

Cooperazione internazionale allo sviluppo LEGGE 125/2014, DUE ANNI DOPO

Molto è stato fatto, è indubbio, in particolare in questi ultimi nove mesi, anche se ci vorrà altro tempo - e qualche aggiustamento - perché le novità della legge trovino piena attuazione.

Per poter esprimere un parere sui primi due anni di vita della legge è necessario avere chiari i punti essenziali che rappresentano le scelte del Legislatore e le novità introdotte. Ne evidenziamo alcune di particolare rilevanza.

1. LA CHIAREZZA DELL'ITER E DELLA VOLONTÀ PARLAMENTARE

a) All'inizio dell'esame del Ddl governativo del gennaio 2014, la Commissione Affari Esteri del Senato si è soffermata sulla valutazione di due opzioni:

- Un Ministro, legato alla Presidenza del Consiglio
- Un Viceministro agli Esteri, come riferimento politico unico per la cooperazione.

Le reti di Ong non hanno preso subito una posizione, ritenendole entrambe valide, pur con differenti aspetti problematici. Hanno perfino presentato alla Commissione Esteri una bozza di lavoro con le due ipotesi di articolato di legge, partendo dal testo del Ddl che già esprimeva l'opzione governativa.

Il Senato ha poi confermato tale opzione, prevedendo un Viceministro quale riferimento politico forte nel Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

b) La legge 400/1988 (che disciplina l'attività di governo), art. 10, c. 3, stabilisce che sia il Ministro a conferire le deleghe - dato la Costituzione è a lui che conferisce la responsabilità politica e i poteri di indirizzo - e che per i viceministri la delega sia approvata dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio. Il Parlamento ha quindi dovuto fare riferimento al Ministro nel testo di legge, in quanto costituzionalmente responsabile politico, ma ha voluto - senza alcun dubbio, sia per il Senato che per la Camera - un Viceministro con una piena delega.

2. LE PRINCIPALI NOVITÀ DELLA LEGGE E VALUTAZIONI SULLA GOVERNANCE

La legge ha introdotto varie novità:

- La chiarezza delle finalità e dei principi fondamentali
- Il passaggio dall'Aiuto pubblico allo sviluppo alla "Cooperazione pubblica per lo sviluppo" e alla costruzione di "partenariati solidali e paritari" per "lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, la pace" e per "sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze" (art. 1).
- Il rafforzamento del sistema paese e l'ampliamento e la valorizzazione dei soggetti pubblici e privati, profit e non profit, sulla base del principio di sussidiarietà, (artt. 24 e 25, 26 e 27).
- Il Cncs, consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, "strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta" (art. 16).

Per quanto riguarda la governance:

- Il Viceministro con delega in materia di cooperazione allo sviluppo (art. 11)
- Il Cics, Comitato interministeriale, e la coerenza delle politiche governative (art.15)
- L'Agenzia per l'attuazione delle politiche di cooperazione (art. 17 ss.)
- La Cassa Depositi e Prestiti, quale istituzione finanziaria per lo sviluppo (art. 22)

Il Viceministro

La legge:

- a) Dato quanto detto sopra, il legislatore ha dovuto fare riferimento al Ministro, ma ha comunque voluto stabilire (art. 11, c. 3) che “Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ... conferisce la delega in materia di cooperazione allo sviluppo ad un Viceministro”, modificando espressamente il testo del Ddl governativo che recitava: “può conferire la delega”; e ha aggiunto, nello stesso comma, che “il Viceministro è invitato a 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 di cooperazione allo sviluppo”.
- b) L’art. 15 enfatizza la pienezza della delega per la cooperazione, quando al c. 2 il Viceministro è di fatto equiparato ai ministri nella composizione del Cics: “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 vicepresidente, dal Viceministro della cooperazione allo sviluppo, cui il Ministro può delegare le proprie funzioni” di vicepresidente... e dai Ministri ...” (undici ministri).
- c) Il c. 4 dello stesso art. 15 stabilisce che il Cics propone la ripartizione degli stanziamenti per ciascun ministero “destinati anche in parte al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (art.14 c. 1)”. Il Viceministro partecipa quindi di diritto alla definizione di questa ripartizione.

La realtà (a Luglio 2016):

- Il Viceministro è stato nominato ma la delega conferitagli è pari a quella di un qualsiasi sottosegretario. Importante certo, ma non è ciò che il Parlamento voleva e cioè: un Viceministro con delega piena su tutta la materia della cooperazione allo sviluppo e sentinella della coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo. (Tanto per fare un paragone, la delega al Viceministro presso il Mef prevede, tra l’altro, il coordinamento, anche rispetto ai vari ministeri, della predisposizione del documento di economia e finanza e relativi aggiornamenti, della legge di stabilità e della legge di bilancio: le leggi principali dello Stato.)

- Ci si sarebbe inoltre aspettato che lo Statuto dell’Agenzia (DM 113/2015 Maeci/concerto Mef) si riferisse per ogni previsione attuativa e operativa al Viceministro a ciò delegato. Lo Statuto è stato invece costruito (dalla sola componente diplomatica e durante la prolungata assenza del Viceministro) in modo tale da abbinare nei momenti decisionali il Ministro al Viceministro, creando ambiguità e mettendo in discussione l’autonomia e la capacità di iniziativa e di decisione. Su tale Statuto si sono inutilmente pronunciate le Ong di sviluppo e, più autorevolmente, le due Commissioni Esteri di Camera e Senato, i cui pareri e le cui proposte non sono stati, incomprensibilmente, recepiti.

- L’impressione che si ha dall’esterno è che la diplomazia abbia quasi voluto, in questo modo, mantenere spazi di potere decisionale, mentre il legislatore ha voluto che fossero definitivamente tolti, ad eccezione di tre funzioni: i) il mantenimento di una Dgcs, con un ridotto numero di uffici, con il compito di “coadiuvare” il Ministro e il Viceministro su alcune tematiche (art. 20, c. 2) garantendo in particolare che le decisioni da assumere siano coerenti con le decisioni politiche e gli indirizzi definiti; ii) la partecipazione del DG al Comitato Congiunto composto di tre persone: Ministro o Viceministro delegato (non tutti e due insieme), DG Cooperazione e Direttore Agenzia; iii) la partecipazione al Cics, senza diritto di voto, del DG insieme al Direttore Agenzia.

- Si tratta di un punto chiave. In questi primi mesi ci siamo trovati di fronte ad un sistema a quattro teste: il Ministro, il Viceministro, il Direttore dell'Agenzia, il DG cooperazione allo sviluppo, che trova la sua immagine più chiara nel Comitato Congiunto a quattro e non a tre come il legislatore ha giustamente stabilito pensando al Viceministro come decisore politico in caso di diversa opinione tra Dgcs e Agenzia. La realtà è che da un lato il Ministro non può riuscire, ovviamente, a seguire direttamente la cooperazione allo sviluppo, se non nelle grandi linee politiche e di indirizzo, ma dall'altro, dopo cinque mesi, non ha ancora dato una delega piena al Viceministro, creando difficoltà alla governance e occasioni conflittuali.

Il Cics e la coerenza delle politiche

Quanto al Cics, purtroppo, siamo al punto zero. Si è riunito una sola volta, dimezzato e in tutta fretta. Non funziona e non c'è nessuno, se non il Presidente del Consiglio, che possa farlo funzionare. Il Cics ha "il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività, nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo" (art. 15). Il ritardo nell'approvazione della programmazione 2016-2018 è veramente eccessivo (fissata dalla legge per fine marzo, sarà approvata forse in settembre).

Il non funzionamento del Cics è un pessimo segnale in merito alla coerenza delle politiche e ha conseguenze anche sul coordinamento dei fondi dei vari ministeri per la cooperazione allo sviluppo. Sempre guardando dall'esterno, sembra poco plausibile che i ministri che partecipano spesso a convegni e a dibattiti televisivi non trovino il tempo per le riunioni del Cics. Nella prossima riunione per l'approvazione della programmazione 2016-2018 è auspicabile che possano essere presentati e approvati un regolamento interno e pochi ma precisi indicatori di valutazione della coerenza delle politiche e di coordinamento tra i ministeri. Che il Ministero dell'Interno, come annunciato, si metta a realizzare per conto suo progetti di sviluppo "per ridurre l'emigrazione" negli stessi paesi in cui da tempo esistono programmi e partenariati di cooperazione allo sviluppo, dimostra la schizofrenia e la voglia di protagonismo in questo campo: l'opposto del coordinamento voluto dalla legge.

L'Agenzia

Si potrebbe avere l'impressione che si stia facendo di tutto per rallentare il pieno funzionamento. Il Viceministro Pistelli, a legge appena approvata, faceva questa dichiarazione (Sole 24 Ore, 3 agosto): "... La vera rivoluzione sarà, però, nella parte operativa della cooperazione. Innanzitutto, un'Agenzia specializzata, agile e snella, sarà il "vascello corsaro" che dovrà attrarre giovani competenze, esperienze innovative e skill all'altezza di una sfida molto diversa dal tradizionale aiuto pubblico allo sviluppo. Uno strumento che superi le rigidità ministeriali che hanno caratterizzato in passato la nostra azione e si ispiri alle esperienze vincenti delle Agenzie di molti partner europei, dalla Francia alla Germania al Regno Unito".

Giovani competenze, appunto, e dirigenti all'altezza: ma la priorità del Governo sembra ora essere l'assunzione di personale eccedente di altre amministrazioni e non tanto il successo dell'Agenzia. Un organico a tutt'oggi carente di ben 60 persone su 200 non permette una vera organizzazione funzionale, che rimane provvisoria, disorganica e spesso con un unico riferimento obbligato nella figura del Direttore dell'Agenzia.

Così com'è, va ribadito, lo Statuto rischia di indebolire fortemente quell' "autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio" che la legge attribuisce all'Agenzia (art. 18, c. 1).

L’Agenzia va aiutata. L’Agenzia deve avere successo. Ma l’Agenzia deve anche avere la capacità di confrontarsi con quel mondo della società civile che ha rappresentato la storia della cooperazione italiana e le sue spinte innovative. E’ essenziale che siano sviluppate e rafforzate regolari occasioni di consultazione con le reti rappresentative delle Ong/Osc, conformemente ai principi di partecipazione e di dialogo strutturato sanciti dal Capo V della legge e dal Capo I dello Statuto. Innovare non significa ignorare il lavoro e le esperienze del passato, ma conoscere e mantenere saldamente tutto ciò che si è dimostrato valido, costruito spesso con molta fatica, farlo proprio, inserendolo nella nuova visione, nella nuova organizzazione e nelle esperienze innovative.

Meno appesantimenti burocratici e più sostegno ai soggetti della cooperazione, favorendo, appoggiando e coadiuvando le loro iniziative nel più ampio sistema europeo e internazionale della cooperazione allo sviluppo, comprese le iniziative multilaterali, sarebbero inoltre due obiettivi da perseguire e facilmente perseguibili.

Ci sarà presto un problema di diminuzione degli stanziamenti, pur in presenza degli aumenti programmati nella legge di stabilità 2016 per il triennio. Ai 16,5 milioni di euro che il DL Missioni internazionali (2016) ha decurtato rispetto allo stanziamento del 2015 per gli interventi di cooperazione umanitaria nelle aree di crisi, si aggiungeranno presto altri 65 milioni, scadendo nel 2016 il triennio previsto dalla legge di stabilità 2014 che ha disposto tale ammontare per ciascuno dei tre anni (2014-2016) a valere sul Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987 (legge La Pergola) a favore delle azioni di cooperazione allo sviluppo realizzate dal Maeci in coerenza e a completamento della politica di cooperazione dell’Unione europea.

E’ quindi vitale che la legge di stabilità 2017 preveda per ciascuno dei tre prossimi anni il recupero di tali somme (complessivi 81,5 milioni di euro).

La Cassa Depositi e Prestiti

Nell’articolo citato, il Viceministro Pistelli così descriveva questa innovazione: “Infine, un "braccio finanziario" affidato alla Cassa Depositi e Prestiti, senza alcun aggravio organizzativo né nuova struttura, con il compito di recuperare le risorse europee e internazionali e studiare gli strumenti di "nuova finanza per lo sviluppo" che prevedono forme di combinazione, integrazione e "leverage" tra risorse pubbliche, nazionali e internazionali, e private. Ecco l’ultimo aspetto fondamentale della nostra riforma”.

Il 15 luglio è stata firmata la convenzione tra la Cdp, il Maeci e l’Agenzia: si tratta di un importante passo. Se Ccd può ormai svolgere pienamente le attività relative ai crediti agevolati (art. 27) a valere sul fondo rotativo fuori bilancio per i crediti concessionali, sembra invece ancora bloccata la parte più innovativa e importante, per agire come “banca di sviluppo” (art. 8), non essendoci ancora tutti i presupposti perché il Mef possa firmare i relativi atti. C’è da sperare che l’ostacolo possa essere presto superato.

Decisioni a cui dare la massima priorità:

- i. Delega piena al Viceministro
- ii. Revisione dello Statuto, per togliere incongruenze e ambiguità non funzionali alla buona ed efficace governance; per garantire un più preciso check and balance, evitando confusioni di ruoli.
- iii. Recupero, nella legge di stabilità 2017, per i tre anni successivi, delle somme (81,5 milioni di euro) che alla fine del 2016 rappresentano una reale decurtazione degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo.

3. IL SETTORE PRIVATO PROFIT, SOGGETTO DEL SISTEMA DELLA COOPERAZIONE PUBBLICA ALLO SVILUPPO

E' una delle grandi novità della legge ma ancora aperto è il dibattito sulla soggettività del settore profit nella cooperazione pubblica allo sviluppo, essendo non ancora del tutto condivisi il significato e le condizionalità necessarie.

Le condizioni della soggettività del settore profit

Le Ong, dopo una maturazione che partiva da punti di vista diversi, hanno adottato una posizione comune e favorito, nell'iter parlamentare, l'ampliamento dell'articolo 23 della legge ai soggetti con finalità di lucro, al pari delle amministrazioni statali e regionali, degli enti pubblici, delle Ong e degli altri soggetti della società civile.

L'articolo ha specificato che i soggetti profit possono essere parte del "sistema della cooperazione italiana allo sviluppo" qualora "agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali".

L'art. 27 aggiunge un rafforzativo: "L'Italia riconosce e favorisce l'apporto delle imprese e degli istituti bancari ai processi di sviluppo dei Paesi partner nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale".

Data la chiarezza del testo legislativo, non può esistere alcuno spazio di ambiguità che possa introdurre, anche solo parzialmente, finalità di supporto all'esportazione, all'internazionalizzazione, a processi di delocalizzazione o di salvataggio di imprese decotte. Essi non rientrano e non possono rientrare nella "cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace" e per la "promozione di relazioni solidali tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato", nel riconoscimento della "centralità della persona umana, nella sua dimensione individuale e comunitaria" (art. 1).

Significato e valore del settore privato

All'impresa è richiesto di fare impresa, credere quindi in quello che fa, investendo innanzitutto risorse proprie, sapendo di poter avere successo e di poterne trarre profitto. I valori di impresa devono guidare gli interventi anche nella cooperazione allo sviluppo per favorire e sostenere il settore privato locale. Non potrà trattarsi di un business fine a se stesso, come troppo spesso è successo negli anni '80 quando si rincorrevano i fondi della cooperazione per "fare l'affare" o per risolvere qualche problema di deficit aziendale o di scorte obsolete, disinteressandosi delle condizioni locali, delle capacità di assunzione dell'intervento da parte dei soggetti locali, della sua sostenibilità nel tempo e del beneficio per la comunità. Poco o nulla è rimasto di quel tipo di cooperazione, anche per le stesse imprese che non hanno voluto capitalizzare quell'esperienza.

Il ruolo dei soggetti privati profit nella cooperazione allo sviluppo è non solo rilevante ma indispensabile: rafforzamento dell'imprenditoria locale, nuove produzioni e tecnologie, infrastrutture, servizi, implementazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 e soprattutto posti di lavoro dignitoso e occupazione stabile (basti pensare che nel 2050 la sola Africa sub sahariana avrà più di 700 milioni di persone in età lavorativa, per la maggior parte giovani).

Principi, criteri e requisiti

La Legge non ha previsto alcun elenco per le imprese, al pari di quello stabilito per le organizzazioni non profit della società civile (art. 26, c.3). Ha fissato però precisi principi e criteri che l'Agenzia dovrà tradurre in regole e procedure che impegnino le imprese ad essere *accountable* e trasparenti ai fini della cooperazione allo sviluppo e dovrà indicare i requisiti soggettivi e oggettivi necessari. Quelli soggettivi riguarderanno per esempio la credibilità e le competenze dell'impresa, la predisposizione all'interazione e collaborazione con i soggetti non profit già presenti e attivi nel territorio e con le amministrazioni e comunità locali, la capacità di promuovere il settore privato locale e di trasmettere ai partner le competenze e i valori di impresa necessari a garantire la continuità dell'iniziativa imprenditoriale realizzata. Quelli oggettivi dovranno riguardare la priorità del paese e del settore per la cooperazione italiana, l'impatto del progetto sul territorio, l'ambiente e la comunità, le condizioni di agibilità e le difficoltà del contesto.

Le imprese dovranno agire sul modello dell'inclusive business, in conformità ai principi sanciti dalla legge e agli standard adottati a livello internazionale sulla responsabilità sociale, ambientale e sui diritti umani e del lavoro. Le Linee guida Ocse per le imprese multinazionali (intese in senso ampio, indipendentemente dalla loro dimensione e dalla tipologia degli investimenti) sono il più diffuso e preciso riferimento adottato dai paesi Ocse-Dac, compresa l'Italia, e sono calibrabili in base alle differenti realtà imprenditoriali. Esse facilitano inoltre la valutazione dell'impatto sociale delle attività realizzate e favoriscono, rafforzandoli, il dialogo sociale, la tutela dei lavoratori, la considerazione delle comunità, l'attenzione alla dimensione ambientale, la stessa governance pubblica (fiscalità e redistribuzione, lotta alla corruzione, corretta concorrenza, ownership democratica ecc.).

Le Linee guida Ocse stabiliscono che le imprese producano e rendano pubblici:

- un documento di policy che includa un impegno formale ad agire nel rispetto dei diritti umani e sociali e in conformità agli standard internazionali e alle leggi del paese;
- un sistema di processi interni che garantiscano che l'impresa li rispetti effettivamente;
- meccanismi di rimedio ai danni eventualmente causati.

A questi adempimenti dovrebbe essere condizionato il finanziamento dell'iniziativa di cooperazione allo sviluppo, ai quali devono seguire rapporti di verifica di pubblico accesso che dimostrino l'applicazione delle Linee guida o le eventuali difficoltà di attuazione durante la realizzazione del progetto di cooperazione.

Le Linee guida Ocse hanno tracciato la via da seguire per un business virtuoso, inclusivo e sostenibile. Non poche sono le aziende italiane che già stanno andando in questa direzione ed è stato istituito presso il Mise il *focal point* nazionale per la diffusione e l'applicazione delle Linee guida da parte delle imprese. Non si parte quindi da zero.

Luglio 2016

(La presente nota è stata coordinata da Nino Sergi, policy advisor di Link 2007)

LINK 2007 – COOPERAZIONE IN RETE è formata dalle Ong:

CCM, CESVI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, GVC, ICU, INTERSOS, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, WORLD FRIENDS.

presidenza@link2007.org – www.link2007.org