

« COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO »
APPUNTO SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 125/2014
Con particolare riferimento al ruolo e all'operatività dei soggetti istituzionali

*A sei anni dalla riforma legislativa della cooperazione internazionale per lo sviluppo è importante fare il punto sulla sua attuazione. LINK 2007 - associazione di Ong di cooperazione internazionale e aiuto umanitario, che ha seguito le fasi della riforma legislativa - si rivolge alle istituzioni preposte al fine di valutare e rafforzare i successi ottenuti ed identificare ostacoli e vincoli per accelerarne il superamento. L'appunto elaborato durante il 2020 è il frutto di osservazioni e percezioni sull'attuazione della legge 125/2014. Si propone di fornire un contributo all'analisi per una fase nuova del sistema italiano della cooperazione internazionale, individuando carenze e limiti in relazione alla rilevanza e alle responsabilità di ciascun soggetto istituzionale e presentando alcuni suggerimenti propositivi. **Osservazioni e percezioni.** Queste ultime sono anche la conseguenza del riserbo comunicativo istituzionale che in questi anni ha in gran parte dominato il rapporto con gli stakeholder e che solo ora, alla fine del 2020, sembra essere entrato in una fase di deciso superamento.*

*Il **valore politico innovativo della riforma legislativa del 2014**, che ha recepito anni di proposte e dibattiti nelle aule parlamentari e nella società civile, rimane indubbio, come rimane forte il messaggio che la cooperazione internazionale per uno sviluppo equo e sostenibile riguarda tutti, lo Stato, la società nel suo complesso, le istituzioni pubbliche, i soggetti privati non profit e profit, in un mondo sempre più interconnesso e complesso, con gravi e comuni problemi di sostenibilità.*

Nell'attuazione della riforma, alcune criticità sono emerse. Lo stesso considerevole impegno dei soggetti istituzionali e più complessivamente del sistema della cooperazione le ha messe in evidenza. Le difficoltà incontrate con la crisi pandemia hanno a loro volta confermato la necessità di accelerare questo processo. Occorre identificarle e precisarle al fine di correggere limiti normativi, regolamentari, strutturali e gestionali per una più puntuale, valida ed efficace cooperazione internazionale, come tutti auspichiamo.

*L'appunto intende anche proporre un percorso: dovrebbe infatti essere **arricchito con altri apporti e differenti punti di vista**, per potere riuscire ad avere un quadro esauriente delle problematicità e delle relative proposte per poterle superare. I punti che seguono, di carattere generale o raggruppati per soggetto istituzionale senza un particolare ordine di rilevanza, possono contenere - anche a causa del riserbo istituzionale a cui si è fatto cenno - imprecisioni e lacune. È inevitabile e ce ne scusiamo: ma anch'esse possono essere utili all'approfondimento.*

(LINK 2007 - Dicembre 2020)

IN BREVE

1. La riforma legislativa della cooperazione internazionale per lo sviluppo, con le innovazioni introdotte, è stata e rimane importante per l'Italia e le sue relazioni internazionali, nella "promozione della pace e della giustizia e di relazioni solidali e paritarie tra i popoli". Tuttavia non è ancora riuscita a svilupparsi con la velocità e la qualità che il legislatore e i suoi promotori hanno voluto. Dopo ormai sei anni, un tempo congruo per valutare la fase di avvio, molte delle aspettative suscitate, sono rimaste deluse.

2. Si tratta di una constatazione che richiede attenzione, analisi, adeguamenti normativi perché sta contribuendo ad una percezione di inadeguatezza e continuo affanno, di cooperazione ingabbiata, in cui la procedura sembra prevalere sulla risposta ai bisogni, sulle esigenze dei contesti sociali e dei partenariati tesi ad attuare obiettivi di sviluppo sostenibile. Percezione che si affianca alla diminuita importanza e attenzione politica che i partiti – anche quelli sensibili – stanno dando alla cooperazione allo sviluppo (CS), vista non per quello che è e che vale ma come tema poco “generatore di voti”.
3. Le ragioni sono molteplici e sono perlopiù indipendenti dalla volontà e l’impegno delle persone che vi lavorano, che auspicano anch’esse risposte alle carenze e insufficienze per meglio svolgere il proprio lavoro. È bene quindi individuare queste ragioni, insieme alle **limitazioni normative e procedurali** che frenano e ingabbiano la cooperazione pubblica allo sviluppo (**CPS**), per potere capire come affrontarle e superarle tempestivamente.
4. Si tratta di una **nuova sfida, da assumere senza ritardi**, in particolare di fronte ad una pandemia che sta ampliando e aggravando i problemi economici e sociali di molti paesi partner, non solo rendendone più difficile il superamento ma rendendoli angosciosi per larghi strati di popolazione. Di fronte a problemi di finanza pubblica derivanti dalla complessa risposta alla pandemia, potrebbe essere a rischio la stessa consistenza e rilevanza della CS, nonostante le ripetute dichiarazioni politiche sull’importanza dei partenariati per lo sviluppo sostenibile, in particolare con l’Africa, i paesi del Mediterraneo, il Vicino Oriente.
5. Occorrerebbe in particolare:
 - a) **Identificare le modifiche normative** alla Legge 125/2014 e allo statuto dell’Aics Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, DM 113/2015, ma anche al sistema di procedure messe in atto. È divenuto indispensabile al fine di poter garantire tempestività, adeguata flessibilità e maggiore efficienza ed efficacia ai programmi di CS, trasparenza, continuità e solidità dei rapporti di partenariato, incisività dei coordinamenti istituzionali e operativi, evitando confusione di ruoli.
 - b) **Attuare la volontà del legislatore** che ha voluto una riforma migliorativa, semplificativa, innovativa, efficace, con vincoli iniziali ma da superare nel tempo sulla base degli impegni internazionali e delle concrete e verificate necessità. Ora è ormai il tempo di un salto migliorativo. È indispensabile e urgente, cioè, garantire risorse, poteri, strutture, agibilità, personale esperto: indispensabili per rendere effettivi le finalità e gli obiettivi della legge espressi agli articoli 1 e 2.
 - c) **Ripensare:**
 - le politiche di cooperazione per lo sviluppo (“parte qualificante della politica estera”) nelle dinamiche geopolitiche del mondo di oggi, nel quadro degli impegni multilaterali, nel rafforzato dialogo bilaterale e nelle scelte strategiche del nostro paese e dell’Ue;
 - i partenariati nei rapporti politici, culturali, accademici, economici, finanziari, nazionali, territoriali; e il coinvolgimento attivo in essi di tutti gli stakeholder;
 - le priorità per paese, regione e settore, avendo come bussola primaria gli obiettivi e i target di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 (SDGs) a partire dalla riduzione della povertà, i rapporti consolidati e quelli da potenziare, il reciproco interesse;
 - la programmazione pluriennale, generale e per ciascun paese/area: da definire congiuntamente tra Dgcs, Aics, Cdp, soggetti pubblici e privati della CP, e da valutare periodicamente.
 - d) **Aumentare i fondi APS** secondo gli impegni internazionali e come stabilito dalla legge (art. 30: individuare *“un percorso definito di graduale adeguamento degli stanziamenti annuali... tale da porre l’Italia in linea con gli impegni assunti a livello europeo e internazionale alla fine di tale periodo*), con **risorse direttamente finalizzate** alle attività di CS (e non solo “contabilizzate” APS), raddoppiando quanto prima i contributi volontari alle iniziative multilaterali e quadruplicando le iniziative bilaterali. Si tratta di un investimento politico fondamentale nelle relazioni internazionali dell’Italia, che la Politica dovrebbe assumere come obiettivo irrinunciabile.

- e) **Qualificare il personale**, con severa valutazione delle nuove assunzioni Aics ai vari livelli e adeguati programmi formativi, e aumentarne il numero sulla base delle necessità, anche raffrontando analoghe strutture europee e interazionali, facilitando la possibilità di assunzione del necessario personale esperto esterno alla pubblica amministrazione o di collaborazioni esterne su materie e compiti specifici e per approfondimenti scientifici e operativi.
- f) **Aprirsi ad un rapporto sinergico**, aperto e fiduciario con i soggetti della cooperazione indicati all'art. 23 della legge 125 ed in particolare le loro rappresentanze. Con i soggetti più preparati, verificati e valutati nel tempo, sarebbe utile, produttivo ed efficace superare la logica del progetto e definire programmi pluriennali di sviluppo e di consolidamento dei partenariati.
- g) **Diffondere la cultura dell'indispensabilità della cooperazione internazionale**, anche come metodo politico di tutte le istituzioni governative e come investimento nel nostro stesso interesse nazionale. Occorre inoltre diffondere la consapevolezza dell'interconnessione dei fenomeni e dei problemi globali quali il degrado ambientale, la rapidità e violenza dei cambiamenti climatici, i conflitti, la migrazione forzata, la crescente mobilità umana, i divari demografici, gli squilibri economici e sociali, la pervasiva corruzione e criminalità, l'attrazione del terrorismo come catalizzatore di delusioni, umiliazioni, emarginazioni, le tensioni politiche e commerciali, l'affievolirsi del multilateralismo, le minacce alla pace...
- h) **Riuscire a valorizzare in particolare i soggetti rappresentati nel Cnccs**, Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, perché si facciano promotori nel loro ambiente di iniziative che esaltino la cooperazione interazionale: università, regioni, enti locali, camere di commercio, mondo cooperativo, sindacati, organizzazioni imprenditoriali, organizzazioni della società civile e delle comunità immigrate.

ALCUNI PUNTI DI RILEVO

I - VICEMINISTRO/A

L'art. 11 della Legge stabilisce: "il Ministro **conferisce la delega**". Si tratta di uno dei punti centrali della normativa, che non può essere eluso e che affida al Viceministro delegato (VM) un ruolo e una responsabilità primari nella definizione e nell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo.

Nel rispetto delle direttive del Ministro, spetta quindi al **Viceministro delegato** definire gli indirizzi, assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative nazionali di cooperazione e il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di CS, convocare regolarmente e presiedere gli organi istituzionali di propria competenza o delegati dal Ministro.

Spetta al Ministro/Viceministro far presente agli altri Ministeri ed alle Commissioni parlamentari che *"L'Italia si adopera per garantire che le proprie politiche, anche non direttamente inerenti alla cooperazione allo sviluppo, siano coerenti con le finalità ed i principi ispiratori della presente legge, per assicurare che le stesse favoriscano il conseguimento degli obiettivi di sviluppo"* (art. 2). Avendo l'Italia adottato l'Agenda 2030 come scelta e indirizzo fondamentale delle politiche governative, tale coerenza diventa ancora più indispensabile.

Come spetta al VM **saper recepire le istanze**, le informazioni, le necessità, le proposte maturate nell'attuazione delle iniziative di cooperazione e nello sviluppo dei partenariati dall'Aics, nelle sue articolazioni centrale e decentrate, e dai soggetti pubblici e privati della CS.

Regolari periodici incontri, preparati, articolati e finalizzati, con le singole categorie di soggetti pubblici e privati della CS - come già avviene se questi lo richiedono - potrebbero arricchire e perfezionare, approfondendoli, gli incontri istituzionali formali stabiliti dalla legge 125.

II - DGCS, DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO - MAECI

La Dgcs “coadiuva il Ministro e il Viceministro in tutte le funzioni e i compiti che la legge attribuisce loro” (art. 20). La legge affida quindi alla Dgcs (con le espressioni “il Maeci” o “la Dgcs”) **ruoli e compiti fondamentali che riguardano l’ambito politico-diplomatico:**

- *relazioni con le organizzazioni internazionali, le banche, i fondi di sviluppo, proponendo l’entità dei finanziamenti o della partecipazione finanziaria (art. 5),*
 - *relazioni con l’Ue in relazione agli strumenti finanziari in materia di CPS e di FES (art. 6),*
 - *accordi bilaterali in materia di CPS (anche con “riguardo al riconoscimento e alla valorizzazioni delle espressioni della società civile operanti nei paesi partner”) (art. 7),*
 - *proposta dei crediti concessionali (art. 8),*
 - *proposta di interventi di emergenza umanitaria (art. 10),*
 - *sostegno a competenze del Ministro e del Viceministro: indirizzi politici, unitarietà e coordinamento delle iniziative nazionali di CPS, controllo e vigilanza sull’attuazione della politica di CPS, rappresentanza politica dell’Italia nelle sedi internazionali e Ue competenti in materia di CPS (art. 11),*
 - *documento triennale di programmazione e di indirizzo, con visione strategica, obiettivi, criteri di intervento, priorità aree geografiche, paesi, settori (art. 12),*
 - *relazione sulle attività realizzate, “con evidenza dei risultati conseguiti mediante un sistema di indicatori misurabili quantitativi e qualitativi” e “dando conto delle attività di CS svolte da tutte le amministrazioni pubbliche” (art. 12),*
 - *supporto tecnico, operativo e logistico al Cics, Comitato interministeriale per la CS (art. 15),*
 - *supporto al Cncc e conferenza pubblica nazionale triennale (art. 16)*
 - *supporto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro/Viceministro sull’Agenzia (art. 17,*
 - *predisposizione e partecipazione alle decisioni nel Comitato Congiunto (art.17).*
- L’articolo 20 precisa a sua volta alcuni tra i compiti affidati alla Dgcs.
- Molto è realizzato con competenza e tempestività ma ci sono funzioni e compiti che richiedono specifiche capacità, studi, approfondimenti, sinergie, contatti internazionali, personale appropriato, continuità; e che, per essere ulteriormente sviluppati, come la situazione internazionale impone, richiedono **stanziamenti di bilancio per le risorse umane e strumentali necessarie**, superiori a quelli strutturali attuali. Oltre alle competenze e capacità interne, si dovrebbe forse pensare al supporto di una “**Unità studi CPS**” sulle tematiche attinenti lo sviluppo ed i paesi e settori di intervento, interna o anche esterna alla Dgcs ma in convenzione con essa e finanziabile con specifica allocazione.

Il documento di programmazione triennale (da aggiornare annualmente, pur inserendosi in una **visione di medio-lungo periodo**) dovrà essere considerato l’indispensabile base per l’azione di CS dell’Italia. Dovrebbe essere quindi predisposto dalla Dgcs in sinergia con Agenzia e Cdp, coinvolgendo Ambasciate, altre DG, i Ministeri interessati e i soggetti profit e non profit della CS. Con le opportune modifiche normative, tale documento dovrebbe divenire operativo ad ogni inizio anno/triennio, recependo gli eventuali suggerimenti delle Commissioni parlamentari competenti e del Cncc entro il 15 febbraio di ogni anno. Il passaggio al Cics, nella composizione fissata dalla legge, si è dimostrato una formalità frenante e in parte superflua, sia per il documento di programmazione che per i rapporti annuali (si veda più avanti).

Dovrà forse essere ripensata la scelta dei **paesi prioritari** (varie le priorità tra i ministeri, che vanno considerate) e dovranno essere definite **programmazioni per regione e per paese** a breve e medio periodo con le relative priorità settoriali (a partire da quelle primarie: malnutrizione, istruzione, educazione, salute, sviluppo agroalimentare e agroindustriale, energia pulita..., con specializzazioni su alcuni SDGs). Tenendo sempre presente “*l’allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi Paesi partner*” (art.2).

In particolare, data la nostra posizione geografica, occorrerebbe meglio definire e aggiornare la priorità che deve essere data all’Africa e al Vicino Oriente: con una visione strategica dei rapporti dell’Italia e dell’Ue con quei paesi e istituzioni regionali e con un’azione bilaterale di cooperazione che si basi su **partenariati politici, economici, culturali di lunga durata, con interventi definiti, pluriennali e certi.**

III - AICS, AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Nata nel 2016, l’Agenzia sta per iniziare il suo sesto anno di vita.

- *È istituita per l’attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo sulla base dei criteri di efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza, con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (art. 17,1).*
- *Svolge le attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di CS (art. 17,3).*
- *Opera attraverso i soggetti di cui al capo VI (art. 23ss.) o attraverso partner internazionali, salvo quando si richieda il suo intervento diretto (art. 17,3).*
- *Eroga servizi, assistenza e supporto tecnico alle altre amministrazioni pubbliche che operano negli ambiti della CS, regolando i rispettivi rapporti con apposite convenzioni; acquisisce incarichi di esecuzione di programmi e progetti dell’Ue, di banche, fondi e organismi internazionali e collabora con strutture di altri Paesi aventi analoghe finalità; promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative; può realizzare iniziative finanziate da soggetti privati (art. 17,4).*
- *Ad essa è attribuita autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio (art. 18,1).*

La realtà e le condizioni dell’Agenzia richiedono sia interventi normativi che strutturali e organizzativo-gestionali. Di seguito alcune evidenziazioni e alcuni primi suggerimenti che si basano sul vissuto delle relazioni nei cinque anni, sull’osservazione ma anche su percezioni che potrebbero forse essere smentite da un più aperto, trasparente e costruttivo dialogo tra l’Agenzia e gli stakeholder. Le ultime settimane del 2020 hanno dato segnali nuovi in proposito e c’è da sperare che tale trasparenza e tale dialogo possano decisamente svilupparsi nel 2021.

- a. **Rivedere le parti della Legge 125 che limitano e ingabbiano l’Agenzia** impedendole quell’autonoma capacità decisionale, all’interno della propria sfera di competenza, che la riforma legislativa ha inteso invece introdurre - intendendo superare i vincoli della struttura ministeriale - per garantirle maggior semplificazione, flessibilità, efficienza e efficacia. Nel 2014 è stato fatto un primo passo: occorre ora farne un altro, più deciso e preciso, basato sul vissuto dei cinque anni di vita dell’Aics. Si tratta di intervenire in merito alla struttura, l’organizzazione, il numero e la qualità del personale, dei capi ufficio e dei dirigenti (da poter scegliere in tempi congrui anche tra esterni alla PA), le collaborazioni e consulenze specialistiche...; modificando la ferrea ripartizione finanziaria relativa al ‘Personale’ e al ‘Funzionamento’. Occorre cioè normare meglio, con i criteri della tempestività, efficacia, unitarietà, qualità dell’azione la previsione legislativa di “autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio”. Parallelamente dovrà essere modificato in più punti lo **Statuto dell’Agenzia:** trattandosi di decreto ministeriale, l’iter non dovrebbe presentare particolari difficoltà.

I decisori politici non hanno in alcun modo voluto un’Agenzia che riproducesse l’UTC, la precedente Unità tecnica centrale, con i vincoli della struttura ministeriale, limitandosi a spostarla al di fuori della Farnesina. Purtroppo all’Aics, anche grazie al Regolamento/Statuto ed alla convenzione con il Ministro, sono stati mantenuti vincoli amministrativi somiglianti a quelli della precedente UTC interna al ministero. Il superamento di ogni vincolo non strettamente necessario, specie se limitante l’efficienza ed efficacia dell’azione di cooperazione e se incoerente con lo spirito della legge, dovrebbe essere uno dei primi obiettivi.

- b. È stata finalmente garantita la formalizzazione di entrambi i **dirigenti generali** (vicedirettori), secondo quanto stabilito dal Dpcm 2.11.2015 e dal DM 13.2.2020, mentre rimane ancora da completare la dotazione organica dei **dirigenti di seconda fascia**, puntando su competenze ed esperienze professionali specifiche del mondo della cooperazione, consapevoli che esse sono più facilmente individuabili all'esterno della PA. Una dirigenza altamente preparata è indispensabile altresì per affiancare il Maeci nelle relazioni europee e internazionali e nelle sedi che richiedono specifiche competenze in materia di CS. Anche l'Agenzia dovrebbe dotarsi di una propria **Unità Studi**, da finanziarsi con risorse specificamente allocate.

Non è ancora stato valorizzato adeguatamente il **ruolo delle sedi Aics all'estero** che rappresentano il fondamentale punto decentrato con conoscenza dei paesi, dei bisogni, delle priorità locali, delle proposte e delle iniziative di cooperazione degli altri soggetti pubblici e privati, nazionali e internazionali. Si tratta di un ruolo differente da quello dell'Ambasciata, trattandosi di valutazioni settoriali, tecniche, di efficacia e impatto, necessarie anche per evitare sovrapposizioni, duplicazioni, sprechi e per esercitare il migliore coordinamento negli ambiti della CS. È inoltre evidente il ruolo delle sedi Aics per la valutazione delle proposte e il monitoraggio delle iniziative dei vari soggetti, il loro sostegno, anche in merito alla sicurezza del personale, la valutazione dei risultati e del raggiungimento degli obiettivi programmati, al fine di un'efficace cooperazione, coerente con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

- c. **Personale dell'Agenzia.** L'Aics dovrà mettere in atto ogni sforzo per dotare il proprio personale della necessaria formazione, in modo da rimpiazzare la categoria degli esperti ex L. 49/87. Il concorso per 60 nuovi funzionari di terza fascia, finalmente indetto il 5 giugno 2020, ha avuto un ritardo eccessivo e penalizzante; ed ora, a causa del Covid-19, è in fase di stand by. La CPS italiana rischia di trovarsi a ricominciare in parte da capo, senza memoria, continuità storica, tesaurizzazione e positiva progressione dell'esperienza passata se questo processo non riuscirà ad essere accelerato. Con l'attuale normativa le assunzioni in loco, nelle sedi estere, sono a termine. Si tratta spesso di persone di qualità ma destinate perlopiù a scegliere, alla prima occasione, altre opportunità più stabili, durature e meglio remunerate. Non potranno quindi contribuire a formare il nuovo zoccolo duro dell'Agenzia, pur essendo maturati in essa.

Occorrerà pensare alla qualificazione/formazione permanente del personale (sia internamente che con periodi in altre Agenzie o presso la Commissione o nei paesi partner); anche in vista degli auspicabili sviluppi della cooperazione Ue delegata in aree e settori di interesse italiano e delle sinergie con Cdp per gli interventi di sviluppo di carattere finanziario e di iniziativa imprenditoriale.

- d. **La nuova sede.** L'Aics è destinata a crescere. Occorre non guardare all'oggi ma all'Agenzia dei prossimi 20 anni, che possa collaborare e competere con le altre Agenzie in Europa e non solo. È necessario quindi decidere senza ulteriori ritardi la sua definitiva sede. Sembra ormai certo che non esistano le condizioni per avviare i lavori di ristrutturazione del complesso nelle adiacenze del Maeci a cui si è pensato in questi anni. A sei anni dalla disponibilità finanziaria per tale investimento definita dalla legge 125, si deve quindi pensare a soluzioni differenti, rapide e soprattutto non transitorie, che mettano fine a quel senso di provvisorietà che ha tanto danneggiato l'Aics, e che diano un forte segnale di cambiamento - per dare quella credibilità che è mancata nel passato - e di attenzione alle condizioni di lavoro del personale e di stabilizzazione dell'Agenzia. Una sede idonea potrebbe già essere disponibile e abitabile, se solo ci fosse la volontà politica, superando cavilli giuridici che rischiano di distruggere ogni iniziativa innovativa, compresa l'Agenzia. Data la permanente incertezza, un intervento politico risolutore, senza ulteriori ritardi, sarebbe di grande utilità.
- e. **Valutazione delle proposte di progetto.** Le commissioni valutatrici delle proposte progettuali sono normalmente composte da funzionari interni con competenza nei propri settori di attività, con una partecipazione di esperti a contratto di collaborazione e una presenza Dgcs. Non è stato possibile finora servirsi di personale esterno specializzato in materia di valutazione. Si tratta di una modalità discutibile: sarebbe infatti necessario avvalersi di personale indipendente, selezionato con invito pubblico sulla base

della competenza, esperienza e conoscenza richieste. Così come accade nella CE/Devco. Purtroppo, lo Statuto (art. 18, 2, d) prevede che ai componenti della commissione valutatrice “*non spetta alcun compenso, rimborso spese, gettone di presenza o emolumento comunque denominato*”. È una norma dettata dal clima politico di ‘allarme’ prodotto dalla grave crisi finanziaria dell’inizio del secondo decennio 2020. Trattandosi di decreto ministeriale, tale disposizione può facilmente e rapidamente essere migliorata.

- f. **Organizzazioni della società civile (Osc).** L’Agenzia dovrebbe aprirsi maggiormente ad un rapporto sinergico, aperto e fiduciario con i soggetti della cooperazione indicati all’art. 23 della legge 125 ed in particolare le Ong/Osc, enti del Terzo Settore (ETS), e le loro reti rappresentative, accreditandole in modo trasparente e valorizzandole. La recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 131, 8 luglio 2020) ha ribadito il dettato costituzionale (art. 118) così come articolato nel Codice del Terzo Settore all’art. 55, che impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare “**il coinvolgimento attivo degli ETS attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento**”, specificando che per co-programmazione deve intendersi quell’attività “finalizzata all’individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”, mentre la co-progettazione è l’attività finalizzata alla “definizione ed eventualmente la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti”.

Le Ong/Osc, sia di grandi che di piccole dimensioni, hanno garantito la presenza italiana in molte aree del mondo e hanno mantenuto vivo l’interesse per la CS in Italia. I partenariati paritari e i legami *people to people* da loro costruiti negli anni esprimono storie concrete, coinvolgenti persone e comunità, garantendo continuità, e rimangono un esempio di cooperazione a cui anche la CPS dovrebbe ispirarsi. Un maggiore **sostegno al loro rafforzamento** potrebbe fortificare questa presenza. Ci sono Ong/Osc che hanno dimostrato capacità di crescita: in qualità, quantità, capacità operative, governance trasparente, modelli di organizzazione, gestione e controllo, rapporti con organizzazioni multilaterali e presenze, anche propositive, nelle sedi europee e internazionali. Come da tempo fanno altri paesi Ocse, è utile prevedere finanziamenti per rafforzare questi soggetti e queste capacità attraverso bandi e framework specifici ma anche tramite l’ampliamento dei costi strutturali dei progetti, data la sempre maggiore esigenza di severi modelli organizzativi e gestionali che garantiscano trasparenza ed efficienza, linee guida, regole di comportamento, procedure e formazione per la sicurezza, organi di controllo, continuo apprendimento formativo.

- g. **Soggetti profit.** La legge ha riconosciuto l’importanza del loro ruolo e la loro soggettività nella CPS, che dovrà diventare sempre più attiva e propositiva per dare spazio ad investimenti per lo sviluppo sostenibile secondo gli obiettivi dell’Agenda 2030, anche attraverso efficaci combinazioni di interventi e strumenti di *blending* finanziario. Alcune Ong stanno lavorando per un rapporto profit/non profit di qualità in alcuni settori primari dello sviluppo sostenibile. È necessario però definire chiaramente il significato e la qualità di questa riconosciuta soggettività. Aver considerato le imprese come soggetti di sviluppo non dissimili dalle Ong/Osc, con criteri, modalità, e bandi analoghi, è stato un primo passo, utile perché indirizzato in particolare a micro imprese e start-up innovative con partenariati avviati in paesi prioritari. Ma non v’è dubbio che la partecipazione dei soggetti profit alla CPS **debba essere ripensata**, anche collegandola alle specifiche istituzioni finanziarie per lo sviluppo, nazionali e internazionali. Un’ipotesi di lavoro, coerente con il crescente interesse manifestato in questi anni, può anche essere l’attenzione alle imprese avviate nell’ambito delle diaspore che intendano investire nei paesi di origine in una visione di sviluppo sostenibile e di cooperazione bi-direzionale tra territori.

Alcune istituzioni italiane stanno da tempo affrontando il tema della responsabilità (*due diligence*) delle imprese che operano all’estero. Si tratta di CIDU al Maeci e PCN-Ocse al Mise. Soprattutto con il PCN (punto di contatto nazionale sulle **Linee Guida Ocse** per le imprese multinazionali, intese come operanti anche all’estero, indipendentemente dalla loro dimensione) sarebbe utile lavorare per definire specifiche linee guida per l’azione delle imprese nella CS. Già si è sviluppato negli anni un proficuo dialogo tra il PCN

e rappresentanze della società civile: con il loro coinvolgimento il lavoro di definizione delle linee guida per le imprese nella CS potrebbe essere facilitato. Anche le indicazioni dello specifico gruppo di lavoro del Cnccs ("Ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo") dovrebbero essere tenute in considerazione.

- h. **Regioni e Enti Locali.** La legge 125 fa riferimento soprattutto alle Regioni e Province autonome per quanto riguarda i partenariati territoriali nell'ambito della CS (art. 9). La motivazione è stata la difficoltà potenziale di riferirsi a circa 8 mila comuni, confidando in un coordinamento a livello regionale. In realtà, le Regioni sembrano rimanere secondarie e l'8.5.2017 la Conferenza delle Regioni ha [evidenziato](#) la "scarsa considerazione del ruolo delle istituzioni regionali". Gli Enti Locali si sono comunque positivamente attivati e la loro azione deve continuare ad essere valorizzata.

È da ripensare, però, la soggettività di questi Enti pubblici che non deve essere equiparata a quella delle Osc, con le quali d'altro canto normalmente già collaborano, talvolta affidando loro le proprie iniziative di cooperazione. La dimensione "**partenariati territoriali**" (e non più "cooperazione "decentrata" e rapporti tra "controparti") andrebbe quindi maggiormente approfondita e valorizzata, fin dalla definizione delle priorità delle programmazioni-Paese. Nell'intenzione del legislatore il partenariato territoriale rappresenta una preziosa innovazione, non limitata a singoli interventi ma aperta ad un cammino pluriennale congiunto e coinvolgente le due realtà regionali/territoriali partner in un'ottica di co-sviluppo. Il rapporto di partenariato istituzionale deve quindi poter favorire e sostenere partenariati che coinvolgano il più possibile i soggetti delle due realtà territoriali negli ambiti sociale, economico, culturale, imprenditoriale, associativo, accademico... Non si tratta di realizzare un progetto ma di definire e realizzare **un articolato cammino di partenariato** tra realtà regionali e territoriali nel loro insieme.

- i. **Elenco dei soggetti non profit pubblicato dall'Aics** (art. 26,3). Una revisione dei criteri per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti non profit presso l'Aics andrebbe proposta alla luce della valutazione dei primi anni. Se da un lato è stato opportuno facilitare l'iscrizione di soggetti di recente costituzione, dall'altro alcuni criteri di ammissione sembrano essere a maglia eccessivamente larga (come l'aver una sede operativa gestita anche da una singola presenza a titolo volontario, senza adeguata struttura organizzativa; o un bilancio di 120 mila euro nel triennio precedente, comprendente un'iniziativa di almeno 30 mila euro, senza alcuna valutazione di qualità). Il problema non sta tanto nell'iscrizione nell'elenco (che è richiesta spesso da Regioni ed Enti territoriali o da Paesi in cui si sta operando) ma nell'immediata equiparazione di tutti i soggetti iscritti, che abbiano 3 o 60 anni di storia, che abbiano o no esperienza e professionalità acquisita e valutata negli anni. Si tratta di un appiattimento che contraddice la stessa legge che privilegia la *specializzazione*, la *competenza*, l'*esperienza acquisita*, la *capacità*, l'*efficacia* di tali soggetti. Per un primo congruo periodo, sarebbe da introdurre una più attenta valutazione del possibile rischio per la pubblica amministrazione, oltre che per la reputazione dei soggetti non profit della CS.
- j. **Bandi per le Osc e altri soggetti non profit iscritti nell'Elenco.** Per i soggetti non profit della società civile **non ci sono stati bandi sia per il 2019 che per il 2020**, mentre maggiore attenzione hanno avuto Imprese ed Enti locali. Si è trattato di preoccupante inottemperanza. E il bando che si annuncia per fine 2020 riguarderà iniziative per gli anni successivi. Le attività di CS non riguardano solo le Osc ma i molti partner della società civile e istituzionali nei paesi di intervento che contano sull'attuazione e la tempestività dei progetti. Ogni rinvio colpisce persone e comunità bisognose e svalorizza i partenariati: andrebbe sempre tenuto presente, anche a livello istituzionale. Il Parlamento ha ritenuto, fin dal primo decennio 2000, di suggerire stanziamenti per le Ong pari al 10% dei fondi allora annualmente gestiti dalla Dgcs. E così è stato per anni. Ora che la nuova legge riconosce un numero molto più ampio di soggetti non profit, occorrerebbe che l'Agenzia **raddoppiasse** tale percentuale: sarebbe un segnale importante e non rinviabile, oltre che giusto, doveroso e coerente con la legge.

La vasta gamma di interventi di qualità, radicati nel territorio, in sintonia con le comunità ed efficaci in termini di sviluppo sostenibile, realizzati dalle Osc **in paesi poveri non prioritari** per l'Italia, richiederebbe

una più ampia ammissibilità al finanziamento dei progetti in tali paesi, oggi limitata al 10% dello stanziamento per i “promossi”. La CPS italiana ha sempre riconosciuto alle Osc un proprio ambito di priorità, basato su rapporti comunitari che corrispondono pienamente alle finalità della legge, alla costruzione di partenariati, al rafforzamento di processi di convivenza, sviluppo sostenibile, pace. Tale riconoscimento dovrà quindi trovare maggiore spazio.

- k. **Emergenze umanitarie.** La Dgcs coadiuva il Ministro e il VM nell’individuazione e valutazione degli interventi di emergenza umanitaria (art. 20). Tali interventi sono deliberati dal Ministro o dal VM delegato e sono “**attuati dall’Agenzia**” (art. 10). In realtà la Dgcs ha mantenuto un ampio spazio nella stessa definizione attuativa degli interventi deliberati, decidendo modalità operative e impiego di mezzi e strumenti che dovrebbero competere all’Agenzia - come d’altronde normato nelle “linee guida per le iniziative bilaterali di aiuto umanitario” (2016) - ed in particolare **alle sedi Aics nei paesi colpiti**. Anche la scelta del canale multilaterale (utilizzato talvolta in modo esagerato, parcellizzato e dispersivo, stando alle delibere degli ultimi anni) o multi-bilaterale dovrebbe essere frutto di valutazioni con l’Agenzia e le sue sedi estere, basate innanzitutto sulla migliore risposta ed efficacia degli interventi di emergenza e umanitari.

Come fanno altre Cooperazioni, sarebbe molto utile valutare ed individuare, con bando selettivo pubblico, **Ong specializzate, reputate e capaci di interventi rapidi** nel giro di ore/giorni, a cui l’Agenzia possa rivolgersi per la realizzazione immediata di interventi umanitari e di emergenza. I bandi in loco, talvolta mesi dopo la fine dell’emergenza, sono utili e vanno mantenuti e moltiplicati, ma corrispondono spesso a criteri di ricostruzione e non di aiuto immediato, quello più urgente. È anche il modo per dare piena attuazione all’art. 10 della legge: *“Gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono deliberati dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed attuati dall’Agenzia di cui all’articolo 17, anche avvalendosi dei soggetti di cui al capo VI, che abbiano specifica e comprovata esperienza in materia”*.

- l. **Organizzazioni delle comunità di immigrati (Oci).** L’Agenzia ha svolto un ruolo positivo ed efficace a sostegno di queste organizzazioni, con un programma diffuso sul territorio italiano, finalizzato ad individuarle e formarle, con l’obiettivo di farle diventare uno stabile interlocutore della Cooperazione Italiana. Pur essendo realizzato con autorevoli esponenti delle Oci, è stato inevitabile che nella prima fase le attività fossero sostanzialmente eterodirette, anche con l’ausilio di soggetti esterni all’Agenzia. È auspicabile che tale programma possa continuare. I risultati ottenuti, pur molto positivi e promettenti, sono solo una prima parte del percorso e, se non consolidati, rischiano di perdersi. Alle Oci deve però essere data la possibilità (studiando forme appropriate di comparazione pubblica o altre che ne esaltino la soggettività) di **assumere autonomamente la responsabilità di tali programmi di crescita**, senza imporre inutili interposizioni, in modo che possano esse stesse esprimere, nell’ambito della CPS, le loro scelte, la loro visione, i loro obiettivi, la loro progettualità: la loro piena soggettività nella cooperazione per lo sviluppo. Alcune Oci hanno dimostrato capacità di analisi, di formazione, di organizzazione, di sviluppo di relazioni, di proposta, di istituzione di reti per la CS. Tali capacità vanno ora pienamente riconosciute, anche perché già stanno apportando idee e iniziative innovative che meritano attenzione

Sarà inoltre da sviluppare maggiormente la partnership con altri soggetti della cooperazione, come la legge 125 (art. 26, 2, d) ha previsto riconoscendo: *“le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti”*. Favorendo così il cammino di partenariati paritari e di complementarità con altre organizzazioni non profit capaci di interazione per una crescita e un arricchimento reciproco ai fini della CS.

- m. **Trasparenza della banca dati** (art. 17, 9). Il sito dell’Agenzia dimostra lo sforzo effettuato per rendere pubblici i dati relativi ad ogni atto: delibere, normative, linee guida, bandi, bilanci, ecc. Come passo ulteriore andrebbe maggiormente rafforzata e curata la presentazione dei dati, che talvolta si presenta

non aggiornata, graficamente difficoltosa, incompleta, illeggibile. Da prezioso deposito di dati, il sito dell'Aics dovrebbe riuscire a divenire anche un valido strumento di informazione pubblica secondo le indicazioni della legge, di facile lettura e di piena trasparenza. Quanto comunicato nelle ultime settimane del 2020 in merito a nuovi sistemi informatici, qualità della comunicazione e trasparenza potrebbe essere la giusta risposta.

IV - CDP, CASSA DEPOSITI E PRESTITI

La legge 125 definisce CDP “istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo” prevedendo convenzioni con il Maeci e l'Aics (artt. 22 e 8). Può gestire fondi pubblici, a partire dal fondo rotativo per la CS, finanziare soggetti pubblici e privati nei paesi in sviluppo mediante l'utilizzo di risorse proprie, anche in combinazione con risorse a dono provenienti da istituzioni donatrici, e investire in fondi a supporto della crescita socio-economica dei paesi target della cooperazione italiana. Il ruolo di CDP è importante in particolare per conciliare le iniziative di breve termine con gli obiettivi di medio-lungo periodo. La legge ha messo le basi per il nuovo ruolo di CDP nella CS ma ulteriori norme avrebbero successivamente dovuto precisarlo e ampliarlo sulla base delle esigenze che si sarebbero presentate.

I. Alcune modifiche di legge sono già state approvate negli ultimi anni. Altre dovranno seguire per poter garantire gli strumenti necessari al buon funzionamento dell'Istituzione finanziaria per lo sviluppo voluta (ma solo abbozzata) dalla legge 125. Cdp ha presentato alcune proposte durante l'audizione alla III Commissione della Camera il 6 novembre 2019. Andrebbero valutate e approfondite quanto prima con la Dgcs e l'Aics per la loro adozione. Le proposte sul *blending*, l'incremento delle forme di partenariato pubblico-privato e la costituzione di un “Italian Development Fund” - che sarebbe più giusto e coerente definire “Italian Sustainable Development Fund” o “Italian SDG Fund” - **sembrano essere di particolare interesse**. Ecco la sintesi delle proposte presentate:

1. Definire la normativa attuativa per l'attivazione degli strumenti di garanzia previsti dalla normativa primaria
2. Destinare parte delle risorse pubbliche al *blending* (come ad es. meccanismi di abbattimento del tasso di interesse a favore dei paesi target) ampliando il novero dei potenziali beneficiari attraverso interventi mirati in settori e aree strategiche
3. Valorizzare il ruolo di advisor finanziario assegnato a Cdp dalla legge al fine di assicurare il più efficace raggiungimento degli obiettivi di policy delineati
4. Attivare le misure previste per destinare risorse pubbliche al sostegno del settore privato per investimenti sostenibili (es. Fondo rotativo ex art. 27 L. 125/2014) anche consentendo l'attivazione di risorse Cdp.
5. Incrementare l'utilizzo di forme di partenariato pubblico-privato attraverso la creazione di strumenti di *blending* che possano attivare risorse pubbliche (nazionali ed europee) e private (tra cui le risorse di Cdp e di altri stakeholder privati, profit e non profit) per investimenti finalizzati ad obiettivi sostenibili
6. Costituzione di un “**Italian Development Fund**” a favore del settore privato per lo sviluppo sostenibile, come definito dall'Agenda 2030, con focus geografico e per tipologie di beneficiari (es. PMI, start up, imprenditoria femminile e giovanile) per valorizzare l'integrazione delle risorse Cdp con risorse pubbliche e di altri donor. (E' presentato come “progetto pilota”, data la sua rilevanza innovativa per l'APS).

II. Sul piano politico-operativo sarebbero da istituzionalizzare riunioni regolari tra Dgcs, Agenzia e Cdp per far emergere la possibilità di sempre maggiori sinergie e per definire la **programmazione per i paesi** in cui Cdp potrebbe svolgere in modo coordinato il proprio ruolo di Istituzione finanziaria per lo sviluppo. Dall'impegno di risorse di Cdp e da operazioni di *blending* potrebbero derivare anche un aumento dell'APS complessivo.

III. Sviluppandolo lungo i binari dei principi e delle finalità della cooperazione per lo sviluppo e nel rispetto delle differenti soggettività, anche il rapporto profit/non profit, che Cdp sta giustamente favorendo, sarà da

potenziare al fine di **valorizzare le possibili sinergie** per la massima sostenibilità ed efficacia degli interventi di cooperazione.

V - CICS, COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Il Comitato Interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, 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). L’intenzione è stata quella di esprimere al più alto livello politico il valore, l’unitarietà e la coerenza della cooperazione internazionale. Nella realtà non ha funzionato, né sembra poter funzionare nella composizione fissata dalla Legge 125 (Ministri/Sottosegretari). Non si riunisce, se non per qualche decina di minuti, normalmente alla fine di un CdM, a cadenze molto lontane, creando ritardi che influiscono negativamente sulla stessa immagine della CPS italiana (impossibilità di approvare, inviare al Parlamento e pubblicare le programmazioni, i rapporti annuali ed altre importanti decisioni).

Sarebbe necessario un ripensamento del Cics.

Si potrebbe pensare ad una sezione “cooperazione internazionale per lo sviluppo” all’interno del Cipe, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e regolarmente convocato. Si tratta di una soluzione che va nella direzione assunta un anno fa da Governo e Parlamento che prevede che dal 2021 il Cipe diventi **CIPES, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile**, al quale varie forze parlamentari intendono affidare maggiori responsabilità in coerenza con l’Agenda 2030.

In subordine si potrebbe prevedere una ridefinizione legislativa del Cics, rendendolo un prezioso organo consultivo di coordinamento e coerenza politica, piuttosto che decisionale (dato anche che finora lo è stato solo formalmente). Il livello dei Direttori Generali competenti in materia, per ciascun ministero coinvolto, potrebbe forse essere quello più indicato ed efficace per le funzioni attribuite al Cics dalla legge (coordinamento e coerenza), sotto la presidenza del Ministro/VM degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Per il documento di indirizzo e di programmazione i ministeri che attualmente lo compongono dovrebbero essere coinvolti (a livello di Dg) nella fase della sua predisposizione, proponendo priorità e azioni, assicurando la coerenza delle politiche, con l’approvazione formale da parte del Ministro (Maeci) prima dell’inizio del nuovo anno/triennio. Le Commissioni parlamentari continuano ad essere chiamate a dare il proprio parere, come previsto dalla legge.

Altre soluzioni potrebbero essere pensate. Il problema però esiste e pesa; e andrebbe affrontato senza ritardi.

VI - CNCS, CONSIGLIO NAZIONALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Il Consiglio Nazionale ha costituito **quattro Gruppi di lavoro**:

- a) “Seguiti dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione”
- b) “Strategie e linee di indirizzo della cooperazione italiana allo sviluppo”
- c) “Ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo”
- d) “Migrazioni e Sviluppo”

Sono stati prodotti documenti con alcune significative indicazioni ma non è stato identificato il canale per renderle patrimonio comune del Consiglio Nazionale, che è stato convocato troppo raramente.

Il Cncs è stato inoltre coinvolto in alcuni **Tavoli di lavoro su**:

(Dgcs) 1. Strategia per l’educazione alla cittadinanza globale, 2. Valutazione dell’impatto, 3. Efficacia della cooperazione allo sviluppo;

(Aics) a. Linee guida Minori, b. Linee guida disabilità e inclusione sociale, c. Linee guida uguaglianza di genere, d. Procedure generali per i bandi finanziati dall’Aics.

La **composizione del Cncs** andrebbe ampliata a soggetti della cooperazione poco rappresentati e forse andrebbe rivista, limitandola ai soli soggetti non ministeriali (i ministeriali sono già coinvolti in altri momenti istituzionali (a partire dal Cics) coniugando criteri di inclusività e di reale effettività; andrebbero inoltre ripensati i gruppi di lavoro, la loro finalità e il loro peso nelle politiche di cooperazione, insieme alla possibilità di autoconvocazione del Cncs (che non è stato convocato per tutto il precedente biennio).

VII - IAO, ISTITUTO AGRONOMOICO PER L'OLTREMARE

L'Istituto Agronomico per l'Oltremare di Firenze è stato soppresso ed è stato trasformato in una struttura di livello dirigenziale non generale dell'Aics. Sembra che rappresenti in realtà una palla al piede per l'Agenzia. Sarà probabilmente necessario ripensare la sua destinazione trovando soluzioni alternative che siano di reale interesse per l'Aics, oppure decidere la definitiva cessione dell'edificio ad altra PA, assicurando le garanzie di legge e contrattuali al personale che non potrà essere trasferito.

*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.
Essa si ispira ai principi della Carta delle Nazioni Unite
ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.
La sua azione, conformemente al principio di cui all'articolo 11 della Costituzione,
contribuisce alla promozione della pace e della giustizia
e mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli
fondate sui principi di interdipendenza e partenariato
(Legge 125/2014, art.1, c. 1)*

*“Non ho la velleità di cambiare il mondo
ma quella di cambiare la vita delle persone sicuramente sì”
(Paolo Dieci)*