

I. UN'AGENDA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE MULTILATERALE

Premessa

*Il mandato iniziale del gruppo era di ricercare elementi per una visione strategica comune sulla cooperazione allo sviluppo realizzata attraverso gli **organismi multilaterali**. Tuttavia, la cooperazione tramite l'**Unione Europea**, vista la sua unicità, peculiarità e anche significatività in termini di contributo finanziario dato, è stata oggetto di una trattazione separata, ma inserita in un unico documento per la aderenza di riflessioni della prima parte anche a quella realtà.*

1. IL MULTILATERALISMO COME SCELTA PER LA GOVERNANCE DI UN MONDO GLOBALE

Viviamo in un mondo sempre più interdipendente e complesso, caratterizzato da un impetuoso processo di globalizzazione e dall'emergere di nuovi Paesi in grado di porsi come protagonisti della scena mondiale. Gli. Una grande trasformazione è in atto, essa porta con sé opportunità, contraddizioni e fattori di crisi. **Nuovi equilibri internazionali e nuovi attori giocano un ruolo sempre più importante nell'aiuto allo sviluppo.** La multidimensionalità degli obiettivi e la pluralità dei soggetti coinvolti, in maniera diversa rispetto al passato, obbliga gli stati, le istituzioni internazionali, la società civile, il sistema produttivo ad affrontare in modo nuovo le sfide che li attendono, e a cercare **soluzioni comuni**.

Il mondo ha bisogno di un'architettura istituzionale e politica capace di dar vita a moderne ed efficaci forme di **governo globale**. Le ultime conferenze Globali promosse dalle Nazioni Unite sui grandi temi del futuro del pianeta, e in particolare la Conferenza di Rio+20, non sempre hanno corrisposto alle aspettative. La prolungata crisi economica e finanziaria che sta investendo oramai gran parte del mondo non pare trovare una coordinata ed efficace risposta a livello mondiale. Tuttavia, pur attraversando le difficoltà descritte, il **quadro multilaterale** si presenta oggi come l'ambito di elezione (o l'unica via percorribile) per affrontare e risolvere le grandi questioni su cui il futuro ci interroga. Le piattaforme sullo sviluppo approvate dalle Nazioni Unite nelle Conferenze Globali degli anni Novanta, e in particolare la **Dichiarazione del Millennio** (2000), hanno definito una visione condivisa dello sviluppo e della lotta alla povertà, riconosciuta e legittimata a livello mondiale. La **conferenza di Monterrey** (2002) ha forgiato una definizione più ampia di finanziamento per lo sviluppo, quanto mai attuale. Particolarmente importante è inoltre la funzione di **definizione di principi, standard, regole e politiche** che è tipica del sistema multilaterale, attraverso le conferenze tematiche o l'azione degli organismi internazionali. Si tratta di principi e regole che spesso sono alla base delle decisioni della comunità internazionale e che influiscono direttamente sulle scelte dei singoli paesi (anche a livello normativo e di politica interna), ivi compreso il nostro, in ambiti cruciali quali, ad esempio, la salute, il lavoro, la sicurezza alimentare, la protezione sociale, l'ambiente, la parità tra i generi, i diritti dei gruppi vulnerabili, ecc.

Solo **l'ambito multilaterale ha reso possibile tutto questo**. Sempre di più infatti, i problemi su cui oggi ci si interroga richiedono istituzioni sovranazionali efficaci, democratiche e responsabili. E' urgente il rilancio di una nuova stagione di politiche multilaterali a livello mondiale. Per realizzarsi compiutamente, le politiche multilaterali necessitano di **nuove regole e di un dialogo qualitativamente migliore** tra paesi, basato su pari dignità, reciprocità e partenariato, in un quadro "multistakeholder", che tenga conto di una pluralità di soggetti (società civile, mondo produttivo, etc) che, a fianco all'azione degli Stati e dei Governi, incidono oggi sullo scenario internazionale, in un'ottica di responsabilità condivise.

2. IL MULTILATERALISMO: SCELTA E VOCAZIONE PER L'ITALIA

In un contesto come quello descritto e che oggi più che in passato riconosce le interdipendenze e giustifica un impegno di partenariato di lungo periodo su basi egualitarie, **il multilateralismo è allo stesso tempo una scelta e una vocazione per l'Italia**. Una **scelta** che il nostro Paese ha già espresso nei momenti migliori della sua storia (dal ruolo di fondatore dell'Unione Europea, alla partecipazione convinta al Sistema delle Nazioni Unite). Una **vocazione** a cui è chiamato dalla geografia e dalla storia (siamo tradizionalmente un Paese ponte di dialogo verso il Mediterraneo, l'Africa e il Medio Oriente, abbiamo comunità importanti di italiani in America Latina e in altri continenti).

Si tratta di rafforzare oggi più che mai le ragioni profonde di questa chiara opzione multilateralista, in un momento in cui si fanno più labili le differenze tra politica nazionale, europea e internazionale: una scelta consapevole, che ha risvolti internazionali e nazionali. Una scelta e una vocazione, che deve rispecchiarsi nella politica di cooperazione del nostro Paese, mettendo al centro la promozione di uno sviluppo equo e sostenibile a livello globale e risolvendo l'apparente dicotomia tra **scelte bilaterali e multilaterali**: esse vanno in sinergia, **sono i due polmoni con cui respira un sistema sano e efficace di cooperazione**.

Il sostegno finanziario e il contributo di idee dell'Italia agli organismi multilaterali ha come riferimento fondamentale gli obiettivi e gli indirizzi delle grandi conferenze internazionali e in particolare gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), alla cui definizione il nostro Paese ha attivamente partecipato. La **cooperazione multilaterale dell'Italia** si attua attraverso tre¹ principali canali:

1. il sostegno finanziario agli organismi intergovernativi e in particolare al Sistema delle Nazioni Unite;
2. la partecipazione al capitale delle Banche di Sviluppo (Banca Mondiale e Banche Regionali di Sviluppo, etc.) e i contributi ai Fondi di Sviluppo ad esse collegate;
3. il sostegno ai meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo².

Malgrado il declino del nostro Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) degli ultimi anni³, l'Italia rimane **un grande contributore del sistema multilaterale**, sia in ambito Nazioni Unite (dove siamo il sesto donatore per quanto riguarda i contributi obbligatori⁴), sia nelle Banche e Fondi di sviluppo (dove il nostro contributo è commisurato allo status di paese membro del G8 e del G20). Nell'ultimo decennio, l'APS multilaterale ha rappresentato in media il **63 per cento** di tutto l'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia. Tolte le cancellazioni del debito, questa percentuale sale addirittura al 78 per cento. Si tratta di un impegno storicamente notevole, anche se, in anni recenti, i **contributi volontari all'ONU⁵**, nonché quelli ai **Fondi di sviluppo delle Banche Multilaterali**, hanno subito un **marcato declino**, fatto che incide senz'altro negativamente sulla capacità del

¹ I trasferimenti all'Unione Europea (Bilancio e Fondo Europeo di Sviluppo) sono oggetto di una trattazione separata (cfr. più oltre).

² E' il caso degli strumenti IFFIm e AMC a sostegno dell'Alleanza Globale per i Vaccini (GAVI)

³ Sono più di quindici anni che gli aiuti italiani superano a fatica lo 0,2 per cento in rapporto al PIL. La stima per il 2012 è di un APS/PIL appena dello 0,12 per cento, a fronte di una media dei paesi OCSE dello 0,31 per cento.

⁴ L'Italia contribuisce alle Nazioni Unite con **contributi obbligatori e contributi volontari**. I contributi **obbligatori** sono quelli dovuti in virtù delle norme che regolano lo status di membro al pagamento di una percentuale del bilancio approvato dai rispettivi Consigli di Amministrazione, definito in funzione di parametri quali la popolazione e il PIL. L'Italia contribuisce, ad esempio, al 5 per cento del bilancio regolare della FAO, dell'UNESCO e dell'ILO. I contributi **volontari** si dividono in: contributi alle spese generali (*core*) e contributi finalizzati (*non core*). I contributi volontari "*core*" sono quelli destinati a sostenere organismi che per statuto non hanno contributi obbligatori e dipendono quindi per tutte le loro attività esclusivamente dagli stanziamenti volontari dei Paesi membri. I contributi volontari "*non core*" sono quelli con i quali vengono finanziate attività legate alle priorità strategiche dei diversi donatori.

⁵ Quali UNDP, UNICEF, UNHCR, UN WOMEN, UNRWA ecc – cfr. nota precedente.

nostro Paese di incidere sulle scelte ed orientare l'operato di queste istituzioni. Un caso emblematico in questo senso è quello del **Fondo Globale contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria**, dove il contributo dell'Italia, paese fondatore⁶, è stato praticamente azzerato, dilapidando così un patrimonio di credibilità internazionale che l'Italia aveva conquistato su una tematica cruciale per lo sviluppo e la sicurezza globale.

E' dunque urgente un **piano di riallineamento dell'APS italiano anche nel contesto multilaterale, che preveda un livello minimo di stanziamenti** ("soglia fisiologica" sotto la quale ogni tipo di azione sembrerebbe inefficiente) **con incrementi gradualmente, che permettano il rispetto degli impegni internazionali, garantendo un ritorno in termini di credibilità**. Tuttavia specie nell'attuale contesto di scarsità di risorse, occorre in ogni caso rafforzare **l'azione multilaterale** del nostro paese, rendendo ancor più efficaci ed effettive le scelte, concentrando gli sforzi, promuovendo le **sinergie tra bilaterale e multilaterale**, rafforzando gli strumenti di monitoraggio e promuovendo anche sui tavoli multilaterali **le eccellenze del nostro sistema-Paese**, da offrire come buone prassi per lo sviluppo. Insomma, l'aumento delle risorse a disposizione non può essere disgiunto da un **riorientamento dell'azione multilaterale dell'Italia**⁷, cui debbono contribuire in maniera sinergica tutte le amministrazioni coinvolte, nel rispetto delle competenze istituzionali, promuovendo il più possibile il coordinamento con tutti gli attori – istituzionali e non – che rappresentano a vario titolo il volto del nostro Paese nel contesto internazionale e di sviluppo.

3. UNA VISIONE STRATEGICA UNITARIA, CONDIVISA E SOSTENUTA NEL TEMPO

Per massimizzare la capacità di influenza del nostro Paese nel contesto multilaterale, nonché garantire l'efficacia dei nostri interventi, anche a fronte delle rinnovate pressioni sulle finanze pubbliche, è necessario oggi più che in passato definire una **visione strategica unitaria e condivisa della cooperazione internazionale dell'Italia, da adottare ad alto livello (Consiglio dei Ministri, Parlamento)**, che assicuri la coerenza di tutte le politiche e il coordinamento fra le diverse istituzioni nazionali che operano a diverso titolo nel sostegno allo sviluppo, perseguendo la concentrazione su di un **numero definito di priorità del nostro Paese, sia in termini di scelte operative, che di tematiche trasversali e di priorità geografiche**. Tali priorità verranno individuate nell'ottica del perseguimento degli OSM e nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, come detto in precedenza, tenendo anche conto dell'avviato dibattito sugli OSM post-2015.

Il valore aggiunto di una **visione strategica unitaria** sarà quello di indicare al Sistema-Paese la direzione verso cui tendere, rafforzando la coerenza, permettendo all'Italia di esercitare una più forte leadership anche nell'ambito della cooperazione multilaterale. **I diversi attori del Sistema-Italia vi faranno costante riferimento nel programmare la propria azione specifica** nel rispetto delle competenze istituzionali, in un complesso e sinergico quadro di "divisione del lavoro", fatto salvo ovviamente il diritto di iniziativa rivendicato dagli attori non statali⁸. Ad esempio, linee guida

⁶ Il Fondo Globale contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria fu lanciato in occasione del G8 di Genova nel 2001

⁷ Nel Documento di Economia e Finanza (aprile 2012), Governo e Parlamento hanno sottolineato la necessità di una "riqualificazione e razionalizzazione della spesa per cooperazione allo sviluppo (spending review: bilaterale, con valutazioni specifiche; multilaterale, attraverso una rivisitazione complessiva della presenza dell'Italia nelle varie istituzioni. A questo proposito, vale segnalare come altri paesi stanno operando. Nel 2011 il Regno Unito ha effettuato una "multilateral aid review", considerata nonostante i limiti (es. l'enfasi eccessiva su parametri quantitativi – "value for money") un benchmark. L'Australia ne ha recentemente lanciata una simile. L'Italia dovrà individuare la propria via originale, tenendo conto anche di altre esperienze multi donatori (es. MOPAN), stabilendo un set di criteri e indicatori di efficienza e di efficacia che tengano conto degli obiettivi propri della cooperazione dell'Italia e li traducano nei relativi ToRs.

⁸ La salvaguardia del diritto di iniziativa di alcuni attori (ONG, Autorità Locali) ha rappresentato spesso un'opportunità per sperimentare nuovi temi o nuovi approcci poi fatti propri in termini di politiche generali dai governi e dalle istituzioni europee e multilaterali (esempi: microcredito, bisogni fondamentali/sviluppo umano, sostegno ai processi di decentramento e democratizzazione delle Autorità Locali ecc).

triennali per la cooperazione allo sviluppo potranno rendere operativa la **visione strategica unitaria**, definendo gli organismi prioritari con cui stabilire partenariati strategici e dunque anche i criteri per una distribuzione più efficace dei contributi volontari e multi bilaterali⁹ e garantendo il collegamento tra l'ambito multilaterale e quello bilaterale (anche attraverso strumenti di *blending*) e dando indicazioni per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei diversi organismi ai quali l'Italia partecipa. La visione strategica unitaria dovrebbe avere prospettiva almeno triennale, anche se nella fase attuale di scarsità di risorse potrebbe essere aggiornata annualmente. **Il documento dovrà essere selettivo**, evitando la sommatoria di tutto quello che già si fa.

La messa a fuoco di priorità e temi potrà dare corpo al **valore aggiunto che l'Italia può portare nel contesto europeo e multilaterale**, e orientare la scelta dei tavoli/contesti dove concentrare l'azione e le risorse, non solo finanziarie ma anche tecniche e umane (definizione dossier prioritari da seguire). La **visione strategica unitaria** dovrà contenere anche adeguati meccanismi di attuazione e di controllo, in grado di garantire la coerenza tra gli indirizzi strategici e l'allocazione delle risorse. Da un'impostazione strategica di alto livello discendono infatti scelte - più dolorose in tempi di scarsità - che ogni amministrazione sarà chiamata a fare in ordine alle priorità da seguire.

Assume particolare importanza in questo contesto la **valutazione dell'efficacia degli strumenti multilaterali impiegati e delle attività svolte, con particolare riferimento alla capacità di produrre risultati nei Paesi**, anche al fine di giustificare l'attività di cooperazione allo sviluppo agli occhi dei cittadini e del Parlamento. Tali valutazioni, per le quali è necessario **stanziare ulteriori risorse**, andranno effettuate utilizzando metodologie appropriate per la definizione dei Termini di Riferimento, la disseminazione dei risultati e la retroazione, ed effettuate di preferenza **in partenariato con altri donatori**, in stretto coordinamento con le UTL, tenendo conto delle metodologie già sperimentate a livello internazionale (es. "Eight Good Practice Principles for Good Multilateral Donorship" dell'OCSE/DAC)¹⁰.

Va comunque ribadito il principio del **rispetto degli impegni presi**, sia in termini di specifici contributo che di risorse, e comunque il principio della trasparenza nel caso non si sia più nelle condizioni di raggiungerli (ad esempio lo 0,7 per cento dell'APS entro il 2015).

4. PROMUOVERE UNA POSIZIONE UNITARIA ED EFFICACE: L'AGENDA ITALIANA NEI FORI MULTILATERALI

Per massimizzare l'efficacia delle posizioni italiane sui tavoli multilaterali, occorre consolidare il **coordinamento inter-istituzionale e il dialogo multistakeholder** tra i diversi attori della cooperazione internazionale del nostro paese. E' necessario altresì massimizzare il valore aggiunto della partecipazione italiana anche promuovendo l'inserimento, negli organismi internazionali, di professionalità specifiche e di alto livello, che attingano e valorizzino le eccellenze del nostro sistema-paese¹¹.

Sui tavoli negoziali multilaterali, fatte salve le prerogative istituzionali, **l'Italia sarà più forte nella misura in cui sarà il più possibile rappresentato l'interesse generale del Paese**, e nella misura in cui si saprà attingere al patrimonio di conoscenze, eccellenze e relazioni messo a disposizione della pluralità di attori della cooperazione internazionale. Per questo, è necessario dare organicità e coerenza ai **meccanismi esistenti di consultazione permanente e strutturata** dei portatori di interessi (*stakeholder*), e istituirne all'occorrenza di **nuovi**. Si tratta di assumere un metodo da tempo sperimentato e oramai consolidato in ambito europeo, laddove pur nella differenza e

⁹ L'essere paese ospitante di alcuni organismi (FAO, WFP, IFAD; Biodiversity, etc) è ad esempio un fattore di cui non si può non tenere conto.

¹⁰ Cfr. *2012 DAC report on Multilateral Aid*, OECD, Paris, 2012, p.35. In questo contesto potrebbe giovare il rafforzamento della presenza italiana nei fori internazionali incentrati sulla valutazione.

¹¹ Da realizzarsi anche stimolando processi di *secondment* presso le organizzazioni multilaterali, focalizzando e valorizzando i programmi di *internship* ed esperti associati e seguendo attentamente le carriere dei funzionari e degli esperti italiani in tali organismi

autonomia di ruoli decisionali, si ricerca la **più ampia partecipazione e il maggior numero di contributi**, nella definizione dei “documenti di consenso”, arricchendo la forza del sistema nel suo complesso. La complessità e le implicazioni multidimensionali di tanti dei temi trattati richiedono sempre più di poter contare su **contributi ed elaborazioni articolate e multiformi, linee guida, policy paper, position paper, studi, e documenti settoriali di indirizzo sulle tematiche principali della cooperazione, che anticipino e accompagnino i tavoli multilaterali nei quali l’Italia è chiamata a far sentire la sua voce**. In tal senso, è auspicabile rafforzare la collaborazione tra le istituzioni preposte a rappresentare l’Italia sui tavoli multilaterali, in primis il Ministero degli Affari Esteri, e il sistema italiano accademico e della ricerca che è chiamato a offrire il proprio contributo di idee, conoscenze ed elaborazioni rispetto alle sfide globali che vengono affrontate nel contesto multilaterale, stimolando quella “rete di conoscenza” utile a massimizzare le capacità del nostro paese di influire nel contesto internazionale dello sviluppo. E’ altresì auspicabile che venga promosso il coinvolgimento dei sistemi territoriali nell’ambito multilaterale, anche promuovendo presso le organizzazioni internazionali quella logica di partenariato territoriale che ha dato risultati significativi in termini di solidarietà e sviluppo e che, per le caratteristiche e tradizioni del nostro paese, ha visto i sistemi territoriali italiani in prima linea a livello internazionale.

Per queste ragioni, vanno potenziati ulteriormente **sia i meccanismi di raccordo inter-istituzionale sia le prassi di consultazione permanente**, anche attraverso appositi tavoli *multistakeholder* sulla scorta delle esperienze già in essere (es. tavolo Mediterraneo, tavolo salute, etc.), specie per quegli ambiti nei quali si ritiene che l’Italia possa avere una posizione di leadership, e una voce chiara e forte sullo scenario internazionale. Questi meccanismi di concertazione hanno lo scopo di **contribuire alla definizione della posizione italiana** che l’amministrazione competente porterà nei vari contesti multilaterali in cui opera (summit, negoziati, riunioni annuali, comitati, ecc.), e di attivare meccanismi “virtuosi” di “restituzione”, in grado di migliorare le conoscenze e la partecipazione del nostro Sistema-Paese nelle iniziative multilaterali e garantire la continuità e reciprocità nel dialogo.

In questo senso, va rilevato come già vi siano buone prassi in atto, come ad esempio il Meccanismo Informale di Consultazione DGCS-ONG sulle tematiche UE¹², i tavoli di consultazione per la definizione delle Linee Guida tematiche, le riunioni di coordinamento con le Università, etc. L’attivazione di tali processi potrebbe avvenire sia con un approccio *bottom-up* (istanze/richieste da imprese e società civile e attori della cooperazione territoriale) che *top-down*, in particolare nella fase di programmazione degli strumenti di cooperazione comunitari e internazionali. In tutti i casi, la partecipazione ai momenti di discussione ed elaborazione deve privilegiare gli organismi di rappresentanza rispetto ai soggetti singoli, anche se con una particolare attenzione alla qualità della partecipazione e alle competenze richieste.

Consultazioni ad hoc andrebbero previste nel caso dei negoziati per il rifinanziamento periodico di meccanismi a contribuzione volontaria¹³ richiedendo input sui documenti di policy disponibili, e nella **fase preparatoria delle grandi conferenze internazionali**.

In alcuni casi è auspicabile **la partecipazione di esponenti del mondo non governativo alle attività multilaterali, e la loro inclusione nella delegazione italiana, ove possibile e nel rispetto delle regole vigenti e delle prassi delle relative istituzioni, in particolare in occasione delle grandi conferenze internazionali**, anche come segnale di incoraggiamento per le società civili dei paesi del Sud.

Inoltre, come già detto, particolare attenzione deve essere posta alla costituzione di quel network di attori della ricerca (università, centri studi, fondazioni, *think-tank*) che costituisce l’humus per l’approfondimento delle tematiche, l’analisi strategica, la sistematizzazione delle posizioni e delle esperienze essenziale per tutti coloro che si trovano ad operare sullo scenario internazionale. Questo

¹² Questo meccanismo di “consultazione permanente e coordinato” andrebbe, in alcuni ambiti determinati, istituzionalizzato, anche attraverso meccanismi on-line e linee di ricerca mirate.

¹³ Es. Fondo Globale per la Lotta contro l’AIDS, la Tubercolosi e la Malaria, IDA, GAVI Alliance etc.

raccordo tra centri di ricerca e di analisi, opinion-leader e amministrazioni pubbliche è parte essenziale del successo che registrano alcuni sistemi paesi al momento di proporre, orientare e guidare temi - e strumenti, e metodi – nei fori internazionali e sui tavoli multilaterali. Anche l'Italia può e deve contare su un raccordo sinergico di tali attori, al fine di valorizzare il patrimonio di esperienze e conoscenze del Paese e metterlo a disposizione. Questo meccanismo deve ovviamente funzionare in “doppia via”, consentendo cioè la più ampia diffusione nel contesto nazionale delle conoscenze accumulate dagli organismi internazionali.

Tuttavia, quanto fin qui espresso non può prescindere dalla questione essenziale di un **rafforzamento del coordinamento tra le amministrazioni pubbliche**, quale chiave di successo per valorizzare l'azione dell'Italia sullo scenario multilaterale. **Infatti, in Italia la gestione dei contributi multilaterali, ripartita tra diverse amministrazioni** che detengono la competenza primaria, è secondo l'opinione di molti membri del gruppo **frammentata e poco sinergica**. Ciò, unito alla presenza di culture amministrative differenti, alla carenza di occasioni di dialogo interistituzionale strutturate tra amministrazioni, e ai problemi che possono in qualche caso nascere dal turnover del personale e dal deficit di memoria storica, può, in alcuni casi, comportare **asimmetrie informative e inefficienze**. In tale contesto occorre valorizzare le buone prassi esistenti, rafforzando i momenti di coordinamento tra le amministrazioni e promuovendo il dialogo istituzionale¹⁴. Ma soprattutto, per “contare” davvero nel contesto multilaterale risulta essenziale la capacità di sostenere con coerenza e nel tempo le posizioni ed iniziative espresse.

Si raccomanda di **promuovere il coordinamento, le comunicazioni e la circolazione di informazioni tra le amministrazioni, ad esempio attraverso riunioni più frequenti e rafforzamento del tavolo inter-istituzionale con sottogruppi ad-hoc**. La diffusione delle informazioni deve essere garantita in maniera sistematica, rendendo disponibile materiale utile, nel rispetto dei termini di confidenzialità. Ciò permetterà anche una maggiore valorizzazione politica dei diversi contributi italiani in ogni possibile occasione di rappresentanza esterna¹⁵.

5. FARE LA DIFFERENZA SULLO SCENARIO MULTILATERALE A PARTIRE DAL CONTESTO LOCALE.

E' noto come in misura crescente le decisioni relative alla programmazione ed esecuzione dei programmi vengano assunte sul terreno a livello di dialogo con i Paesi partner, in virtù dei principi di “ownership”, del processo di deconcentrazione dell'assistenza UE e del decentramento decisionale dei soggetti multilaterali. Ormai le decisioni in materia di programmazione ed esecuzione non vengono prese solo a Bruxelles, New York, Washington, Ginevra e ma anche, forse sempre più, a Managua, Addis Abeba, Hanoi, Tunisi.

Al fine di rendere più efficace il coordinamento con gli altri Paesi donatori ed organismi internazionali presenti nei paesi in via di sviluppo, nonché al fine di garantire un'efficace partecipazione del nostro Paese ai meccanismi europei (programmazione congiunta, divisione del lavoro, cooperazione delegata) è necessario **il rafforzamento della presenza e dell'azione italiana a livello-paese**. E' necessario identificare quelle **Unità Tecniche Locali (UTL)** di cooperazione da rafforzare sul piano delle risorse umane e finanziarie, **investendo in un primo momento in modo mirato in un gruppo-pilota di paesi prioritari**. Tale rafforzamento potrà andare in parallelo con

¹⁴ Vanno valorizzate alcune buone prassi esistenti quali, a titolo di esempio: la collaborazione tra amministrazioni centrali, istituti di ricerca e Regioni per il Trattato Internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura; il lavoro congiunto nei Balcani svolto nell'ambito dell'Agenzia Europea per la ricostruzione, la presentazione della cooperazione attraverso Banche e Fondi di sviluppo al Comitato Direzionale; le delegazioni “miste” precedute da un coordinamento preparatorio (MEF-Ambiente al Fondo Globale per l'Ambiente-GEF; Tesoro-MAE/DGMO guidata da un immunologo al GAVI, etc).

¹⁵ Un esempio di buona prassi è la partecipazione sistematica degli ambasciatori italiani nei PVS al lancio del vaccino contro lo pneumococco – reso possibile grazie all'iniziativa AMC di cui l'Italia è paese fondatore - laddove la partecipazione e il finanziamento dell'Italia alla GAVI Alliance con sede a Ginevra è curata dal MEF).

un maggiore coinvolgimento del Sistema-Italia di cooperazione presente in loco, e in particolare della società civile, non solo attraverso le riunioni periodiche tra UTL e ONG, ma anche attraverso **il coinvolgimento nei tavoli di lavoro governo-donatori, nel follow-up della fase attuativa delle iniziative multilaterali**¹⁶, anche mediante l'affiancamento di **esperti tematici** riconosciuti provenienti dalla società civile e dalle istituzioni di ricerca italiane **a sostegno di attività specifiche nel Paese partner e con gli altri donatori**, veicolando messaggi ed agende comuni attraverso una sussidiarietà attiva.

Nel caso di negoziato di programmi di cooperazione con i paesi partner, andrebbero previste **consultazioni con tutto il Sistema-Italia di cooperazione presente in loco** (es. Etiopia 2012), del quale andrebbe fatto un “inventario” - in particolare nei paesi prioritari.

Il rafforzamento della presenza e dell'azione, governativa e non, a livello locale servirebbe anche a garantire il **follow-up dei contributi italiani** all'Europa e ai multilaterali e in particolare la loro esecuzione sul campo, valutazione e successiva retroazione.

Laddove non vi sia la presenza di un'UTL o le risorse comunque non lo permettano, si ricorrerà attraverso i principi della “Divisione del Lavoro” (ambito UE), a una collaborazione di tipo operativo con altri donatori o partner presenti in loco.

Va ricordato che qualsiasi tipo di azione non può prescindere dalla centralità del rapporto di partenariato con il Paese.

6. IL MULTILATERALE: UN INVESTIMENTO STRATEGICO PER L'ITALIA”

Oggi c'è bisogno di dire al Paese cos'è la cooperazione, a cosa serve, perché è un investimento e non un lusso o un'emorragia di risorse senza ritorni. In modo particolare è necessario **spiegare all'opinione pubblica perché investire nella cooperazione multilaterale**, qual è il valore aggiunto, quale il ritorno - e farlo anche in modo non tradizionale (es. social media).

Giustificare l'attività di cooperazione allo sviluppo agli occhi dei cittadini e aumentare la trasparenza è **precondizione per ottenere supporto dal Parlamento**, o dai Consigli Regionali. E' necessario **definire una strategia di comunicazione** per spiegare al Paese che il multilaterale, ad esempio:

- è lo strumento ideale per:
 - o il perseguimento dei **beni pubblici globali** che necessitano di fori di discussione che solo un contesto multilaterale può offrire;
 - o contribuire ai processi di prevenzione dei conflitti, mantenimento della pace, etc.... quale contributo alla **stabilità globale**;
 - o partecipare alle **dinamiche economiche** e di sviluppo, anche con riferimento ai processi di integrazione regionale;
- dispone di **strumenti migliori e più sofisticati** e aggiornati per valutare i risultati;
- consente di concentrare su obiettivi condivisi un **ammontare di risorse** che non è alla portata di nessun singolo donatore (“fare con gli altri è meglio che fare da soli”);
- è un **investimento** che produce **ritorni al Sistema-Italia** perché incentiva le nostre imprese ad adottare comportamenti virtuosi e a migliorare la competitività del sistema;
- può **incidere sulle nostre politiche pubbliche nazionali**, migliorandole, con una ricaduta positiva sulla qualità della vita (es. politiche ambientali, diritti umani). Infatti la partecipazione alle istituzioni multilaterali è uno strumento di sviluppo per l'Italia stessa¹⁷.

¹⁶ Come avvenuto ad esempio nella valutazione dell'operato dei Country Coordinating Mechanisms del Fondo Globale per la Lotta contro l'AIDS, la Tubercolosi e la Malaria in alcuni paesi.

¹⁷ Ad esempio, le stesse banche multilaterali di sviluppo si stanno ormai trasformando da meri strumenti di finanziamento a vere proprie “banche di conoscenza”, ovvero broker capaci di connettere le soluzioni appropriate ai problemi. In questo senso la partecipazione a tali istituzioni andrebbe vista come una opportunità anche per apprendere e scambiare soluzioni dei frontiera ai nostri problemi.

E' altresì necessario fornire un'informazione il più possibile trasparente agli addetti ai lavori. Per quanto riguarda la **relazione al Parlamento**, finora vi sono due relazioni separate (DGCS e Tesoro) che vengono presentate congiuntamente al CIPE e al Parlamento ma con formati, linguaggi, impostazioni molto differenti. Si auspica **l'armonizzazione della relazione al Parlamento in un unico documento**, in grado di integrare i contributi inizialmente predisposti delle due Amministrazioni, **superando la situazione attuale di sommatoria di due documenti distinti**, con l'inclusione, nel medio periodo, di altre amministrazioni/soggetti pubblici di cooperazione.

7. VALORIZZARE IL BAGAGLIO DI ESPERIENZE E DI ECCELLENZE ITALIANE

Per rafforzare la nostra capacità di azione sul multilaterale, è fondamentale identificare e mettere a disposizione le nostre **eccellenze e buone prassi**. La “visione strategica condivisa” deve infatti indicare quegli ambiti di azione privilegiata **che l'Italia può promuovere nei tavoli e organismi multilaterali**, in particolare in quei **settori in cui abbiamo un vantaggio comparato o buone prassi riconosciute da offrire a livello internazionale**, in ambiti quali lo sviluppo locale, il cooperativismo ed il credito rurale, la valorizzazione delle tradizioni e produzioni alimentari tipiche a “filiera corta”, i sistemi sanitari di base, l'istruzione inclusiva, l'appoggio ai processi di pace, la *governance* multilivello, lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, la gestione del territorio. O ancora, tra gli altri, la concertazione sociale, la valorizzazione dell'apporto delle comunità migranti allo sviluppo delle aree di origine, la valorizzazione del patrimonio culturale, l'empowerment delle donne, ecc.

In questi ambiti di eccellenza l'Italia deve proporsi con forza sullo scenario multilaterale, rafforzando e valorizzando l'azione svolta per promuovere e orientare le *policies* e i programmi degli Organismi Internazionali e delle Banche di Sviluppo su tali tematiche. Occorre altresì rafforzare una **strategia unitaria per valorizzare proprio nei settori di eccellenza la presenza e il ruolo di personale italiano qualificato nelle istituzioni europee e multilaterali** e stimolare soprattutto la partecipazione dei giovani, sostenendone il percorso di crescita negli organismi internazionali e mantenendo il collegamento con il Sistema-Paese.

Approccio territoriale

La “**cooperazione dei territori**” è un modello che l'Italia può offrire nell'ambito multilaterale, il quale a sua volta mette a disposizione un quadro di riferimento (metodologico, programmatico ed operativo) che permette all'azione degli attori territoriali di cooperazione un maggiore impatto. In altre parole:

- uno dei valori aggiunti che l'Italia può portare al tavolo multilaterale è la ricchezza delle **esperienze di cooperazione a livello dei territori** (cooperazione decentrata) e la sua potenzialità di maggiore efficacia e coinvolgimento di una pluralità di attori (governi nazionali, locali, società civile, settore privato) che un'azione “tradizionale” di finanziamento dello sviluppo non permette. In termini sistemici, il **decentramento territoriale italiano** rappresenta un modello da condividere verso chi mostra interesse;
- a sua volta il contesto multilaterale può offrire un **quadro di riferimento** metodologico, programmatico ed operativo capace di migliorare/rafforzare l'azione di cooperazione decentrata, armonizzandone le azioni a supporto delle strategie nazionali e locali di sviluppo territoriale, garantendo così una maggiore efficacia ed impatto del sostegno ai processi di sviluppo in atto¹⁸

L'Italia potrebbe quindi **promuovere l'idea di complementarietà tra reti territoriali e quadro multilaterale**.

¹⁸ E' il caso, ad esempio, dell'iniziativa ART dell'UNDP che promuove la collaborazione tra i governi locali e nazionali, gli attori locali ed internazionali.

Una nuova visione del *procurement*

Nel 2011 l'Italia figurava al quinto posto (dopo India, Cina, Germania e Turchia) degli aggiudicatari delle gare della Banca Mondiale per un valore superiore ai 400 milioni di dollari. Il nostro Paese si posiziona regolarmente nella 'top ten' dei paesi fornitori di beni e servizi presso le Nazioni Unite. Un dato incoraggiante e simile si ricava dal Fondo Europeo di sviluppo: dopo la Francia siamo la seconda economia europea per appalti assegnati con un rientro complessivo sul sistema economico italiano pari al contributo.

Tuttavia, in un contesto in cui i paesi emergenti (BRICSs ecc.) si aggiudicano una percentuale sempre maggiore di commesse da parte del sistema multilaterale, è necessario difendere le posizioni acquisite, sfruttando maggiormente le nostre potenzialità e valorizzando le competenze e le eccellenze italiane. In questo senso è necessario rafforzare ulteriormente la capacità del nostro sistema-paese di partecipazione attiva ai meccanismi competitivi e di *procurement* degli organismi internazionali, finanziari e non.

Occorre rafforzare la diffusione di informazioni in favore del settore privato italiano (con particolare riguardo alle PMI), tanto in fase di programmazione che di selezione. Una buona prassi è costituita dalla **piattaforma Extender**, utile strumento a carattere interistituzionale messo a disposizione gratuitamente alle imprese, che vede la partecipazione del MAE, di Confindustria, di Unioncamere, di Assocamerestero, delle Regioni e dell'agenzia ICE. Tale strumento affonda le sue radici progettuali nello Schema di concertazione Interistituzionale creato già nella metà degli anni '90¹⁹. Tuttavia, la complessità della competizione internazionale nel campo specifico del *procurement* richiede un rafforzamento di tale strumento sia mediante la partecipazione di altri soggetti rilevanti (es. MEF, associazioni di categorie), sia attraverso una sua completa riorganizzazione al fine di renderlo ancora più adatto alle esigenze delle aziende e degli altri soggetti potenzialmente interessati (ONG, istituzioni, ecc)

Il valore aggiunto della partecipazione delle nostre aziende non va ricercato soltanto nella una mera opportunità di ottenere ritorni sull'investimento pubblico nel multilaterale (commesse), ma dalla messa in campo di un "vero strumento di sviluppo" da cui traggono giovamento entrambe le parti: da un lato, il processo imprenditoriale, oltre a fornire il bene necessario o il servizio richiesto in condizioni di concorrenza, comporta ricadute positive sui paesi partner in termini di trasmissione di know-how, inclusione sociale e creazione di legame²⁰. Dall'altro, l'esposizione a situazioni di mercato così regolate e concorrenziali accresce le competenze delle aziende italiane e le "internazionalizza". In questo senso, occorre promuovere meccanismi circolari per lo scambio di informazioni con gli attori interessati, in particolare per quanto riguarda le regole di *procurement*. E' altresì necessario definire percorsi di collaborazione tra settore privato e ONG sul terreno²¹ e per la partecipazione a bandi di finanziamento.²²

In ogni caso è necessario continuare a vigilare affinché i criteri di assegnazione degli appalti siano condizionati agli obiettivi del lavoro dignitoso, della sostenibilità ambientale e del rispetto delle norme internazionali sul lavoro.

¹⁹ Extender è alimentato da un network di oltre 400 strutture (Ambasciate, Consolati, Camere di Commercio italiane all'estero, Unità dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane) che operano quotidianamente per coprire le esigenze informative delle imprese italiane sul mercato degli appalti internazionali e per aiutarle ad individuare nuovi traguardi di internazionalizzazione.

²⁰ In particolare, le imprese cooperative sono promotrici di processi capaci di coniugare i principi solidaristici e il know-how tecnico: il loro obiettivo è infatti quello di generare reddito, mettendo al centro la creazione di occupazione duratura e uno sviluppo economico locale inclusivo fondato su imprese democratiche e mutualistiche.

²¹ es. costruzione di un ospedale, *capacity building* del personale sanitario

²² es. bandi UE che prevedono sia piccole e medie imprese che ONG

II. POLITICHE DI SVILUPPO DELL'UE: PIU' ITALIA IN EUROPA, PIU' EUROPA IN ITALIA

1. LA DIMENSIONE EUROPEA

La dimensione Europea è per storia e vocazione del nostro Paese, la dimensione naturale che tende a definire una comune identità europea. Tutto ciò è tanto più vero per le politiche di cooperazione e di sviluppo del nostro continente.

Le politiche di sviluppo europee sono e debbono essere sempre di più parte integrante ed essenziale della cooperazione italiana. Nel nuovo quadro istituzionale delineato dal Trattato di Lisbona la politica di cooperazione allo sviluppo, il cui obiettivo principale è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà, rappresenta infatti una delle componenti dell'azione esterna dell'UE, cui deve essere assicurata coerenza complessiva anche a salvaguardia dei valori, degli interessi fondamentali, della sicurezza, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione (artt. 21 Trattato sull'Unione Europea-TUE e 208 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea-TFUE). A tal fine l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, assistito dal SEAE (Servizio Europeo per l'Azione Esterna), coordina gli Stati Membri nell'elaborazione e attuazione della politica estera, presiedendo anche le riunioni del Segmento Sviluppo del Consiglio Affari Esteri. L'art. 210 TFUE sottolinea peraltro che, allo scopo di favorire complementarità ed efficacia delle azioni, l'Unione e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche di cooperazione allo sviluppo

Nel quadro di riferimento europeo, risulta in modo particolarmente evidente, l'attenuarsi della differenza tra dimensione bilaterale e dimensione multilaterale. **Tanto più sarà coordinata, efficace e coerente l'azione delle istituzioni e degli attori italiani nel quadro europeo, tanto più saranno rilevanti i benefici per la cooperazione italiana e sarà forte e influente il ruolo del nostro paese nel determinare la direzione di un attore che aspira a giocare un ruolo di "Attore Globale".** Tutto questo è già da tempo evidente se consideriamo che l'Europa in quanto tale partecipa e si esprime con una unica voce e come un unico soggetto in alcuni consessi internazionali: dai summit internazionali, alle Conferenze Globali dell'ONU. In tale contesto, **l'unitarietà di concezione della politica di cooperazione allo sviluppo a livello nazionale** appare funzionale al rafforzamento della coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Tali principi di coordinamento e coerenza si riflettono anche nell'ambito del **negoziato in corso sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020**. Ad esso partecipano la Commissione, il Parlamento Europeo, gli Stati membri. Gli esiti di questo processo non sono scontati, tenuto conto anche del contesto di difficoltà e di crisi economica generale in cui esso si svolge. E' dunque importante che l'Italia continui attivamente a partecipare al negoziato, anche con l'apporto propositivo di tutti gli attori italiani coinvolti (Istituzioni centrali e locali, società civile, etc....).

Nel maggio scorso il Consiglio ha approvato le Conclusioni sulla Comunicazione della Commissione "Agenda for Change" che tracciano le future linee della cooperazione dell'UE. In parallelo si è svolto il cosiddetto **"Dialogo strutturato"**, processo consultativo promosso dalla Commissione con le Organizzazioni della società civile, le Autorità locali e il Parlamento Europeo sul tema del ruolo e valore aggiunto degli attori non-statali nella cooperazione allo sviluppo europea.

2. IL RUOLO DELL'ITALIA NELLE POLITICHE DI SVILUPPO EUROPEE: POTENZIALITÀ E CRITICITÀ

Nel 2011, l'Italia ha veicolato **circa la metà (il 46%) del proprio Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**, tramite i contributi obbligatori all'Unione Europea, per un totale di 1.394 milioni di euro, è **il terzo contribuente al bilancio UE, con il 13,4%** ed il quarto contribuente al Fondo Europeo di Sviluppo-FES (12,86%).

A fronte di questo **rilevantissimo ruolo di contributore deve corrispondere un peso, una capacità di influenza nel processo decisionale complessivo** e nella codeterminazione delle strategie politiche, nella individuazione dei temi prioritari. **Occorre maggiore consapevolezza della rilevanza del processo e europeo da parte dei decisori politici ed adeguati investimenti anche in termini di risorse umane**, con particolare riferimento al Ministero degli Affari Esteri.

E' urgente quindi **migliorare la partecipazione italiana ai processi decisionali dell'UE**, in modo che **la definizione dei vari strumenti finanziari renda evidente il ruolo, le priorità e il valore aggiunto dell'Italia**. Per definire una strategia italiana europea/multilaterale condivisa è necessario continuare a promuovere il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali che dispongono di risorse pubbliche destinate all'aiuto allo sviluppo della cooperazione internazionale rafforzando il coordinamento interistituzionale. **Occorre parimenti rafforzare il coinvolgimento, consentendone una più ampia partecipazione, di attori sociali ed economici italiani: ONG, Organizzazioni del Privato Sociale e non-profit, Autorità locali, sistema delle Piccole e Medie Imprese, sistema cooperativo, Università, etc.**

Tale coordinamento ha lo scopo di ottimizzare la presenza e l'influenza italiana a livello istituzionale nella formazione delle decisioni, anche attraverso l'utilizzo pieno delle capacità, delle relazioni, del capitale sociale di tutti gli attori italiani, sia a livello di normativa primaria (regolamenti che definiscono gli strumenti di azione esterna UE) sia a valle in sede di comitato di gestione e di coordinamento con le strutture locali dell'UE. Questa azione deve mirare ad includere le priorità tematiche e gli strumenti operativi che più possono favorire la partecipazione ai bandi ed ai finanziamenti da parte del sistema produttivo, delle ONG e dei partner istituzionali all'azione di assistenza dell'UE. Grazie a questa azione, dovrebbe essere possibile massimizzare il ritorno in termini di finanziamenti per il sistema, a fronte del rilevante contributo finanziario che l'Italia eroga. I dati incoraggianti sulla partecipazione del Sistema Italia negli interventi di cooperazione allo sviluppo finanziati dall'UE, ad esempio, nei Paesi ACP²³ o nel quadro del Programma tematico "Attori non Statali e Autorità Locali" dello Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (DCI)²⁴, o dei programmi di cooperazione transfrontaliera ENPI²⁵ e IPA²⁶, e rafforzano l'impegno a proseguire nell'azione di diffusione delle informazioni, a beneficio degli attori italiani, sulla programmazione dell'UE e sulle relative opportunità di finanziamento nell'ambito degli strumenti di azione esterna dell'UE.

²³ In ambito FES i soggetti italiani - sulla base degli ultimi dati disponibili (marzo 2012) che si riferiscono al 2010 - si sono aggiudicati l'11,25% del totale delle aggiudicazioni di contratti di forniture, beni, servizi e sovvenzioni, posizionando l'Italia seconda nella graduatoria complessiva, dietro alla Francia-14,90%; le risorse aggiudicate sono pari al 17,29% della media contributiva annua dell'Italia al FES.

²⁴ Nel periodo 2007-2010 le ONG e Autorità locali italiane hanno continuato a ottenere ottimi risultati per quel che riguarda le Call for Proposals per il programma tematico in questione. In particolare, l'Italia risulta in terza posizione, dietro Regno Unito e Francia, per quel che riguarda l'Obiettivo 1a) "in-country, ovvero progetti realizzati nei singoli Paesi partner. Le ONG italiane hanno infatti ottenuto fondi per un ammontare di euro 41.540.763,89, pari all'8,27% del totale. E' invece quarta, dopo Regno Unito, Francia e Germania per le iniziative realizzate in più Paesi (Obiettivo 1b) "multi-country", con finanziamenti per un importo di euro 7.538.801,57 pari al 7,27% del totale. Le ONG italiane hanno inoltre ottenuto poco meno di 14 milioni di Euro per le iniziative DEAR (Development Education Awareness Raising, l'equivalente dei Programmi di Informazione ed Educazione allo Sviluppo - Info Eas), Obiettivo 2, risultando al terzo posto dopo Regno Unito e Germania.

Anche le Autorità Locali italiane hanno avuto successo nelle Call for Proposals in particolare per: l'Obiettivo 1b) "multi-country", seconde solo a quelle della Francia, ma con un importo quasi identico pari a euro 10.179.563,80 ovvero il 16,95% del totale. Per l'Obiettivo 2 – DEAR l'Italia è risultata di gran lunga lo Stato membro che ha ottenuto più finanziamenti, con oltre 10 milioni di Euro, visto che la Germania, seconda in classifica, ha ottenuto circa 3,5 milioni di Euro.

²⁵ European Neighbourhood and Partnership Instrument, che in futuro si trasformerà in ENI (European Neighbourhood Instrument); cfr. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index_en.htm

²⁶ Instrument for Pre-Accession Assistance; cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/ipa/index_en.cfm

3. LE SFIDE PROPOSTE DAI CAMBIAMENTI DELLA GLOBALIZZAZIONE.

All'interno di una profonda trasformazione che sta disegnando una nuova geografia del mondo, nella quale nuovi paesi assumono il ruolo di protagonisti politici ed economici, pensiamo a India, Cina, Brasile, l'Agenda for Change propone, assieme a molti elementi innovativi ed interessanti, la **“Politica di differenziazione”**, cioè un approccio in cui gli aiuti rispecchino quanto più possibile bisogni e specificità dei Paesi partner. Non c'è dubbio che **il nuovo contesto geopolitico imponga di pensare a forme e strumenti di intervento e a politiche che non contemplino solo l'aiuto allo sviluppo**. E' altrettanto vero però che il tema della povertà e dei poveri non può essere rimosso con l'adozione di criteri e parametri meramente quantitativi (es. reddito pro-capite). Bisogna ad esempio adottare un approccio **multi-criteria per la definizione del "perimetro geografico" dei Paesi partner** della cooperazione bilaterale dell'UE, tale da permettere che una eventuale diminuzione dell'aiuto verso certi Paesi oggi a medio reddito non significhi un **“abbandono dei poveri”**. E' necessario quindi definire **fasì di transizione, orientare le politiche di carattere economico, commerciale, degli investimenti e dei cosiddetti *blending* (mix di doni e crediti)** verso le priorità dello sviluppo sociale e dell'equità. Lo stesso sostegno al bilancio degli Stati (*budget support*) che diviene per le politiche europee uno strumento di grande rilevanza potrebbe essere fortemente orientato alla realizzazione delle priorità di sviluppo sociale e di lotta alla povertà stabilite dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, con particolare riferimento a salute, sicurezza alimentare, istruzione. Oltre all'orientamento tematico è poi opportuno che il *budget support* sia integrato con *call for proposal* locali volte a promuovere il raggiungimento delle aree più periferiche ed i gruppi vulnerabili.

La sfida della “cooperazione delegata”

La Cooperazione Italiana è impegnata ad apportare il proprio contributo all'esercizio delineato dal “Codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo”, che si propone di migliorare la Divisione del Lavoro (DoL) tra i donatori europei, con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia dell'aiuto. In tale contesto, la DGCS è attivamente impegnata a superare la procedura di audit per **accedere alla modalità di Gestione Centralizzata Indiretta di programmi di cooperazione UE (“cooperazione delegata”)**²⁷. Ciò permetterà in prospettiva al nostro Sistema Paese di accrescere il proprio “valore aggiunto” nell'esecuzione delle politiche di sviluppo UE, in particolare, nei Paesi e settori individuati come prioritari e nei quali alla nostra Cooperazione sia riconosciuta una leadership in virtù di una consolidata presenza. La possibilità di gestire efficacemente tale possibilità passa evidentemente anche attraverso il potenziamento delle risorse umane e finanziarie della DGCS. La novità dello strumento andrebbe colta sia nel senso di massimizzare l'efficacia dell'utilizzo dei fondi europei, sia nel senso di progredire in una nuova dimensione europea. Non si tratta quindi di “rinazionalizzare” i fondi dati all'Europa, ma di un'opportunità di crescita comune attorno a standard europei.

La sfida della coerenza delle politiche

Elemento centrale per far sì che l'azione dell'UE sulla scena internazionale, a partire dalle attività di cooperazione, sia fondata sui principi alla base della democrazia, dello stato di diritto dell'universalità e indivisibilità dei diritti delle persone delle libertà fondamentali, risiede altresì **nella capacità di perseguire la coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo**. Non solo perché questo principio è sancito dal Trattato di Lisbona, ma perché **i temi che esso propone: sicurezza alimentare, diritto al godimento dei beni naturali, sicurezza umana, migrazione e diritti,**

²⁷ Che prevede la gestione in loco da parte della DGCS dei fondi europei affidatigli

evidenziano il nesso, e il rapporto di causa effetto delle politiche che realizziamo a casa nostra con quelle esterne. Ciò porta a un cambiamento di prospettiva per cui lo sviluppo dei paesi europei diviene strettamente connesso allo sradicamento della povertà e al reale perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e dei diritti fondamentali per tutti.

E' quindi importante porre la coerenza delle politiche a base dell'azione di cooperazione. Altrimenti rischiano di essere vanificati gli impegni per l'efficacia degli aiuti, o meglio per l'efficacia dello sviluppo, stabiliti negli ultimi anni nelle varie sedi internazionali che l'Europa nel suo complesso e quindi anche il nostro Paese si è impegnato a sancire e rispettare.

La sfida dei processi di integrazione e le politiche di vicinato

Oltre alla cooperazione in senso stretto, siamo chiamati a sfruttare l'altra grande politica esterna dell'UE, denominata del "vicinato". L'Europa ha realizzato un **grande successo attraverso le politiche di allargamento e integrazione**, che l'hanno portata ad essere quella che è oggi: l'Europa dei 27. Il nostro continente ha vinto una scommessa su una frontiera, quella dell'Europa centro orientale, potenzialmente fonte di crisi e di instabilità. Essa ha dimostrato, in anni in cui si perseguivano altre strade, che i processi basati sulle politiche di inclusione e integrazione possono essere vincenti. Analogo impegno deve essere rivolto da parte dell'UE verso la riva **Sud del Mediterraneo**.

L'esperienza italiana nei Paesi e nei settori prioritari costituisce un prezioso capitale per l'UE. L'enfasi sull'importanza strategica del processo di adesione all'UE da parte dei Balcani occidentali, sull'esigenza di sostenere la Primavera araba, così come sulla collaborazione transfrontaliera fra regioni dell'UE e dei Paesi dell'area sono in buona parte frutto dell'impegno italiano.

In questo contesto e su questa **missione di "crocevia" proteso nel Mediterraneo, l'Italia svolge un ruolo fondamentale**, ponendosi pienamente come capofila, insieme ad un gruppo di Paesi mediterranei dell'Unione Europea nel portare avanti le esigenze dei Paesi della Sponda Sud del Mediterraneo, per fare giocare all'Europa un grande ruolo dando una risposta positiva ai processi di transizione democratica generatisi dalla **"Primavera araba"**, sia in termini di attenzione politica vera ed efficace, che attraverso maggiori impegni e stanziamenti nelle politiche di nuovo partenariato e cooperazione. **Verso queste aree il nostro Paese, tutto il Sistema Italia, ha un ruolo da protagonista:** dalle ONG alle autorità Locali, agli attori economici, promuovendo azioni per il sostegno e il rafforzamento della società civile nei processi di transizione democratica, nei processi di decentramento e appoggio istituzionale con le Autorità Locali, le azioni di sviluppo territoriale, gli interventi di carattere economico attraverso il sistema delle imprese.

Questo impegno italiano è servito in ambito UE a focalizzare l'attenzione, ed in ultima analisi anche i finanziamenti, verso i Paesi della riva sud. Sia nell'attuale fase finanziaria che per quella futura (2014 – 2020), l'Italia ha chiesto e parzialmente ottenuto che gli strumenti UE per il vicinato fossero rafforzati in termini finanziari e destinati in percentuale adeguata al sostegno della transizione in atto nei Paesi partner mediterranei verso forme più mature di democrazia a partire da un sempre più ampio rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. E' necessario proseguire in questa direzione.

Il ruolo dell'Europa nell'Africa sub-sahariana

Da anni paesi sub-sahariani quali Ghana, Tanzania, Sudafrica, Namibia, Botswana e Mozambico, hanno conosciuto e continuano a vivere periodi duraturi di pace, sicurezza, stabilità economica e politica e partecipazione democratica. Diversi sono i potenziali fattori di crescita del continente: lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, lo sviluppo agricolo e l'investimento nelle risorse umane creano un clima favorevole agli investimenti. Numerosi paesi africani sono ricchi di risorse naturali, che consentono un effettivo sviluppo sostenibile. Nuovi interlocutori esterni sono sempre più attratti dal potenziale economico rappresentato dall'Africa: Brasile, India, Cina, Corea del Sud,

Turchia sono diventati importanti fonti di investimenti esteri e rappresentano nuovi mercati per le esportazioni di prodotti di base africani. Partner di più lunga data dell'Africa, quali Stati Uniti, Giappone e Russia dimostrano un rinnovato interesse per il continente.

Negli ultimi decenni, la Commissione Europea e i suoi Stati membri hanno concluso numerosi accordi con l'Africa come ad esempio gli accordi sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione (TDCA) con il Sudafrica, o l'Africa-EU Strategic Partnership con il coinvolgimento di governanti e parlamentari Africani ed europei, la società civile e le autorità locali.

Questa relazione consolidata negli anni prevede strumenti specifici di finanziamento europeo, che vedono anche la società civile e le autorità locali come attori principali, tanto in ambito FES che di misure previste dai programmi tematici dello Strumento di Cooperazione allo Sviluppo dell'UE (DCI)²⁸

Vista la priorità economica e geopolitica assegnata a questa area è necessario che l'Italia continui a valorizzare al massimo i numerosi interventi in corso in questi Paesi, e a coordinare i vari attori del Sistema-Italia per una maggior azione di lobby a livello europeo, e nell'ambito del negoziato per le prospettive finanziarie 2014-2020 si giunga a definizioni di strumenti di cooperazione in linea con le priorità italiane.

²⁸ Es. il programma *non state actors and local authorities*, il programma *edulink*, il programma *good health for all* o i *water, Energy* o *micro finance facilities*. Sul DCI, cfr. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm

RACCOMANDAZIONI

Generali

Elaborazione di una visione strategica unitaria e condivisa della cooperazione internazionale dell'Italia, da adottare ad alto livello (Consiglio dei Ministri, Parlamento), che assicuri la coerenza di tutte le politiche e il coordinamento fra le diverse istituzioni nazionali, che tenga conto delle eccellenze italiane e che indichi un numero definito di priorità del nostro Paese, sia in termini di scelte operative, che di tematiche trasversali e priorità geografiche.

Una visione strategica unitaria è condizione fondamentale per il rafforzamento del ruolo dell'Italia nell'ambito della coerenza dell'azione esterna dell'Unione Europea.

Adozione di un piano di riallineamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dell'Italia, anche nel contesto multilaterale, che preveda un livello minimo di stanziamenti con incrementi gradualmente, che permettano il rispetto degli impegni internazionali, garantendo un ritorno in termini di credibilità.

Rafforzamento della presenza e dell'azione italiana a livello-paese investendo in modo mirato in un gruppo-pilota di Unità Tecniche Locali (UTL), e promuovendo il coinvolgimento della società civile nel follow-up della fase attuativa delle iniziative multilaterali, e a sostegno di attività specifiche nel Paese partner e con gli altri donatori.

Promuovere una maggiore partecipazione degli attori di cooperazione del Sistema-Italia (società civile, istituzioni, mondo produttivo) alle iniziative progettuali e ai bandi di gara degli organismi internazionali.

Completare la definizione di linee guida, *policy paper*, *position paper*, e documenti settoriali di indirizzo sulle tematiche principali della cooperazione e sul complesso delle politiche di sviluppo.

Valorizzazione della presenza e il ruolo di personale italiano qualificato nelle istituzioni europee e multilaterali, e stimolare soprattutto la partecipazione dei giovani.

Specifiche sul multilaterale ONU, Banche e Fondi di Sviluppo

Istituzione di meccanismi permanenti e strutturati di consultazione, nell'ambito del Tavolo Interistituzionale, e in particolare i tavoli *multistakeholder*, con l'obiettivo di contribuire alla definizione della posizione italiana nei vari contesti multilaterali.

Promuovere la partecipazione di esponenti del mondo non governativo alle attività multilaterali, e la loro inclusione nella delegazione italiana - ove possibile e nel rispetto delle regole vigenti e delle prassi delle relative istituzioni - in particolare in occasione delle grandi conferenze internazionali.

Promuovere il coordinamento tra le amministrazioni, sia in termini di comunicazione che in termini di informazione attraverso riunioni più frequenti e rafforzamento del tavolo interistituzionale con sottogruppi ad-hoc.

Prevedere risorse adeguate per la valutazione dell'efficacia degli strumenti multilaterali, da effettuarsi di preferenza in partenariato con altri donatori.

Definire una strategia di comunicazione per spiegare all'opinione pubblica perché investire nella cooperazione multilaterale, qual è il valore aggiunto, quale il ritorno.

Tendere verso l'armonizzazione della relazione al Parlamento della DGCS e del MEF in un unico documento, in grado di integrare i contributi inizialmente predisposti dalle due Amministrazioni, superando la situazione attuale di sommatoria di due documenti distinti, con l'inclusione nel medio-periodo, di altre amministrazioni/soggetti pubblici di cooperazione.

Promuovere la complementarietà tra reti territoriali e quadro multilaterale, con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento, l'impatto e le efficacia dei programmi.

Specifiche sull'Unione Europea

Rafforzare la capacità del nostro Paese di incidere sulla definizione delle politiche europee di sviluppo (tanto in fase di programmazione, quanto di esecuzione).

Istituire nell'ambito del Tavolo Interistituzionale per la cooperazione un Gruppo di Lavoro con la partecipazione di tutti gli attori istituzionali con l'obiettivo di contribuire alla definizione della posizione italiana nel contesto europeo. Il Gruppo potrà essere coinvolto anche in via straordinaria qualora sia necessario predisporre posizioni specifiche su consultazioni/documenti della Commissione che non trovino specifica rispondenza della visione strategica complessiva (cfr. Raccomandazioni Generali).

Continuare ad assicurare una costante sintonia tra le priorità dell'Italia, ivi incluse le Linee Guida della Cooperazione Italiana, e le posizioni che portiamo avanti in sede UE. In occasione dell'approvazione delle Linee Guida di cooperazione, aggiornarle con il recepimento, contestualizzato, delle linee strategiche dell'UE, una volta adottate.

Nei prossimi anni, sensibilizzare il Consiglio Affari Esteri, con particolare riferimento anche al suo segmento Sviluppo, sulla priorità rappresentate dal Mediterraneo e dall'Africa sub-Sahariana.

Valorizzare le opportunità derivanti dal superamento positivo dell'audit, che consente all'Italia di accedere alla modalità di "Gestione Centralizzata Indiretta di programmi di cooperazione UE", la cosiddetta "Cooperazione delegata", concentrando l'attenzione, anche attraverso il rafforzamento delle risorse umane e adeguate forme di co-finanziamento, su alcuni Paesi prioritari da definire al più presto per favorire l'avvio di forme di collaborazione con la Commissione nell'ambito della "cooperazione delegata".

Stanziare maggiori risorse finanziarie ed umane per rafforzare le capacità delle amministrazioni (e in particolare del Ministero degli Affari Esteri) in materia di cooperazione allo sviluppo dell'UE, anche con riferimento ad expertise giuridico-amministrativo per la definizione e gestione di programmi europei, tramite rafforzamenti mirati di personale sia a livello centrale che locale. Questo rafforzamento deve essere strutturale in modo da contribuire stabilmente alla nostra capacità di monitoraggio della gestione dei finanziamenti operata dalla Commissione.

In tale ottica, si raccomanda altresì la presenza, da subito, di almeno un Esperto di cooperazione presso la nostra Rappresentanza Permanente presso l'UE, con l'obiettivo di arrivare a due unità nel medio periodo.

Sempre in tale ottica, rafforzare il ruolo di interlocuzione delle Ambasciate/UTL (alla luce della politica estera e di cooperazione allo sviluppo dell'Italia e in stretto coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri) con le Delegazioni dell'UE nei Paesi partner (in termini di

scambio di informazioni, coordinamento e analisi congiunta, tanto nelle fasi di programmazione degli interventi dell'UE, quanto in quelle di monitoraggio delle iniziative in esecuzione).

In questo ambito, occorre anche promuovere attivamente la partecipazione del “Sistema Italia” alla gestione degli strumenti finanziari dell'UE attraverso:

- il rafforzamento delle attività di divulgazione, informazione e formazione dedicata ai bandi e sulla programmazione UE;
- il monitoraggio, sia a Bruxelles che in loco, dei programmi di interesse specifico per l'Italia e in particolare della loro esecuzione sul campo, valutazione e successiva retroazione

Concentrare l'azione del sistema degli attori istituzionali e sociali su questioni e temi prioritari per le politiche europee nel dibattito in corso verso il settennio 2014-2020 e in particolare:

- sul piano delle tematiche, mantenendo il focus generale sulla riduzione della povertà.
- sul piano delle priorità geografiche:
 - a. continuare a seguire con attenzione tutte le politiche dell'Unione per il Vicinato ed i Paesi in adesione e i relativi strumenti finanziari (ENPI ed IPA). In particolare, è opportuno che l'Italia continui a svolgere un'azione di monitoraggio per assicurare che fondi sufficienti siano assegnati ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo.
 - b. Assicurarsi che il negoziato sul Fondo Europeo di Sviluppo 2014-2020 garantisca un livello adeguato di risorse in particolare per l'Africa Sub-Sahariana; vigilare affinché la “budgetizzazione” del FES venga rimandata al 2020 in occasione della rivisitazione dell'accordo di Cotonou
 - c. Continuare a sostenere la proposta di istituire, in ambito DCI, il nuovo Programma Pan-africano dedicato alla realizzazione di attività trans-regionali, continentali e trans-continentali, al fine di assicurare piene complementarietà e coerenza fra le iniziative finanziate in Africa dai diversi strumenti finanziari dell'azione esterna dell'UE

Utilizzare pienamente le opportunità derivanti dalla Presidenza di turno italiana prevista per il secondo semestre del 2014. Com'è noto ogni presidente di turno contribuisce a orientare i lavori del Consiglio su temi ritenuti prioritari. Per la definizione di tali priorità sarà opportuna un'ampia consultazione da realizzarsi nel primo semestre 2013, nell'ambito delle attività preparatorie del semestre europeo di Presidenza Italiana.