

**act:onaid**

**Indirizzo politico,  
governo,  
controllo  
e attuazione  
nella riorganizzazione  
della Cooperazione Italiana**



**maggio 2015**



PHOTO: ACTIONAID

# **Indirizzo politico, governo, controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana**

di Eduardo Missoni

**Responsabile per conto di ActionAid:**

Livia Zoli, capo unità di Policy e Advocacy  
livia.zoli@actionaid.org

**Ricerca e redazione:** Eduardo Missoni

**Editing:** Veronica Boggini e Mirko Tricoli

**Grafica:** Polaris Publishing and Graphics | [www.polarisonline.it](http://www.polarisonline.it)

**Cover photo credit:** Mamadou Diop/ActionAid

**Finito di stampare a Maggio 2015**

La presente ricerca è stata commissionata da ActionAid Italia al Prof. Eduardo Missoni (Docente ISPI, Master in International Cooperation) nel quadro del progetto “Framing the future development: A policy proposal for influencing the Italian cooperation post-2015”, realizzato in partnership con la Bill & Melinda Gates Foundation. Tale progetto è volto ad analizzare le politiche governative nel sistema dell’APS italiano nel quadro della riforma di legge della cooperazione allo sviluppo (Legge 125/2014).

# Indice

<b>Sintesi e raccomandazioni</b> .....	7
<b>Introduzione</b> .....	13
<b>L'evoluzione legislativa della Cooperazione italiana allo sviluppo</b> .....	17
<b>Gli anni dell'incoscienza legislativa</b> .....	17
<b>La fase della Cooperazione tecnica</b> .....	18
<i>La "Legge Ossola"</i> .....	19
<b>L'avvento della Cooperazione allo Sviluppo</b> .....	20
<i>La Legge 38/79</i> .....	20
<i>La Legge 73/85</i> .....	22
<i>La Legge 49/87</i> .....	23
<i>Modifiche alla Legge 49/87</i> .....	26
<b>Il lungo cammino verso una nuova Riforma</b> .....	29
<b>Le spinte che hanno motivato il nuovo assetto</b> .....	31
<b>Che cosa cambia con la Riforma</b> .....	33
<b>La visione</b> .....	33
<b>Responsabilità politica e Indirizzi</b> .....	36
<i>Coordinamento istituzionale e approccio integrato di governo (Whole-of-government approach)</i> .....	38

<i>Funzione di controllo del Parlamento</i> .....	40
<b>Partecipazione sociale</b> .....	41
<b>Attuazione degli indirizzi</b> .....	42
<i>Programmazione annuale</i> .....	44
<i>Risorse finanziarie per la cooperazione pubblica allo sviluppo</i> ...	45
<i>Enti gestori e finanziatori: il Comitato Congiunto</i> .....	47
<i>Enti gestori e finanziatori: l'Agenzia</i> .....	48
<i>Enti gestori e finanziatori: l'istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo</i> .....	50
<i>Il Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo e i suoi attori: promozione, esecuzione e realizzazione</i> .....	52
<b>Le risposte normative alle criticità di gestione</b> .....	54
<b>Organizzazione e interazioni dell'Agenzia</b> .....	54
<i>Autonomia</i> .....	54
<i>Gestione delle partnership di esecuzione</i> .....	55
<i>Sistema di monitoraggio</i> .....	56
<i>Amministrazione e spesa</i> .....	56
<i>Gestione delle risorse umane, processi di selezione e formazione</i> ...	57
<i>Sedi all'estero</i> .....	62
<i>Codice di condotta per il personale e per le agenzie esecutrici</i> ...	64
<b>"Ciclo del progetto": tempi, processi, ruoli decisionali dei diversi uffici (esperti nei paesi partner, Ambasciate, livelli politici: governo e parlamento)</b> .....	66
<i>Programmazione</i> .....	67
<i>Identificazione</i> .....	69
<i>Formulazione</i> .....	69
<i>Finanziamento</i> .....	69
<i>Realizzazione</i> .....	70
<i>Selezione degli esecutori: gare di appalto, prerequisiti e tempi, monitoraggio</i> .....	70
<i>Monitoraggio</i> .....	74

<i>Valutazione</i> .....	74
<b>Ruolo del settore privato lucrativo: partecipazione alla pianificazione, co-finanziamento e partecipazione a processi di selezione</b> .....	76
<i>Imprese miste</i> .....	78
<b>Meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo - partenariati tra Agenzia e le Istituzioni Finanziarie per lo Sviluppo</b> .....	79
<b>Trasparenza e pubblico rendiconto</b> .....	81
<b>Conclusioni</b> .....	85
<b>Bibliografia</b> .....	88
<b>Atti e documenti parlamentari</b> .....	93
<b>Normativa</b> .....	94



PHOTO: UMAR FAROOQ/ACTIONAID



## Sintesi e raccomandazioni

L'11 agosto 2014 viene approvato il testo di legge “**Disciplina generale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo**” (Legge 125/2014), che introduce significative novità nel sistema italiano di cooperazione: la denominazione *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* (MAECI), il carattere integrante e qualificante della cooperazione nel quadro della politica estera italiana, la figura del Vice Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'inclusione di nuovi soggetti della società civile fra gli attori della cooperazione, nuovi strumenti finanziari gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti, un rinnovato ruolo del settore privato con finalità di lucro. Spicca, fra gli interventi strutturali, la creazione dell'Agazia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, organismo di attuazione che incrocia il proprio ambito di azione con quello della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI.

ActionAid Italia, nel quadro del progetto “**Framing the future development: a policy proposal for influencing the Italian cooperation post-2015**”, vuole approfondire le novità introdotte dalla legge e valutare il potenziale della riforma in vista dell'entrata in piena operatività dell'Agazia. A questo scopo è stato coinvolto l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale nella persona del Prof. Eduardo Missoni, professore dell'Università Bocconi di Milano, esperto in materia di cooperazione e protagonista in prima persona delle vicende legate ai tentativi di modifica della precedente legge (Legge 49/87).

Lo studio del Prof. Missoni, dal titolo “**Indirizzo politico, governo, controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana**”, descrive i punti di forza e le contraddizioni del nuovo testo di legge, fornisce valutazioni comparative con altri sistemi di cooperazione e propone soluzioni operative in vista della messa in funzione della nuova architettura di *governance* della cooperazione italiana.

Da questo percorso di riflessione emergono ancora molti aspetti da chiarire. Che tipo di rapporto si instaurerà tra la DGCS e l'Agencia? Come verrà concretamente coinvolto il settore privato? La cooperazione manterrà il suo carattere "qualificante" della politica estera italiana? E poi i temi della coerenza delle politiche, della frammentazione delle risorse, la programmazione degli interventi di cooperazione, la partecipazione diffusa, l'impiego di risorse umane all'interno dell'Agencia e tanti altri che sono oggi al centro dell'attenzione, non solo tra gli addetti ai lavori, ma anche tra chi - dall'esterno - segue con interesse il processo di riforma.

La nuova legge di riforma della cooperazione definisce la **cooperazione come parte integrante e, soprattutto, qualificante della politica estera italiana**. Il disegno politico dovrebbe essere quello di rafforzare il ruolo dell'Italia nella politica internazionale a partire da uno scenario geopolitico, quello del Mediterraneo, caratterizzato da instabilità e stravolgimenti economici e sociali. La cooperazione può ricoprire un ruolo politico in questo scenario? Attraverso quali scelte, con quali modalità? Restano questioni aperte, ma **la visione della cooperazione cambia rispetto al passato**, si proietta in una dimensione internazionale e di influenza politica ponendosi tra gli obiettivi anche quello di garantire stabilità e pace. La **frammentarietà delle risorse** e la loro **non-programmabilità** sono percepiti come limiti nel processo di riforma: gli stanziamenti continuano ad essere distribuiti su diversi Ministeri, non viene assicurata una programmazione pluriennale delle risorse allocate. È prevista infatti una programmazione triennale delle attività, ma gli stanziamenti sono a cadenza annuale, limitando in tal modo la possibilità di visione strategica sul lungo periodo.

Tale frammentarietà rientra tra le tematiche calde della complessa **relazione tra MAECI e il MEF** (Ministero dell'Economia e delle Finanze) in materia di cooperazione. Se da una parte il lavoro congiunto sulla riforma, lo sviluppo di relazioni positive a livello tecnico e la forte sensibilità sul tema degli aiuti anche all'interno del MEF possano considerarsi fattori positivi, a livello operativo rimangono molte questioni aperte sulla definizione di ruoli e competenze tra i due Ministeri.

Anche il **rapporto** che si instaurerà **tra DGCS e Agenzia** è al centro del dibattito. Sarà inevitabile una fase di rodaggio iniziale, ma sarà importante definire, con chiarezza e in tempi ragionevoli, i margini per l'operatività di ciascuno. Su questo punto sarà importante il ruolo delle norme secondarie, che dovranno chiarire le zone grigie lasciate dalla Legge 125<sup>1</sup>, e delle personalità chiamate a dirigere Agenzia e DGCS, che saranno impegnate nel creare un equilibrio fra le parti per una piena ed efficace operatività della cooperazione italiana.

Nelle prime settimane del 2015 ricorre spesso, negli incontri legati al mondo della cooperazione allo sviluppo, il tema del **capitale umano** e della sua importanza per il corretto funzionamento della nuova architettura della cooperazione. Le esperienze di altri paesi segnalano che una buona Agenzia attrae le migliori risorse umane, ma su questo punto si percepisce ancora molta incertezza: non è chiaro come sarà composto inizialmente il personale dell'Agenzia, quindi chi resterà in servizio presso la DGCS, così come non è chiaro quale sarà la composizione delle Direzioni e degli uffici interni.

Altra importante novità della L.125/14 riguarda il **ruolo degli attori privati profit individuati come soggetti della cooperazione allo sviluppo**: c'è un'ampia discussione in corso rispetto a cosa effettivamente venga chiesto e offerto al settore privato. Non c'è ancora evidenza dell'efficacia del settore privato in programmi di cooperazione. Se da un lato le capacità tecniche, quella di generare reddito e le risorse aggiuntive possono essere elementi coadiuvanti rispetto al modello adottato fino ad oggi dalla cooperazione italiana, dall'altro sarà necessario assicurare la massima trasparenza alle azioni e alle modalità di intervento delle aziende che intendono operare come soggetti di cooperazione. È dunque necessario focalizzare l'attenzione sulla definizione di regole chiare e condivise sulla trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche: questi elementi vanno approfonditi per evitare incertezze e confusione rispetto a finalità e strumenti per la internazionalizzazione di impre-

---

1 Gli articoli 17- 20 delimitano il campo di azione di Agenzia e DGCS.

sa, che non possono coincidere con quelli della cooperazione.

Alla luce di queste considerazioni e prendendo atto dei ritardi nella messa in opera degli strumenti attuativi della Legge 125/14, oltre che dei ridotti spazi di partecipazione per gli stakeholder non istituzionali in questa fase, ActionAid Italia ritiene urgenti da parte delle istituzioni le seguenti iniziative.

1. Dare sostanza, attraverso attività concrete e coerenti, ai principi di innovazione introdotti dalla Legge 125/2014, a partire dall'art. 1 che descrive la **cooperazione allo sviluppo come parte integrante e qualificante della politica estera italiana**.
2. Affiancare alla figura del Vice Ministro e alla nuova denominazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale gli **strumenti economici e di governance adatti** a dare concretezze e ritrovata credibilità al sistema di cooperazione italiano.
3. Sopperire alla frammentarietà delle risorse economiche dedicate alle attività di cooperazione tramite l'**allocazione delle risorse su un orizzonte di lungo periodo, certo e stabile**. Le risorse della cooperazione devono essere inserite nei documenti di programmazione economica pluriennale dello Stato, designando allocazioni certe e coerenti con le attività previste nella programmazione triennale.
4. Rendere efficaci le diverse fasi della programmazione precisando e differenziando i ruoli di indirizzo e di attuazione che afferiscono alla DGCS, all'Agenzia e agli altri organismi introdotti dalla Legge 125/14, assicurando una **collaborazione tra i diversi attori del sistema**.

5. Dare **piena operatività**, in tempi stretti, al sistema Italiano di cooperazione dal punto di vista dell'assetto istituzionale. In particolare:
  - **definire e pubblicare lo Statuto dell'Agenzia**, così come il bando per l'assegnazione dell'incarico del suo Direttore **e il Regolamento della DGCS**, in ritardo rispetto a quanto previsto dalla normativa primaria;
  - **formalizzare le nomine e convocare il Consiglio Nazionale di Cooperazione allo Sviluppo.**
6. **Garantire la piena trasparenza e accessibilità dei dati relativi all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano**, attraverso l'utilizzo e il continuo aggiornamento di una banca dati completa, unitaria ed efficiente, che integri tutte le attività di cooperazione dell'Italia. Su questo tema è auspicabile, inoltre, la partecipazione, entro il 2015, all'International Aid Transparency Initiative (IATI), rispettando così l'impegno assunto al G8 di Lough Erne nel 2013.
7. **Assicurare il rispetto delle finalità della cooperazione allo sviluppo e il principio di solidarietà** ai quali si devono attenere tutti i soggetti coinvolti nella legge di riforma, siano essi pubblici o privati, rimarcando la subalternità degli altri legittimi obiettivi, quali, a titolo di esempio, la ricerca del profitto o l'internazionalizzazione delle imprese.
8. **Promuovere l'agenda dell'efficacia** affinché la cooperazione internazionale dell'Italia sia realmente orientata ad uno sviluppo sostenibile, alla promozione dei diritti umani e alla pace. Questo anche grazie a un **coordinamento efficace tra**

**tutti i soggetti coinvolti**, dalle amministrazioni dello Stato alla politica alle Organizzazioni della Società Civile ai soggetti del settore privato profit. In questo contesto, la coerenza delle politiche svolge un ruolo centrale per evitare la subordinazione delle politiche di cooperazione ad altri interessi nelle scelte di politica estera e rispettando, di fatto, i dettami degli artt. 2 e 11 della Costituzione.

## Introduzione

L'11 agosto 2014, con l'approvazione della Legge 125/14, il Parlamento ha varato la riforma della Cooperazione Italiana allo Sviluppo, modificandone anche l'assetto organizzativo stabilito ventisette anni prima con Legge 49/87. Certamente il cambiamento più evidente è rappresentato dalla costituzione di un'Agenzia cui affidare la gestione delle attività e dal riassetto dei rapporti tra i soggetti istituzionali coinvolti. Non sono meno significativi il cambiamento del nome del ministero competente, che diviene Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'istituzione della figura di un viceministro ad hoc e il coinvolgimento dell'intero Governo nella programmazione e indirizzo della politica della cooperazione allo sviluppo, chiamata a qualificare la politica estera dell'Italia e la reintroduzione di meccanismi di consultazione dei principali attori sociali interessati e di partecipazione civica.

Il Comitato di Assistenza allo Sviluppo (Development Assistance Committee - DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) raggruppa schematicamente le agenzie di sviluppo dei paesi membri in quattro modelli istituzionali:

1. Cooperazione allo sviluppo integrata nel Ministero degli Affari Esteri (MAE), che guida ed è responsabile della relativa politica e della sua attuazione (ad esempio in Danimarca);
2. Cooperazione allo sviluppo gestita da un dipartimento o da un'agenzia interna al MAE, che guida ed è responsabile della relativa politica e della sua attuazione (ad esempio in Irlanda);
3. Un Ministero con responsabilità della politica ed un'agenzia esecutiva separata responsabile della sua attuazione (ad esempio in Svezia).

4. Un Ministero o agenzia (distinto dal MAE) responsabile sia della politica sia della sua attuazione (ad esempio nel Regno Unito).

In tal senso, con la riforma la Cooperazione italiana allo sviluppo adotta il cosiddetto modello Ministero politico (n. 3) da cui dipende un'agenzia esecutiva, abbandonando il modello (n. 2) Dipartimento/Agenzia interno al Ministero (OECD, 2009). L'OCSE-DAC riconosce che nessuno dei quattro modelli è superiore agli altri e che ognuno di essi si giustifica e deve essere esaminato nello specifico contesto storico, politico e istituzionale del paese che lo adotta.

Naturalmente, anche all'interno di ciascun gruppo le realtà organizzative non sono per nulla uniformi. Così, ad esempio, lo spettro di competenze o i livelli di autonomia delle agenzie esecutrici dei paesi che hanno adottato il modello n. 3 possono essere tra loro molto diversi. Nel caso italiano la Legge 125/14 nell'istituire l'agenzia fa specifico riferimento a norme preesistenti<sup>2</sup> che attribuiscono alle agenzie una funzione strumentale "a carattere tecnico-operativo" operante "al servizio delle Amministrazioni Pubbliche" di riferimento, che ne regolano il funzionamento.

Al fine di assicurare che le attività di Cooperazione allo sviluppo rispettino i principi di efficacia degli aiuti concordati a livello internazionale – a partire dalla Dichiarazione di Parigi (OECD, 2005) e dall'Accordo di Busan per una cooperazione allo sviluppo efficace (OECD, 2011) – diviene essenziale identificare le modalità più appropriate a garantire la massima funzionalità del sistema secondo criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, nonché il coordinamento di tutte le istituzioni coinvolte nel contesto dei nuovi assetti organizzativi e gestionali.

In tal senso, il presente lavoro ha un duplice obiettivo: da un lato suggerire soluzioni operative che possano efficacemente contribuire alla funzionalità della nuova architettura della Cooperazione

---

2 Legge 23 agosto 1988, n. 400 e Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300



italiana introdotta con la Legge 125/14, contestualizzando le lezioni apprese da altri paesi con un analogo assetto organizzativo, con particolare attenzione a quelli con simili dimensioni dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)<sup>3</sup>; dall’altro esplorare con maggiore attenzione le modalità con cui affrontare, nel contesto della riorganizzazione ed in particolare nell’ambito dei compiti attribuiti alla nuova Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, alcuni aspetti specifici ritenuti critici da diversi osservatori e operatori. Si è perfettamente coscienti, peraltro, di aver escluso diversi altri temi di grande rilevanza nel rilancio della Cooperazione italiana (come ad esempio quello riguardante il ruolo dei partenariati territoriali o quello delle organizzazioni della società civile) che, quantomeno per ragioni di spazio, dovranno essere analizzati altrove. Il lavoro, pur riconoscendo alcune indicazioni emergenti dal testo di legge, non si sofferma nemmeno sulle modalità con cui l’impegno dell’Italia dovrebbe tradursi in azioni concrete per dare seguito ai già menzionati principi internazionali per l’efficacia degli aiuti (OECD, 2005) e della Cooperazione allo sviluppo (OECD, 2011). L’assetto organizzativo, infatti, può solamente influire sull’efficienza e l’appropriatezza con cui il sistema nazionale di cooperazione allo sviluppo mette in atto principi quali la titolarità (ownership) del paese partner con meccanismi di coordinamento guidati da quello stesso paese; lo slegamento dell’aiuto; l’allineamento dell’aiuto ai sistemi di gestione pubblici del paese partner e il sostegno al rafforzamento di quei sistemi; l’adozione di standard comuni di condivisione delle informazioni sulla Cooperazione allo sviluppo; il contrasto alla proliferazione di organizzazioni, programmi e fondi multilaterali; l’indicazione sistematica e tempestiva di piani di spesa a medio termine (tre – cinque anni) per assicurare la programmabilità dell’aiuto; o la promozione di un ambiente favorevole al coinvolgimento delle organizzazioni delle società civile nello sviluppo. L’effettivo perseguimento di quegli obiettivi dipenderà dalla coerenza dell’indirizzo politico e strategico che le competenti istituzioni sapranno

---

3 L’Aiuto Pubblico allo Sviluppo si compone di finanziamenti pubblici a titolo di dono o di credito concessionale, a favore di paesi e territori inclusi nella lista DAC, di paesi in via di sviluppo e delle agenzie multilaterali, destinati principalmente alla promozione dello sviluppo economico e sociale, esclusi quelli con finalità militari.

esprimere, nelle sedi che la legge di riforma ha individuato.

Dopo un sintetico riepilogo dell'evoluzione legislativa della Cooperazione italiana fin dalle sue origini ed in particolare di quei passaggi utili a comprendere le scelte organizzative, si individuano le motivazioni della scelta del nuovo assetto stabilito con la Legge 125/14 e se ne evidenziano le principali differenze rispetto al quadro normativo in vigore fino alla sua approvazione.

Si esamina dunque il nuovo assetto organizzativo e funzionale verificandone altresì la rispondenza alle raccomandazioni emerse nelle successive revisioni paritarie (peer review) della Cooperazione italiana in seno a quell'organizzazione. Si commentano quindi le specificità, i limiti e i punti di forza del nuovo assetto, anche nel più ampio contesto delle attuali tendenze internazionali e, per quanto possibile, alla luce dell'esperienza di altri paesi appartenenti al Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo Economico (OCSE-DAC).

Segue l'analisi delle risposte fornite dalla Legge 125/14 ad alcuni aspetti critici della gestione della Cooperazione allo sviluppo, con particolare attenzione al ruolo della nuova Agenzia, anche in vista della regolamentazione derivante dagli strumenti di normativa secondaria (Statuto dell'Agenzia).

Il lavoro si conclude fornendo alcune raccomandazioni per il futuro sviluppo del sistema.

# L'evoluzione legislativa della Cooperazione italiana allo sviluppo

Il punto di riferimento costituzionale per la politica estera italiana è costituito dall'articolo 11, che sancisce la vocazione dell'Italia alla pace ("ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali") e introduce il principio secondo il quale le relazioni internazionali devono basarsi su "condizioni di parità" tra gli Stati, e l'ambizione di "un ordine che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni". Inoltre, all'articolo 2, la Costituzione richiama l'inviolabilità dei diritti umani e richiede l'adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", offrendo un ulteriore principio morale alle ragioni della Cooperazione internazionale.

## Gli anni dell'incoscienza legislativa

La legislazione in materia di Cooperazione allo sviluppo registrò fino al 1971 una fase di "incoscienza legislativa" (Daveri, 1987)<sup>4</sup>, caratterizzata da leggi sporadiche con effetto limitato nel tempo,<sup>5</sup> inizialmente rivolte alla cooperazione con la Somalia (rimasta sotto amministrazione fiduciaria italiana fino al 1961), ma estendendo l'attenzione anche a altri paesi a partire dal 1962<sup>6</sup>

Nel 1966 la cosiddetta "Legge Pedini" (n. 1033/66) introdusse il concetto di "volontariato civile" prevedendo la concessione della dispensa dal servizio militare, allora obbligatorio, ai cittadini che

- 
- 4 Altri hanno definito questa fase storica come "della non politica". (Isernia, 1995, p.75)
- 5 Furono sette le disposizioni legislative emanate tra il 1961 e il 1967: Legge n. 643/60; Legge n. 157/61; Legge n. 1526/61; Legge n. 1528/61; Legge n. 367/62; Legge n. 735/67; Legge n. 1376/67.
- 6 Legge n. 1594/1962 "Collaborazione tecnica bilaterale con i Paesi in via di sviluppo", prevedeva stanziamenti annuali fino al 1967. All'esaurirsi di quelle risorse, una nuova legge (n. 380/68) le assicurò fino al 1971.

avessero prestato un servizio di assistenza tecnica in un Paese in Via di Sviluppo extraeuropeo, per un minimo di due anni.<sup>7</sup>

Oltre alla Somalia, al dibattito internazionale (il “decennio per lo sviluppo”) e alla spinta proveniente dagli ambienti del volontariato, un quarto ordine di motivazioni, dietro la cooperazione italiana di quel periodo, riguardava gli interessi commerciali ed in particolare le garanzie alle esportazioni verso i PVS.<sup>8</sup>

Alla frammentarietà del quadro legislativo si associava la mancanza di un centro di gestione delle attività di Cooperazione allo sviluppo.<sup>9</sup> “La politica italiana di aiuto era praticamente inesistente, dispersa, disorganizzata e scarsamente definita nei suoi obiettivi e finalità” (Alessandrini, 1984). L’APS aveva allora la funzione di catalizzatore di operazioni con carattere esclusivamente economico e commerciale o funzionava come elemento di compensazione di fronte alle difficoltà per la concessione di crediti all’esportazione (Guelfi, 1982).

## La fase della Cooperazione tecnica

Alla fase d’ “incoscienza legislativa” seguì una fase denominata della “Cooperazione tecnica” (Daveri, 1987) che prese avvio nel 1971 con il varo della Legge 1222 (“Cooperazione Tecnica con i Paesi in Via di Sviluppo”), di fatto la prima legge italiana a regolamentare in maniera organica e permanente tutte le iniziative destinate a: “favorire e promuovere il progresso tecnico, culturale, economico e sociale dei Paesi in Via di Sviluppo” attraverso la

---

7 La Legge “Pedini” fu modificata nel 1970 con Legge n. 75/70.

8 Quest’ambito fu disciplinato per la prima volta in forma unitaria nel 1967 con la Legge n. 131/67.

9 Il principale centro d’imputazione era il Ministero degli Affari Esteri; accanto ad esso il Ministero del Tesoro (responsabile dei contributi multilaterali), il Ministero della Pubblica Istruzione (per le borse di studio ed il sostegno alle Università di Mogadiscio, Asmara e Nairobi), la Banca d’Italia e il Ministero della Difesa (in relazione alla applicazione della Legge Pedini). All’interno del Ministero degli Affari Esteri le responsabilità erano distribuite su diversi uffici e direzioni generali (Isernia, 1995). Il quadro fornito annualmente al DAC era il risultato della somma delle attività autonomamente realizzate dalle differenti sezioni dell’Amministrazione, al di fuori di qualsiasi meccanismo di coordinamento (Guelfi, 1982).

## Cooperazione “tecnica”<sup>10</sup>

Ai fini dell’obiettivo di questo lavoro, è interessante rilevare come da allora iniziarono a confrontarsi le due visioni di modello organizzativo che avrebbero segnato il dibattito sino ad oggi. Da un lato, la posizione allora in larga parte governativa ma sempre strenuamente difesa dalla Farnesina, dei sostenitori del duplice ruolo di indirizzo e attuazione del Ministero degli Affari Esteri; dall’altra quella dei sostenitori dell’opportunità di affidare l’attuazione della politica di cooperazione a una struttura autonoma che garantisse i necessari requisiti di rapidità ed efficienza: l’ “Agenzia”.

Prevalse allora l’atteggiamento conservatore della Farnesina: “si è visto che era difficile, allo stato della nostra legislazione e delle nostre consuetudini, realizzare un’innovazione di tale portata e così ci si è ricondotti al quadro tradizionale della nostra amministrazione pubblica” (Camera dei Deputati, 1971). Dunque, la Legge 1222/71 configurò l’attività di Cooperazione all’interno del Ministero degli Affari Esteri istituendo il “Servizio per la Cooperazione tecnica con i Paesi in Via di Sviluppo”: un organo speciale nell’ambito della Direzione Generale delle Relazioni Culturali del Ministero degli Affari Esteri, che modificò pertanto la sua denominazione in “Direzione Generale per la Cooperazione culturale, tecnica e scientifica” (art.7). La Legge 1222/71 assegnò inoltre al MAE il compito di promuovere e sostenere, secondo il principio degli “interessi reciproci”, la partecipazione delle imprese italiane nelle iniziative di Cooperazione (D’Angelo, 1971).

### ***La “Legge Ossola”***

La possibilità di concedere crediti ai PVS fu introdotta per la prima

---

<sup>10</sup> Nonostante il carattere riduttivo dell’attributo “tecnica” (a livello internazionale viene definita come cooperazione tecnica l’insieme delle risorse destinate ad incrementare il livello di conoscenze e le capacità produttive della popolazione, aumentando il suo capitale intellettuale), la legge cercava di prendere in considerazione un ambito più vasto della cooperazione. Infatti, l’articolo 1 della legge recitava: *“con la denominazione semplificata di cooperazione tecnica s’indicano e si disciplinano quelle iniziative dirette a favorire e promuovere il progresso dei Paesi in Via di Sviluppo”*.

volta con la Legge 227/77 (nota come “Legge Ossola”),<sup>11</sup> tuttora in vigore. A tal fine, presso il Mediocredito Centrale fu costituito un Fondo rotativo, alimentato con fondi del bilancio generale dello Stato. Si dovette però attendere altri due anni per l’introduzione di crediti agevolati, “crediti di aiuto”, che avvenne nel 1979 contestualmente a una nuova riorganizzazione della normativa sulla Cooperazione.<sup>12</sup>

## L'avvento della Cooperazione allo Sviluppo

### *La Legge 38/79*

Alla fase della “Cooperazione tecnica”, con il varo della Legge 38 del 9 febbraio 1979 “Cooperazione dell’Italia con i Paesi in Via di Sviluppo”, seguì quella più matura di “Cooperazione allo sviluppo” (Daveri, 1987).

Quella legge, che rappresentò senz’altro un notevole salto qualitativo, indicava la Cooperazione con i PVS come “parte integrante delle relazioni economiche internazionali che l’Italia promuove, nel quadro della interdipendenza dello sviluppo di tutti i paesi”, confinando così la Cooperazione alla sfera della politica economica estera, anche se lo stesso testo di legge la qualificava come un impegno concreto per “il progresso economico, sociale, tecnico e culturale” dei Paesi in Via di Sviluppo, “in armonia con i loro piani di sviluppo”, perseguendo “obiettivi di solidarietà fra i popoli” .

La Legge 38/79 affidò la funzione d’ indirizzo politico (indirizzo, priorità, ripartizione dei mezzi finanziari) al Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera (CIPES), già istituito con la citata Legge 227/77.

Sul piano organizzativo, nell’ambito del Ministero degli Affari Esteri fu istituito il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo (Dip. Co.): un dipartimento centrale con autonomia operativa e finan-

---

11 Dal nome dell’allora Ministro per gli Affari Esteri Rinaldo Ossola

12 Da un punto di vista statistico, tuttavia, nel questionario del DAC, che costituisce un’aggiunta al memorandum annuale sull’Aiuto Pubblico allo Sviluppo dei Paesi membri, l’Italia includeva come *soft loan* i crediti che rispettassero le condizioni stabilite, a tal fine, dall’OCSE.

ziaria equiparato, a tutti gli effetti, ad una Direzione Generale dello stesso Ministero. Il Dip.Co. sostituì, ampliando notevolmente le sue funzioni, il Servizio per la Cooperazione tecnica previsto dalla Legge 1222/71, che come menzionato era subordinato alla Direzione Generale per la Cooperazione Culturale, Scientifica e Tecnica.

Regolamentando gli aspetti di Cooperazione finanziaria, la Legge 38/79, distinse chiaramente, e per la prima volta, lo strumento del credito di aiuto allo sviluppo dal credito per l'esportazione, che aveva come obiettivo il sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese italiane.

La Legge 38/79 regolamentò altresì la partecipazione degli Organismi Non Governativi (ONG) alle attività della Cooperazione allo sviluppo, introducendo il concetto dell'idoneità per accedere alle facilitazioni offerte dalla legge.

Per l'attuazione delle attività di Cooperazione, la legge istituì il Fondo Speciale per la Cooperazione allo Sviluppo che sarebbe stato gestito dal Dip.Co. con autonomia contabile e amministrativa.

Stabilendo che i fondi per la Cooperazione fossero stanziati annualmente mediante la legge di approvazione del bilancio dello Stato ("legge finanziaria"), il legislatore inserì definitivamente la Cooperazione fra le attività istituzionali del Ministero degli Affari Esteri.

La Legge 38/79 rimase in vigore per otto anni, dal febbraio 1979 al febbraio 1987. Durante quel periodo il dibattito politico sulla necessità di una nuova riforma dell'APS non diminuì d'intensità.

La Legge 38/79 aveva introdotto per la prima volta in forma esplicita, fra le attività di Cooperazione allo sviluppo, l'aiuto alle popolazioni dei PVS "colpite da calamità naturali o che si trovino in situazioni di particolare emergenza" (art. 2, 1, d;).

Non era però stato previsto un meccanismo amministrativo preferenziale che rendesse più agili le procedure atte a fron-

teggiate situazioni di reale emergenza. Questa carenza stimolò il dibattito sulla necessità di introdurre nuovi appositi strumenti amministrativi e legislativi (Vangi, 1984), dando luogo al confronto fra due contrastanti linee di pensiero. Da un lato coloro che consideravano opportuno che il tema delle iniziative a carattere straordinario fosse trattato nell'ambito di una riforma generale della Legge 38/79. Dall'altro, quanti chiedevano uno strumento legislativo ad hoc di carattere straordinario.

Il dibattito politico portò anche all'organizzazione di due Conferenze nazionali sulla Cooperazione allo sviluppo. La prima, nel 1981, mise in risalto il rapido aumento degli investimenti destinati alla Cooperazione, dedicando allo stesso tempo ampio spazio alle innovazioni della "nuova" Legge 38/79 (Giacomelli, 1982). La seconda Conferenza nazionale (giugno 1985), si realizzò nel momento più acceso del dibattito, a pochi mesi dell'emanazione di un provvedimento legislativo dichiaratamente "interlocutorio": la Legge 73/85. Intanto, il dibattito s'ampliava e la riforma della Legge 38/79, che già a quei tempi veniva considerata urgente, venne rimandata (Schiavoni e Cadeddu, 1985).

### ***La Legge 73/85***

L'8 marzo 1985 "come un esperimento di riforma anticipata" (Forte, 1985) della Legge n. 38/79, fu approvata la Legge 73/85 per la "realizzazione di programmi integrati e pluri-settoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità".

Non si trattava di una legge di riforma, bensì di un tentativo di allegato a complemento della normativa già esistente. Per la realizzazione di quei programmi "integrati multi-settoriali", la Legge 73/85 istituì un Servizio Speciale, che sarà successivamente conosciuto come "Fondo Aiuti Italiani - FAI", e attribuì poteri straordinari al Ministro per gli Affari Esteri, delegati, a norma di legge, ad un Sottosegretario di



Stato per gli Affari Esteri.<sup>13</sup> L'attribuzione di quei poteri straordinari costituì certamente l'elemento più innovativo della Legge 73/85.

Di quei poteri straordinari era prevista la scadenza “con l'entrata in vigore di una nuova normativa organica sulla Cooperazione allo sviluppo ed in ogni caso entro il termine di diciotto mesi” dal varo di quella legge (art.1). Venivano così sottolineate le caratteristiche di transitorietà della Legge 73/85, e il suo intrinseco significato di preludio a una riforma della Legge 38/79.<sup>14</sup>

Non vi fu alcun coordinamento tra il FAI e il Dip.Co. e ciò si tradusse in un'elevata confusione nei paesi beneficiari che si trovavano a trattare con due differenti interlocutori, entrambi rappresentanti del Governo italiano, spesso operanti nella stessa area e nello stesso settore, ma con procedure a volte totalmente diverse (Missoni, 1993).

### ***La Legge 49/87***

Intanto il Parlamento aveva continuato ad esaminare il più ampio progetto di riforma della legge sulla Cooperazione. Finalmente, il 26 febbraio del 1987 fu approvata la Legge 49 intitolata “Nuova Disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo”, nella quale confluirono molti dei principi delle leggi precedenti che furono abrogate. Per alcuni non si trattò di “una nuova legge di riforma, ma di semplice modifica, ed in alcuni casi di restaurazione di alcune tradizionali linee già presenti nella vecchia Legge 38” (Kirwan, 1987).

La Legge 49/87, rimasta in vigore fino all'agosto del 2014, ampliava concettualmente gli orizzonti della Cooperazione Italiana allo Sviluppo, indicandola ora come “parte integrante della politica estera italiana”.

Il modello organizzativo rimase invariato. Il Ministero degli Affari Esteri mantenne la responsabilità della politica di Cooperazione

---

13 Come responsabile del FAI fu nominato il Sottosegretario socialista Francesco Forte

14 La Legge 73/85 mise a disposizione del FAI 1.900 miliardi di lire, da spendere in un tempo massimo di diciotto mesi. Una volta scaduti i termini, le risorse non utilizzate sarebbero entrate a far parte del *Fondo di Cooperazione*, già introdotto con la Legge 38/79.

allo sviluppo, mentre fu introdotto un più articolato controllo parlamentare sulle attività di Cooperazione.

La definizione degli indirizzi generali della Cooperazione allo sviluppo, sulla base delle linee programmatiche discusse dal Parlamento, fu attribuita ad un nuovo organo di governo (art.3): il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), che si configurava però come un'articolazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

La Legge 49/87 individuava ancora nel Ministero degli Affari Esteri la principale responsabilità della politica di Cooperazione, seppure "d'intesa con il Ministro del Tesoro, per la parte di sua competenza" (art.5).

Per fornire le direttive per l'attuazione degli indirizzi politici stabiliti dal CICS e per l'approvazione delle iniziative fu istituito il Comitato Direzionale. Nel nuovo organo collegiale, presieduto dal Ministro degli Affari Esteri e per delega da un Sottosegretario alla Cooperazione allo Sviluppo, erano rappresentate tutte le direzioni generali del Ministero degli Affari Esteri, i Ministeri economici (Bilancio, Tesoro e Commercio Estero), nonché il Mediocredito centrale.

Si conservò la funzione di controllo sociale del Comitato Consultivo, già previsto dalla Legge 38/79, salvo estenderne la rappresentatività a un numero maggiore di amministrazioni e settori sociali e si aggiunse una Commissione ONG, come organo consultivo per gli aspetti concernenti le organizzazioni non governative di Cooperazione allo sviluppo.

Per l'attuazione degli indirizzi fu istituita la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) nella quale confluirono sia il Dip.Co. (creato dalla Legge 38/79) sia il FAI (previsto dalla Legge 73/85).

La DGCS conservava, ampliata, l'autonomia finanziaria propria del Dip.Co. (art.15), mentre un'Unità operativa speciale per le iniziative

a carattere straordinario (art.11) avrebbe assunto le funzioni e la dinamica finanziaria dell'ex-FAI (delibera del Ministro o del Sottosegretario delegato senza il visto previo del Comitato direzionale, né dell'Ufficio di Ragioneria).

Per le funzioni d'individuazione, istruttoria, formulazione, valutazione, gestione e controllo dei programmi, delle iniziative e degli interventi di Cooperazione, fu istituita l'Unità Tecnica Centrale (UTC), prevedendo un organico di 120 esperti, cui venne preposto un funzionario della carriera diplomatica (art.12).

Delle Unità Tecniche di Cooperazione nei Paesi in Via di Sviluppo considerati prioritari dal CICS, vincolate al lavoro dell'UTC, avrebbero collaborato nell'individuazione, esecuzione, supervisione e controllo delle iniziative di Cooperazione (art.13).

Sul piano delle dotazioni finanziarie, la Legge 49/87 mantenne la divisione tecnica ed organizzativa, esistente nella normativa anteriore, fra i mezzi finanziari relativi alla concessione di crediti (Fondo rotativo costituito presso il Mediocredito Centrale amministrato dal Ministero del Tesoro) e quelli destinati alle attività di Cooperazione in termini non rimborsabili (doni) (Fondo Speciale di Cooperazione amministrato dalla DGCS del Ministero per gli Affari Esteri) con ammontare stabilito annualmente in sede di legge finanziaria. In relazione al Fondo Speciale per la Cooperazione allo Sviluppo (art.14), la Legge 49/87 ne indicò la gestione "fuori bilancio" affidata alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, con autonomia contabile ed amministrativa, rifacendosi alla normativa in materia (Legge 1041/71).

La Legge 49/87 introdusse la possibilità che i crediti di aiuto potessero essere utilizzati per finanziare anche una parte dei costi locali per l'acquisizione di beni in paesi terzi e per promuovere la Cooperazione tra i Paesi in Via di Sviluppo (art.6). La legge introdusse altresì la possibilità di finanziare parte della quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi nei Paesi in Via di Sviluppo (art.7).

Il Ministero del Tesoro manteneva la competenza per i rapporti con le banche e con i fondi di sviluppo a carattere multilaterale, garantendo la partecipazione finanziaria alle risorse di quegli organismi e la concessione dei contributi obbligatori per le organizzazioni internazionali di assistenza ai Paesi in Via di Sviluppo, compresa la Comunità Europea (art. 4).

### ***Modifiche alla Legge 49/87***

Nel corso degli anni il testo della Legge 49/87 è stato più volte emendato o condizionato da provvedimenti legislativi in qualche modo collegati alle attività di cooperazione allo sviluppo. Per molti versi il risultato di queste modifiche ha snaturato le scelte originali del Legislatore. A queste si sono aggiunti l'inadempimento di alcuni aspetti essenziali per l'efficacia dell'aiuto che la Legge 49/87 aveva previsto (come ad esempio i Piani paese o la concentrazione geografica), il ricorso improprio allo strumento dell'intervento straordinario e l'inadeguatezza strutturale del MAE per la gestione delle attività di Cooperazione allo sviluppo (Missoni, 2002).

Anche la contaminazione delle finalità della Cooperazione con interessi economici, spesso particolari e poco trasparenti, in taluni casi oggetto di vicende giudiziarie, ha fortemente condizionato negli anni i risultati della Cooperazione italiana (Missoni, 1993; Senato 2014).

Ai fini del presente lavoro e con uno sguardo al futuro, interessa piuttosto individuare le principali modifiche intervenute sul piano organizzativo e funzionale che la recente legge di riforma ha in parte ripristinato:

- La soppressione del CICS nel 1995, riconducendo al CIPE, organo "generalista", la funzione d'indirizzo della Cooperazione allo sviluppo (Legge n. 537/93);
- la soppressione del Comitato Consultivo e della Commissione ONG in applicazione di quella stessa legge, con atto di normativa secondaria (DPR n. 608/94).

- La soppressione definitiva<sup>15</sup> del Fondo Speciale nel 1994 (Legge n. 559/93), venendo meno così anche l'autonomia finanziaria della DGCS e riconducendo quella gestione fuori bilancio alle ordinarie poste dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri.
- L'abrogazione della disposizione che prevedeva in determinati casi il ricorso alla stipula di contratti in forma diretta e a trattativa privata per l'attuazione di iniziative di Cooperazione, rendendo obbligatoria l'effettuazione di gare pubbliche secondo la normativa comunitaria (ad esclusione degli interventi straordinari e delle iniziative delle organizzazioni non governative riconosciute idonee, nonché al settore delle attività di formazione e di ricerca (Legge n. 412/91, art. 3; Legge 255/93).

Sul piano tecnico la Legge 49/87 e la sua normativa secondaria non rispondevano ormai nemmeno alla necessità di adottare nuove forme di intervento bilaterale come l'aiuto al bilancio dei paesi partner (*General Budget Support*, GBS) o approcci integrati di settore (*Sector Wide Approach*, SWAp).

Con la riduzione delle risorse per l'APS - determinata all'inizio più da vicende giudiziarie che da scelte economiche - la sua crescente frammentazione, il venir meno ad impegni presi e l'assenza di una visione strategica, la Cooperazione Italiana ha continuato inoltre a perdere credibilità nei quasi vent'anni del percorso di riforma della Legge 49/87, che appresso brevemente si descrive.

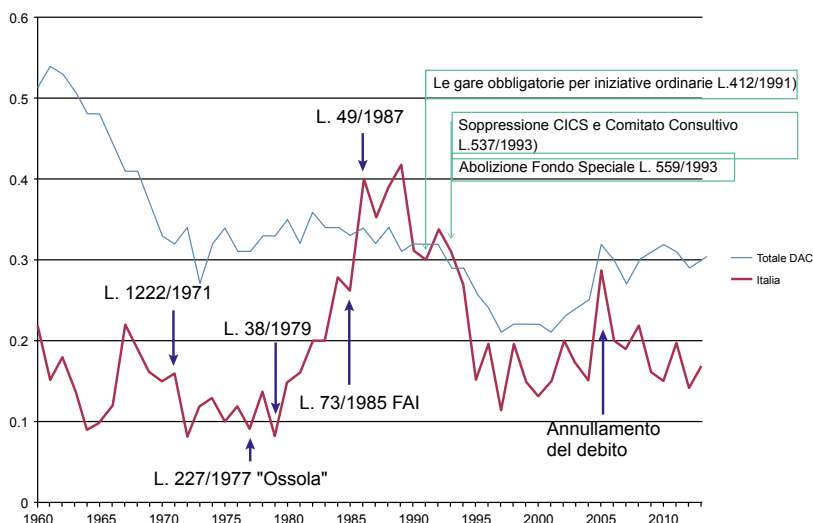
---

<sup>15</sup> Il Fondo Speciale era già stato soppresso con la Legge n. 155/89 che decretava la fine delle gestioni fuori bilancio a partire dal 1° marzo 1991. Benché tra il varo della legge e la sua entrata in vigore fossero passati quasi due anni, la DGCS si trovò impreparata. Dopo un anno di quasi-paralisi delle attività di cooperazione, che sopravvisse grazie a una serie di decreti legge di proroga, alla fine del 1991, nell'ambito della legge finanziaria (n. 412/91), il Parlamento aveva approvato un articolo che restituiva al *Fondo di Cooperazione* il suo carattere *speciale*.

In questi anni in Italia è emerso un nuovo protagonismo della società civile, delle realtà territoriali, del mondo accademico, nonché dell'impresa e delle grandi fondazioni bancarie e d'impresa, cui nell'insieme si è insistentemente fatto riferimento come "Sistema Italia", senza però poter andare al di là di timidi tentativi di coordinamento sul piano istituzionale, là dove era richiesto piuttosto un cambiamento paradigmatico (Missoni et al., 2014).

Nel contempo, a livello internazionale si è ampliata la Cooperazione a diretta conduzione dell'Unione europea, a seguito dell'introduzione con il Trattato di Maastricht (1992) di un titolo del Trattato sull'Unione (titolo XX) avente ad oggetto la Cooperazione allo sviluppo, divenuta così politica comunitaria a tutti gli effetti (Senato, 2014). E' anche cambiato lo scenario geo-politico, con paesi emergenti, nuove formule di collaborazione tra paesi (come ad esempio la cosiddetta cooperazione Sud-Sud), nuovi attori privati e partenariati globali pubblico-privato. Infine, sono stati ampiamente ridefiniti sia l'agenda globale dello sviluppo, che il quadro di riferimento in tema di efficacia degli aiuti (OECD, 2005 e 2011).

**Grafico n. 1 - l'APS/PNL italiano tra il 1960 e il 2013.**



## Il lungo cammino verso una nuova Riforma

A poco più di cinque anni dal varo della Legge n. 49/87, mentre anche un'inchiesta giudiziaria scoperchiava la *tangentopoli* della Farnesina e le "deviazioni" nella gestione degli "aiuti" al Terzo Mondo, era ormai evidente la necessità di riprendere il dibattito per la sua riforma. Nel frattempo sulla spinta delle richieste degli operatori di Cooperazione allo sviluppo, nel corso della XI Legislatura (15 aprile 1994 – 8 maggio 1996) il Parlamento aveva istituito una *Commissione Parlamentare d'Inchiesta* bicamerale, sul funzionamento della Cooperazione italiana (Legge n. 46/94) i cui lavori furono prorogati fino al 31 marzo del 1996 (Legge n. 465/95), non riuscendo comunque a giungere all'approvazione di una relazione conclusiva a causa della cessazione anticipata della XII Legislatura. In attesa del completamento dei lavori della Commissione, che aveva tra i propri obiettivi anche quello di indicare possibili modifiche legislative e regolamentari, ogni iniziativa di riforma fu di fatto sospesa nella XII Legislatura.

Numerose furono invece le iniziative per la riforma nella XIII Legislatura (9 maggio 1996 – 29 maggio 2001). L'avvio del dibattito in Parlamento fu stimolato da un'iniziativa della società civile, promossa dall'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo (AdOCS), tradottasi poi nella presentazione contemporanea al Senato e alla Camera dei Deputati di una proposta di riforma trasversale sottoscritta da almeno un membro di ogni gruppo parlamentare,<sup>16</sup> cui ne seguirono diverse dei singoli gruppi parlamentari e finalmente quella del Governo che diede avvio all'elaborazione di un testo unificato e quindi all'esame del provvedimento al Senato. Si noti che tutte le proposte prevedevano la separazione del momento gestionale da quello di indirizzo politico, e l'istituzione di un'"Agenzia", in alcuni casi anche sottraendo al MAE la competenza in materia di cooperazione allo sviluppo, istituendo un Ministero *ad hoc*. Il Senato

---

16 Camera dei Deputati Ddl n. 3208/97; Senato della Repubblica Ddl n. 2494/97

approvò il disegno di legge di riforma il 29 settembre del 1999 (Senato della Repubblica, 1999), ma l'iter parlamentare fu ulteriormente rallentato alla Camera dove, già approvato in sede referente, non si poté completare con l'esame dell'Assemblea, per la cessazione prematura della Legislatura, con giustificati motivi per ritenere che la Farnesina avesse attivamente ostacolato il procedimento (Caprara, 2001).

Benché ne avesse facoltà, nella XIV Legislatura (30 maggio 2001 – 27 aprile 2006) il Presidente della Camera decise di non rimettere in calendario la discussione del testo di riforma già approvato. Intanto in Senato otto disegni di legge venivano proposti per spingere invano in quella direzione, ma i lavori del Comitato ristretto istituito nell'ambito della Commissione Esteri si chiudevano senza la pubblicazione di un testo unificato (Senato, 2014).

Nella XV Legislatura (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008) fu il Governo (Prodi) a rilanciare l'impegno italiano per la Cooperazione allo sviluppo anche istituendo la figura di Vice-Ministro per la Cooperazione allo Sviluppo. Si attivò quindi il percorso verso la riforma convocando gli Stati Generali della Cooperazione allo Sviluppo. Al Senato nel 2007 veniva deliberata un'indagine conoscitiva e furono presentati sei disegni di legge di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo di delega al Governo per la riorganizzazione del settore. La commissione Esteri del Senato, giunse all'adozione di un testo unificato come base per il prosieguo dell'esame in aula, ma ancora una volta l'interruzione anticipata della legislatura impedì il completamento dell'iter (Senato, 2014).

Il dibattito riprese vigore nella seconda parte della XVI Legislatura con la nomina nel Governo Monti di un Ministro senza portafoglio per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, la convocazione del Forum della Cooperazione Internazionale e un intenso lavoro preparatorio con il coinvolgimento di molteplici attori e parti interessate (Forum della Cooperazione Internazionale, 2012). Al Senato si giungeva all'approvazione di un testo unificato di riforma che nuo-



vamente non approdava all'esame dell'Aula per l'intervenuta cessazione della Legislatura (Senato, 2014).

Per una volta, però, quella spinta non si esaurì con la fine della Legislatura, ma si protrasse nella XVII Legislatura (iniziata il 15 marzo 2013) fino all'approvazione della Legge 11 agosto 2014, n. 125 (ActionAid, 2013, pp. 94-96).

## **Le spinte che hanno motivato il nuovo assetto**

Come si è ricordato sopra, fin dalle origini del dibattito sull'assetto organizzativo da dare alla Cooperazione italiana l'istituzione di un'Agenzia appariva come un'innovazione d'eccessiva portata e prevalsero le "nostre consuetudini", riconducendo l'assetto "al quadro tradizionale della nostra amministrazione pubblica" (Camera dei Deputati, 1971). Pur nella scelta di mantenere indirizzo politico e la sua attuazione all'interno dello stesso Ministero, nella ricerca di maggiore efficienza e programmabilità dell'aiuto, si era progressivamente favorita l'autonomia finanziaria della Cooperazione allo sviluppo, prima con un Dipartimento (Dip.Co) poi con una Direzione Generale (DGCS) che hanno accompagnato la crescita della cooperazione italiana negli anni '70 e '80.<sup>17</sup>

La soppressione della gestione fuori bilancio, imposta dalla più generale esigenza di riportare i conti nazionali sotto controllo, senza però tenere conto della particolarità del settore, ha reso più complessa la gestione di iniziative pluriennali, aumentando la volatilità dell'aiuto e riducendone la programmabilità.

D'altra parte la commistione del ruolo d'indirizzo politico, di attuazione e di controllo tutti riuniti nel Ministero degli Affari Esteri ha creato notevoli disfunzioni, facilitando l'indebita interferenza politi-

---

<sup>17</sup> Nel 1989 il rapporto APS/PIL dell'Italia raggiunse il suo massimo storico dello 0,42%, superando l'allora media DAC dello 0,31%

ca nella gestione delle iniziative fino all'illecito.

Gli inconvenienti legati ai “poteri pubblici ad assetto monistico” sono da tempo riconosciuti dal diritto amministrativo, ivi inclusa “l'indistinzione tra politica e amministrazione e incapacità di correggersi, mancando contrappesi”, da cui la spinta verso modelli “dei poteri policentrici e divisi, nei quali le amministrazioni sono indipendenti dalla politica, hanno compiti cui rispondono direttamente e corpi professionali che le reggono” (Cassese, 1995). È in questo senso che tra le numerose proposte di legge succedutesi negli anni il concetto generico di “Agenzia” è stato ripetutamente riproposto, seppure con interpretazioni molto diverse tra loro, in termini di competenze e autonomia, anche molto ampie come quelle proprie di diversi enti pubblici.<sup>18</sup>

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 di riforma dell'organizzazione del Governo a norma della legge delega n. 59/97 delimitava il concetto di agenzia indicando: “Le agenzie sono strutture che, secondo le previsioni del presente decreto legislativo, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche” (art. 8, comma 1).

Il conferimento di una più ampia – e per molti versi necessaria – autonomia attuativa alla costituenda Agenzia di Cooperazione allo Sviluppo avrebbe richiesto di prevederne l'istituzione anche in deroga agli articoli 8 e 9, del citato D.lgs 300/99, come è stato previsto, ad esempio, per le agenzie fiscali.

Nell'istituire l'Agenzia di Cooperazione allo Sviluppo, la Legge 125/14 si rifà alla normativa di riforma dell'organizzazione del Governo, adottando dunque quello stesso approccio strumentale che, come si vedrà meglio in seguito, non risolve di fatto la citata commistione tra funzioni di indirizzo, attuazione – salvo per gli aspetti tecnici – e controllo, che restano tutte di competenza del MAECI, da cui dipende anche l'Agenzia.

---

18 Si veda ad esempio: Senato della Repubblica, Ddl n. 2494/97

# Che cosa cambia con la Riforma

## La visione

Sul piano politico-strategico, il nuovo testo di legge fa riferimento alla “Cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace”, ma sostanzialmente non viene ampliato l’ambito di applicazione o d’influenza rispetto a quanto già previsto nella Legge 49/87. Mentre si riafferma che la Cooperazione allo sviluppo è “parte integrante” della politica estera dell’Italia, è significativo che il Legislatore abbia voluto aggiungere “e qualificante”, indicando in un certo senso la volontà che l’attività di Cooperazione allo sviluppo caratterizzi maggiormente le scelte di politica estera, quanto meno non in subordine ad altri interessi.

Tuttavia non sembra che la legge offra nuovi strumenti affinché la Cooperazione allo sviluppo possa davvero “qualificare” in quel senso la politica estera. In passato troppo spesso, quel “parte integrante” era stato interpretato e presentato come “strumento della politica estera”, dunque in posizione nettamente subordinata ad altre priorità. D’altra parte, la Cooperazione internazionale s’iscrive *per definizione* tra le relazioni estere del paese e quindi della politica che le indirizza (Missoni, 1993a).

La modifica del nome del ministero competente in “Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale” (MAECI) (art. 3) vuole probabilmente riflettere quella stessa scelta, anche se la sottolineatura potrebbe essere letta in chiave diametralmente opposta: politica estera e cooperazione internazionale perseguono obiettivi diversi, ma si sceglie di coordinare quei due ordini di obiettivi all’interno dello stesso dicastero evitando un Ministero *ad hoc*. Quest’ultima ipotesi, che aveva certamente contrapposto il MAE al Ministro senza portafoglio per la Cooperazione Internazionale e l’Integrazione durante il Governo Monti, è stata poi sostenuta da alcuni nel

dibattito parlamentare (Romano e altri, 2014; De Cristofaro e altri, 2014). Non ci sarà, dunque, un Ministero a sé, ma comunque un Ministro degli Esteri e *della Cooperazione Internazionale*, con mandato esplicito nella denominazione del dicastero. Sarà l'impegno di quel Ministro e del Vice-Ministro della Cooperazione allo Sviluppo, in seno al Consiglio dei Ministri, che potrà far sì che la Cooperazione allo sviluppo effettivamente “qualifichi” la politica estera e che i diversi ambiti di questa siano coerenti con gli obiettivi della Cooperazione allo sviluppo. D'altra parte, come si ricordava, il dettato costituzionale non configura per l'Italia repubblicana una politica estera espansiva o egemonica, ma relazioni internazionali basate su “condizioni di parità”, tese alla ricerca di pace e giustizia fra le Nazioni, indicando tra l'altro la solidarietà come dovere inderogabile. In questo senso, bisognerebbe chiedersi piuttosto quale debba e voglia essere la politica estera dell'Italia. In tal senso – almeno sul piano teorico – per l'Italia un Ministro *ad hoc* per permettere alla cooperazione internazionale di conquistare gli spazi dovuti di politica estera, potrebbe apparire una scelta incoerente e non necessaria.

Pur riconoscendo che non esiste evidenza circa la superiorità di un modello politico-organizzativo rispetto ad altri, l'OCSE (2009) sostiene che la presenza di una forte guida politica – ovvero la presenza di una figura con un chiaro mandato per la Cooperazione allo sviluppo a livello politico – contribuisce all'erogazione di una Cooperazione allo sviluppo efficace.

Mettendo a confronto le esperienze dei Paesi OCSE-DAC, alcuni studi hanno mostrato l'esistenza di una correlazione positiva tra la presenza di un Ministro con competenze specifiche per la Cooperazione allo sviluppo e i livelli qualitativi e quantitativi dell'Aiuto allo Sviluppo, nonché con una maggiore coerenza delle politiche del paese di Cooperazione allo sviluppo (Prizzon, 2012).

Altre analisi quantitative suggeriscono che, oltre all'attribuzione della responsabilità della cooperazione a una figura politica di alto livello, un modello che integri la formulazione delle politiche e la loro implementazione sotto la stessa responsabilità (indipendentemente dal fatto che tale responsabilità venga attribuita al Ministro degli affari esteri o ad un Ministro *ad hoc*) è anch'esso associato con l'efficacia della cooperazione allo sviluppo (Faure et al., 2015)

Come noto, però, correlazione non vuol dire causalità. In effetti la scelta di istituire una figura politica di altro livello (Ministro o Vice Ministro) può anche essere conseguente alla scelta politica per un maggiore impegno nel settore, cui in questo modo si intende dare visibilità e attuazione. Numerosi altri elementi politici, strutturali e congiunturali concorrono evidentemente all'efficienza e efficacia della Cooperazione allo sviluppo. E' difficile pensare che la mancanza di un Ministro della Cooperazione allo sviluppo sia la sola causa del mancato raggiungimento degli obiettivi quantitativi (APS/PIL) di Aiuto allo Sviluppo per il 2010 per Spagna, Portogallo, Grecia e Italia; mentre la Germania, con la presenza consolidata di un Ministro per lo sviluppo, ma anch'essa indietro rispetto a quegli impegni, rappresenta solo l'eccezione alla regola (Prizzon, 2012).

Senza dubbio uno dei Paesi OCSE-DAC portati più spesso a modello è il Regno Unito, l'unico peraltro ad aver adottato il modello che prevede dal 1997 un Ministero distinto da quello degli Affari Esteri come responsabile sia della politica di Cooperazione allo sviluppo che della sua attuazione, mediante propria agenzia. Il britannico Department for International Development (DFID) è un Ministero/dipartimento, con un proprio Ministro/Segretario di Stato che partecipa al Consiglio dei Ministri allo stesso livello del Ministro degli Affari Esteri, con pieno controllo del suo autonomo bilancio. Si noti però che, già prima del 1997, la cooperazione allo sviluppo del Regno Unito era gestita con una certa indipendenza da un dipartimento (Overseas Development Administration, ODA) diretto da un Ministro junior che rispondeva direttamente al Primo Ministro attraverso il Foreign Office (l'equivalente del Ministero degli Affari Esteri). Al di là dei molteplici aspetti strategici ed organizzativi per i quali il DFID può servire d'esempio, non possono sfuggire l'inadeguatezza di un confronto con un paese con un APS di 17,88 miliardi di US\$ – cinque volte e mezzo superiore a quello italiano (OECD, 2013) – e con tradizioni, strategie e interessi geopolitici molto diversi, di fronte ai quali è comprensibile la necessità di un Ministro in grado di difendere nel Governo gli obiettivi della Cooperazione allo sviluppo oggi definiti per legge (con l'International Development Act del 2002) e che possono contrastare con altri interessi di politica estera del Regno Unito (Clarke et al., 2015).

## Responsabilità politica e Indirizzi

La responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo resta dunque affidata al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Il Ministro stabilisce gli indirizzi della Cooperazione allo sviluppo, ne assicura l'unitarietà e coordinamento, provvede al controllo e alla vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo e assicura la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali e dell'Unione europea (art. 11).

L'introduzione della figura di un Vice-Ministro per la Cooperazione allo sviluppo rappresenta una novità rispetto alla Legge 49/87, che consentiva al Ministro di delegare alcune funzioni a un Sottosegretario per la Cooperazione allo sviluppo. C'è da notare che in alcuni governi passati era stata già introdotta la figura di un Vice-Ministro per la Cooperazione allo sviluppo, ma con la n. 125/14 è la prima volta che la delega viene conferita per legge (art. 11, comma 3). Il Vice-Ministro "partecipa al Consiglio dei Ministri, 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".

Nell'ultima peer-review dell'Italia, l'OCSE-DAC aveva ribadito l'opportunità di introdurre una figura con responsabilità politica dedicata alla Cooperazione allo sviluppo, per contribuire ad elevare il profilo di questo settore all'interno del Governo (OECD-DAC, 2014). Aver introdotto ope legis la figura di un Vice-Ministro è un primo passo nella direzione giusta e forse ancor più rilevante a tal fine è l'aver esplicitato la Cooperazione internazionale nel mandato e nella denominazione del Ministro responsabile.

Per lo svolgimento di tutte le funzioni e dei compiti che la legge attribuisce loro, il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il Vice-Ministro della Cooperazione allo sviluppo sono coadiuvati dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) (art. 20). Sarà dunque ancora la DGCS, peraltro ridimensionata, a elaborare gli indirizzi per la programmazione in riferimento ai paesi e alle aree di intervento, a garantire la rappresen-

tanza politica e la coerenza dell'azione dell'Italia nell'ambito delle organizzazioni internazionali e delle relazioni bilaterali.

La Legge 125/14 non porta però ad unità la responsabilità delle relazioni con i partner internazionali in materia di Cooperazione allo sviluppo: in ambito multilaterale il Ministro dell'Economia e delle Finanze conserva infatti ancora la responsabilità di curare il rapporto con Banche e Fondi di sviluppo, seppure “d'intesa” con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (art. 5) che invece – in apparente contraddizione – mantiene la responsabilità delle relazioni con l'Unione europea, anche con riferimento agli strumenti finanziari europei in materia di Aiuto allo Sviluppo e alla definizione e attuazione delle politiche del Fondo Europeo di Sviluppo (art. 6).

Nella *peer-review* dell'Italia, l'OCSE-DAC aveva sottolineato la complessità della distribuzione di responsabilità tra MAE e MEF, per esempio nella gestione del Fondo rotativo per i crediti di aiuto (OECD-DAC, 2014). Una separazione di responsabilità non del tutto risolta con la riforma e che sarà indispensabile gestire ricercando il massimo coordinamento.

La distribuzione delle responsabilità su due ministeri è comune anche alla Cooperazione allo sviluppo della Svizzera (nel 2013 APS totale 3,20 miliardi di US\$), dove è affidata al Consigliere federale per gli Affari Esteri (che è anche il Presidente della Confederazione Helvetica) e il Consigliere federale per gli Affari Economici, l'Educazione e la Ricerca. A ciascuno dei due ministeri afferisce un'agenzia interna (*Swiss Agency for Development and Cooperation*, SDC; *Economic Cooperation and Development Division*, SECO) (modello 2). Interessante notare che anche nel caso della Svizzera le raccomandazioni dell'OCSE-DAC sono state indirizzate alla ricerca di maggiore coesione e superamento delle duplicità, cosa su cui la Svizzera sembra essere positivamente impegnata (OECD-DAC, 2014).

La Svezia (nel 2013 APS totale 5,83 miliardi di US\$) è uno dei Paesi in cui il Ministro degli Affari Esteri è affiancato da un responsabile per la Cooperazione internazionale allo sviluppo, che però nel caso della Svezia ha il rango di Ministro. Un'agenzia separata (SIDA) ha la competenza per l'attuazione della politica (modello 3) (OECD-DAC, 2013).

La Francia (nel 2013 APS totale 11,38 miliardi di US \$) ha un modello molto simile al nuovo assetto della Cooperazione italiana, benché con un'architettura piuttosto complessa. La responsabilità politica risiede principalmente nel Ministro degli Affari Esteri e dello Sviluppo Internazionale, che è affiancato da un "Ministro delegato" per lo sviluppo. Quest'ultimo ha tra l'altro il compito di assicurare il coordinamento con il Ministro dell'Economia, Finanza e Industria che cura le relazioni con le istituzioni finanziarie e le banche di sviluppo. L'Agenzia Francese per lo Sviluppo (AFD) è pubblica e risponde ad un consiglio interministeriale presieduto dal Primo Ministro (modello 3). Anche in questo caso l'OCSE-DAC osserva la necessità di maggiore coordinamento tra i due ministeri (OECD-DAC, 2013).

### ***Coordinamento istituzionale e approccio integrato di governo (Whole-of-government approach)***

Spetta al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, approvare il documento triennale di programmazione e d'indirizzo della politica di Cooperazione allo sviluppo, dopo aver acquisito i pareri – non obbligatori – delle competenti Commissioni parlamentari e del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) (art. 12, comma 1).

Si noti che sulla programmazione e l'indirizzo il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale dovrà acquisire anche il parere del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (art.16) e della Conferenza Unificata Stato - Regioni - città ed autonomie locali (art. 8, D.Lvo 281/1997).

Questa scelta sottolinea l'accresciuta rilevanza conferita dal Legislatore alla politica di Cooperazione allo sviluppo e il riconoscimento dell'importanza di coinvolgere nelle relative decisioni il Governo *in toto* e, attraverso i pareri acquisiti dal Ministro per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, assicurare un'ampia partecipazione delle altre parti interessate della società italiana.



L'istituzione del CICS, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è un altro meccanismo con cui il Legislatore ha voluto assicurare il coordinamento in seno al Governo delle politiche di Cooperazione allo sviluppo con quelle in altri settori (art. 15). Al CICS, infatti, oltre al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che ne è Vice-Presidente, e al Vice-Ministro della Cooperazione allo sviluppo, cui il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale può delegare le proprie funzioni, partecipano i Ministri dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Salute e dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Un Comitato con identica denominazione e analoghe funzioni d'indirizzo era già presente originariamente nella Legge 49/87, ma fu poi soppresso a partire dal 1995 (in applicazione della Legge 537/93). Detto Comitato, però, era istituito in seno al CIPE ed era presieduto dal Ministro degli Affari Esteri, per delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed era composto solo dai Ministri del Bilancio e della Programmazione Economica, del Tesoro e del Commercio con l'Estero.

Spetta al CICS (art. 15, c. 1) “il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cui all'art. 4 ” e inoltre “la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo, nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo”.

Per di più, in sede di discussione della legge di stabilità, compete al CICS rappresentare le esigenze finanziarie necessarie per l'attuazione delle politiche di Cooperazione allo sviluppo e proporre la ripartizione degli stanziamenti per ciascun Ministero (art. 15, comma 4).

L'istituzione del CICS, e soprattutto l'aver attribuito al Consiglio dei Ministri la responsabilità dell'approvazione del documento triennale di programmazione e indirizzo, risponde molto bene all'indicazione

dell'OCSE-DAC di promuovere un approccio integrato di governo (OECD-DAC, 2014).

L'OCSE-DAC, infatti, promuove l'integrazione degli attori sotto una sola direzione strategica (OECD, 2009).

Nel Regno Unito, tutte le decisioni politiche devono essere fatte con il consenso di tutto il Governo. Ciò conferisce teoricamente a ogni Ministro un potere di veto. Con l'istituzione del DFID come Ministero autonomo, il Ministro per lo sviluppo ha il potere di rigettare scelte di politica estera che non rispettino gli obiettivi di sviluppo del Regno Unito (Clarke et al., 2015). Tra i fattori che contribuiscono all'eccellenza attribuita all'APS del Regno Unito c'è proprio la capacità del DFID di resistere alle pressioni, ivi inclusa quella per la promozione degli interessi commerciali britannici (Brown, 2012).

In Francia, il Presidente della Repubblica, il Primo Ministro, il Ministro delegato per lo Sviluppo, il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro dell'Economia e della Finanza sono congiuntamente responsabili della politica di Cooperazione allo sviluppo (OECD-DAC, 2013).

### ***Funzione di controllo del Parlamento***

La legge specifica i poteri d'indirizzo e controllo del Parlamento (art. 13) affidando alle Commissioni parlamentari competenti l'espressione di un parere sullo schema del documento triennale di programmazione e d'indirizzo, con allegata una relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente con evidenza dei risultati conseguiti. Il parere però non è obbligatorio, infatti decorsi i termini regolamentari i documenti sono approvati anche in assenza di parere, limitando di fatto la funzione di controllo politico propria del Parlamento.

Un analogo ruolo d'indirizzo e controllo era affidato dalla Legge 49/87 al Parlamento (art. 2).

Il testo di legge approvato dal Senato nel 1999, il cui successivo iter fu interrotto dalla fine prematura della XIII legislatura, prevedeva

l'obbligatorietà dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti e prevedeva una relazione annuale sulle attività di indagine, ispezione e monitoraggio svolte da quelle Commissioni (Senato della Repubblica, 1999).

## Partecipazione sociale

La riforma introduce poi alcuni strumenti per un più ampio coinvolgimento – a carattere consultivo – dei diversi settori sociali interessati alla cooperazione allo sviluppo e favorire la partecipazione della cittadinanza. Lo fa istituendo il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo e stabilendo la convocazione a scadenza triennale della Conferenza pubblica nazionale.

Il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo è convocato almeno annualmente dal Ministro degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale ed è composto dai principali soggetti pubblici e privati, profit e non-profit, della cooperazione internazionale allo sviluppo, ivi inclusi rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, dell'Agenzia, delle principali reti di organizzazioni della società civile, delle università e del volontariato. Esso esprime pareri sulle materie attinenti la cooperazione e in particolare sulla coerenza delle scelte politiche, sulle strategie, sulle linee d'indirizzo, sulla programmazione, sulle forme d'intervento, sulla loro efficacia, sulla valutazione.

Anche in questo caso è opportuno notare che l'esigenza di simili strumenti di partecipazione era già stata tradotta dalla Legge 49/87 in un organo di consultazione, il Comitato Consultivo, anch'esso soppresso in seguito all'applicazione della Legge 537/93, DPR n. 608/94. Quel Comitato era presieduto dal Ministro degli Affari Esteri ed era composto da 32 membri in rappresentanza delle diverse espressioni dell'amministrazione pubblica, del settore privato, della ricerca e dell'università e del mondo del lavoro.

Esprimeva pareri che venivano poi trasmessi al Parlamento e includeva una specifica Commissione per le ONG che esprimeva parere obbligatorio su iniziative riguardanti quelle organizzazioni.

Il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo, che rappresenta una non trascurabile opportunità per una rinnovata collaborazione tra le istituzioni e il Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, è stato già istituito con Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 28 novembre 2014 (MAECI, 2014).

## **Attuazione degli indirizzi**

La riforma non ha separato l'indirizzo dall'attuazione.

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che stabilisce gli indirizzi (art.11), partecipa infatti anche alla decisione sul finanziamento delle singole iniziative (di ammontare superiore ai due milioni di Euro) nel Comitato Congiunto che presiede e cui partecipano il Direttore della DGCS, che coadiuva il Ministro nell'elaborazione degli indirizzi, e il Direttore dell'Agenzia, che ha compiti di attuazione (art. 21).

La DGCS che, come si è detto, coadiuva il Ministro e il Vice-Ministro nell'elaborazione degli indirizzi, provvede anche ad elaborare la proposta relativa ai contributi volontari alle organizzazioni internazionali, predispone gli interventi di emergenza umanitaria e quelli da finanziare mediante crediti concessionali (art. 20), che sono evidentemente funzioni attuative.

Si tratta di compiti che in buona parte richiedono professionalità *ad hoc* che la Legge 49/87 riuniva nell'Unità Tecnica Centrale (UTC), come del resto per l'attività di valutazione anch'essa affidata alla DGCS (si veda più avanti).

Benché la DGCS possa evidentemente avvalersi dei servizi dell'Agenzia, aver lasciato alla DGCS la competenza per attività che richiedono specifiche competenze professionali generali e/o settoriali di cooperazione allo sviluppo potrebbe indurre a un certo numero di distorsioni e possibili conflitti, nonché alla duplicazione di competenze tecniche di norma presenti nell'Agenzia. Per esempio,

la proposta relativa ai contributi volontari agli organismi multilaterali – in special modo per quelli *non-core* – non può basarsi solo su criteri di opportunità politica. In base a principi di efficacia dell'aiuto, essa deve rispondere anche a scelte strategiche basate sulla valutazione dei risultati dell'attività e delle iniziative degli organismi multilaterali beneficiari, nonché della coerenza tra l'azione di quegli organismi e l'intervento dell'Italia. La natura prevalentemente tecnica della predisposizione di interventi di emergenza umanitaria o di iniziative da finanziarie mediante crediti concessionali è ancor più evidente. Per quanto riguarda queste ultime due tipologie, peraltro, l'interazione e il coordinamento con i programmi e i progetti nei paesi partner, per i quali gestione e controllo sono invece affidati all'Agenzia, è fondamentale. Non è dunque difficile intuire futuri conflitti di competenza e tensioni inter-istituzionali in assenza di un quadro chiaro e concordato di procedure di collegamento e di condivisione delle operazioni, che non sarebbero state invece necessarie con una integrale attribuzione delle competenze di attuazione all'Agenzia. Risulta davvero difficile comprendere quale sia stata la *ratio* del Legislatore nel voler mantenere quelle competenze nella DGCS.

Il Regolamento della DGCS, che era atteso entro il 24 febbraio 2015, ovvero centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, contestualmente e in coerenza con quello dell'Agenzia, dovrà individuare nel riordinamento della DGCS le risorse e le modalità che evitino “duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e responsabilità” attribuite all'Agenzia.

Una delle debolezze strutturali della Cooperazione italiana è sempre stata l'elevata rotazione dei suoi dirigenti, non solo tra l'Italia e le sedi estere (il più delle volte non coincidenti con quelle con attività di Cooperazione allo sviluppo), ma anche tra diverse Direzioni Generali e funzioni del tutto aliene alla cooperazione. Inoltre, salvo rari casi, la Cooperazione allo sviluppo non rientra tra le massime aspirazioni di chi si avvia alla carriera diplomatica che non è che “una casuale destinazione nell'ambito di una carriera con ambizioni diverse” (Missoni, 2002).

Alla frequente rotazione del personale diplomatico si aggiunge spesso l'impreparazione per compiti di gestione delle specificità della Cooperazione allo sviluppo, un limite sottolineato anche dall'OCSE: "Mentre i diplomatici svolgono diversi compiti nel corso della loro carriera e sono apprezzati per le loro competenze e adattabilità, per la gestione dell'aiuto è necessario del personale tecnico specializzato" (OECD, 2009).

Preso atto dunque del ruolo e delle funzioni che la Legge 125/14 attribuisce alla nuova DGCS, sarà indispensabile che il Regolamento assicuri specifici percorsi di carriera e di formazione per quanti scelgano di impegnarsi all'interno della DGCS e privilegino sedi estere in paesi di cooperazione. Un simile orientamento potrà anche facilitare il dialogo con l'Agenzia e i suoi operatori a tutti i livelli, in Italia come all'estero.

### ***Programmazione annuale***

Si noti che anche la definizione della programmazione annuale dell'azione di Cooperazione allo sviluppo, la prima delle funzioni di traduzione dell'indirizzo in attuazione, è affidata al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – e quindi alla DGCS – e l'Agenzia vi contribuisce solo su richiesta di quel Ministro o del Vice-Ministro della Cooperazione allo sviluppo (art.17, c.3), quindi non di norma. Quella programmazione però è necessariamente collegata alla fase di programmazione a livello paese e alla successiva fase d'individuazione delle iniziative, compiti che la legge non prevede per l'Agenzia (ma la Legge 49/87 prevedeva per l'UTC). Pur non essendo esplicitamente assegnati alla DGCS, è facile immaginare che quei compiti siano implicitamente attribuibili a quella Direzione Generale. In questo caso, per assolverli la DGCS dovrà dotarsi delle necessarie competenze tecniche con inevitabili "duplicazioni e sovrapposizioni", ricorrere a competenze esterne o, più probabilmente, ai servizi dell'Agenzia. Un'incongruenza che potrebbe trovare rimedio nella stesura del regolamento della DGCS.

## ***Risorse finanziarie per la cooperazione pubblica allo sviluppo***

La riforma non elimina la frammentarietà delle risorse finanziarie destinate alle iniziative di Cooperazione allo sviluppo. La legge prevede infatti la ripartizione degli stanziamenti su diversi Ministeri (art.15) affidandone la proposta di ripartizione degli stanziamenti per ciascun Ministero al CICS (art. 15, comma 4).

L'OCSE-DAC condanna la frammentazione del bilancio dell'APS su molteplici ministeri: "Questa pratica – sottolinea – insidia la coerenza del sistema di aiuti, complica il monitoraggio e il rendiconto delle spese legate allo sviluppo e aumenta i costi di transazione tanto per il donatore , come per il paese partner (OECD, 2009).

Tuttavia, dall'esercizio finanziario 2016, si dovrebbe correggere almeno in parte la situazione venutasi a creare nel tempo, per cui solo una parte degli stanziamenti iscritti nella legge di stabilità sono direttamente associabili alla Cooperazione allo sviluppo; in particolare solo quella relativa ai capitoli del bilancio del MAECI e del MEF.

La Legge 49/87 aveva introdotto l'unitarietà dei mezzi finanziari destinati alla Cooperazione allo sviluppo, seppure con varie eccezioni ("fatti salvi quelli derivanti da specifiche disposizioni di legge, i crediti di aiuto e i fondi destinati alla partecipazione italiana al capitale di banche e fondi internazionali, nonché alla cooperazione svolta dalla Comunità Europea") costituendoli in un unico Fondo Speciale (art.14) a gestione fuori bilancio, poi soppresso decorrere dal 1° gennaio 1995 (Legge 559/93).

La Legge 125/14 stabilisce infatti che, in apposito allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, siano indicati *tutti* gli stanziamenti, distinti per ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri, destinati, anche in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di Cooperazione allo sviluppo (art. 14).

Analogamente, la legge prevede che le Regioni, le province autonome e gli enti locali che attuano iniziative di Cooperazione allo sviluppo comunichino preventivamente al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Agenzia le attività di partenariato territoriale, finanziate e programmate, affinché possano essere incluse nella banca dati gestita dall'Agenzia (art. 9).

Fino ad oggi, invece, l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) delle amministrazioni pubbliche decentrate veniva reso noto solo a chiusura dell'esercizio finanziario, sulla base delle informazioni che la DGCS richiedeva e che quelle amministrazioni pubbliche decentrate – a loro discrezione – le notificavano.

La Legge 125/14 prevede che nella relazione annuale sulle attività di Cooperazione allo sviluppo predisposta dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, si dia conto dell'attività di Cooperazione allo sviluppo svolta da *tutte* le amministrazioni pubbliche (art. 12, comma 4). L'obbligatorietà della notifica al MAECI e all'Agenzia dovrebbe garantire in futuro la completezza di quell'informazione.

Nella Legge 125/14 non sembra trovare risposta la necessità di assicurare la certezza a lungo termine dei finanziamenti della Cooperazione allo sviluppo, ovvero di aumentarne la programmabilità dei fondi e ridurre l'estrema volatilità dell'APS italiano attualmente sui livelli più alti della media dei Paesi DAC e di quella dei Paesi dell'UE (ActionAid, 2014). Un fondo speciale a ricostituzione periodica, per esempio quinquennale, già proposto in passato, rimane lo strumento forse più idoneo ad assicurare la programmabilità dell'aiuto. La certezza della disponibilità dei fondi limitata a quelli iscritti a bilancio annualmente spinge ad impegnare ed erogare i fondi entro la scadenza dell'esercizio finanziario, ponendo l'enfasi sulla spesa piuttosto che sui risultati e l'impatto delle iniziative (OECD, 2009).

L'indicazione delle proposte degli stanziamenti per la Cooperazione allo sviluppo sulla base di una programmazione triennale (art. 12,



comma 5), è un segno di buona volontà, ma non offre le necessarie certezze quando gli stanziamenti sono comunque approvati su base annuale. Si noti che quando si è voluto assicurare la certezza di finanziamento ai meccanismi di finanza innovativa per lo sviluppo (*International Financial Facility*, IFFim, e *Advance Market Commitments*, AMC), gli strumenti legislativi necessari sono stati trovati (Legge 266/05 e Legge 244/07).

### ***Enti gestori e finanziatori: il Comitato Congiunto***

La decisione per iniziative che superino l'ammontare di due milioni di Euro spetterà al Comitato Congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo istituito presso il MAECI (art. 21).

Il Comitato Congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo è composto da tre persone: il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o dal Vice-Ministro della Cooperazione allo Sviluppo, che lo presiedono, dal Direttore Generale della DGCS e dal Direttore dell'Agenzia. Al Comitato partecipano inoltre, senza diritto di voto, anche i responsabili di altre amministrazioni interessate in base all'ordine del giorno.

Oltre alle iniziative di ammontare superiore ai due milioni di Euro (al di sotto di quella cifra la decisione spetta al Direttore Generale dell'Agenzia), il Comitato Congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo delibera le singole iniziative da finanziare a valere sul fondo rotativo per i crediti concessionali, definisce la programmazione annuale con riferimento a paesi e aree di intervento e svolge le altre funzioni specificate dalla legge o dai suoi regolamenti attuativi. Essendo costituito presso il MAECI, è da ritenere che sia la DGCS – ma la legge non lo specifica – a provvedere al funzionamento del Comitato Congiunto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il fatto che il Comitato Congiunto sia una struttura decisamente più snella di quella prevista dalla Legge 49/87 per analoghi compiti, costituisce un elemento di forza. Quel Comitato Direzionale era, infatti, composto da una dozzina di Direttori Generali del Ministero degli Af-

fari Esteri e di rappresentanti di ministeri economici (Bilancio, Tesoro, Commercio Estero), nonché del Mediocredito centrale, tutti con pari diritto di voto. Il Comitato Direzionale era inoltre assistito da un nucleo di valutazione formato da cinque esperti e dotato di propria segreteria.

### ***Enti gestori e finanziatori: l'Agenzia***

Sul piano delle operazioni la modifica più significativa riguarda l'istituzione dell'Agenzia italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, con personalità giuridica di diritto pubblico e con autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio. Le competenze e le regole di funzionamento dell'Agenzia saranno disciplinate attraverso lo Statuto che si sarebbe dovuto adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge (ossia il 24 febbraio 2015).

Sottoposta al potere d'indirizzo e vigilanza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Agenzia opera sulla base di direttive emanate dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, nell'ambito degli indirizzi generali indicati nel Documento triennale di programmazione e di indirizzo approvati dal Consiglio dei Ministri.

L'Agenzia appare peraltro indebolita sul piano delle competenze operative rispetto ai compiti che la Legge 49/87 affidava alla UTC della DGCS ed esclusa dalla cooperazione multilaterale e "multi-bilaterale"<sup>19</sup> – salvo nel ruolo di erogatore (art. 5) – e dalle relazioni con la cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea – salvo nell'eventuale ruolo di esecutore (art. 6).

L'UTC istituita dalla Legge 49/87 era coinvolta in tutte le fasi del ciclo del programma, dall'individuazione alla valutazione, prevedendo la possibilità di condurre anche attività di studio e ricerca.

L'Agenzia interviene a valle dell'individuazione (che rimane dunque di competenza della DGCS) delle iniziative che istruisce, formula,

---

<sup>19</sup> Iniziative di cooperazione promosse dall'Italia e affidate per la loro realizzazione alle organizzazioni internazionali (art.5)

finanzia, gestisce e controlla, senza poterne valutare i risultati e tantomeno l'impatto, con importanti limitazioni per la corretta conduzione del ciclo del progetto (si veda più avanti).

L'Agenzia si delinea dunque come un ente finanziatore e erogatore di servizi di assistenza ad altre amministrazioni pubbliche che operano nell'ambito della Cooperazione allo sviluppo, o come esecutore di interventi per conto terzi (Unione europea, banche, fondi e organismi internazionali e soggetti privati). Quest'ultima possibilità peraltro rappresenta un elemento di forte innovazione.

La legge assicura al Direttore dell'Agenzia autonomia decisionale di spesa entro un limite massimo di due milioni di Euro.

La Legge 49/87 prevedeva per il Direttore Generale della DGCS un'autonomia decisionale di spesa fino a 1,033 milioni di Euro (due miliardi di Lire).

La legge infine individua i soggetti "attraverso" cui l'Agenzia opera e le cui iniziative finanzia, "salvo quando si richieda il suo intervento diretto" (art. 17, comma 3).

L'Agenzia può istituire proprie sedi all'estero, stabilendone autonomamente l'ambito territoriale di competenza e dotandole di proprio personale accreditato presso i paesi di accreditamento sotto la direzione, vigilanza e coordinamento dei capi missione delle rispettive Ambasciate e Rappresentanze italiane (art. 17, comma 7).

I mezzi finanziari complessivi dell'Agenzia, il cui bilancio è unico, sono costituiti dalle risorse finanziarie trasferite da altre amministrazioni; dagli introiti derivanti dalle convenzioni stipulate con le amministrazioni e altri soggetti pubblici o privati per le prestazioni di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione; da donazioni, lasciti, legati e liberalità, debitamente accettati; da una quota pari al 20 per cento della quota a diretta gestione statale delle somme derivanti dall'8 per mille (Legge 222/85, art. 47), ma soprattutto da un finanziamento annuale iscritto in appositi

capitoli dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (art. 18).<sup>20</sup>

Negli anni passati una parte dei fondi stanziati con i cosiddetti “Decreti missioni internazionali” finalizzati alla copertura finanziaria delle missioni all'estero delle forze armate, sono stati destinati a interventi di cooperazione. Si tratta di fondi poco programmabili che hanno contribuito all'elevata volatilità dell'APS italiano (ActionAid, 2014). Sarà importante assicurare che anche questi fondi possano alimentare il bilancio dell'Agenzia.

La Legge 125/14 attribuisce all'Agenzia la funzione di ente finanziatore. Ad essa spetterà anche l'erogazione dei fondi per attività proposte dalla DGCS; in particolare i contributi volontari agli organismi internazionali (art. 5, comma 4), gli interventi di emergenza – attuati dall'Agenzia o da alte amministrazioni, incluso il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 10) – e le attività di valutazione dell'impatto degli interventi attuati dalla DGCS, anche avvalendosi di valutatori indipendenti esterni (art. 20).

### ***Enti gestori e finanziatori: l'istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo***

Per i compiti di natura finanziaria, la legge di riforma individua la società Cassa Depositi e Prestiti Spa come istituzione finanziaria per la Cooperazione internazionale allo sviluppo (art. 22). Questa opererà in convenzione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e l'Agenzia, ma con oneri a carico di quest'ultima, per l'istruttoria e la gestione dei profili finanziari delle iniziative di Cooperazione realizzate con crediti concessionali a valere sul fondo rotativo fuori bilancio costituito presso di essa (*ex lege* n. 227/77) e che la stessa società Cassa Depositi e Prestiti Spa è autorizzata a concedere, anche in consorzio con enti o banche

---

<sup>20</sup> Ad oggi sono 17 i capitoli di spesa del bilancio dello Stato destinati alla cooperazione allo sviluppo che risultano dalla tabella C, allegato n. 10, della Legge 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità per il 2015).

estere, a Stati, banche centrali o enti pubblici di Stati partner, nonché a organizzazioni finanziarie internazionali.

MAECI e Agenzia potranno stipulare una convenzione con la società Cassa Depositi e Prestiti Spa anche per la strutturazione di prodotti di finanza per lo sviluppo, nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali o della partecipazione a programmi dell'Unione europea (si veda più avanti) (art. 22, comma 2).

È da notare che la Legge 125/14 prevede anche la possibilità che la Società destini risorse proprie ad iniziative rispondenti alle finalità della Cooperazione allo sviluppo, anche in regime di cofinanziamento con soggetti privati, pubblici o internazionali, dentro un limite annuo stabilito con apposita convenzione stipulata tra la medesima Cassa e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (art. 22, comma 3). Peraltro le modalità con cui la Cassa svolgerà le sue funzioni saranno determinata dalla già citata convenzione tra quella, MAECI e Agenzia (art. 22, comma 5), strumento che assume dunque grande importanza e dovrà essere valutato con cura data la poca chiarezza circa lo spettro d'azione e l'autonomia che l'articolo di legge attribuisce alla Cassa medesima.

Infine, mediante convenzione stipulata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, alla società Cassa Depositi e Prestiti Spa potrà essere affidata l'erogazione – a valere sul citato Fondo rotativo fuori bilancio – e la gestione di crediti agevolati ad imprese italiane per assicurare il finanziamento della quota di capitale di rischio per la costituzione di imprese miste in paesi partner, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, nonché a investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali, affinché finanzino imprese miste da realizzarsi in paesi partner o eroghino altre forme di agevolazione che promuovano lo sviluppo dei paesi partner (art. 27).

L'affidamento ad un'istituzione finanziaria dell'erogazione e gestione dei crediti concessionali ai paesi partner o di crediti agevolati per la costituzione di imprese miste non rappresenta una novità. La Legge 49/87 ne affidava infatti la gestione al Mediocredito Centrale. Dal 2004 i compiti del Mediocredito centrale sono stati trasferiti ad Artigiancassa una banca del gruppo BNL, entrata con quella a far parte del Gruppo BNP

Paribas dal 2006. Le novità introdotte dalla Legge 125/14 sono qui rappresentate dal possibile coinvolgimento dell'istituzione finanziaria nello sviluppo di meccanismi finanziari innovativi, dalla possibilità della medesima di contribuire a iniziative di Cooperazione allo sviluppo con risorse proprie, e l'estensione dell'utilizzazione del Fondo rotativo per il finanziamento agevolato di investitori pubblici, privati e internazionali.

In Francia, l'Agenzia Francese di Sviluppo (*Agence Française de Développement*, AFD) è l'azionista di maggioranza (63%) della PROPARCO, un istituto finanziario di sviluppo, che annovera tra i suoi azionisti anche altri soggetti pubblici e soggetti privati del nord e del sud del mondo (organismi finanziari francesi e internazionali, imprese, fondi e fondazioni). La missione della PROPARCO è di favorire gli investimenti privati nei Paesi emergenti e in Via di Sviluppo per favorire la crescita, lo sviluppo sostenibile e il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. Nel 2013, PROPARCO ha assegnato finanziamenti per 850 milioni di Euro. Disponeva nel 2013 di un portafoglio di 3,4 miliardi di Euro. Il suo modello economico si basa sull'equilibrio tra l'impatto sullo sviluppo e la redditività finanziaria (PROPARCO, 2015).

In Germania, il Ministero per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo (Bundesministerium für Zusammenarbeit, BMZ) si avvale della *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) ed in particolare della controllata *Deutsche Entwicklungsgesellschaft* (DEG) come istituti finanziari per lo sviluppo. Nel 2013, il gruppo KfW ha impegnato un totale di 72,5 miliardi di Euro. La DEG promuove attività economiche nei Paesi emergenti e in Via di Sviluppo con l'obiettivo di contribuire alla crescita sostenibile e al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali. In tal senso eroga finanziamenti a lungo termine e supporto tecnico alle imprese private che intendono investire in quei paesi, ponendo particolare enfasi sull'impatto di sviluppo dei paesi partner (KfW, 2015)

### ***Il Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo e i suoi attori: promozione, esecuzione e realizzazione***

Con la riforma si formalizza anche il Sistema della Cooperazione italiana allo sviluppo, individuando i soggetti pubblici e privati che lo compongono e che sono chiamati a realizzare programmi e progetti di Cooperazione allo sviluppo, sulla base del principio di sussidiarietà. In particolare la Legge 125/14 descrive in maggiore

dettaglio la partecipazione di:

- a) amministrazioni dello Stato, università e enti pubblici;
- b) regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e enti locali;
- c) organizzazioni della società civile e in generale soggetti senza finalità di lucro;
- d) soggetti con finalità di lucro, purché rispettosi di adeguati standard di responsabilità sociale.

### Grafico n. 2 Architettura di governance con la riforma della Legge 125/14.

## Mancata separazione tra indirizzo e attuazione



## Le risposte normative alle criticità di gestione

In questo capitolo si analizzano in modo specifico le soluzioni introdotte con la riforma in relazione ad alcune criticità funzionali colte a titolo di esempio, senza avere la pretesa di coprirle tutte, né di aver necessariamente selezionato quelle di maggior rilevanza. In alcuni casi, le scelte sono messe a confronto con l'esperienza di altri Paesi OCSE/DAC.

L'intento è anche quello di suggerire problematiche cui la normativa secondaria dovrebbe cercare di dare risposta nel perseguire principi di efficacia ed efficienza derivanti da consolidati standard internazionali.

### Organizzazione e interazioni dell'Agenzia

#### *Autonomia*

L'Agenzia, istituita con personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta al potere d'indirizzo e vigilanza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (art. 17), gode di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio (art.18). Quest'ultima sarà necessariamente esercitata nei limiti dei fondi stanziati in “*appositi capitoli*” dello stato di previsione del MAECI<sup>21</sup> e degli altri introiti che la legge enumera. Tra questi, quelli derivanti da prestazioni di servizio ad altri soggetti pubblici e privati, riflettono la principale innovazione operativa rispetto al passato.

---

21 Attualmente nella tabella di previsione del MAECI vi sono 16 capitoli afferenti al Programma 4.2, Cooperazione allo sviluppo, nel quale tuttavia sono frammisti a numerosi altri capitoli. Alcuni capitoli riguardano i contributi volontari alle Organizzazioni Internazionali, che rimangono di competenza della DGCS, pertanto i capitoli di pertinenza dell'Agenzia dovranno essere identificati in seguito. (Senato, 2014). L'erogazione tuttavia è sempre responsabilità dell'Agenzia; quindi questi fondi saranno visibili nel bilancio dell'Agenzia.



L'autonomia dell'Agenzia in merito alla decisione di spesa è limitata dalla legge alle iniziative di ammontare non superiore ai due milioni di Euro. La spesa seguirà un regolamento interno di contabilità, che dovrà essere approvato dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed essere conforme ai principi civili, rispondente alle esigenze di efficienza, efficacia, trasparenza e speditezza dell'azione amministrativa e della gestione contabile nonché coerente con le regole adottate dall'Unione europea (art. 17, comma 6).

La Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche (art. 17, comma 11).

Di norma il controllo della Corte dei Conti avviene in via successiva. La Legge 49/87 aveva istituito presso la DGCS un Ufficio di ragioneria, al cui visto erano soggette tutte le iniziative di cooperazione, fatte salve quelle individuate come interventi straordinari ai sensi dell'art. 11 di quella legge. Tra gli organi dell'Agenzia, lo Statuto dovrà necessariamente prevedere un collegio di revisori dei conti che assicuri il controllo interno e le cui funzioni saranno probabilmente ricondotte a quelle stabilite dal Codice civile (articoli 2403 e seguenti) per quanto applicabili all'Agenzia: il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello Statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento.

La natura giuridica dell'Agenzia non prevede che le deliberazioni di spesa siano soggette al visto preventivo dell'Ufficio Centrale di Bilancio, com'era nel caso della DGCS.

### ***Gestione delle partnership di esecuzione***

La Legge 125/14 conferisce all'Agenzia la facoltà di erogare servizi, assistenza e supporto ad altre amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito della Cooperazione allo sviluppo, sulla base di rapporti regolati da apposite convenzioni. Analogamente, l'Agenzia può

assumere incarichi di esecuzione di programmi dell'Unione europea, di banche e fondi di sviluppo, e altri organismi internazionali, nonché realizzare iniziative finanziate da privati (art. 17, comma 4). E' prevedibile che sarà lasciata all'Agenzia l'autonomia di relazione con detti soggetti ai fini dell'individuazione di eventuali incarichi e richieste di assistenza, ma in ogni caso sotto la supervisione e la vigilanza del MAECI (art. 17, comma 12).

Per quanto riguarda in particolar modo l'esecuzione di programmi dell'UE, va ricordato che negli ultimi anni la DGCS si è sottoposta ad una procedura di audit da parte della Commissione europea per l'ottenimento dell'accREDITAMENTO alla Gestione Centralizzata Indiretta di programmi di cooperazione allo sviluppo dell'UE (cosiddetta cooperazione delegata). La procedura di audit per l'accREDITAMENTO del Ministero degli Affari Esteri a collaborare con la Commissione europea nell'ambito della modalità di gestione centralizzata indiretta di programmi finanziati sugli strumenti dell'azione esterna UE e sul Fondo Europeo di Sviluppo (FES) si è finalizzata nel 2012. Sarà importante assicurare la trasferibilità dell'accREDITAMENTO all'Agenzia, che non appare scontata data l'autonomia gestionale del nuovo ente.

### ***Sistema di monitoraggio***

Come si è visto, la valutazione (risultati e impatto) delle iniziative rimane di competenza della DGCS (art. 20). Sono affidati invece all'Agenzia la gestione e il controllo delle iniziative di Cooperazione allo sviluppo (art. 17) che certamente si avvarrà a tal fine anche delle proprie sedi all'estero.

Presso l'Agenzia viene anche costituita una banca dati pubblica con tutte le informazioni riguardanti le iniziative realizzate e in corso di realizzazione *nei paesi partner* (art.17, comma 9).

### ***Amministrazione e spesa***

La Legge 125/14 dota l'Agenzia di autonomia di spesa per iniziative fino ad un ammontare di due milioni di Euro (art. 17, comma 6). Un regolamento interno, approvato dal Ministro degli Affari Este-

ri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, dovrà assicurare che la contabilità sia conforme ai principi civilistici, sia coerente con le regole adottate dall'Unione europea e risponda alle esigenze di efficienza, efficacia, trasparenza e speditezza dell'azione amministrativa.

### ***Gestione delle risorse umane, processi di selezione e formazione***

Il Direttore dell'Agenzia è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, a seguito di procedura di selezione con evidenza pubblica. Riceve un mandato di quattro anni rinnovabile una sola volta (art. 17, comma 5).

La dotazione organica dell'Agenzia è stabilita nel limite massimo di duecento unità. A regime il personale dovrà essere selezionato mediante procedure selettive pubbliche.<sup>22</sup> Le procedure di reclutamento saranno disciplinate dallo Statuto dell'Agenzia (art. 17, comma 13).

Nella prima applicazione, il personale dell'Agenzia sarà formato da personale attualmente impiegato a diverso titolo presso il MAECI e presso l'Istituto Agronomico d'Oltremare, nonché da personale di altre amministrazioni usufruendo di procedure di mobilità (art. 19, comma 2). La Legge 125/14 prevede inoltre che nel primo quinquennio l'Agenzia si possa avvalere di personale collocato in posizione di comando da altre amministrazioni. Al personale dell'Agenzia, fatte salve le disposizioni transitorie, si applica il contratto collettivo nazionale del comparto Ministeri (art. 19, comma 4).

In aggiunta alla dotazione organica, l'Agenzia può assumere personale locale, nei paesi in cui opera, nel limite di un contingente complessivo pari a cento unità (art. 19, comma 6), giungendo così ad un limite massimo complessivo dell'organico di 300 unità.

---

<sup>22</sup> I principi a cui si devono ispirare dette procedure sono elencati all'art. 35 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165.

La limitazione per legge della dotazione organica dell’Agenzia, e la corrispondente indicazione di legge per la quale per la dotazione di risorse umane dell’Agenzia non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 19, comma 7) costituisce una forte limitazione alla crescita dell’Agenzia.

Al 31 dicembre del 2013 la DGCS contava uno staff di 541 persone, di cui 314 nella sede centrale e 228 (42%) nelle 17 UTL.<sup>23</sup> In queste ultime ben 101 erano esperti in missione breve (ma notoriamente spesso ricontrattati in modo più o meno sistematico per funzioni prolungate nel tempo) e 92 personale amministrativo locale (OECD-DAC, 2014). Appare immediatamente evidente come un organico di 300 unità per l’intera Agenzia (incluso il personale locale) risponda appena alle esigenze di continuità delle iniziative in corso e rischi di obbligare alla riproduzione di meccanismi impropri di contrattazione. È nota la ripetuta effettuazione di missioni brevi, per coprire periodi molto più lunghi. Così l’assunzione in loco – a volte di quegli stessi esperti espatriati, ma questa volta a tariffe locali, senza assicurazione o copertura dei costi di viaggio – per impieghi di incerta prospettiva lavorativa e compiti surrettiziamente indicati come a breve termine, laddove si necessita di organico stabile e motivato. I numeri dell’organico appaiono quasi irrisori se messi a confronto con quelli di altri paesi. Seppure del tutto approssimato, il rapporto milioni di Dollari di APS per unità di personale offre un indicatore per un confronto con altri paesi. Con un APS totale nel 2013, di 3,10 miliardi di US \$, in media un operatore della cooperazione italiana doveva gestire 5.73 milioni di Dollari di APS (in proporzione sette volte di più dell’operatore della Germania).

La Germania (nel 2013 APS totale 13,33 miliardi di US\$), considerando lo staff di BMZ, KfW, GTZ e InWent, ha 13.910 dipendenti, prevalentemente concentrati nei paesi partner: 11.158 (80% del totale) lavorano negli uffici locali. Di questi 9.431 è composto da personale locale, e 1.727 da espatriati (0,83 milioni di dollari di APS per unità di personale nel 2009).

Lo staff della cooperazione della Svizzera (nel 2013 APS totale 3,16 miliardi di US\$) è composto, in totale, da 1884 unità, di cui 1.345

---

23 La cifra non include le sedi distaccate, le cosiddette «antenne».

(70% del totale) impegnato all'estero (1.180 unità di personale locale e 145 espatriati) (OECD 2009) (1,42 milioni di Dollari di APS per unità di personale).

Distribuzione analoga, ma con numeri decisamente diversi, per lo staff della cooperazione della Danimarca (nel 2013 APS totale 2,80 miliardi di US\$): su 1.100 dipendenti, 800 (73% del totale) sono dislocati nei paesi partner (560 unità di personale locale e 240 espatriati) (2,5 milioni di dollari di APS per unità di personale).

**Tabella 1 - Rapporto APS personale di cooperazione al  
31.12.2013**

Paese OCSE/DAC	Totale APS	Milioni di US\$ per unità di personale
Italia	3,10 miliardi di US\$	5,73
Germania	13,33 miliardi di US\$	0,83
Svizzera	3,16 miliardi di US\$	1,42
Danimarca	2,80 miliardi di US\$	2,5

La Legge 49/87 aveva anch'essa stabilito un limite (120) per gli esperti della UTC. Quel limite non è stato mai raggiunto e l'organico ha anche profondamente sofferto di una mancanza di rinnovamento (l'ultimo concorso per esperti UTC risale a vent'anni fa), e dell'assenza di un percorso di crescita professionale all'interno della struttura. Per la professionalizzazione della struttura di cooperazione è auspicabile che all'interno dell'Agenzia si creino un ambiente dinamico e incentivante, capace di valorizzare la cultura di cooperazione, e meccanismi di selezione del personale e di avanzamento di carriera basati sul merito e percorsi di perfezionamento costante.

Sulla base dell'esperienza dei Paesi membri, l'OCSE-DAC ha sempre posto molta enfasi sul collegamento tra efficacia dell'aiuto e personale esperto e qualificato, con una buona compren-

sione delle dinamiche di sviluppo, specialmente sul campo. Il funzionamento di qualsiasi agenzia di sviluppo dipende dalla sua capacità di attrarre e sviluppare personale locale ed espatriato qualificato e altamente motivato. A tal fine fattori critici sono un buon ambiente di lavoro, la promozione di un certo livello di mobilità (all'interno dell'attività di cooperazione), un adeguato bilanciamento delle competenze, l'incentivazione del personale locale, anche riconoscendone il ruolo e lo status. Ciò richiede l'attribuzione di una maggiore priorità alla gestione delle risorse umane (OECD, 2009). Agenzie di qualità attraggono professionisti di qualità (OECD, 2008).

L'importanza di sviluppare un piano per le risorse umane collocando le giuste competenze al posto giusto, era una delle raccomandazioni emergenti dall'esame OCSE-DAC della cooperazione italiana (OECD-DAC, 2014).

La cultura organizzativa è un elemento essenziale per l'efficacia dell'istituzione. Alcuni autori immaginando l'agenzia di cooperazione allo sviluppo<sup>24</sup> del futuro, suggeriscono che sarebbe preferibile una cultura organizzativa basata sui compiti ("task culture"); basata sulla condivisione d'informazioni e esperienza con una stretta collaborazione tra tutte le parti dell'organizzazione; flessibile e fluida, che si aggiusti alle circostanze, leggera e in continuo cambiamento. "Purtroppo non è proprio così che funzionano i governi" (Faure et al., 2014).

A partire dalle *peer-review* dei Paesi membri, l'OCSE-DAC rimarcava l'importanza della formazione continua del personale, anche e soprattutto in funzione dell'accelerazione del processo di decentrazione della responsabilità dell'aiuto derivante dall'adozione dei principi per l'efficacia dell'aiuto e dalle nuove competenze che esso richiede (OECD, 2008).

I Paesi Bassi hanno sviluppato programmi di apprendimento per il loro personale nelle ambasciate. Dal 2006 realizzano un programma teso a formare il personale nell'accompagnamento dei programmi

---

24 Qui per «agenzia» s'intende l'entità governativa cui è affidata la cooperazione allo sviluppo indipendentemente dal modello in questione.

di sviluppo istituzionale dei paesi partner. La formazione include temi come fattori di cambiamento, competenze in settori specifici, riforma del settore pubblico, pubblico rendiconto e trasparenza, decentramento, inclusione e democratizzazione, analisi delle povertà (OECD, 2008).

Con l'istituzione del DFID, il Regno Unito, ha anche professionalizzato la propria cooperazione conferendole così anche di maggiore autorevolezza. A tal fine il DFID ha previsto dei percorsi di carriera ponendo particolare attenzione agli incentivi e alle condizioni d'impiego del proprio staff (Clarke et al., 2015).

Lo Statuto dell'Agenzia dovrà disciplinare l'impiego di personale da inviare in missione all'estero per lo svolgimento dei compiti propri dell'Agenzia, ivi incluso il reclutamento di esperti di altre amministrazioni e non appartenenti all'amministrazione pubblica.

La contrattazione di consulenti a breve termine consente di rispondere al bisogno immediato di competenze tecniche specifiche e specialistiche, ma raramente contribuisce allo sviluppo a lungo termine dell'apprendimento e della memoria istituzionale. La contrattazione a breve o medio termine può condurre a frustrazione e alto tasso di rotazione del personale con perdita di continuità (OECD, 2009).

È evidente che sarà sempre necessario e adeguato ricorrere a competenze esterne per rispondere a necessità puntuali, ma anche questo esercizio può essere impostato in modo strategico, costituendo delle relazioni privilegiate con gruppi di esperti, enti, istituzioni che consentano di costruire rapporti di continuità, da un lato con l'Agenzia e dall'altro con le realtà con cui si collabora nei paesi partner. Rapporti di partenariato – istituzionale e territoriale – che possono rappresentare un considerevole valore aggiunto rispetto al semplice intervento di assistenza tecnica puntuale e sporadico, fino a rappresentare di per sé modalità di vera “cooperazione”.

## ***Sedi all'estero***

L'istituzione di sedi all'estero e la determinazione del loro ambito territoriale di competenza rientra nell'autonomia organizzativa dell'Agenzia, ma è soggetta all'autorizzazione del Comitato Congiunto (art. 17, comma 7).

## **Numero di sedi all'estero**

La legge rimanda allo Statuto dell'Agenzia la determinazione del numero massimo di sedi all'estero e dei loro dipendenti (art. 17, comma 13, lettera h). Limita invece a un contingente complessivo pari a cento unità il personale locale assunto nei paesi in cui opera l'Agenzia (art. 19, comma 6).

Attualmente, con la cooperazione bilaterale dell'Italia ai minimi storici, le Unità Tecniche di Cooperazione nei PVS *ex lege* n. 49/87 (note come Unità Tecniche Locali – UTL) operanti sono 17, ciascuna diretta da un esperto dell'Unità Tecnica Centrale, con organico costituito da altro personale tecnico e amministrativo della DGCS e da personale assunto in loco (MAECI, 2015). La Legge 49/87 e il suo regolamento non stabilivano alcun limite nel numero delle UTL, né del personale che la DGCS poteva destinarvi.

Stabilire dei limiti massimi potrebbe limitare *a priori* le possibilità di rispondere anche sul piano strategico e organizzativo all'eventuale e auspicabile crescita dell'impegno finanziario e operativo della Cooperazione italiana. Porre dei limiti all'assunzione di personale locale è ancor più grave e denota carenza di visione strategica. Quel personale andrebbe invece valorizzato, e incentivato offrendo anche avanzamenti di carriera e percorsi di perfezionamento. Già oggi costituisce un elemento imprescindibile per la qualità dell'intervento della Cooperazione italiana. In molti paesi esistono competenze tecniche almeno pari a quelle di molti esperti italiani e il loro impiego rappresenterebbe un approccio molto più razionale anche sul piano economico, purché si abbia l'accortezza di non sottrarre quelle risorse umane agli organici delle istituzioni locali.



La presenza di uffici nei paesi partner è un prerequisito per il decentramento, ma è indispensabile trovare un giusto equilibrio tra il numero di sedi utili all'obiettivo del decentramento e la priorità e concentrazione geografica che l'efficacia dell'aiuto richiede. In genere esiste una correlazione tra il volume di APS del donatore e il numero delle sue sedi all'estero.

Alcuni membri del DAC hanno istituito anche uffici regionali, utili quando si voglia coprire più paesi da una sola sede ed eventualmente offrire supporto a uffici più piccoli. Una strategia che potrebbe essere appropriata ai donatori più piccoli e che è stata adottata dal Lussemburgo, con uffici in soli 7 paesi (OECD, 2009).

I paesi con dimensioni di APS simili a quello italiano (3,10 miliardi di US\$ nel 2013), come la Svizzera (3,20 miliardi di US\$ nel 2013) e la Danimarca (2,95 miliardi di US\$ nel 2013) avevano nel 2009 un numero di sedi estere ben superiore a quello dell'Italia: rispettivamente 36 la Svizzera e 25 la Danimarca.

Oltre al numero di sedi sarà estremamente importante definire la loro responsabilità e autonomia gestionale e di spesa.

Un'indagine OCSE-DAC del 2009 mostra come in nove paesi del gruppo l'impegno di spesa era completamente centralizzato, mentre cinque permettevano ai propri uffici esteri di impegnare fondi anche superiori a un milione di Dollari americani. I Paesi Bassi e la Norvegia possono delegare l'intera responsabilità dell'impegno di spesa alle proprie sedi estere, purché dentro i limiti di bilancio stabiliti (OECD, 2009).

Nel caso del Regno Unito, con livelli di APS considerevolmente superiori, quasi la metà dello staff lavora distribuito su circa 50 sedi estere. Il DFID ha delegato in maniera crescente il controllo della spesa ai responsabili delle sedi estere, con autonomia di spesa fino a 5 milioni di Sterline (circa 6,5 milioni di Euro), nell'ambito del programma paese approvato, puntando anche a migliorare le competenze del proprio personale in aree quali l'analisi del contesto, la comunicazione e il dialogo politico. In 28 sedi estere prioritarie il DFID ha stabilito uffici con personale espatriato dell'organico del DFID e professionisti e personale amministrativo contrattato in loco. Questi uffici sono responsabili del programma paese che si basa su

di un piano strategico ed operativo su base triennale allineato alla programmazione istituzionale generale del DFID (*corporate business plan*). Sedi estere ben dotate di organico esperto e risorse permettono al DFID di esercitare un'influenza sostanziale sulla più ampia comunità dei donatori (Clarke et al., 2015).

### **Assetti organizzativi e coordinamento con gli uffici diplomatici**

L'indicazione dell'utilizzazione, laddove possibile, degli uffici di altre amministrazioni pubbliche presenti in loco (art. 17, comma 8) risponde a principi di efficienza e ottimizzazione delle risorse. Anche la regolazione del rapporto tra le sedi estere dell'Agenzia e le rappresentanze diplomatiche e consolari è regolata dallo Statuto (art. 17, comma 13, lettera g).

Nella più recente *peer-review* dell'Italia, l'OCSE-DAC segnalava la mancanza di adeguati strumenti di coordinamento a livello paese dove i diversi attori operavano autonomamente (OECD-DAC, 2014).

Spetterà allo Statuto dell'Agenzia assicurare alle sue sedi estere adeguate e autonome competenze di coordinamento tecnico-operativo di tutti i soggetti della cooperazione italiana, seppure nel rispetto delle funzioni di rappresentanza proprie dei capi missione. Un'inadeguata separazione di ruoli potrebbe rappresentare un fattore di conflitto.

### **Codice di condotta per il personale e per le agenzie esecutrici**

La legge prevede che l'Agenzia adotti un codice etico cui devono attenersi, nella realizzazione delle iniziative, tutti i soggetti pubblici e privati del "Sistema della Cooperazione italiana allo sviluppo" (art. 23, comma 2). Tale codice dovrà richiamare le fonti normative internazionali in materia di condizioni di lavoro, di sostenibilità ambientale, nonché la legislazione per il contrasto della criminalità organizzata, facendo riferimento espresso a quello vigente per il Ministero degli Affari Esteri, che resta applicabile a tutto il personale

dell’Agenzia e a tutti i menzionati soggetti pubblici e privati .

Diverse agenzie di sviluppo hanno adottato un codice di condotta. Il codice di condotta dell’agenzia austriaca per lo sviluppo (ADA) indica integrità e professionalità come qualità indispensabili. Parole chiave del codice sono: rispetto, uguaglianza e dignità nel trattare tutte le persone; giustizia, obiettività, professionalità, e trasparenza nella conduzione delle attività; rispetto delle leggi nazionali e delle regole dell’istituzione; la negazione a ricevere o offrire doni e “favori”; la confidenzialità dell’informazione; la denuncia di eventuali conflitti di interesse; comportamenti discreti e l’attenzione all’uso parsimonioso delle risorse con coscienza ambientale (ADA, 2014).

L’agenzia di cooperazione allo sviluppo del **Lussemburgo** indica “rispetto, integrità, solidarietà e efficacia”, come parole chiave nel codice cui deve attenersi il suo personale, nonché i suoi partner. Il codice è organizzato come guida per evitare comportamenti inadeguati. Si illustrano in particolare: corruzione, doni e vantaggi, conflitti d’interesse, integrità ambientale, uguaglianza di genere.

Il DFID del Regno Unito ha adottato un codice di condotta prescrittivo specialmente per quanto riguarda la gestione finanziaria. Il codice indica standard di comportamento per il proprio personale riguardanti la difesa della reputazione dell’organizzazione, la non interferenza con i processi di decisione, il rispetto della confidenzialità, il conflitto di interesse, l’imparzialità, etc.. Il personale è anche tenuto ad agire con fermezza contro ogni illecito e segnalare ogni comportamento inadeguato per assicurarne l’investigazione. I fornitori (imprese e organizzazioni della società civile) sono anche tenuti a sottoscrivere un codice di condotta che richiede l’osservanza di principi di professionalità, integrità, trasparenza e pubblico rendiconto. Sono infine previste procedure specifiche per rispondere a segnalazioni e reclami (Clarke et al., 2015).

È evidente che la promozione di comportamenti etici nelle organizzazioni e l’etica delle organizzazioni vanno molto al di là dell’adozione e del rispetto di un codice etico (Missoni e Lupu, 2014). La storia passata della Cooperazione italiana dovrebbe invitare ad una riflessione approfondita su questi temi.

## **“Ciclo del progetto”: tempi, processi, ruoli decisionali dei diversi uffici (esperti nei paesi partner, Ambasciate, livelli politici: governo e parlamento)<sup>25</sup>**

Secondo l’approccio dell’Unione europea, che la cooperazione italiana ha fatto proprio, il ciclo del progetto prevede sei fasi: programmazione, identificazione, formulazione, finanziamento, realizzazione e valutazione.

L’ultimo esame OCSE-DAC sottolineava la farraginosità delle procedure di programmazione e istruttoria delle iniziative all’interno della DGCS, e le conseguenze negative in termini di efficienza e di relazioni tra gli uffici coinvolti. Quel rapporto si concludeva con la necessità di un cambiamento istituzionale che prendesse in considerazione un maggiore coinvolgimento nella programmazione delle competenze tecniche di sviluppo, una facilitazione delle relazioni tra i diversi livelli del sistema (Unità Tecniche Locali, ambasciate e sede centrale), la riduzione degli elevati costi di transazione e la riduzione della frammentazione istituzionale. Nel caso dell’istituzione di un’Agenzia – evidenziava il rapporto – l’Italia dovrebbe assicurare un chiaro mandato e un adeguato bilanciamento tra la formulazione delle politiche e le strutture di attuazione (OECD-DAC, 2014).

L’esame OCSE-DAC enfatizzava altresì l’importanza di relazioni più sistematiche e istituzionalizzate con le diverse realtà del sistema, anche in vista dell’agenda post-2015 (OECD-DAC, 2014).

Sono senz’altro molteplici le competenze nazionali dal cui coinvol-

---

25 Qui si fa riferimento al «Ciclo del Progetto» al fine di individuare le responsabilità interne all’istituzione di cooperazione allo sviluppo nella costruzione delle decisioni inerenti il processo di cooperazione (con particolare riferimento a quello bilaterale). Sono ben note e ampiamente condivise le critiche all’aiuto a progetto e al «progettismo» (Carrino, 2005) e quelle relative all’adozione del «Ciclo del Progetto» inteso come procedura e rigida sequenza di passaggi burocratici, che negano la possibilità di percorsi di programmazione partecipata alla base della titolarità (*ownership*) locale, che fanno parte di un’innovazione metodologica che appartiene storicamente alla cooperazione italiana e che andrà ulteriormente promossa.

gimento la qualità tecnica della cooperazione italiana potrà trarre vantaggio e che ora spetterà soprattutto all’Agenzia saper attivare. I rapporti con le diverse organizzazioni della società civile – ivi incluse le ONG di cooperazione allo sviluppo – gli enti locali e le loro reti di rapporto con il territorio, le università e i centri di ricerca e formazione, le realtà dell’imprenditoria sociale e altre che anche la legge di riforma ha identificato (capo VI) dovranno essere valorizzati anche nella ricerca di politiche, metodologie e interventi innovativi per lo sviluppo sostenibile, valorizzando le competenze interne e le relazioni che quelle stesse organizzazioni hanno consolidato negli anni con omologhi nei paesi partner. In questo senso potrebbero giocare un ruolo importante anche nello sviluppo delle iniziative di cooperazione e non solo nella loro realizzazione.

Questo coinvolgimento che si esplicherà in momenti istituzionali nei lavori del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo e nella Conferenza pubblica da convocarsi ogni tre anni (art. 16), potrà trovare nell’Agenzia un importante fulcro operativo in tutte le fasi del ciclo del progetto. La valorizzazione delle competenze nazionali è una pratica comune nella Cooperazione allo sviluppo dei Paesi OCSE-DAC, non ancora adeguatamente promossa nel sistema Italia.

### ***Programmazione***

La programmazione indicativa si basa sull’esame del quadro macroeconomico e settoriale del paese in cui inserire l’iniziativa di cooperazione. Deve tener conto non solo della titolarità del paese partner, ma anche dei principi di allineamento alle politiche di quel paese e di armonizzazione con l’azione degli altri attori di cooperazione internazionale, secondo i principi della Dichiarazione di Parigi sull’efficacia degli aiuti, richiamati nella Legge 125/14 (art. 2, comma 3).

Nonostante i ripetuti richiami nelle *peer-review* dell’OCSE-DAC, l’utilizzazione da parte della Cooperazione italiana dei sistemi nazionali dei paesi partner non è migliorata significativamente. L’aiuto, infatti, ha continuato a seguire prevalentemente la modalità “a progetto” e a basarsi su procedure specifiche dell’Italia (OECD-DAC, 2014).

Come già segnalato la Legge 125/14 non individua il soggetto responsabile della programmazione della cooperazione a livello paese, ma dato che non attribuisce all’Agenzia compiti di individuazione, è facile immaginare che la medesima debba considerarsi esclusa da quella fase e che quei compiti siano implicitamente attribuibili alla DGCS. Sarebbe però davvero curioso che il nuovo regolamento di quella Direzione Generale e lo Statuto dell’Agenzia non compensino questa grave omissione, assicurando la partecipazione “di norma” dell’Agenzia a questa fase. La programmazione a livello paese rientra peraltro indiscutibilmente nel “coordinamento tecnico delle attività di cooperazione allo sviluppo finanziate con fondi pubblici italiani”, una responsabilità che la legge attribuisce all’Agenzia (art. 17, comma 8).

La logica vorrebbe che: a) la DGCS gestisca con i governi dei paesi partner il “dialogo politico” necessario a definire nell’ambito degli indirizzi programmatici la priorità politica di ognuno di quei paesi ed eventualmente rappresentare le priorità settoriali che quelli possono esprimere; b) l’Agenzia fosse chiamata a condurre l’esercizio vero e proprio di programmazione indicativa, individuando anche i processi partecipativi più appropriati, essendo dotata delle competenze necessarie a interloquire sul piano tecnico con le competenti amministrazioni locali e gli altri partner internazionali, nonché delle sedi all’estero, la cui funzione dovrebbe contemplare quantomeno le stesse funzioni attribuite precedentemente dalla Legge 49/87 alle UTL.<sup>26</sup>

Il programma paese così definito verrebbe poi sottoposto all’approvazione del Comitato Congiunto, come parte della sua responsabilità nella definizione della programmazione annuale con riferimento ai paesi d’intervento (art. 21, comma 3). Spetterebbe

---

26 Legge 49/87, art. 13, comma 3: « I compiti delle unità tecniche consistono:

- a) nella predisposizione e nell’invio alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo di relazioni, di dati e di ogni elemento di informazione utile all’individuazione, all’istruttoria e alla valutazione delle iniziative di cooperazione suscettibili di finanziamento;
- b) nella predisposizione e nell’invio alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo di relazioni, di dati e di elementi di informazione sui piani e programmi di sviluppo del paese di accreditamento e sulla cooperazione allo sviluppo ivi promossa e attuata anche da altri paesi e da organismi internazionali ... [omissis]

ancora alla DGCS coadiuvare le competenti rappresentanze diplomatiche nella fase negoziale successiva che si conclude di norma con un accordo di cooperazione.

### ***Identificazione***

La fase d'identificazione, che si svolge sulla base di quanto definito in fase di programmazione indicativa, ha come obiettivo l'elaborazione di uno studio di pre-fattibilità dell'intervento (programma o progetti) che si conclude con un documento di identificazione. Questa fase, come le successive, è eminentemente tecnica. La Legge 125/14 non include l'identificazione/individuazione delle iniziative di cooperazione tra i compiti dell'Agenzia. La funzione di "istruttoria" - compresa tra quelle che l'Agenzia è chiamata a svolgere e immediatamente precedente a quella di formulazione (art. 17, comma 3) - corrisponde alla fase in cui "si accertano i fatti e si acquisiscono gli interessi, pubblici e privati, oggetto di valutazione da parte della pubblica amministrazione, ai fini dell'adozione di una decisione e della relativa motivazione"<sup>27</sup>, consentendo d'interpretare la volontà esplicita del Legislatore di attribuire all'Agenzia i compiti inerenti l'identificazione.

### ***Formulazione***

La formulazione delle iniziative di cooperazione è attribuita all'Agenzia (art. 17, comma 3). Comprende lo studio di fattibilità delle iniziative e l'elaborazione della documentazione progettuale dell'iniziativa di cui si proporrà il finanziamento.

### ***Finanziamento***

La decisione circa il finanziamento spetta al Direttore dell'Agenzia per iniziative fino ad un ammontare di due milioni di Euro (art. 17, comma 6) e al Comitato Congiunto per quelle superiori a detto ammontare (art. 21).

---

27 Treccani.it alla voce: «Istruttoria amministrativa»

## ***Realizzazione***

La realizzazione delle singole iniziative è sotto la responsabilità dell’Agenzia, che a tal fine opera attraverso i soggetti del sistema italiano di Cooperazione, selezionati mediante procedure comparative in linea con la normativa vigente e con i principi stabiliti dall’Unione europea, o attraverso partner internazionali, salvo quando si richieda il suo intervento diretto (art. 17, comma 3).

## ***Selezione degli esecutori: gare di appalto, requisiti e tempi, monitoraggio***

Il Legislatore ha voluto sottolineare l’importanza di favorire il coinvolgimento dei soggetti del “Sistema della Cooperazione italiana allo sviluppo” nell’esecuzione delle iniziative, quando le rispettive specifiche competenze tecniche costituiscono un contributo qualificato per la migliore realizzazione dell’intervento. In tal senso, la legge suggerisce anche la promozione di collaborazioni inter-istituzionali.

All’articolo 17, comma 3, la Legge 125/14 indica che: “l’Agenzia opera attraverso i soggetti di cui al capo VI, selezionati mediante procedure comparative in linea con la normativa vigente e con i principi stabiliti dall’Unione europea, o attraverso partner internazionali, salvo quando si richieda il suo intervento diretto”. I soggetti riuniti nel menzionato Capo VI della legge sono quelli che concorrono a formare il “Sistema della Cooperazione italiana allo sviluppo” (art. 23).

Dalla lettura attenta degli articoli 24 – 27, dove la partecipazione alle iniziative di Cooperazione allo sviluppo viene dettagliata in base alle diverse categorie di soggetti, sembrerebbe piuttosto che l’affidamento dell’esecuzione di iniziative di Cooperazione si realizzi con modalità distinte a seconda del soggetto.

Nel caso di amministrazioni dello Stato, del sistema delle Camere di commercio, delle università e degli enti pubblici, quando le rispettive specifiche competenze tecniche costituiscono un con-



tributo qualificato per la migliore realizzazione dell'intervento, l'affidamento avverrà mediante una convenzione che ne determini le modalità di esecuzione e di finanziamento delle spese sostenute. A quegli stessi soggetti l'Agenzia può anche concedere contributi per la realizzazione di proposte progettuali da essi presentate (art. 24).

È altresì prevista la possibilità che Regioni ed enti locali attuino iniziative di Cooperazione allo sviluppo, previo parere favorevole del Comitato Congiunto e "di norma avvalendosi dell'Agenzia" (art. 9, comma 2) e con la possibilità di ricevere contributi dalla stessa Agenzia (art. 25).

Le organizzazioni della società civile e altri soggetti senza finalità di lucro in possesso dei requisiti necessari (che il Comitato Congiunto dovrà stabilire), saranno iscritti in un apposito elenco. Quei soggetti potranno dunque concorrere – mediante procedure comparative pubbliche – all'ottenimento di contributi per la realizzazione di proposte progettuali da essi presentate, nonché all'esecuzione di iniziative loro affidate dall'Agenzia (art. 26).

Per quanto riguarda, infine, i soggetti aventi finalità di lucro, la Legge 125/14 all'art. 27 recita: "L'Italia riconosce e favorisce l'apporto delle imprese e degli istituti bancari ai processi di sviluppo dei paesi partner". Più avanti aggiunge che ne promuove "la più ampia partecipazione ... alle procedure di evidenza pubblica dei contratti per la realizzazione di iniziative di sviluppo finanziate dalla cooperazione allo sviluppo, nonché dai paesi partner, dall'Unione europea, dagli organismi internazionali, dalle banche di sviluppo e dai fondi internazionali, che ricevono finanziamenti dalla cooperazione allo sviluppo."

La legge specifica l'esclusione delle società iscritte nel registro nazionale istituito con la Legge 185/90 sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, e il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale (art. 27).

Appare poco chiaro quale sia "l'apporto" che il Legislatore si at-

tende da imprese e istituti bancari. Spetterà alla normativa secondaria individuarne i criteri e le modalità. Si tratta di apporti finanziari? Di partecipazione ai processi di pianificazione o individuazione delle iniziative? Di contributi tecnici? Data la delicatezza del tema e il rischio di incorrere in evidenti conflitti d'interesse, sarà indispensabile che le modalità di quell'apporto siano soggette ad ampio scrutinio pubblico anche attraverso l'esame degli organi consultivi e di partecipazione sociale che la stessa legge prevede, prima che siano indicate nella normativa secondaria.

Non ci si può esimere dal rilevare come il dettato del citato art. 27 introduca una certa confusione anche in relazione a compiti di promozione dell'internazionalizzazione dell'impresa italiana, che si discostano dalle finalità della Cooperazione allo sviluppo e che potrebbero rappresentare duplicazioni con le funzioni proprie di altre istituzioni, come ad esempio quelle dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE).

Benché all'articolo 2 (comma 4) la Legge 125/14 indichi che: "Nelle attività di cooperazione allo sviluppo è privilegiato, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea e con standard di normale efficienza, l'impiego di beni e servizi prodotti nei paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi". Per i crediti concessionali, la legge (art. 8, comma 2) non modifica quanto previsto dalla Legge 49/87 e con testo pressoché sovrapponibile stabilisce che ove richiesto dalla natura dei programmi di sviluppo, i crediti concessionali *possono* essere destinati al finanziamento dei costi locali e di acquisti in paesi terzi di beni, servizi e lavori inerenti alle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

In coerenza con i principi generali di efficacia della cooperazione allo sviluppo cui la legge di riforma fa riferimento, ci si sarebbe aspettati che il Legislatore intervenisse in modo più netto indicando non la possibilità, ma la regola (nella misura del possibile) dell'utilizzazione dei finanziamenti per lo sviluppo (ivi inclusi quelli derivanti da crediti concessionali) per il finanziamento di costi locali e l'acquisto sul mercato locale di beni e servizi. Sarà molto importante che in sede d'indirizzo il CICS non circoscriva anche la

possibilità, come avvenne nel caso della Legge 49/87.

Nell'applicazione della Legge 49/87, la normativa secondaria stabilì un vincolo minimo di spesa in Italia del 75% nei paesi prioritari, e dell'80 - 90% negli altri, distorcendo il senso della legge, che aveva lasciato spazio – come nel caso della n.125/14 – a quelle distorsioni per non affermare il principio della “slegatura” (Missoni, 1993). L'OCSE-DAC nei suoi esami dell'aiuto italiano ha richiamato ripetutamente questo vizio. L'Italia nel periodo 1988-2012 è fra tutti i donatori DAC uno dei Paesi che ha maggiormente abusato della pratica dell'aiuto legato (ActionAid, 2014).

Il DFID del Regno Unito usa spesso dei fornitori privati per la realizzazione dei suoi programmi. Le imprese britanniche competono per l'ottenimento di contratti alla pari con quelle di altri paesi in processi aperti, trasparenti e giusti. Il DFID non concede alcun trattamento preferenziale alle imprese britanniche. Ciononostante, queste ultime continuano ad avere molto successo aggiudicandosi più del 90% dei contratti del DFID (Clarke et al., 2015).

Le gare internazionali (*International Competitive Bidding*, ICB) finanziate da cooperazioni bilaterali per forniture di beni e servizi sono sempre pilotate in qualche modo verso i fornitori del paese di origine o i grandi fornitori internazionali con uffici nel paese. Da una parte questo avviene perché i beneficiari delle forniture richiedono/esprimono preferenza per materiali che arrivano da quel paese o dall'Europa, considerandoli di migliore qualità. Percependo quei finanziamenti come in eccesso rispetto alle loro dotazioni, i partner locali preferiscono privilegiare prodotti che ritengono di qualità superiore, nonostante il prezzo maggiore. Un altro meccanismo noto a chi vive da vicino l'esperienza della cooperazione, è legato alla percezione del meccanismo di incentivo, spesso indotta dal paese donatore: l'utilizzazione del finanziamento messo a disposizione dal donatore per beni e servizi di quello stesso paese favorirà ulteriori finanziamenti.

Per assicurare che le cose vadano nel modo voluto si introducono specifiche tecniche di altissimo livello e molto dettagliate (a volte con i nomi delle marche dei prodotti da fornire), poi si adottano quote di pagamento più vantaggiose per gli Europei e meno allettanti per i mercati emergenti (le imprese cinesi per esempio partecipano

solo se ci sono quote anticipate per almeno il 60% del totale). Spesso, la commissione di valutazione comprende gli esperti del paese donatore che conoscono i fornitori di quel paese e li preferiscono. Infine le procedure dei paesi donatori (è certamente il caso dell'Italia) richiedono che il bando di gara venga pubblicato su siti internazionali e limitano la pubblicazione in loco solo ad un piccolo box su di un giornale quotidiano. Se non si parla di piccole forniture con gare nazionali (*National Competitive Bidding*, NCB) allora il finanziamento legato non funziona come motore di crescita del settore privato locale.

### ***Monitoraggio***

La legge affida all'Agenzia anche la gestione e il controllo delle iniziative di Cooperazione allo sviluppo. Si tratta più in generale della funzione di monitoraggio della realizzazione delle iniziative, ovvero dell'esame sistematico dello stato di avanzamento delle attività sulla base di indicatori significativi e rappresentativi predefiniti. Il monitoraggio ha un'esclusiva funzione conoscitiva tesa a individuare e segnalare eventuali scostamenti dalle previsioni (MAE, DGCS, 2002).

### ***Valutazione***

La legge non prevede che la valutazione delle iniziative rientri tra i compiti di natura tecnica dell'Agenzia (che invece era tra quelli dell'UTC nella Legge 49/87), né indica il soggetto cui debbano essere affidati compiti di valutazione in itinere e finale, che rappresentano importanti passaggi nel corso della vita delle iniziative e fondamentali aspetti di retro-alimentazione per una corretta esecuzione, nonché per la programmazione delle iniziative e attività successive. In questo senso si tratta di una grave carenza del testo di legge che dovrà assolutamente trovare risposta nella normativa secondaria.

La Legge 125/14 affida invece alla DGCS “la valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici” (art. 20). Si tratta

dunque dell'esercizio di valutazione *ex-post* che coerentemente con i principi OCSE/DAC deve essere svolto da valutatori indipendenti dall'ente esecutore (MAE, DGCS, 2002). Seppure la legge preveda il ricorso a tal fine "anche" di valutatori indipendenti esterni, è evidente che in assenza delle risorse tecniche interne la DGCS non avrà la capacità di interagire adeguatamente con quelli e dovrà necessariamente riprodurre al suo interno competenze presenti presso l'Agenzia, che non rappresenteranno necessariamente delle duplicazioni, data la necessità di mantenere separata dall'esecuzione la valutazione dell'impatto.

La valutazione delle iniziative potrebbe trarre vantaggio da una più sistematica collaborazione con il mondo universitario. Merita di essere segnalato quanto si afferma nel documento strategico della DGCS "La conoscenza per lo sviluppo": "La competenza delle Università nella ricerca e l'esperienza sul terreno possono costituire un particolare aspetto di collaborazione e scambio con la DGCS sui metodi e modelli – nel quadro dei principi OCSE DAC – che possono consentire una sempre più realistica e accurata analisi dei risultati dei vari interventi. ... La DGCS si impegna ad una collaborazione più sistematica con le Università competenti e interessate a questa tematica, sia attraverso l'approfondimento di modelli, sia attraverso l'analisi di valutazioni svolte da Università su progetti e programmi della cooperazione italiana (MAE, DGCS, 2014).

D'altra parte il fatto che alla scelta dei valutatori esterni partecipi anche il Direttore dell'Agenzia in quanto membro del Comitato Congiunto che approverà le convenzioni con quegli stessi valutatori, potrebbe apparire in contrasto con il principio della separazione tra valutazione ed esecuzione. Un potenziale conflitto si palesa laddove la legge prevede che la DGCS realizzi la valutazione di interventi di cui l'Agenzia avrà la responsabilità, con oneri a carico delle risorse finanziarie della stessa Agenzia (art. 20, comma 2).

In ogni caso la scelta fatta dal Legislatore di affidare alla DGCS la valutazione delle iniziative contrasta con il principio stabilito dall'OCSE per cui: "Il processo di valutazione dovrebbe essere imparziale, e indipendente dalla formulazione delle politiche, dall'erogazione e dalla gestione dell'assistenza allo sviluppo" (OECD, 2009)

## **Ruolo del settore privato lucrativo: partecipazione alla pianificazione, co- finanziamento e partecipazione a processi di selezione**

La Legge 125/14 (art. 27) riconosce per la prima volta l'apporto dei soggetti aventi finalità di lucro, fatta eccezione per le società e le imprese iscritte nel registro nazionale delle imprese di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento (Legge 185/90 e successive modificazioni), ma non dà maggiori indicazioni circa le caratteristiche dell'apporto dei soggetti aventi finalità di lucro come eventuali promotori dell'attività di cooperazione, né circa le opportunità che la collaborazione con quella componente del settore privato possa offrire, né circa le regole cui tale contributo dovrà sottostare.

La rete di ONG Link2007, a seguito di un seminario sul ruolo del settore privato profit nella cooperazione allo sviluppo, ha sintetizzato una serie di raccomandazioni sul tema. Tra queste appare centrale la raccomandazione di assicurare che tutti i soggetti coinvolti (pubblici e privati) rispettino le finalità della cooperazione allo sviluppo alle quali ogni altro pur legittimo obiettivo (profitto, internazionalizzazione, investimenti) deve rimanere subalterno.

Non devono dunque essere confusi gli strumenti della cooperazione allo sviluppo con quelli di sostegno all'internazionalizzazione. Allo stesso modo l'opportunità di dialogo e incontro di competenze, interessi e valori, deve sempre associarsi a una chiara definizione e distinzione dei ruoli (Link2007, 2015).

Nel 2013 la Svizzera ha condotto una valutazione delle complesse relazioni tra la sua agenzia di cooperazione (SDC) e il settore privato, riscontrando una grande varietà di modalità di relazione. Tra quelle la principale è rappresentata da un portafoglio "core" di partenariati con le imprese, dove i progetti riguardano sempre la condivisione di costi o rischi tra SDC e le società nel contesto dell'attività di cooperazione allo sviluppo e iniziative congiunte. Il rapporto sottolinea la scarsità della documentazione prodotta sui risultati di quel parte-

nariato. Il tasso di contributo fornito all'attività dell'SDC varia. Molto poco è noto circa la viabilità commerciale dei progetti, e lo stesso vale per quanto riguarda le misure d'efficacia, risultati e impatto delle iniziative. Di conseguenza il rapporto raccomanda maggiore trasparenza su questo tipo di collaborazioni. Il rapporto riconosce le opportunità che la collaborazione con il settore privato può offrire, ma evidenzia i rischi che comporta, molto diversi da quelli di approcci più tradizionali allo sviluppo. Questi rischi – di reputazione, normativi, di efficienza ed efficacia — devono essere definiti in anticipo per decidere quali di essi si è disposti ad assumere, bilanciando rischi e potenziali benefici. Dallo studio emergono raccomandazioni nel senso di una maggiore definizione del ruolo, degli obiettivi e delle modalità delle iniziative di partenariato, maggiore trasparenza e pubblico rendiconto (SDC, 2013).

Nel sistema italiano di cooperazione, la legge (art. 23) ammette come soggetti con finalità di lucro solo quelli “che aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali”. Richiama altresì il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale, senza però offrire riferimenti certi a proposito di questi criteri, che dovranno quindi essere chiaramente individuati in sede di normativa secondaria.

Sono molteplici le iniziative e gli standard concernenti la Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) elaborati a livello internazionale. Il Global Compact delle Nazioni Unite (UNGC), si basa su dieci principi inerenti i diritti umani, i diritti dei lavoratori, l'ambiente e l'anticorruzione (UNGC, 2013). Tra le altre linee guida prodotte dalle Nazioni Unite riguardanti la RSI si annoverano i Principi guida su impresa e diritti umani (UN, 2011), e i Principi per l'investimento responsabile, focalizzati su aspetti sociali, ambientali e di *governance*, nati nel contesto di una collaborazione tra il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) e l'UNGC (UNPRI, 2015).

L'OCSE (2011) ha elaborato le proprie linee guida destinate alle multinazionali. Le linee guida sono raccomandazioni che i Governi, congiuntamente, rivolgono alle imprese multinazionali. Esse enunciano principi e standard di buone pratiche conformi alle leggi applicabili e alle norme riconosciute a livello internazionale. L'OCSE specifica

che il rispetto delle Linee Guida da parte delle imprese è volontario e non giuridicamente vincolante. La Legge 125/14 sembrerebbe vincolare la partecipazione delle imprese all'adesione a tali standard, comunque da regolamentare nella normativa secondaria.

La Commissione europea nella propria strategia di RSI integra quei principi con altri, quali lo Standard guida per la responsabilità sociale ISO 26000, la Dichiarazione tripartita dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sui principi concernenti le imprese multinazionali e le politiche sociali, e le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali (EC, 2015).

### ***Imprese miste***

Il medesimo articolo di legge insiste sulla partecipazione dei medesimi soggetti come realizzatori di progetti di cooperazione (art. 27, comma 2) e riprende in modo più articolato la promozione delle imprese miste (art. 27, comma 3), già prevista dalla Legge 49/87. In particolare la Legge 125/14 prevede che una quota del Fondo rotativo possa essere destinata alla concessione di crediti agevolati ad imprese italiane – con particolare riferimento alle piccole e medie imprese – per assicurare il finanziamento della quota di capitale di rischio, per la costituzione di imprese miste in paesi partner. La stessa quota potrà essere altresì utilizzata per concedere crediti agevolati ad investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali, che a loro volta finanzino imprese miste nei paesi partner o erogino altre forme – non meglio identificate – di agevolazione per la promozione dello sviluppo dei paesi partner.

Per l'attuazione di questa opzione offerta dalla legge, data il precedente dell'art. 7 della Legge 49/87, sarebbe opportuno partire dalla valutazione dell'esperienza pregressa. Una valutazione di questo tipo sarebbe però resa difficile dalla relativa mancanza d'informazioni sui crediti concessi in passato con questo strumento, nonché di chiari obiettivi strategici di sviluppo nelle operazioni realizzate. Secondo alcuni autori, la crisi dello strumento è da collegare al mancato rispetto del suo obiettivo originario di cooperazione allo sviluppo, per trasformarsi in esclusivo sostegno all'internazionalizzazione dell'impresa italiana. In questo modo lo stesso strumento sarebbe



entrato in competizione con lo scopo e gli strumenti messi in campo dalla Società Italiana per le Imprese all'Estero (SIMEST). Il prevalere della promozione degli investimenti privati sulla finalità di sviluppo dei paesi partner sarebbe stata legata anche alla mancanza in Italia di una vera e propria banca governativa per lo sviluppo. In tal senso la SIMEST si differenzerebbe notevolmente dalle esperienze tedesca e francese con agenzie equivalenti (rispettivamente la *Deutsche Entwicklungsgesellschaft* – DEG del gruppo *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW per la Germania, e la *PROPARCO* appartenente alla *Agence Française de Développement* – AFD per la Francia), che hanno un chiaro mandato per lo sviluppo dei paesi partner, assente nel caso della SIMEST (ActionAid, 2014).

La Legge 125/14 indica nella società Cassa Depositi e Prestiti Spa l'istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo (art. 22) chiamata a gestire anche l'erogazione e la gestione dei crediti per la costituzione di imprese miste nei paesi partner.

## **Meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo - partenariati tra Agenzia e le Istituzioni Finanziarie per lo Sviluppo**

La Legge 125/14 prevede la strutturazione di prodotti di finanza per lo sviluppo nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali (art. 22). Questa attività, da affidare alla società Cassa Depositi e Prestiti Spa nella sua qualità di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo (art.8), riguarda in particolare la crescente promozione per il finanziamento dello sviluppo di meccanismi innovativi di finanziamento.

Tra questi, l'*International Finance Facility for Immunization* (IFFIm) e gli *Advanced Market Commitments* (AMC) vedono un'importante partecipazione dell'Italia con impegni finanziari non trascurabili.

L'IFFIm vende titoli obbligazionari (IFFIm bonds) sul mercato dei capitali ed è stato creato per accelerare la disponibilità e assicurare la programmabilità di fondi per le attività d'immunizzazione e in particolare quelle della GAVI Alliance, una partnership pubblico-privato globale il

cui obiettivo è l'estensione dell'accesso alle vaccinazioni nei Paesi in Via di Sviluppo. Ad oggi, nove paesi donatori supportano l'IFFIm con livelli di impegno diversi: Regno Unito, Italia, Francia, Spagna, Svezia, Norvegia, Australia, Paesi Bassi e Sud Africa (IFFIm, 2014).

Gli AMC hanno come obiettivo di incentivare i processi di ricerca e sviluppo di nuovi farmaci e vaccini, dando garanzie di ricavo all'industria che decida di investire nello sviluppo di prodotti altrimenti senza mercato. I donatori erogano finanziamenti vincolati all'acquisto futuro di un vaccino che non è stato ancora pienamente sviluppato. In cambio, le case farmaceutiche si impegnano a mettere in vendita i prodotti con standard qualitativi definiti e a un prezzo sostenibile anche oltre la fine dei sussidi. Il primo progetto di AMC è stato lanciato nel 2007 dalla GAVI Alliance, la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'UNICEF, la Fondazione Bill & Melinda Gates e i governi di Italia, Canada, Russia, Norvegia e Regno Unito (Cali e Missoni, 2015).

Per quanto riguarda l'IFFIm, la partecipazione dell'Italia è stata formalizzata con la Legge 266/05 (legge finanziaria per il 2006) con impegni di spesa fino al 2025 e per assicurarne la copertura è stato istituito un apposito capitolo di spesa corrente nel bilancio: n. 1649, "Oneri derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'*International Finance Facility for Immunization (IFFIm)*".

Per quanto concerne gli AMC, la spesa ha scadenza nel 2019, come da calendarizzazione del contributo secondo l'Accordo firmato nel 2009 (Grant Agreement relating to the Advance Market Commitment for Pneumococcal Vaccines Initiative)<sup>28</sup> L'Accordo prevede una contribuzione complessiva di 635 milioni di dollari (pari a circa 470 milioni di Euro) da erogarsi in 12 anni (2008-2019). In questo caso per garantirne la copertura la spesa è stata assicurata mediante la Legge 244/07 (art. 2 comma 373). La norma prevede uno stanziamento fino al 2049 ma questo è comprensivo sia dei meccanismi innovativi (tra i quali s'iscrivono gli AMC, che però non sono menzionati) che della cancellazione del debito dei paesi pove-

---

28 Accordo firmato il 16 giugno 2009 tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) e GAVI Alliance

ri.<sup>29</sup> Insieme a questi ultimi gli impegni presi per gli AMC sono stati iscritti in un capitolo esistente di spesa di parte corrente, e precisamente il n. 7182 “Oneri derivanti dalla partecipazione dell’Italia a istituzioni finanziarie internazionali per la cancellazione del debito dei paesi poveri”. Il meccanismo degli AMC non ha evidentemente nulla a che vedere con quella seconda finalità, sollevando dubbi sul piano della trasparenza e del rendiconto pubblico. La gestione dei due strumenti è stata fin qui appannaggio esclusivo del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) (Cali e Missoni, 2015).

## Trasparenza e pubblico rendiconto

Dal 2014 la DGCS pubblica i dati sull’Aiuto Pubblico allo Sviluppo che riesce ad ottenere sul sito [www.openaid.esteri.it](http://www.openaid.esteri.it) e li riunisce nel rapporto annuale all’OCSE-DAC, reso pubblico su [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org).

La Legge 49/87 (art. 36) aveva previsto che presso la DGCS fosse istituita una banca dati pubblicamente accessibile in cui sono inseriti tutti i contratti, le iniziative, i programmi connessi con l’attività di cooperazione e la relativa documentazione.

La Legge 125/14 stabilisce che l’Agenzia realizzi e gestisca una banca dati pubblica nella quale siano raccolte tutte le informazioni relative ai progetti di cooperazione realizzati e in corso di realizzazione. In particolare: il paese partner, la tipologia di intervento, il valore dell’intervento, la documentazione relativa alla procedura di gara, l’indicazione degli aggiudicatari (art. 17, comma 9). La banca dati dovrà contenere anche le informazioni relative alle cooperazioni allo sviluppo di Regioni, Province autonome e enti locali (art. 9).

La banca dati sembrerebbe dunque non riguardare l’insieme delle attività di cooperazione allo sviluppo. Infatti la legge non menziona

---

<sup>29</sup> La Legge 24 dicembre 2007, n. 244 art2 comma 373, così recita: “È autorizzata la complessiva spesa di euro 2.074 milioni, di cui 40 milioni per l’anno 2008, 50 milioni per ciascuno degli anni dal 2009 al 2048 e 34 milioni per l’anno 2049, finalizzata al sostegno dell’Italia al raggiungimento degli obiettivi di Sviluppo del millennio, attraverso la partecipazione ai nuovi Meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, e alla cancellazione del debito dei paesi poveri nei confronti delle istituzioni finanziarie internazionali”.

l'inclusione nella banca dati di informazioni relative ad altre attività di cooperazione allo sviluppo, come ad esempio quelle relative al canale multilaterale, all'emergenza, alle attività legate allo sviluppo di strumenti di finanza innovativa per lo sviluppo e alle altre che rientrano comunque nell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Sarebbe curioso che la DGCS debba continuare a gestire – con inevitabili duplicazioni – la banca dati complessiva dell'APS italiano, se non altro per la comunicazione dei dati all'OCSE-DAC e sarebbe auspicabile che la normativa secondaria assicuri l'unicità dello strumento informativo.

L'unitarietà e completezza della banca dati con le informazioni utili ad un'esauritiva redazione nella relazione annuale delle attività di cooperazione allo sviluppo che includa “le attività di cooperazione allo sviluppo svolte da tutte le amministrazioni pubbliche, nonché della partecipazione dell'Italia a banche a fondi di sviluppo e agli organismi multilaterali” (art. 12, comma 4) sarebbe invece auspicabile, sia per ragioni di trasparenza e rendiconto pubblico, sia per la maggiore efficienza e praticità nella programmazione e nella formulazione della dettagliata relazione sull'attività di cooperazione allo sviluppo di cui il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, deve dar conto al Parlamento (art. 12, comma 4). Una banca dati completa che integri tutte le informazioni sull'attività di cooperazione dell'Italia faciliterebbe anche la compilazione del rapporto annuale all'OCSE-DAC. Si noti che l'Italia ad oggi non partecipa ancora al registro sugli aiuti internazionali, comunemente noto come *International Aid Transparency Initiative* (IATI), ma al G8 di Lough Erne nel 2013 si è impegnata ad aderirvi entro il 2015 (IATI, 2014). L'organizzazione di una banca dati pubblica rappresenta una priorità in termini di rendiconto pubblico internazionale.

Tra i paesi OCSE-DAC, Regno Unito e Svezia vengono indicati come quelli più trasparenti (ATI, 2014).

Il DFID del Regno Unito ha cercato sistematicamente la massima trasparenza delle sue politiche di cooperazione. In questo senso i programmi paese di cooperazione sono pubblicati e la pagina web istituzionale permette l'accesso ai documenti di progetto, che dal 2005 sono aperti al pubblico scrutinio (Clarke et al., 2015).

**Tabella n. 2 Analisi SWOT della riforma della cooperazione introdotta dalla Legge 125/14 presentata dal Prof. Missoni in occasione del workshop dello scorso 30 marzo.**

<b>FORZE</b>	<b>DEBOLEZZE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parte integrante e qualificante di politica estera</li> <li>• Approccio integrato di governo (CICS)</li> <li>• Cambio denominazione del MAE in MAECI</li> <li>• Nomina di un Vice Ministro con delega ad hoc</li> <li>• Bilancio di previsione comprensivo</li> <li>• Partecipazione (Consiglio nazionale; Conferenza pubblica)</li> <li>• Processi decisionali: Comitato Congiunto</li> <li>• Istituzione dell' Agenzia per la cooperazione allo sviluppo (AICS)</li> <li>• Istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale (Cassa Depositi e Prestiti)</li> <li>• Obblighi di trasparenza (es. database)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frammentazione delle risorse e delle competenze (MAECI e MEF)</li> <li>• La DGCS detiene in parte funzioni attuative</li> <li>• Commistione Indirizzo-Attuazione</li> <li>• Agenzia: ruolo strumentale e competenze limitate</li> <li>• Risorse umane limitate</li> <li>• Mancanza di chiarezza circa aspettative di apporto del settore privato a fine di lucro</li> </ul>
<b>OPPORTUNITA'</b>	<b>RISCHI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenzia: esecutore per terzi (cooperazione delegata e altri)</li> <li>• Sistema della Cooperazione Italiana allo Sviluppo</li> <li>• Settore privato profit porta nuova linfa e innovazione nel sistema cooperazione</li> <li>• Nuovi soggetti di cooperazione (es. associazioni migranti) portano valore aggiunto nel sistema cooperazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitti di competenza DGCS-Agenzia</li> <li>• APS legato, a vantaggio delle imprese italiane</li> <li>• Confusione tra cooperazione e internazionalizzazione</li> <li>• Organismi di governance attivati ritardo/svuotati di reale influenza</li> <li>• Limitata trasparenza su utilizzo fondi</li> <li>• Eccessivo ruolo dell'ingerenza politica nelle scelte tecniche di cooperazione</li> <li>• Personale tecnico dell'Agenzia demotivato /non all'altezza</li> </ul>

## Conclusioni

Con la Legge 125/14, l'Italia modifica l'assetto organizzativo della sua cooperazione allo sviluppo stabilito ventisette anni prima con la Legge 49/87. Benché alcuni cambiamenti siano di grande importanza e rispondano anche a ripetute raccomandazioni dell'OCSE-DAC sulla base dell'esame dell'aiuto italiano, altri non sembrano risolvere alla radice i problemi della cooperazione italiana.

Sono senz'altro da accogliere positivamente l'enfasi posta sulla cooperazione come elemento qualificante della politica estera, modificando anche nel nome il ministero competente e affiancando al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale la figura di un Vice-Ministro della Cooperazione allo Sviluppo. La (re)introduzione del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) ed in particolare la sua estensione a tutti i Ministeri, con l'affidamento della responsabilità dell'indirizzo al Governo nella sua totalità, appare di grande importanza per assicurare il necessario coordinamento inter-istituzionale superare l'attuale frammentazione e assicurare l'indispensabile coerenza delle politiche. Rispondono a questo stesso indirizzo l'obbligo d'indicazione nel bilancio di tutti gli stanziamenti destinati, anche in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo, e quello per le Regioni, le province autonome e gli enti locali di comunicare preventivamente le attività di partenariato territoriale, finanziate e programmate. Non meno positiva la (re)introduzione di un meccanismo di consultazione esteso ai principali soggetti della società italiana nel Consiglio Nazionale di Cooperazione allo Sviluppo, e la decisione di una convocazione ogni tre anni di una Conferenza pubblica, ma affinché questi organi di consultazione possano davvero contribuire alla qualità della cooperazione italiana dipenderà in larga misura dalla volontà politica di riconoscerne il ruolo. L'elemento di maggiore innovazione sul piano della gestione appare però essere

l'istituzione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, che certamente rappresenta un'opportunità. Non può tuttavia sfuggire l'approccio minimalista e conservatore che ha caratterizzato questa scelta. L'Agenzia, infatti, benché dotata di autonomia di bilancio, viene limitata nei suoi compiti (ridotti rispetto a quelli che nella DGCS aveva l'UTC) e nelle risorse (anche future), mentre si conserva la DGCS per lo svolgimento di compiti anche di natura tecnica, come quelli inerenti la programmazione annuale a livello paese o la predisposizione degli interventi di emergenza, con probabili conflitti di attribuzione e duplicazione di risorse umane.

Ma soprattutto, la riforma non ha separato l'indirizzo dalla sua attuazione, lasciando che il Ministro coniughi ancora la funzione d'indirizzo con il potere decisionale sul finanziamento delle singole iniziative, seppure condiviso in un organo collegiale, cui partecipa con diritto di voto anche il Direttore Generale dell'Agenzia.

Naturalmente rimangono aperte molteplici questioni da risolvere in sede di regolamento della DGCS, di Statuto dell'Agenzia e di normativa secondaria in generale. È in questa sede – dove peraltro si registra già un ritardo sulla tabella di marcia indicata dalla legge – che bisognerà chiarire diverse questioni cui si è fatto cenno in questo lavoro, eventualmente traendo spunto e vantaggio dall'esperienza di altri paesi.

Uno spirito di collaborazione fattiva, onesta e trasparente tra i diversi attori istituzionali, e tra questi e gli altri soggetti del “Sistema Italia” che vogliano contribuire al rilancio della Cooperazione italiana sarà la ricetta per un superamento delle inevitabili difficoltà del nuovo percorso intrapreso. In che modo il nuovo assetto contribuirà ad un'azione strategica dell'Italia di fronte alle nuove sfide dell'agenda globale, come permetterà di recepire e valorizzare le esperienze migliori della cooperazione italiana, la sua tradizionale visione di sistema, la forte identificazione con il territorio e le realtà locali e la vitalità dei suoi molti suoi attori, rimane una questione aperta.

L'assetto organizzativo è certamente importante, ma le organizza-

zioni si fondano sulle persone. Il buon funzionamento del sistema, e prima di tutto delle istituzioni chiamate a promuoverlo e coordinarlo, dipende dalla conoscenza, dall'esperienza e dalla motivazione, ma soprattutto dall'etica che caratterizza le scelte e l'azione di tutte le persone a diverso titolo coinvolte, concorrendo alla costruzione di organizzazioni etiche (Missoni e Lupu, 2014), come dovrebbero essere quelle che s'ispirano a principi di cooperazione e solidarietà internazionale.

In ogni caso la nuova strada è ormai tracciata e bisognerà percorrerla al meglio con periodiche verifiche e valutazioni che potranno orientare le correzioni di rotta che si renderanno certamente necessarie affinché l'Italia possa contribuire in modo efficace allo sviluppo sostenibile dei paesi partner e più in generale ad una solidale cooperazione internazionale oggi necessaria più che mai.



## Bibliografia

ActionAid, 2013. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. Il cambiamento possibile = efficacia + coerenza + riforma. Annuario della cooperazione allo sviluppo. Carocci editore, Roma.

ActionAid, 2014. L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. Una nuova democrazia del cibo. Annuario della cooperazione allo sviluppo. Carocci editore, Roma

ADA. 2014. Code of Conduct of the Austrian Development Agency. Austrian Development Agency, Vienna, January.  
[http://www.entwicklung.at/uploads/media/Code\\_of\\_Conduct\\_en\\_Jan2014.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/Code_of_Conduct_en_Jan2014.pdf)

Alessandrini, Sergio 1984. Italian Aid: Policy and Performance. In Stokke, Olav, *European development assistance*, vol. 1, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 1984

ATI, 2014. Aid Transparency Index 2014. Results. <http://ati.publishwhatyoufund.org/index-2014/results/> (accesso del 7.3.2015)

Brown, S. 2012. National Development Agencies and Bilateral Aid. In Paul A. Haslam, Jessica Schafer and Pierre Beaudet, eds. *Introduction to International Development: Approaches, Actors, and Issues*. Oxford University Press, Oxford, pp. 143-58

Cali, M.L., Missoni, E., 2015. La finanza innovativa. La partecipazione italiana a IFFIm e AMC. *Sistema Salute*, in stampa

Caprara, M. 2001. Cooperazione, il governo frena. *Corriere della Sera* 26 gennaio.

Carrino, L. 2005. Perle e pirati. Critica della cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo. Erickson, Trento.

Cassese, S. 1995. *Le basi del diritto amministrativo*. Milano

Clarke, J., Gavas, M., Welham, B. 2015. Strategic and operational considerations for the establishment of the Italian Development Agency. Lessons from the DFID experience. ODI

Corte dei Conti, 1989. Sezione Controllo Stato, *Delibera n. 2166*, del 26.10.1989

D'Angelo, Massimo, 1983. Il processo di maturazione dei concetti e dei principi guida della cooperazione bilaterale italiana negli anni Settanta. In: Alessandrini, Sergio (a cura di) *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*. Milano, Giuffrè, p.15-29.

Daveri, Francesco, 1987. La Cooperazione Italiana allo Sviluppo: evoluzione e caratteristiche. In : *La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel Quadro Internazionale, cap. II*, Fiera di Milano, Ministero degli Affari Esteri. Milano, 10.4.1987, pp.16-80.

EC, 2015. European Commission. Growth, Internal market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Corporate Social Responsibility (CSR) [http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm) (accesso del 7.3.2015)

Faure, R., Gavas, M., Maxwell, S. 2014. Designing the development agency of the future. Background paper. *Overseas Development Institute*, ODI, draft working paper, 8 April.

Faure, R., Long C., Prizzon, A, 2015. Do organizational and political models for development cooperation matter for development effectiveness? *Overseas Development Institute*, ODI, draft working paper, April.

Forte, Francesco, 1985. Emergenze e sviluppo integrato. In: Schiavoni, Anna e Cadeddu, Alberto, *Cooperazione allo Sviluppo nuove frontiere per l'impegno dell'Italia. Atti della seconda Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo (giugno 1985)*, Milano, IPALMO, Franco Angeli Editore, pp.95-99.

Forum della Cooperazione Internazionale, 2012. Libro Bianco della Cooperazione Italiana. I documenti del Forum della Cooperazione Internazionale, 1-2 Ottobre 2012.

Giacomelli, Giorgio, 1982. Strumenti e prospettive della Cooperazione italiana allo sviluppo con particolare riferimento alla Legge38. In: Schiavoni, Anna, *Cooperazione allo Sviluppo una sfida per la società italiana*, Roma, IPALMO, Franco Angeli Editore, pp.52-64.

Guelfi Carlo (a cura di), 1982. La cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, parte seconda, la politica dell'Italia. Roma, Senato della Repubblica, Servizio Studi.

IATI. Annual Report. 2014. International Aid Transparency Initiative <http://www.aidtransparency.net/reports/IATI-annual-report-2014.pdf>

IFFIm. Global Debt Issuance Programme. 2013. <http://www.iffim.org/finance/trustees-reports-and-financial-statements/> (accesso del 14.3.2015)

Isernia, Pierangelo, 1995. La cooperazione allo sviluppo. Il Mulino, Bologna.

KfW, 2015. <https://www.kfw.de/kfw.de.html> (accesso del 7.3.2015)

Kirwan, Saad, 1987. Avviata la nuova legge sulla cooperazione”, *Cooperazione*, n. 65, marzo-aprile

Link2007, 2015. Seminario di riflessione sul ruolo del settore privato profit nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Roma, 4 Febbraio <http://www.link2007.org/assets/files/documenti/Documento4.2.2015.pdf> (accesso del 8.3.2015)

LuxDev, 2012. Code of Conduct. Luxembourg Agency for development cooperation. February. [http://www.lux-development.lu/files/documents/LuxDev-code\\_of\\_conduct.pdf](http://www.lux-development.lu/files/documents/LuxDev-code_of_conduct.pdf)

MAE, DGCS, 2002. Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo. Ministero degli affari esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, Roma.

MAE, DGCS, 2014. La conoscenza per lo sviluppo. CD, 27.3.2014. <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/LA%20CONOSCENZA%20PER%20LO%20SVILUPPO.pdf> (accesso dle 15.3.2015)

MAECI, 2015. UTL nel mondo e loro ruolo nella cooperazione. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Speciali/Ut11/intro.htm> (Accesso del 21.2.2015)

Missoni, Eduardo, 1993. Nunca aceptes carabelas de desconocidos. El sistema italiano de Cooperación y sus relaciones con América latina. ECOE ediciones, Santafé de Bogotá.

Missoni, Eduardo. 1993a. Cooperazione è politica estera, *Popoli insieme*, n. 4/5, maggio-agosto 1993, pp.5-6

Missoni, Eduardo, 2002. La resistenza culturale alla valutazione nella Cooperazione italiana allo sviluppo. V Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, AIV, Bologna, 9.5.2002 <http://www.eduardomissoni.net/CV/mieiscritt.pdf/020509%20-%20AIV%20Valutazione%20e%20cooperazione%20italiana.pdf>

Missoni, E., Tediosi, F., Pacileo, G., Gautier, L., 2014. Italy's contribution to global health: the need for a paradigm shift. *Globalization and Health*, 10(1), p.25.

Missoni, E., Lupu, G., 2014. Ethics and International Organizations. In: Missoni, E. and Alesani, D. "Management of International Institutions and NGOs. Frameworks, practices and challenges". Routledge, Oxon, 2014

OECD, 2005. Paris Declaration on Aid effectiveness. High-Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, February 28 – March 2, 2005

OECD, 2008. Effective Aid Management . Twelve lessons from DAC peer reviews. OECD, Paris

OECD, 2009. Managing Aid. Practices of DAC member countries. OECD, Paris.

OECD, 2009a. Survey on the levels of decentralisation to the field in DAC members' development co-operation systems. DCD(2009)3/FINAL

OECD, 2011. Busan Partnership for effective development co-operation. High-Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, November 29 – December

1, 2011

OCSE, 2012. Linee Guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali. Versione italiana di: OECD, 2011. Guidelines for Multinational Enterprises, Paris.

<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesITALIANO.pdf> (accesso del 8.3.2015)

OECD, 2013. Development Co-operation Report 2013. Ending Poverty. OECD, Paris.

OECD-DAC, 2013. OECD Development Co-operation Peer Review. France 2013. OECD, Paris

OECD-DAC, 2013a. OECD Development Co-operation Peer Review. Sweden 2013. OECD, Paris

OECD-DAC, 2014. OECD Development Co-operation Peer Review. Switzerland 2013. OECD, Paris

OECD, 2014a. OECD Development Co-operation Peer Review, Italy 2014. OECD, Paris.

Prizzon, A. 2102. Development Ministers: Implications for aid quality and quantity. Bond, ActionAid, London.

PROPARCO, 2015. [http://www.proparco.fr/site/proparco/Accueil\\_PROPARCO](http://www.proparco.fr/site/proparco/Accueil_PROPARCO) (accesso del 7.3.2015)

Schiavoni, Anna, 1982. Cooperazione allo Sviluppo una sfida per la società italiana, Roma, IPALMO, Franco Angeli Editore.

Schiavoni, Anna e Cadeddu, Alberto 1985. Cooperazione allo Sviluppo nuove frontiere per l'impegno dell'Italia. *Atti della seconda Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo (giugno 1985)*, Milano, IPALMO, Franco Angeli Editore.

SDC, 2013. Evaluation Stocktaking Assessment of the Public-Private Development Partnership Portfolio of SDC. Swiss Development Agency, Evaluation + Corporate Controlling Division, November. <https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/337/attachment/en/1247.pdf> (accesso del

7.3.2015)

Vangi, Cataldo, 1984. Cooperazione con i paesi in via di sviluppo. criteri pratici orientativi per l'applicazione delle norme della Legge 38 del 9 febbraio 1979, Milano, Ministero degli Affari esteri, Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, Istituto Affari Internazionali, Franco Angeli Editore, IIa edizione.

UN, 2011. Guiding Principles on Business and Human Rights. United Nations HR/PUB/11/04 [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf) (accesso del 7.3.2015)

UNGC, 2013. Overview of the UN Global Compact. <https://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html> (accesso del 7.3.2015)

UNPRI, 2015. Principles for Responsible Investment. <http://www.unpri.org/> (accesso del 7.3.2015)

## **Atti e documenti parlamentari**

Camera dei Deputati, 1971. Atti III Commissione, 11 novembre 1971  
De Cristofaro e altri. 2014. Disegno di legge A.S. 1309. Riorganizzazione della Cooperazione allo sviluppo e delle politiche di solidarietà internazionale

Romano e altri. 2014. Disegno di legge A.S. n. 558. Riforma della disciplina legislativa sulla cooperazione allo internazionale allo sviluppo

Senato della Repubblica, 1999. XIII Legislatura. 166-402-1141-1667-1900-2205-2281-2453-2494-2781-2989 “Politiche e strumenti della cooperazione allo sviluppo” approvato dal Senato della Repubblica il 29 settembre 1999

Senato della Repubblica, 1989. X Legislatura, *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1988*, vol.II, Doc.XIV, N. 3, 28.6.1989, p.194.

Senato della Repubblica, 2014. XVII legislatura, Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1326, 211, 558 e 1309 “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo”, marzo, n. 116

Senato della Repubblica, 2014. XVII Legislatura. Dossier. La decisione di bilancio per il 2015 A.S. n. 1698 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”; A.S. n. 1699 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017”;

Nota di variazione A.S. n. 1699-bis Profili di competenza della 3° Commissione, dicembre, n. 188

## Normativa

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 608, Regolamento recante norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato.
- Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali”.
- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59.
- Legge 28 giugno 1960, n. 643, Cessazione dell’amministrazione fiduciaria italiana della Somalia
- Legge 9 marzo 1961, n. 157, Assistenza tecnica e finanziaria alla Somalia e liquidazione della Cassa per la circolazione monetaria della Somalia Legge 16 dicembre 1961, n. 1526, Concessione alla Repubblica Somala di un contributo a pareggio del bilancio per l’anno 1961
- Legge 29 dicembre 1961, n. 1528, Assistenza tecnica pluriennale alla Somalia.
- Legge 1 febbraio 1962, n. 367, Ratifica ed esecuzione dei seguenti accordi tra l’Italia e la Somalia conclusi a

Mogadiscio il 1 luglio 1960: a) Trattato di amicizia con annesso scambio di note; b) Convenzione consolare; c) Accordo commerciale di pagamento e di collaborazione economica e tecnica con annesso scambio di Note; d) Accordo sui servizi aerei.

- Legge 26 ottobre 1962, n. 1594, Collaborazione tecnica bilaterale con i Paesi in via di sviluppo.
- Legge 9 agosto 1967, n. 735, Proroga della Legge 29 dicembre 1961, n. 1528, sull'assistenza tecnica plurienale alla Somalia.
- Legge 23 dicembre 1967, n. 1376, Assistenza tecnica, culturale, economica e finanziaria alla Somalia.
- Legge 26 ottobre 1962, n. 1594, Collaborazione tecnica bilaterale con i paesi in via di sviluppo
- Legge 28 marzo 1968, n. 380, Collaborazione tecnica bilaterale con i paesi in via di sviluppo per il quadriennio 1968-1971.
- Legge 8 novembre 1966, n. 1033, Norme integrative del capo IX del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1964, n. 237, per la dispensa dal servizio di leva dei cittadini che prestino servizio di assistenza tecnica in paesi in via di sviluppo secondo accordi stipulati dallo Stato Italiano.
- Legge 19 febbraio 1970, n. 75, Modificazioni e integrazioni alla Legge 8 novembre 1966, n. 1033, concernente il rinvio e la dispensa dal servizio di leva per i cittadini che prestino servizio volontario civile in paesi in via di sviluppo.
- Legge 28 febbraio 1967, n. 131, Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero nonché all'assistenza di paesi in via di sviluppo.
- Legge 25 novembre 1971, n. 1041 "Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato".



- Legge 15 dicembre 1971, n. 1222, Cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo.
- Legge 24 maggio 1977, n. 277, Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento di crediti inerenti all'esportazione di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale.
- Legge 9 febbraio 1979, n. 38, Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.
- Legge 8 marzo 1985, n. 73, Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità.
- Legge 20 maggio 1985, n. 222, Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.
- Legge 26 febbraio 1987, n. 49, Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.
- Legge 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Legge 26 aprile 1989, n. 155, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, recante disposizioni in materia di finanza pubblica.
- Legge 9 luglio 1990, n. 185, Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.
- Legge 30 dicembre 1991, n. 412 Disposizioni in materia di finanza pubblica.
- Legge 16 luglio 1993, n. 255 Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della Legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

- Legge 24 dicembre 1993, n. 537 *“Interventi correttivi di finanza pubblica”*.
- Legge 23 dicembre 1993, n. 559 *“Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell’ambito delle Amministrazioni dello Stato”*.
- Legge 17 gennaio 1994, n. 46 *“Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sull’attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo”*
- Legge 6 novembre 1995, n. 465, *“Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sull’attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo”*
- Legge 15 marzo 1997, n. 59, *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*.
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)”*
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”*
- Legge 11 agosto 2014, n. 125, *“Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”*.
- MAECI, 2014. Decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale. 28 novembre 2014. DM/1002/714/bis
- Accordo firmato il 16 giugno 2009 tra Ministero dell’Economia e delle Finanze, l’International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) e GAVI Alliance

**act!onaid**

**ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente presente in oltre 40 paesi che, insieme alle comunità più povere, agisce contro la povertà e l'ingiustizia.**

**ActionAid**

Via Alserio, 22  
20159 Milano  
Tel. 02 742001  
Fax 02 29537373

Via Tevere, 20  
00198 Roma  
Tel. 06 45200510  
Fax 06 5780485

Codice Fiscale  
09686720153

e-mail  
[informazioni@actionaid.org](mailto:informazioni@actionaid.org)  
web  
[www.actionaid.it](http://www.actionaid.it)



**act:onaid**