

## Cooperazione internazionale allo sviluppo LEGGE 125/2014: A QUASI TRE ANNI DALL'APPROVAZIONE

Molto è indubbiamente stato fatto per attuare le tante novità della legge. Molto, al tempo stesso, rimane da fare.

Per poter esprimere un parere sui quasi tre anni di vita della legge è necessario avere chiari i punti essenziali che rappresentano le scelte del Legislatore e le novità introdotte. Evidenziamo quelle più rilevanti.

### 1. LA CHIAREZZA DELL'ITER E DELLA VOLONTÀ PARLAMENTARE

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

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

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

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

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

### 2. LE PRINCIPALI NOVITÀ DELLA LEGGE CON VALUTAZIONI SULLA GOVERNANCE

**La legge ha introdotto varie novità:**

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

**Per quanto riguarda la governance:**

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

## Il Viceministro

### La legge:

- a) Dato quanto detto sopra, il legislatore ha dovuto fare riferimento al Ministro, ma ha comunque voluto stabilire (art. 11, c. 3) che “Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ... **conferisce la delega in materia di cooperazione allo sviluppo ad un Viceministro**”, modificando espressamente il testo del Ddl governativo che recitava: “può conferire la delega”; e ha aggiunto, nello stesso comma, che “il Viceministro è invitato a partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio dei ministri nelle quali siano trattate materie che, in modo diretto o indiretto, possano incidere sulla coerenza e sull’efficacia delle politiche di cooperazione allo sviluppo”.
- b) L’art. 15 enfatizza la pienezza della delega per la cooperazione, quando al c. 2 il Viceministro è di fatto equiparato ai ministri nella composizione del Cics: “Il Cics è presieduto dal presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, che ne è vicepresidente, dal Viceministro della cooperazione allo sviluppo, cui il Ministro può delegare le proprie funzioni” di vicepresidente... e dai Ministri ...” (undici ministri).
- c) Il c. 4 dello stesso art. 15 stabilisce che il Cics propone la ripartizione degli stanziamenti per ciascun ministero “destinati anche in parte al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (art. 14 c. 1)”. Il Viceministro partecipa quindi di diritto alla definizione di questa ripartizione.

### La realtà:

- Il Viceministro è stato nominato ma la delega conferitagli è pari a quella di un qualsiasi sottosegretario. Importante certo, ma **non è ciò che il Parlamento voleva** e cioè: un Viceministro con delega piena su tutta la materia della cooperazione allo sviluppo e sentinella della coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo.

(Tanto per fare un paragone, la delega al Viceministro presso il Mef prevede, tra l’altro, il coordinamento, anche rispetto ai vari ministeri, della predisposizione del documento di economia e finanza e relativi aggiornamenti, della legge di stabilità e della legge di bilancio: le leggi principali dello Stato.)

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

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

## Il Cics e la coerenza delle politiche

Il Cics ha “il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività, nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo” (art. 15). Il ritardo nell’approvazione della programmazione 2016-2018 è stato veramente eccessivo (fissata dalla legge per la fine di marzo di ogni anno).

**Il non regolare funzionamento del Cics (o il suo funzionamento a solo titolo formale)** è un segnale critico in merito alla coerenza delle politiche ed ha conseguenze anche sul coordinamento dei fondi dei vari ministeri destinati alla cooperazione allo sviluppo. Sempre guardando dall’esterno, sembra poco plausibile che i ministri che partecipano spesso a convegni e a dibattiti televisivi non trovino il tempo per le riunioni del Cics. E’ auspicabile che possano essere presentati e approvati precisi indicatori di valutazione della coerenza delle politiche e di coordinamento tra i ministeri. Che il Ministero dell’Interno programmi la realizzazione di progetti di sviluppo “per ridurre l’emigrazione” negli stessi paesi in cui da tempo esistono programmi e partenariati di cooperazione allo sviluppo, senza alcun coordinamento con essi, dimostra una certa schizofrenia in questo campo: l’opposto del coordinamento voluto dalla legge.

## La Direzione Generale, l’Agenzia, la Cassa Depositi e Prestiti

Lo **Statuto dell’Agenzia** ha nei fatti indebolito quell’ “autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio” che la legge attribuisce all’Agenzia. Anche le Commissioni Esteri di Camera e Senato avevano avanzato alcuni rilievi nel parere sopra citato. Occorrerà quindi prevedere una sua valutazione e verificare la piena coerenza con quanto stabilito dalla legge 125.

A 33 mesi dalla nuova legge e a 16 dalla costituzione dell’Agenzia è bene chiedersi quali siano, tra le indicazioni che emergono dagli atti normativi, i **criteri di successo di questa prima fase di impostazione** organizzativa, strutturale, procedurale, di definizione delle strategie operative coerenti con quelle politiche. Pur non essendo esaustivi, tre criteri potrebbero essere presi in considerazione in questa fase:

1. Le capacità di dialogo e di **interazione tra i co-protagonisti istituzionali** - l’Agenzia, la Direzione generale del ministero (Dgcs), la Cassa depositi e prestiti (Cdp) - indispensabili per un comune avanzamento nell’attuazione piena della legge e della volontà del legislatore, insieme alla fondamentale capacità propulsiva e innovativa dell’Agenzia.
2. La capacità di dialogo e di **confronto dell’Agenzia con i soggetti pubblici e privati della cooperazione allo sviluppo** - ministeri interessati, regioni e territori, privato profit e privato non profit, reti più rappresentative delle Ong - e con le analoghe agenzie europee.
3. La capacità di **gestione, da parte dell’Agenzia, della propria autonomia organizzativa e regolamentare**: definizione delle procedure, completamento degli organici ai livelli tecnico e amministrativo-giuridico, organizzazione e valorizzazione del personale e delle competenze acquisite negli anni, sinergie con le sedi all’estero, trasmissione di motivazioni e di passione nella *mission*.

Un **limite oggettivo** va menzionato e merita attenzione perché **limita le capacità dell’Agenzia** e non può essere superato dai soli poteri del Ministro, dell’Agenzia o del Maeci: è quello relativo al personale dirigente tecnico. Un’Agenzia operativa come l’Aics, che deve affrontare problemi di povertà e di sviluppo, di popoli e culture diversi, di solidarietà e di concorrenza, di connessioni con le spinte migratorie, che richiedono preparazione, conoscenza ed esperienza specifica, **deve dotarsi di personale dirigente tecnico di riconosciuta qualità nel settore**, normalmente non reperibile all’interno della pubblica amministrazione. Con l’attuale normativa

della PA, i dirigenti sono però contingentati e l’Agenzia non può dotarsi del personale indispensabile che gli stessi decreti ministeriali attuativi le assegnano (un massimo di 12 persone). Per poter assumere personale dirigente tecnico non reperibile negli organici, è necessario un provvedimento di legge che ne autorizzi il concorso.

Un’autorevole rappresentanza delle reti AOI e LINK 2007 ha presentato recentemente alla Ministra per la Pubblica Amministrazione la gravità della situazione, chiedendo l’indispensabile provvedimento legislativo per bandire il concorso per la dozzina di persone specializzate necessarie, trovando attenzione e disponibilità a favorire quanto necessario. La via più rapida sarebbe quella dell’inserimento del provvedimento in un prossimo decreto su materie compatibili. **Si fa quindi appello al Parlamento, ed in particolare ai parlamentari delle Commissioni Esteri e delle Commissioni Bilancio, perché siano trovate quanto prima le giuste modalità** in accordo con il Maeci, il Mef e la Funzione pubblica.

*(Aggiornamento a Maggio 2017 del documento diffuso da LINK 2007 il 28 Luglio 2016)*

---

**LINK 2007 – COOPERAZIONE IN RETE è formata dalle Ong:**  
**CCM, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, MEDICI CON L’AFRICA CUAMM, GVC, ICU,**  
**INTERSOS, LVIA, WORLD FRIENDS.**  
[presidenza@link2007.org](mailto:presidenza@link2007.org) – [www.link2007.org](http://www.link2007.org)