

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Dopo quasi trent'anni l'Italia sta per dotarsi di una nuova legge sulla cooperazione, si supera così la 49/1987 concepita in un mondo dove ancora c'era il muro di Berlino, non si era imposta la globalizzazione, senza Unione europea e senza quel protagonismo di Regioni ed Enti locali che oggi fa della cooperazione decentrata uno degli assi portanti del sistema italiano di cooperazione internazionale. Dopo tre tentativi in sei legislature si è giunti finalmente a una proposta di legge frutto di un eccellente lavoro parlamentare e dell'iniziativa e determinazione dei governi della XVII legislatura, che rappresenta la massima sintesi possibile tra le forze politiche, tanto è vero che il testo approvato dal Senato non ha avuto voti contrari, mentre quello uscito dalla Camera e oggetto di questo dossier, solo due voti contrari.

Il disegno di legge recepisce e disciplina un nuovo ruolo della società civile sia quella profit che non profit degli Enti locali, Regioni e Comuni e soprattutto dell'Europa sia nella definizione degli indirizzi per la cooperazione sia nel reperimento delle risorse; crea quindi nuovi istituti e procedure per rendere più trasparente ed efficace la progettazione e gestione dei progetti di cooperazione, si pensi all'Agenzia Italiana per la cooperazione, al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, al Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, alla Relazione annuale sulle attività di cooperazione.

Tutto il dibattito è stato condotto con un coinvolgimento continuo e permanente delle Ong e della società civile. Il nuovo testo ha quindi l'ambizione di ridisegnare il sistema italiano della cooperazione superando vecchie divisioni che opponevano pubblico e privato oppure privato non profit a privato profit ridando all'intero Paese l'identità e il ruolo di grande attore internazionale e promotore dello sviluppo globale.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'[iter](#) (AC 2498) e ai [dossier](#) della Camera dei deputati.

LA NUOVA IDEA DI COOPERAZIONE

Con il provvedimento approvato dalla Camera e che ora, dopo le modifiche, deve tornare al Senato per la seconda e ultima lettura, la cooperazione allo sviluppo da parte "integrante" della politica estera dell'Italia, secondo la lettera della legge n. 49 del 1987, diventa parte "qualificante" della medesima tanto che si arriva a cambiare la stessa denominazione del Ministero degli esteri in Ministero degli esteri e della cooperazione Internazionale. Il testo ridefinisce quindi i criteri cui riportare le iniziative di cooperazione, spesso contraddistinte da un elevato tasso di autoreferenzialità, che dovranno da ora rispettare i principi di efficacia concordati a livello internazionale (ad es. l'appropriazione – c.d. *ownership* – dei processi di sviluppo da parte dei Paesi beneficiari, l'allineamento delle priorità con quelle dei paesi partner, l'armonizzazione ed il coordinamento tra donatori) nonché i criteri di efficienza, trasparenza ed economicità. Viene esplicitato che gli stanziamenti per la cooperazione non sono utilizzabili per finanziare, direttamente o indirettamente attività di natura militare. Sempre relativamente alla definizione del

perimetro degli interventi di cooperazione, il testo chiarisce che per quanto concerne il primo soccorso all'estero, le competenze spettano al Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del consiglio e quindi anch'esse non andranno a incidere sul bilancio della cooperazione. Tutto il provvedimento è improntato ad assicurare una coerenza cogente tra principi generali della cooperazione e i comportamenti concreti delle imprese e di altri attori della cooperazione italiani all'estero, coerenza cui hanno spesso richiamato le raccomandazioni delle Nazioni Unite.

NUOVI SOGGETTI E ISTITUTI DELLA COOPERAZIONE

Se quindi il concetto stesso di cooperazione viene ridefinito e arricchito di nuovi compiti e nuove responsabilità, conseguentemente l'intera disciplina della materia si arricchisce di nuovi attori, istituti e procedure.

Oltre al cambio di denominazione del Ministero degli esteri il provvedimento prevede l'istituzione di una nuova figura istituzionale: il **Viceministro con delega alla cooperazione** che oltre a poter partecipare ai Consigli dei ministri quando si discutono materie che lo riguardano diventa anche il chiaro riferimento politico per le istanze e le esigenze del vasto mondo della cooperazione.

Il nuovo status assunto dalla cooperazione comporta una serie di nuovi passaggi e procedure; tra questi vi è l'approvazione entro il 31 marzo di ogni anno da parte del Consiglio dei ministri del **Documento triennale di programmazione e di indirizzo** che individua le linee e le strategie generali della cooperazione, presentato dal Ministro degli esteri e della cooperazione di concerto con quello dell'economia.

Al documento viene allegata una **Relazione annuale** sulle attività di cooperazione svolte nell'anno precedente che dà conto dei risultati conseguiti e del contributo finanziario del nostro Paese, dei criteri di efficacia, economicità, coerenza e unitarietà adottati, della ragione sociale delle aziende e delle organizzazioni che hanno beneficiato di tali erogazioni nonché del ruolo e delle retribuzioni dei funzionari. Si compie quindi un fondamentale passo avanti nella definizione di un sistema trasparente di regole e responsabilità. Sempre in ottemperanza ai criteri di massimizzazione della trasparenza è stato previsto come accompagnamento alla legge di Bilancio un **Allegato cooperazione** in cui rendere visibili, tracciabili e valutabili tutte le risorse destinate alla cooperazione.

Con il compito di assicurare la definizione strategica, programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cooperazione, nonché di rendere coerenti le politiche di cooperazione con altre politiche nazionali, ad esempio quelle commerciali, relative all'internazionalizzazione, viene istituito il **Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo** (CICS). Ne fanno parte il Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (Vicepresidente) il Viceministro della cooperazione e i Ministri dell'interno, della difesa, delle finanze, dello sviluppo economico, dell'ambiente, delle infrastrutture, del lavoro, della salute e dell'istruzione. Resta in capo alle istituzioni rappresentative e in particolar modo alle commissioni parlamentari la facoltà di esprimere il parere sul Documento triennale di programmazione e sulla relazione annuale.

Un'importante e ulteriore innovazione riguarda l'istituzione del **Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo**. Se il CICS è una sorta di mini governo della cooperazione qui siamo di fronte a una sorta di mini parlamento, o se si vuole di "stati generali" della cooperazione. Ne fanno parte i principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione. Il Consiglio, definito strumento permanente di partecipazione, consultazione

e proposta, si riunisce almeno una volta l'anno su iniziativa del Ministro degli affari esteri e della cooperazione, o del Viceministro delegato, ed ha funzioni attinenti la coerenza delle scelte politiche, le strategie e la programmazione della cooperazione allo sviluppo.

Dal punto di vista tecnico operativo il cambiamento più importante introdotto dalla nuova legge riguarda la creazione dell'**Agenzia italiana per la cooperazione** che sarà il soggetto titolato a erogare i finanziamenti e quindi ad assicurare maggiore efficacia alle politiche di cooperazione, liberandole da rigidità burocratiche e ministeriali. L'Agenzia svolge attività connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione. Gode di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio. La dotazione organica non potrà superare il limite massimo di 200 unità.

Insieme all'Agenzia, e sempre dal lato tecnico operativo, viene istituito un **Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo**, presieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Viceministro delegato, e composto dal direttore generale per la cooperazione allo sviluppo e dal direttore dell'Agenzia. Al Comitato spetta l'approvazione di iniziative dell'Agenzia superiori a 2 milioni di euro, oltre la supervisione su quelle di importo inferiore sotto diretta responsabilità della stessa Agenzia. La partecipazione al Comitato non dà luogo ad alcun tipo di emolumento.

Resta quindi in seno al Ministero la **Direzione generale della cooperazione allo sviluppo** cui spetta il compito di coadiuvare il Ministro e il Viceministro nell'elaborazione di indirizzi per la programmazione in riferimento ai Paesi e alle aree di intervento e alla coerenza dell'azione dell'Italia nell'ambito delle organizzazioni internazionali e delle relazioni bilaterali. Al fine di evitare duplicazioni e sprechi il provvedimento dispone la **soppressione di non meno di sei strutture di livello dirigenziale non generale** all'interno del medesimo Ministero.

Infine un'ultima importantissima innovazione introdotta dopo l'esame in Commissione presso la Camera dei deputati, quindi non presente nel testo licenziato dal Senato, riguarda la previsione di una **Istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo** come "braccio operativo" all'interno della **Cassa Depositi e Prestiti**, una sorta di Banca della cooperazione allo sviluppo. Un simile strumento, oltre a valutare i profili finanziari delle iniziative di cooperazione, erogare i crediti concessionali (ovvero i crediti rivolti alle imprese italiane impegnate in progetti di cooperazione), potrà sviluppare accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali e partecipare a programmi di cooperazione dell'Unione europea in modo tale da rendere il sistema italiano finalmente integrato e connesso con i flussi e i progetti che transitano a livello continentale e globale. Saranno così notevolmente potenziate le possibilità di coinvolgimento e attivazione di esperienze, professionalità e progettualità della cooperazione italiana.