECD-DAC con le sue *peer review*, delle opportunità offerte dalla L. 125/2014, che è il risultato del lungo cammino e del processo di crescita compiuto dalla Cooperazione Italiana in questi anni, mostra come il sistema si basi per lo più su un meccanismo di trasformazione degli *input* in *output* senza un'attenta stima quali-quantitativa dei risultati e degli impatti che produce. Come si è visto, la Cooperazione Italiana possiede l'*expertise* tecnica e gli strumenti procedurali per poter passare da un *input-based framework* a un *results-based system*, valorizzando le eccellenze che caratterizzano il lavoro pregevole svolto sul campo dai suoi operatori.

Definire e misurare gli *outcome* sarà la sfida da affrontare. Ciò implicherà, come lo studio ha confermato, una rivoluzione nel *modus operandi* degli esperti e degli operatori della cooperazione, dagli uffici direzionali di Roma agli uffici dell'ONG implementatrice con sede nel più remoto dei paesi *partner*.

⁹⁵ M. Zupi, *L'avvio dell'agenda 2030 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, CeSPI, Osservatorio di Politica Internazionale, n. 67, settembre 2016. M. Zupi, *Opportunità per l'internazionalizzazione delle imprese con la nuova legge italiana per la cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, 2016. R. Faure, C. Long, A. Prizzon, *Do organisational and political models for development cooperation matter for development effectiveness?*, ODI Working Paper, 2015. E. Missoni, *Indirizzo politico, governo, controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana*, ActionAid, maggio 2015. D. Sabuzi Giuliani, V. Boggini, M. Tricoli, *Il settore privato nella cooperazione italiana. Applicazione della legge 125 del 2014*, ActionAid, luglio 2015. D. Sabuzi Giuliani, M. Tricoli, L. Zoli, *Gli ostacoli da superare*, ActionAid, maggio 2015. M. Zupi, *La nuova normativa italiana sulla cooperazione allo sviluppo e il contesto di riferimento*, CeSPI, Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica), 2015. J. Clarke, M. Gavas, B. Welham, *Lessons for the Italian Development Agency from the UK's Department for International Development*, ODI, December 2014. D. Amodeo, *La Valutazione delle Iniziative di Cooperazione Italiana allo Sviluppo. Un'indagine sulle organizzazioni non governative*, 2013. A. Bazzano, P. Landoni, *Cooperazione non governativa ed efficacia: principi, pratiche e condizioni abilitanti*, PoliScript - Politecnico di Milano, Novembre 2011.

Si ritiene che sia prioritaria la definizione di una strategia *results oriented* della Cooperazione Italiana per l'implementazione dell'Agenda 2030, che si avvalga della programmazione congiunta con la Commissione Europea, approfondita in termini di analisi di contesto e dettagliata sul versante della definizione dei risultati da conseguire. Si precisa che l'Italia partecipa all'esercizio di *joint programming* per 30 paesi *partner*, di cui: 14 sono stati oggetti di programmazione STREAM 2013-2015, 15 sono tra i paesi prioritari della Cooperazione Italiana (così come indicato dal Direttore dell'AICS nel luglio 2016), in 16 di essi sono presenti Sedi Estere dell'AICS.^{96 97}

In questo contesto, qual è il valore aggiunto della valutazione?

In proposito, le parole che si leggono nell'ultima *Peer Review* OECD-DAC del 2014 sono significative: *“Italy still needs to build an effective management response to evaluations, so that findings from the evaluations inform strategic decisions and can be used as a forward-looking management tool. The Italian system does not widely disseminate the findings from evaluations or capture lessons at global and country levels in a structured way. A knowledge management system, which systematically takes lessons and experiences from monitoring and evaluation into account, would help to inform decision making and strengthen staff capacities at headquarters and in partner countries. In establishing the system, Italy could seek inputs from external stakeholders”*.⁹⁸ L'OECD-DAC prosegue affermando che: *“The Italian system is not capturing lessons in an informed, useful way at global and field levels”*; inoltre *“At headquarters level there is no formal framework for building on monitoring results, compiling and organising information from the field, and making it available to a large number of stakeholders”*.⁹⁹

La lettura di questi autorevoli commenti mette in luce quattro parole chiave: i) valutazione, ii) informazione, iii) disseminazione, iv) retroazione. Obiettivo della valutazione è informare, informare su cosa è stato fatto e su come lo si è fatto; le informazioni devono essere portate a conoscenza di tutti i soggetti che possono trarre un vantaggio dalla loro acquisizione, attraverso

⁹⁶ Paesi *joint programming*: Afghanistan, Algeria, Armenia, Burkina Faso, Bolivia, Cambogia, El Salvador, Egitto, Etiopia, Ghana, Giordania, Guatemala, Honduras, Kenya, Laos, Libia, Madagascar, Marocco, Mauritania, Myanmar, Mozambico, Palestina, Paraguay, Senegal, Somalia, Sri Lanka, Sud Sudan, Tanzania, Tunisia, Vietnam.

Paesi STREAM 2013-2015: Afghanistan, Burkina Faso, Bolivia, Cuba, El Salvador, Egitto, Etiopia, Kenya, Libano, Myanmar, Mozambico, Niger, Pakistan, Palestina, Senegal, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tunisia.

Paesi prioritari 2016-2018: Afghanistan, Albania, Burkina Faso, Bolivia, Bosnia Erzegovina, Cuba, El Salvador, Egitto, Etiopia, Giordania, Kenya, Libano, Myanmar, Mozambico, Niger, Pakistan, Palestina, Senegal, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tunisia. Sedi estere dell'AICS: Afghanistan, Albania, Bolivia, Burkina Faso, Cuba, Egitto, El Salvador, Etiopia, Giordania, Kenya, Libano, Myanmar, Mozambico, Pakistan, Palestina, Senegal, Somalia, Sudan, Tunisia, Vietnam. Il Direttore dell'AICS ha segnalato i sopracitati paesi prioritari in occasione della Convegno “L'Italia verso una nuova cooperazione. Conoscere la legge 125/2014”, organizzato da Fondazione Roma Sapienza e svoltosi a Roma il 7 luglio 2016 presso l'Università di Roma Sapienza.

⁹⁷ European Commission, International Cooperation and Development, *Joint Programming* Tracker, updated March/April 2016, <http://capacity4dev.ec.europa.eu/joint-programming/document/joint-programming-tracker>. European Commission, International Cooperation and Development, *Joint Programming*, webpage, http://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness/joint-programming_en.

⁹⁸ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, p. 74.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 75.

un'attività mirata di disseminazione dei risultati; le informazioni una volta note potranno essere utilizzate dai vari *stakeholder* per migliorare la qualità dell'azione da loro promossa.

Pertanto, l'efficacia dell'azione di cooperazione è perseguibile laddove se ne realizza un'accurata valutazione, le cui conclusioni sono poi condivise dal donatore con soggetti attuatori, *partner* (nazionali, locali e internazionali), beneficiari, soggetti che a vario titolo possono essere interessati agli interventi valutati.

L'OECD evidenzia una sottoutilizzazione dei risultati emersi dalle valutazioni (*effective management response to evaluations*). Tale sottoutilizzazione a livello ministeriale è stata confermata da tutte le interviste condotte nel corso della ricerca.

I rapporti delle valutazioni esaminati nello studio sono stati presentati, prima della loro finalizzazione, in un *workshop* organizzato presso il Ministero degli Esteri, che solitamente ha visto presenti i responsabili dell'Ufficio IX-Valutazione e visibilità delle iniziative, altri funzionari della DGCS interessati, soggetto promotore/implementatore dell'iniziativa, eventuali *partner* e *stakeholder*. Generalmente tali *workshop* non hanno visto la partecipazione di grandi numeri di persone. A partire dal 2015 sono stati anche realizzati *workshop* di restituzione dei rapporti con le controparti in loco. Ciò che rileva ai fini della presente analisi è sapere se e in che misura conclusioni e raccomandazioni contenute nelle valutazioni sono state utilizzate o integrate nella elaborazione e/o implementazione di progettualità in continuità o affini a quelle valutate e nell'elaborazione di strategie specifiche di attuazione della più generale politica di cooperazione. In relazione a questo aspetto non sono disponibili informazioni, anzi la maggioranza dei soggetti intervistati ha riferito di non avere notizia di significativi casi di retroazione. In proposito un'eccezione è costituita, come si vedrà nel Capitolo 4, dalla gestione delle valutazioni effettuate nel settore umanitario.

Si aggiunge che, oltre alle valutazioni realizzate in questi anni su mandato dell'Ufficio IX, le UTL, l'UTC e altri uffici della DGCS hanno condotto loro valutazioni o hanno disposto delle valutazioni prodotte da interventi co-finanziati dal Ministero.¹⁰⁰ Il patrimonio costituito da queste valutazioni non è né noto né condiviso all'interno della DGCS, ivi incluso l'Ufficio IX. In molti casi tale giudizio vale anche per le valutazioni realizzate dell'Ufficio IX.

Lo stato dei fatti circa condivisione, utilizzo, retroazione delle valutazioni pone delle serie perplessità circa la validità degli obiettivi di utilità che hanno guidato le valutazioni. Come è stato

¹⁰⁰ Si precisa che nella Relazione al Parlamento sulla politica di valutazione del 2012 si legge che sarebbero state “messe a sistema e pubblicate le valutazioni realizzate dalle UTL negli ultimi cinque anni”. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 16 agosto 2013, p. 73, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

ampiamente illustrato, la valutazione alimenta l'efficacia, perché essa è un elemento imprescindibile per il miglioramento dell'operato svolto: senza un'attenta ponderazione dei risultati conseguiti e delle modalità di intervento parlare di efficacia perde di sostanza.

Inoltre, quanto osservato fa nascere delle domande sull'efficienza del sistema di coordinamento interno della DGCS.

Considerato che a breve l'Ufficio IX sarà anche titolare della politica di efficacia, si ritiene che all'interno della DGCS dovrebbero essere oggetto di riflessione le modalità di condivisione ed utilizzo delle valutazioni. Sarebbe anche opportuno che le valutazioni condotte o a disposizione di UTL, UTC e altri uffici fossero visionate dall'Ufficio IX e, previa verifica di qualità, almeno le sintesi di questi rapporti dovrebbero essere condivise e pubblicate.

Per quanto attiene la questione della *mutual accountability*, degna di nota è l'introduzione dei *workshop* in loco per la restituzione delle conclusioni e delle raccomandazioni delle iniziative valutate con i *partner*, e talora con i beneficiari, i quali sono anche i principali protagonisti delle valutazioni nella fase di campo. Questa attività dovrà essere particolarmente curata dalle Sedi estere dell'AICS o dai referenti per la cooperazione allo sviluppo presso l'Ambasciata di riferimento e, laddove possibile, sarebbe anche auspicabile la presenza dei responsabili delle iniziative (o del settore geografico e tematico di afferenza dell'intervento) basati a Roma, magari attraverso videoconferenza. La condivisione degli esiti del processo di valutazione con le controparti locali è da considerarsi un evento per discutere, alla luce degli esiti della valutazione, l'andamento dell'iniziativa, i suoi risultati, le eventuali questioni critiche ancora aperte (se sussistenti), le possibili *partnership* future, etc.; tutto ciò nell'ottica di sostenere l'*ownership* dei processi di sviluppo promossi e da promuovere.

Per quanto attiene la sottoutilizzazione delle valutazioni al di fuori del perimetro ministeriale si segnala quanto segue.

I rapporti delle valutazioni commissionate dall'Ufficio IX sono pubblicati, nelle loro versioni in italiano e in inglese, sul Portale *web* della Cooperazione Italiana¹⁰¹ e in inglese sul sito del *DAC Network on Development Evaluation*¹⁰². Lo Statuto dell'AICS (art. 21, co. 2) stabilisce che i rapporti di valutazione delle iniziative di cooperazione, nonché i documenti rilevanti che regolano i processi di valutazione, sono pubblicati nei siti istituzionali dell'Agenzia e del MAECI. Si ritiene che, al fine di promuovere la più ampia diffusione dei risultati delle valutazioni, sarebbe opportuno

¹⁰¹ MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Valutazioni*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/portaledgcs/PortaleDGCS/index.php?option=com_content&view=article&id=10337&Itemid=502.
MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Evaluations*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pgdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=11923&Itemid=599.

¹⁰² OECD, *DEREC DAC Evaluation Resource Centre*, webpage, <http://www.oecd.org/derec/home/?hf=5&b=0&s=score>.

che sui siti *internet* delle Sedi estere dell'AICS venissero pubblicati i rapporti delle valutazioni inerenti il paese o l'area geografica d'interesse, inoltre sui siti delle Sedi estere dovrebbe essere data pubblicità ai *link* delle pagine del Portale della Cooperazione Italiana (o dell'AICS una volta che i rapporti saranno pubblicati anche sul suo sito) dove sono disponibili le valutazioni.

Si aggiunge che visibilità dovrebbe essere data alle valutazioni anche sulla piattaforma OpenAid – attivata nel 2014 e la cui implementazione è ora di competenza dell'AICS – la quale consente di accedere a dati ed informazioni sull'APS italiano, compresi uso e destinazione dei fondi a partire dal 2004. Questo Portale *opendata*, che necessita di importanti aggiornamenti circa i dati caricati spesso non omogenei ed incompleti, sarà a breve messo in comunicazione con la banca dati della *International Aid Transparency Initiative*¹⁰³ cui l'AICS ha aderito nel 2017.¹⁰⁴ Sarebbe opportuno che anche su OpenAid venisse dato spazio ai processi di valutazione della Cooperazione Italiana, caricando nelle schede degli interventi valutati i relativi rapporti e inserendo nel menù di navigazione della piattaforma una nuova sezione dedicata alla valutazione, la quale potrebbe pubblicare i rapporti di valutazione o illustrare gli obiettivi ed aspetti istituzionali di questa attività per poi rimandare alla consultazione dei rapporti sui siti di Cooperazione Italiana e AICS.

La Cooperazione Italiana dispone poi di un periodico mensile, la *Cooperazione Italiana Informa*, che ha un indirizzario e-mail di circa 6.000 utenti. Il periodico solitamente non fornisce informazioni sulle valutazioni realizzate; questo mezzo di informazione potrebbe essere senza dubbio sfruttato come cassa di risonanza per diffondere i risultati delle valutazioni e consentire quella condivisione di buone pratiche, tra gli addetti ai lavori, aspetto che si è dimostrato essere deficitario.

Misurare quanto le valutazioni commissionate dalla DGCS siano note presso la comunità degli attori della Cooperazione Italiana, o meglio quanto sia nota questa tipologia di attività è alquanto difficile. Tuttavia, l'esperienza come esperto valutatore della scrivente e le informazioni acquisite per la presente ricerca danno una risposta negativa circa una diffusa conoscenza dell'azione di valutazione del sistema. Si riscontra, altresì, un atteggiamento di pregiudizio nei confronti della valutazione e una non comprensione delle sue potenzialità. La valutazione è vista come un gravoso momento di verifica e non come un'occasione di miglioramento.

Una più ampia visibilità dei rapporti di valutazione sia sul *web* sia sugli altri canali di comunicazione attivati dalla DGCS e dall'AICS potrebbe contribuire a far conoscere meglio le potenzialità della valutazione, a diffondere le buone pratiche, promuovere il dibattito su questioni e tematiche oggetto di valutazione, a promuovere il *networking*.

¹⁰³International Aid Transparency Initiative, *TAG 2017 is our first step into IATI's family*, says Italy's development agency, 1st March 2017, webpage, <http://www.aidtransparency.net/news/tag-2017-is-our-first-step-into-iatis-family-says-italys-development-agency>. International Aid Transparency Initiative, website, <http://www.aidtransparency.net>.

¹⁰⁴ Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, OpenAid Italia, website, <http://openaid.esteri.it/it>.

Una comunicazione dei risultati delle valutazioni meno tecnica, tutta da inventare, potrebbe poi facilitare l'*accountability* nei riguardi del grande pubblico (composto dal contribuente medio italiano).

Si ritiene degna di nota la recente pubblicazione di una sintesi delle valutazioni effettuate nel periodo 2012-2015.¹⁰⁵

La diffusione dei risultati delle valutazioni rappresenta un punto cruciale per l'efficacia degli interventi di sviluppo ed una sfida per la Cooperazione Italiana. I temi trattati in questo Capitolo sono stati numerosi e talvolta spinosi. La ricostruzione dei punti di forza e di debolezza del sistema grazie all'importante lavoro di valutazione intrapreso in questi anni evidenzia che le sfide per accrescere l'efficacia della Cooperazione Italiana sono molte. Tuttavia essa dispone di un tesoretto composto da capacità operativa sul campo riconosciuta e apprezzata, *expertise* settoriale di valore, nuovi strumenti legislativi in grado di colmare le lacune presenti se opportunamente gestiti.

Nel corso della trattazione sono state fornite specifiche raccomandazioni per i punti di debolezza individuati, pertanto nelle conclusioni si è preferito riflettere su un altro aspetto abbastanza carente, ovvero la diffusione dei risultati delle valutazioni per la capitalizzazione degli stessi. La promozione di questo aspetto potrà contribuire a far comprendere il valore aggiunto dello strumento valutazione, soprattutto in funzione di riprogrammazione. Se l'obiettivo è mettere in campo strategie di cooperazione allo sviluppo *results oriented*, che sappiano efficacemente rispondere alle esigenze dei beneficiari cui sono rivolte, la valutazione potrà essere una delle carte vincenti. Bisognerà altresì saper strutturare le valutazioni sulla base dell'utilizzo preciso che ne vuole fare: condivisione e pianificazione con *partner* e *stakeholder*, revisione di strategie puramente politiche, valorizzazione delle buone pratiche nella comunità dei *practitioner*; *accountability* presso il grande pubblico o presso specifici *target group*; etc. La definizione di una strategia di comunicazione dell'attività di valutazione sarà altrettanto importante.¹⁰⁶

Chiaramente la Cooperazione Italiana dovrà disporre delle risorse umane e finanziarie adeguate, storicamente carenti.

Per un'analisi più approfondita del binomio valutazione-*accountability* politica si rimanda al Capitolo 5.

¹⁰⁵ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *La valutazione dei progetti di cooperazione: una sintesi 2012-2015*, dicembre 2016.

¹⁰⁶ M. Q. Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, in M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010, pp. 252-277. UNDP, *op. cit.*, 2009, pp. 181-189. J. Z. Kusek, R. C. Rist, *Ten Step to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2004, pp. 129-150.

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME

XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione del Viceministro agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Mario Giro, sullo Schema di Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto del Governo n. 414)*, Seduta n. 23 di Martedì 30 maggio 2017, Bozza non corretta.

XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione della Direttrice dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, Dottoressa Laura Frigenti, sullo Schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto n. 414)*, Resoconto stenografico, Seduta n. 22 di Mercoledì 24 maggio 201, Bozza non corretta.

AICS, Delibera del Direttore prot. 11227/2016 del 19/10/2016, *Sedi estere dell'Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo*, <http://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/11/Istituzione-Sede-Estere-Aics.pdf>.

AICS, Delibera del Direttore prot. 4706/2016 del 17 maggio 2016, *Sedi estere dell'Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo*, http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/05/Delibera-SEDI-ESTERE-AICS-4706_2016.pdf.

Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione illustrativa al budget economico per l'esercizio 2016*, agosto 2016, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/08/5.-Relazione.pdf>.

D. Amodeo, *La Valutazione delle Iniziative di Cooperazione Italiana allo Sviluppo. Un'indagine sulle organizzazioni non governative*, 2013.

Atti Parlamentari XI Legislatura, Camera dei Deputati, *Rapporto della Commissione speciale per l'esame delle linee della politica di cooperazione allo sviluppo*, Presentato dal Ministro per gli Affari Esteri (Colombo), trasmesso alla Presidenza il 10 febbraio 1993, http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stampati/pdf/902001.pdf.

M. Bamberger, M. Segone, *How to design and manage Equity-focused evaluations*, UNICEF, 2011.

A. Bazzano, P. Landoni, *Cooperazione non governativa ed efficacia: principi, pratiche e condizioni abilitanti*, PoliScript - Politecnico di Milano, Novembre 2011.

F. Bruschi, *La partecipazione italiana al Programma di Sostegno al Bilancio in Mozambico*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/documentazione/Report/2009-01-01_MozambicoSostegnoBilancio.pdf.

CICS, Delibera 23 marzo 2017 n. 3 – Creazione di gruppi di lavoro tematici, (GU Serie Generale n.87 del 13-04-2017), http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-04-13&atto.codiceRedazionale=17A02646&elenco30giorni=false.

CICS, Delibera 11 giugno 2015 n. 1/2015 - Regolamento interno del CICS, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/NormativaItaliana/Delibera%20CICS%20n.1-2015%20-%20Regolamento%20interno%20CICS.pdf>.

J. Clarke, M. Gavas, B. Welham, *Lessons for the Italian Development Agency from the UK's Department for International Development*, ODI, December 2014.

Convenzione MAECI-AICS del 20 gennaio 2016, http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/03/CONVENZIONE_MAECI_AICS_2016.pdf

Convenzione tra MAECI-AICS-CDP del 15 luglio 2016, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/07/Convenzione-Maeci-AICS-CDP.pdf>

Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione di attività di cooperazione*, Deliberazione n. 8/2012/G, 2012.

DAC Guidelines and Reference Series, *Quality standards for development evaluation*, OECD Development Assistance Committee, 2010.

L. Dal Negro, *Stato dell'arte del coinvolgimento del Privato Profit Italiano nella Cooperazione Internazionale secondo il modello del Business Inclusivo: dati, strumenti e processi di azione*, Studio realizzato da De-LAB su incarico dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo – AICS, 2017.

Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*.

DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 141 del 19/12/2013, *Progetti promossi da ONG nei PVS - Procedure di presentazione e gestione (capitolo 2181)*.

DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 73 del 9/10/2006, *Progetti promossi da Ong. Procedure di presentazione e gestione*.

European Commission, *Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique, 2005-2012*, Final Report, Volume I, 2014.

European Commission, *Guidance for the Terms of Reference for Impact Evaluations*, October 2013.

European Union, *New European Consensus on Development “Our World, Our Dignity, Our Future*, Thursday, 8 June, 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-velopment-20170602_en.pdf.

R. Faure, C. Long, A. Prizzon, *Do organisational and political models for development cooperation matter for development effectiveness?*, ODI Working Paper, 2015.

P. J. Gertler, S. Martinez, P. Premand, L. B. Rawlings, C. M. J. Vermeersch, *Impact Evaluation in Practice*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011.

IEG, *Writing Terms of Reference for an Evaluation: A How-To Guide*, World Bank, Washington DC, 2011.

International Aid Transparency Initiative, *TAG 2017 is our first step into IATI's family”, says Italy's development agency*, 1st March 2017, webpage, <http://www.aidtransparency.net/news/tag-2017-is-our-first-step-into-iatis-family-says-italys-development-agency>.

J. Z. Kusek, R. C. Rist, *Ten Step to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2004.

F. Leeuw, J. Vaessen, *Impact Evaluations and Development*, NONIE, 2009.

Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

Legge 25 luglio 2000, n. 209 *Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati*.

Legge 24 dicembre 1993, n. 537 *Interventi correttivi di finanza pubblica*.

Legge 26 febbraio 1987, n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

La Valutazione in itinere ed ex post dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo attuato dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Linee Guida, Giugno 2010, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf.

MAECI, Cooperazione Italiana (a cura dell'Ufficio X DGCS), *Gli Strumenti Finanziari della Cooperazione italiana a sostegno dello sviluppo del settore privato*, I Quaderni della Cooperazione Italiana, 2015.

Ministero Affari Esteri – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Delibera n. 79 del 25 luglio 2012*.

Ministero Affari Esteri – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Parere n. 7 del 25 luglio 2012*.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Afghanistan. Riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan*, Rapporto di Valutazione, 2014.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Studio sulle diverse modalità di accesso al credito di aiuto e allo sviluppo dell'impresa informale in Egitto e nei Territori Palestinesi*, 2014.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *II Accordo di Conversione del Debito tra Italia e Perù*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *ART GOLD Balcani, ART GOLD 2. Appoggio alle reti territoriali e tematiche di cooperazione allo sviluppo umano Iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Albania*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *CHYAO Trust Fund in Sierra Leone*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine. Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di private banking nei Territori Palestinesi. Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Macedonia, città di Stip e Prilep: miglioramento della qualità della vita dei Rom e avvio dell'integrazione*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Pilot activities for education and culture in Macedonia*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti gestiti da ONG in Libano*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti ONG in Etiopia*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Programma di Conversione del Debito II fase (Egitto)*, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Sostegno alla reintegrazione di famiglie afgane rientrate da lungo esilio, nelle province di Balkh e Sar-i Pul, Nord Afghanistan*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione delle iniziative nel settore sanitario in Mozambico*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione ex post di Progetti gestiti da ONG in Argentina*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Fronteras Abiertas: rete interregionale per la cooperazione transfrontaliera e l'integrazione latinoamericana*, Rapporto di Valutazione, 2012.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Kenya. Programma Integrato per lo Sviluppo del Distretto di Malindi – Ngomeni*, Rapporto di Valutazione, 2012.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti di educazione allo sviluppo – INFO/EAS*, Rapporto di Valutazione, 2012.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione e Visibilità. *Tanzania – Finanziamenti ONG in itinere*, Rapporto di Valutazione, 2012.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione ex post dell'iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Etiopia, denominata "Progetto idroelettrico di Gilgel Gibe II"*, Rapporto di Valutazione, 2012.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012 (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, 16 agosto 2013, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo – Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica, *Programma delle Valutazioni della DGCS*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Report/2011-01-01_programma_valutazioni.pdf.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo Ufficio VIII, *Nota informativa per il Comitato Direzionale. Documenti Programmatici per l'Efficacia dell'Aiuto allo Sviluppo "Piano Efficacia 3"*, dicembre 2012.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Annuario Statistico 2016. Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in cifre*, 2016.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *El Salvador. Valutazione delle iniziative di cooperazione a sostegno del sistema educativo*, Rapporto di Valutazione, 2016.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Etiopia. Filiere Agricole in Oromia*, Rapporto di Valutazione, 2016.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Albania. Valutazione ex post di progetti gestiti da ONG*, Rapporto di Valutazione, 2015.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Kenya, Uganda. Programma itinerante di educazione sanitaria nelle aree disagiate. CinemaArena*, Rapporto di Valutazione, 2015.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Decreto 22 luglio 2015, n. 113, *Regolamento recante: «Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo»*.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *La valutazione dei progetti di cooperazione: una sintesi 2012-2015*, dicembre 2016.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014*, Agosto 2015.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013*, Agosto 2014.

Ministry of Foreign Affairs, *DAC Peer Review 2009 Memorandum*, Rome, Italy, March 2009.

E. Missoni, *Indirizzo politico, governo, controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana*, ActionAid, maggio 2015.

L. G. Morra Imas, R. C. Rist, *The Road to Results. Design and Conducting Effective Development Evaluations*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009.

OECD, *Measuring and managing results in development co-operation. A review of challenges and practices among DAC and observers*, OECD, November 2014.

OECD, *Development Cooperation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing, 2011.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000.

OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013.

OECD Journal on Development, *Development Co-operation Report 2007*, Volume 9, n. 1, OECD, 2008.

OECD The Dac Journal, *Development Co-operation Report 2003*, 2004, Volume 5, n. 1.

M. Q. Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, in M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010, pp. 252-277.

Programma per la valutazione degli interventi della DGCS nel triennio 2014-2016, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/Valutazioni/2014-04-07_Programma%20valutazioni%20triennale%202014-2016%2025%2003%2014.pdf.

Protocollo di Intesa tra Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali e Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo del 27 luglio 2016, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/07/convenzione-AICS-MATTM.pdf>.

Repubblica Italiana, *Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo. Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016 – 2018*, marzo 2017, http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/doc_triennale_2016-2018_-_finale_approvato.pdf.

Repubblica Italiana, *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo. La nuova cooperazione italiana. Documento di programmazione triennale (2015 – 2017)*, giugno 2015, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/NormativaItaliana/UN%20MONDO%20IN%20COMUNE%201%20luglio.pdf>

P. J. Rogers, *Introduction to impact evaluation*, InterAction - The Rockefeller Foundation, Impact Evaluation Notes, No. 1. March 2012.

D. Sabuzi Giuliani, V. Boggini, M. Tricoli, *Il settore privato nella cooperazione italiana. Applicazione della legge 125 del 2014*, ActioAid, luglio 2015.

D. Sabuzi Giuliani, M. Tricoli, L. Zoli, *Gli ostacoli da superare*, ActionAid, maggio 2015.

United Nations Development Group, *Results-Based Management Handbook. Strengthening RBM harmonization for improved development results*, Clean Draft Version, 24 March 2010.

UNDP, *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*, 2009.

UNEG, *Norms and Standards for Evaluation*, June 2016.

UNEG, *UNEG Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports*, Guidance Document, UNEG/G(2010)1.

UNEG, *UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN System*, Foundation Document, UNEG/FN/CoC(2008).

UNEG, *UNEG Ethical Guidelines for Evaluation*, Foundation Document, UNEG/FN/ETH(2008).

V. White et al., *Effective Development Cooperation. Has the European Union Delivered*, Comprehensive Study, AECOM - EU, 2016.

M. Zupi, *L'avvio dell'agenda 2030 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, CeSPI, Osservatorio di Politica Internazionale, n. 67, settembre 2016.

M. Zupi, *Opportunità per l'internazionalizzazione delle imprese con la nuova legge italiana per la cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, 2016.

M. Zupi, *La nuova normativa italiana sulla cooperazione allo sviluppo e il contesto di riferimento*, CeSPI, Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica), 2015.

SITOGRAFIA

AICS

<http://www.agenziacooperazione.gov.it/>

AICS, OpenAid Italia

<http://openaid.esteri.it/it>

European Commission, International Cooperation and Development, *Joint Programming*

http://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness/joint-programming_en

International Aid Transparency Initiative

<http://www.aidtransparency.net>

Istat, Le misure del benessere equo e sostenibile

<https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/misure-del-benessere>

MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it>

MOPAN

<http://www.mopanonline.org/home>

Normattiva, Il Portale della Legge Vigente

<http://www.normattiva.it/>

OECD, DEREK DAC Evaluation Resource Centre

<http://www.oecd.org/derec/home/?hf=5&b=0&s=score>

OECD, Statistics

<http://stats.oecd.org>

UNDESA, Financig for development

<http://www.un.org/esa/ffd>.

CAPITOLO 4

L'ASSISTENZA UMANITARIA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA: UN'ANALISI DI SISTEMA

Il presente Capitolo fornisce una riflessione a tutto tondo dell'assistenza umanitaria della Cooperazione Italiana, avvalendosi di uno studio approfondito di fatti, cifre, valutazioni, innovazioni e orientamenti della risposta italiana alle emergenze. Dopo una breve introduzione sull'impegno umanitario dell'Italia in termini di APS aggregato, sarà proposta l'analisi del sistema di risposta alle emergenze umanitarie gestito dal MAECI-DGCS tramite l'Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza e AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili. Tale analisi sarà di carattere normativo-istituzionale, quantitativa e qualitativa. In ragione del lavoro di ricerca svolto dall'autrice della presente ricerca con l'Agenzia Italiana Risposta alle Emergenze (AGIRE) e grazie ai dati messi a disposizione dai preposti uffici di MAECI-DGCS e AICS, l'analisi quantitativa si focalizzerà sul periodo 2009-2015. Nel corso della trattazione saranno messi in luce le novità introdotte nel settore dell'assistenza umanitaria dalla riforma della cooperazione (L. 125/2014). Una volta ricostruito il quadro settoriale, lo studio si focalizzerà sui punti di forza e di debolezza emersi dalle valutazioni commissionate dalla DGCS e dalle peer review condotte dall'OECD-DAC. Infine, si mostrerà come la Cooperazione Italiana abbia saputo trarre vantaggio dalle raccomandazioni ricevute in sede di valutazione e saranno individuate le sfide che la risposta umanitaria italiana dovrà affrontare nel breve futuro al fine di essere più efficace e rispondere agli impegni internazionali presi.

4.1 IL CONFRONTO CON I DATI GLOBALI

4.1.1 L'ASSISTENZA UMANITARIA DELL'ITALIA NEL PERIODO 2000-2014

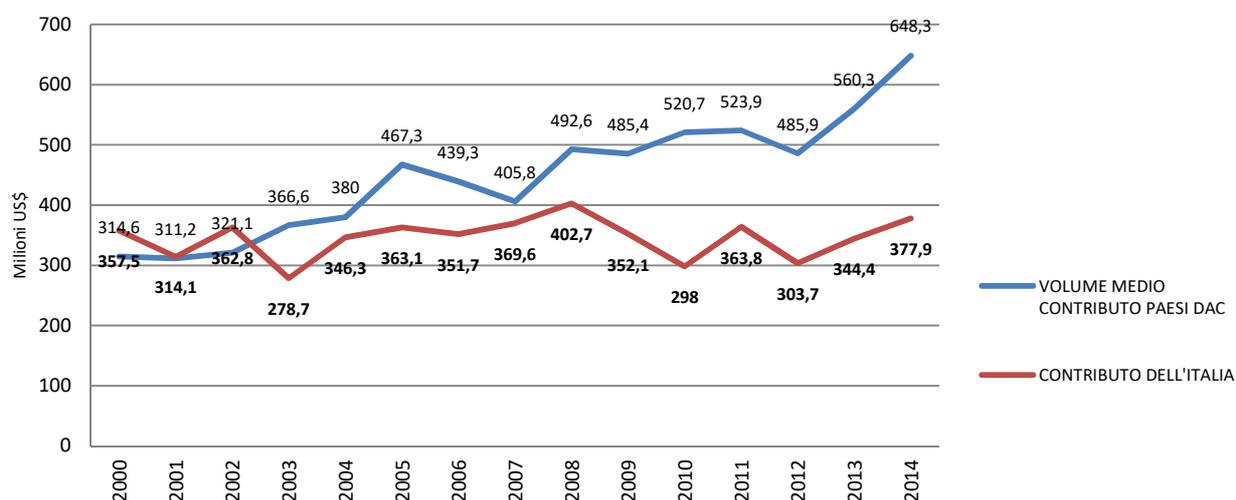
Quale premessa alle caratteristiche specifiche dell'assistenza umanitaria messa in campo dalla Cooperazione Italiana, è importante riflettere brevemente sulle dimensioni dell'aiuto umanitario rispetto all'APS del nostro paese.

Per quanto attiene l'assistenza umanitaria italiana, i dati aggregati – aggiornati ai prezzi 2013¹ e messi a disposizione da *Development Initiatives* nel Rapporto *Global Humanitarian Assistance (GHA) 2015* – indicano che nel periodo 2000-2014 l'Italia ha destinato in media al settore umanitario l'11,2% del suo APS aggregato totale e ha pesato sull'assistenza complessiva umanitaria erogata dai paesi donatori DAC per il 3,14%.

Negli anni 2000-2014 il contributo medio dei paesi DAC in termini di assistenza umanitaria/APS è stato dell'9,71%, ma ha pesato sull'assistenza umanitaria complessiva erogata dai paesi donatori DAC per il 4,07%.

Grafico 4.1 - Confronto tra assistenza umanitaria italiana e media paesi DAC nel periodo 2000-2014

Fonte: GHA 2015 su dati OECD-DAC e UNOCHA FTS - Dati ai prezzi 2013



Nel periodo 2000-2014 l'assistenza italiana ha contribuito in aiuto umanitario per un volume medio annuo di 345,8 milioni di dollari contro una media DAC di 448,2 milioni di dollari, ovvero ha investito in media il 22,85% in meno degli altri donatori. L'Italia ha registrato due primati di spesa in positivo nel 2008 e nel 2014, rispettivamente con un volume di 402,7 e di 377,9 milioni di dollari, e tre primati negativi: il primo nel 2003 (278,7 milioni di dollari), il secondo nel 2010 (298 milioni di dollari), il terzo nel 2012 (303,7 milioni di dollari).²

¹ I dati aggregati esposti nel presente Paragrafo sono disponibili solo ai prezzi 2013, pertanto non è possibile compararli con i dati del Paragrafo successivo espressi ai prezzi 2014. Si veda in proposito la nota 3.

² Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2015*, 2015, dataset, https://docs.google.com/spreadsheets/d/1n8oknhIKrqBCNz2RbpxqCV_9-3K5RnA4X7gNkINcihA/edit?pli=1.

4.1.2 L' IMPEGNO UMANITARIO ITALIANO NEL 2015³

Nel quinquennio 2011-2015 la contribuzione mondiale in assistenza umanitaria – derivante da contribuzioni dei governi e delle Istituzione dell'UE – in parallelo con gli incrementi globali di APS, ha raggiunto cifre notevoli, passando dai 14,5 miliardi di euro del 2011 ai 21,8 miliardi del 2015 con un incremento del 50,3% delle risorse.⁴

Questo aumento di risorse si giustifica con una situazione internazionale che ha visto negli ultimi anni il moltiplicarsi delle crisi umanitarie dovute ai conflitti (Siria, Yemen, Sud Sudan, Iraq, Sudan, Somalia, Repubblica Centrafricana, etc.), a pandemie (Ebola, etc.), a disastri naturali (fenomeni meteorologici *El Niño* e *La Niña*, terremoti in Iran ed in Nepal, inondazioni in Asia, etc.). Quale conseguenza, alla fine del 2015 lo *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) ha registrato la cifra record 65,3 milioni di persone rifugiate o sfollate, cifra che è aumentata del 50% negli ultimi 5 anni.⁵

Il contributo italiano in APS è stato nel 2015 di 4,58 miliardi di dollari (0,21% del RNL - dato preliminare). Per quanto concerne le risorse destinate all'assistenza umanitaria, il Rapporto GHA 2016, inserisce per il 2015 l'Italia tra i 20 principali donatori al mondo, con una spesa stimata di 406 milioni di dollari.⁶ Nella classifica generale l'Italia si posiziona al 17° posto; si rileva tuttavia che, escludendo l'UE, l'Italia risulta essere il 16° donatore a livello mondiale e il 12° donatore tra i paesi OECD-DAC.⁷

Nel 2014 l'Italia si era classificata al 15° posto e, esclusa l'UE, era stata il 14° donatore a livello mondiale ed il 13° donatore tra i paesi OECD-DAC. Nel 2015 l'Italia ha perso alcune posizioni a livello mondiale considerata la spesa in assistenza umanitaria della Turchia – spesa che somma aiuto umanitario ed assistenza ai rifugiati e che colloca il paese al 2° posto in una classifica che la vedeva assente lo scorso anno – ed i maggiori investimenti degli Emirati Arabi Uniti (EAU), che sono passati dal 15° posto del 2014 al 5° posto del 2015 (esclusa l'UE). Il nostro paese ha

³ Gli importi monetari inseriti nel presente Paragrafo sono espressi ai prezzi costanti 2014 e pertanto risultano essere difficilmente comparabili con i dati inseriti nel precedente Paragrafo. Per l'elaborazione del Paragrafo i dati relativi alla contribuzione in aiuto umanitario riferiti al 2014 sono stati aggiornati ai prezzi 2014 avvalendosi dello strumento "Rivaluta" dell'Istat (<http://rivaluta.istat.it/Rivaluta/#>). Si segnala, infatti, che non è possibile procedere ad una comparazione precisa tra i dati 2015 e 2014 relativi sia alla spesa italiana sia degli altri donatori internazionali in assistenza umanitaria. Infatti, nel *dataset* del *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2016*, unica fonte dal quale è attualmente possibile trarre suddetti dati, non sono disponibili gli aggiornamenti monetari ai prezzi costanti 2014 degli importi di aiuto umanitario riferiti agli anni precedenti, attualmente disponibili ai prezzi costanti 2013. La pertinenza dello strumento di conversione è stata assicurata da una simulazione relativa al ricalcolo dell'ammontare APS italiano dai prezzi costanti 2013 ai prezzi 2014, lo strumento ha fornito lo stesso dato OECD-DAC 2016 utilizzato nel *dataset* GHA 2016.

⁴ Le cifre destinate all'aiuto umanitario risultano ancora più elevate se si considera anche il contributo dei privati. Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2016*, 2016, p. 36.

⁵ UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, June 2016, p. 5.

⁶ Le statistiche sull'Italia ricomprendono i fondi di competenza del MAECI, le quote di spesa umanitaria derivanti dai trasferimenti italiani all'UE e ad altri organismi multilaterali, nonché contribuzioni classificate come di assistenza umanitaria e riconducibili a diversi soggetti erogatori (otto per mille, altre amministrazioni centrali e decentrate dello stato, etc.).

⁷ Development Initiatives, *op. cit.*, 2016, p. 46.

recuperato una posizione tra i donatori DAC in ragione dei minori investimenti dell'Australia, che occupava il 13° posto tra i donatori nel 2014 contro un 16° posto del 2015 (esclusa l'UE).⁸

Rispetto al 2014 l'Italia ha incrementato le risorse nel settore umanitario di circa 27,35 milioni di dollari, ovvero del 7,2%. Nel 2015 l'Italia ha destinato al settore umanitario circa l'8,9% del suo APS aggregato totale⁹, una quota leggermente inferiore rispetto al 2014, quando era stato riservato al settore umanitario il 9,44% dell'APS con una spesa di 378,65 milioni di dollari.

4.2 IL SISTEMA ISTITUZIONALE DI RISPOSTA ALLE EMERGENZE UMANITARIE DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

4.2.1 IL PROFILO NORMATIVO

L'Italia attua l'aiuto umanitario secondo i principi del diritto internazionale in materia, ovvero umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza, e mira a fornire assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni di paesi in via di sviluppo, vittime di catastrofi.¹⁰ L'Italia sviluppa la propria azione di assistenza umanitaria, nel quadro del Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario (2007)¹¹ e della *Good Humanitarian Donorship Initiative* (2003)¹², in coordinamento con gli attori della comunità internazionale.

In continuità con la L. 49/1987¹³, la L. 125/2014 stabilisce che gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso e all'assistenza delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi di sviluppo. Essi sono deliberati dal MAECI e attuati AICS avvalendosi dei soggetti che costituiscono il sistema della Cooperazione Italiana (amministrazioni statali, regioni, enti pubblici, ONG, etc.), aventi specifica e comprovata

⁸ *Ibidem*, p. 46. Development Initiatives, *op. cit.*, 2015, p. 31.

⁹ Nell'APS aggregato totale sono inclusi anche i trasferimenti all'UE.

¹⁰ Art. 1, co. 1, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. Gruppo di Lavoro DGCS-ONG, *Linee Guida per L'Aiuto Umanitario. Good Humanitarian Donorship Initiative Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship (2012-2015)*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/2013_07_23_LineeGuida_InterventoUmanitario.pdf.

¹¹ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea, *Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario*, GU C 25/07 del 30.1.2008.

¹² La *Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative* è un forum informale di donatori costituitosi a Stoccolma nel 2003 volto al miglioramento di efficacia, efficienza ed accountability nel settore umanitario. Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative, website, <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>.

¹³ Art 1, co. 4 e art. 11, Legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*.

esperienza nel campo dell'assistenza umanitaria, e dei soggetti operanti in loco per gli interventi legati alla primissima emergenza.¹⁴

La normativa prevede poi che interventi di primo soccorso possano essere affidati dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ad altre amministrazioni dello stato, incluso il Dipartimento della Protezione Civile, che, a tale fine, agiscono secondo le proprie procedure operative e di spesa ed organizzano gli interventi di primo soccorso affidati, definendone tipologia e durata d'intesa con il MAECI, la sua DGCS e l'AICS. Viene fatta salva la disciplina vigente in materia di interventi di primo soccorso all'estero del Dipartimento della Protezione Civile.¹⁵

Considerato che l'AICS ha iniziato ad essere operativa dal 1° gennaio 2016, nel 2015 gli interventi umanitari hanno continuato ad essere attuati, come previsto dalla precedente normativa dalla DGCS del MAECI tramite l'Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza.

Come previsto dalla normativa vigente e in virtù dell'operatività dell'AICS, dal 1° gennaio 2016 il MAECI-DGCS, in collaborazione con le Sedi diplomatiche presenti nei territori dove si verificano le emergenze, autorizza i progetti di intervento umanitario, compresi quelli di primissima emergenza, avvalendosi dell'Agenzia (Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili e sue Sedi estere) per le attività tecnico-operative.¹⁶

¹⁴ Art. 10, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

¹⁵ Art. 1, co. 2, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. Art. 4, co. 1, Legge del 26 luglio 2005, n. 152 *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*. Decreto Legge del 15 maggio 2012, n. 59 convertito dalla Legge del 12 luglio 2012, n. 100 *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

¹⁶ Tutti i programmi di emergenza sono deliberati dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o dal vice Ministro con delega per la Cooperazione allo Sviluppo ai sensi dell'art. 11, co. 3, della L. 125/2014 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, su proposta della DGCS (art. 20, L. 125/2014). A seguito della suddetta delibera l'AICS procede poi con l'iter relativo delle alle proposte di finanziamento, tanto sul canale bilaterale che su quello multilaterale, e predispone i relativi provvedimenti di spesa per il trasferimento dei fondi. Nel caso di finanziamenti sul canale bilaterale i fondi vengono disposti presso la Sede estera dell'AICS competente o, in mancanza di questa, presso una Rappresentanza diplomatica delegata, mentre in caso di finanziamenti multilaterali i fondi sono disposti direttamente agli organismi internazionali beneficiari. Le iniziative di primissima emergenza possono essere gestite anche dalla Sede centrale dell'AICS.

**AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO:
IL NUOVO UFFICIO VII EMERGENZA E STATI FRAGILI**

L'Ufficio VII dell'AICS fornisce il proprio contributo all'azione del Governo Italiano in risposta alle crisi umanitarie e per la riduzione delle situazioni di fragilità, che sono fonte probabile di migrazione irregolare e di tensioni a livello della sicurezza e della stabilità e che spesso aggravano il rischio di disastri.

L'Ufficio VII assicura ogni utile supporto al MAECI di natura tecnico-operativa per lo svolgimento delle attività di aiuto umanitario e relative alle situazioni di fragilità, incluse le questioni inerenti la normativa vigente, la definizione della programmazione annuale e la predisposizione della documentazione relativa alle attività di propria competenza. In tale contesto, viene elaborata la strategia globale in tema di aiuto umanitario e situazioni di fragilità, anche con riferimento alla protezione dei rifugiati e degli sfollati, alle crisi protratte ed ai fenomeni migratori ad essi connessi, all'inclusione dell'approccio di genere in tutte le fasi di programma, alla protezione e all'inclusione dei minori e delle persone con disabilità, alla riduzione, prevenzione e preparazione ai disastri, ai diritti umani e al diritto umanitario internazionale, alla resilienza, alla stabilizzazione e alla ricostruzione, allo sminamento, alla promozione della democratizzazione e alla good governance, e altri temi correlati.

In attuazione della strategia in tal modo elaborata, l'Ufficio gestisce e monitora i programmi di aiuto umanitario relativi alle fasi di: i) primissima emergenza, inclusi le operazioni dello *United Nations Disaster Assessment and Coordination* (UNDAC) e i trasporti umanitari realizzati per mezzo dello *United Nations Humanitarian Response Depot* (UNHRD) gestito dal *World Food Programme* (WFP); ii), emergenza; iii) post-emergenza; nonché i programmi relativi alle crisi protratte e alle situazioni di fragilità, realizzati anche attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie non facenti parte dell'emergenza e di strumenti operativi innovativi capaci di far fronte alla natura prolungata di alcune crisi.

L'Ufficio VII avrà in carico le iniziative in risposta a situazioni di fragilità, così come definite sulla base di criteri identificati a livello internazionale dall'OECD, anche con specifico riferimento ai paesi e ai programmi finanziati a valere sul Decreto Missioni, assicurandone la preparazione, la gestione e il controllo. Trattasi di fragilità dovute a situazioni di conflitto, questioni climatiche, di *governance*, di povertà assoluta o per l'alto tasso di violenza, nei paesi in cui il ruolo della Cooperazione Italiana può essere elemento di stabilizzazione e dove l'investimento privato è inevitabilmente limitato a causa del rischio. Gli interventi in tale ambito riguardano il sostegno a: processi di ricostruzione, stabilizzazione civile e giustizia di transizione; rafforzamento delle istituzioni; promozione della democratizzazione e dello sviluppo della società civile; riduzione, prevenzione preparazione ai disastri; riduzione della vulnerabilità (programmi di resilienza); programmi che abbiano come *target* le popolazioni vulnerabili (es. rifugiati e *returnees*) dei paesi più esposti al fenomeno della migrazione, con azioni indirizzate ad intervenire sulle cause profonde delle spinte alla migrazione irregolare.

D'intesa con il MAECI, dà inoltre attuazione ai programmi integrati di sminamento umanitario e la bonifica

di aree con residuati bellici esplosivi a valere sullo specifico Fondo istituito dalla L. 58/2001.

L'Ufficio, in coordinamento con la DGCS, si raccorda con le principali organizzazioni ed agenzie internazionali (UE, Nazioni Unite, Movimento Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e altri) e con gli organismi e le istituzioni italiane (Protezione Civile, Ministero della Difesa, organizzazioni della società civile, regioni e enti locali, settore privato e le altre istituzioni interessate alle attività di riferimento) per migliorare la capacità operativa in risposta alle crisi umanitarie. Collabora, in coordinamento con la DGCS, alla preparazione degli accordi tecnici e delle convenzioni con gli enti di cui al Capo VI della L. 125/2014 e definisce le procedure per la gestione dei programmi di aiuto umanitario. Si raccorda con le Sedi estere dell'Agenzia al fine di assicurare l'efficacia e la coerenza dei programmi con i principi e la normativa vigente in materia a livello nazionale, europeo ed internazionale.

4.2.2 RELIEF, RECOVERY E REHABILITATION

La Cooperazione Italiana è impegnata nel fornire una risposta rapida, adeguata ai bisogni locali, efficace ed efficiente in tutte e tre le fasi dell'aiuto umanitario (*relief, recovery e rehabilitation*).

Nella fase di "prima emergenza" (*relief*), grazie ad un sistema di allerta basato sulla vasta rete di ambasciate, oltre 130, e sugli appelli lanciati dalle agenzie delle Nazioni Unite e dalle organizzazioni appartenenti alla famiglia della Croce Rossa, la Cooperazione Italiana interviene mediante la predisposizione di trasporti eccezionali volti all'invio di generi di prima necessità in favore delle comunità colpite. Come già indicato, in questa fase la Cooperazione Italiana si avvale della collaborazione dell'UNHRD e delle istituzioni italiane attive in campo umanitario, in particolare del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale; coinvolge, inoltre, ONG specializzate locali e italiane ove utile e possibile.

Nelle successive fasi di *recovery, rehabilitation* e transizione verso la fase di post-emergenza, l'Italia interviene per mezzo di tre strumenti principali: i) iniziative multilaterali, ossia contributi d'emergenza erogati in risposta agli appelli umanitari delle Agenzie delle Nazioni Unite, dell'*International Organisation for Migration* (IOM) o degli organismi facenti parte del Movimento della Croce Rossa; ii) iniziative multi-bilaterali, ossia concordate a livello bilaterale ma affidate in esecuzione ad un organismo internazionale specializzato; iii) "fondi in loco" finalizzati al finanziamento di iniziative bilaterali, realizzati spesso in collaborazione con le ONG, costituiti *ad hoc* presso le Sedi diplomatiche o consolari all'estero, e dal 2016 anche presso le Sedi estere dell'AICS.

L'Italia, infine, interviene anche con programmi integrati di sminamento umanitario per la realizzazione di attività di bonifica delle aree contaminate dalla presenza di mine antiuomo e delle munizioni a grappolo, la fornitura di assistenza in loco alle vittime di tali ordigni, la promozione del *mine risk education* e lo svolgimento di attività di advocacy per l'universalizzazione della messa al bando delle mine antipersona e delle munizioni a grappolo.¹⁷

IL COORDINAMENTO DEL MAECI-DGCS CON IL DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE NAZIONALE

Gli interventi di emergenza/soccorso internazionale rientrano nell'ambito della politica estera dello Stato e sono di sua competenza legislativa (art. 117, co. 2 lettera a) della Costituzione Italiana). Spetta pertanto al MAECI prendere la decisione politica di intervenire e "promuovere e coordinare" gli interventi. Tuttavia, davanti ad una catastrofe quale un terremoto o un'alluvione, in realtà è il Dipartimento della Protezione Civile Nazionale/Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPC Nazionale) che ha gli strumenti e le capacità operative per soccorrere le popolazioni nel giro di poche ore, con mezzi e personale idonei e procedure amministrative speciali. Ferme le competenze in materia di cooperazione del MAECI, come per le emergenze nazionali, il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza ed il DPC le eventuali ordinanze necessarie per far fronte alle calamità internazionali su richiesta della DGCS.¹⁸

Secondo la recente prassi, in caso di calamità naturale o di un grave evento che colpisce la popolazione di un paese europeo o extra europeo, il DPC Nazionale mette a disposizione le proprie risorse e competenze tecniche, in accordo con le autorità locali del Paese colpito, sia nella fase dell'emergenza che in quella di ripresa e ricostruzione. Circa l'attività internazionale del DPC, si segnala che il Dipartimento fa parte del Meccanismo Unionale di Protezione Civile¹⁹, ed ha definito una serie di accordi internazionali con numerosi paesi e organizzazioni internazionali (Israele, Slovenia, Macedonia, EAU, Algeria, Marocco, Bosnia Erzegovina, Serbia, Francia, Germania, Venezuela, *World Bank* e UE) per lo sviluppo di programmi e progetti congiunti, in particolare nei campi della previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e

¹⁷ L'Italia è impegnata nella realizzazione di programmi integrati di sminamento umanitario e di bonifica di aree con residui bellici esplosivi in virtù dell'adesione alla Convenzione di Ottawa del 1997 sull'abolizione delle mine antiuomo (ratificata con la Legge 26 marzo 1999, n. 106 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997. Modifiche alla legge 29 ottobre 1997, n. 374, riguardante la disciplina della messa al bando delle mine antipersona*), alla Convenzione di Oslo del 2008 per l'abolizione delle bombe a grappolo (ratificata con la Legge 14 giugno 2011, n. 95 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo, fatta a Dublino il 30 maggio 2008, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*) e al Protocollo V della Convenzione su certe armi convenzionali (*Convention on Certain Conventional Weapons*), ratificato con la Legge 12 novembre 2009, n. 173 *Ratifica ed esecuzione del Protocollo V della Convenzione sulla proibizione o limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati (Convention on Certain Conventional Weapons - CCW)*, fatta a Ginevra il 10 ottobre 1980, relativo ai residui bellici esplosivi, fatto a Ginevra il 28 novembre 2003, nonché modifiche alla legge 7 marzo 2001, n. 58, recante istituzione del Fondo per lo sminamento umanitario.

¹⁸ Art. 4, co. 1, Legge del 26 luglio 2005, n. 152 *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*. Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*. Decreto Legge del 15 maggio 2012, n. 59 convertito dalla legge del 12 luglio 2012, n. 100, *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

¹⁹ European Commission, *EU Civil Protection Mechanism*, webpage, http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en.

antropici, nella gestione delle situazioni di emergenza e nella reciproca assistenza in caso di calamità.²⁰ Il 24 luglio 2015 il MAECI ed il DPC Nazionale hanno stipulato un primo accordo generale che “formalizza” la loro collaborazione in caso di emergenza internazionale grazie all’attivazione di una cellula di crisi congiunta per avviare immediatamente le attività sul terreno, sincronizzare le operazioni e coordinare la comunicazione istituzionale a fronte di calamità naturali. L’accordo prevede anche la creazione di un gruppo di lavoro con le altre istituzioni e organizzazioni della società civile italiana impegnate nelle attività di soccorso umanitario. Un secondo accordo si propone inoltre di promuovere la collaborazione nella prevenzione e valutazione dei rischi in paesi terzi e un meccanismo per la gestione e la trasmissione di informazioni alle ambasciate straniere in Italia in caso di emergenze che coinvolgano loro cittadini sul territorio nazionale.²¹

4.2.3 I CANALI DI FINANZIAMENTO

Fino al 31 dicembre 2015 l’azione umanitaria della Cooperazione Italiana ha agito tramite: i) il canale multilaterale con i fondi stanziati sul capitolo di bilancio MAECI-DGCS 2180); ii) il canale bilaterale e multi-bilaterale, capitolo di bilancio 2183); iii) interventi di sminamento umanitario, realizzati sia in collaborazione con competenti organizzazioni internazionali che a livello bilaterale, a valere sullo specifico fondo istituito nel 2001²², capitolo di bilancio 2210. In considerazione dell’istituzione dell’AICS i capitoli di bilancio 2180 e 2183 sono stati soppressi e trasferiti nel più generico capitolo 2185 “Somma da assegnare all’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo per l’attuazione di Iniziative di Cooperazione Internazionale”.²³

Ai fondi “programmati” a disposizione della risposta italiana alle emergenze internazionali vanno poi sommate le risorse aggiuntive stanziare, in maniera decisamente più consistente ma non prevedibile, da: “Legge di stabilità”, “Fondo spese impreviste”, “Decreti Missioni Internazionali”, “Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche europee per il finanziamento dei programmi di cooperazione”.

²⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, *Competenze del Dipartimento*, webpage, <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/competenze.wp>.

²¹ MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Farnesina: siglato accordo tra Cooperazione italiana e Protezione Civile per risposta a emergenze provocate da disastri naturali*, news del 24 luglio 2015, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=12573:24-07-2015-farnesina-siglato-accordo-tra-cooperazione-italiana-e-protezione-civile-per-risposta-a-emergenze-provocate-da-disastri-naturali&catid=8:news&Itemid=515.

²² Legge 7 marzo 2001, n. 58 *Istituzione del Fondo per lo sminamento umanitario*.

²³ *Tabella N. 6 Stato di Previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l’anno 2016 e per il triennio 2016-2018. Quadro di riferimento*, pp. 86-87, http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivita/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2016/AllegatoaldisegnodiBilancio/DLB_2016_DLB-04-AT-060-Esteri.pdf.

Per concludere il quadro dei fondi a disposizione della Cooperazione Italiana, nel periodo 2000-2015 – nell’ambito della Convenzione di Londra sull’Aiuto Alimentare del 13 aprile 1999 – l’Italia ha disposto interventi di aiuto alimentare a favore dei paesi in via di sviluppo attraverso l’Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA).²⁴ ²⁵ Suddetti aiuti sono stati erogati nel periodo 2000-2008, più un contributo residuale nel 2013.²⁶ La Convenzione, scaduta nel 2012, è stata sostituita dalla nuova Convenzione sull’Aiuto Alimentare del 25 aprile 2012, che l’Italia non ha firmato.²⁷

In considerazione del mandato e degli obiettivi che intende raggiungere, ogni intervento umanitario della Cooperazione Italiana è da considerarsi a titolo gratuito (dono) e fino alla riforma operata dalla L. 125/2014 aveva una durata di 12 mesi.

4.3 LA RISPOSTA ITALIANA ALLE EMERGENZE UMANITARIE

4.3.1 PREMESSA METODOLOGICA

Le cifre indicate nei successivi Paragrafi si riferiscono agli stanziamenti che la Cooperazione Italiana ha erogato tramite l’Ufficio della DGCS specificatamente incaricato della delibera e della gestione di interventi umanitari (attualmente Ufficio VI-Interventi Umanitari e di Emergenza) secondo i canali di finanziamento – multilaterale, bilaterale e sminamento umanitario – di cui al precedente Paragrafo 4.2.3.

Tali cifre, espresse ai prezzi correnti dell’anno cui si riferiscono, non corrispondono all’ammontare dell’assistenza umanitaria italiana sul totale dell’APS, che è dato dalla somma di tutte le risorse a sostegno dell’aiuto umanitario – iniziative di *emergency response, reconstruction relief* e

²⁴ L’AGEA era incaricata di provvedere alla fornitura a tali paesi della quota di partecipazione italiana secondo le indicazioni del Ministero degli Affari Esteri. L’AGEA, attraverso la realizzazione di bandi di gara, provvedeva a effettuare le forniture di aiuti alimentari ai paesi destinatari. Gli acquisti relativi potevano essere conseguiti sia sul mercato comunitario che sui mercati locali o regionali. Inoltre, gli aiuti alimentari potevano essere realizzati attraverso contributi *in cash* o *in kind* al WFP, che provvedeva alla fornitura e distribuzione di prodotti alimentari nel quadro di programmi che l’Organizzazione stessa realizzava nel paese.

²⁵ L’Italia ha aderito alla Convenzione sull’aiuto alimentare del 1999, con la Legge 29 dicembre 2000, n. 413, *Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione sull’aiuto alimentare del 1999, con allegati, fatta a Londra il 13 aprile 1999 e sua esecuzione.*

²⁶ Tra il 2000 ed il 2013 l’Italia ha erogato 220 milioni di euro di aiuti alimentari tramite l’AGEA. Considerato che l’impegno annuale avrebbe dovuto essere di 36,2 milioni di euro, tale contribuzione, sebbene consistente, non è stata pari all’accordo internazionale preso. Nel 2009, questa tipologia di sostegno in campo umanitario è stata oggetto di specifica interrogazione parlamentare. Legislatura 16, Atto Camera, Interrogazione a risposta in Commissione: 5/01498 presentata da Zucchi Angelo il 10/06/2009 nella seduta numero 185, stato iter concluso. Camera dei Deputati, III Commissione Permanente (Affari esteri e comunitari), *Allegato 1 (Testo della risposta) 5-01498 Zucchi: Sulla partecipazione dell’Italia alla Convenzione di Londra sull’aiuto alimentare*, in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Mercoledì 8 luglio 2009, p. 38.

²⁷ Food Assistance Convention, *Parties*, webpage, http://www.foodassistanceconvention.org/en/about_fac/parties.aspx. Food Aid Convention, website, <http://www.foodaidconvention.org/en/default.aspx>.

rehabilitation, disaster prevention e preparedness, finanziamenti *core e non-core* agli organismi internazionali, etc.) erogate da altre direzioni del MAECI e da altri uffici della DGCS, nonché da altri Ministeri, Protezione Civile, Enti pubblici e soggetti ed organizzazioni rilevanti, compresi i trasferimenti statali all'UE. Per la suddetta motivazione, i dati inseriti nell'analisi globale Paragrafo 4.1.1 (assistenza umanitaria sul totale dell'APS espressa ai prezzi 2013) non sono comparabili con quelli dei Paragrafi successivi.

Per il periodo 2000-2015, in considerazione della disomogeneità dei dati riportati nelle relazioni annuali al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, non è possibile effettuare un'analisi comparata negli anni concernente le principali caratteristiche dell'aiuto umanitario italiano in termini di canali di spesa, aree geografiche e settori di intervento, organizzazioni internazionali maggiormente finanziate. Quindi, l'analisi si concentrerà sul periodo 2009-2015, periodo per il quale la ricerca si è potuta avvalere dei dati contenuti nei rapporti a cura dell'Agenzia Italiana Risposta alle Emergenze (AGIRE), *Il Valore dell'Aiuto – Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie*, Sesta Edizione-Anno 2015 e Settima Edizione Anno 2016²⁸, per i quali chi scrive ha curato i capitoli inerenti l'assistenza umanitaria dell'Italia. I dati sono stati cortesemente messi a disposizione e validati dal MAECI-DGCS-Ufficio VI Interventi Umanitari e di Emergenza e dall'AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili. Pertanto, l'esame degli anni 2009-2015 avrà un taglio comparativo e proporrà commenti più dettagliati sull'aiuto umanitario erogato dalla Cooperazione Italiana negli anni 2014 e 2015. In ragione delle informazioni reperibili nelle relazioni al Parlamento anni 2000-2008, si sottolinea che molte delle caratteristiche evidenziate per il periodo analizzato 2009-2015 hanno contraddistinto anche il periodo precedente e sono delle costanti dell'aiuto umanitario italiano.

Dati ed informazioni riportate nei Paragrafi 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4 sono stati estrapolati dalle sezioni dedicate all'emergenza umanitaria delle relazioni annuali al Parlamento sulla politica di cooperazione allo sviluppo del periodo 2009-2014²⁹, dal *database* messo a disposizione dal

²⁸ A. Mezzasalma, *L'Assistenza Umanitaria dell'Italia*, in M. Grechi (a cura di), *Il Valore dell'Aiuto - Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie*, AGIRE – Scuola Superiore Sant'Anna, Settima Edizione Anno 2016, pp. 38-59, <https://agire.it/cms/wp-content/uploads/2016/11/RapportoDef.pdf>. A. Mezzasalma, *L'Assistenza Umanitaria dell'Italia*, in M. Grechi (a cura di), *Il Valore dell'Aiuto - Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie*, AGIRE – Scuola Superiore Sant'Anna, Sesta Edizione Anno 2015, 2015, pp. 32-54, http://www.agire.it/filemanager/cms_agire/image/Valore_dell_Aiuto/VdA_2015/vda_2015_low.pdf.

²⁹ Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), pp. 20-25, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 18 agosto 2014, pp. 57-73, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 16 agosto 2013, pp. 84-89, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2011*, 1 agosto 2012, pp. 64-70,

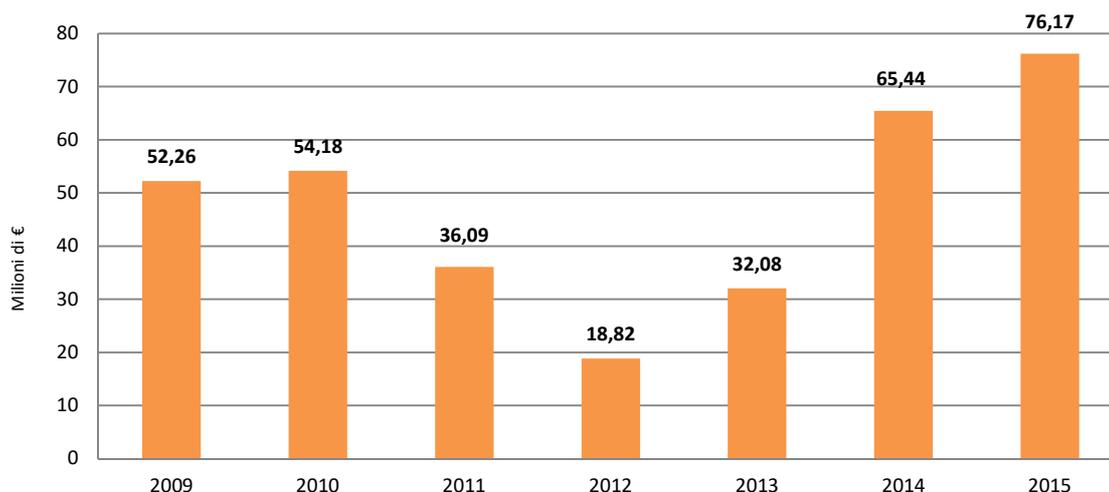
MAECI-DGCS-Ufficio VI Interventi Umanitari e di Emergenza e dall'AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili, dal *database* sui bilanci delle ONG messo a disposizione da AGIRE.

4.3.2 LE RISORSE DELLA COOPERAZIONE ITALIANA IN FAVORE DELL'AZIONE UMANITARIA NEL PERIODO 2009-2015

Come illustrato dal Grafico 2, negli anni 2009-2015 la Cooperazione Italiana ha deliberato iniziative di carattere umanitario per oltre 335 milioni di euro. Nel 2015 i finanziamenti hanno raggiunto il loro picco massimo, con un totale di 76,17 milioni di euro, registrando +10,73 milioni di euro rispetto al 2014 (+16,4% delle risorse) e confermando il rinnovato impegno della Cooperazione Italiana nel settore dell'emergenza nel quadro del più ampio rilancio dell'incremento delle risorse destinate all'APS.³⁰ Tale impegno ha portato dal 2012 – anno in cui si è stata stanziata la quota minima di stanziamenti – al 2015 al quadruplicamento dei fondi disponibili per l'aiuto umanitario. In particolare, nel biennio 2014-2015 la spesa umanitaria italiana ha ripreso ad attestarsi su importi consistenti, dopo il triennio negativo 2011-2013; rispetto al 2010 le risorse sono aumentate del 20,37% nel 2014 e del 40,74% nel 2015.

Grafico 4.2 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Ammontare annuo delle risorse deliberate

Fonte: MAECI-AICS 2016



http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, pp. 71-74, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009*, pp. 58-59, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

³⁰ Si veda in proposito il Capitolo 2, Paragrafo 2.1.2.

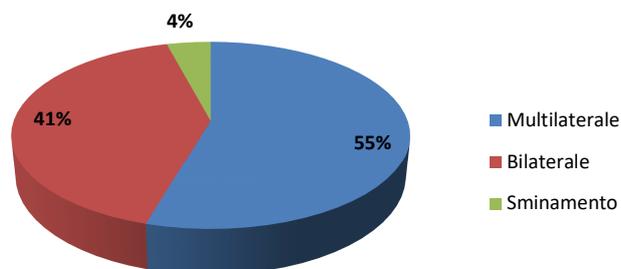
ASSISTENZA UMANITARIA E INIZIATIVE A DONO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

Per avere una idea di quanto l'assistenza umanitaria incida sul totale annuo deliberato a dono della Cooperazione Italiana, basti pensare che nel 2014 la DGCS ha decretato il finanziamento di iniziative di cooperazione a dono (sui capitoli 2180, 2181, 2182, 2183 e 2184)³¹ per un totale di circa 335,5 milioni di euro³², ovvero il totale complessivo deliberato per nuove iniziative di risposta ad emergenze internazionali in 7 anni (2009-2015). Nel 2014 l'aiuto umanitario è stato pari a circa il 19% dell'ammontare totale deliberato a dono.³³

Nel periodo 2009-2015 l'Italia ha finanziato l'aiuto umanitario principalmente attraverso il canale multilaterale (capitolo 2180), al quale ha destinato in media il 55% delle risorse. Al canale bilaterale e multi-bilaterale (capitolo 2183) sono invece andati in media il 41% dei fondi³⁴; l'impegno in sminamento umanitario (capitolo 2210) ha beneficiato in media del 4% delle risorse.

Grafico 4.3 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Media ripartizione fondi per capitoli di bilancio

Fonte: MAECI-AICS 2016



³¹ Capitolo 2180: Contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione Europea. Capitolo 2181: Contributi alle organizzazioni non governative riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse. Capitolo 2182: Finanziamenti a titolo gratuito attinenti l'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario. Capitolo 2183: Finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico sanitarie incluse, Le spese di missione in relazione ai programmi. Capitolo 2184: Finanziamenti per la realizzazione di programmi di formazione a distanza e di programmi di formazione professionale in Italia, per la concessione di borse di studio in Italia e all'estero e per la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo. Definizioni valevoli per i bilanci del MAE/MAECI sino al 2015.

³² Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), pp. 25-26, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

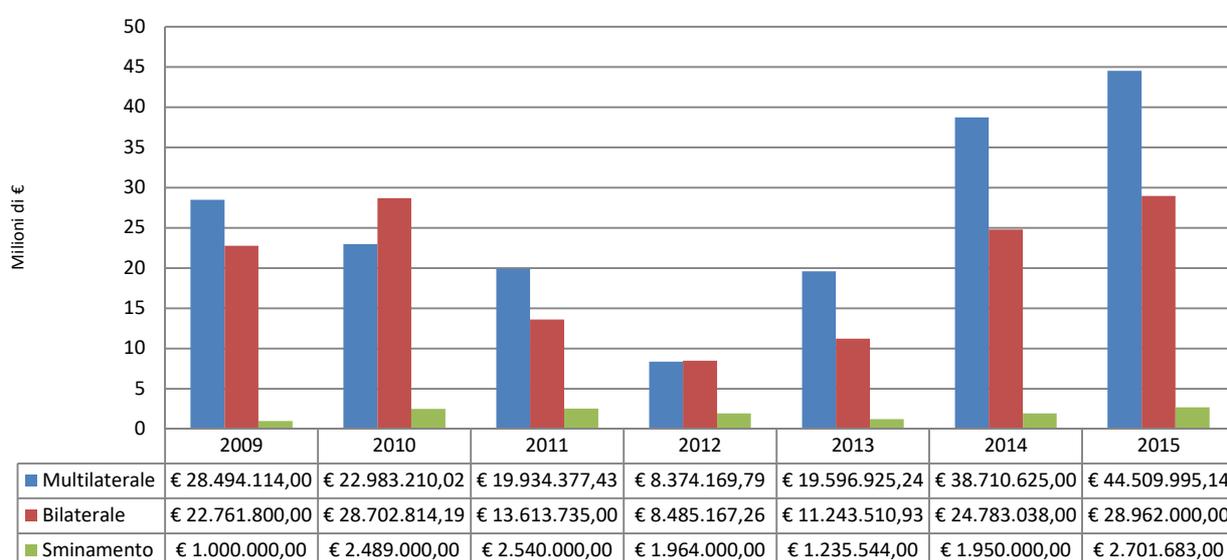
³³ Per il calcolo di questa percentuale è stato scorporato dal totale del deliberato 2014 per l'assistenza umanitaria il contributo in sminamento umanitario, che afferisce ad una capitolo di bilancio del MAE/MAECI (2210) non ricompreso nel computo delle risorse deliberate per iniziative di cooperazione a dono per l'anno 2014.

³⁴ Si rileva che nel 2015 la Cooperazione Italiana non ha finanziato iniziative di tipo multi-bilaterale.

Come mostrano il Grafico 4.3 ed il Grafico 4.4, la Cooperazione Italiana opera nel settore umanitario avvalendosi principalmente del canale multilaterale. Solo nel 2010 il canale bilaterale e multi-bilaterale ha disposto in maniera sostanziale di più fondi e nel 2015 su questa linea di budget la Cooperazione Italiana è tornata a disporre della stessa quantità di risorse del 2010 (prezzi correnti). Contestualmente nel 2015 le risorse a disposizione degli interventi multilaterali sono raddoppiati rispetto al 2010 e nel triennio 2013-2015 il *trend* di contribuzione medio sul canale multilaterale è del 59%, ovvero superiore alla media 2009-2015.

Grafico 4.4 - Aiuto Umanitario Italia Cooperazione Italiana 2009-2015 / Risorse annue deliberate per canali di intervento

Fonte: MAECI-AICS 2016



Sebbene a partire dal 2012, anno in cui gli stanziamenti per il settore umanitario hanno registrato il loro picco negativo, le risorse siano progressivamente aumentate per i canali d'intervento multilaterale e bilaterale, è evidente che il canale multilaterale è quello che ha maggiormente beneficiato dell'incremento dei fondi, fattore che consente all'Italia di giocare un ruolo più convincente in qualità di *donor* e *player* a livello internazionale.

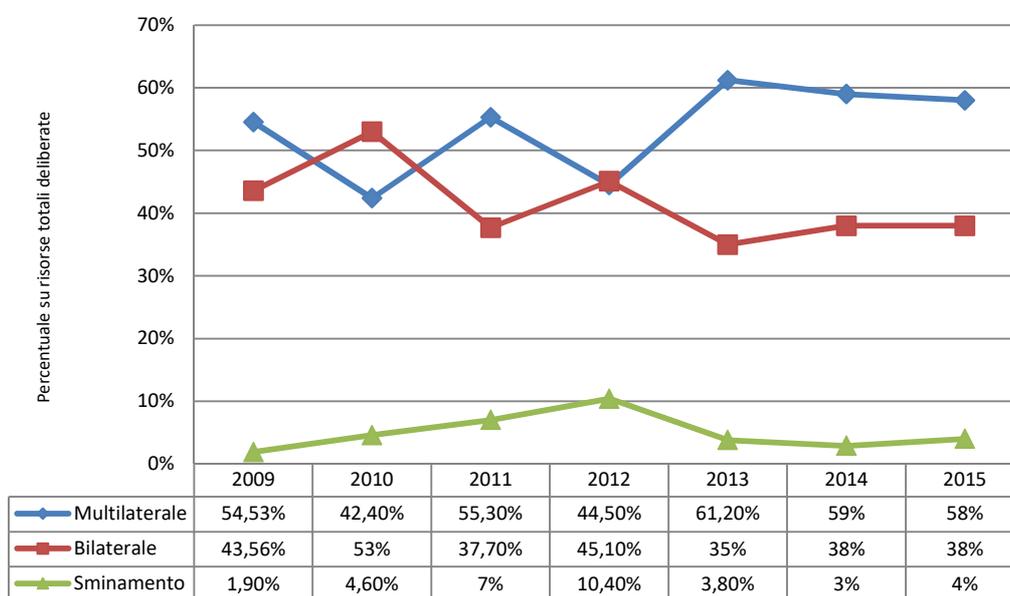
Sul canale bilaterale si registrano: i) un progressivo aumento delle risorse a disposizione, che nel 2015 ha riportato le risorse disponibili ai livelli precedenti al triennio negativo 2011-2013, ii) l'assenza di finanziamenti a livello multi-bilaterale nel 2015, elemento che ha consentito di liberare ulteriori risorse per interventi nei paesi colpiti da emergenze attuati tramite partenariati più "diretti", realizzati per lo più tramite le ONG italiane (*infra* Paragrafo 4.3.4), che hanno ricevuto

finanziamenti per 24 milioni, pari a circa l'83% dei fondi del bilaterale ovvero la quota più consistente degli ultimi anni.

Infine, rispetto al totale deliberato per l'assistenza umanitaria, la Cooperazione Italiana mantiene per lo più costante il suo impegno in sminamento umanitario, veicolato tramite organizzazioni internazionali. Le percentuali più alte registrate negli anni 2011 e 2012 sono dovute alla minore disponibilità di risorse finanziarie complessivamente a disposizione del settore.

Grafico 4.5 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuali annue risorse deliberate per capitoli di bilancio

Fonte: MAECI-AICS 2016



4.3.3 IN QUALI AREE GEOGRAFICHE SI È CONCENTRATA L'ASSISTENZA UMANITARIA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA NEGLI ANNI 2009-2015?

Nel periodo 2009-2015 in risposta alle crisi umanitarie la Cooperazione Italiana ha operato principalmente nei paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente ed in Africa Sub-Sahariana, dove si sono concentrate rispettivamente il 44 ed il 35% delle risorse totali (poco meno di 283 milioni di euro). Quote importanti di finanziamenti, sebbene inferiori alle precedenti, sono state impiegate per la risposta alle emergenze in Asia (16%) e in America Centrale e Meridionale (5%).

Solo nel 2015 gli interventi si sono concentrati in maniera quasi equilibrata in Africa Sub-Sahariana (46%), che ha visto incrementare molto le sue risorse rispetto al passato, e nell'area Mediterraneo e

Medio Oriente (45%). Negli anni precedenti l'impegno in quest'ultima area è stato nettamente prevalente. Nel triennio 2013-2015 si è poi registrato un *trend* di contrazione delle risorse verso America Centrale e Meridionale e Asia.

Grafico 4.6 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuale risorse per area geografica

Fonte: MAECI-AICS 2016

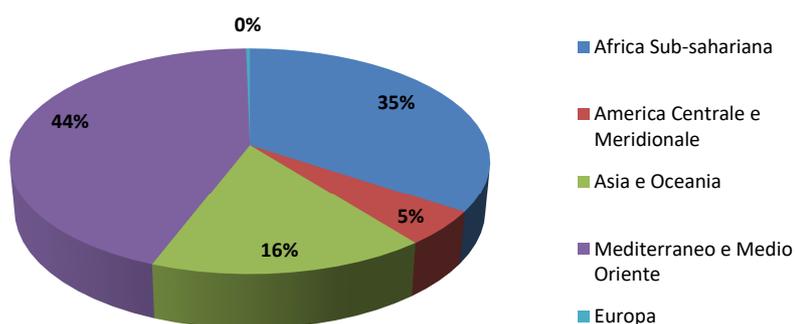
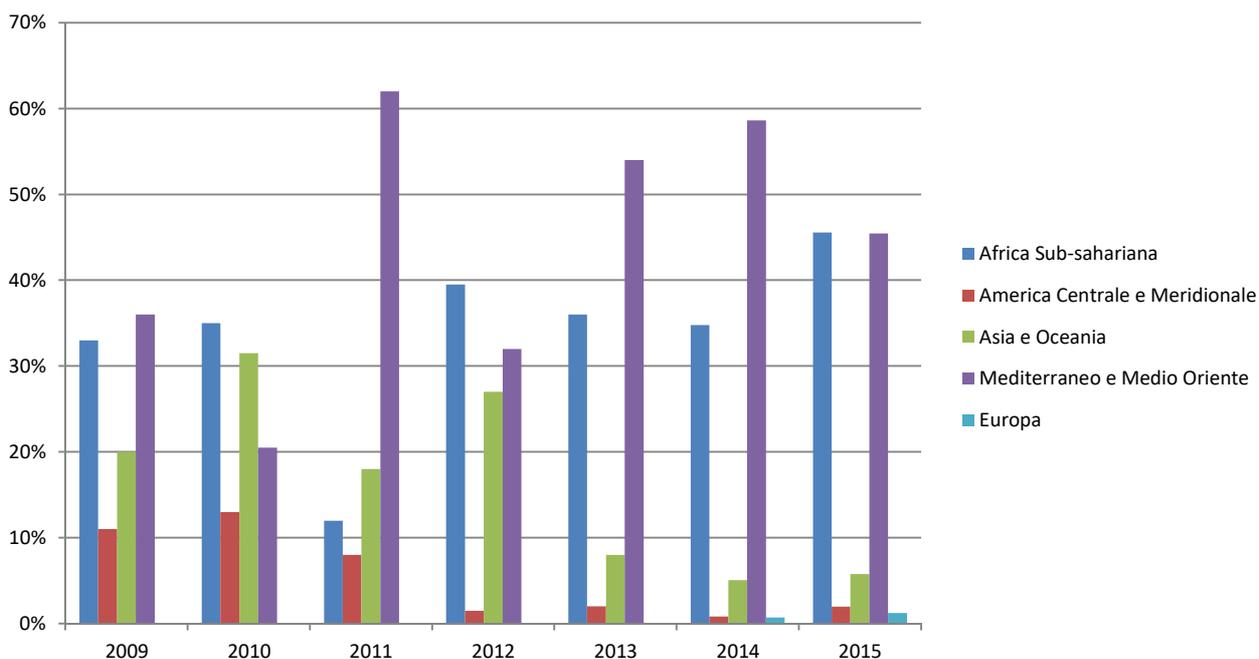


Grafico 4.7 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuale risorse per area geografica per anno

Fonte: MAECI-AICS 2016



Negli anni 2009-2015 l'intervento italiano nel Mediterraneo e nel Medio Oriente si è concentrato sulle crisi in Siria ed in Iraq, nonché sulla cronica situazione di emergenza nei Territori Occupati Palestinesi. I paesi maggiormente finanziati sono stati Giordania, Iraq, Libano, Palestina e Siria. Nel biennio 2014-2015 le crisi siriana ed irachena hanno assorbito rispettivamente il 46% ed il 30% delle risorse per programmi e progetti specifici a vantaggio di rifugiati e sfollati vittime dei perduranti conflitti. Da notare che nel 2015 la Palestina è risultato essere il paese maggiormente finanziato in tutte le aree geografiche, per un totale di 7,28 milioni di euro.³⁵

In Africa Sub-sahariana la Cooperazione Italiana è stata particolarmente attiva nella lotta alle emergenze umanitarie nel Sahel (Burkina Faso, Mali, Niger), nel Corno d'Africa (Etiopia, Somalia) in Repubblica Centrafricana, Sudan e Sud Sudan, dove sono stati posti in essere interventi di assistenza e protezione a migranti, rifugiati e sfollati, compresa la fornitura di medicinali e l'assistenza ai disabili, nonché di sicurezza alimentare. Importante è stato l'impegno italiano in risposta all'emergenza sanitaria Ebola in Sierra Leone (2014) sia nel 2014 che nel 2015.

In Asia i paesi maggiormente sostenuti nel corso di questi anni sono stati Afghanistan e Pakistan, sia per le perduranti situazioni di conflitto in entrambi i paesi che a causa di calamità naturali. Tra gli altri paesi sostenuti si citano le Filippine (2014 – emergenza tifone Haiyan) ed il Nepal (2015 – emergenza terremoto). In America Centrale e Meridionale la risposta italiana si è avuta in seguito a calamità naturali, tra cui il principale è stato senza dubbio il terremoto ad Haiti del 2010, o emergenze alimentari e sanitarie (es. 2014 – fornitura di derrate alimentari alle popolazioni vulnerabili vittime del terremoto in Perù e assistenza per contrastare l'epidemia di colera ad Haiti). In Europa, in questi anni, il sostegno umanitario italiano è stato limitato ad alcuni interventi di assistenza in caso di calamità naturali (2014 – alluvioni nel Balcani) ed assistenza alle popolazioni vulnerabili (2015 – distribuzione di beni di prima necessità in Ucraina e assistenza ai profughi provenienti dall'area Mediterraneo e Medio Oriente in Macedonia e Serbia).

L'azione umanitaria della Cooperazione Italiana ha sempre avuto un'attenzione per le crisi dimenticate. Nel 2015 essa ha destinato il 9,93% dei suoi finanziamenti, pari a 6,72 milioni di euro, ad interventi in Algeria, Camerun, Colombia, Myanmar, Pakistan, Sudan, Yemen, raddoppiando il suo impegno rispetto al 2014, quando si era attivata in supporto di Algeria, Sudan, Pakistan e Colombia per un totale di 3,5 milioni di euro.³⁶

³⁵ In Palestina si è intervenuti negli anni a protezione di sfollati e rifugiati, con azioni nei settori igiene e sanità, sicurezza alimentare e sminamento. La sensibile crescita dei finanziamenti nel 2015 è da ricondurre alle spese di assistenza umanitaria e di ricostruzione rese necessarie dopo l'operazione militare "Margine protettivo" condotta da Israele a Gaza del luglio 2014, che ha causato oltre 2.000 morti e diffuse distruzioni nella Striscia. I finanziamenti in questione sono stati annunciati dall'Italia alla Conferenza per la ricostruzione di Gaza tenutasi al Cairo il 12 ottobre 2014.

³⁶ Per una panoramica delle crisi dimenticate nel 2014 e nel 2015 si vedano: ECHO, *Forgotten Crisis Assessment 2014*, http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/fca_2013_2014.pdf. ECHO, *Forgotten Crisis Assessment 2015*, http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/forgotten_crisis_assessment.pdf.

Attraverso le proprie iniziative umanitarie, la Cooperazione Italiana è intervenuta per la ricostruzione di strutture distrutte e danneggiate nell'ambito delle crisi e per la fornitura di materiali e servizi fondamentali per le popolazioni, agendo in diversi ambiti: sicurezza alimentare e agricoltura, ambiente (con particolare riferimento all'igiene ambientale, alle risorse idriche ed al cambiamento climatico), riduzione del rischio di catastrofi, salute e istruzione. Inoltre, le azioni attuate hanno inteso favorire la protezione dei rifugiati e degli sfollati, la promozione della condizione femminile e la tutela dei gruppi vulnerabili (migranti, minori e disabili). Ove possibile, si è cercato di creare un ponte fra emergenza e sviluppo, prestando attenzione alla sostenibilità degli interventi realizzati.

UNO SGUARDO AL PASSATO:

L'EMERGENZA TUSNAMI DEL 2004 ED IL CONFLITTO IN LIBANO DEL 2006

Sebbene esuli parzialmente dalla trattazione degli anni 2009-2015, si ritiene opportuno ricordare due storici interventi della Cooperazione Italiana in Asia e nel Mediterraneo Medio Oriente, che peraltro rilevano ai fini della comprensione di alcune caratteristiche del sistema italiano di risposta alle emergenze, in primo luogo l'attivazione di sinergie e l'attenzione per tutte le fasi dell'emergenza, nonché del passaggio alla fase di sviluppo.

Nel 2005 il sistema di risposta alle emergenze internazionali è stato catalizzato dal disastro Tsunami nel Sud-Est Asiatico (dicembre 2004), per il quale la Cooperazione Italiana ha deliberato iniziative di emergenza per 35 milioni di euro. Data la gravità della crisi, la risposta allo Tsunami attivata nel 2005 ha visto – quale novità rispetto al passato ed in ragione dell'imponente movimento di solidarietà che dall'Italia (MAE, Protezione Civile, cooperazione decentrata, cooperazione non governativa) si è originato in aiuto delle popolazioni colpite – l'apertura in Sri Lanka e in Indonesia di due uffici e due antenne operative. Infine, quale elemento degno di nota per tutto il sistema italiano di cooperazione, si riferisce che per molti anni le aree colpite dalla Tsunami del 2005 sono state oggetto di numerosi interventi di assistenza delle vittime, ricostruzione e prevenzione contro i disastri naturali e cooperazione allo sviluppo.³⁷

Nel 2006 l'attenzione della Cooperazione Italiana si è focalizzata sulla crisi bellica in Libano, per la quale

³⁷ Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2007) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 19 settembre 2009, pp. 215, 226, 237, 239, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2006) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 11 novembre 2008, pp. 203, 206-207, 218-219, 221, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001_RS/pdfel.htm. Atti Parlamentari XV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2005) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (d'Alema), trasmessa alla Presidenza il 26 luglio 2007, pp. 23, 171, 179, 181-182, 189-190, 192, http://leg15.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001/pdfel.htm.

ha lanciato l'*Emergency Initiative for Rehabilitation, Occupation, Services and Development – ROSS Programme* che in tre fasi, dal 2007 al 2009 ha erogato 32 milioni di euro di interventi umanitari (15 milioni 1° fase; 8,35 milioni 2° fase; 9 milioni 3° fase). L'impegno dell'Italia in Libano ha visto l'apertura di un'Unità Tecnica Locale presso l'Ambasciata d'Italia a Beirut e di un Ufficio del Programma a Tiro. Il Programma ha finanziato in 3 anni circa 122 progetti (gestione diretta, progetti ONG e microprogetti), varando una strategia d'intervento unica nel panorama internazionale. Essa si è articolata in svariate azioni di ripristino di dignitose condizioni di vita a livello sociale, economico e ambientale, attivando anche proficue iniziative di *capacity building* a vantaggio del sistema politico-amministrativo e della società civile grazie a *partnership* intergovernative, governative e locali tra Italia e Libano. Particolarmente importante è stato il coinvolgimento della cooperazione decentrata italiana per l'implementazione di percorsi di sviluppo locale condivisi. Nella risposta all'emergenza in Libano, l'Italia è stata il 3° donatore a livello europeo, dopo Commissione Europea e Francia, nonché *leader* del coordinamento degli aiuti umanitari tra i donatori. La risposta all'emergenza, avvenuta anche attraverso il dispiegamento di forze militari nell'ambito della missione di pace UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*), è stata poi seguita da una importante fase di cooperazione allo sviluppo *tout court*: il Libano negli anni 2005-2009 è stato il 6° paese ricevente dell'APS italiano a livello bilaterale).³⁸

4.3.4 ATTRAVERSO QUALI ATTORI È STATO VEICOLATO L'AIUTO UMANITARIO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA NEL PERIODO 2009-2015?

Come illustrato nel Paragrafo 4.3.2, negli ultimi anni la Cooperazione Italiana è intervenuta principalmente attraverso il canale multilaterale (capitolo 2180); di fatto in questi anni l'Italia ha sostenuto numerose organizzazioni internazionali impegnate nelle emergenze umanitarie attraverso tutti i capitoli di bilancio a sua disposizione, compresi il canale bilaterale e multi-bilaterale (capitolo 2183) e lo sminamento umanitario (capitolo 2210).

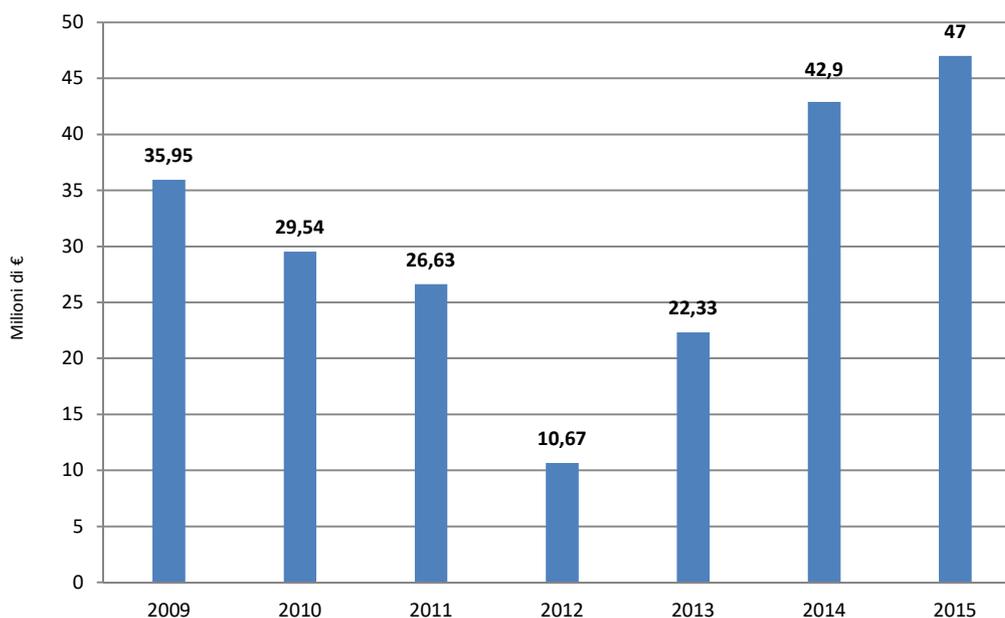
Nel periodo 2009-2015 attraverso le organizzazioni internazionali sono stati veicolati circa 215 milioni di euro, pari al 64,2% dei 335 milioni deliberati per iniziative in risposta ad emergenze internazionali.

³⁸ OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009, pp. 109-119. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, pp. 174-197, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009*, pp. 55-56, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Come mostra il Grafico 4.8, nel biennio 2014-2015 si sono raggiunti i picchi massimi di contribuzione tramite le organizzazioni internazionali, che spesso, a causa della gravità delle emergenze e delle condizioni di insicurezza dei contesti di intervento, sono le uniche in grado di operare in determinate aree di crisi.

Grafico 4.8 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Risorse veicolate annualmente tramite organizzazioni internazionali

Fonte: MAECI-AICS 2016



Nel periodo 2009-2014 la Cooperazione Italiana ha sostenuto circa 21 tra organizzazioni e meccanismi/fondi specifici di risposta alle emergenze internazionali.³⁹

WFP e UNHRD sono state le organizzazioni maggiormente finanziate dalla Cooperazione Italiana, per il 27% delle risorse umanitarie veicolate tramite le organizzazioni umanitarie. Nel medesimo arco di tempo, l'Italia ha poi sostenuto le seguenti organizzazioni: *United Nations Children's Fund* - UNICEF (13%), *United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR (11%), *International Committee of the Red Cross* - ICRC (10%), *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugee* - UNRWA (7%), *Food and Agriculture Organization* - FAO (6%). Si osserva inoltre che: i) ICRC e *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC), ovvero il

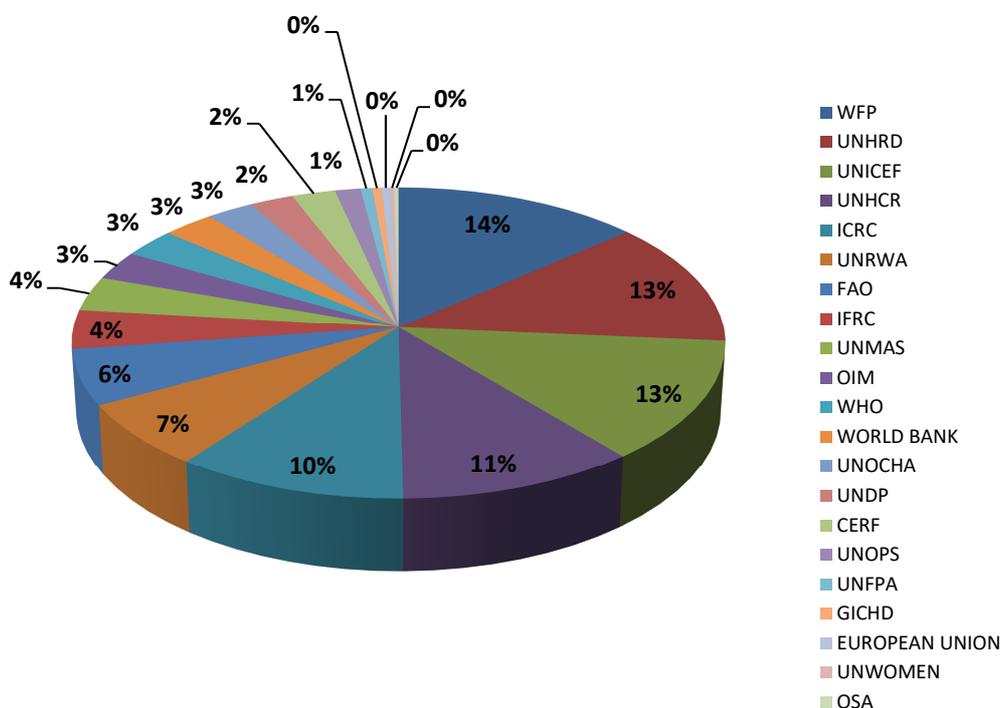
³⁹ Ad esempio il contributo indicato nel Grafico 9 per l'UE si configura come trasferimento a specifico fondo fiduciario per l'emergenza nella Repubblica Centrafricana nel 2015, e non riguarda in alcun modo in più ingenti trasferimenti dell'Italia all'UE, così come il contributo per il CERF è da computare ai finanziamenti più generali a UNOCHA che gestisce questo meccanismo di coordinamento.

sistema internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, insieme hanno ricevuto risorse pari al 14% del totale; ii) *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA) e *Central Emergency Response Fund* (CERF), gestito da UNOCHA, il 5% delle risorse; iii) *United Nations Mine Action Service* (UNMAS) è stato il principale soggetto ricevente risorse dal fondo per lo sminamento umanitario⁴⁰.

Sebbene i dati a disposizione non siano completi, in considerazione delle informazioni contenute nelle varie relazioni al Parlamento sulla politica di cooperazione allo sviluppo, si evince che le sopracitate organizzazioni internazionali sono state nel periodo 2000-2015 quelle che hanno ricevuto il sostegno italiano in maniera più consistente. In particolare il WFP, che gestisce anche il Deposito Umanitario di Brindisi (finanziato dall'Italia sin dal 1984), è stata in assoluto l'organizzazione più finanziata in questi anni.

Grafico 4.9 - Aiuto Umanitario Cooperazione Italiana 2009-2015 / Percentuale risorse veicolate per organizzazione internazionale

Fonte: MAECI-AICS 2016



⁴⁰ In relazione allo sminamento umanitario, residuali sono stati i contributi dati al *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD) e all'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), nonché le risorse specifiche devolute a UNICEF, UNDP, ICRC.

Come indicato al Paragrafo 4.2.1, per la realizzazione degli interventi di emergenza finanziati sul canale bilaterale il Ministero si è avvalso e si avvale delle ONG che operano localmente attivando specifiche *call for proposals*.⁴¹

Sulla base delle informazioni contenute nelle varie relazioni al parlamento sulla politica di cooperazione allo Sviluppo, l'azione umanitaria del Ministero per il tramite delle ONG italiane è stato più consistente a partire dal 2005, ovvero dopo lo Tsunami nel Sud-Est Asiatico quando l'intero sistema paese Italia si è generosamente attivato per soccorrere le vittime e ripristinare condizioni di vita antecedenti al disastro. Nel 2006 con il lancio del Programma ROSS in Libano, la cooperazione in ambito umanitario tra il Ministero e le ONG si è decisamente rafforzato.

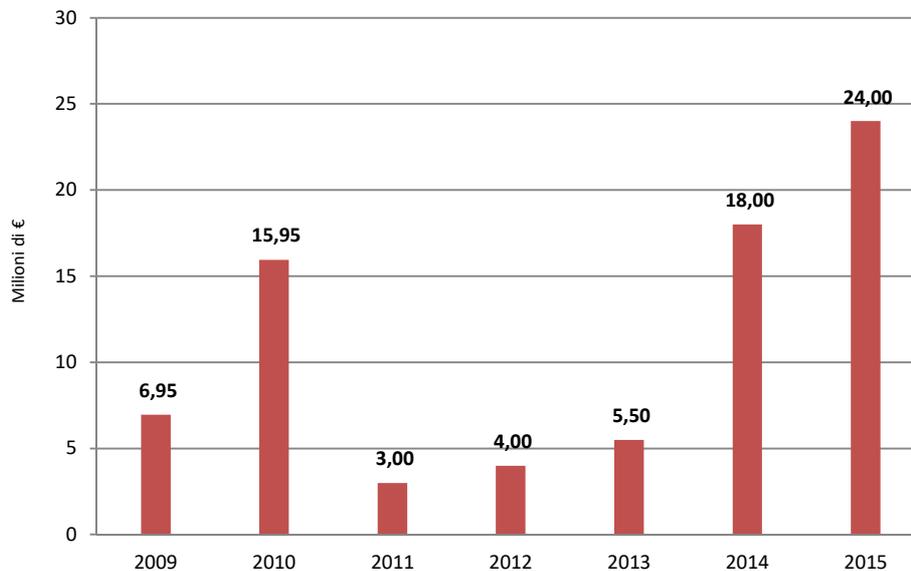
Nel periodo 2009-2015 la Cooperazione Italiana ha deliberato iniziative per progetti di aiuto umanitario promossi dalle ONG per un totale di 77,4 milioni di euro, pari al 23,1% delle risorse complessive della Cooperazione Italiana (335 milioni di euro), nonché al circa il 56% delle risorse deliberate sul canale bilaterale (capitolo 2183, ovvero 139 milioni di euro).

Nel periodo 2009-2015 gli stanziamenti alle ONG hanno raggiunto il loro record nel 2015. Nel 2015 il canale bilaterale e multi-bilaterale ha avuto una disponibilità di risorse di 28,96 milioni di euro, di queste risorse 4,69 milioni di euro sono stati gestiti direttamente dal MAECI-DGCS, tramite attività realizzate dalle allora operanti UTL, e circa 24 milioni di euro in collaborazione con le ONG. Come già segnalato in precedenza, nel 2015 la Cooperazione Italiana ha scelto di non operare a livello multi-bilaterale ed ha potenziato il partenariato con le ONG. In termini percentuali questa collaborazione si traduce con l'allocazione alle ONG dell'83% delle risorse sul canale bilaterale e del 32% delle risorse totali deliberate per l'aiuto umanitario. Rispetto al 2014, anno in cui le risorse veicolate tramite le ONG erano state più consistenti rispetto agli anni precedenti, nel 2015 le ONG hanno ricevuto circa 6 milioni di euro in più di fondi (+33,3%).

⁴¹ Nel periodo in questione, il coinvolgimento delle ONG operative localmente per la risposta a emergenze internazionali è stato disciplinato dall'art. 1, co. 15-sexies, Legge 14 maggio 2005, n. 80, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali.*

Grafico 4.10 - Aiuto Umanitario Italia 2009-2015 / Fondi deliberati annualmente progetti ONG

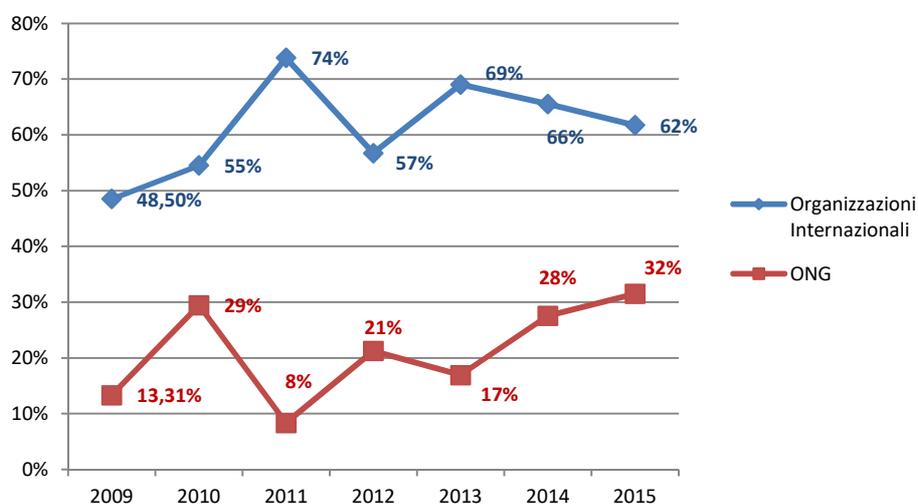
Fonte: MAECI-AICS 2016



Organizzazioni internazionali e ONG risultano essere i principali attori attraverso i quali la Cooperazione Italiana opera nel settore umanitario. Si ritiene interessante proporre a conclusione di questo Paragrafo un confronto in termini percentuali tra risorse veicolate per mezzo delle organizzazioni internazionali e delle ONG. Le organizzazioni internazionali risultano essere la via principale attraverso la quale l'Italia esplica la sua azione umanitaria e tale dato risulta essere in linea con la scelta "storica" di prediligere il canale multilaterale. Tuttavia, si può notare nel triennio 2013-2015 un progressivo ridimensionamento nell'avvalersi delle organizzazioni internazionali a vantaggio dell'impiego delle ONG.

Grafico 4.11 - Aiuto Umanitario Italia 2010-2015 / Percentuale stanziamenti annui organizzazioni internazionali e ONG

Fonte: MAECI-AICS 2016



Senza dubbio l'incremento generale delle risorse a disposizione del settore umanitario (Paragrafo 4.3.2) consente un opportuno coinvolgimento degli operatori in campo ed una valorizzazione del sistema italiano di risposta alle emergenze anche sul canale bilaterale.

All'incremento delle risorse destinate alle ONG sul canale bilaterale registrato nel 2014 e nel 2015, si aggiunge anche un rinnovamento sulle possibilità progettuali e le procedure di presentazione degli interventi da parte dei soggetti *non profit* operato nel 2016 a seguito della riforma operata dalla L. 125/2014 (*infra* Paragrafo 4.4.5).

Per quanto concerne il contributo delle ONG italiane alla risposta umanitaria dell'Italia, intesa come sistema, si nota che nel periodo 2009-2015, tramite donazioni da privati, esse hanno finanziato interventi di emergenza per oltre 490 milioni di euro. Tale cifra risulta essere nettamente superiore ai 335 milioni deliberati del Ministero.

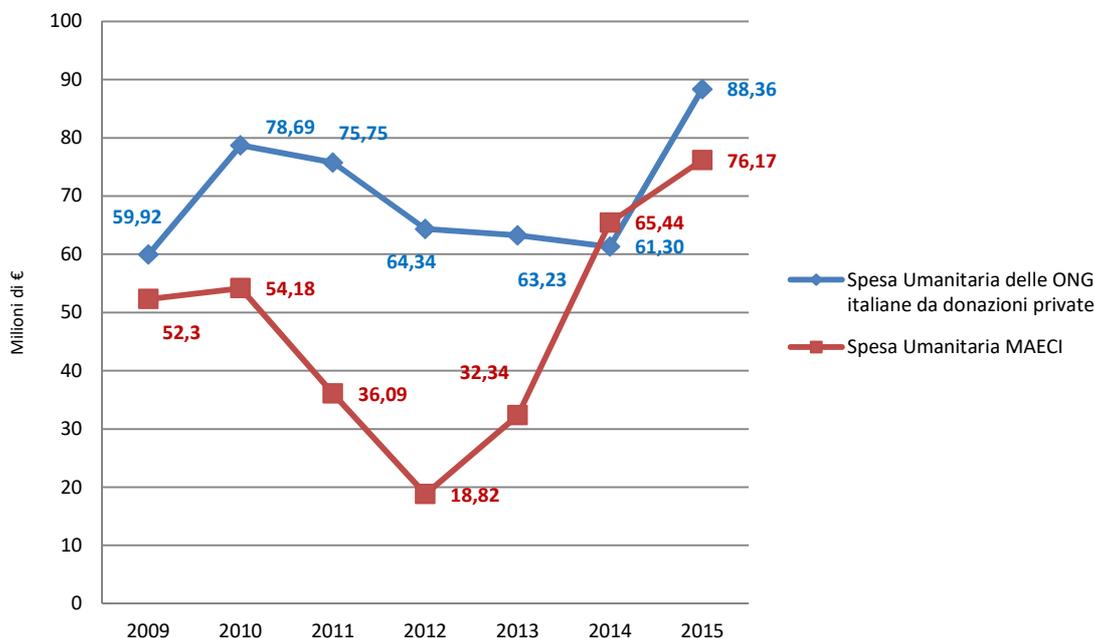
Negli anni la disparità tra stanziamenti privati provenienti delle ONG e stanziamenti ministeriali è stata notevole ed ha toccato il picco nel 2012, quando il contributo delle ONG è stato di oltre 3 volte superiore a quello del Ministero. Solo nel 2014, vi è stata un'inversione di tendenza ed il contributo governativo ha superato quello non governativo. Se nel 2014 per la prima volta i finanziamenti del MAECI sono stati superiori a quelli delle ONG, nel 2015 il divario tra risorse private investite dalle ONG e fondi pubblici *ad hoc* per l'assistenza umanitaria si è ampiamente ridotto rispetto al passato.

Questo dato risulta senza dubbio positivo e deve essere letto in correlazione con l'impegno dell'Italia a innalzare i livelli di finanziamento del proprio APS, di cui i maggiori stanziamenti in favore dell'aiuto umanitario si sono registrati a partire dal 2014.

Lo stesso dato conferma che nel 2015 la solidarietà del settore privato italiano, sensibilizzato in occasione delle varie emergenze dal mondo delle ONG, costituisce un caposaldo del sistema italiano della risposta alle emergenze.

Grafico 4.12 - Aiuto Umanitario 2009-2015 / Spesa ONG da donazioni private e spesa MAECI

Fonte: Rielaborazione su dati MAECI-AICS 2016 ed AGIRE 2016



4.4 STRATEGIE E PROCEDURE DI AZIONE DELL'AIUTO UMANITARIO

4.4.1 I DOCUMENTI PROGRAMMATICI

Risorse disponibili, priorità settoriali e geografiche, coordinamento con il contesto internazionale, modalità di finanziamento degli interventi costituiscono i punti di riferimento attraverso i quali si snoda l'aiuto umanitario della Cooperazione Italiana.

Le azioni di assistenza umanitaria sono intraprese in coerenza e complementarità con le priorità decise dalla Cooperazione Italiana e definite nei documenti di programmazione triennale, aggiornati annualmente.⁴²

Inoltre indicazioni specifiche su aspetti dell'azione umanitaria sono contenuti nelle linee guida settoriali, in particolare: i) Aiuti Umanitari e Disabilità, *Vademecum* (2015); ii) Salute Globale: Principi Guida della Cooperazione Italiana 2014-2016 (2014); iii) Linee Operative della Cooperazione Italiana nella Regione del Nord Africa e Medio Oriente (2014); iv) Linee Operative della Cooperazione Italiana allo Sviluppo in Africa Orientale (2014); v) Linee Operative della Cooperazione Italiana allo Sviluppo nella Regione Saheliana Occidentale (2014); vi) Piano d'Azione sulla Disabilità della Cooperazione Italiana (2013); vii) Linee Guida per Uguaglianza di Genere e Empowerment delle Donne (2010).⁴³

Infine nel 2012 il Ministero degli Esteri ha licenziato delle specifiche Linee Guida per l'Aiuto Umanitario per il periodo 2012-2015 (*infra* Paragrafo 4.4.3).

⁴² Repubblica Italiana, *Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo. Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016 – 2018*, marzo 2017, http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/doc_triennale_2016-2018_-_finale_approvato.pdf.

⁴³ In proposito si veda: MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Linee guida triennali*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/PDGCS/index.php?option=com_content&view=article&id=814&Itemid=487. MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Linee guida settoriali*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/PDGCS/index.php?option=com_content&view=article&id=815&Itemid=488. MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Piani d'azione*, webpage, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/PDGCS/index.php?option=com_content&view=article&id=817&Itemid=490. MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, Rete Italiana Disabilità e Sviluppo, *Aiuti Umanitari e Disabilità. Vademecum*, 2015, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/DocumentiNew/2016_Vademecum_disabilita.pdf.

4.4.2 LE PRIORITÀ GEOGRAFICHE E TEMATICHE

Riguardo alla priorità geografiche e tematiche dell'assistenza umanitaria italiana è possibile evidenziare le tendenze di seguito descritte.⁴⁴

Tra il 2000 ed il 2015 Africa e Mediterraneo e Medio Oriente sono state le aree geografiche che hanno ricevuto in maniera più consistente l'assistenza umanitaria italiana. Tra i paesi maggiormente finanziati vi sono stati Afghanistan, Angola, Burkina Faso, Repubblica Democratica del Congo, Libano, Iraq, Mali, Niger, Paesi del Corno d'Africa, Sudan e Sud Sudan, Territori Occupati Palestinesi. Come si è visto, a partire dal 2012 l'aiuto umanitario italiano è stato poi catalizzato dal conflitto siriano che ha visto la risposta umanitaria italiana concentrarsi nei paesi colpiti dalla crisi (Libano, Giordania, Iraq, Siria) e dall'emergenza umanitaria in Sahel.

Soddisfacimento dei bisogni immediati delle fasce di popolazioni più vulnerabili in condizioni di emergenza (fornitura di alimenti e accesso ai servizi socio-sanitari di emergenza), protezione dei rifugiati, lotta alla malnutrizione, contrasto alle epidemie, riabilitazione e ricostruzione di infrastrutture di base (strade, scuole, ospedali), sminamento, sostegno all'erogazione ed al ripristino dei servizi pubblici essenziali, azioni di *disaster prevention* e *disaster risk reduction* (DRR) finalizzate a rafforzare le capacità locali di risposta ai disastri naturali, ivi

⁴⁴ Alle fonti di cui alla nota 29 si aggiungono le seguenti: Ministro degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2008*, pp. 35-37, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministry of Foreign Affairs, *DAC Peer Review 2009 Memorandum*, Rome, Italy, March 2009, pp. 57-61. Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2007) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 19 settembre 2009, pp. 32-33, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm. Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2006) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza l'11 novembre 2008, pp. 26-27, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001_RS/pdfel.htm. Atti Parlamentari XV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2005) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (d'Alema), trasmessa alla Presidenza il 26 luglio 2007, pp. 23-24, http://leg15.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001/pdfel.htm. Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 5, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2004) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Fini), trasmessa alla Presidenza il 6 aprile 2006, pp. 61-66, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/005_RS/pdfel.htm. Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 4, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2003) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Fini), trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2005, pp. 73-81, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/004/pdfel.htm. Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 3, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2002) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 26 febbraio 2004, pp. 97-109, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/003_RS/pdfel.htm. Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2001) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 16 gennaio 2003, pp. 103-111, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm. Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2000) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Ruggiero), comunicata alla Presidenza il 28 dicembre 2001, pp. 97-109, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001v1_RS/pdfel.htm.

inclusi i cambiamenti climatici, questi sono i settori principali nel quale è si è concentrata l'assistenza umanitaria italiana.

Integrazione delle tematiche di genere e attenzione alle questioni della disabilità sono un *leitmotiv* dell'aiuto umanitario in ogni settore specifico di intervento.

Nella sua azione la Cooperazione Italiana ha progressivamente seguito l'orientamento di utilizzare il programma di emergenza come struttura ponte per individuare e portare avanti progetti di riabilitazione e sviluppo da finanziare sul canale ordinario (es. Sud Est Asiatico e Libano).

In continuità con il passato, il documento di programmazione ed indirizzo della Cooperazione Italiana per il triennio 2016-2018 segnala che l'aiuto umanitario costituisce la "prima priorità". La risposta italiana alle emergenze continuerà a prestare particolare attenzione ai settori ritenuti cruciali per la sopravvivenza ed il miglioramento delle condizioni essenziali di vita: sicurezza alimentare e accesso all'acqua, riduzione del rischio di catastrofi, protezione dei rifugiati e degli sfollati, salute. Allo stesso tempo, promozione della condizione femminile e tutela dei gruppi vulnerabili (minori, anziani e persone con disabilità), dovranno essere alla base di tutte le iniziative di emergenza da realizzare. Circa le priorità geografiche, l'aiuto umanitario italiano continuerà a essere indirizzato ai paesi con un livello di emergenza più elevato (Iraq, Siria, Sud Sudan e Yemen), ma anche ai paesi del Mediterraneo (Libia, Palestina), del Sahel (inclusi i Paesi dell'Africa Occidentale colpiti dall'epidemia di Ebola) e dell'Africa Orientale (Corno d'Africa, Sudan), senza trascurare le cosiddette crisi dimenticate (profughi Saharawi in Algeria, Repubblica Centro-africana) o nuovi teatri di crisi.⁴⁵

4.4.3 LE LINEE GUIDA PER L'AIUTO UMANITARIO 2012-2015

A partire dal 2012, l'Italia opera con un proprio piano di azione specifico nel quadro della *Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative*.⁴⁶

⁴⁵ Repubblica Italiana, *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo. La nuova cooperazione italiana. Documento di programmazione triennale* (2015 – 2017), giugno 2015, pp. 25-28, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/UN%20MONDO%20IN%20COMUNE%201%20luglio.pdf>.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 24-24. L'Italia aveva già aderito alla *GHD Initiative* nel 2007 attraverso il Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario.

L'Iniziativa GHD, lanciata nel 2003, si configura come un forum informale di donatori che, grazie ad un lavoro di rete, intende promuovere i principi dell'azione umanitaria e la condivisione di buone pratiche. La GHD individua 23 principi base, così organizzati per categorie: i) principi e definizione dell'azione umanitaria (principi 1-4); ii) applicazione dei principi umanitari (principi 5-10); iii) buone pratiche di finanziamento (principi 11-14); iv) buone pratiche di attuazione (principi 15-20); v) buone pratiche di *accountability* e apprendimento (principi 21-23). L'obiettivo è migliorare la coerenza e l'efficacia dell'azione dei donatori, così come la loro responsabilità nei confronti di beneficiari, istituzioni nazionali e organismi attuatori, per quanto riguarda finanziamento, coordinamento, *follow-up* e valutazione degli interventi umanitari.⁴⁷

Tra i principali risultati attesi del piano di azione della Cooperazione Italiana relativo alla GHD, raccolti nelle specifiche Linee Guida per l'Aiuto Umanitario, vi sono:

- l'adozione di una dichiarazione politica che riconosca i principi come parte fondante dell'azione umanitaria italiana;
- assicurare le risorse e realizzati percorsi di formazione sull'assistenza umanitaria rivolti ai soggetti interessati (personale MAECI, ONG, Croce Rossa Italiana, Protezione Civile, Forze Armate, cooperazione decentrata);
- coinvolgere i beneficiari in tutte le fasi del ciclo di progetto: pianificazione, implementazione e valutazione degli interventi umanitari;
- favorire la partecipazione dell'Italia ai meccanismi di coordinamento ed armonizzazione degli attori umanitari e di sviluppo a livello paese (Ambasciate/UTL) con particolare riferimento ai *partner* europei;
- sostenere il ruolo peculiare delle diverse organizzazioni umanitarie nel coordinamento e realizzazione delle azioni umanitarie;
- assicurare la risposta alle nuove crisi e garantire la continuità dell'aiuto umanitario italiano alle crisi in corso ed a quelle dimenticate;
- adottare meccanismi utili a rafforzare la prevedibilità e la flessibilità dei finanziamenti umanitari italiani;
- rafforzare i meccanismi di coordinamento tra gli attori umanitari italiani (istituzioni, organizzazioni della società civile e cooperazione decentrata) finalizzati alla raccolta fondi per integrare le risorse dell'aiuto pubblico umanitario;
- adottare standard internazionali da parte del MAECI, delle ONG e delle altre istituzioni finanziate in materia di *accountability*, efficienza ed efficacia dell'aiuto umanitario;

⁴⁷ Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative, website, <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>.

- rafforzare la partecipazione dell'Italia ai meccanismi di risposta rapida;
- promuovere la valutazione sistematica dell'azione umanitaria italiana e rafforzare la partecipazione ai processi di valutazione a livello internazionale, nonché promuovere la diffusione dei risultati delle valutazioni;
- adottare standard di sicurezza internazionalmente riconosciuti ed adeguati al contesto da parte degli operatori del settore.⁴⁸

Le Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015, in ragione delle sfide politiche e tecniche che il contesto internazionale pone alla Cooperazione Italiana, tracciano una *road map* operativa per rispettare gli impegni assunti dall'Italia circa l'implementazione dei 23 principi della *GHD Initiative*; la *road map* è articolata in obiettivi, risultati attesi e azioni specifiche da intraprendere per ogni singolo principio, inoltre prevede precisi indicatori di successo.

Le Linee Guida stabiliscono una valutazione del raggiungimento dei risultati previsti entro il primo triennio (2012-2015) dalla loro adozione.

Pertanto, nel 2016 si sarebbe dovuto procedere con il loro *assessment*. Tuttavia, così non è stato e al momento la loro valutazione non risulta essere in programma. Si aggiunge, altresì, che sebbene le Linee Guida per l'Aiuto Umanitario siano corredate da vari *target* di successo per alcuni dei risultati attesi, la Cooperazione Italiana non ha di fatto approntato un sistema di rilevazione del loro grado di raggiungimento e non dispone di precise *baseline* di riferimento.

In assenza di questa prima autovalutazione dei progressi raggiunti nell'ambito delle Linee Guida GHD, si rimanda all'analisi condotta dall'OECD-DAC nella sua *Peer Review* del 2014, commentata al successivo Paragrafo 4.5.2.

4.4.4 I NUOVI IMPEGNI INTERNAZIONALI PRESI DALLA COOPERAZIONE ITALIANA NEL SETTORE UMANITARIO NEL 2015 E NEL 2016

Nel 2015 la Cooperazione Italiana si è impegnata attivamente nel nuovo *EU Emergency Trust Fund for Africa*, un fondo fiduciario d'emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa.

⁴⁸ Gruppo di Lavoro DGCS-ONG, *Linee Guida per l'Aiuto Umanitario. Good Humanitarian Donorship Initiative Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship (2012-2015)*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/2013_07_23_LineeGuida_InterventoUmanitario.pdf.

Il *Trust Fund* – lanciato in occasione del Vertice Euro-Africano tenutosi a La Valletta nel novembre 2015 – intende promuovere la stabilità nei paesi interessati affrontando le cause profonde della destabilizzazione, dei trasferimenti forzati e della migrazione irregolare e promuovendo le prospettive economiche e le pari opportunità, la sicurezza e lo sviluppo. In particolare il Fondo è rivolto ai seguenti paesi *partner*, così divisi per area geografica:

- per la regione del Sahel e l'area del Lago Ciad: Burkina Faso, Camerun, Ciad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e Senegal;
- per il Corno d'Africa: Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda;
- per l'Africa del Nord: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto.

Il Fondo ha una dotazione complessiva di 1,8 miliardi di euro, a valere sul bilancio dell'UE e del Fondo Europeo di Sviluppo (FES), cui si aggiungono circa 81,3 milioni di euro quali contributi degli Stati membri e di altri donatori. L'Italia sostiene l'iniziativa con un contributo di 10 milioni di euro dal bilancio della cooperazione allo sviluppo e risulta essere il 2° contributore insieme al Belgio, dopo l'Olanda.⁴⁹

Nel quadro delle iniziative promosse dal *EU Emergency Trust Fund for Africa*, la Commissione Europea ha delegato l'Italia per la gestione di uno dei primissimi progetti, per un valore di 20 milioni di euro. Il progetto "*Stemming irregular migration in Northern and Central Ethiopia*" (SINCE) ha una durata di 48 mesi e si propone di migliorare le condizioni di vita di comunità locali, migranti in transito e rifugiati dai paesi limitrofi, assicurando al contempo un ambiente più favorevole al ritorno e soprattutto alla reintegrazione di coloro che sono partiti. In particolare, l'intervento intende promuovere condizioni favorevoli per lo sviluppo socio-economico e l'occupazione in quattro regioni dell'Etiopia, dove è alta l'incidenza del fenomeno migratorio. Giovani e donne sono i beneficiari principali dell'iniziativa, che prevede attività di formazione professionale, sostegno alla creazione di micro e piccole imprese e all'imprenditoria femminile anche attraverso l'accesso al microcredito.⁵⁰

Nel maggio 2016 l'Italia ha partecipato al *World Humanitarian Summit* svoltosi ad Istanbul (Turchia)⁵¹. In quella sede il nostro paese ha preso una serie di impegni molto specifici che incidono su obiettivi, risorse e modalità operative del sistema italiano di risposta alle emergenze, compreso il

⁴⁹ European Commission, International Cooperation and Development, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, webpage, http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en.

⁵⁰ European Commission, International Cooperation and Development, *Horn of Africa Window*, webpage, <http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/horn-africa>

⁵¹ World Humanitarian Forum, website, <https://www.worldhumanitariansummit.org>.

settore della cooperazione civile e militare. Tali impegni riguardano tutti i temi affrontati nel corso del *Summit*: i) *leadership* politica per prevenire e porre fine ai conflitti; ii) difesa delle norme a salvaguardia dell'umanità; iii) *leave no one behind*; iv) donne e ragazze, concentrare l'azione per raggiungere l'uguaglianza di genere; v) disastri naturali e cambiamento climatico; vi) cambiare la vita delle persone, dalla distribuzione degli aiuti alla fine delle emergenze; vii) finanziamento, investire nell'umanità; viii) rendere l'azione umanitaria inclusiva per le persone con disabilità.⁵²

Nel mondo, oltre 125 milioni di uomini, donne e bambini hanno bisogno di assistenza umanitaria. Nonostante l'offerta di contributi sempre più ingenti degli ultimi anni, i donatori non possono provvedere completamente alle crescenti esigenze umanitarie generate dalle situazioni di emergenza attuali. Al fine di garantire un meccanismo di finanziamento efficace ed efficiente per colmare un *deficit* di risorse stimato in 15 miliardi di dollari, al *World Humanitarian Summit* è stato lanciato il cosiddetto "grande patto" (*Grand Bargain*). Tale proposta è stata elaborata dall'*High-level Panel on Humanitarian Financing* coordinato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, come già preannunciato alla Conferenza di Addis Abeba del 2016 sul *Financing for Development*, e presentata alla Conferenza di Istanbul dove è stata adottata da 18 paesi donatori, compresa l'Italia, e da 16 organizzazioni, comprese svariate agenzie delle Nazioni Unite. Obiettivo del *Grand Bargain* è promuovere una finanza per l'aiuto umanitario più coerente, programmabile, appropriata ed economicamente efficiente, che consenta di gestire più efficacemente le emergenze complesse ed i piani di mitigazione correlati alle calamità naturali. Il patto si basa sul capovolgimento dell'azione di assistenza umanitaria, non più basata su un *supply-driven model* guidato dalla comunità dei donatori, ma su un *demand-driven model* che risponda alle esigenze delle persone assistite. Nello specifico il *Grand Bargain* intende promuovere un aiuto umanitario più concertato, flessibile e disegnato sulle esigenze dei beneficiari, agendo sui punti di seguito elencati.

- Maggiore programmabilità e trasparenza finanziaria.
- Maggior sostegno e disponibilità di strumenti finanziari agli operatori (*responder*) nazionali e locali.
- Incrementare l'uso ed il coordinamento di *cash-based programming*.
- Ridurre i costi amministrativi, evitando anche la duplicazione delle spese per attività di *management* e reportistica simili da parte dei donatori.
- Promuovere *needs assessment* congiunti e imparziali.
- Includere i beneficiari dell'aiuto nel prendere le decisioni che riguardano le loro vite (rivoluzione partecipativa).

⁵² *World Humanitarian Summit Italy's commitments, 2016*, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/06/Gli-impegni-italiani-a-Istanbul.pdf>.

- Promuovere la collaborazione tra i donatori per una programmazione, anche finanziaria, pluriennale.
- Ridurre la contribuzione *earmarked* (con destinazione specifica).
- Armonizzare e semplificare le procedure di *reporting* dei donatori.
- Promuovere l’impegno congiunto di attori umanitari e attori dello sviluppo per le azioni di prevenzione e preparazione delle/alle catastrofi, *peacebuilding*, gestione dei rifugiati, promozione della resilienza negli stati fragili, etc.⁵³

Il rinnovato *engagement* dell’Italia presuppone anche una piena adesione e traslazione dei SDGs nella strategia nazionale di assistenza umanitaria. L’Agenda 2030 fa dello sviluppo sostenibile, della resilienza e del contrasto al cambiamento climatico i suoi perni. Pertanto, la Cooperazione Italiana dovrà tenere in considerazione nel rinnovare la sua strategia per la risposta alle emergenze di tutti gli obiettivi che l’Agenda 2030 si è data in proposito, molti dei quali sono trasversali al settore della cooperazione *tout court*, con la quale dovranno essere rafforzate le sinergie. Tra i target più significati dei SDGs da tenere in considerazione, oltre a tutti quelli previsti dall’SDG13 Goal 13. *Take urgent action to combat climate change and its impacts*, vi sono:

- entro il 2030, rinforzare la resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi climatici estremi, catastrofi e shock economici, sociali e ambientali (SDG1 - Target 5);
- entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo (SDG2 - Target 4)
- rafforzare la capacità di tutti i paesi, soprattutto dei paesi in via di sviluppo, di segnalare in anticipo, ridurre e gestire i rischi legati alla salute, sia a livello nazionale che globale (SDG3 - Target 3.d.);
- entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all’inclusione, all’efficienza delle risorse, alla mitigazione e all’adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che

⁵³ T. Mowjee, L. Poole, Barnaby Willitts-King, *From Grand Bargain to beneficiary An analysis of funding flows through the humanitarian system*, ODI, HPG Commissioned Report, May 2017. *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, Istanbul, Turkey, 23 May 2016, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf. High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the United Nations Secretary-General, *Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap*, January 2016. United Nations, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313 of 27 July 2015*, New York, 2015, p. 32.

promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030 (SDG 11 - Target 11.b).⁵⁴

Sul fronte umanitario nell'immediato futuro la Cooperazione Italiana dovrà porre l'accento su tre aspetti principali: i) un bilancio ed una adeguata revisione delle Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015, che già contengono *in nuce* molti degli aspetti sviluppati in sede di *World Humanitarian Summit, Grand Bargain* incluso, in considerazione degli SDGs e degli impegni presi ad Istanbul; ii) una revisione delle procedure di finanziamento dell'assistenza umanitaria che renda questo strumento di intervento flessibile, rapido e rispondente alle esigenze dei beneficiari, revisione, che come si vedrà nel successivo Paragrafo, è già stata avviata; iii) un miglioramento dell'aiuto umanitario in termini di quantità dei fondi e programmazione delle risorse a disposizione, aspetti – questi ultimi – già oggetto di raccomandazione in sede di *Peer Review* OECD-DAC 2014 (*infra* Paragrafo 4.5).

Su questo ultimo punto si precisa che nel 2016 le risorse a disposizione della Cooperazione Italiana sono ulteriormente aumentate; esse sono stimate intorno ai 96 milioni di euro⁵⁵, con un incremento di circa 20 milioni di euro, pari al 26% delle risorse deliberate nel 2015. La scelta di riallineare la contribuzione APS/RNL, come indicato nel Documento di Economia e Finanza 2017⁵⁶, dovrebbe poter mettere a disposizione del settore umanitario maggiori finanziamenti, contribuendo così a più ampi margini di operatività ed incisività per la Cooperazione Italiana ed i suoi principali attori. Gli stanziamenti aggiuntivi in favore della Cooperazione allo Sviluppo stabiliti dalla Legge di Stabilità 2017, confermano l'intento effettivo di rafforzare l'azione dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale per lo sviluppo, ivi inclusa l'emergenza umanitaria.

⁵⁴ E. Wilkinson, J. Twigg, L. Weingärtner, K. Peters, *Delivering disaster risk reduction by 2030. Pathways to progress*, ODI, May 2017. M. C. Lepre, M. Grechi, *Emergenze e Prevenzione: Prospettive di Resilienza*, Agire, 2016. United Nations, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. UNOCHA, *The Challenges We Face Today - Building a Better Tomorrow*, website, <http://www.unocha.org/humanity360/>.

⁵⁵ Agenzia Italia per la Cooperazione allo sviluppo, *Le risorse non sono tutto. Il capitale umano la ricchezza più grande. Intervista a Mario Baldi, capo dell'Ufficio emergenze del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale*, in "La Cooperazione Italiana Informa", Anno VI n. 7-8 – luglio/agosto 2016, p. 11.

⁵⁶ In proposito si veda il Capitolo 2, Paragrafo 2.1.2.

4.4.5 LE PROCEDURE DI FINANZIAMENTO

Fino alla riforma della operata dalla L. 125/2014, il MAE/MAECI ha gestito le procedure di finanziamento ed i progetti di intervento umanitario avvalendosi di: i) DGCS-Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza della DGCS; ii) UTC della DGCS; iii) Sedi diplomatiche presenti nei territori dove si verificano le emergenze e, dove presenti, UTL. Considerato che l'AICS ha iniziato ad essere operativa dal 1° gennaio 2016, nel 2015 gli interventi umanitari hanno continuato ad essere attuati, come previsto dalla precedente normativa dalla DGCS del MAECI tramite i soggetti di cui sopra. Dal 1° gennaio 2016 l'AICS attua i programmi di risposta a crisi umanitarie.

Gli stanziamenti tramite il canale multilaterale avvenivano ed avvengono sia attraverso contributi volontari *ad hoc* per progetti specifici sia per mezzo dei cosiddetti Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE), finanziati una o più volte l'anno. Gli FBE sono gestiti sulla base di accordi specifici con le principali Agenzie delle Nazioni Unite, banche e fondi di sviluppo, altre organizzazioni internazionali operanti nel campo degli aiuti umanitari, tra cui UE e IOM, e gli organismi facenti parte del Movimento Internazionale della Croce Rossa. L'utilizzo di tali fondi viene preventivamente concordato con l'organizzazione internazionale beneficiaria, sulla base di una dettagliata descrizione delle specifiche iniziative in risposta a catastrofi naturali o emergenze complesse. Nella realizzazione dell'intervento, inoltre, la Cooperazione Italiana richiede, ove possibile, che vi sia la collaborazione delle ONG italiane presenti in loco.⁵⁷

Per quanto concerne i programmi di aiuto umanitario relativi alle fasi di emergenza e post-emergenza, realizzati attraverso il canale bilaterale e multi-bilaterale, essi erano e sono promossi su istanza delle comunità colpite al Governo italiano o a seguito di appello internazionale, ed autorizzati, con apposita procedura d'urgenza, dal Ministro degli Affari Esteri (e della Cooperazione Internazionale) o un suo delegato, su richiesta del Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Prima della riforma operata dalla L. 125/2014, dopo l'autorizzazione del Ministro, la procedura di finanziamento si articolava in 3 fasi principali.

⁵⁷ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012 (art. 3, comma 6, Legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, Agosto 2013, p. 68-69, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

- 1) L'autorizzazione ministeriale veniva trasmessa con messaggio dell'Ufficio VI all'UTC, chiedendo di predisporre una "valutazione tecnica" relativa all'iniziativa, e per conoscenza alla Sede diplomatica competente; tale valutazione tecnica veniva poi trasmessa dall'UTC all'Ufficio VI. Il documento definiva il contesto nazionale e regionale, le modalità di interazione con le altre iniziative in corso, il quadro settoriale ed una prima analisi dei bisogni, e delineava la strategia dell'intervento.
- 2) L'Ufficio VI predispondeva a sua volta una "nota informativa" in cui venivano evidenziate le origini dell'intervento e l'integrazione del programma con la strategia della DGCS. L'Ufficio VI sottoponeva dunque al Direttore Generale della DGCS una proposta di finanziamento che si componeva della nota informativa redatta dallo stesso ufficio e delle valutazioni tecniche predisposte dall'UTC. Sulla base di tale proposta di finanziamento, veniva predisposta la delibera a firma del Direttore Generale con la quale si allocavano le somme per l'esecuzione dell'iniziativa, successivamente impegnate ed erogate.
- 3) Dopo l'approvazione dell'intervento, la proposta di finanziamento doveva essere dettagliata in un "piano operativo generale" (POG) dalla Sede diplomatica competente. Il POG era poi inviato all'UTC per approvazione, e all'Ufficio VI per conoscenza. Esso veniva valutato attraverso apposita nota tecnica dall'UTC, che lo approvava dandone comunicazione alla Sede diplomatica, ed informando altresì l'Ufficio VI e il Direttore Generale della DGCS. L'approvazione del POG sanciva l'inizio delle attività, compresa l'allocazione di risorse (anche alle organizzazioni della società civile tramite selezione).⁵⁸

Ogni intervento umanitario della Cooperazione Italiana aveva una durata prevista di 12 mesi.

Dopo la riforma tale procedura è stata ampiamente semplificata. La prima autorizzazione del Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale (o, in caso di delega, del vice Ministro) si sostanzia già nella delibera che definisce le ragioni dell'intervento, il paese o la regione, l'importo totale del programma, la fonte e – qualora definito – anche il canale di finanziamento. La DGCS coadiuva il Ministro (o, in caso di delega, il vice Ministro) nella proposta relativa agli interventi di emergenza umanitaria. Nella fase successiva, per l'attuazione della risposta deliberata si attiva l'AICS-Ufficio VII Emergenza e Stati Fragili e Sedi estere, secondo le seguenti modalità.

- 1) In caso di interventi di primissima emergenza gestiti dalla Sede centrale dall'AICS, il responsabile dell'iniziativa definisce i contenuti e predisponde una Lettera di invito rivolta a soggetti *non profit*. I progetti vengono selezionati da un'apposita Commissione – nominata

⁵⁸ MAECI – Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Iniziativa di Aiuto Umanitario: Vademecum*, a cura dell'Ufficio VI e dell'Area tematica Emergenza dell'UTC, Anno – 2015, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcgs/Documentazione/VADEMECUM_-_INTERVENTI_AIUTO_UMANTARIO.pdf.

dal Responsabile della Sede estera AICS – secondo le nuove procedure vigenti per l'affidamento di progetti di aiuto umanitario (*infra*).

- 2) In caso di interventi di emergenza, di primissima emergenza gestiti da una Sede estera AICS e di progetti di transizione post emergenza, il responsabile dell'iniziativa formula una sintetica Proposta di finanziamento in seguito alla quale l'Ufficio VII procede all'accredito dei fondi alla Sede estera AICS interessata.

Qualora necessario, viene costituito un Ufficio di programma nell'area di crisi collegato con una Sede estera AICS o Rappresentanza diplomatica.

Fatta eccezione per la primissima emergenza gestita dalla Sede centrale dell'AICS, l'Ufficio di programma, avvalendosi anche di personale in loco, procede alla definizione del Piano Operativo Generale (POG), preceduto – nel caso sia previsto di avvalersi di organizzazioni della società civile ed altri soggetti senza fini di lucro – dalla predisposizione di uno specifico bando (*call for proposals*) secondo le nuove procedure per l'affidamento di progetti di aiuto umanitario. Alla definizione del POG seguono, a cura dell'Ufficio di programma, la redazione del Piano Finanziario e, laddove possibile, formulazione della Matrice del quadro logico. Inoltre, devono essere allegate al POG le Schede relative ai progetti realizzati in gestione diretta o affidati ad enti realizzatori. La Sede competente trasmette il POG per approvazione all'AICS-Ufficio VII, informandone la DGCS. La data di avvio delle attività del programma dovrà essere comunicata dalla Sede estera AICS alla Sede centrale AICS, informandone la DGCS.^{59 60}

A seguito dell'adozione delle Linee Guida per l'aiuto umanitario 2012-2015, tutti gli interventi bilaterali (pre e post riforma) avviati nell'ambito dell'azione umanitaria sono valutati per mezzo di un "marker integrato" *ad hoc* che ne stima la conformità rispetto ai criteri contenuti nelle Linee Guida ed più generale costituisce uno strumento di valutazione *ex ante* degli interventi promossi dall'Italia rispetto ai principi della GHD.

Rispetto al passato le nuove e più snelle procedure introducono quattro principali novità. In primo luogo, prevedono l'intervento di primissima emergenza, con un distinguo rispetto a chi lo attiva (Sede AICS di Roma o Sede estera). In secondo luogo, anticipano il coinvolgimento delle organizzazioni *non profit* rispetto al "confezionamento" finale del POG. In terzo luogo, velocizzano

⁵⁹ Prima di tale data potranno essere effettuate solo le spese volte alla realizzazione di attività di gestione corrente per l'avvio e/o il funzionamento della struttura dell'Ufficio di programma in loco o per la realizzazione di studi di fattibilità preliminari e necessari alla predisposizione del POG. L'importo massimo di tali spese è specificato nella Proposta di Finanziamento. Tali spese dovranno successivamente essere riportate nel Piano Finanziario del POG.

⁶⁰ Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *Linee Guida per le Iniziative Bilaterali di Aiuto Umanitario*, Anno – 2016, http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/Aiuto_Umanitario_Linee-Guida_Bilaterali_AICS.pdf.

la disponibilità di risorse finanziarie in loco. In quarto luogo, fanno del POG uno strumento operativo che non organizza una strategia *a priori* ma la metabolizza *a fortiori*.

Le rinnovate procedure devono essere lette in parallelo con le nuove *Condizioni e modalità per l'affidamento di progetti di aiuto umanitario sul canale bilaterale a soggetti non profit* (art. 19 del D.M. 113/2015 “Statuto dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo”): *primissima emergenza, emergenza ed interventi integrati di emergenza e sviluppo (LRRD - Linking Relief, Rehabilitation and Development)*”, che a loro volta introducono ulteriori innovazioni nel sistema italiano di risposta alle emergenze.⁶¹

In relazione ai programmi di aiuto umanitario esse prevedono quindi le seguenti tipologie.

- Interventi di primissima emergenza, della durata massima di 4 mesi, affidati sia dalle Sedi estere sia dalla Sede centrale dell’AICS sulla base di procedure semplificate di presentazione e valutazione.
- Interventi di emergenza di durata non superiore a 10 mesi e per i quali l’importo del finanziamento AICS non può essere superiore a 650 mila euro e in caso di progetto congiunto a 1 milione di euro.
- Progetti di LRRD, che possono essere anche affidati dalle Sedi estere dell’AICS mediante avvisi pubblici, possono avere durata annuale, biennale e triennale. I progetti di durata annuale non possono avere un importo superiore a 650 mila euro ed in caso di progetto congiunto ad 1 milione di euro. I progetti di durata biennale non possono avere un importo superiore a 1,2 milioni di euro e in caso di progetto congiunto a 1,8 milioni; i progetti di durata triennale non possono avere un importo superiore a 1,7 milioni euro e, in caso di progetto congiunto, a 2,5 milioni.

Circa l’avvio dei programmi di emergenza, la loro procedura segue le modalità appena illustrate. Per i programmi di LRRD si aggiunge che essi sono deliberati dal Comitato Congiunto su proposta dell’AICS, ferma restando l’autonomia decisionale di spesa del Direttore dell’AICS entro un limite massimo di 2 milioni di euro.⁶²

Infine, le nuove modalità per l’affidamento di progetti di aiuto umanitario a soggetti *non profit* stabiliscono che sono ammessi alla selezione: i) i soggetti senza finalità di lucro con comprovata esperienza negli interventi di emergenza umanitaria, iscritti all’elenco di cui all’art. 26, co. 3, L. 125/2014; ii) i soggetti *non profit* privi di sede operativa in Italia (soggetti *non profit* locali

⁶¹ Il documento è corredato dalla modulistica necessaria per la presentazione di una proposta progettuale. Le *Procedure Interventi di Aiuto Umanitario 2016* sono disponibili sulla pagina web dell’Ufficio VII dell’AICS. AICS, *Emergenza e Stati Fragili*, webpage, http://www.agenziacooperazione.gov.it/?page_id=4736.

⁶² Art. 17, co. 6, L. 125/2014 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

e/o internazionali) che abbiano un accordo di partenariato di carattere generale e duraturo con uno dei soggetti iscritti al sopracitato elenco. Pertanto, per la prima volta la normativa autorizza la possibilità di partecipazione diretta a soggetti non italiani.

Sia per i progetti a gestione diretta dell'AICS sia per i progetti implementati dai soggetti *non profit* l'AICS ha anche innovato i meccanismi e le schede di monitoraggio, valutazione e rendicontazione, ponendo una particolare attenzione sulla formulazione di indicatori di successo e la rilevazione di *baseline*.

Rispetto al passato le innovazioni descritte riguardo ai progetti promossi da soggetti *non profit*: i) sistematizzano le tipologie progettuali e le modalità di presentazione e valutazione; ii) rafforzano la collaborazione con i soggetti *non profit* anche nella primissima emergenza; iii) promuovono il coinvolgimento degli attori locali v) pongono un particolare accento sugli interventi di LRRD.

Come si vedrà di seguito, il complesso delle novità introdotte dalla riforma della L. 125/2014 e dall'avvio delle attività dell'AICS sono per lo più il frutto dell'esercizio di auto-valutazione, valutazione e *peer review* cui la Cooperazione Italiana settore emergenze si è sottoposto ed è stato oggetto. Inoltre, le innovazioni apportate al sistema, sebbene non ancora sufficienti, sono in linea con quanto concordato in sede di *World Humanitarian Summit* e *Grand Bargain* e rispetto al quadro dei SDGs (Paragrafo 4.4.4).

4.5 PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA DELLA RISPOSTA ITALIANA ALLE EMERGENZE

4.5.1 L'ASSISTENZA UMANITARIA ITALIANA SI VALUTA⁶³

Ad oggi, a livello ministeriale, sono state realizzate 3 valutazioni *ex post* inerenti iniziative di emergenza, per contributi a dono pari a oltre 40,47 milioni di euro.

I 3 programmi/progetti valutati sono stati i seguenti

- Iniziativa di Emergenza ROSS (Riabilitazione, Occupazione, Servizi, Sviluppo) realizzata in Libano negli anni 2007-2008 con un contributo a dono di 14,35 milioni di euro. La valutazione dell'Iniziativa di Emergenza ROSS è stata effettuata nel 2009
- Progetti di emergenza in Palestina realizzati negli anni 2010 e 2011, con un contributo a dono di circa 1,77 milioni di euro. La valutazione di questi progetti è stata finalizzata nel 2013.
- Programmi di emergenza in Afghanistan e Libano (ROSS II e ROSS III) implementati negli anni 2008-2010, con un contributo a dono di 24,35 milioni di euro, di cui 7 per l'Afghanistan e 17,35 per il Libano. La valutazione dei suddetti programmi è stata condotta nel 2015.

Le valutazioni rilevano punti di forza e di debolezza caratterizzanti un campione consistente di interventi umanitari in aree dove la condizione di emergenza è definibile come cronica e dove la Cooperazione Italiana è presente storicamente (si veda la Tabella 3.3, Capitolo 3, Paragrafo 3.1.2) La valutazione a campione si è resa necessaria in ragione delle numerose progettualità realizzate, in gestione diretta o con il concorso di ONG italiane, nell'ambito dei programmi promossi.

In particolare le valutazioni hanno coperto l'intero Programma ROSS realizzato in Libano in tre fasi e che è uno dei più importanti interventi di aiuto umanitario della Cooperazione Italiana. Come già segnalato al Paragrafo 4.3.3, l'intervento ha testato una nuova metodologia di azione umanitaria italiana, che si è avvalsa anche di un importante investimento in risorse umane distaccate in loco da parte della DGCS e di un ampio coordinamento internazionale e nazionale, dove per nazionale si intendono sia gli attori della cooperazione decentrata italiana sia le istituzioni nazionali e locali libanesi.

⁶³ Il Paragrafo costituisce una rilettura critica dei risultati delle valutazioni di interventi di emergenza sinora realizzate dalla Cooperazione Italiana, ovvero: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Italiana – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Valutazione indipendente dei progetti di emergenza in Palestina*, Rapporto di Valutazione, 2015. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Programmi di Emergenza in Afghanistan e Libano*, Rapporto di Valutazione, 2013. Repubblica Italiana – Ministero Degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Valutazione degli interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di Emergenza Ross I-Capitolo 2169*, Rapporto di Valutazione, 2009.

Prima di procedere con l'esame delle conclusioni e delle raccomandazioni emerse in sede di valutazione, si ricorda che le valutazioni hanno riguardato interventi realizzati prima della riforma operata dalla L. 125/2014, i quali hanno sperimentato dal 2006/2007 le procedure, compresi i formati di presentazione e reportistica, poi sistematizzati nel Vademecum procedurale *Iniziativa di Aiuto Umanitario* realizzato nel 2015 ed innovato nel 2016 (il Vademecum illustra le procedure descritte nel Paragrafo 4.4.5).

Le valutazioni segnalano tra i punti di forza innanzitutto la rispondenza dei progetti finanziati alle priorità di assistenza, ricostruzione e transizione verso la fase post-emergenziale delineate ai livelli governativo ed internazionale, anche se raramente i progetti godono di analisi di fattibilità realizzate sul campo ed in maniera partecipativa con i principali *stakeholder* e beneficiari. Gli interventi rappresentano, quasi sempre, un valido esempio di collegamento tra emergenza e sviluppo, in quanto con le loro azioni hanno consentito di intervenire sia sulle condizioni di emergenza sia sulle diverse fasi del *continuum* emergenza-sviluppo.

I progetti, che affrontano in chiave multisettoriale i diversi fattori di resilienza e ripristino delle condizioni di "normalità", dimostrano di avere avuto una buona efficienza ed efficacia, ed in larga maggioranza hanno raggiunto i risultati previsti, seppure nei limiti delle condizioni critiche in cui hanno lavorato. Oltre al buon legame tra le fasi di emergenza e sviluppo, la Cooperazione Italiana dimostra di porre grande attenzione al tema del *disaster risk management*.

Inoltre, in tutte le sue progettualità, l'aiuto umanitario italiano dedica un impegno specifico all'integrazione delle questioni di genere ed alla tutela dei gruppi più vulnerabili, tra cui minori e disabili, in conformità con quanto previsto dalle specifiche linee guida elaborate in proposito dalla Cooperazione Italiana (Paragrafo 4.4.1).

Dalle valutazione emerge che la Cooperazione Italiana si contraddistingue per il coinvolgimento attivo dei governi locali e delle organizzazioni della società civile che operano a più stretto contatto con le popolazioni colpite dall'emergenza. Tale coinvolgimento si realizza attraverso un lavoro di coordinamento e mediazione molto apprezzato, nonché grazie alle solide reti di partenariato che sia la DGCS sia le ONG implementatrici hanno saputo creare negli anni.

Questa modalità di lavoro si traduce, quale importante risultato, nel reale accrescimento delle competenze delle comunità locali in un'ottica di *ownership* e laddove possibile di sostenibilità.

L'Italia agisce in coordinamento non solo con i governi locali ma anche con gli altri donatori, rivestendo talora il ruolo di *leader* dei tavoli o dei meccanismi di concertazione.

Tra i punti di debolezza le valutazioni registrano quale criticità principale, che sottende ad altre difficoltà, la scarsa qualità della logica degli interventi in particolare in relazione alla teoria del cambiamento che si propongono di generare. I progetti individuano in maniera generica i propri obiettivi ed i propri risultati. Non avvalendosi di *needs assessment* preliminari accurati o di basi di dati o analisi di fattibilità condotte da organizzazioni internazionali o altri soggetti, gli interventi non dispongono di un'analisi di contesto approfondita e di *baseline* sulle quali costruire una strategia che vada oltre l'individuazione di obiettivi generici e di risultati che si ritengono conseguiti nella misura in cui le attività previste vengono implementate. Le singole iniziative non delineano il cambiamento tra il prima ed il dopo progetto che con la loro azione intendono produrre a vantaggio dei loro beneficiari in termini precisi di causa-effetto. Obiettivi astratti, risultati poco chiari, indicatori di attività e quasi mai di risultato rendono difficile la pianificazione di attività a sostegno della sostenibilità del progetto, da realizzarsi contestualmente alla sua implementazione. Inoltre, rendono difficile la stima dell'efficacia e dell'impatto delle progettualità. Infatti, la genericità con la quale sono definite le strategie di intervento, sia a livello generale sia a livello di singoli progetti, implica una ovvia difficoltà nello stimare efficacia ed impatto complessivo dei programmi di emergenza per la mancanza di dati aggregati e di una chiara correlazione tra gli indicatori di programma, laddove presente, e quelli dei vari progetti implementati. Infine, la previsione di meccanismi di valutazione e monitoraggio più adatti a rilevare lo stato di avanzamento delle attività, piuttosto che il cambiamento prodotto, non aiutano a risolvere una criticità strutturale del sistema come quella della genericità delle strategie di intervento dei progetti promossi.

Gli interventi dimostrano poi una sostenibilità finanziaria limitata. Se la sostenibilità istituzionale è possibile grazie al lavoro svolto in coordinamento con i governi locali e nazioni, garantire la continuità dei servizi attivati in termini economici è più difficile per molteplici ragioni (es. scarse risorse a disposizione dei soggetti sopracitati, stato di emergenza cronica del paese di intervento, mancata previsione di *business plan* o presenza dei necessari mezzi tecnici nel caso della realizzazione di interventi generatori di reddito, etc.). Pertanto, *partner* locali e beneficiari sono legati al proseguo delle azioni o reperimento di fondi da altri donatori.

Altre criticità sono connesse all'integrazione (*mainstreaming*) diffusa delle questioni legate ai temi dell'uguaglianza di genere e della disabilità, sebbene vi siano in questi ambiti esempi di buone pratiche.

Altri punti deboli del sistema italiano di risposta alle emergenze evidenziati dalle valutazioni sono:

- scarso coordinamento tra le ONG italiane, che difficilmente collaborano tra loro in maniera integrata e complementare;

- scarsa diffusione delle buone pratiche realizzate dai vari interventi per poi capitalizzarle in futuro, la condivisione di buone pratiche implicherebbe un investimento importante in termini di valutazione e comunicazione – sia interna che esterna al sistema – che, peraltro, faciliterebbe anche il coordinamento tra ONG;
- scarse risorse umane e finanziarie a disposizione, elemento chiave sul quale s’impone una riflessione di più ampio respiro sulla cooperazione internazionale dell’Italia e sui volumi dell’APS;
- procedure amministrative talora troppo rigide, in particolare in relazione all’azione di primissima emergenza ed alla possibilità di gestire i fondi tramite le organizzazioni locali della società civile;
- limitata complementarietà operativa con i programmi di altri donatori, nonostante il coordinamento posto in essere, infatti, non si dà seguito ad iniziative tra loro operativamente sinergiche.

Infine, le valutazioni evidenziano che sarebbe opportuno lavorare, sui temi della sicurezza del personale coinvolto in azioni umanitarie e sulla promozione dei principi dell’aiuto umanitario (*advocacy*), in particolare nei contesti di crisi cronica.

Alla luce di quanto ricostruito, è possibile riassumere le principali raccomandazioni delle valutazioni come segue.

- definire più chiaramente la strategia dell’intervento umanitario proposto dalla Cooperazione Italiana in risposta ad una emergenza, individuando obiettivi e risultati previsti, supportati laddove possibile da indicatori;
- migliorare la programmazione generale di cui al punto precedente attraverso un utilizzo più pertinente del quadro logico, da elaborare in fase successiva all’approvazione dei progetti che la implementeranno e non nella fase iniziale di stesura della proposta di finanziamento;
- distinguere chiaramente in sede di pianificazione di programma e di singola progettualità tra attività e risultati;
- definire le ipotesi di cambiamento che si vogliono ottenere attraverso il programma o il progetto, grazie all’individuazione di indicatori di risultato e di obiettivo specifico che diano conto dei benefici cui si vuole contribuire;
- rivedere come conseguenza dei punti precedenti i formati di monitoraggio e valutazione degli interventi;
- migliorare il livello di sostenibilità degli interventi in contesti che vivono talora una cronica fragilità economica;

- assicurare risorse finanziarie adeguate per i programmi di emergenza, per valorizzarne flessibilità e capacità di intervento a largo raggio;
- assicurare adeguata capacità in termini di risorse umane, in primo luogo nella gestione del programma attraverso esperti residenti, per garantire un migliore e più agevole contesto operativo;
- intervenire sugli aspetti relativi allo snellimento delle procedure ed alla trasparenza, ovvero maggiore rapidità, documenti strategici che chiariscano le scelte generali, bandi aperti, griglie di selezione più precise;
- prevedere strumenti e procedure differenziati per la prima emergenza;
- assicurare continuità delle azioni, sia attraverso programmi di più lunga durata, che attraverso strategie di più lungo periodo dei programmi di emergenza
- promuovere azioni di *advocacy* sia all'interno della comunità dei donatori che presso i paesi riceventi;
- promuovere azioni di *accountability* nei confronti dei contribuenti italiani.

LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI REALIZZATI IN LIBANO NELL'AMBITO DELL'INIZIATIVA DI EMERGENZA ROSS I IN SINTESI⁶⁴

Rilevanza del programma

Il programma ROSS nel suo complesso ha dimostrato una buona capacità di selezionare ambiti d'intervento che fossero rilevanti rispetto al contesto libanese concentrando i propri sforzi attorno a tre settori principali: i) settore economico (con particolare attenzione al comparto agricolo); ii) settore sociale-educativo; iii) settore dei servizi di base e ambiente (con particolare attenzione alla gestione dell'acqua e dei rifiuti). La scelta di lavorare con le amministrazioni municipali si è rilevata particolarmente efficace perché ha rafforzato il ruolo chiave che tradizionalmente nel contesto libanese questi soggetti istituzionali hanno svolto nell'erogazione dei servizi alla popolazione locale e ha permesso di identificare i bisogni e le priorità d'intervento.

La qualità del disegno del programma

Il disegno del programma rappresenta la principale debolezza degli interventi di emergenza in Libano. Il quadro logico del programma non permette infatti di avere una visione chiara degli impatti che si vogliono raggiungere in termini di obiettivi e risultati supportati da chiari indicatori in grado di misurare il

⁶⁴ Repubblica Italiana – Ministero Degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Valutazione degli interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di Emergenza Ross I-Capitolo 2169*, Rapporto di Valutazione, 2009.

raggiungimento o meno di quanto pianificato.

Efficienza del programma

Il programma ROSS nelle sue varie edizioni ha rappresentato un terreno di sperimentazione di procedure e modelli di intervento che costituisce un passo avanti importante per il settore emergenza, poiché ha consentito all'Ufficio VI, di concerto con l'UTC e l'UTL, di preparare e testare una serie di strumenti per standardizzare le procedure e i formati per la pianificazione, gestione, monitoraggio e valutazione da impiegare poi nei vari programmi di emergenza realizzati dalla Cooperazione Italiana.

Efficacia del programma e impatti ottenuti

L'efficacia dei singoli progetti finanziati è stata nel complesso buona. Con poche eccezioni, sia i progetti realizzate dalle ONG sia quelli in gestione diretta sono riusciti a realizzare le attività previste. Dal punto di vista degli impatti ottenuti dai progetti e, più generale, del programma risulta più difficile fare una valutazione perché la qualità dei quadri logici elaborati è in genere bassa e non permette di cogliere il raggiungimento o meno del beneficio atteso. La valutazione ha comunque consentito di mettere in evidenza degli impatti positivi a vari livelli: i) riabilitazione di infrastrutture socio economiche; ii) attivazione di forme di partecipazione e integrazione sociale; iii) rafforzamento delle capacità locali iv) erogazione di servizi ai gruppi vulnerabili della popolazione.

Sostenibilità e continuità degli interventi

Il programma ha avuto successo nel caso di quei progetti che hanno sostenuto la riabilitazione di infrastrutture legate al settore produttivo o all'erogazione di servizi di base. Le cooperative o le autorità locali che erogano i servizi alla popolazione riescono attualmente, anche se in un contesto di fragilità economica, a coprire la maggior parte dei costi di manutenzione e gestione grazie alle quote versate dagli utenti delle infrastrutture o dei servizi erogati. Più difficile da questo punto di vista la situazione per gli interventi in favore di categorie particolarmente vulnerabili, che devono contare sulla capacità di raccogliere fondi delle organizzazioni e su politiche che non sempre si traducono in un supporto concreto.

4.5.2 L'ANALISI DELL'OECD-DAC⁶⁵

L'OECD riconosce da tempo quali aspetti positivi del sistema italiano di risposta alle emergenze: i) la tempestività e l'efficienza nell'assicurare l'invio di aiuti umanitari; ii) l'attenzione nel prevedere interventi articolati secondo la strategia del *linking relief and recovery to development* (LRRD); iii) l'*area based-approach* (es. Emergenza Tsunami, Libano); iv) la creazione di *partnership* con le autorità locali, anche grazie alla valorizzazione della rete di attori della cooperazione decentrata; v) l'impegno nella mediazione e risoluzione dei conflitti.

Per quanto riguarda gli elementi che contraddistinguono l'aiuto umanitario italiano, la *Peer Review* OECD-DAC 2014 ha espresso particolare apprezzamento per le risorse che in tempi rapidi l'Italia può mettere in campo in caso di emergenza internazionale, attraverso: l'attivazione dei Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE) presso le organizzazioni internazionali, il dispiegamento del personale della Protezione Civile, l'invio di beni e materiali tramite il Deposito Umanitario delle Nazioni Unite di Brindisi (UNHRD), nonché il coordinamento con il proprio settore militare. Inoltre l'Italia è portatrice di un importante bagaglio di esperienza e professionalità in settori strategici, tra cui *disaster prevention e disaster risk reduction* (DRR).

L'OECD rileva anche numerosi aspetti sui quali la Cooperazione Italiana dovrà intervenire per migliorare la propria azione umanitaria. Circa la valutazione condotta dall'OECD, si ricorda che essa è avvenuta prima della riforma istituzionale e procedurale operata nel settore umanitario dalla L. 125/2014 a partire dal 2016.

In primo luogo vi è la questione delle risorse finanziarie limitate messe a disposizione per questo canale di intervento, risorse che per lo più sono scarsamente prevedibili considerato che la maggior parte dei fondi viene stanziata di volta in volta da diversi strumenti legislativi (Legge di Stabilità, Decreti Missioni Internazionali, etc.). In merito a questo aspetto la *Peer Review* 2014 ha pertanto ribadito quanto già più volte aveva detto in passato, ovvero la necessità per la Cooperazione Italiana di aumentare le risorse finanziarie a sostegno dell'azione umanitaria, nonché la loro prevedibilità, troppo legata all'impiego di fondi straordinari, in particolare quelli allocati alle missioni internazionali di pace di carattere militare (Paragrafo 4.2.3). Ciò consentirebbe all'Italia di giocare un ruolo chiave in coordinamento con i suoi principali *partner* sia in sede bilaterale – compresa la collaborazione con le organizzazioni della società civile – che in sede multilaterale.

⁶⁵ Il paragrafo costituisce una rilettura critica dei risultati inerenti lo specifico settore dell'aiuto umanitario contenute nelle *Peer review* condotte dall'OECD DAC nel periodo 2000-2014: OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014, pp. 81-90. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009, pp. 22-23. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004, pp. 27-29. OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000, pp. 44-46.

Sempre in relazione ai fondi l'OECD ritiene che le risorse dovrebbero essere allocate con maggior tempestività e che vi dovrebbe essere uno snellimento delle procedure amministrativo-finanziarie sia in fase di avvio di un programma di emergenza sia durante la sua implementazione, in modo tale da attivare meccanismi di risposta rapida e da facilitare il lavoro delle ONG che lavorano sul canale bilaterale.

In secondo luogo, sebbene l'Italia si sia finalmente dotata nel 2012 di una politica specifica in tema di aiuto umanitario e di un piano operativo per l'implementazione dei principi della *GHD Initiative*, l'OECD segnala che i numerosi *input* contenuti nei suoi piani programmatici potranno difficilmente tradursi nel conseguimento di risultati strategici e pragmatici in assenza di risorse finanziarie adeguate. L'OECD-DAC ritiene infatti che, con le Linee Guida per l'Aiuto Umanitario, l'Italia si sia dotata di un ambizioso piano di attività e di *target* per migliorare la qualità della propria assistenza umanitaria. Tuttavia esso non prende in considerazione il vantaggio comparativo che l'intervento umanitario italiano potrebbe avere in termini di allocazione delle risorse o specifiche scelte politiche. In particolare la strategia non si pronuncia su temi di evidente interesse per l'Italia quali migranti e rifugiati (essendo una delle porte di ingresso dei migranti in Europa) e la lotta alla malnutrizione e la promozione della sicurezza alimentare (essendo, come si è visto al Paragrafo 4.3.4, uno dei principali finanziatori delle preposte agenzie delle Nazioni Unite).

In particolare risulta di difficile comprensione capire come il MAECI intenda raggiungere i numerosi *target* di successo che si è dato.⁶⁶ Infatti, il Ministero si è impegnato a spendere:

- il 90% dei fondi pubblici umanitari italiani all'interno di paesi oggetto di *consolidated* o *flash appeals* delle Nazioni Unite e di appelli della famiglia della Croce Rossa (ICRC e IFRC);
- investire il 10% dei fondi pubblici umanitari italiani per azioni di *disaster risk reduction* (DRR);
- destinare almeno il 50% delle risorse finanziarie umanitarie assegnate ad inizio anno alla DGCS alle crisi in corso ed a quelle dimenticate;
- incrementare i finanziamenti al CERF portandoli al 4,5% del totale degli aiuti umanitari italiani (come da media internazionale);
- dare il 25% dei finanziamenti annuali alle organizzazioni internazionali umanitarie svincolati da finalizzazioni specifiche (*unearmarking*).

L'OECD-DAC così chiosa sui numerosi impegni che l'Italia si è data: *"In practice, Italy reports that it seeks to co-ordinate its funding decisions with other donors and that it relies on input from its embassies, which co-ordinate needs assessments with EU humanitarian staff on the ground. However, partners agree that actual funding decisions appear to be closely aligned with Italy's*

⁶⁶ OECD-DAC, *op. cit.*, 2014, pp. 81-83.

national interest rather than with an objective assessment of need".⁶⁷ Il “*national interest*” come indicato da più voci, in particolare dalle ONG, si riscontra in un aiuto prevalentemente già destinato (*earmarked*) anche quando l’Italia lavora in collaborazione con le organizzazioni internazionali.

Un terzo aspetto, sul quale si sono fatti in questi anni numerosi passi, ma sul quale secondo la *Peer Review* 2014 l’Italia potrebbe ulteriormente migliorare, è la cooperazione con il settore militare, che si traduce come previsto dalla *GHD Initiative* nell’utilizzo dei mezzi militari.⁶⁸ L’Italia riconosce il primato delle organizzazioni civili nel campo umanitario e si impegna a rispettare i criteri adottati a livello internazionale a seguito dell’adozione in seno alle Nazioni Unite delle specifiche linee guida che regolano il rapporto tra civili e militari in contesti di conflitto o disastro naturale.⁶⁹ Tuttavia, ad oggi manca un vero e proprio protocollo di coordinamento civile militare sulla base degli standard internazionalmente riconosciuti.

Ultimo aspetto, non meno importante, sul quale l’OECD ha chiesto più volte all’Italia di porre la sua l’attenzione, è la valutazione della propria azione umanitaria, sebbene l’azione di monitoraggio e valutazione sia stata potenziata anche grazie alla predisposizione di una nuova modulistica.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 83.

⁶⁸ Il principio n. 20 della *GHD Initiative* recita: “*Support the implementation of the 1994 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief and the 2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*”.

⁶⁹ Sulle linee guida ed i manuali elaborati in ambito Nazioni Unite sul tema della “*Humanitarian Civil-Military Coordination*” si veda: UNOCHA, *Humanitarian Civil-Military Coordination: Publications*, webpage, <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications>.

**AIUTO UMANITARIO ITALIANO
RACCOMANDAZIONI PEER REVIEW OECD-DAC 2000-2014**

- 2000
1. Semplificare le gravose e rigide procedure amministrative e promuovere un maggior grado di decentramento dei programmi di aiuto umanitario.
 2. Rafforzare il sistema di monitoraggio e valutazione per meglio stimare l'efficacia e impatto degli aiuti umanitari italiani.
 3. Aumentare la coerenza dell'azione umanitaria rispetto a obiettivi e politiche di più ampio respiro, in particolare in situazioni di emergenze complesse e di aree a rischio di conflitto, valorizzando a tal fine il coordinamento con gli altri donatori.

- 2004⁷⁰
1. Promuovere il *mainstreaming* di genere.
 2. Chiarire in ambito operativo la distinzione tra aiuto umanitario e attività di *conflict prevention* e *peace building*.
 3. Distinguere a livello finanziario tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, nonché tra *emergency food aid* e *programme food aid*.
 4. Rafforzare il sistema di monitoraggio e valutazione per meglio stimare l'efficacia e l'impatto degli aiuti umanitari italiani.
 5. Aderire alla *Good Humanitarian Donorship Initiative* (2003).

- 2009
- In considerazione dell'impegno dell'Italia ad elaborare delle linee guida per l'azione umanitaria, l'Italia dovrebbe:
1. Tradurre i suoi impegni umanitari a livello mondiale in un piano operativo nazionale, chiarendo il suo approccio rispetto alla protezione umanitaria e identificando appropriati legami tra assistenza umanitaria e sviluppo.
 2. Chiarire i meccanismi di dispiego dei mezzi del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale, così come le procedure che le attività umanitarie di carattere bilaterale dovranno seguire per rispettare i principi della *Good Humanitarian Donorship Initiative*.
 3. Aumentare il volume degli aiuti umanitari e la prevedibilità dei contributi ai suoi principali *partner*, in linea con le sue ambizioni come attore chiave del settore umanitario. In particolare, l'Italia dovrebbe semplificare i processi di approvazione dei finanziamenti alle ONG per consentire una loro più rapida mobilitazione in caso di crisi.

- 2014
1. L'Italia dovrebbe determinare il suo vantaggio comparato nel settore dell'assistenza umanitaria; ciò le dovrebbe consentire di individuare criteri di massima, strategici e chiari, tesi a orientare le sue scelte di finanziamento.
 2. L'Italia dovrebbe incrementare la qualità dei suoi finanziamenti ai *partner*, migliorando in particolare la prevedibilità e flessibilità dei finanziamenti destinati alle ONG.

⁷⁰ La Peer Review del 2004 non contiene esplicite raccomandazioni per il settore aiuto umanitario, pertanto si riportano le indicazioni per migliorare l'azione umanitaria italiana contenute nell'analisi condotta dai valutatori OECD-DAC.

CONCLUSIONI: COME LA COOPERAZIONE ITALIANA HA ELABORATO LE LEZIONI APPRESE DALLA VALUTAZIONE DEL SETTORE UMANITARIO ED ALCUNE RACCOMANDAZIONI OPERATIVE PER IL FUTURO

Nel settore umanitario la Cooperazione Italiana dimostra di aver fatto tesoro delle indicazioni emerse dalle valutazioni condotte e dalle *peer review* OECD-DAC.

Come ampiamente illustrato al Paragrafo 4.4.5, la riforma della Disciplina generale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo (L. 125/2014) ha operato sul settore umanitario con una iniezione di rinnovata operatività, innescata in prima istanza della costituzione dell'AICS, braccio esecutivo della DGCS del MAECI che, per le caratteristiche che la contraddistinguono, risponde a pieno alle esigenze di semplificazione generale del sistema di azione umanitaria a partire dalle procedure amministrative. Una maggiore flessibilità dei meccanismi decisionali e burocratici è quanto mai importante per l'aiuto umanitario, considerato che la risposta a crisi e catastrofi deve essere quanto più tempestiva possibile, al fine di salvare il maggior numero di vite.

Il rinnovo totale delle procedure di finanziamento delle azioni umanitarie, la tipizzazione di programmi e progetti a seconda della fase emergenziale in cui si opera, sono tutti elementi che rendono l'aiuto umanitario italiano più operativo e strategicamente più chiaro, anche in termini di programmazione.

Innanzitutto, l'istituzione degli interventi di primissima emergenza ha attivato un meccanismo di risposta rapida, assente in precedenza, che facilita il lavoro delle ONG che lavorano sul canale bilaterale e la presenza efficace dell'Italia sul luogo della crisi o del disastro. Tale presenza potrebbe essere fatta valere in coordinamento con altri meccanismi di risposta rapida del sistema italiano, ossia la collaborazione con il Deposito Umanitario delle Nazioni Unite di Brindisi (UNHRD) e la Protezione Civile. Per quanto riguarda la Protezione civile, come già segnalato, nell'estate nel 2015, si è giunti alla stipula di accordi con il MAECI per sviluppare azioni sinergiche. Tali accordi, che rispondono all'esigenza di un coordinamento efficiente, così come osservato dall'OECD, dovranno essere rivisti alla luce del nuovo strumento operativo di primissima emergenza, *via organizzazioni non profit*.

Sebbene il tema sia stato solo parzialmente approfondito in questa trattazione, i formulari di presentazione dei progetti da parte delle organizzazioni *non profit* e di redazione del Piano Operativo Generale (POG) del programma di emergenza hanno subito importanti modifiche, che rispondono in larga misura ai commenti inerenti le criticità di progettazione contenuti nelle valutazioni del sistema e che sono anche il frutto di uno scambio di opinioni con gli operatori delle organizzazioni che lavorano sul campo.

Nell'ottica di strutturare strategie di intervento più chiare ed efficaci, nelle quali siano evidenti i risultati che si intendono ottenere, i nuovi formulari richiedono precisazioni attraverso: i) un quadro strategico nel quale siano dettagliati i collegamenti con la più ampia strategia dell'azione umanitaria italiana (ivi inclusi gli impegni internazionali presi), l'allineamento con la strategia nazionale, il coordinamento con altri attori; ii) un quadro settoriale che riporti *baseline* inerenti i bisogni rilevati; iii) una strategia di intervento che dettagli indicatori di successo, valori di *baseline*, fonti e modalità di rilevazione per obiettivo specifico e singoli risultati attesi; iv) una strategia progettuale che preveda una disaggregazione per genere e tipologia dei beneficiari, in linea con le modalità di misurazione statistica dei SDGs; v) la richiesta di maggiori approfondimenti circa la strategia d'uscita e la sostenibilità dell'intervento; vi) la formulazione di una strategia di comunicazione e visibilità che specifichi le azioni volte ad informare i beneficiari e gli *stakeholder* locali sulle attività realizzate, nonché tese a garantire la trasparenza e la conoscenza in Italia degli interventi finanziati dalla Cooperazione Italiana; vii) un POG che elabori il quadro logico dello stesso una volta noti tutti i progetti finanziati dal programma, e non più prima dell'individuazione delle singole progettualità, declinando la strategia del programma in maniera più pertinente e funzionale a seguirne implementazione, nonché valutazione di efficacia ed impatto. Le modifiche ai formulari sono state corredate dall'adeguamento di tutta la documentazione correlata alla presentazione ed alla valutazione delle iniziative.

Le novità introdotte sono tese ad una progettazione migliore basata su un'attenzione specifica ad indicatori, *target* di successo e *baseline* di riferimento, ovvero gli ingredienti in grado di stimare l'efficacia di un intervento. Circa la scelta di questi parametri, si sottolinea – quale aspetto della flessibilità che contraddistingue le nuove procedure e che ne rafforza la pertinenza – che i soggetti responsabili delle iniziative possono, in fase di realizzazione del progetto, apportare modifiche qualora se ne rilevi l'inadeguatezza o la non misurabilità, senza richiedere una variante ma solo motivandone le ragioni; tali modifiche non dovranno incidere sul risultato, che deve rimanere invariato, salvo richiesta di autorizzazione alla modifica.⁷¹

⁷¹ Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *Linee Guida per le Iniziative Bilaterali di Aiuto Umanitario*, Anno – 2016, p. 6, http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/Aiuto_Umanitario_Linee-Guida_Bilaterali_AICS.pdf.

Le novità concernenti la progettazione sono senza dubbio positive; al fine di trarne il maggiore valore aggiunto sarà opportuno: i) continuare a monitorare il livello qualitativo delle proposte e della reportistica; ii) intervenire, se necessario, con eventuali modifiche nella richiesta delle informazioni; iii) in relazione a *baseline* ed analisi di contesto, avvalersi e diffondere l'utilizzo dei *needs assessment* congiunti; iv) promuovere le *joint evaluation*; v) promuovere formazioni specifiche per progettisti ed operatori umanitari.

Per quanto attiene le risorse finanziarie a disposizione della risposta italiana alle emergenze, esse come descritto nel Paragrafo 4.3, sono andate progressivamente aumentando nel corso degli anni. Anche nel 2016 i fondi sono aumentati e ciò rientra nel quadro del rilancio finanziario dell'APS italiano. Non bisogna dimenticare che in termini di APS aggregato l'Italia si colloca tra i primi venti donatori al mondo nel settore umanitario.

Tuttavia, se le risorse aumentano non aumenta il loro livello di prevedibilità, dato che la maggior parte dei finanziamenti per la risposta istituzionale, gestiti da DGCS-Ufficio VI e AICS-Ufficio VII, sono stanziati nel corso dell'anno da più strumenti legislativi. La programmabilità delle risorse risulta essere ancora un punto di debolezza per l'assistenza umanitaria italiana.

Per quanto riguarda le risorse umane, il personale della Cooperazione Italiana impegnato nel settore umanitario lamenta una certa carenza di staff. Senza dubbio le attuali problematiche connesse all'assunzione di personale da parte dell'AICS⁷² non contribuiscono a migliorare la situazione. Cionondimeno la progressiva apertura di Sedi estere dell'AICS risulta essere un elemento positivo, che consentirà di avere in prossimità dei teatri di crisi e delle aree colpite da calamità antenne di sostegno tecnico-operativo dei programmi di assistenza umanitaria avviati.

Per quanto attiene tutti gli altri aspetti sollevati come critici dalle valutazioni dei singoli programmi e dalle *peer review* OECD-DAC – vantaggio comparato dell'azione umanitaria dell'Italia, complementarità operativa con i programmi di altri donatori, capitalizzazione delle lezioni apprese e delle buone pratiche, coordinamento tra le ONG, integrazione di temi trasversali come genere e disabilità, sicurezza, *advocacy*, *accountability*, cooperazione civile e militare – si ritiene che essi costituiscano ancora delle sfide per la Cooperazione Italia, in particolare alla luce dei più recenti impegni internazionali presi e della nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo.

⁷² Si veda in proposito il Capitolo 3, Paragrafo 3.3.2.

Questi temi, come suggerito dalle migliori prassi e dagli studi internazionali, dovrebbero essere affrontati in una strategia pluriennale organica e puntuale, *results driven*, del sistema italiano di risposta alle emergenze.⁷³

Nel declinare i principi della GHD, le Linee Guida per l’Aiuto Umanitario 2012-2015 avevano cercato di fornire indicazioni circa molte delle sopracitate questioni. Ciononostante, le direttrici dell’azione umanitaria italiana sono state solo parzialmente implementate come indicato nelle Linee Guida ed in nessun caso sono state oggetto di monitoraggio o hanno ispirato riforme di sistema di ampio respiro, cui i *target* di successo formulati lasciavano intendere.

A titolo esemplificativo, basti pensare che rispetto ai *target* indicati al Paragrafo 4.5.2 non è possibile stimarne nessuno, perché ci si riferisce a “fondi pubblici umanitari italiani”, che sono i fondi indicati nel primo Paragrafo di questo Capitolo e non quelli cui ci si riferisce nei seguenti, corrispondenti alle risorse gestite dal MAECI tramite l’ufficio responsabile dell’emergenza umanitaria (Paragrafo 4.3.1).

In ragione della riforma operata dalla L. 125/2014, nonché delle maggiori risorse a disposizione (Paragrafi 4.3.2 e 4.4.4), il settore umanitario italiano dispone degli elementi utili a mettere in campo una efficace strategia di assistenza umanitaria pluriennale, che metta a valore le capacità dei vari attori che in Italia operano in questo ambito e che si focalizzi sui risultati che operativi e strategici che intende conseguire (*managing for humanitarian results*).

La strategia dovrebbe scegliere un ristretto numero di priorità su cui l’Italia vanta specifiche *expertise*. Ad esempio, la Cooperazione Italiana potrebbe essere maggiormente orientata a lavorare sulle iniziative di *disaster prevention* e *disaster risk reduction* (DRR) e *linking relief and recovery to development* (LRRD), temi di fondamentale importanza per i SDGs. Inoltre, considerato che il nuovo ufficio emergenza dell’AICS si occupa anche di stati fragili, sarebbe opportuno riflettere sulle possibili sinergie da attivare tra risposta alle emergenza ed azione a sostegno di questi paesi.

La strategia dovrebbe fondarsi, come le Linee Guida settoriali, sui principi GHD e rispettare gli impegni sottoscritti a livello internazionale. Alla strategia dovrebbe seguire un piano di implementazione realistico e monitorabile che definisca per ogni priorità (es. tutela dei gruppi vulnerabili, immigrazione, LRRD, etc.): obiettivi e risultati attesi, indicatori macro-settoriali di riferimento, valorizzazione di buone pratiche o di strumenti efficaci già collaudati della Cooperazione Italiana.

⁷³ R. Scott, *Imagining More Effective Humanitarian Aid: A donor perspective*, OECD Development Co-Operation Working Paper 18, OECD, October 2014. S. Collinson, M. Buchanan-Smith, S. Elhawary, *10 years on. How are donors implementing the good Humanitarian Donorship Principles?*, A report commissioned by the Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA)/USAID on behalf of the Good Humanitarian Donorship (GHD) IDP Working Group, GHD, 2013. OECD, *Towards Better Humanitarian Donorship. 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, OECD, 2012.

Il piano dovrebbe avere carattere operativo e consentire di orientare l'allocazione delle risorse finanziarie e la *mise en oeuvre* degli specifici programmi umanitari.

La strategia dovrebbe essere corredata da piani specifici per l'*advocacy*, l'*accountability*, la *mutual accountability*, la visibilità e la valutazione per la risposta umanitaria.

La strategia dovrebbe tenere nella debita considerazione altre politiche rilevanti (es. cooperazione allo sviluppo, migranti, protezione civile, cooperazione civile-militare, tutela ambientale, salvaguardia del patrimonio artistico, etc.) e stabilire gli opportuni meccanismi di collaborazione e coordinamento. La strategia di assistenza umanitaria pluriennale dovrebbe essere parte integrante o complementare dei documenti programmatici e tecnici della più generale politica italiana di cooperazione internazionale allo sviluppo dell'Italia.

L'assistenza umanitaria della Cooperazione Italiana ha dimostrato di saper imparare dall'esperienza e dall'azione di valutazione. Per quanto concerne gli aspetti più tecnici inerenti i programmi, si può parlare di una capitalizzazione ottimale dei risultati delle valutazioni. Invece, per quanto attiene le dimensioni più politiche e strategiche le sfide sono ancora ambiziose e pertanto il lavoro da svolgere sarà particolarmente impegnativo, come già ampiamente illustrato nel Capitolo 3 di questo studio le cui principali conclusioni si applicano anche al settore umanitario.

Senza dubbio la Cooperazione Italiana dovrà lavorare fianco a fianco con i soggetti che hanno contribuito a rendere l'Italia un attore rilevante nel panorama internazionale nel settore della risposta umanitaria, partendo dalla valorizzazione di istituzioni partecipative come il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), dove attualmente non risultano essere presenti gruppi tematici sull'emergenza, e puntare sulle opportunità di flessibilità amministrativa e organizzativa date dall'istituzione dell'AICS.

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME

Agenzia Italia per la Cooperazione allo sviluppo, *Le risorse non sono tutto. Il capitale umano la ricchezza più grande. Intervista a Mario Baldi, capo dell'Ufficio emergenze del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale*, in “La Cooperazione Italiana Informa”, Anno VI n. 7-8 – luglio/agosto 2016, pp. 10-11.

Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *Linee Guida per le Iniziative Bilaterali di Aiuto Umanitario*, Anno – 2016, http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/Aiuto_Umanitario_Linee-Guida_Bilaterali_AICS.pdf.

Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2007) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 19 settembre 2009, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2006) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza l'11 novembre 2008, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001_RS/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2005) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (d'Alema), trasmessa alla Presidenza il 26 luglio 2007, http://leg15.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 5, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2004) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Fini), trasmessa alla Presidenza il 6 aprile 2006, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/005_RS/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 4, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2003) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Fini), trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2005, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/004/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 3, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2002) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 26 febbraio 2004, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/003_RS/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2001) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Frattini), trasmessa alla Presidenza il 16 gennaio 2003, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/002/pdfel.htm.

Atti Parlamentari XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LV n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 2000) (Articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Ruggiero), comunicata alla Presidenza il 28 dicembre 2001, http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/055/001v1_RS/pdfel.htm.

Camera dei Deputati, III Commissione Permanente (Affari esteri e comunitari), *Allegato 1 (Testo della risposta) 5-01498 Zucchi: Sulla partecipazione dell'Italia alla Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare*, in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Mercoledì 8 luglio 2009.

S. Collinson, M. Buchanan-Smith, S. Elhawary, *10 years on. How are donors implementing the good Humanitarian Donorship Principles?*, A report commissioned by the Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA)/USAID on behalf of the Good Humanitarian Donorship (GHD) IDP Working Group, GHD, 2013.

Decreto Legge del 15 maggio 2012. n. 59 convertito dalla Legge del 12 luglio 2012. n. 100 *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2016*, 2016.

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2015*, 2015.

Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea, *Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario*, GU C 25/07 del 30.1.2008.

ECHO, *Forgotten Crisis Assessment 2015*, http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/forgotten_crisis_assessment.pdf.

ECHO, *Forgotten Crisis Assessment 2014*, http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/fca_2013_2014.pdf.

Good Humanitarian Donors, *10 years on. How are donors implementing the good Humanitarian Donorship Principles?*, 2013.

Gruppo di Lavoro DGCS-ONG, *Linee Guida per l'Aiuto Umanitario. Good Humanitarian Donorship Initiative Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship (2012-2015)*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcgs/Documentazione/NormativaItaliana/2013_07_23_Linee_Guida_InterventoUmanitario.pdf.

High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the United Nations Secretary-General, *Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap*, January 2016.

Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

Legge 14 giugno 2011, n. 95 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo, fatta a Dublino il 30 maggio 2008, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*.

Legge 12 novembre 2009, n. 173 *Ratifica ed esecuzione del Protocollo V della Convenzione sulla proibizione o limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati (Convention on Certain Conventional Weapons - CCW), fatta a Ginevra il 10 ottobre 1980, relativo ai residui bellici esplosivi, fatto a Ginevra il 28 novembre 2003, nonché modifiche alla legge 7 marzo 2001, n. 58, recante istituzione del Fondo per lo sminamento umanitario*.

Legge del 26 luglio 2005, n. 152 *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*.

Legge 14 maggio 2005, n. 80, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali*.

Legge 7 marzo 2001, n. 58 *Istituzione del Fondo per lo sminamento umanitario.*

Legge 29 dicembre 2000, n. 413, *Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione sull'aiuto alimentare del 1999, con allegati, fatta a Londra il 13 aprile 1999 e sua esecuzione.*

Legge 26 marzo 1999, n. 106 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997. Modifiche alla legge 29 ottobre 1997, n. 374, riguardante la disciplina della messa al bando delle mine antipersona.*

Legge 24 febbraio 1992, n. 225 *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile.*

Legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.*

Legislatura 16, Atto Camera, Interrogazione a risposta in Commissione: 5/01498 presentata da Zucchi Angelo il 10/06/2009 nella seduta numero 185, stato iter concluso.

M. C. Lepre, M. Grechi, *Emergenze e Prevenzione: Prospettive di Resilienza*, AGIRE, 2016.

MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Farnesina: siglato accordo tra Cooperazione italiana e Protezione Civile per risposta a emergenze provocate da disastri naturali*, news del 24 luglio 2015, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=12573:24-07-2015-farnesina-siglato-accordo-tra-cooperazione-italiana-e-protezione-civile-per-risposta-a-emergenze-provocate-da-disastri-naturali&catid=8:news&Itemid=515.

MAECI – Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Iniziativa di Aiuto Umanitario: Vademecum*”, a cura dell'Ufficio VI e dell'Area tematica Emergenza dell'UTC, Anno – 2015, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/VADEMECUM_-_INTERVENTI_AIUTO_UMANTIARIO.pdf.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Programmi di Emergenza in Afghanistan e Libano*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2011*, 1 agosto 2012, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012 (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, 16 agosto 2013, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministro degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2008*,

http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Italiana – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *Valutazione indipendente dei progetti di emergenza in Palestina*, Rapporto di Valutazione, 2015.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 18 agosto 2014, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministry of Foreign Affairs, *DAC Peer Review 2009 Memorandum*, Rome, Italy, March 2009.

A. Mezzasalma, *L'Assistenza Umanitaria dell'Italia*, in M. Grechi (a cura di), *Il Valore dell'Aiuto - Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie*, AGIRE – Scuola Superiore Sant'Anna, Settima Edizione Anno 2016, pp. 38-59, <https://agire.it/cms/wp-content/uploads/2016/11/RapportoDef.pdf>.

A. Mezzasalma, *L'Assistenza Umanitaria dell'Italia*, in M. Grechi (a cura di), *Il Valore dell'Aiuto - Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie*, AGIRE – Scuola Superiore Sant'Anna, Sesta Edizione Anno 2015, 2015, pp. 32-54, http://www.agire.it/filemanager/cms_agire/image/Valore_dell_Aiuto/VdA_2015/vda_2015_low.pdf.

T. Mowjee, L. Poole, Barnaby Willitts-King, *From Grand Bargain to beneficiary An analysis of funding flows through the humanitarian system*, ODI, HPG Commissioned Report, May 2017.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000.

Repubblica Italiana, *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo. La nuova cooperazione italiana. Documento di programmazione triennale (2015 – 2017)*, giugno 2015, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/UN%20MONDO%20IN%20COMUNE%201%20luglio.pdf>.

Repubblica Italiana – Ministero Degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Valutazione degli interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di Emergenza Ross I-Capitolo 2169*, Rapporto di Valutazione, 2009.

R. Scott, *Imagining More Effective Humanitarian Aid: A donor perspective*, OECD Development Co-operation Working Paper 18, OECD, October 2014.

Tabella N. 6 Stato di Previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018. Quadro di riferimento, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2016/AllegatoaldisegnodiBilancio/DLB_2016_DLB-04-AT-060-Esteri.pdf.

The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need, Istanbul, Turkey, 23 May 2016, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf.

UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, June 2016.

United Nations, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

United Nations, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313 of 27 July 2015*, New York, 2015.

E. Wilkinson, J. Twigg, L. Weingärtner, K. Peters, *Delivering disaster risk reduction by 2030. Pathways to progress*, ODI, May 2017

World Humanitarian Summit Italy's commitments, 2016, <http://www.agenziacooperazione.gov.it/wp-content/uploads/2016/06/Gli-impegni-italiani-a-Istanbul.pdf>.

SITOGRAFIA

AICS

<http://www.agenziacooperazione.gov.it/>

European Commission, EU Civil Protection Mechanism

http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

European Commission, International Cooperation and Development, EU Emergency Trust Fund for Africa

http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

Food Aid Convention

<http://www.foodaidconvention.org/en/default.aspx>

Food Assistance Convention

<http://www.foodassistanceconvention.org>

Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative

<http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>

MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it>

MAECI, Farnesina, Bilancio Trasparente

http://www.esteri.it/mae/it/ministero/trasparenza_comunicazioni_legali/bilancio-trasparente

Normattiva, Il Portale della Legge Vigente

<http://www.normattiva.it/>

Parlamento Italiano, Banche Dati del Sindacato Ispettivo

<http://aic.camera.it/aic/search.html>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile,
<http://www.protezionecivile.gov.it>

United Nation, Sustainable Development Knowledge Platform
<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

UNOCHA, Humanitarian Civil-Military Coordination
<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/overview>

UNOCHA, The Challenges We Face Today - Building a Better Tomorrow
<http://www.unocha.org/humanity360/>

World Humanitarian Forum
<https://www.worldhumanitariansummit.org>

CAPITOLO 5

ACCOUNTABILITY, POLICY MAKING E VALUTAZIONE

Partendo dal caso della valutazione del progetto Gilgel Gibe II (Etiopia 2004-2010), che ha visto la Cooperazione Italiana erogare il più consistente credito di aiuto della sua storia, sarà analizzato il gap di comunicazione relativo all'aggiornamento periodico su programmazione, stato di attuazione e risultati delle valutazioni tra Cooperazione Italiana e Parlamento. Nella prima parte del Capitolo si procederà con la ricostruzione delle vicende parlamentari che hanno riguardato il progetto idroelettrico Gilgel Gibe II e si vedrà come la valutazione di questo intervento avrebbe potuto facilitare il dialogo tra Parlamento e Cooperazione Italiana. Nella seconda parte del Capitolo si osserveranno le relazioni istituzionali tra il sistema della Cooperazione ed il Parlamento, principale organo statale di policy making, attraverso l'analisi degli strumenti di programmazione e rendicontazione, utilizzati per circa 30 anni, e delle indicazioni ricevute in proposito dall'OECD-DAC. La seconda parte si concluderà con un focus sulle nuove procedure di programmazione ed accountability previste dalla L. 125/2014. La terza parte del Capitolo proporrà alcune riflessioni su valutazione e accountability osservando alcune buone pratiche adottate da donatori OECD-DAC. Infine si procederà con una breve disamina dei punti di forza e di debolezza della Cooperazione Italiana sui temi oggetto del Capitolo e la formulazione di alcuni suggerimenti per migliorare in futuro.

5.1 LA VALUTAZIONE DEL PROGETTO IDROELETTRICO GILGEL GIBE II - UN CREDITO D'AIUTO DA 220 MILIONI EURO

5.1.1 PREMESSA METODOLOGICA

A conclusione della ricerca si presenta il caso della valutazione del progetto idroelettrico Gilgel Gibe II, implementato nel periodo 2004-2010. L'iniziativa e la sua valutazione risultano interessanti per una molteplicità di motivi: i) l'intervento è stato finanziato dalla Cooperazione Italiana erogando il più importante credito di aiuto della sua storia; ii) la progettualità si inserisce in una strategia complessa di crescita e sviluppo promossa dal governo dell'Etiopia, storico paese partner

dell'Italia e tra i principali paesi riceventi al mondo ed in Africa¹; iii) l'iniziativa interessa molteplici aspetti critici e spinosi della cooperazione, tra cui l'aiuto slegato, il ruolo del settore privato nella cooperazione internazionale, la salvaguardia dei diritti umani, la tutela ambientale. Inoltre, il progetto e la sua valutazione forniscono esemplificativi del ruolo che la valutazione dovrebbe avere nell'orientare le scelte politiche e strategiche. Data la complessità degli argomenti, in questa sede l'attenzione sarà focalizzata su questo ultimo aspetto.

5.1.2 LA COOPERAZIONE FUTURA CON L'ETIOPIA: LE INDICAZIONI DELLA RISOLUZIONE 8-00187 DEL 29 GIUGNO 2016 DELLE COMMISSIONI III E VIII DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Nella Risoluzione conclusiva 8-00187 del 29 giugno 2016 delle Commissioni dei Deputati III (Affari Esteri) e VIII (Ambiente) della Camera, relativa al dibattito sull'impegno dell'Italia per lo sviluppo umano e ambientale dell'Africa, si legge che il Governo si impegna a: *“valutare il coinvolgimento delle istituzioni italiane nei progetti di diga in Etiopia, secondo il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, e sensibilizzare in tal senso i gruppi nazionali privati, curando di acquisire ulteriori elementi di informazione ai sensi delle linee guida OCSE sull'impatto ambientale e antropologico in termini di biodiversità e diritti dei popoli indigeni dei progetti di diga denominati Gibe III, Gibe IV e Gibe V nella Valle dell'Omo, anche per favorire e sollecitare il rispetto del consenso libero prioritario e informato dei popoli, nonché un adeguato programma di compensazione per le perdite subite e di condivisione dei benefici prodotti dalla diga per gli abitanti delle aree coinvolte”*, nonché a *“estendere detti elementi di valutazione, relativamente al coinvolgimento delle istituzioni italiane, a eventuali nuovi progetti di diga nel continente africano”*.²

Gli impegni formulati dalle Commissioni Affari Esteri ed Ambiente della Camera dei Deputati derivano dalle crescenti preoccupazioni internazionali per la salvaguardia dell'ambiente e la tutela dei diritti umani in Etiopia, storico paese *partner* della Cooperazione Italiana, dove nel periodo 2005-2010 l'Italia ha contribuito al finanziamento della centrale idroelettrica Gilgel Gibe II, non citata nella Risoluzione della Camera.

¹ OECD, Aid at a glance charts, webpage, <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm#recipients>.

² Camera dei Deputati, Commissioni III e VIII, *Risoluzione conclusiva 8-00187 presentata da Braga Chiara, testo di Mercoledì 29 giugno 2016 in Risoluzioni nn. 7-00994 Braga e 7-01029 Daga: Sull'impegno dell'Italia per lo sviluppo umano e ambientale dell'Africa, Testo unificato delle risoluzioni approvato dalle Commissioni*, <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=8/00187&ramo=CAMERA&leg=17&testo=Gibe>.

5.1.3 LA SITUAZIONE DELLA BASSA VALLE DELL'OMO-ETIOPIA

L'area geografica citata nella risoluzione delle Commissioni della Camera è la Bassa Valle dell'Omo, nel sud dell'Etiopia. Essa è caratterizzata da un ricco e peculiare ecosistema ambientale, è sede di siti archeologici dell'era preistorica ed è abitata da popolazioni indigene agro-pastorali la cui vita ruota attorno alle piene stagionali del fiume Omo. Inoltre, il fiume Omo rappresenta il 90% degli affluenti del lago Turkana in Kenya, il lago più esteso del mondo in una zona desertica, dal quale dipende la vita delle popolazioni autoctone che vi risiedono. Circa 500 mila indigeni, appartenenti a molteplici gruppi etnici semi-nomadi, vivono nella Bassa Valle dell'Omo e attorno al lago Turkana. Entrambe le aree sono classificate patrimonio mondiale dell'umanità dalla *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO).³

Negli ultimi due decenni, l'Etiopia sfrutta il potenziale idroelettrico del fiume Omo per far fronte al deficit nazionale di energia elettrica e promuovere l'industria agricola. Sul fiume insistono numerosi progetti idroelettrici, il più discusso dei quali è l'immensa diga Gilgel Gibe III – 246 m di altezza ed una lunghezza di cresta di 630 m – con una potenza complessiva di 1.870 MW ed una produzione prevista di 6.500 Gwh/anno.⁴ L'impianto Gilgel Gibe III, la cui costruzione è iniziata nel 2006, non è ancora operativo al massimo delle sue capacità, attualmente sono attive solo 4 delle 10 turbine di cui è dotato e l'invaso ha iniziato ad essere riempito nel 2015.⁵ Da anni varie organizzazioni denunciano l'assenza di adeguati studi di impatto ambientale e sociale concernenti non solo questa diga, ma anche le estese piantagioni di canna da zucchero e di altre monoculture – volute dal Governo per la produzione di biocombustibile per oltre 375 mila ettari di terra coltivata (*Kuraz Sugar Scheme*) – e delle connesse ingenti necessità di irrigazione. Inoltre, le organizzazioni segnalano che la diga implicherà lo spostamento ed il reinsediamento di circa 200 mila indigeni residenti sulle sponde del fiume, sulle quali si stima che arriveranno da altre regioni del paese circa

³ UNESCO, *Lower Valley of the Omo*, webpage, <http://whc.unesco.org/en/list/17>. UNESCO, *Lake Turkana National Parks*, webpage, <http://whc.unesco.org/en/list/801>.

⁴ Salini-Impregilo, *Progetto idroelettrico Gibe III*, webpage, <http://www.salini-impregilo.com/it/lavori/in-corso/dighe-impianti-idroelettrici/progetto-idroelettrico-gibe-iii.html>.

⁵ L'Etiopia ha un complesso piano di investimenti infrastrutturali e non tesi all'utilizzo delle proprie risorse naturali per la sua crescita economica. In particolare, l'espansione del settore idroelettrico è considerato strategico per contribuire al fabbisogno interno di energia elettrica e per le esportazioni nella regione. Nel 1990 solo l'8% della popolazione aveva accesso all'energia elettrica; nel 2012 grazie agli interventi portati avanti su più fronti tale accesso era salito al 47% e nel 2015 al 55%. Obiettivo del Governo nel settore idroelettrico è sfruttare la sua rete idrografica che in gran parte condivide con gli stati confinanti. Oltre alla diga Gilgel Gibe III, tra gli altri progetti attualmente in via di finalizzazione vi è la controversa diga sul fiume Nilo Azzurro – la *Grand Ethiopian Renaissance Dam* – che sarà, per dimensioni e potenza, la più grande d'Africa. Entrambe le dighe non sono direttamente finanziate da banche di sviluppo. Per approfondimenti si vedano: Ethiopian Electric Power, *The Ethiopian Energy Sector – Investment Opportunities*, UK-Ethiopia Trade & Investment Forum 2015, October 21st 2015, London, UK, power point presentation, <http://www.developingmarkets.com/sites/default/files/AA%20Eth%20Energy%20Sector%20Presentation%20London.pdf>. Environmental Protection Authority, *National Report of Ethiopia, the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*, Federal Democratic Republic of Ethiopia, Addis Ababa, 2012. Salini-Impregilo, *Grand Ethiopian Renaissance Dam Project*, webpage, <http://www.salini-impregilo.com/it/lavori/in-corso/dighe-impianti-idroelettrici/grand-ethiopian-renaissance-dam-project.html>. International Rivers, *Grand Ethiopian Renaissance Dam*, webpage, <https://www.internationalrivers.org/campaigns/grand-ethiopian-renaissance-dam>.

500 mila persone per lavorare nelle nuove piantagioni. I primi reinsediamenti realizzati sono spesso stati condotti senza la corretta informazione ed il pieno consenso delle popolazioni ed è grande il timore che queste operazioni di spostamento e ricollocazione diano seguito a importanti problemi economici, sociali e medici, nonché all'insorgere di conflitti tra i vari gruppi etnici e possibili questioni politiche con il vicino Kenya. Infatti, Gilgel Gibe III, canalizzando il fiume Omo nel suo mega invaso e diramando gran parte delle acque per l'irrigazione delle monoculture, causerà anche una riduzione del livello del lago Turkana (Kenya) che è stimata tra i 16 ed i 22 metri. Tale riduzione è da ritenersi molto preoccupante, se si considera che la profondità del lago non supera i 31 metri e che già si è riscontrata una diminuzione negli ultimi due decenni a causa degli effetti del riscaldamento globale. Dallo scorso anno, quando è iniziato il riempimento dell'invaso di Gilgel Gibe III, il livello del Turkana è già calato di 2 metri. È evidente, come già segnalato, che l'impatto sulla popolazione sarà devastante.⁶

I timori appena descritti e le ripercussioni sociali, economiche ed ambientali della strategia di sviluppo economico dell'Etiopia sono confermati anche dalla comunità dei donatori dell'Etiopia (*Development Assistance Group* - DAG), e dall'UNESCO, che nel 2016 ha iscritto la Bassa Valle dell'Omo tra i siti a rischio. Entrambi i soggetti hanno richiesto in più occasioni alle Autorità Etiopi chiarimenti inerenti la situazione socio-ambientale della Bassa Valle dell'Omo, con esplicito riferimento all'assenza di valutazioni indipendenti di impatto ambientale legate allo sfruttamento idrico del fiume Omo per mezzo della diga Gilgel Gibe III. Sempre all'Etiopia sono state richieste delucidazioni circa i piani di sviluppo economico legati al *Kuraz Sugar Scheme*. Etiopia e Kenya sono stati poi sollecitati a collaborare insieme nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, nonché a lavorare di concerto con le competenti Agenzie delle Nazioni Unite.⁷

⁶ *La grande diga italiana in Etiopia*, in Il Post, 24 aprile 2016, <http://www.ilpost.it/2016/04/21/diga-etiopia-salini>. R. Rocca, *Salvate la mia terra*, servizio del programma tv di Rai 3 "Scala Mercalli", puntata del 12 marzo 2016, https://www.youtube.com/watch?v=2mJq5SEpSq&utm_source=ITALIAN%3A+email+updates&utm_campaign=319542cbb2Campagna+Omo_031516&utm_medium=email&utm_term=0_b03d5c30d5-319542cbb2-87759405. S. Avery, D. Turton, *Development in Ethiopia's Omo Basin and its effects on the Kenya's Lake Turkana*, 2014, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/Lake%20Turkana_Seau_Avery_Version%202014%2009.pdf. Oakland Institute, *The Omo: Local Tribes under threat a field report from the Omo Valley, Ethiopia*, February 2013, http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_Report_Omo_Ethiopia.pdf. S. Avery, *What Future for Lake Turkana?*, African Studies Centre-University of Oxford, December 2013. Colby Environmental Policy Group, *Environmental Policy Update 2012: Development Strategies and Environmental Policy in East Africa*, Waterville, Maine, Colby College Environmental Studies Program, 2012. Oakland Institute, *Half a Million Lives Threatened by Land Development for Sugar Plantations in Ethiopia's Lower Omo Valley. Understanding Land Investment Deals in Africa*, September 2011, http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Land_Deal_Brief_Ethiopia_Omo_Valley.pdf. S. Rodi, *Una diga lascia a secco 200mila etiopi*, in Corriere della Sera.it, 23 marzo 2010, http://www.corriere.it/esteri/10_marzo_23/diga-etiopia_f6e93f78-368c-11df-95eb-00144f02aabe.shtml?refresh_ce-cp. AFDB, *Hydrological impacts of Ethiopia's Omo Basin on Kenya's Lake Turkana water levels & fisheries*, Final Report, November 2010. Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, *L'affare Gilgel Gibe. Tutto quello che la cooperazione non dovrebbe fare*, 2008, http://assets.survival-international.org/documents/76/L_Affare_Gilgel_Gibe_CRBM_It_2.pdf. International Rivers, *Gibe III Dam, Ethiopia*, webpage, <https://www.internationalrivers.org/campaigns/gibe-iii-dam-ethiopia>. Survival International, *The Omo Valley Tribe*, webpage, <http://www.survivalinternational.org/tribes/omovalley>. UNEP, *Sustainable Development in Lake Turkana*, webpage, <http://www.unep.org/esm/Waterecosystems/Thematicareas/ManagingAquaticEcosystems/MarineProtectedAreasManagement/FreshwaterGovernance/SustainableDevelopmentinLakeTurkana/tabid/131725/Default.aspx>.

⁷ DAG, *Report: South Omo Zone Visit Report. Findings and Recommendations*, 2016, http://dagethiopia.org/new/images/DAG_DOCS/South_Omo_Mission_Visit_DAG_report_final.pdf. DAG, *Informal Field Visit Report. South Omo Zone (Ethiopia)*, Final Report 22-29th August 2014, 2014, <http://assets.survivalinternational.org/documents/1451/dag-southomo-report-aug2014.pdf>.

5.1.4 IL PROGETTO GILGEL GIBE II

La situazione della Bassa Valle dell'Omo e del lago Turkana è senza dubbio complessa e spinosa e rientra nell'ambito di una strategia di sviluppo economico nazionale di più ampio respiro.⁸ Il particolare interesse dei parlamentari italiani per queste aree è connesso a due principali aspetti. In primo luogo dighe ed impianti idroelettrici del sistema Gilgel Gibe I, II e III sono stati realizzati dall'impresa italiana Salini-Impregilo (per i progetti I e II già Salini Costruzioni SpA); la realizzazione dei progetti IV e V dovrebbe essere sempre affidata alla medesima impresa e cofinanziata da investitori cinesi. In secondo luogo la Cooperazione Italiana ha direttamente contribuito al finanziamento della centrale idroelettrica Gilgel Gibe II.

Nel 2004-2005 il progetto della centrale idroelettrica Gilgel Gibe II prendeva avvio con l'accordo di concessione di un credito di aiuto di 220 milioni di euro – il più consistente della storia della Cooperazione Italiana – ed una componente a dono di 580 mila euro per attività di assistenza e monitoraggio dell'intervento.⁹ L'opera è stata realizzata in cofinanziamento con la Banca Europea degli Investimenti (BEI), che ha erogato un credito di 50 milioni di euro e dal Governo Etiope che ha sostenuto il resto dei costi. L'opera ha avuto un costo finale complessivo di 493,7 milioni di euro, a fronte dei 422 milioni preventivati. Il progetto è stato gestito dall'Ethiopian Electric Power Corporation (azienda di stato) che ha affidato progettazione e realizzazione dell'opera all'impresa italiana Salini Costruttori SpA (*general contractor*) e attività di consulenza, management e supervisione dei lavori all'impresa italiana ELC-Electroconsult SpA (*owner engineer*).¹⁰ Il progetto è stato concepito come un completamento in cascata dell'impianto idroelettrico di Gilgel Gibe I, attivo dal 2004 e composto da una diga di 40 metri, un bacino artificiale di 63 km² ed un impianto di 3 turbine per una potenza di 184 MW.¹¹ In sintesi, l'acqua del Gilgel Gibe I, viene rilasciata dall'impianto per essere deviata attraverso un tunnel idraulico di 26 km, sfruttando un salto di circa 500 m. Alla base è posizionata la centrale idroelettrica Gilgel Gibe II, che rilascia

UNESCO, WHC/16/40.COM/7B.Add, Paris, 10 June 2016, pp. 14-17 e pp. 94-97. Si precisa che il Kenya ha ricevuto da parte dell'UNESCO specifiche raccomandazioni ad hoc inerenti la complessa situazione ambientale, economica e sociale del lago Turkana.

⁸ Si veda la nota 5.

⁹ DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Parere n. 19 dell'8/10/2004. DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 109 dell'8/10/2004. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, p. 264, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

¹⁰ Le imprese italiane che hanno contribuito alla realizzazione del progetto Gilgel Gibe II sono due colossi del settore delle infrastrutture idroelettriche in Etiopia ed in tutto il mondo; si vedano in proposito i siti *web* delle due società: <http://www.salini-impregilo.com/it/>; <http://www.elc-electroconsult.it/>. Per completezza d'informazione si precisa che il credito concesso dalla Cooperazione Italiana per l'iniziativa Gilgel Gibe II era di tipo slegato, anche se di fatto non si è rivelato tale. Per approfondimenti: EURODAD, *How to spend it. Smart procurement for more effective aid*, September 2011, p. 13, <http://eurodad.org/files/pdf/4639-how-to-spend-it-smart-procurement-for-more-effective-aid-.pdf>.

¹¹ L'impianto ha avuto un costo totale di 280 milioni di euro ed è stato realizzato attraverso i prestiti di World Bank, (200 milioni di dollari), Banca Europea per gli Investimenti (41 milioni di euro) ed il sostegno della Cooperazione Austriaca. Alcune fonti riportano che la costruzione della diga abbia causato lo spostamento forzato di circa 10.000 persone che risiedevano nella zona dell'attuale bacino, subendo un peggioramento sostanziale delle loro condizioni di vita. Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, *op. cit.* 2008, pp. 4-5.

quindi le acque deviate nel fiume Omo. Il progetto prevede anche interventi di elettrificazione e distribuzione dell'energia. Come riferisce la BEI, obiettivo ultimo dell'iniziativa era estendere la rete elettrica nazionale, considerato che allora solo il 15% della popolazione dell'Etiopia viveva in aree elettrificate e che gli intenti che il governo si era dato nell'ambito dell'*Universal Electricity Access Program* era di aumentare questa percentuale nell'arco di 5-10 anni. Correlata a questo obiettivo vi era la previsione che una maggiore disponibilità di elettricità ai fini produttivi e per i servizi sociali, avrebbe potuto avere un impatto significativo sul benessere socio-economico delle popolazioni rurali.¹²

A livello tecnico il progetto si è concluso tra fine 2009 e inizio 2010, con l'emissione del *taking-over certificate* della struttura e il 13 gennaio 2010 si è svolta l'inaugurazione dell'impianto alla presenza delle autorità istituzionali etiopi ed italiane. Alla fine di gennaio 2010, la centrale di Gilgel Gibe II è stata fermata per un'ostruzione del tunnel causata da un crollo strutturale interno.¹³ Dopo gli opportuni lavori essa è tornata ad essere operativa alla fine di dicembre 2010 (11 mesi di ritardo). Un altro crollo (ottobre 2006), verificatosi in corso di perforazione del tunnel, aveva ritardato la realizzazione del progetto di 18 mesi. Entrambi i crolli hanno inciso sui tempi di realizzazione (ritardo complessivo di 29 mesi) e sui mancati ricavi dell'avvio dell'impianto (78 milioni di euro)

5.1.5 LA VALUTAZIONE DEL PROGETTO GILGEL GIBE II (2012)

Nel 2012 il MAE-DGCS-Ufficio IX acquisiva la *Valutazione ex post dell'iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Etiopia, denominata "Progetto idroelettrico di Gilgel Gibe II"*.

Nella valutazione si ricostruiscono gli obiettivi generali (favorire lo sfruttamento e la valorizzazione del potenziale idroelettrico nazionale in un quadro di sostenibilità ambientale, espandere le capacità di esportazione del settore energetico nazionale, accrescere l'indipendenza energetica dell'Etiopia), l'obiettivo specifico dell'intervento (migliorare l'accesso all'energia elettrica e soddisfare la domanda di energia della popolazione e le esigenze di sviluppo, in modo economicamente sostenibile e con un minimo impatto ambientale) e si esprime una valutazione

¹² European Commission, *Mid-term evaluation of the Investment Facility and EIB own resources operations in ACP countries and the OCTs*, Final Report, Volume II: Annexes, September 2010, Annexe 8/p. 25.

¹³ R. Chartroux, *Colosso d'argilla*, servizio del TG3-Rai 3, 3 febbraio 2010, <http://www.rai.it/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-092a2282-fc59-4a63-a670-4ed00b927e2f.html>.

complessivamente positiva circa il raggiungimento di tali obiettivi e dei loro risultati attesi¹⁴, nonché sui primi impatti sociali ed economici. L'analisi, che ha un taglio prettamente tecnico-ingegneristico, si riferisce agli impatti sociali ed economici considerando il numero di nuove utenze collegate alla nuova rete elettrica sia a livello nazionale che locale, nonché all'indotto economico della centrale idroelettrica.

Nonostante il giudizio positivo, il rapporto di valutazione evidenzia che sebbene il progetto sia stato concepito a basso impatto ambientale, la gestione di alcuni processi esecutivi in fase di costruzione diano spazio ad alcune perplessità circa gli effettivi impatti futuri sull'ambiente e la gestione nel medio e lungo termine delle opere civili.

Tra gli elementi di maggiore criticità il rapporto di valutazione indica alcuni fattori intervenuti nel corso del ciclo del progetto, tra cui: i) nella fase di identificazione la mancanza di un confronto competitivo fra più alternative progettuali; ii) nella fase di formulazione, la presenza di uno studio di impatto ambientale poco adeguato alla complessità e alla specificità dell'opera e del contesto ambientale e l'assenza di un controllo tecnico economico di terza parte (validazione); iii) nella fase di realizzazione il verificarsi di crolli all'interno del tunnel che ha determinato ritardi ed incrementi dei costi, nonché l'assenza della chiusura formale del progetto atta a certificare la correttezza tecnica ed operativa dei risultati raggiunti. Infine il rapporto segnala che, a differenza di quanto previsto e a scapito della popolazione locale, sono state realizzate solo parzialmente strade sicure per l'accesso all'impianto e per il collegamento tra una sponda e l'altra del fiume Omo.

Le criticità evidenziate nella valutazione svolta per conto del MAE erano già state segnalate nella *Mid-term evaluation of the Investment Facility and EIB own resources operations in ACP countries and the OCTs* del 2010, valutazione voluta dalla Commissione Europea che riguarda circa 150 progetti finanziati tra il 2003 ed il 2009 del valore di 2 miliardi di euro. Il rapporto di valutazione segnala che la costruzione dell'impianto Gilgel Gibe II: i) non è stata assegnata all'impresa realizzatrice tramite un bando di gara competitivo; ii) non era stata corredata da un preliminare *needs assessment*, che confermasse anche la conformità dell'opera rispetto alle esigenze di sviluppo ed il supporto di tutti gli *stakeholder* coinvolti; iii) non si era avvalsa di una opportuna analisi ambientale di impatto, come richiederebbe la costruzione di infrastrutture del genere; iv) non è stata accompagnata da una strategia di sviluppo sociale e *capacity building*; v) non ha individuato la popolazione *target*, che, solo nei documenti della Commissione Europea è citata quale beneficiario di sviluppo economico e sociale; vi) è stata oggetto di crollo poco dopo la sua

¹⁴ I risultati attesi sono stati così descritti nel rapporto di valutazione: impianto idroelettrico di Gilgel Gibe II operativo, in grado di fornire una potenza supplementare aggiuntiva, sistema operativo in grado di assicurare la trasmissione da Gilgel Gibe II ad Addis Abeba.

inaugurazione. Citando ad esempio proprio il caso di Gilgel Gibe II, la valutazione evidenzia poi come, talora, vengano finanziati progetti senza gli adeguati studi di impatto ambientale e le necessarie autorizzazioni amministrative nazionali.¹⁵

Il rapporto di valutazione commissionato dalla Cooperazione Italiana sul progetto Gilgel Gibe II si conclude con alcune raccomandazioni volte ad eliminare il rischio dell'insorgenza di problematiche analoghe in progetti futuri di sviluppo, che rispondono anche alle obiezioni sollevate nella *mid-term evaluation* europea ed appena descritte.

Le raccomandazioni indicano che per grandi opere infrastrutturali è opportuno: i) realizzare uno studio di fattibilità e analisi di impatto socio-economico e ambientale per valutare bene tutti gli interessi in gioco; ii) procedere ad un confronto competitivo fra più soluzioni progettuali, al fine di selezionare il più economicamente sostenibile, e procedere alla validazione del progetto, assicurando la congruità tecnico-economica dell'iniziativa secondo la normativa vigente; iii) porre in essere sistemi di monitoraggio geotecnici e/o strutturali; iv) predisporre ed attuare un piano di gestione ambientale dell'area sulla quale sorgerà l'infrastruttura, che individui le criticità ambientali del territorio associate e conseguenti alla realizzazione e all'entrata in esercizio dell'infrastruttura e che definisca misure di mitigazione e compensazione ambientale finalizzate al loro superamento; v) dotare il piano di gestione ambientale di un sistema di monitoraggio *ad hoc* per la verifica degli impatti ambientali effettivi e del raggiungimento degli obiettivi specifici perseguiti dalle azioni di piano stesso; vi) predisporre ed implementare un piano/programma di sistemazione paesaggistica; vii) esigere dai soggetti competenti tutte le certificazioni necessarie alla chiusura ufficiale dei lavori e alla verifica di realizzazione dell'opera a regola d'arte.

A livello più strettamente operativo a conclusione del rapporto si suggeriva alla DGCS di: i) procedere con un'indagine sui motivi del crollo del tunnel al termine dei lavori, ii) sollecitare e monitorare la questione della messa in sicurezza delle strade; iii) acquisire i certificati necessari per dichiarare il progetto ufficialmente concluso.

5.1.6 VALUTAZIONE E POLITICA: QUALI INTERCONNESSIONI SUL PROGETTO GILGEL GIBE II?

Le criticità segnalate nel rapporto *Valutazione ex post dell'iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Etiopia, denominata "Progetto idroelettrico di Gilgel Gibe II"* (2012) fanno eco a

¹⁵ European Commission, *op. cit.*, September 2010, Annexe 8/p. 25, Annexe 9/pp. 26-27, 30, 122.

molte delle preoccupazioni emerse in sede parlamentare in fase di avvio, in corso di realizzazione ed al termine del progetto. Infatti, tra il 2004 ed il 2015, 5 anni dopo la conclusione di Gilgel Gibe II, vi sono state 1 interpellanza e 5 interrogazioni parlamentari aventi ad oggetto quest'opera infrastrutturale¹⁶, a causa degli aspetti poco chiari che hanno caratterizzato finanziamento e gestione del credito d'aiuto, che si ricorda essere stato il più elevato della Cooperazione Italiana.

Le risposte relative all'interpellanza (Mogherini Rebesani 2010) e a 2 interrogazioni (Scotto 2014 e calzolaio 2004), le uniche a cui è stata fornita una replica, sono per lo più generiche e non citano documenti *ad hoc* o iniziative precise (governative, ministeriali o internazionali) in risposta alle osservazioni fatte.¹⁷

Per questioni di ordine temporale, solo per l'interrogazione Scotto 2014 sarebbe stato possibile utilizzare le conclusioni della valutazione *ex post* condotta per il progetto Gilgel Gibe II finalizzata nel 2012. Tuttavia, i risultati del progetto, le lezioni apprese e le raccomandazioni evinte da questa esperienza di cooperazione non sono in alcun modo citati nella risposta all'interrogazione. Quanto emerso nella valutazione avrebbe potuto chiarire l'operato della Cooperazione Italiana sia rispetto al finanziamento di Gilgel Gibe II, che viene citato nell'interrogazione dopo ben 4 anni dalla fine del progetto, sia informare il Parlamento circa le modalità future di azione in quella precisa area dell'Etiopia alla luce delle criticità registrate nella gestione dell'iniziativa Gilgel Gibe II, qualora questa riflessione sia stata condotta.

¹⁶ Legislatura 17, Atto Camera, Interrogazione a risposta in Commissione: 5/02770 presentata da Scotto Arturo il 12/05/2014 nella seduta numero 226, stato iter concluso. Legislatura 16, Atto Camera, Interrogazione a risposta scritta: 4/10771 presentata da Mogherini Rebesani Federica il 08/02/2011 nella seduta numero 431, stato iter in corso. Legislatura 16, Atto Camera, Interpellanza urgente: 2/00786 presentata da Mogherini Rebesani Federica il 06/07/2010 nella seduta numero 348, stato iter concluso. Legislatura 16, Atto Camera, Interrogazione a risposta scritta: 4/06038 presentata da Realacci Ermete il 08/02/2010 nella seduta numero 279, stato iter in corso. Legislatura 14, Atto Camera, Interrogazione a risposta in Commissione: 5/03737 presentata da Calzolaio Valerio il 25/11/2004 nella seduta numero 552, stato iter concluso. Legislatura 14, Atto Senato, Interrogazione a risposta scritta 4-10172 presentata da Antonio Iovene giovedì 9 febbraio 2006 nella seduta n. 957, stato iter in corso.

¹⁷ Legislatura 17, Atto Camera, Interrogazione a risposta in Commissione: 5/02770 presentata da Scotto Arturo il 12/05/2014 nella seduta numero 226, stato iter concluso. XVI Legislatura, Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 350 di giovedì 8 luglio 2010. Camera dei Deputati, III Commissione Permanente (Affari esteri e comunitari), *Allegato 1 (Testo della risposta) 5-03737 Calzolaio e Spini: Progetto Gilgel Gibe II*, in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Mercoledì 19 gennaio 2005, p. 57.

INTERROGAZIONI ED INTERPELLANZE AVENTI AD OGGETTO IL PROGETTO GILGEL GIBE II: GLI ASPETTI RITENUTI CONTROVERSI IN SINTESI

- Stanziamento di un credito di aiuto da parte del MAE, nonostante un parere contrario del Dipartimento del Tesoro, che contestava: i) l'eccessiva grandezza dell'ammontare del credito in rapporto alla consistenza del fondo rotativo, tale da far scendere la disponibilità di impegno del fondo e rischiando la mancanza di copertura economica per progetti già assunti in precedenza; ii) l'inopportunità di rilasciare un credito di aiuto all'Etiopia in quanto paese povero altamente indebitato con il quale proprio in fase di avvio di Gilgel Gibe II si stava finalizzando la cancellazione del debito bilaterale per 360 milioni di euro.¹⁸
- Segnalazione da parte del Nucleo di valutazione tecnica della DGCS dell'anomalia inerente l'affidamento del contratto di realizzazione delle opere alla Salini Costruttori SpA attraverso una trattativa diretta, meccanismo che non trovava riscontro né nelle procedure ministeriali, né nella normativa italiana, né nelle procedure applicate in materia dalle organizzazioni internazionali e dall'UE.
- Segnalazione da parte del medesimo Nucleo di valutazione dell'assenza di uno studio di fattibilità preventivo alla stipula del contratto tra Etiopia e Salini Costruttori SpA.
- Assenza di uno studio completo di impatto ambientale, la produzione del quale avrebbe dovuto condizionare l'erogazione del finanziamento come indicato nello stesso Parere di concessione del credito dell'ottobre 2004.¹⁹
- Crollo del tunnel realizzato a pochi giorni dall'inaugurazione con conseguente blocco operativo della centrale idroelettrica per oltre 10 mesi (commento presente nell'Interrogazione del febbraio 2010 e nell'Interpellanza del 2011).

La valutazione Gilgel Gibe II avrebbe dovuto informare il dibattito parlamentare, così come il dibattito parlamentare avrebbe potuto investire la valutazione di obiettivi di riflessione connessi agli aspetti di carattere sociale, ambientale ed economico di suo maggiore interesse. Tra le richieste di chiarimento, che costituiscono il *leitmotiv* dei documenti più recenti e non solo, vi sono: condizioni di vita delle popolazioni indigene della Valle dell'Omo; approfondimenti sulla diga Gilgel Gibe III, per la quale l'Etiopia aveva richiesto un secondo credito d'aiuto all'Italia di circa 250 milioni di euro; modalità di erogazione dei fondi e rispetto degli standard internazionali;

¹⁸ Nell'Interpellanza del 2010 e nell'Interrogazione del 2010 si riporta che il credito è stato erogato in violazione delle direttive della DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 139 del 29/07/2003; si segnala che la Delibera contempla la concessione di crediti di aiuto agli HIPC e non il contrario come indicato nei due documenti, nonché nella pubblicazione Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, *op. cit.*, 2008.

¹⁹ DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Parere n. 19 dell'8/10/2004.

approfondimenti sulle modalità di azione dell'impresa italiana Salini-Impregilo nella costruzione delle dighe etiopi.²⁰

In tal modo la valutazione del progetto Gilgel Gibe II avrebbe potuto essere ancor più uno strumento a vantaggio della trasparenza, dell'informazione, nonché un mezzo di orientamento per i decisori politici.

Il medesimo ragionamento è applicabile anche alla Risoluzione conclusiva 8-00187 del 29 giugno 2016 delle Commissioni della Camera dei Deputati III (Affari Esteri) e VIII (Ambiente), nella quale non emergono elementi che comprovino la condivisione delle lezioni apprese dell'iniziativa Gilgel Gibe II e dei più recenti risultati delle valutazioni, alcune ancora in corso di realizzazione, riguardo 3 iniziative promosse sempre in Etiopia – *Filiere agricole in Oromia*, *WASH in small and medium towns*, *Contributo italiano all'HSDP ed all'MDG Fund* – previste dal *Programma triennale 2014-2016 per la valutazione degli interventi della DGCS*²¹ ed i cui risultati preliminari sono stati illustrati nei primi giorni di luglio 2016, poco dopo la presentazione della Risoluzione, in una serie di seminari realizzati presso il MAECI.²²

Nel 2008 la richiesta di valutazione relativa al progetto Gilgel Gibe II era pervenuta dal MEF ed era stata considerata dal MAE e dalla DGCS di notevole complessità, considerato l'importo del credito di aiuto concesso.²³ La valutazione finalizzata nel 2012, 4 anni dopo rispetto alla richiesta del MEF non riporta in allegato i termini di riferimento ricevuti. Pertanto, non è possibile verificare quali siano state le richieste precise del MEF in merito all'incarico di valutazione.

Chiaramente, anche il Parlamento avrebbe potuto chiedere la valutazione del progetto o formulare le sue specifiche richieste in merito agli obiettivi dell'*assessment*, una volta noto il programma delle valutazioni della DGCS.

Risulta evidente l'esistenza di *gap* di comunicazione tra Cooperazione Italiana e Parlamento relativo all'aggiornamento periodico su programmazione, stato di attuazione e risultati delle valutazioni.

²⁰ Si segnala che nel 2016 l'organizzazione Survival International ha fatto ricorso all'OECD contro la società Salini-Impregilo in relazione al disastro umano ed ambientale connesso alla costruzione della diga Gilgel Gibe III (si veda in proposito il punto 2 del presente paragrafo). Survival International, *Survival reports Italian corporation to OECD over dam disaster*, webpage, <http://www.survivalinternational.org/news/11172>.

²¹ *Programma per la valutazione degli interventi della DGCS nel triennio 2014-2016*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Valutazioni/2014-04-07_Programma%20valutazioni%20triennale%202014-2016%2025%2003%2014.pdf.

²² Attualmente sul sito *web* della Cooperazione Italiana è disponibile solo il rapporto di valutazione del progetto *Filiere agricole in Oromia*.

²³ Ministero degli Affari Esteri-Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo-Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica, *Programma delle Valutazioni della DGCS*, pp. 3-4, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Report/2011-01-01_programma.valutazioni.pdf.

Nella *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012* si legge che: “i risultati della valutazione devono essere gestiti in modo da permettere ai decisori politici ed ai responsabili dei programmi e dei progetti di adottare eventuali misure correttive (per le iniziative in itinere), e per informare la programmazione futura”.²⁴ Nella parte che cita i decisori politici, tale dichiarazione può essere definita di intenti più che di fatto, come il caso della valutazione Gilgel Gibe II ha evidenziato. La lezione, che si può trarre da questo esempio di mancata informazione tra Ministero e Parlamento, sta nell'appurare come l'assenza di un dialogo strutturato tra i due organi sui temi della valutazione diventi un'occasione persa di sfruttare al meglio i meccanismi di verifica puntuale della Cooperazione, per una rapida e veloce acquisizione di conoscenze atte a favorire i processi politici di *decision making*.

Riguardo alla recente Risoluzione parlamentare del giugno 2016 inerente l'Etiopia, sarebbe pertanto opportuno che i deputati delle competenti commissioni fossero messi al corrente dell'azione della Cooperazione Italiana nel paese. In primo luogo, ciò dovrebbe avvenire attraverso la condivisione delle 5 valutazioni svolte per altrettante iniziative realizzate nel paese, a partire dalla valutazione Gilgel Gibe II, che, pur riferendosi ad un progetto ormai conclusosi da 6 anni, è la più significativa rispetto ai temi della Risoluzione, ovvero costruzione dighe, questioni relative all'impatto ambientale e antropologico in termini di biodiversità e diritti dei popoli indigeni, modalità operative delle aziende (italiane) coinvolte.²⁵

In secondo luogo, per una migliore ed esaustiva informazione, dovrebbe, poi, essere fornito un aggiornamento sulle attuali problematiche presenti nella Valle dell'Omo, verificando le condizioni ambientali e di salvaguardia dei diritti umani con il coordinamento dei donatori per l'Etiopia (*Development Assistance Group - DAG*)²⁶, la Sede di Addis Abeba dell'AICS e le ONG italiane operanti nel paese.

Infine, sarebbe opportuno un aggiornamento sugli impegni italiani relativi all'emergenza umanitaria *El Niño* – fenomeno meteorologico che sta causando in Africa Orientale siccità, alluvioni e

²⁴ Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 16 agosto 2013, p. 74, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

²⁵ Ad oggi, l'Etiopia risulta essere il paese d'intervento per il quale sono stati effettuati il maggior numero di *assessment*. Le valutazioni già finalizzate e disponibili sul Portale web della Cooperazione Italiana sono: Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione ex post dell'iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Etiopia, denominata "Progetto idroelettrico di Gilgel Gibe II"*, Rapporto di Valutazione, 2012. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti ONG in Etiopia*, Rapporto di Valutazione, 2013. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, *ETIOPIA. Filiere agricole in Oromia*, Rapporto di Valutazione, 2016. A questi 3 rapporti vanno aggiunti i 2 rapporti in corso di redazione relativi alle valutazioni indipendenti delle iniziative: *WASH in small and medium towns* e *Contributo italiano all'HSDP ed all'MDG Fund*.

²⁶ Development Assistance Group Ethiopia-DAG, website, <http://dagethiopia.org/new>.

pandemie cicliche – che vede la Cooperazione Italiana attiva in Etiopia, Mozambico, Malawi, Swaziland e Zimbabwe con un piano da 10 milioni di euro.²⁷

5.2 COOPERAZIONE ITALIANA, PARLAMENTO E ACCOUNTABILITY

5.2.1 PROGRAMMAZIONE E RENDICONTAZIONE AL PARLAMENTO: GLI STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA DAL 1987 AL 2014

Al fine di meglio comprendere le ragioni di questo *gap*, di seguito saranno analizzati gli strumenti di programmazione e rendicontazione al Parlamento della politica di Cooperazione Italiana previsti dalla precedente normativa sulla cooperazione allo sviluppo (L. 49/1987), che sono stati utilizzati per quasi 30 anni. In quanto non pertinente in questa sede, l'analisi non verterà su: i) programmazione più strettamente economica delle risorse della cooperazione allo sviluppo collegata alla legge finanziaria, se non in relazione alla stretta correlazione tra decisioni politiche e allocazioni di budget; ii) la relazione annuale sulle attività di banche e fondi di sviluppo a carattere multilaterale e sulla partecipazione finanziaria italiana alle risorse di detti organismi – allegata alla relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (*infra*) – di competenza del Ministero del Tesoro/MEF, dato che tali attività sono di sua pertinenza.²⁸

Per quanto concerne la programmazione, la L. 49/1987 stabiliva che gli stanziamenti destinati alla realizzazione delle attività di cooperazione allo sviluppo fossero determinati su base triennale con legge finanziaria. Annualmente allo stato di previsione della spesa del MAE doveva essere allegata una “relazione previsionale e programmatica”, approvata dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), recante le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità in relazione a aree geografiche, singoli paesi, e settori di intervento, nonché l'indicazione degli strumenti di intervento. Riguardo lo stato di attuazione e risultati, la medesima legge prevedeva che il Ministro degli Affari Esteri predisponesse per la verifica e l'approvazione del CIPE una “relazione annuale sulla politica di cooperazione svolta nell'esercizio finanziario precedente”. La relazione doveva essere corredata

²⁷ G. Volpe, *Risposte tempestive nell'estate più difficile*, in Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *La Cooperazione Italiana Informa*, Anno VI n. 7/8, Luglio-Agosto 2016, pp. 6-9.

²⁸ Art. 4, co. 2, Legge 26 febbraio 1987, n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

da analisi e valutazioni, anche sulla base di specifici documenti delle rappresentanze diplomatiche, per quanto riguarda i singoli paesi, la tipologia dei programmi, il loro stato di attuazione, gli obiettivi, il costo, nonché gli esiti dei singoli progetti bilaterali, multilaterali e multilaterali, sia ordinari sia di emergenza. Al Parlamento spettava discutere la relazione previsionale e programmatica prima dell'esame della legge finanziaria, nonché la relazione consuntiva annuale.²⁹

Circa la relazione previsionale e programmatica – a seguito dell'indicazione ricevuta dall'OECD-DAC nel 2004 di definire meglio la strategia nazionale di cooperazione prendendo ad esempio i buoni risultati dati dalle programmazioni triennali di alcune Unità Tecniche Locali (UTL)³⁰ – dal 2009 ad essa si aggiunge il documento triennale, con aggiornamento annuale, “linee-guida e indirizzi di programmazione”. Come si legge nella sua prima edizione, suddetto documento è ispirato “*ad un concetto di aiuto allo sviluppo maggiormente onnicomprensivo, basato su responsabilità condivise e gestito in trasparente collaborazione fra donatori e riceventi, fra settore pubblico, settore privato e società civile, fra istituzioni centrali ed enti territoriali*”.³¹

Circa la relazione previsionale e programmatica, si rileva che nel momento in cui si scrive, nessuna relazione – che è stata prodotta (quasi) regolarmente sino all'entrata in vigore della L. 125/2014³² – è pubblicata sul sito *web* della Cooperazione Italiana o del MAECI.³³ Riferimenti ed alcune relazioni sono invece disponibili sui Portali *internet* di Camera e Senato. Inoltre, si registra che nelle linee guida triennali prodotte sino ad oggi, sebbene i temi affrontati siano affini, non si fa mai esplicito riferimento alle relazioni previsionali, il solo documento di fatto discusso dalle competenti Commissioni parlamentari. Le linee guida poi non riferiscono mai di orientamenti specifici adottati anche sulla base di risultati emersi da valutazioni condotte.

Si ritiene che questi elementi siano segno di un utilizzo non del tutto ottimale degli strumenti di programmazione di una politica pubblica, in termini di trasparenza, chiarezza ed efficacia.

Per quanto concerne la relazione annuale al Parlamento, essa è stata redatta annualmente a partire dal 1987 con riferimento alla politica di cooperazione del 1986, così come previsto dalla normativa allora vigente.

²⁹ Art. 2, co. 2 e Art. 3, co. 6, lett. c), Legge 26 febbraio 1987, n. 49 Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Come già notato al Capitolo 2, Paragrafo 2.1.1, il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), inizialmente designato quale organo di programmazione e verifica dalla L. 49/1987, era stato soppresso dalle Legge 24 dicembre 1993, n. 537 Interventi correttivi di finanza pubblica. Le competenze del disciolto CICS furono trasferite al CIPE (Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 373 Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina).

³⁰ OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004, p. 47.

³¹ Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 262 del 9/12/2008, *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2009-2011. Linee-guida e indirizzi di programmazione*.

³² Da un incrocio delle varie banche dati dei siti web parlamentari consultati non risultano prodotte le relazioni previsionali per gli anni 2003 e 2004.

³³ Per completezza di informazione, si rileva che in passato alcune di queste relazioni erano state pubblicate anche sul sito *web* della Cooperazione Italiana

Negli anni la relazione ha avuto formati differenti, sebbene, per quanto concerne i contenuti, ci si sia sempre orientati su un approfondimento descrittivo dei seguenti punti: situazione internazionale, attività della cooperazione italiana, evoluzione dell'APS italiano, attori della cooperazione, strumenti e modalità di intervento, elenco e caratteristiche sommarie dei principali programmi e dei progetti condotti per area geografica di intervento. In riferimento a questo ultimo punto si sottolinea come per caratteristiche sommarie ci si riferisca a dati identificativi, breve descrizione, budget e indicazione di attività ed output senza una riflessione sui risultati finali raggiunti (*outcome*).

Gli esiti delle valutazioni condotte non hanno sinora trovato spazio in questo documento.

A titolo esemplificativo, esaminando le relazioni del periodo 2009-2014 – che avrebbero potuto attingere informazioni dai rapporti di valutazione della DGCS finalizzati in maniera sistematica e oggetto di pubblicazione a partire dal 2009 – emergono i seguenti risultati. Nelle relazioni al Parlamento 2009, 2010, 2011 e 2012 non vi sono specifici rimandi alle valutazioni indipendenti commissionate dalla DGCS.³⁴ Nella relazione del 2013 si citano le valutazioni condotte nel settore umanitario, e, nell'illustrare un'iniziativa in Mozambico, si accenna alla relativa valutazione condotta, senza, tuttavia, riferirsi ai risultati della stessa e inserire lo specifico riferimento alla pagina *web* del Portale della Cooperazione Italiana dove è consultabile il rapporto di valutazione.³⁵ Nella relazione per l'anno 2014 – adottata secondo le previsioni della L. 125/2014 – vi è un generico riferimento all'attività dell'Ufficio IX e alle valutazioni condotte.³⁶ Nella relazione per l'anno 2015 vi è un più chiaro ed apprezzabile riferimento alle valutazioni condotte e sulle attività di pubblicizzazione, ma senza una riflessione sugli esiti delle stesse.³⁷

Nelle relazioni al Parlamento precedenti il 2009, si hanno sezioni in cui si tratta di monitoraggio e valutazione in 12 relazioni su 23.³⁸ Le relazioni non entrano nel merito specifico dei risultati della valutazione – fatta eccezione per l'analisi dell'attività di valutazione *ex ante* svolta dal Nucleo di Valutazione Tecnica della DGCS – e riportano, talora, commenti circa il miglioramento di aspetti di

³⁴ Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012 (art. 3, comma 6, Legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, Agosto 2013, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2011*, 1 agosto 2012, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

³⁵ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013 (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, 18 agosto 2014, pp. 63, 218-219, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501. La valutazione in oggetto è la seguente: Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione delle Iniziative nel Settore Sanitario in Mozambico*, 2013.

³⁶ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014 (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125)*, p. 35, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

³⁷ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015 (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125)*, pp. 66-67, http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/relazione_attivita_cooperazione2015.pdf.

³⁸ Si hanno apposite sezioni dedicate o collegate al monitoraggio ed alla valutazione nelle *Relazioni Annuali al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo negli anni: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001*.

carattere amministrativo, procedurale e contabile. Le missioni di monitoraggio e valutazione citate in queste relazioni fanno riferimento a incarichi *ad hoc* svolti o dal personale delle UTL o delle Rappresentanze Diplomatiche o della Società Italiana di Monitoraggio (SIM), che per diversi anni, come già segnalato nel Capitolo 2, Paragrafo 2.2.2) è stata incaricata di svolgere attività di consulenza quale ente terzo all'amministrazione.

Nelle relazioni suddette si indica che i risultati emersi dalle valutazioni sono utilizzati per lo più internamente alla stessa DGCS.

Solo nella relazione del 1992 si riferisce di un rapporto di valutazione trasmesso al Parlamento nei primi mesi del 1993, un'indagine condotta dalla SIM riguardante circa 119 progetti promossi in Bolivia, Cina, Egitto, Etiopia, Mozambico, Senegal, Somalia e Tunisia per un totale di 5,5 miliardi di lire, finanziati per il 60% da fondi statali. Sono questi, però, i tempi degli scandali e delle indagini di *Tangentopoli* durante i quali i riflettori mediatici si sono concentrati su trasparenza ed efficacia delle ingenti risorse destinate alla fine degli anni Ottanta alla Cooperazione Italiana, ed in cui probabilmente si è ritenuto opportuno giustificare l'operato della Cooperazione stessa a prescindere dai vertici politici che l'hanno potuta manovrare. Basti pensare che proprio nel 1993 a livello politico: i) il Comitato Consultivo per la Cooperazione allo Sviluppo esprimeva parere negativo sulla politica di Cooperazione nel 1992; ii) si registrava, per volontà parlamentare, un calo del 40% dei fondi destinati alla cooperazione rispetto all'anno precedente; iii) si discuteva in Parlamento, il *Rapporto della Commissione speciale per l'esame delle linee della politica di cooperazione allo sviluppo*, presentato dall'allora Ministro degli Affari Esteri Colombo.

Da quanto appena ricostruito, appare evidente che la Cooperazione Italiana generalmente non si avvale degli strumenti di valutazione in suo possesso nella rendicontazione delle sue attività al Parlamento, ovvero non utilizza la valutazione quale elemento di *accountability* al fine di meglio orientare le decisioni politiche, uno degli obiettivi principali della valutazione stessa.

Nella relazione al Parlamento per l'anno 2012, che contiene un lungo Paragrafo dedicato a "valutazione, trasparenza e comunicazione", viene data un'attenzione particolare alla valutazione quale strumento funzionale alla programmazione e alle modalità per rendere operativa la retroazione delle valutazioni.³⁹ Si enucleano una serie di interessanti raccomandazioni per una strategia di valutazione più pragmatica, tra cui per esempio la messa a sistema e la pubblicazione delle valutazioni realizzate dalle UTL negli ultimi cinque anni, cui non risulta sia stato dato poi un seguito. Pur evidenziando il forte legame tra valutazione e livello decisionale politico, le

³⁹ Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012 (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, 16 agosto 2013, pp. 72-78, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

raccomandazioni non si soffermano sulla predisposizione di meccanismi di informazione studiati *ad hoc*. Infatti, come in altre sezioni dedicate al monitoraggio ed alla valutazione presenti in precedenti relazioni al Parlamento, la riflessione risulta essere più tecnica ed orientata all'uso interno della valutazione, sebbene si faccia cenno ad interessanti azioni di condivisione, informazione e diffusione dei risultati delle valutazioni, che, tuttavia, non sono state o attuate o attuate parzialmente.⁴⁰

Si rileva che nel 1987 e nel 1988 il Comitato Consultivo per la Cooperazione allo Sviluppo raccomandava di inserire nella relazione al Parlamento una valutazione degli effetti degli interventi di cooperazione al fine di analizzarne l'impatto economico e sociale ed avere pertanto la misura di cosa la Cooperazione Italiana stesse realizzando, indicazione peraltro ripresa anche nel sopracitato Rapporto Colombo del 1993, che sottolinea l'importanza imprescindibile della valutazione *in itinere* ed *ex post* nel ciclo del progetto.⁴¹

Se è importante dar conto di cosa è stato fatto attraverso un programma o un progetto in un determinato paese con una data somma di denaro pubblico, è altrettanto importante mostrare come le attività realizzate ed i primi risultati raggiunti abbiano contribuito alla promozione dello sviluppo umano in un determinato contesto. Infatti, questa misura consente di capire se e come un intervento di sviluppo è stato efficace e fornisce, a livello di aggregazione di tali misure, gli elementi di *accountability* necessari a riparametrare o orientare le politiche in materia di cooperazione allo sviluppo, sia a livello interno dove bisogna far conto su risorse finanziarie scarse, sia in un'ottica di *mutual accountability* – principio della *development effectiveness* – aspetto altrettanto rilevante nelle relazioni con il paese *partner* ricevente e che a sua volta incide sulle scelte politiche del donatore.

5.2.2 LE RACCOMANDAZIONI OECD-DAC

Negli anni l'OECD-DAC, tramite i suoi esercizi di revisione tra pari della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, ha più volte sollevato il tema delle relazioni tra Cooperazione Italiana e

⁴⁰ Per le riflessioni sulle modalità di diffusione e visibilità delle valutazioni si vedano le Conclusioni del Capitolo 3.

⁴¹ Atti Parlamentari XI Legislatura, Camera dei Deputati, *Rapporto della Commissione speciale per l'esame delle linee della politica di cooperazione allo sviluppo*, Presentato dal Ministro per gli Affari Esteri (Colombo), trasmesso alla Presidenza il 10 febbraio 1993, http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stampati/pdf/902001.pdf. Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1987) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Andreotti), trasmessa alla Presidenza il 30 settembre 1988, p. 6, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frnTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=10&txtCategoria=081&txtNumero=2>. Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1986 (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Andreotti), presentata alla Presidenza il 6 ottobre 1987, p. 8, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frnTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=10&txtCategoria=081&txtNumero=1>.

Parlamento. In particolare, tale questione ha riguardato argomenti di cruciale rilevanza, quali: i) necessità di una riforma legislativa del settore della cooperazione internazionale che fosse sostenuta in maniera convinta dalle forze politiche; ii) necessità di una *leadership* politica specificatamente designata, che potesse guidare efficacemente il settore e dare il giusto riconoscimento ed il conseguente peso istituzionale alla cooperazione internazionale, che è parte integrante della politica estera italiana; iii) necessità di procedure e meccanismi di trasparenza delle iniziative realizzate ed intraprese di cui il Parlamento fosse il supervisore; iv) necessità di una strategia efficace di coerenza delle politiche, sostenuta dal livello decisionale politico più organico e rappresentativo, che ne fosse, di fatto, il garante istituzionale.

Inoltre, l'OECD-DAC ha analizzato in profondità i documenti di programmazione e rendicontazione, esaminati nel Paragrafo precedente, che sono tra i principali strumenti istituzionali di comunicazione tra Cooperazione Italiana e Parlamento. Tra le pagine di questi documenti si possono rilevare una serie di elementi indice delle debolezze che hanno caratterizzato il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, in parte già elencate. Su questi elementi sarà necessario lavorare affinché, nel più ampio quadro della riforma della Cooperazione Italiana del 2014, l'intero settore possa essere rilanciato verso obiettivi di più alto livello.

Di seguito si riportano, in sintesi, i commenti dell'OECD-DAC relativi alla relazione tra Cooperazione Italiana e Parlamento tratti dalle ultime 4 *Peer Review*. Si ricorda che le raccomandazioni relative alla formulazione del documento di programmazione sono già state illustrate nel Paragrafo 5.2.1. Nel successivo Paragrafo, si procederà con un'analisi preliminare dei nuovi meccanismi di indirizzo politico, governo e controllo della cooperazione internazionale previsti dalla L. 125/2014.

Nel 2000, la *Peer Review* OECD-DAC individuava un'assenza di correlazione tra reportistica e valutazione, indicando chiaramente che una strategia di valutazione rafforzata consente una comunicazione più sistematica e quindi efficace: *“The DGCS should address the information needs of various actors, like Parliament, civil society, the private sector and the wider public, for greater and more systematic communication on aid policies and programmes. This should be closely related to the strengthening of the evaluation function and the implementation of a coherent monitoring and evaluation system”*.⁴²

⁴² OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000, p. 62.

Nel 2004, l'OECD-DAC segnalava che, sebbene la relazione consuntiva annuale al Parlamento costituisse la migliore codificazione della politica italiana di cooperazione, essa non era che un mero "inventario" sullo *status* della Cooperazione Italiana, non del tutto adatto ad essere un documento di *accountability* teso ad orientare strategicamente le decisioni parlamentari. La *Peer Review* indicava che la relazione annuale al Parlamento si concentrava infatti sul *disbursement reporting* e conteneva poche informazioni sull'impatto dell'azione di cooperazione. Nel 2004 la *Peer Review* formulava nuovamente la sopracitata raccomandazione del 2000, aggiungendo che: "*in this new era of results-based aid systems, Italy needs to re-examine its current approach to feedback management, preferably in a broader context of overall legal and institutional reform. Properly conceived, it can be harnessed to directly impact on management decision making and budget allocations*".⁴³

La *Peer Review* del 2009 notava come per assicurare la qualità della politica di cooperazione fosse necessario che il relativo processo di *decision-making* fosse basato sull'evidenza – ovvero le scelte del donatore, da intendersi come sistema paese e non come singolo Ministero, e del paese ricevente devono essere guidate dalle lezioni apprese nei precedenti partenariati – nonché, di conseguenza, dal rafforzamento della *mutual accountability for results*. La *Peer Review* concludeva rilevando che la Cooperazione Italiana non disponeva di un processo di monitoraggio e valutazione così sistematico tale da assicurare meccanismi di scelta politica *evidence based*.⁴⁴

Infine, nella *Peer Review* del 2014, l'OECD-DAC esprimeva questa precisa raccomandazione: "*DGCS should pursue efforts to communicate results and raise awareness on development issues. This would contribute to increasing the public and parliamentary support needed to sustain ODA increases*".⁴⁵ In una specifica sezione del rapporto, intitolata "*communication, accountability, and development awareness*", l'OECD evidenziava, inoltre, che: "*DGCS submits annually to parliament its proposal for the next ODA budget and, together with the Ministry of Economy and Finance, provides a report on development co-operation. Foreign Affairs Committees in the two chambers scrutinise the aid programme through questions, hearings or surveys. However, development cooperation does not seem to feature high on the parliament's agenda*".⁴⁶ Come riportato nel Memorandum dell'Italia per la *Peer Review*, nel corso della XVI Legislatura (2008-2013) sono state solo 62 le interrogazioni e 84 le mozioni/risoluzioni parlamentari legate ai temi della cooperazione

⁴³ OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004, pp. 47, 50.

⁴⁴ OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009, pp. 18, 22, 34-36, 66-67.

⁴⁵ OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014, p. 19.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 76.

allo sviluppo, contro le 2.548 interrogazioni e le 630 mozioni/risoluzioni concernenti il Ministero degli Esteri.⁴⁷

Numerose sono le indicazioni pervenute all'Italia dall'OECD-DAC circa una relazione dinamica e proattiva tra cooperazione allo sviluppo e Parlamento, strettamente legata alla redazione di documenti strategici utili ad orientare le decisioni politiche. Questi documenti dovrebbero facilitare: i) le scelte più prettamente finanziarie; ii) l'*evidence based decision making*; iii) la (*mutual*) *accountability*; iv) il rafforzamento del sistema di valutazione; v) la comunicazione e la sensibilizzazione sui temi della cooperazione.

Vediamo come queste raccomandazioni sono state recepite dalla L. 125/2014.

5.2.3 PROGRAMMAZIONE, INDIRIZZO, CONTROLLO E RENDICONTAZIONE AL PARLAMENTO: GLI STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA PREVISTI DALLA L. 125/2014

Dal punto di vista del rilancio politico della Cooperazione Italiana, come si è già avuto modo di osservare sia nel Capitolo 2 che nel Capitolo 3, molte ed importanti sono le novità introdotte con la riforma del 2014. Ridenominazione del Ministero degli Affari Esteri in Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e istituzionalizzazione di un vice Ministro della cooperazione allo sviluppo sono le principali innovazioni che intendono ridare peso ad una politica che spesso è stata sottovalutata e considerata residuale nel contesto della politica estera italiana.

Per quanto concerne la programmazione, la L. 125/2014 prevede la redazione di un unico atto, il documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo.

Esso è proposto dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze per quanto di competenza, ed approvato entro il 31 marzo di ogni anno da Consiglio dei Ministri, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari. Sullo schema del documento triennale il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dopo l'esame da parte del Comitato Interministeriale per la

⁴⁷ OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013, p. 119. Per approfondimenti si veda inoltre: XVI Legislatura, Camera dei Deputati, *L'attività parlamentare in materia di cooperazione allo sviluppo*, webpage, <http://leg16.camera.it/561?appro=763>.

Cooperazione allo Sviluppo (CICS)⁴⁸, deve acquisire anche il parere della Conferenza Unificata e del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS). Il documento indica: la visione strategica, gli obiettivi di azione ed i criteri di intervento, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, i settori di intervento, nonché gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali. Le proposte degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sono quantificati sulla base del documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo, compatibilmente con le esigenze della finanza pubblica.⁴⁹

Con la riforma del 2014 la programmazione diviene ufficialmente triennale, eliminando così la dicotomia tra relazione previsionale e programmatica, prevista dalla legislazione previgente, ed elaborazione, istauratasi nella prassi, delle linee guida ed indirizzi di programmazione triennali. Inoltre, il suo processo di adozione diviene partecipato, includendo nella procedura di consultazione tesa alla sua approvazione soggetti esistenti (Conferenza Unificata) e neocostituiti (CNCS), nei quali siedono rappresentanti del composito sistema italiano di cooperazione internazionale. Quale ulteriore elemento innovativo, nel corso del processo di adozione del documento triennale di programmazione, la legge attribuisce un rinnovato ruolo al Parlamento, cui, grazie ad uno specifico articolo della L. 125/2014, viene attribuito il suo specifico potere di indirizzo e controllo anche nel settore della cooperazione internazionale, tramite parere espresso in sede consultiva.⁵⁰ La sua adozione, infine, è ad opera del Consiglio dei Ministri, pertanto il nuovo documento triennale di programmazione e indirizzo, per la prima volta rispetto al passato, fissa obiettivi e priorità valevoli per tutte le amministrazioni pubbliche, divenendo il documento di orientamento della Cooperazione Italiana intesa come sistema paese.⁵¹

⁴⁸ Il Comitato, già previsto dalla L. 49/1987, era stata abolito nel 1993 e sostituito nelle sue funzioni dal CIPE. Esso è stato ripristinato dalla L. 125/2014. Si veda in proposito il Capito 2, Paragrafo 2.1.1.

⁴⁹ Art. 12, co. 1, 2, 3, 5, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

⁵⁰ Art. 13, co. 1, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

⁵¹ Art. 12, co. 1, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

LO STATO DELL'ARTE POST RIFORMA L. 125/2014

Il documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo

Nel 2015 il documento di programmazione è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31 luglio 2015, ovvero con 4 mesi di ritardo rispetto a quanto previsto.⁵² Sul documento sono stati acquisiti i pareri previsti dalla legge, ossia approvazione del CICS (11 giugno 2015)⁵³, pareri favorevoli del CNCS (6 luglio 2015)⁵⁴, della Conferenza Unificata (16 luglio 2015)⁵⁵ e della Commissione esteri del Senato (23 luglio 2015)⁵⁶.

Nel 2016 non è stato adottato alcun documento di programmazione.

Nel 2017 è stato deliberato dal CICS in data 23 marzo 2017 il documento di programmazione 2016-2018, con un anno di ritardo rispetto alla prevista adozione dell'atto.⁵⁷ Sul documento sono stati acquisiti i pareri previsti pareri favorevoli del CNCS (6 giugno 2017)⁵⁸, della Conferenza Unificata (16 luglio 2017)⁵⁹ e delle Commissione esteri riunite di Camera e Senato (maggio 2017)⁶⁰.

Si noti che i pareri di CNCS e Conferenza Unificata sono stati acquisiti, come previsto dalla normativa, dopo l'approvazione da parte del CICS, il che, però, impedisce che siano inseriti i commenti o integrate le proposte di modifica suggerite dagli organi consultivi, inficiando in parte il processo partecipativo di condivisione dello schema del documento di programmazione. Tale limite è chiaramente segnalato nei pareri resi dalla Conferenza Unificata.⁶¹

Per quanto riguarda il ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento, esso è stato esercitato nel 2015 solo

⁵² Governo Italiano-Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 76*, 31 luglio 2015, <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n76/1177>.

⁵³ CICS, Delibera 11 giugno 2015 n. 2/2015 - Documento triennale di programmazione e di indirizzo (legge n.125/2014, art. 12), <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/Documentazione/NormativaItaliana/Delibera%20CICS%20n.2-2015%20-%20Documento%20triennale%20di%20programmazione%20e%20di%20indirizzo.pdf>.

⁵⁴ CNCS, Delibera n. 1/2015 del 6 luglio 2015, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/Documentazione/AltriDocumenti/2015.07.06%20Parere%20CNCS%20documento%20triennale.pdf>.

⁵⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Unificata, *Parere sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2015-2017 e allegata relazione sulle attività svolte nell'anno 2014, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 12 comma 3, della legge 11 agosto 2014, n. 125*, del 16 luglio 2015, [http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20\(p.%2015%20odg\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20(p.%2015%20odg).pdf).

⁵⁶ Legislatura 17^a - 3^a Commissione permanente, *Parere approvato dalla Commissione sull'atto del Governo n. 187*, in Resoconto sommario n. 83 del 23/07/2015, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=934954>.

⁵⁷ CICS, Delibera 23 marzo 2017 n. 1 - Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018, (G.U. 13 aprile 2017, n. 87), http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-04-13&atto.codiceRedazionale=17A02646&elenco30giorni=false.

⁵⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Unificata, *Parere sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2016-2018 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 12 comma 3, della legge 11 agosto 2014, n. 125*, del 25 maggio 2017, [http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_058880_REP.%2052%20CU%20\(P.%204%20ODG\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_058880_REP.%2052%20CU%20(P.%204%20ODG).pdf).

⁵⁹ Il testo del parere non è ancora disponibile.

⁶⁰ Camera dei Deputati, *Atto del Governo: 414 Schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo, riferito agli anni 2016-2018, cui è allegata la relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo, riferita all'anno 2015 (414)*, <http://www.camera.it/leg17/browse/682?atto=414&tipoatto=Atto&leg=17&tab=1#inizio>. Senato della Repubblica, *Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 414 XVII Legislatura*, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/34312.htm>

⁶¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Unificata, *Parere sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2015-2017 e allegata relazione sulle attività svolte nell'anno 2014, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 12 comma 3, della legge 11 agosto 2014, n. 125*, del 16 luglio 2015, [http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20\(p.%2015%20odg\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20(p.%2015%20odg).pdf).

dalla competente commissione del Senato. Si aggiunge che il Senato nel suo parere ha ripercorso i punti principali del documento, senza approfondire, magari con una specifica audizione o interrogazione, alcune tematiche spinose sollevate da alcuni senatori, tra cui coerenza delle politiche e ammontare delle risorse destinate alla cooperazione. Nel 2017 il potere di indirizzo e controllo è stato espresso in maniera più articolata da entrambi i rami del Parlamento che nel maggio 2017 prima dell'approvazione del documento triennale hanno anche proceduto con l'audizione della Direttrice dell'AICS e del Viceministro alla Cooperazione.⁶²

In relazione ai contenuti dei due documenti di programmazione si veda quanto già indicato nel Capitolo 3, Paragrafo 3.3.2.

Circa la rendicontazione delle attività di cooperazione, la L. 125/2014 prevede che il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, sempre di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, predisponga una relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente. Tale relazione deve: i) evidenziare i risultati conseguiti mediante un sistema di indicatori misurabili qualitativi e quantitativi, elaborato secondo gli indicatori di efficacia formulati in sede di OECD-DAC; ii) dare conto dell'attività di cooperazione allo sviluppo svolta da tutte le amministrazioni pubbliche; iii) illustrare la partecipazione dell'Italia a banche e fondi di sviluppo e agli organismi multilaterali indicando, in riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell'Italia, il numero e la qualifica dei funzionari italiani, una valutazione delle modalità con le quali tali istituzioni hanno contribuito al perseguimento degli obiettivi stabiliti in sede multilaterale; iv) indicare in maniera dettagliata i progetti finanziati e il loro esito, nonché quelli in corso di svolgimento; v) indicare i criteri di efficacia, economicità, coerenza e unitarietà adottati; vi) indicare le imprese e le organizzazioni beneficiarie di tali erogazioni; vii) indicare le retribuzioni di tutti i funzionari delle amministrazioni pubbliche coinvolti in attività di cooperazione e dei titolari di incarichi di collaborazione o consulenza coinvolti nelle medesime attività. La relazione, previa approvazione del CICS, è trasmessa alle Camere e alla Conferenza Unificata in allegato allo schema del documento triennale di programmazione e di indirizzo.⁶³

⁶² XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione del Viceministro agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Mario Giro, sullo Schema di Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto del Governo n. 414)*, Seduta n. 23 di Martedì 30 maggio 2017, Bozza non corretta. XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione della Direttrice dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, Dottorssa Laura Frigenti, sullo Schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto n. 414)*, Resoconto stenografico, Seduta n. 22 di Mercoledì 24 maggio 2017, Bozza non corretta.

⁶³ Art. 12, co. 4, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

Secondo la nuova normativa, che accoglie le raccomandazioni effettuate dall'OECD-DAC, la relazione sulle attività di cooperazione diviene un documento puntuale e preciso che raccoglie in primo luogo i risultati concreti delle iniziative di cooperazione finanziate per mezzo di un sistema di raccolta dati *evidence based*. Tale rendicontazione in termini di risultati raggiunti avviene sia in maniera aggregata sia in relazione ai singoli progetti finanziati.

La relazione deve poi indicare nel dettaglio i criteri di azione adottati e i soggetti (imprese e organizzazioni) a cui ha erogato risorse. La relazione riunisce in un unico documento organico le precedenti relazioni di MAE e MEF, ed in essa sono altresì inseriti programmi e progetti di cooperazione condotti anche da tutti gli altri enti amministrativi centrali e decentrati della compagine statale. Coinvolgendo tutta questa molteplicità di soggetto, la relazione diviene, così come già osservato per il documento triennale di programmazione, un documento inerente il sistema italiano di cooperazione nella sua eterogenea complessità.

La normativa detta, inoltre, una serie di indicazioni relative alle dichiarazioni sul personale italiano impiegato in banche, fondi di sviluppo e organismi multilaterali, nonché sul personale dirigenziale operante nel settore o che svolge specifiche funzioni di collaborazione e consulenza dedicata, come peraltro previsto dalle vigenti norme sul pubblico impiego e la dirigenza statale. Infine, aspetto decisamente rilevante nel ciclo di gestazione di una politica pubblica, la L. 125/2014 indica che la relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo svolte nell'anno precedente costituisce un allegato allo schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo.

Così come rinnovata rispetto al passato, la relazione annuale sulle attività di cooperazione si qualifica, a parere di chi scrive, come uno strumento "imprescindibile" sul quale dovrebbe essere formulata la programmazione, in ragione delle valutazioni in essa contenute che si basano sui risultati concreti realizzati e su opportuni bilanci operativi, tradotti in indicatori quantitativi e di qualità. Per di più, tale relazione acquista un suo peso specifico nell'espressione dei pareri e dei provvedimenti degli organi consultivi e decisionali. Pertanto, il documento di programmazione triennale, fortemente ancorato alle conclusioni fattive della relazione sulle attività di cooperazione, risulta essere lo strumento più pertinente sul quale definire le proposte degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, così come previsto dalla normativa. Si ritiene che la nuova disciplina della cooperazione abbia enfatizzato la ragion d'essere di fondo della relazione di rendiconto annuale, incentrando la programmazione di indirizzo e finanziaria su una logica di *policy and decision making evidence based*, a sua volta costruita intorno ad un sistema di valutazione e rendicontazione puntuale, del tutto innovativa per la Cooperazione Italiana.

Si osserva, quale elemento di peculiarità, che nel suo titolo la relazione annuale sulle attività di cooperazione che è stata sempre identificata come "Relazione al Parlamento", di fatto non è

indicata dalla L. 125/2014 con questa denominazione, così come nel passato. Tuttavia, mentre in precedenza la L. 49/1987 stabiliva che il Parlamento “discutesse” la relazione previsionale insieme alla relazione consuntiva⁶⁴, adesso le Commissioni parlamentari competenti “esaminano” la relazione che è allegata al documento di programmazione. Questa nuova terminologia, utilizzata dalla legge nel descrivere i rinnovati poteri di indirizzo e controllo del Parlamento, insieme alla prescrizione di contenuti approfonditi e dettagliati per la relazione annuale, forniscono al Parlamento le chiavi di accesso per una più consapevole ed incisiva azione di verifica e di orientamento della politica di cooperazione allo sviluppo.

Proseguendo nell’analisi della nuova normativa circa la relazione annuale sulle attività di cooperazione, quale elemento di non chiarezza da parte del legislatore, si rileva essere di non facile comprensione il passaggio normativo in cui la L. 125/2014 indica che la relazione “è trasmessa alle Camere e alla Conferenza Unificata in allegato allo schema triennale di programmazione e di indirizzo”⁶⁵, escludendo formalmente il CNCS dall’esprimere il suo parere su questo atto, sebbene tale organo debba dare il proprio parere sul documento di programmazione cui è allegata la relazione annuale.⁶⁶ Si ritiene che questa sia una contraddizione in termini, che limita di fatto il processo partecipativo di condivisione di tali atti da parte del sistema italiano di cooperazione nel suo complesso, allorquando la stessa L. 125/2014 precisa che il CNCS esprime pareri anche su coerenza delle politiche, strategie, forme di intervento, efficacia e valutazione, ossia argomenti che dovrebbero costituire il nucleo tematico della relazione sulle attività di cooperazione.

Si aggiunge, infine, che appare non del tutto giustificato, dato che la detta relazione è allegata al documento di programmazione, che sia nel 2015 che il CICS abbia approvato i 2 documenti con 2 differenti delibere adottate nella medesima data.⁶⁷ Contrariamente, la Conferenza Unificata nel 2015 e le competenti Commissioni parlamentari hanno reso un unico parere riguardate i 2 documenti.⁶⁸ Nel 2017 non risulta che la Conferenza Unificata si sia espressa sulla relazione al Parlamento.

⁶⁴ Art. 2, co. 2, Legge 26 febbraio 1987, n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

⁶⁵ Art. 12, co. 1, 2, 3, 5, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

⁶⁶ Tale procedura è confermata anche dal DM 1002-714-BIS del 28 novembre 2014, *Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo*, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/Documentazione/NormativaItaliana/DM%201002-714-BIS%20Consiglio%20nazionale%20cooperazione%20allo%20sviluppo.pdf>.

⁶⁷ CICS, Delibera 23 marzo 2017 n. 2 - Relazione annuale sul”attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015, (GU Serie Generale n.87 del 13-04-2017), http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-04-13&atto.codiceRedazionale=17A02645&elenco30giorni=false. CICS, Delibera 11 giugno 2015 n. 2/2015 - Documento triennale di programmazione e di indirizzo (legge n.125/2014, art. 12), <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/Documentazione/NormativaItaliana/Delibera%20CICS%20n.2-2015%20-%20Documento%20triennale%20di%20programmazione%20e%20di%20indirizzo.pdf>. CICS, Delibera 11 giugno 2015 n. 3/2015 - Relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo svolte nel 2014 (legge n. 125/2014, art. 12, comma 4), <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/Documentazione/NormativaItaliana/Delibera%20CICS%20n.3-2015%20-%20Relazione%20annuale%20attivit%C3%A0%20di%20cooperazione%202014.pdf>.

⁶⁸ Camera dei Deputati, *Atto del Governo: 414 Schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo, riferito agli anni 2016-2018, cui è allegata la relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo, riferita all’anno 2015 (414)*, <http://www.camera.it/leg17/browse/682?atto=414&tipoatto=Atto&leg=17&tab=1#inizio>. Senato della Repubblica, *Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 414 XVII Legislatura*, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/34312.htm>. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Unificata, *Parere sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2015-2017 e allegata relazione sulle attività svolte*

LO STATO DELL'ARTE POST RIFORMA L. 125/2014

La relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo

Per gli anni 2014 e 2014 sono state elaborate le prime relazioni annuali sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo sulla base della L. 125/2014. Le relazioni, il cui formato non è omogeneo e di agevole lettura, riportano: i) un approfondimento sull'APS italiano nel suo complesso; ii) una panoramica generale delle attività di cooperazione allo sviluppo del MAECI; iii) il dettaglio delle attività di cooperazione del MAECI per aree geografiche; iv) una relazione sulla partecipazione dell'Italia a banche e fondi di sviluppo e ad altri organismi multilaterali; v) le attività di cooperazione di alcuni ministeri, enti e regioni che promuovono iniziative di cooperazione. Rispetto alla relazione per il 2014, la relazione per l'anno 2015 fa anche il punto sulla riforma della cooperazione allo sviluppo, sull'Agenda 2030 e prevede la rendicontazione della attività di cooperazione di un numero superiore di ministeri, università, comuni ed altri enti, che tuttavia è lontana dal dare una rappresentazione esaustiva del panorama reale della Cooperazione Italia. In relazione a questo ultimo punto, probabilmente è la stessa presentazione delle attività andrebbe ripensata con modalità maggiormente riassuntive, ma rappresentative. Grossomodo le relazioni hanno i contenuti richiesti dalla normativa. La principale criticità che si riscontra è l'assenza di un'analisi dei risultati conseguiti dai vari programmi e iniziative mediante indicatori misurabili qualitativi e quantitativi, criticità che si pone in continuità con i contenuti delle precedenti relazioni. Per le varie iniziative descritte si indicano obiettivo generale e obiettivo/i specifico/i, senza indicare i *benchmark* di successo che possano dare la misura del conseguimento di tali obiettivi, nonché i "risultati" che per lo più sono le attività del progetto. In proposito, a titolo esemplificativo, spesso si riportano tra i risultati azioni quali erogazione di assistenza tecnica, realizzazione di corsi di formazione, redazione di studi, attivazione di servizi, etc., che sono appunto azioni e non indicano quali siano processi di miglioramento, ed i connessi risultati, che grazie ad esse sono stati prima innescati e poi raggiunti. Si rileva che solo la sezione dedicata al multilaterale riporta informazioni talora più significative in proposito, dato che nell'indicare i risultati si riferisce ad analisi e valutazioni d'insieme condotte dagli organismi internazionali cui l'Italia contribuisce. In estrema sintesi, la mancanza di una riflessione sull'efficacia – come da definizione OECD-DAC – degli interventi di cooperazione non consente poi una rielaborazione a livello di sistema della Cooperazione Italiana, anche in termini di coerenza delle politiche. Le relazioni, come già indicato al Paragrafo 5.2.1, si riferiscono solo genericamente alle valutazioni di interventi di cooperazione condotte dal MAECI-DGCS.⁶⁹

nell'anno 2014, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 12 comma 3, della legge 11 agosto 2014, n. 125, del 16 luglio 2015, [http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20\(p.%2015%20odg\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20(p.%2015%20odg).pdf). Legislatura 17ª - 3ª Commissione permanente, Parere approvato dalla Commissione sull'atto del Governo n. 187, in Resoconto sommario n. 83 del 23/07/2015, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=934954>.

⁶⁹ Repubblica Italiana, *Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo. Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016 – 2018*, marzo 2017, http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/doc_triennale_2016-2018_-_finale_approvato.pdf. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo*

Rispetto al passato, la L. 125/2014 introduce una novità di carattere finanziario, molto interessante, correlata alla legge di contabilità pubblica e di finanza. Infatti, la L. 125/2014 prevede che sia predisposto un allegato allo stato di previsione della spesa del MAECI recante tutti gli stanziamenti, distinti per ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri, destinati, anche in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo.⁷⁰ Il nuovo allegato allo stato di previsione di spesa del MAECI consente di poter aver il quadro completo della contribuzione delle amministrazioni centrali dello stato per la cooperazione internazionale, costituendo un elemento a vantaggio della conoscenza e della trasparenza dell'azione e delle risorse pubbliche in questo settore. Non da ultimo, ha in sé la potenzialità di facilitare il coordinamento dell'intervento statale – nonché i meccanismi di coerenza delle politiche rivolte alla cooperazione internazionale, come più volte sollecitato dall'OECD-DAC – in particolare nella sede istituzionalmente dedicata del CICS. Inoltre, la L. 125/2014, in conformità con quanto già statuito dalla normativa vigente sulla contabilità e la finanza pubblica⁷¹, indica che al rendiconto generale dello Stato sia allegata una relazione, curata dal MAECI, contenente dati e informazioni sull'utilizzo degli stanziamenti per la cooperazione, riferiti all'anno precedente, che illustri i principali risultati finanziari, per missioni e categorie economiche di spesa, conseguiti rispetto agli obiettivi e alle priorità indicati nel documento triennale di programmazione e di indirizzo.⁷²

sviluppo nel 2014 (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125),
http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

⁷⁰ Art. 14, co. 1, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

⁷¹ Art. 35, Legge 31 dicembre 2009, n. 196 *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

⁷² Art. 14, co. 2, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

LO STATO DELL'ARTE POST RIFORMA L. 125/2014

Allegati al bilancio ed al rendiconto generale dello Stato sulla cooperazione allo sviluppo

Come previsto dalla L. 125/2014, nel 2016 il MAECI ha provveduto ad inserire l'allegato al suo stato di previsione della spesa recante alcuni stanziamenti dei Ministeri destinati al finanziamento di interventi di cooperazione allo sviluppo. L'allegato 19 allo stato di previsione del MAECI per l'esercizio finanziario 2016-2018 riporta, infatti, i contributi previsti per il triennio in oggetto di MEF, MAECI, Ministero dell'Intero, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero della Difesa e Ministero della Salute. Esso non reca i contributi di altri importanti ministeri che siedono nel CICS.^{73 74} Con riferimento alla predisposizione di tale allegato, nel giugno 2016 il MEF ha chiarito, in apposita circolare corredata di nota tecnica *ad hoc*, che cosa si debba intendere per APS, al fine meglio razionalizzare i flussi informativi in proposito da parte di ogni Ministero con decorrenza dal 2017.⁷⁵ Questa chiarificazione sarà utile a tutte le amministrazioni per la contabilizzazione dell'APS.

Nel 2017 si sono aggiunti i dati di Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e dello Sviluppo Economico Ministero. I dati sono inseriti in un unico Allegato 18 che è stato denominato "AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo".⁷⁶

Nel 2015, come consueto, il MAECI ha allegato al rendiconto generale dello Stato la relazione sull'utilizzo degli stanziamenti per la cooperazione dell'anno precedente, recante i principali risultati finanziari, per missioni e categorie economiche di spesa, conseguiti rispetto a obiettivi e priorità programmati.⁷⁷

⁷³ L'allegato non fornisce informazioni su: Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

⁷⁴ Allegato n. 19, Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (Legge 11 agosto 2014, n. 125, articolo 14), in *Tabella N. 6 Stato di Previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018*, pp. 238-243, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2016/AllegatoaldisegnodiBilancio/DLB_2016_DLB-04-AT-060-Esteri.pdf.

⁷⁵ MEF-Ragioneria Generale dello Stato, *Circolare n. 20 del 23 giugno 2016 n. 20 e Nota Tecnica n. 4-Aiuto Pubblico allo Sviluppo*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_23_giugno_2016_n_20.pdf.

⁷⁶ Allegato n. 18, AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (Legge 11 agosto 2014, n. 125, articolo 14), in *Tabella N. 6 Stato di Previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2017/Allegato-t-17-19/2017-DLB-04-AT-060-Esteri.pdf.

⁷⁷ A titolo esemplificativo si veda: Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale, *Note integrative al Rendiconto generale dello Stato 2015*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Rendiconto/Note_integrative_a_consuntivo/2015/2015-060-1-Nota_integrativa.pdf.

5.3 POLITICA E VALUTAZIONE: UNA SGUARDO INTERNAZIONALE

5.3.1 PERCHÉ LA VALUTAZIONE È UTILE AI DECISORI POLITICI

Tra i mandati della valutazione vi è quello di informare l'azione politica in modo tale che i politici possano disporre delle necessarie e corrette informazioni al fine di prendere “buone” decisioni, che non siano dettate né dalla *routine* (abbiamo sempre proceduto in questo modo), né da assunzioni (ha funzionato in aree urbane, funzionerà anche in aree rurali), piuttosto che da intuizioni (costruiamo più scuole per avere migliori sistemi educativi).

Ne consegue che i risultati delle attività di cooperazione sono utili non solo ai tecnici – gli *aid manager* – per comprendere punti di forza e di debolezza di una iniziativa e decidere come intervenire, ma anche ai *policy maker*, al fine di promuovere i programmi di cooperazione, arginare i potenziali rischi, evitare errori commessi in passato giustificare il denaro pubblico speso, orientare le decisioni politiche in maniera razionale senza legarle a interessi politici momentanei o personali.⁷⁸

In proposito, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle valutazioni, l'OECD-DAC raccomanda alle *evaluation unit* competenti di delineare strategie e piani di valutazione che rispondano alle necessità di informazione espresse da parlamento, organi di revisione contabile, governo e grande pubblico.⁷⁹

L'OECD-DAC registra tra i suoi membri donatori una grande preoccupazione circa l'utilizzo effettivo degli esiti delle valutazioni e l'accoglimento delle raccomandazioni in esse contenute, sostenendo che dovrebbero essere applicati meccanismi istituzionalizzati tesi ad assicurare che le valutazioni rispondano ai bisogni effettivi di apprendimento e *accountability* dei *policy maker*.

L'utilizzo delle valutazioni richiede una maggiore sistematicità. Un primo importante *step* dovrebbe essere quello di rendere “obbligatoria” la consultazione dei risultati delle valutazioni già finalizzate qualora si debbano pianificare nuovi programmi o elaborare le strategie paese. Un esempio in proposito proviene dall'*European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), la cui azione si basa su un sistema rodato di condivisione ed analisi delle lezioni apprese.

⁷⁸ OECD, *Evaluating Development Activities. 12 Lessons from the OECD DAC*, OECD 2013, pp. 9-12, 39-42.

⁷⁹ OECD DAC Network on Development Evaluation, *Evaluating Development Co-Operation. Summary of Key Norms and Standards. Second Edition*, OECD, 2010, p. 17.

Inoltre, considerato che la disseminazione è per lo più un esercizio passivo, risultati ed insegnamenti che emergono dalle valutazioni dovrebbero essere formulati *ad hoc* per lo specifico *target group* destinatario, nella fattispecie i *policy maker*, in modo tale da renderli effettivamente accessibili e fruibili.

Nonostante la generale qualità delle valutazioni effettuate, l'OECD rileva che sono pochi i sistemi che gestiscono, monitorano e pubblicizzano le azioni intraprese in risposta alle valutazioni. La realtà è che vi è uno scarso interesse verso la valutazione e l'utilizzo dei suoi risultati.⁸⁰

5.3.2 LE MIGLIORI PRATICHE INTERNAZIONALI

Tra i donatori OECD-DAC, i capi delle *evaluation unit* delle agenzie o dei deputati uffici ministeriali che si occupano di cooperazione allo sviluppo riferiscono per lo più i risultati delle loro valutazioni ai direttori delle agenzie, al responsabile della competente direzione generale ministeriale, o al ministro. Solo due unità di valutazione si interfacciano regolarmente e direttamente con il parlamento. Si tratta dello *Special Evaluation Office* (SEO) del Ministero degli Esteri, del Commercio Estero e della Cooperazione allo Sviluppo del Belgio e del *Policy and Operations Evaluation Department* (IOB) del Ministero degli Affari Esteri dell'Olanda.⁸¹

Lo *Special Evaluation Office* (SEO) del Ministero degli Esteri, del Commercio Estero e della Cooperazione allo Sviluppo del Belgio ha quale missione dichiarata la verifica dei risultati dell'impatto della Cooperazione Belga nel Sud del mondo. Lo SEO è stato espressamente voluto dal Parlamento. Esso è stato istituito nel 2003 e nel 2010 è stato fuso con l'ufficio di valutazione interna della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero.

Lo SEO si configura come *external evaluation office* che risponde al Ministero solo dal punto di vista amministrativo; questo *status* gli garantisce la necessaria indipendenza circa scelta, implementazione e diffusione delle valutazioni. Si aggiunge che Consiglio dei Ministri e Ministero possono richiedere allo SEO di intraprendere valutazioni specifiche ad integrazione del programma multi-annuale dell'ufficio. A livello finanziario il budget dello SEO (circa 2,4 milioni di euro annui, pari allo 0,01% dell'APS) fa parte del più ampio bilancio della Cooperazione Belga, tuttavia, lo *Special Evaluator*, capo dello SEO, ha una delega finanziaria per contrattare i migliori esperti per la finalizzazione di valutazioni credibili

⁸⁰ OECD, *Evaluation in Development Agencies*, Better Aid, OECD Publishing, 2010, pp. 46-49.

⁸¹ *Ibidem*, p. 35.

A partire dal 2013 lo SEO è anche responsabile dell'armonizzazione e della certificazione, nonché di eventuali valutazioni *ex post*, delle valutazioni interne condotte sia dai soggetti governativi coinvolti in azioni di cooperazione sia dagli attori della cooperazione non governativa.

Inoltre, lo SEO fornisce assistenza al *network* ministeriale sul *results based management* e ai *desk* geografici e tematici per il *design* delle loro valutazioni interne.

È responsabilità dei *manager* e dei soggetti interessati assicurarsi che conclusioni e raccomandazioni contenute nelle valutazioni siano validate e utilizzate. Tutti i rapporti di valutazione sono trasmessi agli *stakeholder* rilevanti, compreso il personale della Cooperazione Belga sul campo. A tal proposito lo SEO organizza sistematicamente seminari di restituzione al termine dei processi di valutazione, in Belgio ed anche nei paesi *partner*, se ritenuto appropriato. In generale ai rapporti è data ampia diffusione, a partire dalla pubblicazione sul sito *web* della *evaluation unit*. Inoltre, ogni anno lo SEO invia un resoconto generale avente ad oggetto le valutazioni condotte nell'annualità precedente al Ministero, che poi lo sottomette al Parlamento con eventuali commenti aggiuntivi.

Per quanto riguarda la retroazione delle conclusioni e delle raccomandazioni contenute negli *assessment*, è compito del *management* competente risponderne allo SEO; se ciò non avviene, il Ministro o il Parlamento possono esserne informati. Infatti, dopo un anno dalla finalizzazione dei singoli rapporti di valutazione, lo SEO presenta un documento recante le azioni di *follow-up* che sono state intraprese da parte del *management* in considerazione della specifica valutazione. Pertanto, vi è una verifica puntuale del seguito dato alle valutazioni, che prevede anche l'interessamento dei livelli decisionali e politici. Nel 2010 l'OECD indicava che lo SEO realizzava, in media, 5 valutazioni l'anno, compresa almeno una valutazione congiunta con altro donatore o con un paese *partner*, grazie al proprio staff (circa 9 persone) e ad esperti esterni.⁸²

Il *Policy and Operations Evaluation Department* (IOB) del Ministero degli Affari Esteri olandese conduce valutazioni indipendenti sulle politiche e sulle attività concernenti gli affari esteri, quindi il suo raggio di azione non è limitato alla sola cooperazione allo sviluppo. Esso si concentra su temi strategici trasversali e consiglia ai dipartimenti tematici del Ministero e alle ambasciate possibili valutazioni di progetti e programmi, rivestendo, in tal caso, funzioni da *help desk* ma non di garante della qualità delle valutazioni.

Il Dipartimento, che è stato istituito nel 1977 e collabora con le altre unità di controllo e di ispezione del Ministero degli Esteri, lavora in maniera autonoma e indipendente, sebbene per la programmazione delle valutazioni inerenti politiche e programmi non strettamente riguardati la

⁸² OECD, *op. cit.*, 2010, pp. 63-64. Kingdom of Belgium, Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, *The Special Evaluation Office*, webpage, http://diplomatie.belgium.be/en/policy/development_cooperation/how_we_work/special_evaluation_office.

cooperazione allo sviluppo la responsabilità ultima sia del Ministero degli Esteri Direttore Generale. Nell'elaborazione del programma multi-annuale di valutazione, il IOB riceve indicazioni da ministri, segretari di stato, responsabili della gestione del denaro pubblico, Parlamento; come già detto, per le attività di cooperazione finanziate con l'APS, l'ultima parola circa le valutazioni spetta al Dipartimento. Il programma multi-annuale di valutazione è condiviso con il *DAC Evaluation Network*, altri donatori ed i principali *stakeholder* dei paesi *partner*.

Tra i sistemi tesi ad assicurare la qualità delle valutazioni si segnalano: un *advisory panel*, organismo di controllo *super partes*, in cui siedono eminenti esperti esterni, e la costituzione di *reference group ad hoc* per ogni valutazione, gruppi che possono essere composti da funzionari statali e membri esterni, compresi soggetti rilevanti dei paesi *partner*.

Il IOB ritiene che la valutazione sia una componente essenziale della *knowledge function* all'interno del Ministero. Infatti, la conoscenza di implementazione e impatto delle politiche supporta due funzioni principali: i) fornisce le basi per la rendicontazione al Parlamento ed alla società in genere circa le politiche e la spesa pubblica (*accountability function*); ii) fornisce informazioni al fine di migliorare formulazione e messa in atto delle politiche (*learning function*).

Le valutazioni sono condotte direttamente dal IOB, che ha uno staff nutrito e un budget consistente, o con l'ausilio di valutatori e ricercatori esterni. Le valutazioni congiunte sono condotte da *team* di esperti esterni. Nel 2010 l'OECD registrava che il Dipartimento avesse a disposizione un budget di 5 milioni di euro (pari allo 0,075% del budget del Ministero degli Esteri) e producesse una media di 5-6 valutazioni l'anno, di cui il 28% sono valutazioni multi-donatore o guidate dai paesi *partner*, avvalendosi di uno staff interno di circa 17 persone e di esperti esterni.

Tutti i rapporti di valutazione sono pubblici ed ad essi è data ampia diffusione e visibilità, anche nei paesi *partner*, se inerenti politiche e iniziative di cooperazione allo sviluppo. La *mutual accountability* è per il IOB una priorità sulla quale investire.

Le valutazioni del IOB sono importanti documenti di rendicontazione al Parlamento, che ne ha promosso l'indipendenza e l'operato sin dalla sua istituzione. Entro 3 mesi dalla loro approvazione da parte del direttore del IOB, i rapporti sono inviati al Parlamento dal Ministro degli Esteri, corredati da una nota politica in risposta alle conclusioni della valutazione. Il testo della relazione politica, redatta solitamente dal dipartimento competente, ma a firma del Ministro, contiene indicazioni su come i risultati della valutazione saranno utilizzati nella pianificazione di future strategie e politiche. I rapporti di valutazioni sono ampiamente utilizzati dal Parlamento olandese, che dispone anche di un *database* per la loro consultazione.

La verifica della retroazione delle valutazioni è competenza degli *aid manager* e dei *policy maker* e il IOB non ha competenza specifica a riguardo.⁸³

Belgio e Olanda costituiscono due esempi di pieno coinvolgimento del Parlamento nel processo di valutazione. Le loro unità di valutazione dedicate alla cooperazione allo sviluppo, e non solo, svolgono una funzione di *accountability* diretta tramite la redazione di un rapporto *ad hoc* per il Parlamento trasmesso senza filtri al consesso politico-decisionale più importante, ma con eventuali commenti del ministero al quale afferiscono. In entrambi i casi, il meccanismo di valutazione non si conclude con la finalizzazione del rapporto, ma prosegue, come è corretto che sia al fine di dare un seguito agli esiti delle valutazioni, utilizzando così in maniera operativa lo strumento “valutazione”.

In Belgio si procede con un controllo relativo all’effettiva retroattività e acquisizione delle raccomandazioni emerse in sede di valutazione. Tale controllo è oggetto di specifica discussione tra *evaluation unit* e *aid manager*, che in caso di esito negativo può coinvolgere anche ministero competente e Parlamento.

In Olanda il Ministro, con la nota tecnica a corredo della relazione del IOB si impegna ad utilizzare le conclusioni dei processi valutativi nella preparazione di programmi e strategie future.

In sintesi le *evaluation unit* di questi due paesi rispondono in pieno alle tre funzioni della valutazione: i) *accountability*: rendicontare l’uso dei fondi pubblici; *learning*, identificare lezioni apprese per capire cosa funziona e cosa non funziona; iii) *policy and decision-making*, riportare e comunicare informazioni oggettive per sostenere la scelta sia a livello politico sia a livello decisionale-operativo.

Le modalità di lavoro di queste due unità di valutazione possono essere un valido esempio anche per la Cooperazione Italiana.

⁸³ OECD, *op. cit.*, 2010, pp. 101-102. Government of Netherlands – Ministry of Foreign Affairs – IOB, *Evaluation policy and guidelines for evaluations*, 2009. Government of Netherlands-Ministry of Foreign Affairs, *Evaluation of foreign policy spending*, webpage, <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/contents/policy-and-budget/evaluation-of-foreign-policy-spending>. Government of Netherlands-Ministry of Foreign Affairs, *Policy and Operations Evaluation Department (IOB)*, website, <https://www.iob-evaluatie.nl>.

CONCLUSIONI: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEL SISTEMA DI ACCOUNTABILITY POLITICO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA E RACCOMANDAZIONI PER IL FUTURO

Accountability, learning, policy and decision making dovrebbero essere azioni strettamente connesse al processo di valutazione, che non è solo uno strumento finalizzato alla pura gestione ed analisi di una iniziativa.

Una recente indagine dell'OECD-DAC ha registrato che, tra i donatori, la rendicontazione al parlamento ed il monitoraggio dei progressi realizzati sono le principali ragioni per cui vengono utilizzate le informazioni riguardanti i risultati delle politiche e degli interventi di cooperazione internazionale. Tuttavia, solo una parte di loro riesce a riportare i dati riferendosi agli *outcome*, il risultato/cambiamento generato dell'azione, e non agli *output*, il prodotto dell'azione. Ciò evidenzia la mancanza di una cultura matura dell'agire per risultati nel settore della cooperazione allo sviluppo ed una conseguenziale mancanza di un utilizzo sapiente delle strumento valutazione, che possa essere la chiave di volta per migliorare in termini di *accountability, learning, policy and decision making*.⁸⁴

Nell'indagine emerge che tra i donatori che si riferiscono solo agli *output* vi è l'Italia, per la quale si indica anche la mancanza di una unità dedicata al *results monitoring and measuring*.⁸⁵ Tale constatazione conferma i commenti riportati in questo Capitolo nell'analisi degli strumenti di programmazione e rendicontazione della Cooperazione Italiana.

Tuttavia, se di fatto non esiste una unità denominata misurazione e monitoraggio dei risultati, è pur vero che il MAECI-DGCS dispone di un ufficio dedicato alla valutazione, che, nel breve futuro, sarà incaricato di gestire anche tutta la partita sull'efficacia.

Compito stabilito per legge è che la DGCS si curi della valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e della verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici.⁸⁶

Come è stato ampiamente illustrato, i documenti programmatici e di rendicontazione previsti dalla L. 125/2014 sono teoricamente concepiti per descrivere una politica di cooperazione internazionale *results based*. Coerenza, innovazione, valutazione, impatto sociale e di sviluppo, trasparenza, partecipazione, *accountability* sono i "fattori" vincenti della nuova disciplina sulla cooperazione

⁸⁴ OECD-DAC, *Managing and measuring for results. Survey highlights*, 2013, pp. 1, 2, 5.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁸⁶ Art. 20, co. 2, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

internazionale. Questa disciplina è stata rilanciata in primo luogo a livello politico, in quanto il suo essere parte integrante della politica estera statale si riverbera nella ridenominazione del Ministero degli Affari Esteri in Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, nell'istituzionalizzazione della figura di un vice Ministro della cooperazione allo sviluppo, nel rilancio del CICS, nella previsione di un sistema paese che partecipa attivamente alla realizzazione della politica di cooperazione, nonché, come analizzato in questo Capitolo, nella previsione di specifici poteri di indirizzo e controllo del Parlamento anche in questa materia.

Tuttavia, in fase di prima elaborazione si riscontra la sommarietà dei documenti redatti che non sono all'altezza dei compiti previsti di programmazione *results oriented* e di rendicontazione *evidence based*. Inoltre, si registrano delle criticità nei processi partecipativi e di indirizzo e controllo posti in essere per la loro elaborazione e convalida, i primi non hanno consentito una completa partecipazione da tutti gli attori coinvolti, i secondi non sono stati pienamente esercitati. In proposito, si ricorda che la competente Commissione della Camera non si è espressa sul documento di programmazione 2015-2017 e sull'allegata relazione al Parlamento; sebbene il parere non sia obbligatorio, si ritiene che dopo il lungo processo di riforma che ha portato alla riforma legislativa del 2014, non rendere il proprio parere sia stata un'occasione persa per valorizzare gli sforzi a monte della riforma e per ribadire il ruolo di *policy maker* del Parlamento. Altro punto di debolezza è una sistemica mancanza di una cultura della valutazione, elemento che quando si parla di rendicontazione, inficia necessariamente l'*accountability* verso le istituzioni politiche del proprio paese, nonché una corretta comunicazione verso il pubblico (tecnico e non tecnico), e la *mutual accountability* verso i paesi *partner*. Infine, si nota che i documenti di programmazione e rendicontazione, compresi quelli finanziari, non forniscono l'immagine complessiva di un sistema che si dovrebbe presentare unitario e sinergico nelle sue varie componenti.

In sintesi, se la normativa, i meccanismi e gli strumenti a disposizione della Cooperazione Italiana costituiscono i suoi punti di forza, una scarsa attenzione alla loro valorizzazione e ad alcuni contenuti ne rappresentano i punti di debolezza.

Nel Paragrafo 5.1, la ricostruzione dell'interesse parlamentare per gli impianti Gilgel Gibe in Etiopia e l'utilizzo che è stato fatto della valutazione dell'iniziativa Gilgel Gibe II finanziata dalla Cooperazione Italiana ha mostrato in che misura la valutazione: i) avrebbe potuto informare il dibattito politico su tematiche che sono ancora oggi attuali; ii) costituire un esempio importante di apprendimento per la programmazione di interventi simili e la pianificazione dei crediti di aiuto. Si ritiene che il caso della valutazione Gilgel Gibe II rappresenti un'opportunità non colta di *accountability, learning, policy and decision making*.

La valutazione stabilisce se una politica è appropriata ed efficace e consente di innescare meccanismi di miglioramenti in fase di riprogrammazione. Considerata l'enfasi che la L. 125/2014 pone su questo aspetto, in relazione a *accountability* e *policy making* si suggerisce che in futuro si lavori per migliorare quegli aspetti che sono stati individuati come deboli.

In assenza di un sistema di *results monitoring and measuring*, che sarà di capitale importanza porre in essere per comprendere l'effettivo contributo dell'Italia all'Agenda 2030 sarebbe opportuno:

- porre una rinnovata attenzione sui contenuti del documento di programmazione triennale ancorandoli alle risultanze della relazione annuale sulle attività di cooperazione;
- programmare una strategia di cooperazione internazionale allo sviluppo corredata da obiettivi strategici operativi e misurabili (*corporate results framework*, Capitolo 3, Paragrafo 3.3.2);
- focalizzare la relazione annuale sulle attività di cooperazione sugli *outcome* (qualitativi e quantitativi) delle iniziative promosse e non solo sugli *output*;
- integrare le conclusioni delle valutazioni condotte dal MAECI-DGCS nella relazione annuale al Parlamento;
- fornire un'istantanea quanto più completa ed esauriente, circa attività di cooperazione allo sviluppo e risorse finanziarie di tutti gli attori del sistema paese;
- promuovere efficacemente i sistemi partecipativi di elaborazione della strategia paese di cooperazione allo sviluppo;
- che il Parlamento esercitasse sempre e pienamente i suoi poteri di indirizzo e controllo;
- studiare modalità di retroazione delle raccomandazioni contenute nelle valutazioni effettuate a livello operativo e a livello politico;
- utilizzare conclusioni e raccomandazioni contenute nelle valutazioni svolte dal MAECI-DGCS per informare il dibattito parlamentare;
- trasmettere i rapporti delle valutazioni condotte dal MAECI-DGCS, o loro sintesi, al Parlamento;
- elaborare una strategia di *accountability* che tenga in considerazione le precedenti indicazioni e che si leghi ad una puntuale strategia di comunicazione e diffusione dei risultati delle iniziative e dei programmi di sviluppo e delle valutazioni condotte, utilizzando registri differenti a seconda dell'audience (tecnici o grande pubblico).

Come emerso in sede di intervista, su alcune delle raccomandazioni formulate – accuratezza dei contenuti dei documenti di programmazione, potenziamento dei meccanismi partecipativi di elaborazione della strategia di azione della Cooperazione Italiana, coinvolgimento di un maggior

numero di amministrazioni nella redazione dei documenti di programmazione e rendicontazione – si sta già lavorando con successo.⁸⁷

⁸⁷ N. Stame, *Valutazione Pluralista*, FrancoAngeli, 2016. M. Q. Patton, *Developmental evaluation for equity-focused evaluations*, in M. Segone (Ed.), *Evaluation for equitable development results*, UNICEF, 2012, pp. 101-114. M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010. A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Working Paper Esterni 03/08, Dipartimento di Studi Sociali e Politici Università degli Studi di Milano. I. Anderson, *Evaluation, policy learning and evidence based policy. Making. Public administration*, Volume 80, Issue 1, Spring 2002, pp.1-22. OECD, Results-based decision making, webpage, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-measurement-and-management.htm>

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI AD ATTI E NORME

XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione del Viceministro agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Mario Giro, sullo Schema di Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto del Governo n. 414)*, Seduta n. 23 di Martedì 30 maggio 2017, Bozza non corretta.

XVII Legislatura, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), *Audizione della Direttrice dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, Dottoressa Laura Frigenti, sullo Schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018 (Atto n. 414)*, Resoconto stenografico, Seduta n. 22 di Mercoledì 24 maggio 2017, Bozza non corretta.

XVI Legislatura, Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 350 di giovedì 8 luglio 2010.

AFDB, *Hydrological impacts of Ethiopia's Omo Basin on Kenya's Lake Turkana water levels & fisheries*, Final Report, November 2010.

Allegato n. 18, AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (Legge 11 agosto 2014, n. 125, articolo 14), in *Tabella N. 6 Stato di Previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2017/Allegato-t-17-19/2017-DLB-04-AT-060-Esteri.pdf.

Allegato n. 19, Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (Legge 11 agosto 2014, n. 125, articolo 14), in *Tabella N. 6 Stato di Previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2016/AllegatoaldisegnodiBilancio/DLB_2016_DLB-04-AT-060-Esteri.pdf.

I. Anderson, *Evaluation, policy learning and evidence based policy Making, Public administration*, Volume 80, Issue 1, Spring 2002, pp.1-22.

Atti Parlamentari XI Legislatura, Camera dei Deputati, *Rapporto della Commissione speciale per l'esame delle linee della politica di cooperazione allo sviluppo*, Presentato dal Ministro per gli Affari Esteri (Colombo), trasmesso alla Presidenza il 10 febbraio 1993, http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stampati/pdf/902001.pdf.

Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 2, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1987) (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Andreotti), trasmessa alla Presidenza il 30 settembre 1988, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frmTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=10&txtCategoria=081&txtNumero=2>.

Atti Parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. LXXXI n. 1, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1986 (Articolo 3 della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri (Andreotti), presentata alla Presidenza il 6 ottobre 1987, <http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/frmTrovaDoc.asp?stato=1&txtLeg=10&txtCategoria=081&txtNumero=1>.

S. Avery, *What Future for Lake Turkana?*, African Studies Centre-University of Oxford, December 2013.

S. Avery, D. Turton, *Development in Ethiopia's Omo Basin and its effects on the Kenya's Lake Turkana*, 2014,
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/Lake%20Turkana_Seau_Avery_Version%202014%2009.pdf.

Camera dei Deputati, Commissioni III e VIII, *Risoluzione conclusiva 8-00187 presentata da Braga Chiara, testo di Mercoledì 29 giugno 2016 in Risoluzioni nn. 7-00994 Braga e 7-01029 Daga: Sull'impegno dell'Italia per lo sviluppo umano e ambientale dell'Africa, Testo unificato delle risoluzioni approvato dalle Commissioni*,
<http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=8/00187&ramo=CAMERA&leg=17&testo=Gibe>.

Camera dei Deputati, III Commissione Permanente (Affari esteri e comunitari), *Allegato 1 (Testo della risposta) 5-03737 Calzolaio e Spini: Progetto Gilgel Gibe II*, in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Mercoledì 19 gennaio 2005.

Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, *L'affare Gilgel Gibe. Tutto quello che la cooperazione non dovrebbe fare*, 2008,
http://assets.survival-international.org/documents/76/L_Affare_Gilgel_Gibe_CRBM_It_2.pdf.

R. Chartroux, *Colosso d'argilla*, servizio del TG3-Rai 3, 3 febbraio 2010,
<http://www.rai.it/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-092a2282-fc59-4a63-a670-4ed00b927e2f.html>.

CICS, Delibera 23 marzo 2017 n. 2 - Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015, (GU Serie Generale n.87 del 13-04-2017),
http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-04-13&atto.codiceRedazionale=17A02645&elenco30giorni=false.

CICS, Delibera 23 marzo 2017 n. 1 - Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018, (G.U. 13 aprile 2017, n. 87),
http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-04-13&atto.codiceRedazionale=17A02646&elenco30giorni=false.

CICS, Delibera 11 giugno 2015 n. 3/2015 - Relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo svolte nel 2014 (legge n. 125/2014, art. 12, comma 4),
<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/Delibera%20CICS%20n.3-2015%20-%20Relazione%20annuale%20attivit%C3%A0%20di%20cooperazione%202014.pdf>.

CICS, Delibera 11 giugno 2015 n. 2/2015 - Documento triennale di programmazione e di indirizzo (legge n.125/2014, art. 12),
<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/Delibera%20CICS%20n.2-2015%20-%20Documento%20triennale%20di%20programmazione%20e%20di%20indirizzo.pdf>.

CNCS, Delibera n. 1/2015 del 6 luglio 2015,
<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/AltriDocumenti/2015.07.06%20Parere%20CNCS%20documento%20triennale.pdf>.

Colby Environmental Policy Group, *Environmental Policy Update 2012: Development Strategies and Environmental Policy in East Africa*, Waterville, Maine, Colby College Environmental Studies Program, 2012.

DAG, *Report: South Omo Zone Visit Report. Findings and Recommendations*, 2016,
http://dagethiopia.org/new/images/DAG_DOCS/South_Omo_Mission_Visit_DAG_report_final.pdf.

DAG, *Informal Field Visit Report. South Omo Zone (Ethiopia)*, Final Report 22-29th August 2014, 2014,
<http://assets.survivalinternational.org/documents/1451/dag-southomo-report-aug2014.pdf>.

Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 373 *Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina.*

DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 262 del 9/12/2008, *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2009-2011. Linee-guida e indirizzi di programmazione.*

DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 109 dell'8/10/2004.

DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Delibera n. 139 del 29/07/2003.

DGCS – Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 9 legge n. 49 del 26-2-1987), Parere n. 19 dell'8/10/2004.

DM 1002-714-BIS del 28 novembre 2014, *Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo*, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pgcs/Documentazione/NormativaItaliana/DM%201002-714-BIS%20Consiglio%20nazionale%20cooperazione%20allo%20sviluppo.pdf>.

Environmental Protection Authority, *National Report of Ethiopia, the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*, Federal Democratic Republic of Ethiopia, Addis Ababa, 2012.

Ethiopian Electric Power, *The Ethiopian Energy Sector – Investment Opportunities*, UK-Ethiopia Trade & Investment Forum 2015, October 21st 2015, London, UK, power point presentation, <http://www.developingmarkets.com/sites/default/files/AA%20Eth%20Energy%20Sector%20Presentation%20London.pdf>.

EURODAD, *How to spend it. Smart procurement for more effective aid*, September 2011, <http://eurodad.org/files/pdf/4639-how-to-spend-it-smart-procurement-for-more-effective-aid-.pdf>.

European Commission, *Mid-term evaluation of the Investment Facility and EIB own resources operations in ACP countries and the OCTs*, Final Report, Volume II: Annexes, September 2010, Annexe 8.

La grande diga italiana in Etiopia, in Il Post, 24 aprile 2016, <http://www.ilpost.it/2016/04/21/diga-etio-pia-salini>. R. Rocca, *Salvate la mia terra*, servizio del programma tv di Rai 3 “Scala Mercalli”, puntata del 12 marzo 2016, https://www.youtube.com/watch?v=2mJq5SEpSqc&utm_source=ITALIAN%3A+email+updates&utm_campaign=319542cbb2Campagna+Omo_031516&utm_medium=email&utm_term=0_b03d5c30d5-319542cbb2-87759405.

Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.*

Legge 31 dicembre 2009, n. 196 *Legge di contabilità e finanza pubblica.*

Legge 24 dicembre 1993, n. 537 *Interventi correttivi di finanza pubblica.*

Legge 26 febbraio 1987, n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.*

Legislatura 17^a - 3^a Commissione permanente, *Parere approvato dalla Commissione sull'atto del Governo n. 187*, in Resoconto sommario n. 83 del 23/07/2015, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=934954>.

Legislatura 17, Atto Camera, Interrogazione a risposta in Commissione: 5/02770 presentata da Scotto Arturo il 12/05/2014 nella seduta numero 226, stato iter concluso.

Legislatura 16, Atto Camera, Interrogazione a risposta scritta: 4/10771 presentata da Mogherini Rebesani Federica il 08/02/2011 nella seduta numero 431, stato iter in corso.

Legislatura 16, Atto Camera, Interpellanza urgente: 2/00786 presentata da Mogherini Rebesani Federica il 06/07/2010 nella seduta numero 348, stato iter concluso.

Legislatura 16, Atto Camera, Interrogazione a risposta scritta: 4/06038 presentata da Realacci Ermete il 08/02/2010 nella seduta numero 279, stato iter in corso.

Legislatura 14, Atto Camera, Interrogazione a risposta in Commissione: 5/03737 presentata da Calzolaio Valerio il 25/11/2004 nella seduta numero 552, stato iter concluso.

Legislatura 14, Atto Senato, Interrogazione a risposta scritta 4-10172 presentata da Antonio Iovene giovedì 9 febbraio 2006 nella seduta n. 957, stato iter in corso.

Government of Netherlands – Ministry of Foreign Affairs – IOB, *Evaluation policy and guidelines for evaluations*, 2009.

Governo Italiano-Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 76*, 31 luglio 2015, <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n76/1177>.

A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Working Paper Esterni 03/08, Dipartimento di Studi Sociali e Politici Università degli Studi di Milano.

MEF-Ragioneria Generale dello Stato, *Circolare n. 20 del 23 giugno 2016 n. 20 e Nota Tecnica n. 4-Aiuto Pubblico allo Sviluppo*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_23_giugno_2016_n_20.pdf.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Progetti ONG in Etiopia*, Rapporto di Valutazione, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione delle Iniziative nel Settore Sanitario in Mozambico*, 2013.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana – DGCS Ufficio IX Valutazione, *Valutazione ex post dell'iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo in Etiopia, denominata "Progetto idroelettrico di Gilgel Gibe II"*, Rapporto di Valutazione, 2012.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012 (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49)*, 16 agosto 2013, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2011*, 1 agosto 2012, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2010*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2009*,

http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo – Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica, *Programma delle Valutazioni della DGCS*, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Report/2011-01-01_programma.valutazioni.pdf.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Note integrative al Rendiconto generale dello Stato 2015, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Note_integrative_a_consuntivo/2015/2015-060-1-Nota_integrativa.pdf.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Cooperazione Italiana – Ufficio Valutazione, ETIOPIA. Filiere agricole in Oromia, Rapporto di Valutazione, 2016.

Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/relazione_attivita_cooperazione2015.pdf.

Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, comma 6, legge 26 febbraio 1987, n. 49), 18 agosto 2014, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10336&Itemid=501.

Oakland Institute, *The Omo: Local Tribes under threat a field report from the Omo Valley, Ethiopia*, February 2013, http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_Report_Omo_Ethiopia.pdf.

Oakland Institute, *Half a Million Lives Threatened by Land Development for Sugar Plantations in Ethiopia's Lower Omo Valley. Understanding Land Investment Deals in Africa*, September 2011, http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Land_Deal_Brief_Ethiopia_Omo_Valley.pdf.

M. Q. Patton, *Developmental evaluation for equity-focused evaluations*, in M. Segone (Ed.), *Evaluation for equitable development results*, UNICEF, 2012, pp. 101-114.

OECD, *Evaluating Development Activities. 12 Lessons from the OECD DAC*, OECD 2013.

OECD, *Evaluation in Development Agencies*, Better Aid, OECD Publishing, 2010

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2014*, OECD, 2014.

OECD-DAC, *Managing and measuring for results. Survey highlights*, 2013.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2009*, OECD, 2009.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2004*, OECD, 2004.

OECD-DAC, *Development Co-operation Peer Review Italy 2000*, OECD, 2000.

OECD DAC PEER REVIEW OF ITALY - 2013, *Memorandum*, submitted by the Directorate General for Development Cooperation (DGCS), Ministry of Foreign Affairs (MFA), Rome, Italy, September 2013.

OECD DAC Network on Development Evaluation, *Evaluating Development Co-Operation. Summary of Key Norms and Standards. Second Edition*, OECD, 2010.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Unificata, *Parere sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2016-2018 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 12 comma 3, della legge 11 agosto 2014, n. 125, del 25 maggio 2017*, [http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_058880_REP.%2052%20CU%20\(P.%204%20ODG\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_058880_REP.%2052%20CU%20(P.%204%20ODG).pdf).

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Unificata, *Parere sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2015-2017 e allegata relazione sulle attività svolte nell'anno 2014, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 12 comma 3, della legge 11 agosto 2014, n. 125, del 16 luglio 2015*, [http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20\(p.%2015%20odg\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_048051_72%20CU%20%20(p.%2015%20odg).pdf).

Programma per la valutazione degli interventi della DGCS nel triennio 2014-2016, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/Valutazioni/2014-04-07_Programma%20valutazioni%20triennale%202014-2016%2025%2003%2014.pdf.

Repubblica Italiana, *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo. La nuova cooperazione italiana. Documento di programmazione triennale (2015 - 2017)*, giugno 2015, <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/NormativaItaliana/UN%20MONDO%20IN%20COMUNE%201%20luglio.pdf>.

R. Rocca, *Salvate la mia terra*, servizio del programma tv di Rai 3 “Scala Mercalli”, puntata del 12 marzo 2016, https://www.youtube.com/watch?v=2mJq5SEpSqc&utm_source=ITALIAN%3A+email+updates&utm_campaign=319542cbb2Campagna+Omo_031516&utm_medium=email&utm_term=0_b03d5c30d5-319542cbb2-87759405.

S. Rodi, *Una diga lascia a secco 200mila etiopi*, in *Corriere della Sera.it*, 23 marzo 2010, http://www.corriere.it/esteri/10_marzo_23/diga-etiopia_f6e93f78-368c-11df-95eb-00144f02aabe.shtml?refresh_ce-cp.

M. Segone (Ed.), *From policies to results Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*, UNICEF, 2010.

N. Stame, *Valutazione Pluralista*, FrancoAngeli, 2016.

G. Volpe, *Risposte tempestive nell'estate più difficile*, in Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, *La Cooperazione Italiana Informa*, Anno VI n. 7/8, Luglio-Agosto 2016.

UNESCO, WHC/16/40.COM/7B.Add, Paris, 10 June 2016.

SITOGRAFIA

Camera dei Deputati, Documenti
<http://www.camera.it/leg17/481>

Camera dei Deputati, Portale Storico
<http://storia.camera.it/>

Development Assistance Group Ethiopia-DAG
<http://dagethiopia.org>

ELC Electroconsult SpA
<http://www.elc-electroconsult.it/>

Government of Netherlands-Ministry of Foreign Affairs
<https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs>

International Rivers
<https://www.internationalrivers.org>

Kingdom of Belgium, Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation
<http://diplomatie.belgium.be/en>

MAECI, Cooperazione Italiana allo Sviluppo,
<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it>

Normattiva, Il Portale della Legge Vigente
<http://www.normattiva.it/>

OECD - Results-based decision making
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-measurement-and-management.htm>

Parlamento Italiano, Banche Dati del Sindacato Ispettivo
<http://aic.camera.it/aic/search.html>

Salini Impregilo
<http://www.salini-impregilo.com/it/>

Senato della Repubblica, Banche dati specialistiche
<http://www.senato.it/3869>

Survival International
<http://www.survivalinternational.org>

UNEP
<http://www.unep.org>

UNESCO, World Heritage Centre
<http://whc.unesco.org>

CONCLUSIONI

La recente riforma della *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo* (L. 125/2014) ha innovato il sistema di Cooperazione Italiana esplicitando i criteri di efficacia di natura internazionale, cui la sua azione si ispira, e istituendo nuove figure e nuovi soggetti, il cui operato intende ridare il giusto riconoscimento alla politica di cooperazione grazie ad un'azione più puntuale, tempestiva e coordinata.

Nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e della *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC), la rinnovata Cooperazione Italiana dovrà affrontare una serie di sfide che rendano il suo operato di qualità, ovvero efficace sul campo. La sfida è far sì che anche la Cooperazione Italiana possa contribuire alla promozione dello sviluppo nella nuova accezione visionaria proposta dai SDGs, per il contrasto ad ogni forma di povertà ed ineguaglianza. Infatti, nonostante l'impegno registrato per l'aumento delle risorse destinate alla politica di cooperazione internazionale, i finanziamenti sono ben lontani dal *target* APS/RNL dello 0,7% stabilito dalle Nazioni Unite per il 2015. Perciò, si ritiene che la partita vada prevalentemente giocata sulla qualità degli interventi di sviluppo, ovvero sulla capacità di generare un effettivo e duraturo miglioramento delle condizioni di vita delle persone che ne sono le destinatarie. Ciò implica per il MAECI, la DGCS e l'AICS l'attivazione, la valorizzazione e l'assunzione di un efficiente ruolo di regia rispetto al sistema di Cooperazione Italiana.

Coerenza, innovazione, valutazione, impatto sociale e di sviluppo, trasparenza, partecipazione, *accountability* sono i "fattori" vincenti della nuova disciplina sulla cooperazione internazionale fondata sull'efficacia.

La L. 125/2014 offre grandi opportunità e nuovi strumenti per migliorare l'efficacia della cooperazione dell'Italia. Tuttavia, la ricostruzione delle opportunità date alla Cooperazione Italiana dalla nuova legge, lette alla luce dell'analisi di sistema, fornita dalle valutazioni indipendenti realizzate a livello ministeriale e confermate dall'esame periodico dell'OECD-DAC, mostra che la fase di messa a regime della riforma presenta altrettante sfide cui si dovrà rispondere con uno sforzo d'insieme. L'opera di valutazione, se sapientemente capitalizzata, potrà essere funzionale al miglioramento della complessiva *performance* di efficacia del sistema.

La valutazione, strumento al servizio dei processi di *decision making* di paesi donatori e riceventi, si configura come una funzione di carattere prioritario per la costruzione di un efficace

sistema di cooperazione internazionale *results based*, che di fatto, come emerge dalla ricerca, l'Italia non ha ancora. Si nota che, attualmente, la Cooperazione Italiana, nonostante le previsioni normative, opera in assenza di linee guida programmatiche, di un piano delle valutazioni per il prossimo triennio, di un piano di efficacia concepito come un *corporate results framework* e di una *roadmap* per l'attuazione dei SDGs. Al fine di colmare queste lacune, il lavoro da svolgere nel prossimo futuro dovrà essere molto intenso.

I risultati cui sono giunte le valutazioni esterne commissionate dalla DGCS costituiscono un patrimonio prezioso di osservazioni, dal quale partire per valorizzare i punti di forza della Cooperazione Italiana e procedere a trovare soluzioni pragmatiche per limitare i punti di debolezza.. Si evidenzia una generale sottoutilizzazione dei risultati delle valutazioni, che sono scarsamente noti e condivisi a partire dal livello ministeriale, fatta eccezione per il settore assistenza umanitaria, che rappresenta un esempio al quale riferirsi.

Obiettivo della valutazione è informare, informare su cosa è stato fatto e su come lo si è fatto; le informazioni devono essere portate a conoscenza di tutti i soggetti che possono trarre un vantaggio dalla loro acquisizione, attraverso un'attività mirata di disseminazione dei risultati; le informazioni una volta note potranno essere utilizzate dai vari *stakeholder*, a partire dai *policy maker* per migliorare la qualità dell'azione da loro promossa. Questo processo informativo e formativo della valutazione non costituisce una prassi all'interno della Cooperazione Italiana. La diffusione dei risultati delle valutazioni rappresenta un punto cruciale per l'efficacia degli interventi di sviluppo ed una priorità per la Cooperazione Italiana. Tale diffusione andrà opportunamente calibrata rispetto allo scopo ed al *target group* interessato.

La Cooperazione Italiana possiede un'importante *expertise* tecnica e, grazie alla riforma del 2014 – risultato del lungo cammino e del processo di crescita da essa compiuto essa in questi anni – di tutti gli strumenti per poter passare da un *input-based framework* a un *results-based system*, valorizzando le eccellenze che la caratterizzano.

Ciò implicherà una rivoluzione nel *modus operandi* di *policy maker*, funzionari, tecnici, esperti ed operatori che contribuiscono a definizione, programmazione, implementazione, monitoraggio e valutazione di politiche, strategie e programmi della Cooperazione Italiana.

Solo con un cambiamento sostanziale, che faccia della Cooperazione Italia un sistema di *delivering results*, si potranno esplicitare tutte le potenzialità che racchiude.

Al termine di questa dissertazione, si auspica che le specifiche riflessioni e raccomandazioni inerenti le criticità evidenziate nei Capitoli 3, 4 e 5 possano contribuire al dibattito su come migliorare la qualità degli interventi di sviluppo della Cooperazione Italiana.

ALLEGATO

INTERVISTE REALIZZATE CON SOGGETTI PRIVILEGIATI

PERSONA	RUOLO	DATA	TEMI AFFRONTATI NEL CORSO DELL'INTERVISTA
Dott.ssa Marta Collu <i>Intervista skype</i>	<i>MAECI – DGCS – Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza Esperta in aiuto umanitario</i>	18.12.2015	<ul style="list-style-type: none"> • Excursus storico e inquadramento dei processi e dei formati di presentazione, monitoraggio e valutazione degli interventi umanitari (capitolo di finanziamento bilaterale/multi-bilaterale, capitolo di finanziamento sminamento umanitario) sintetizzati nel nuovo Vademecum per le Iniziative di Aiuto Umanitario (2015) • La valutazione degli interventi umanitari finanziati in ambito multilaterale • Presentazione e valutazione degli interventi umanitari realizzati dalle ONG (a valere sul capitolo di finanziamento bilaterale/multilaterale) • Principali criticità connesse al sistema di presentazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione delle iniziative di emergenza • Il coordinamento con l'Ufficio IX Valutazione • Per il settore di competenza, gli esiti delle valutazioni indipendenti realizzate dall'Ufficio IX DGCS quanto sono stati utili in termini di analisi degli interventi conclusi e riprogrammazione di nuove progettualità? • La Cooperazione Italiana ed i temi "Emergenza e disabilità" e "Emergenza e questioni di genere" • Le Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015: stato dell'arte, monitoraggio e revisione • Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Arch. Michele Morana Dott.ssa Anna Rita Caselli <i>Intervista de visu</i>	<i>MAECI – DGCS – Ufficio IX Valutazione e visibilità delle iniziative AICS Esperti in valutazione</i>	05.07.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Bilancio attività svolte dall'Ufficio IX DGCS dalla sua costituzione ad oggi • L'Ufficio IX DGCS in che misura risponde alle esigenze di: a) analisi strategica dei risultati delle iniziative di cooperazione; b) capitalizzazione, condivisione e visibilità (interna ed esterna); c) riprogrammazione delle strategie di intervento? • Descrizione della struttura operativa della nuova Agenzia per la Cooperazione • Quali saranno le modalità di coordinamento con la nuova Agenzia per la Cooperazione per la predisposizione del piano delle valutazioni e la realizzazione delle valutazioni? • Indicazioni sulle nuove procedure di valutazione ex ante delle iniziative a finanziamento di iniziative proposte da organizzazioni della società civile e soggetti senza finalità di lucro • Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Ministro Plenipotenziario Cristiano Maggipinto <i>Intervista telefonica</i>	<i>MAECI – DGCS – Ufficio IX Valutazione e visibilità delle iniziative Capo Ufficio</i>	15.07.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Bilancio attività svolte dall'Ufficio IX DGCS dalla sua costituzione ad oggi • L'Ufficio IX DGCS in che misura risponde alle esigenze di: a) analisi strategica dei risultati delle iniziative di cooperazione; b) capitalizzazione, condivisione e visibilità (interna ed esterna); c) riprogrammazione delle strategie di intervento? • Quali sono e sono stati i legami tra l'Ufficio IX e la Task Force Monitoraggio, Consulenza e Gestione? • Quali saranno le modalità di coordinamento con la nuova Agenzia per la Cooperazione per la predisposizione del piano delle valutazioni e la realizzazione delle valutazioni? • Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Dott. Claudio Nardella <i>Intervista a</i>	<i>MAECI – DGCS Task Force Monitoraggio, Consulenza e Gestione</i>	15.07.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Chiarimenti su ruolo e funzione della Task Force Monitoraggio, Consulenza e Gestione di cui è stato responsabile.

risposta scritta

MAECI –
Consigliere
ministeriale
Segreteria
Generale
Unità Analisi,
Programmazione
e
Documentazione
storico
diplomatica

Dott. Vincenzo Oddo	MAECI – DGCS – Unità Tecnica Centrale	15.07.2016	<ul style="list-style-type: none">• Livello di utilizzo e grado di utilità di <i>marker</i> di efficacia e programmi paese adottati dal MAECI in fase di approvazione degli interventi di cooperazione per il settore specifico di competenza• In sede di monitoraggio e valutazione finale dei programmi che ha seguito, in che modo è stata misurata l'efficacia dei risultati raggiunti?• In che misura sono state condotte valutazioni "interne" (ovvero previste all'interno del ciclo del progetto) per i progetti/programmi del settore di competenza e come sono stati capitalizzati e condivisi i risultati di queste valutazioni?• Per il settore di competenza, gli esiti delle valutazioni indipendenti realizzate dall'Ufficio IX DGCS quanto sono stati utili in termini di analisi degli interventi conclusi e riprogrammazione di nuove progettualità?• Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Intervista telefonica	AICS		
	Esperto in programmi sanitari di sviluppo		
Dott. ssa Emanuela Benini	MAECI – DGCS – Unità Tecnica Centrale	19.07.2016	<ul style="list-style-type: none">• Come è stato concepito il Manuale Operativo di Monitoraggio e Valutazione del 2002? Quali erano le aspettative relative all'utilizzo del Manuale? Queste aspettative sono state disattese?• Livello di utilizzo e grado di utilità di <i>marker</i> di efficacia e programmi paese adottati dal MAECI in fase di approvazione degli interventi di cooperazione per il settore specifico di competenza• Il <i>marker</i> di efficacia contenuto nelle Linee Guida sui Minori del 2012 come viene utilizzato? Le Linee Guida sui Minori: stato dell'arte, monitoraggio, revisione• In sede di monitoraggio e valutazione finale dei programmi che ha seguito in che modo è stata misurata l'efficacia dei risultati raggiunti?• In che misura sono state condotte valutazioni "interne" (ovvero previste all'interno del ciclo del progetto) per i progetti/programmi del settore di competenza e come sono stati capitalizzati e condivisi i risultati di queste valutazioni?• Per il settore di competenza, gli esiti delle valutazioni indipendenti realizzate dall'Ufficio IX DGCS quanto sono stati utili in termini di analisi degli interventi conclusi e riprogrammazione di nuove progettualità?• Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Intervista telefonica	AICS		
	Esperta in Giovani, Educazione, Formazione		
Dott.ssa Bianca Maria Pomeranzi	MAECI – DGCS – Unità Tecnica Centrale	20.07.2016	<ul style="list-style-type: none">• Ritiene soddisfacenti a valutare la rispondenza delle iniziative alle Linee Guida per l'uguaglianza di genere i quesiti inseriti nel <i>marker</i> di efficacia? Suddette domande sono utilizzate anche in fase di monitoraggio e valutazione finale delle iniziative?• Ritiene soddisfacenti le indicazioni relative al perseguimento dell'uguaglianza di genere inserite nella documentazione di richiesta di finanziamento dei progetti delle organizzazioni della società civile?• In sede di monitoraggio e valutazione finale dei programmi che ha seguito, in che modo è stata misurata l'efficacia dei risultati raggiunti in relazione alla specifica tematica uguaglianza di genere?• In che misura sono state condotte valutazioni "interne" (ovvero previste all'interno del ciclo del progetto) per i progetti/programmi del settore di competenza e come sono stati capitalizzati e condivisi i risultati di queste valutazioni?• Quali differenze nel perseguimento dell'uguaglianza di genere tra progetti bilaterali, multilaterali e promossi ONG?
Intervista a risposta scritta	Nucleo Valutazione Tecnica del Comitato Direzionale		
	Esperta in politiche di genere		
	AICS		
	Esperta in uguaglianza di genere		

			<ul style="list-style-type: none"> • Per il settore di competenza, gli esiti delle valutazioni indipendenti realizzate dall'Ufficio IX DGCS quanto sono stati utili in termini di analisi degli interventi conclusi e riprogrammazione di nuove progettualità? • Le Linee Guida per l'Uguaglianza di genere e <i>empowerment</i> delle donne: stato dell'arte, monitoraggio, revisione. Quali sono i principali risultati operativi e procedurali conseguiti dalla Cooperazione Italiana nella promozione dell'uguaglianza di genere? • Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Consigliere d'Ambasciata Antonino Claudio Cascio	MAECI – DGCS – Ufficio VII Cooperazione allo sviluppo e società civile, Organizzazioni non governative e volontariato Capo Ufficio	27.07.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Qual è il livello di coordinamento raggiunto con le ONG e quali sono le prospettive di collaborazione in seno al nuovo Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo? • La Peer Review 2014 l'OECD-DAC notava che l'approccio nei confronti delle ONG dovrebbe essere meno burocratico e più strategico. Inoltre evidenziava come i fondi per le ONG dovrebbero essere maggiormente prevedibili e notava che le procedure di coinvolgimento delle ONG nella programmazione dei paesi <i>partner</i> non sia chiara. Quali progressi sono stati fatti in proposito anche in relazione alle nuove procedure adottate dall'AICS (idoneità e presentazione progetti)? • Bilancio del lavoro svolto in seno all'Ufficio VII in termini di valutazione e monitoraggio delle progettualità finanziate alle ONG. • Qual è stato ed è il livello di coordinamento con l'Ufficio VIII DGCS sui temi dell'efficacia? • Qual è stato ed è il livello di coordinamento con l'Ufficio IX DGCS sui temi della valutazione? • Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Intervista telefonica			
Dott. Luca De Fraia	Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo - Coordinatore del gruppo 1 "Seguiti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione"	27.07.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Se vi ha partecipato (a vario titolo) o ne ha informazione, sa come si è svolto il lavoro di confronto e collaborazione congiunta tra Ministero e ONG sui temi dell'efficacia dettagliato nella Convenzione DGCS-AOI-CINI del 2009? È possibile trarre un bilancio di questa esperienza? • Il MAECI, come ha impostato il lavoro in seno al nuovo Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo? Quali sono gli obiettivi operativi del Gruppo 1 "Seguiti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione"? Sono già stati sviluppati documenti o fissati degli impegni specifici? Questo Gruppo come si coordinerà con gli altri gruppi del Consiglio e con i competenti uffici del MAECI e dell'Agenzia? • La L. 125/2014 prevede ogni 3 anni la convocazione di una conferenza pubblica nazionale (art. 16, co. 3). Il Consiglio Nazionale ha già discusso su una possibile data per la prima conferenza? • Lei ha partecipato ai lavori del Forum della Cooperazione in qualità di moderatore del Gruppo 4 "Come fare? Modelli, risorse e coerenza delle politiche". Come giudica l'esperienza del Forum in generale e del gruppo specifico che ha guidato? Come l'esperienza del Forum potrà essere utilizzata per le future conferenze pubbliche? • A 2 anni dal varo della riforma, che bilancio si può tracciare circa il nuovo assetto della Cooperazione Italiana? • A suo avviso, in che misura l'Italia, come Sistema, sta perseguendo una politica di cooperazione efficace (scelte paese, linee guida settoriali, Programmi STREAM, iniziative di valutazione, procedure operative)? • In relazione alla specifica attività di valutazione della DGCS (Ufficio IX), quanto questa attività è nota agli operatori della cooperazione? Si ritiene che si stia facendo un buon uso dei rapporti di valutazione prodotti e disponibili on line in termini di capitalizzazione di risultati e lezioni apprese? • Ritiene che in Italia vi sia tra gli addetti alla cooperazione una
Intervista telefonica	Membro dell'Assemblea del Coordinamento Italiano Network Internazionali (CINI) Segretario Generale Aggiunto di ActionAid Italia		

			<p>sufficiente cultura della valutazione? A suo parere vi sono tra i vari operati (ONG e non solo) buone pratiche in tema di valutazione?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si ritiene funzionale, in termini di rielaborazione dati ed <i>accountability</i>, la piattaforma Open Aid? Cosa si potrebbe fare per migliorare nello specifico settore dell'<i>accountability</i>? • Buone pratiche e lezioni apprese per il futuro
Dott. Francesco Petrelli	<p>Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo – Membro Supplente</p> <p>Membro del Coordinamento esecutivo AOI</p> <p>Portavoce Piattaforma Nazionale CONCORD Italia</p> <p>Responsabile relazioni istituzionali di Oxfam Italia</p>	05.08.2016	<ul style="list-style-type: none"> • La riforma della Cooperazione Italiana intervenuta nel 2014: bilancio della L. 49/1987, il processo di elaborazione della nuova legge, gli elementi innovativi • Il nuovo Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo • A suo avviso, in che misura l'Italia, come Sistema, sta perseguendo una politica di cooperazione efficace (scelte paese, linee guida settoriali, Programmi STREAM, iniziative di valutazione, procedure operative), anche in relazione alla nuova Agenda 2030? • Sfide future della Cooperazione Italiana • Buone pratiche e lezioni apprese per il futuro
<p>Intervista skype</p> <p>Dott.ssa Marta Collu</p> <p>Dott.ssa Letizia Fischioni</p> <p>Dott.ssa Viviana Wagner</p> <p>Intervista de visu</p>	<p>AICS Ufficio VII Emergenza e stati fragili</p> <p>Esperte in aiuto umanitario</p>	13.09.2016	<ul style="list-style-type: none"> • È stato realizzato un bilancio (valutazione) delle linee guida per l'aiuto umanitario 2012-2015? È previsto un loro aggiornamento? • In che misura si ritiene utile il marker GHD per la valutazione degli interventi di assistenza umanitaria? Si applica a tutti i progetti • Modalità di raccordo operativo tra AICS e DGCS per l'avvio e la gestione delle nuove progettualità. Ci saranno aggiornamenti in relazione al vademecum per le iniziative di aiuto umanitario pubblicato nel 2015? • Finanziamento di azioni di assistenza umanitaria sul canale multilaterale e valutazione • Modalità di raccordo con l'Ufficio IX DGCS. Punti di forza, di debolezza. Giudizio generale sulle valutazioni svolte • Modalità di raccordo con l'Ufficio VIII DGCS. Punti di forza e debolezza. • Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
<p>Segretario di Legazione Stefano Ligrone</p> <p>Intervista telefonica</p>	<p>MAECI – DGCS – Ufficio II Cooperazione allo sviluppo multilaterale</p> <p>Vicario</p>	27.09.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Le Linee Guida sulla Cooperazione Multilaterale 2014-2016: stato dell'arte, monitoraggio, revisione • In che misura si sta lavorando sulle raccomandazioni dell'ultima Peer Review OECD-DAC, ovvero: i) rispetto degli impegni internazionali; ii) riduzione delle organizzazioni <i>partner</i>; iii) coordinamento con la cooperazione bilaterale e multilaterale • Quali sono le modalità di coordinamento con il MEF, che gestisce larga parte dei fondi APS sul canale multilaterale? • I principi di coerenza ed efficacia in che misura sono tenuti in considerazione nella scelta degli interventi multilaterali da finanziare? • Le modalità di valutazione del canale multilaterale • Relazioni con l'Ufficio VIII DGCS sui temi dell'efficacia • Relazioni con l'Ufficio IX DGCS e considerazioni sulle valutazioni sinora realizzate • Lezioni apprese e buone pratiche per il futuro
Dott. ssa Valeria Mazzacane	<p>MAECI – DGCS – Ufficio VIII Programmazione e monitoraggio del bilancio di cooperazione; questioni di genere, diritti</p>	03.10.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Come si è svolto il lavoro di confronto e collaborazione congiunta tra Ministero e ONG sui temi dell'efficacia dettagliato nella Convenzione DGCS-AOI-CINI e LINK 2007 del 2009? È possibile trarre un bilancio di questa esperienza? Come ci si confronterà con le organizzazioni della società civile in seno al nuovo Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo? In particolare come si intende lavorare nell'ambito del Gruppo 1

*dei minori e
delle persone
con disabilità*

*Esperta in
politiche di
Sviluppo e
Programmazione*

“Seguiti dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione”.

- L’ultimo piano dell’efficacia (pubblicato) risale al 2012. È stato fatto un bilancio dei risultati conseguiti? Come si è lavorato in questi anni sul tema dell’efficacia? Quali sono le direttrici che si seguiranno in futuro in applicazione dell’Agenda 2030?
- La L.125/2014 prevede (art. 12, co. 4) che la relazione annuale sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell’anno precedente sia data specifica evidenza mediante un sistema di indicatori di efficacia formulati in sede OECD-DAC. A quali indicatori specifici ci si riferisce? Questa attività reportistica è già stata condotta? Se sì con quali risultati?
- Come è stato dato seguito a quanto previsto dalla L. 125/2014 art 14 (Allegati al bilancio ed al rendiconto generale dello Stato sulla cooperazione allo sviluppo)?
- L’Italia sta partecipando all’esercizio di monitoraggio degli indicatori di Busan 2015/2016?
- I Programmi STREAM (2013-2015) per i 20 paesi prioritari per la cooperazione italiana sono in fase di aggiornamento? Nei futuri programmi è prevista l’integrazione di indicatori di efficacia quali-quantitativi?
- Si prevede un aggiornamento delle linee guida settoriali di cui la Cooperazione Italiana dispone? Se sì, con quali tempistiche? Si prevede di adottare un formato standard? Si prevede di inserire indicatori di valutazione quali-quantitativi degli obiettivi strategici in esse contenute? È stato condotto un bilancio delle linee guida in essere? Se sì, i risultati sono disponibili?
- In che misura il gruppo efficacia istituito presso l’Ufficio VIII-DGCS ha collaborato con l’Ufficio IX-DGCS sul tema specifico della valutazione? Le valutazioni sinora svolte dall’Ufficio IX-DGCS hanno fornito indicazioni operative per il lavoro specifico sull’efficacia?
- Quali sono le modalità di coordinamento sul tema dell’efficacia con gli altri uffici della DGCS?
- Si ritiene funzionale, in termini di rielaborazione dati ed accountability, la piattaforma Open Aid?
- Quali sono le prospettive di collaborazione sui temi dell’efficacia con la nuova Agenzia per la cooperazione?
- In che modo si sta cercando di rispondere alle raccomandazioni dell’ultima Peer Review OECD-DAC?
- Buone pratiche e lezioni apprese per il futuro