



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LA GESTIONE DELLE RISORSE ASSEGNATE ALL'AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

STRUMENTI FINANZIARI, MODULI OPERATIVI E SISTEMI DI VALUTAZIONE

Deliberazione 12 gennaio 2022, n. 1/2022/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA GESTIONE DELLE RISORSE ASSEGNATE ALL'AGENZIA
ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

STRUMENTI FINANZIARI, MODULI OPERATIVI E SISTEMI DI VALUTAZIONE

Relatore

Cons. Giancarlo Antonio Di Lecce

Ha collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati la sig.ra Anna Teresa Piccinin

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	9

Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi	15
Relazione.....	17
Sintesi	19
CAPITOLO I – Oggetto e metodologia dell’indagine	23
1. Oggetto dell’indagine e profili metodologici	23
CAPITOLO II – Un quadro d’insieme	25
1. Il Sistema italiano della cooperazione allo sviluppo	25
2. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Gli organi di coordinamento, consultazione, indirizzo e controllo	26
3. L’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Un primo inquadramento	28
3.1. L’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Profili organizzativi	29
3.2. Le collaborazioni di AICS con soggetti istituzionali ed enti di ricerca ...	32
4. Il ruolo di Cassa depositi e prestiti nelle attività di cooperazione allo sviluppo	33
CAPITOLO III – L’Aiuto pubblico allo sviluppo ed i canali di intervento dell’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo	37
1. L’Aiuto pubblico allo sviluppo	37
2. Le attività di cooperazione allo sviluppo ed i principali canali di intervento ..	39
3. Le risorse finanziarie di AICS	41
4. Il quadro finanziario delle risorse trasferite dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e delle entrate complessivamente affluite al bilancio di AICS nel corso dell’esercizio 2020	42
CAPITOLO IV – L’attività di programmazione	45
1. La programmazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo in ambito UE	45
2. Il Documento triennale di programmazione e indirizzo delle attività di cooperazione	46
3. I programmi “Paese”	49
4. La programmazione annuale degli interventi a dono	50
CAPITOLO V – Il Sistema della cooperazione allo sviluppo. I soggetti della cooperazione	53
1. Il Sistema della cooperazione allo sviluppo	53
2. Le Amministrazioni dello Stato, le camere di commercio, le università e gli enti pubblici	54

3. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali (partenariati territoriali)	55
4. Le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro	57
5. Il contributo del <i>profit</i> alla realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo	59
CAPITOLO VI – Un focus sulle attività di cooperazione allo sviluppo. Gli interventi umanitari e la cooperazione delegata	
1. Premessa	67
2. Gli interventi umanitari	67
3. La cooperazione delegata	71
CAPITOLO VII – Rendicontazione, monitoraggio e valutazione nelle iniziative di cooperazione allo sviluppo	
1. La rendicontazione delle iniziative di cooperazione	77
1.1. Il ruolo del revisore esterno	78
2. Il monitoraggio e la valutazione delle iniziative di cooperazione	79
2.1. La funzione di monitoraggio	80
2.2. La valutazione in ambito AICS	82
2.3. La valutazione di impatto della DGCS	85
2.4. Aspetti procedurali e metodologici della valutazione di impatto	86
2.5. La valutazione delle iniziative del canale multilaterale	89
CAPITOLO VIII – Tendenze evolutive nell’attuale contesto della cooperazione internazionale	
1. Premessa	91
2. AICS quale hub della cooperazione allo sviluppo	92
3. Il rafforzamento del capitale cognitivo del Sistema Italia nei Paesi partner della cooperazione	93
4. Il principio di efficacia e le sue possibili declinazioni	94
5. La co-progettazione con gli enti del Terzo settore e con il <i>profit</i> quale opportunità della cooperazione allo sviluppo	97
6. La concessione di finanziamenti per la costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo e le possibili sinergie tra le politiche di internazionalizzazione del Sistema Italia e di cooperazione allo sviluppo	99
7. La finanza ad impatto	101
Capitolo IX – Esiti del contraddittorio, considerazioni conclusive e raccomandazioni	103

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Sedi estere AICS e relativi ambiti di competenza	29
Tabella 2 - AICS – Personale in servizio al 31.12.2020	30
Tabella 3 - Legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n. 178 - Aiuto pubblico allo sviluppo – Previsioni di competenza triennio 2021-2023	38

Tabella 4 - Legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n. 178 - Aiuto pubblico allo sviluppo – Previsioni di competenza triennio 2021-2023. Risorse destinate ad AICS	39
Tabella 5 - Risorse destinate ad AICS – Stanziamento di competenza 2018 – 2020	42
Tabella 6 - Entrate AICS – Esercizio finanziario 2020	43
Tabella 7 - Quadro sintetico delle iniziative di cooperazione delegata	73

INDICE DEI BOX

Box n. 1 - I crediti concessionali quale strumento per l’attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo	35
Box n. 2 - I limiti della disciplina comunitaria “de minimis”	63
Box n. 3 - Le iniziative di cooperazione delegata: gli interventi a sostegno del Patrimonio culturale	74
Box n. 4 - L’applicativo Progress	81
Box n. 5 - Una buona pratica di cooperazione allo sviluppo. Il marchio etico “Made with Italy”	96

INDICE DELLE FIGURE

Figura n. 1 - Ripartizione per aree geografiche nel 2020	70
--	----

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 1/2022/G

CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi congiunti

Adunanza del 20 dicembre 2021 e
Camera di consiglio del 20 dicembre 2021

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Giuseppe TETI, Paolo ROMANO, Mario GUARANY

Referendari: Khelena NIKIFARAVA, Andrea GIORDANO, Daniela ALBERGHINI.

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle Amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 29 marzo 2019, n. 4/2019/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2019 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Giancarlo Antonio DI LECCE, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto *“La gestione delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Strumenti finanziari, moduli operativi e sistemi di valutazione”*;

visto l'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18/2020 e, in particolare, il comma 8-bis (convertito dalla legge n. 27/2020), così come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020) recante *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*;

visto il decreto presidenziale 18 maggio 2020, n. 153, recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e*

firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”;

viste le “Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – ottobre 2020” adottate, in data 1° ottobre 2020 con prot. 2597/2020, dal Presidente della Sezione;

visto il decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287 “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 del Presidente della Sezione con cui i magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l’ordinanza n. 21/2021 prot. n. 3324 del 7 dicembre 2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i collegi congiunti per l’adunanza del 20 dicembre 2021, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 3327 del 7 dicembre 2021, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 21/2021, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze, ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 20 dicembre 2021, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:
Ufficio di Gabinetto del Ministro; Segretario generale; Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo - Ufficio III Valutazione degli interventi e vigilanza sull’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ministero dell’economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- Cassa Depositi e Prestiti.

Udito il relatore, Cons. Giancarlo Antonio Di Lecce;
uditi, in rappresentanza delle amministrazioni:

- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo - Min. Plen. Roberto Colaminè, Min. Plen. Laura Aghilarre, Cons. Amb. Francesco Capecci;
- per l’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo - Min. Plen. Luca Maestripieri, Direttore; dott. Leonardo Carmenati, vicedirettore tecnico; dott. Giuseppe Cerasoli, vicedirettore amministrativo; dott. Emilio Ciarlo, dirigente ufficio rapporti istituzionali;
- per il Ministero dell’economia e delle finanze:
Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dott. Enrico Bauzulli, dirigente, dott.ssa Paola Bussi, dirigente;
- per la Cassa Depositi e Prestiti:
dott. Francesco Masera, responsabile Business Development International Cooperation; dott. Giulio Dal Magro, responsabile Development Financing; dott. Carlo Segni, responsabile cooperazione internazionale; dott. Antonio Tamburrano, responsabile legale Business & Financing.

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto *“La gestione delle risorse assegnate all’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Strumenti finanziari, moduli operativi e sistemi di valutazione”*.

La presente deliberazione e l’unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Segretario generale;
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo -
Ufficio III - Valutazione degli interventi e vigilanza sull’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo;
Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- All’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo;
- Al Ministero dell’economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
- Alla Cassa depositi e prestiti.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l’eventuale provvedimento motivato previsto dall’art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore
Giancarlo Antonio Di Lecce
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 12 gennaio 2022

Il dirigente
Antonio Fabio Gioia
f.to digitalmente

LEGENDA DELLE ABBREVIAZIONI E DEGLI ACRONIMI

Abbreviazioni

art.	articolo
co.	comma
d.i.	decreto interministeriale
d.l.	decreto legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.m.	decreto ministeriale
d.p.c.m.	decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
d.p.r.	decreto del Presidente della Repubblica
l.	legge
lett.	lettera

Acronimi

AICS	Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
CDP	Cassa depositi e prestiti
CICS	Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo
DGCS	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo
ICE	Agenzia per la promozione all'estero e l'internalizzazione delle imprese italiane
MAECI	Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OSC	Organizzazioni della società civile

RELAZIONE

Sintesi

L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, istituita con legge 11 agosto 2014, n. 125 e divenuta operativa dal mese di gennaio 2016, è l'Ente istituzionalmente deputato all'attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo nel perseguimento di obiettivi quali lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze, la promozione dello sviluppo sostenibile, l'affermazione dei diritti umani e della dignità degli individui, la prevenzione dei conflitti ed il sostegno ai processi di pacificazione.

Dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, essa gode di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio, potendo operare, in modo flessibile, nell'ambito delle linee di indirizzo approvate dal Governo con il Documento triennale di programmazione delle attività di cooperazione.

Quale soggetto attuatore delle politiche di cooperazione, l'Agenzia può acquisire incarichi di esecuzione di programmi e progetti dell'Unione europea, nonché di banche, fondi e organismi internazionali, collaborare con strutture di altri Paesi aventi analoghe finalità, promuovere forme di partenariato e realizzare interventi finanziati da soggetti privati. Essa, inoltre, fornisce alle amministrazioni pubbliche ed, in particolare, al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale l'assistenza tecnica necessaria per le iniziative di cooperazione.

Nel breve periodo trascorso dalla sua istituzione, l'Agenzia, oltre ad assicurare continuità nella gestione delle iniziative già in carico alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ha attuato numerosi progetti avvalendosi dei soggetti della cooperazione (organizzazioni della società civile, amministrazioni ed enti pubblici, enti territoriali e *profit*), ha prestato assistenza tecnica per le iniziative di cooperazione internazionale promosse da amministrazioni pubbliche ed ha assunto, a seguito di apposito accreditamento presso la Commissione dell'Unione europea, la responsabilità di progetti di cooperazione delegata. Parallelamente allo svolgimento delle attività operative, l'Agenzia ha realizzato

numerose iniziative dirette al miglioramento delle procedure di gestione e rendicontazione, ha attivato protocolli volti ad assicurare trasparenza ed efficacia alle iniziative di cooperazione ed ampliato gli strumenti di intervento, in un percorso di progressivo allineamento agli *standard* dei principali attori della cooperazione internazionale.

L'indagine svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha fatto emergere, nell'ambito di un giudizio complessivamente positivo sull'attività dell'Agenzia, alcune criticità, quali l'eccessiva frammentazione delle iniziative di cooperazione, la molteplicità delle procedure competitive utilizzate per l'assegnazione dei contributi "a dono" e la mancanza di linee guida nonché di indicatori e termini di riferimento per le attività di monitoraggio e valutazione.

Al fine di superare tali criticità e assicurare maggiore efficacia ed efficienza gestionale, è auspicabile che si proceda ad una razionalizzazione delle procedure di assegnazione dei contributi ed al progressivo orientamento delle risorse finanziarie verso l'attuazione di iniziative di maggiore impatto. Quanto alle funzioni di monitoraggio e valutazione, va sottolineata l'opportunità di definire apposite linee guida, unitamente ad un *set* di indicatori di monitoraggio e termini di riferimento comuni per tutte le valutazioni.

Una cooperazione allo sviluppo efficiente ed efficace non può prescindere dall'innovazione. In tale prospettiva si ritiene indispensabile un'accelerazione dei processi di digitalizzazione delle procedure, la disponibilità di strumenti di condivisione dei dati all'interno del Sistema della cooperazione ed un orientamento alla sperimentazione di nuove modalità di realizzazione degli interventi. In tale percorso è auspicabile che l'Agenzia valuti le opportunità offerte non solo dalla co-progettazione con gli enti del Terzo settore, ma anche dalle *partnership* con il *profit* (anche nelle forme del dialogo competitivo e del partenariato per l'innovazione), e dalla finanza ad impatto.

L'attuazione di una politica di cooperazione allineata ai criteri di efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza previsti dalla l. n. 125/2014 richiede un'adeguata dotazione di personale qualificato. Sotto tale profilo, non può non rilevarsi il

consistente *gap* tra la dotazione di personale dell’Agenzia e quella di omologhe realtà di altri Paesi dell’Unione europea e la necessità di assicurare la copertura delle posizioni attualmente vacanti.

Con il rafforzamento della dotazione di risorse umane andrebbe valutata la possibilità di istituire nuovi uffici di supporto alle funzioni svolte in sede centrale in settori quali la valutazione tecnica dei progetti di cooperazione, il monitoraggio e la valutazione delle iniziative di cooperazione, nonché l’analisi, lo studio e la progettazione di nuove modalità di intervento.

Nella prospettiva di assicurare una più efficace azione di cooperazione, è auspicabile che vengano adottate, a livello normativo e organizzativo, le iniziative necessarie per favorire una maggiore collaborazione tra gli attori pubblici impegnati nella cooperazione allo sviluppo, non solo nella fase di programmazione, ma anche in quella di gestione e di valutazione degli interventi, nella prospettiva di attuare iniziative di cooperazione coordinate e complementari, generatrici di impatti duraturi.

CAPITOLO I

OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Oggetto dell'indagine e profili metodologici.

1. Oggetto dell'indagine e profili metodologici

La presente indagine esamina alcuni aspetti dell'attività svolta dell'Agenzia italiana della cooperazione allo sviluppo (di seguito anche AICS), ente con personalità di diritto pubblico deputato all'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, sottoposto al potere di indirizzo e di vigilanza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di seguito anche MAECI).

Il controllo sulla gestione¹ dell'Agenzia, in ragione delle forti interrelazioni esistenti tra AICS, MAECI e Cassa depositi e prestiti (di seguito anche CDP), è stato esteso a temi di particolare rilevanza nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, quali l'attività di programmazione, il coordinamento degli attori pubblici impegnati nelle politiche di aiuto pubblico allo sviluppo e le tendenze evolutive del Sistema della cooperazione.

All'interno di questa cornice è stata esaminata la gestione di AICS con approfondimenti tematici che hanno riguardato le fonti di finanziamento dell'Agenzia, i moduli operativi ed i sistemi di monitoraggio e valutazione. Gli elementi istruttori acquisiti hanno consentito di evidenziare alcune criticità gestionali e, al tempo stesso, di formulare suggerimenti e raccomandazioni utili al miglioramento dell'attività di cooperazione.

L'attività istruttoria ha avuto, quali principali interlocutori, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (di seguito anche DGCS) del MAECI e Cassa depositi e prestiti. Ulteriori elementi di riflessione sono emersi da audizioni e colloqui con esponenti del mondo della

¹ Ai sensi dell'art. 17, co. 11, della l. n. 125/2014, la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche.

cooperazione, nonché da documentazione acquisita mediante accesso a siti istituzionali e fonti aperte.

Da ultimo, lo svolgimento di una missione presso la Sede AICS di Tirana ha consentito l'acquisizione di ulteriori elementi informativi e l'accesso *sur place* ad una iniziativa di cooperazione, fornendo significativi spunti di riflessione per le analisi e le raccomandazioni contenute nella presente relazione.

CAPITOLO II

UN QUADRO DI INSIEME

Sommario: 1. Il Sistema italiano della cooperazione allo sviluppo. – 2. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Gli organi di coordinamento, consultazione, indirizzo e controllo. – 3. L’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Un primo inquadramento. – 3.1. – L’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Profili organizzativi. – 3.2. – Le collaborazioni di AICS con soggetti istituzionali ed enti di ricerca. – 4. Il ruolo di Cassa depositi e prestiti nelle attività di cooperazione allo sviluppo.

1. Il Sistema italiano della cooperazione allo sviluppo

In termini generali la cooperazione allo sviluppo può definirsi come l’insieme delle azioni, poste in essere da diversi attori, pubblici e privati, per la promozione dello sviluppo sostenibile di un determinato territorio, ai fini del miglioramento delle condizioni socioeconomiche e di benessere delle comunità in favore delle quali vengono svolte le attività di cooperazione.

Secondo l’art. 1 della legge n. 125/2014, la “cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace” costituisce “parte integrante e qualificante della politica estera dell’Italia” ed ha, quali principali obiettivi, lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze, l’affermazione dei diritti umani e della dignità degli individui, compresa l’uguaglianza di genere e le pari opportunità, la prevenzione dei conflitti ed il sostegno ai processi di pacificazione.

Nel Sistema italiano di cooperazione allo sviluppo un ruolo preminente ma non esclusivo nella definizione ed attuazione delle politiche di cooperazione viene svolto dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dall’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Concorrono a definire la più ampia categoria dell’Aiuto pubblico allo sviluppo (di seguito anche APS), le iniziative promosse da enti e amministrazioni pubbliche nell’attuazione di programmi di spesa per finalità direttamente o indirettamente correlate a politiche di promozione dello sviluppo.

2. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Gli organi di coordinamento, consultazione, indirizzo e controllo

La legge n. 125/2014 attribuisce al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale la regia politica del Sistema di cooperazione allo sviluppo. Il Ministro ha la responsabilità di stabilirne gli indirizzi e di assicurare l'unitarietà ed il coordinamento delle iniziative nell'ambito degli orientamenti espressi dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (di seguito anche CICS). Spetta allo stesso Ministro il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle competenti sedi internazionali e dell'Unione europea. Il Ministro può conferire la delega in materia di cooperazione allo sviluppo ad un vice Ministro.

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAECI coadiuva il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed il vice Ministro in una serie di attività quali l'elaborazione degli indirizzi di programmazione per Paesi e aree di intervento², la rappresentanza politica dell'Italia nell'ambito delle organizzazioni internazionali e delle relazioni bilaterali, la formulazione delle proposte concernenti i contributi volontari alle organizzazioni internazionali, gli interventi di emergenza umanitaria, i crediti concessionali³ ed i crediti in favore di imprese che partecipino ai processi di sviluppo dei Paesi partner, nonché la valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Presso il MAECI opera il Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo. Esso è presieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal vice Ministro della cooperazione allo sviluppo e vi partecipano il Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo ed il Direttore dell'Agenzia⁴. Il Comitato

² Art. 20 l. n. 125/2014.

³ I crediti concessionali sono prestiti destinati ai Paesi in via di sviluppo per il finanziamento di progetti o programmi di cooperazione da effettuarsi nei Paesi prioritari indicati nel Documento di programmazione triennale. Soggetti beneficiari di tali crediti sono gli Stati, le Banche centrali o Enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo.

⁴ Art. 21 l. n. 125/2014. Al Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo partecipano, senza diritto di voto, i responsabili delle strutture competenti in relazione all'ordine del giorno ed i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze o di altre amministrazioni pubbliche per la trattazione di materie di loro competenza; è altresì prevista l'estensione della partecipazione al Comitato, senza diritto di voto, ad un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome e/o un rappresentante delle associazioni rappresentative degli

congiunto definisce la programmazione annuale per Paesi ed aree di intervento e delibera l'approvazione delle iniziative di cooperazione di valore superiore a 2 milioni di euro; inoltre, viene messo a conoscenza delle iniziative di importo inferiore autorizzate dal Direttore dell'Agenzia. Il Comitato congiunto delibera le singole iniziative da finanziare a valere sul fondo rotativo per i crediti concessionali (artt. 8 e 27 della l. n. 125/2014).

Nel Sistema della cooperazione italiana, la funzione di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cooperazione allo sviluppo è attribuita al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, di cui fanno parte il Presidente del Consiglio dei ministri che lo presiede, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (vicepresidente), il vice Ministro della cooperazione e i Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, della transizione ecologica, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'istruzione e dell'università e della ricerca, nonché il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Al Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo⁵ è attribuita la funzione di esprimere proposte e pareri sulle materie attinenti alla cooperazione allo sviluppo, con particolare riferimento a temi quali la coerenza delle scelte politiche, le strategie, le linee di indirizzo, la programmazione, le forme di intervento, la loro efficacia e la valutazione. Tale organo è presieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed è composto dai rappresentanti dei principali soggetti pubblici e privati, *profit* e non *profit*, coinvolti nelle attività di cooperazione, compresi i rappresentanti dei ministeri, delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali, dall'AICS, nonché dalle principali reti di organizzazioni della società civile (di seguito anche OSC) di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, dalle università e dal volontariato.

enti locali nel caso in cui vengano trattate questioni di loro competenza. La partecipazione al Comitato non dà luogo a compensi, rimborsi spese, gettoni di presenza o emolumenti comunque denominati.

⁵ Art. 16 l. n. 125/2014.

3. L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Un primo inquadramento

Uno degli aspetti di maggior rilievo della legge n. 125/2014 è dato dall'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo che si configura quale soggetto deputato all'attuazione delle iniziative di cooperazione internazionale, funzione in precedenza attribuita alla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo del MAECI.

L'assetto organizzativo ed il funzionamento dell'Agenzia, divenuta operativa dal 1° gennaio 2016, sono disciplinati dallo Statuto (Decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 22 luglio 2015, n. 113) nonché dal Regolamento di organizzazione e dal Regolamento di contabilità. Il bilancio dell'Agenzia è predisposto in conformità ai principi civilistici di cui all'art. 2423 e seguenti del Codice civile.

Dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, l'Agenzia gode di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio, potendo operare, in modo flessibile, nell'ambito delle linee di indirizzo approvate dal Governo con il Documento triennale di programmazione.

L'AICS attua le politiche di cooperazione allo sviluppo sulla base dei criteri di efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza. Può acquisire incarichi di esecuzione di programmi e progetti dell'Unione europea, nonché di banche, fondi e organismi internazionali; collabora con strutture di altri Paesi aventi analoghe finalità; promuove forme di partenariato con soggetti privati e può realizzare interventi finanziati da soggetti privati; fornisce al MAECI l'assistenza tecnica necessaria per le iniziative soggette all'approvazione del Comitato congiunto.

Una convenzione di durata triennale stipulata tra AICS ed il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale⁶ definisce gli obiettivi ed i risultati che l'Agenzia è tenuta a conseguire. E', invece, regolato da una convenzione annuale⁷ il rapporto che disciplina il trasferimento, da parte di AICS ed in favore della Direzione

⁶ Art. 3 dello Statuto di AICS.

⁷ Art. 21 dello Statuto di AICS.

generale della cooperazione allo sviluppo del MAECI, delle risorse finanziarie necessarie per l'esecuzione del programma delle valutazioni degli interventi di cooperazione.

3.1 L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Profili organizzativi

Dal punto di vista organizzativo l'Agenzia si articola in due uffici di livello dirigenziale generale ed in undici uffici di livello dirigenziale non generale. Oltre alla sede principale di Roma, essa dispone di una sede a Firenze, nonché di diciannove sedi⁸ dislocate nelle aree geografiche dell'Africa sub-sahariana, nel bacino del Mediterraneo, nei Balcani, in America ed in Asia, con competenze sulle aree geografiche indicate nella tabella sottostante.

Tabella n. 1 – Sedi estere AICS e relativi ambiti di competenza

SEDE ESTERA	AMBITO TERRITORIALE DI COMPETENZA
Addis Abeba	Etiopia, Gibuti, Sud Sudan
Amman	Giordania, Iraq
Beirut	Libano, Siria
Dakar	Senegal, Gambia, Guinea Bissau, Guinea, Mali, Sierra Leone, Mauritania
Gerusalemme	Territori della Palestina
Il Cairo	Egitto
Islamabad	Pakistan
Kabul	Afghanistan
Khartoum	Sudan, Camerun, Ciad, Eritrea, Repubblica Centro Africana
L'Avana	Cuba, Colombia
La Paz	Bolivia, Ecuador, Perù
Maputo	Mozambico, Malawi, Zimbabwe
Mogadiscio	Somalia
Nairobi	Kenya, Burundi, Ruanda, Repubblica Democratica del Congo, Tanzania, Uganda
Ouagadougou	Burkina Faso, Niger
San Salvador	El Salvador, Belize, Costa Rica, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Repubblica Dominicana
Tirana	Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo
Tunisi	Tunisia, Algeria, Libia, Marocco
Yangon	Myanmar, Bangladesh, Cambogia, Laos, Vietnam

Fonte: AICS – bilancio di esercizio 2020.

Per quanto riguarda le sedi estere, entro il primo semestre del 2022 è prevista la

⁸ Lo Statuto di AICS prevede la possibilità di istituire fino ad un massimo di trenta sedi estere.

chiusura delle sedi di Yangon e La Paz e l'istituzione delle nuove sedi di Hanoi (Vietnam) e Bogotá (Colombia).

La struttura organizzativa dell'Agenzia prevede, quale figura di vertice, il Direttore, il quale 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. Il Direttore, in carica per quattro anni con un incarico rinnovabile una sola volta, propone al Comitato congiunto le iniziative di cooperazione di importo superiore a 2 milioni di euro e lo informa di quelle di importo inferiore, per le quali dispone autonomamente. Egli adotta il regolamento interno di contabilità e, previa autorizzazione del Comitato congiunto, può istituire o sopprimere sedi all'estero.

La dotazione organica dell'AICS è determinata nel limite massimo di 240 unità per la sede centrale e di 150 unità per le sedi estere⁹. L'Agenzia si avvale anche di esperti ex art. 16, co. 1, lett. c) e d) della l. 26 febbraio 1987, n. 49 (categoria ad esaurimento), già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAECI alla data di entrata in vigore della legge n. 125/2014 e può disporre di personale appartenente ad altre amministrazioni, nonché di personale esterno ex art. 11, co. 1, D.M. 22 luglio 2015 n. 113 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Tab. n. 2 - AICS – Personale in servizio al 31.12.2020

DIRIGENTI	Dotazione	Personale di ruolo in servizio in Italia al 31.12.2020	Personale di ruolo in servizio all'estero al 31.12.2020	Totale personale di ruolo al 31.12.2020	Personale in comando al 31.12.2020	TOTALE PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.2020
Dirigenti I° fascia	2	1	0	1	1	2
Dirigenti II fascia	16	7	0	7	1	8

⁹ Vd. art. 1, co. 336, l. n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) e art. 27-bis del d.l. 162/2019 convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. Quest'ultima norma ha previsto l'incremento del contingente che può essere inviato presso le sedi estere da 20 a 60 unità e potenziato il contingente locale delle sedi estere da 100 a 150 unità (al 31.12.2020 erano 75 le unità di personale assunte all'estero).

AREE FUNZIONALI	Dotazione	Personale di ruolo in servizio in Italia al 31.12.2020	Personale di ruolo in servizio all'estero al 31.12.2020	Totale personale di ruolo al 31.12.2020	Personale in comando al 31.12.2020	TOTALE RUOLO/COMANDO 31.12.2020
Area III	162	59	7	66	18	84
Area II	56	36	0	36	15	51
Area I	4	4	0	4	0	4
Totale aree funzionali	222	99	7	106	33	139
TOTALE GENERALE	240	107	7	114	35	149

ESPERTI DI COOPERAZIONE (*) (ex art. 32, co. 4, legge 125/2014) cfr. Tab. 2 DPCM 2.11.2015	Contingente massimo	Personale in servizio in Italia al 31.12.2020	Personale in servizio all'estero al 31.12.2020	Totale personale al 31.12.2020	Personale in comando al 31.12.2020	TOTALE RUOLO/COMANDO 31.12.2020
Esperti I livello	50	5	9	14	n.a.	14
Esperti II livello		6	5	11	n.a.	11
Totale esperti di cooperazione	50	11	14	25		25

(*) Categoria ad esaurimento

Fonte: AICS

Sempre in materia di personale si rileva che nel 2020 sono state avviate le procedure per l'assunzione di 60 unità di personale da inquadrare nell'Area funzionale III, nei profili tecnico professionale (40 unità) e amministrativo-contabile (20 unità). Tali procedure, per rallentamenti dovuti all'emergenza pandemica, non risultano a tutt'oggi concluse.

La Sezione, nel dare atto dei recenti provvedimenti normativi in tema di dotazione del personale di AICS, evidenzia la necessità di risolvere il problema delle scoperture di organico mediante l'assunzione di personale dirigenziale e amministrativo. Reputa opportuno, a tal fine, che siano avviate le iniziative volte a sollecitare le necessarie autorizzazioni per il completamento dell'organico, auspicando, in prospettiva, che si

proceda ad una ricognizione dell'adeguatezza della dotazione organica tenendo conto non solo delle attività svolte dall'Agenzia in settori di particolare rilevanza e significatività (crediti concessionali, cooperazione delegata, *engagement del profit*), ma anche del crescente impegno della cooperazione italiana sui temi dell'Agenda 2030 e del contrasto al cambiamento climatico.

Giova, peraltro, rilevare che AICS, in rapporto al volume di risorse gestite, dispone di una dotazione di personale di gran lunga inferiore a quella di omologhe Agenzie di Paesi appartenenti all'Unione europea¹⁰. L'auspicato incremento di competenze specialistiche, oltre a rafforzare l'operatività delle Sedi estere, potrebbe consentire il potenziamento della struttura di AICS mediante l'istituzione di uffici di supporto tecnico all'attività di selezione dei progetti, di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione, nonché di studio, analisi e sviluppo di nuovi modelli di intervento.

Quanto alla gestione del personale, la Sezione non può che sottolineare l'importanza di una strategia di medio termine che consenta di attrarre e trattenere personale qualificato in Italia e nelle Sedi estere, assicurando crescita professionale e benessere¹¹. Sotto tale profilo va evidenziata l'opportunità che AICS disponga di una Sede centrale più idonea non solo a soddisfare le esigenze di rappresentanza di un'Agenzia dotata di una visibilità internazionale ma anche ad assicurare spazi lavorativi più ampi ed attrezzati per il personale che vi presta servizio.

3.2 Le collaborazioni di AICS con soggetti istituzionali ed enti di ricerca

L'AICS ha stipulato protocolli di intesa e convenzioni con amministrazioni ed enti pubblici per il potenziamento di sinergie funzionali al migliore espletamento del mandato istituzionale. Tra le tante, vanno ricordate le intese raggiunte con il Ministero per la transizione ecologica, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Consiglio Superiore della Magistratura, l'Università di Firenze, l'Istituto agronomico di Bari, il

¹⁰ A mero titolo di esempio si evidenzia che l'Agenzia spagnola di cooperazione internazionale per lo sviluppo (AECID), nel 2019, ha gestito risorse pari a 305 milioni di euro con 885 unità di personale; l'Agenzia tedesca per la cooperazione allo sviluppo (GIZ), nel 2020, ha gestito risorse pari a 3.3 miliardi di euro con 23.614 unità di personale.

¹¹ Vd. osservazioni formulate da OCSE-DAC nella *Peer Review* del 2019.

CNR, l'ENEA, il CEIS dell'Università di Tor Vergata, l'ISTAT, l'Università di Firenze, Sogesid s.p.a. e, da ultimo, con ICE-Agenzia.

4. Il ruolo di Cassa depositi e prestiti nelle attività di cooperazione allo sviluppo

La legge n. 125/2014 assegna a Cassa depositi e prestiti il ruolo di istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo, con funzioni di assistenza tecnica, in favore della DGCS e di AICS, per l'istruttoria e la gestione dei profili finanziari delle iniziative di cooperazione, oltre che 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.

I rapporti tra CDP, MAECI e AICS sono regolati da un'apposita convenzione¹². Quella attualmente in vigore prevede l'istituzione di un Comitato di coordinamento permanente con funzioni di indirizzo generale e di verifica dell'andamento delle attività finanziate con risorse di CDP. E' di interesse notare come, nell'ambito di tale convenzione, le parti abbiano assunto l'impegno di favorire le attività di studio e di valutazione di fattibilità di prodotti finanziari innovativi, nonché interventi tramite fondi o altre forme di finanza per lo sviluppo destinati a soggetti *profit* e non *profit*, anche in collaborazione con altre istituzioni finanziarie o fondazioni pubbliche e private.

CDP opera in favore di soggetti pubblici istituzionali dei Paesi OCSE-DAC¹³ (Stati, banche centrali, enti di Stato) ed eroga finanziamenti per favorire i processi di sviluppo socioeconomici in conformità agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030. Fornisce supporto finanziario ad istituzioni finanziarie multilaterali per l'attuazione di programmi di investimento nei Paesi partner e realizza operazioni di co-finanziamento, in collaborazione con istituzioni finanziarie partner, in favore di soggetti privati per la realizzazione di progetti di sviluppo.

¹² Art. 22, co. 2, l. n. 125/2014.

¹³ OCSE-DAC è il Comitato per l'aiuto allo sviluppo, operante all'interno dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con il compito di indirizzare le politiche di sviluppo dei 30 Paesi aderenti, individuando principi comuni, definendo linee guida, *standard* degli interventi da realizzare e obiettivi da raggiungere. L'Italia è membro del DAC dal 1961.

Cassa depositi e prestiti finanzia interventi tematici mediante una combinazione di risorse di pubbliche amministrazioni e di istituzioni finanziarie multilaterali, nonché con strumenti finanziari messi a punto dall'UE in ambiti quali l'energia, l'agricoltura, lo sviluppo metropolitano e digitale. Provvede all'erogazione di finanziamenti in favore di micro, piccole e medie imprese attraverso l'intermediazione di Stati, enti pubblici, intermediari finanziari e fondi partecipati da tali soggetti. Inoltre, sulla base di un'apposita convenzione stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze, può destinare risorse proprie – nei limiti di 1 miliardo di euro/anno – per realizzare iniziative rispondenti alle finalità della legge n. 125/2014, anche in regime di cofinanziamento con soggetti privati, pubblici o internazionali.

Tra le diverse attività di supporto demandate a CDP va ricordata la funzione di consulenza, che può avere ad oggetto i profili finanziari delle operazioni e l'individuazione degli strumenti più idonei alle esigenze della programmazione, la valutazione di fattibilità di iniziative in *partnership* per la partecipazione a progetti internazionali di cooperazione, l'analisi dei fabbisogni di sviluppo di Paesi o settori destinatari delle iniziative di cooperazione, la mappatura delle eccellenze del sistema imprenditoriale italiano ed il supporto alla valutazione di impatto delle iniziative di cooperazione internazionale.

CDP, quale gestore del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo¹⁴ per il finanziamento di progetti e programmi di cooperazione bilaterale, può concedere – previa delibera del Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo – crediti di natura concessionale a soggetti pubblici e organizzazioni finanziarie internazionali. Attualmente, il valore complessivo dei crediti concessionali erogati in favore di 30 Paesi distribuiti nel mondo, è pari a euro 2.158.526.887,60. Per 29 crediti concessionali sono stati perfezionati accordi di conversione del debito del controvalore complessivo di euro 1.196.457.497,49. Mediante tali accordi i crediti concessionali, in luogo di essere restituiti al Governo italiano, vengono destinati a finanziare progetti, generalmente nel

¹⁴ Il Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo, istituito dall'art. 26 della legge n. 227/1977 è uno dei principali strumenti utilizzati dal Governo italiano per finanziare progetti e programmi di cooperazione bilaterale con i Paesi in via di sviluppo. Il Fondo, gestito da CDP per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, è articolato in due sotto-conti operativi individuati con riferimento all'art. 8 ed all'art. 27 della l. n. 125/2014: l'art. 8 finanzia i crediti di aiuto concessi dal Governo italiano ai governi dei Paesi in via di sviluppo per finanziare programmi e progetti di cooperazione; l'art. 27 alimenta i finanziamenti concessi ai privati per la costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo.

settore socioassistenziale, in linea con le strategie nazionali e le priorità di sviluppo formulate dal Paese beneficiario del credito.

Nell'ambito della gestione delle linee di credito di aiuto di cui all'art. 8 della legge n. 125/2014, AICS rilascia i pareri istruttori ed assicura l'assistenza tecnica sia nella fase preparatoria delle proposte di finanziamento e degli accordi intergovernativi, che nella fase operativo-gestionale delle linee di credito. Altrettanto rilevante ed impegnativo è il ruolo di assistenza tecnica svolto dall'Agenzia nell'ambito dei programmi di conversione del debito.

Box n. 1

FOCUS

I crediti concessionali quale strumento per l'attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo

Il procedimento che porta all'erogazione, da parte di Cassa depositi e prestiti, di un credito concessionale, prende avvio da un impegno politico preliminare tra l'Italia ed il Paese partner della cooperazione cui segue l'accordo intergovernativo che contiene la disciplina di dettaglio della concessione del credito d'aiuto a valere sul Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 8 della l. n. 125/2014).

*L'iter di erogazione dei crediti concessionali richiede procedure di durata anche superiore a 3 o 4 anni, ed è condizionato non solo dalla natura politica dell'accordo intergovernativo, ma anche dalla frammentazione delle competenze e dalla molteplicità dei quadri regolatori di riferimento (l'accordo intergovernativo si pone come *lex specialis*; la convenzione finanziaria è regolata dal diritto italiano; la selezione del soggetto attuatore del progetto avviene sulla base delle procedure PRAG EU - *Practical guide to contract procedures for EU external actions*; la gestione dei contratti è assoggettata al diritto locale).*

I tempi particolarmente lunghi che caratterizzano l'erogazione dei crediti concessionali espongono tale forma di aiuto non solo alle incertezze di una possibile ridefinizione delle priorità politiche ed economiche dei Paesi partner della cooperazione, ma anche alle eventuali modifiche dettate dall'esigenza di adeguare l'accordo originario ai cambiamenti che, nelle more della conclusione del procedimento, potrebbero aver interessato i luoghi o il quadro normativo di riferimento.

Al fine di migliorare l'operatività di tale strumento è auspicabile la definizione di un procedimento che preveda una puntuale definizione dei ruoli di ciascun soggetto, tempi certi per rendere i pareri obbligatori, l'istituzione di corsie veloci (fast track) per l'erogazione di crediti riconosciuti di importanza strategica e l'adozione di un framework di monitoraggio che consenta di intercettare situazioni di criticità e di attivare, nei casi di inerzia, misure correttive e poteri sostitutivi.

Per ciò che concerne, in particolare, l'accordo intergovernativo, avente natura di trattato internazionale, andrebbero previste clausole risolutive a fronte di situazioni di inadempienza delle parti contraenti, misure volte alla standardizzazione dei testi degli accordi e dei relativi allegati, procedure semplificate per le modifiche non onerose dei documenti di progetto (anche mediante l'introduzione di una soglia di valore al di sotto della quale andrebbero consentite le variazioni concordate dalle parti, senza la necessità di attivare una procedura formale di modifica dell'accordo intergovernativo).

Sul versante organizzativo CDP potrebbe considerare l'opportunità di istituire rappresentanze stabili nei principali Paesi partner della cooperazione al fine di svolgere al meglio il proprio ruolo in tutti i settori di operatività, stabilendo relazioni continuative con le Autorità centrali, le Banche internazionali, le associazioni bancarie e industriali, oltre che con le medie e grandi imprese operanti nei territori della cooperazione.

Quanto al ruolo di AICS, è necessario che vengano assicurate, a livello centrale e locale, adeguate strutture di supporto tecnico-amministrativo che garantiscano speditezza alle fasi successive alla ratifica dell'accordo intergovernativo, vigilino sul puntuale rispetto dei principi di trasparenza e di libera concorrenza nella gestione degli appalti e assicurino un costante monitoraggio delle iniziative finanziate.

Conclusivamente, si ritiene che la definizione di un procedimento speciale per l'erogazione dei crediti concessionali, il rafforzamento delle componenti tecnico-amministrative di supporto alle diverse fasi delle operazioni e l'adozione di una matrice di indicatori di monitoraggio del procedimento, possano costituire fattori determinanti per assicurare maggiore funzionalità ad uno strumento che si rivela essenziale per la realizzazione di iniziative di cooperazione di grande rilevanza ed impatto.

CAPITOLO III

L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO ED I CANALI DI INTERVENTO DELL'AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Sommario: 1. L'Aiuto pubblico allo sviluppo. – 2. Le attività di cooperazione allo sviluppo ed i principali canali di intervento. – 3. Le risorse finanziarie di AICS. – 4. Il quadro finanziario delle risorse trasferite dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e delle entrate complessivamente affluite al bilancio di AICS nel corso dell'esercizio 2020.

1. L'Aiuto pubblico allo sviluppo

Le risorse finanziarie di cui dispone AICS per le attività di cooperazione sono solo una parte degli stanziamenti complessivamente destinati dall'Italia all'Aiuto pubblico allo sviluppo. Secondo le statistiche elaborate dall'OCSE-DAC, l'Italia, a fronte dell'impegno assunto nell'ambito dell'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile, di destinare all'APS lo 0,70 del reddito nazionale lordo entro il 2030, ha raggiunto, nel 2017, il picco massimo dello 0,30 per cento per scendere, nel 2019, allo 0,22 per cento del reddito nazionale lordo, per un importo (stimato) pari a 4,25 miliardi di euro.

La legge di bilancio 2021-2023 (legge 30 dicembre 2020, n. 178) ha stanziato, per gli interventi di APS da effettuarsi nel 2021, il complessivo importo di 5,35 miliardi di euro.

Il quadro degli stanziamenti destinati al finanziamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, secondo la previsione recata dall'art. 14, co. 1, della l. n. 125/2014, si desume dall'allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale¹⁵. Di particolare interesse è la relazione del MAECI allegata al Rendiconto generale dello Stato, la quale riporta informazioni relative all'utilizzo degli stanziamenti riferiti all'anno precedente e l'illustrazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi ed alle priorità delle politiche di cooperazione allo sviluppo.

¹⁵ Art. 14 l. n. 125/2014.

Dall'esame di tali documenti si desume che la parte più cospicua delle risorse destinate all'APS è data dai fondi del Ministero dell'economia e delle finanze destinati alla ricapitalizzazione di banche multilaterali e fondi di sviluppo, da operazioni sul debito nonché dal contributo italiano al bilancio dell'UE destinato alla cooperazione allo sviluppo. Particolarmente consistente si rivela anche lo stanziamento del Ministero dell'interno, in larga parte destinato all'emergenza migratoria e, in particolare, al finanziamento delle attività necessarie per fornire assistenza ai rifugiati e richiedenti asilo in Italia. Di minor rilievo sono gli apporti all'Aiuto pubblico allo sviluppo delle altre Amministrazioni centrali dello Stato.

Per quanto riguarda il MAECI, la legge di bilancio per il 2021 ha previsto uno stanziamento di euro 1.241.714.044 (comprensivo dei fondi da trasferire ad AICS per gli interventi di cooperazione allo sviluppo), corrispondente a circa un quinto delle risorse complessivamente destinate all'APS.

Tabella n. 3 – Legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n. 178 - Aiuto pubblico allo sviluppo - Previsioni di competenza triennio 2021-2023.

AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (Legge 11 agosto 2014, n. 125, articolo 14) Legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n. 178 - previsioni di competenza 2021-2023			
	2021	2022	2023
Ministero dell'economia e delle finanze	2.397.019.279	2.376.299.505	2.481.373.917
Ministero dello sviluppo economico	966.874	966.874	966.874
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1.241.714.044	1.112.131.910	959.333.627
Ministero dell'istruzione e Ministero dell'università e della ricerca *	19.354.714	19.354.714	19.354.714
Ministero dell'interno	1.563.318.323	1.583.318.323	1.563.318.323
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*	50.205.347	49.323.781	48.103.781
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*	68.117.388	68.117.388	68.117.388
Ministero della salute	14.736.875	14.736.875	14.736.875
TOTALE	5.355.432.843	5.224.249.370	5.155.305.499

* Nuova denominazione ai sensi del d.l. 9 gennaio 2020, n. 1 conv. con mod. dalla l. 5 marzo 2020, n. 12.

La tabella sottostante, tratta dalla legge di bilancio per il 2021, offre una panoramica delle risorse che saranno assegnate ad AICS nel triennio 2021-2023. I dati ivi riportati

evidenziano come il budget assegnato all'Agenzia abbia un peso pari a circa il 10 per cento delle risorse complessivamente stanziato nel bilancio dello Stato per le iniziative di Aiuto pubblico allo sviluppo.

Tab. n. 4 - Legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n. 178 - Aiuto pubblico allo sviluppo - Previsioni di competenza triennio 2021-2023. Risorse destinate ad AICS.

capitolo	piano di gestione	2021	2022	2023
2021 - somme da assegnare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per le spese di personale		33.153.672	33.176.083	33.198.943
2171 - somme da assegnare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per le spese di funzionamento		7.583.216	7.583.216	7.583.216
2185 - somme da assegnare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale	01 - Attuazione di iniziative di cooperazione internazionale	481.310.286	472.287.875	472.265.015
	03 - Iniziative e interventi di cooperazione internazionale realizzati con il fondo per lo sminamento umanitario	590.733	590.733	590.733
	<i>totale cap. 2185</i>	481.901.019	472.878.608	472.855.748
2186 - somme da destinare a interventi di sostegno a favore delle popolazioni appartenenti a minoranze cristiane oggetto di persecuzioni nelle aree di crisi.		4.400.000	4.400.000	4.400.000
Totale generale		527.037.907	518.037.907	518.037.907

2. Le attività di cooperazione allo sviluppo ed i principali canali di intervento

Nelle attività di cooperazione allo sviluppo si ricomprendono, convenzionalmente, i flussi di Aiuto pubblico allo sviluppo provenienti da risorse di natura pubblica e destinati allo sviluppo economico e sociale dei Paesi in via di sviluppo, mediante l'attuazione di iniziative di tipo multilaterale, multibilaterale e bilaterale.

Il canale multilaterale afferisce alle iniziative attuate da un'organizzazione internazionale con l'apporto finanziario dei Paesi donatori. Destinatari di finanziamenti sul canale multilaterale – sotto forma di contributi periodici al bilancio di organizzazioni internazionali, ovvero di contributi volontari negoziati con

l'organizzazione internazionale beneficiaria – sono enti multilaterali come agenzie specializzate, programmi e fondi dell'ONU, istituzioni finanziarie internazionali ed altri organismi e fondi internazionali. Nell'ambito delle iniziative delegate alle organizzazioni multilaterali, connotazioni peculiari assume il canale multi-bilaterale, che ricomprende non solo le iniziative concordate e finanziate a livello bilaterale ed affidate, per la loro realizzazione, ad un'organizzazione multilaterale, ma anche quelle promosse da organizzazioni multilaterali a livello di singoli Paesi e finanziate da più donatori (cd. iniziative multidonatori).

Il canale bilaterale¹⁶ riguarda, invece, le iniziative connotate da un rapporto diretto tra il Paese donante ed il Paese beneficiario. Rientrano in tale categoria le iniziative a dono, i prestiti a tasso agevolato, la conversione del debito in cambio della messa a disposizione, da parte dei Paesi debitori, di risorse in valuta locale da destinarsi alla realizzazione di progetti concordati tra i Governi e la cancellazione del debito per i Paesi fortemente indebitati. Occorre precisare che il canale bilaterale si indirizza, in modo prevalente, ai Paesi individuati come “prioritari” nell'ambito del documento triennale di programmazione per la realizzazione delle iniziative di sostegno allo sviluppo.

Con riferimento all'anno 2020, la programmazione annuale per canale di intervento definita con delibera del Comitato congiunto n. 16 del 15 marzo 2021, ha indirizzato euro 270.111.398 al canale “multilaterale”, euro 213.707.929 al canale bilaterale, euro 133.680.000 agli interventi di “emergenza” e 500.000 euro alle valutazioni di impatto del MAECI.

¹⁶ Il canale bilaterale si indirizza, in modo prevalente, ai 22 Paesi individuati come “prioritari” nell'ambito del Documento triennale di programmazione 2019-2021, per la realizzazione delle iniziative di sostegno allo sviluppo (Africa Occidentale: Burkina Faso, Senegal, Niger; Africa Orientale: Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Sud Sudan; Africa Australe: Mozambico; Africa Mediterranea: Egitto, Tunisia; Medio Oriente: Libano, Palestina, Iraq e Giordania; Balcani: Albania e Bosnia; America Latina e Caraibi: Cuba, El Salvador; Asia: Afghanistan, Myanmar e Pakistan).

3. Le risorse finanziarie di AICS

Per il funzionamento e lo svolgimento della sua attività istituzionale, l'Agenzia dispone delle seguenti risorse finanziarie¹⁷:

- a) un finanziamento annuale iscritto in appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e da quest'ultimo trasferito all'Agenzia (art. 18, co. 2, lett. c) l. n. 125/2014 e art. 13, co. 2 Statuto);
- b) un finanziamento per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali ed alle iniziative di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (l. n. 145/2016) e stanziamenti relativi all'utilizzo del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie previsto dall'art. 5 della l. 16 aprile 1987, n. 183¹⁸;
- c) risorse finanziarie trasferite da altre amministrazioni;
- d) introiti derivanti dalle convenzioni stipulate con le amministrazioni e altri soggetti pubblici o privati per le prestazioni di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione;
- e) finanziamenti erogati dalle Direzioni generali del MAECI;
- f) donazioni, lasciti, legati e liberalità, debitamente accettati;
- g) una quota pari al 20 per cento della quota a diretta gestione statale delle somme del cosiddetto "8 per mille" di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222 (vd. art. 18 della l. n. 125/2014);
- h) risorse assegnate per l'esecuzione di programmi europei di aiuto allo sviluppo mediante lo strumento della cooperazione delegata.

¹⁷ Art. 18 l. n. 125/2014.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 4, co. 2, della legge 21 luglio 2016, n. 145, gli importi del Fondo missioni destinati alle politiche di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione sono impiegati nel quadro della programmazione triennale di cui all'articolo 12, co. 5, della l. n. 125/2014.

4. Il quadro finanziario delle risorse trasferite dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e delle entrate complessivamente affluite al bilancio di AICS nel corso dell'esercizio 2020

La parte più consistente delle risorse di cui dispone AICS è dato dall'apposito stanziamento, istituito nello stato di previsione del MAECI, suddiviso in distinti capitoli destinati a coprire le spese di personale, le spese di funzionamento e le iniziative di cooperazione.

Di seguito si rappresenta il quadro delle risorse finanziarie destinate all'Agenzia, così come evidenziate dagli appositi capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per gli anni 2018 - 2020.

Tabella n. 5 – Risorse destinate ad AICS – Stanziamento di competenza 2018 - 2020 (in migliaia)

RISORSE DESTINATE ALL'AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO. STANZIAMENTO DI COMPETENZA 2018-2020						
Capitolo	2018		2019		2020	
	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo
2021 - Somma da assegnare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per le spese di personale.	22.094,60	22.246,80	25.652,80	25.699,70	25.697,46	32.705,15
2171 - Somma da assegnare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per le spese di funzionamento.	3.383,20	5.319,20	3.383,20	5.083,22	3.383,20	12.522,78
2185 - Somma da assegnare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale.	488.630,00	588.852,40	484.468,90	495.129,60	484.557,23	596.147,34
7171 - Somme da destinare alla ristrutturazione dell'immobile adibito a sede dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.	0,0	0,0	0,0	2.500,00	2.500,00	2.500,00
Totale AICS	514.107,80	616.418,40	513.505,00	528.412,50	516.137,91	643.875,27

Fonte: Rendiconto generale dello Stato anno 2020.

Da ultimo, ed ai fini di una migliore rappresentazione del complesso delle risorse finanziarie che affluiscono al bilancio di AICS, si ritiene utile offrire una rappresentazione del quadro generale delle entrate di cassa riferito all'esercizio 2020

con l'indicazione delle relative fonti di finanziamento, tra le quali si evidenziano i consistenti importi riferibili all' 8x1000 (11.989.957 euro) ed ai finanziamenti per l'attuazione delle iniziative di cooperazione delegata (27.337.037 euro).

Tab. n. 6 - Entrate AICS - Esercizio finanziario 2020

ENTRATE ESERCIZIO FINANZIARIO 2020	
FONTE DI FINANZIAMENTO	IMPORTO
Stato di previsione MAECI	
Finanziamento MAECI Cap. 2185 - Interventi (disaccantonamento 2019)	4.000.000,00
Finanziamento MAECI Cap. 2185 - Interventi	468.758.808,00
Finanziamento MAECI Cap. 2185 - Interventi Sminamento Umanitario	590.733,00
Finanziamento MAECI Cap. 2186 - Interventi Minoranze Cristiane	2.000.000,00
Finanziamento MAECI Cap. 2021 - Personale	32.716.491,11
Finanziamento MAECI Cap. 2171 - Funzionamento	7.583.216,00
Finanziamento MAECI Cap. 7171 - Investimenti (Ristrutturazione sede)	2.500.000,00
sub-totale Stato di previsione MAECI	518.149.248,11
Decreto Missioni Internazionali	
Decreto Missioni Internazionali - Interventi	115.672.103,00
Decreto Missioni Internazionali - Sminamento Umanitario	3.500.000,00
Decreto Missioni Internazionali - Funzionamento	4.819.670,00
sub-totale Decreto Missioni Internazionali	123.991.773,00
8x1000	
8x1000 - Funzionamento	2.397.991,00
8x1000 - Interventi	9.591.966,00
sub-totale 8x1000	11.989.957,00
Unione Europea - Cooperazione Delegata	
Finanziamento Cooperazione Delegata UE	27.337.037,00
sub-totale Unione Europea - Cooperazione Delegata	27.337.037,00
Altre fonti	
Rimborsi da Croce Rossa Italiana (ESACRI) per Personale ex CRI	1.053.127,02
Fondi Perenti Richiamati - Interventi	748.329,36
Cofinanziamento FIAPP	280.406,24
Cofinanziamento Nespresso	610.415,31
sub-totale Altre fonti	2.692.277,93
TOTALE	684.160.293,04

RIEPILOGO PER AGGREGATO FINANZIARIO	IMPORTO
Interventi	633.089.797,91
Personale	33.769.618,13
Funzionamento	14.800.877,00
Investimenti	2.500.000,00
TOTALE	684.160.293,04

Fonte: AICS

CAPITOLO IV

L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE

Sommario: 1. La programmazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo in ambito UE. – 2. Il Documento triennale di programmazione e indirizzo delle attività di cooperazione. – 3. I programmi "Paese". – 4. La programmazione annuale degli interventi a dono.

1. La programmazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo in ambito UE

La partecipazione dell'Italia alla definizione della politica di aiuto allo sviluppo dell'Unione europea richiede l'armonizzazione dei propri indirizzi con le linee di programmazione unionali. Di particolare rilievo, in tale ambito, è la programmazione congiunta. Tale strumento, consistente nella concertazione di una risposta comune da parte dell'UE e dei suoi Stati membri ad un piano di sviluppo nazionale di un Paese partner¹⁹, può assicurare una maggiore efficacia alle iniziative di cooperazione, concorrendo alla riduzione della frammentazione degli aiuti, alla sincronizzazione della strategia con i piani nazionali dei singoli Paesi, nonché alla divisione dei ruoli tra gli Stati membri per settore di intervento.

Pur nella riconosciuta difficoltà di armonizzare, sotto il profilo temporale, i cicli di programmazione dell'UE con quelli degli Stati membri e dei Paesi partner, ciò non di meno va sottolineata l'importanza del coordinamento delle politiche di cooperazione, sia a livello di Unione europea che di Agenzie di cooperazione ai fini di un migliore impiego delle risorse destinate agli interventi. In tale prospettiva è auspicabile che il Sistema della cooperazione italiana offra il proprio contributo al rafforzamento della cooperazione congiunta, quale strumento utile non solo alla razionalizzazione degli interventi di cooperazione, ma anche alla valorizzazione delle specifiche *expertise* dei Paesi donatori.

¹⁹ L'esercizio della programmazione congiunta è declinato in modi differenti. In alcuni Paesi come la Tunisia, l'Egitto, il Niger ed El Salvador, si è tradotto in un'analisi condivisa del contesto e dei bisogni, accompagnata da una mappatura degli interventi e dei settori prioritari individuati dagli Stati membri operanti nel Paese. In Etiopia è stata adottata una strategia congiunta di intervento, cui ha fatto seguito una divisione dei compiti tra gli Stati membri. In Kenya ed in Palestina, la strategia congiunta è stata accompagnata anche da un *indicative results framework* comune. Più di recente, in diversi Paesi partner, la delegazione dell'Unione europea e gli Stati membri dell'UE hanno avviato consultazioni per identificare e formulare iniziative congiunte (*Team Europe Initiatives* - TEI).

2. Il Documento triennale di programmazione e di indirizzo delle attività di cooperazione

Il “Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo”²⁰, da approvarsi dal Consiglio dei ministri entro il 31 marzo di ogni anno, definisce le linee generali di indirizzo strategico della cooperazione e, in particolare, gli obiettivi di azione ed i criteri di intervento, la scelta delle priorità per aree geografiche, singoli Paesi e settori di intervento della cooperazione allo sviluppo. Il documento, inoltre, esplicita gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali ed alle istituzioni finanziarie multilaterali²¹.

Secondo le previsioni recate dalla legge n. 125/2014, al Documento triennale di programmazione e di indirizzo è allegata la Relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell’anno precedente, predisposta dal MAECI di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze²². Tale relazione assolve alla finalità di dare conto dell’attività di cooperazione svolta da tutte le amministrazioni pubbliche, nonché della partecipazione dell’Italia a banche e fondi di sviluppo e agli organismi multilaterali, indicando, con riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell’Italia.

Dall’analisi delle evidenze istruttorie è emerso che la disposizione normativa che fissa al 31 marzo di ogni anno la scadenza del termine per l’approvazione del Documento triennale di programmazione, è rimasta, negli anni, sostanzialmente disattesa. Nel periodo successivo al 1° gennaio 2016 (data in cui AICS è divenuta operativa), sono stati adottati i Documenti di programmazione relativi ai trienni 2016-2018, 2017-2019 e 2019-2021 mentre è, attualmente, in fase di completamento l’iter deliberativo del Documento di programmazione e indirizzo 2021-2023.

Il mancato rispetto della periodicità annuale sembra riconducibile al lungo e complesso iter di elaborazione e approvazione del Documento di programmazione, prevedendo l’art. 12 della l. n. 125/2014 plurime concertazioni, consultazioni ed

²⁰ Art. 11, l. n. 125/2014.

²¹ Art. 12, l. n. 125/2014.

²² Art. 12, co. 4, l. n. 125/2014.

interventi prima della delibera del Consiglio dei ministri (concerto con il MEF, parere delle Commissioni parlamentari, approvazione dello schema del documento da parte del CICS, intervento della Conferenza Unificata e del Consiglio nazionale della cooperazione allo sviluppo).

Per migliorare l'efficacia di tale strumento di indirizzo dell'attività di cooperazione sarebbe auspicabile l'introduzione di sessioni di confronto periodiche e l'attivazione di una piattaforma digitale che agevoli la fase di acquisizione, condivisione e scambio dei contributi dei principali attori della programmazione. Si rivelerebbe, altresì, opportuno un intervento normativo che, pur mantenendo la valenza triennale del Documento di programmazione, consenta di adottare atti integrativi di indirizzo mediante procedura semplificata.

Quanto ai contenuti della programmazione triennale, va evidenziata – in linea con i rilievi formulati dall'OCSE-DAC nella Peer Review del 2019 – la parziale carenza, nella definizione delle priorità geografiche e settoriali della cooperazione allo sviluppo, di “linee guida” per l'orientamento delle iniziative di cooperazione²³. Si ritiene, altresì, di dover evidenziare che nell'ambito di una programmazione a prevalente carattere generalista, l'indicazione di specifici settori di specializzazione potrebbe conferire alle attività della cooperazione italiana maggiore caratterizzazione e visibilità a livello internazionale.

Ulteriori, significativi miglioramenti potrebbero scaturire dall'istituzione, presso il CICS, di una cabina di regia per il coordinamento delle attività di cooperazione allo sviluppo delle Amministrazioni centrali dello Stato. Tale struttura consentirebbe di assicurare, già nel Documento triennale di programmazione, maggiore coerenza e complementarità non solo alle iniziative che interessano le medesime aree geografiche, ma anche alla definizione delle politiche settoriali su temi quali le migrazioni²⁴, la

²³ Attualmente sono disponibili linee di orientamento settoriali con riferimento a temi quali l'educazione alla cittadinanza globale, l'infanzia e l'adolescenza nonché l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* di donne, ragazze e bambine.

²⁴ In tema di politiche migratorie, il sovrapporsi di competenze di più soggetti (Ministero dell'interno, MAECI – Direzione generale per i cittadini italiani all'estero le politiche migratorie e Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo -, AICS), può determinare incoerenze e sovrapposizioni. Si osserva, proprio nel campo delle migrazioni, che un maggiore coinvolgimento di AICS potrebbe assicurare un contributo particolarmente utile al miglioramento dell'efficacia degli interventi, sia per l'approfondita conoscenza dei luoghi di origine dei flussi migratori che per la capacità di gestire progetti di supporto ad alcune politiche di difficile attuazione, quali il rimpatrio volontario e assistito con reintegrazione sociale dei migranti nei Paesi di origine.

parità di genere e l'istruzione scolastica, riducendo il rischio di duplicazioni, incoerenze e frammentazione degli interventi.

L'istituzione di una segreteria tecnica a supporto della cabina di regia potrebbe agevolare il dialogo tra le amministrazioni impegnate nella cooperazione allo sviluppo, anche mediante l'attivazione di tavoli tecnici di confronto con le amministrazioni territoriali e di sinergie per la definizione di programmi di intervento complessi (si pensi, ad esempio, alle tematiche della transizione energetica ed alle misure di contrasto/adattamento al cambiamento climatico dei Paesi partner della cooperazione).

Strettamente correlata al Documento triennale di programmazione è la relazione annuale predisposta dal MAECI, di concerto con il MEF, sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente e sui risultati conseguiti²⁵. Tale documento, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe offrire un quadro dettagliato dell'attività svolta dall'intero Sistema della cooperazione, costituito non solo da MAECI, AICS e CDP, ma anche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, da numerosi ministeri (economia e finanze, interno, difesa, transizione ecologica, sviluppo economico, istruzione, salute), nonché da regioni, province Autonome, città metropolitane e comuni.

Osserva la Sezione come la funzione informativa e di trasparenza che il legislatore ha assegnato alla relazione annuale - rivelatosi di difficile elaborazione in ragione dell'elevato numero di soggetti pubblici impegnati nelle attività di cooperazione e del particolare dettaglio delle informazioni richieste²⁶ -, potrebbe attuarsi più agevolmente ove ciascuna Amministrazione pubblica fosse tenuta ad allegare, al rendiconto

²⁵ Art. 12, co. 4, l. n. 125/2014.

²⁶ Precisa, inoltre, l'art. 12, co. 4, della l. n. 125/2014 che tale relazione reca l'evidenza dei "risultati conseguiti mediante un sistema di indicatori misurabili, qualitativi e quantitativi, secondo gli indicatori di efficacia formulati in sede di Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-DAC)". La relazione, inoltre, "dà conto dell'attività di cooperazione allo sviluppo svolta da tutte le amministrazioni pubbliche, nonché della partecipazione dell'Italia a banche e fondi di sviluppo e agli organismi multilaterali indicando, tra l'altro, con riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell'Italia, il numero e la qualifica dei funzionari italiani e una valutazione delle modalità con le quali tali istituzioni hanno contribuito al perseguimento degli obiettivi stabiliti in sede multilaterale. La relazione indica in maniera dettagliata i progetti finanziati e il loro esito nonché quelli in corso di svolgimento, i criteri di efficacia, economicità, coerenza e unitarietà adottati e le imprese beneficiarie di tali erogazioni. Nella relazione sono altresì indicate le retribuzioni di tutti i funzionari delle amministrazioni pubbliche coinvolti in attività di cooperazione e dei titolari di incarichi di collaborazione o consulenza coinvolti nelle medesime attività, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

annuale di gestione, un *report* afferente alle attività svolte nell'esercizio precedente, completo delle informazioni ritenute utili ad offrire un quadro esaustivo delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti.

La condivisione, nell'ambito di una piattaforma informatica, dei *report* annuali di ciascuna Amministrazione assicurerebbe, con un minimo dispendio di risorse per il MAECI, una mappatura puntuale ed aggiornata delle attività di cooperazione allo sviluppo svolte da tutte le amministrazioni impegnate nell'Aiuto pubblico allo sviluppo.

3. I programmi "Paese"

Un'importanza crescente, ai fini della elaborazione dei documenti di programmazione, viene riconosciuta al Documento di strategia Paese (DSP). Tale documento, elaborato con il supporto informativo delle Ambasciate e delle Sedi estere di AICS²⁷, costituisce lo strumento per identificare, di intesa con i Paesi beneficiari, gli obiettivi strategici di sviluppo ed i settori di intervento. In particolare, il Documento di strategia Paese²⁸ assume un ruolo decisivo per una più dettagliata formulazione degli obiettivi di cooperazione, consentendo di orientare le proposte progettuali verso la realizzazione di iniziative coerenti con le priorità definite dei Paesi partner e di operare in una prospettiva di medio-lungo periodo, consapevolmente inserita nei contesti di riferimento e idonea a generare iniziative attente ai bisogni dei territori.

L'elaborazione di tale importante documento programmatico richiede la definizione dei flussi informativi di tipo *bottom up*, sistematizzati nell'ambito di chiare linee guida che consentano di far affluire alle strutture centrali della DGCS - AICS le esigenze dei Paesi partner sulla base della conoscenza dei contesti territoriali e dei programmi nazionali ed internazionali di investimento nonché dei contatti con i

²⁷ Nel triennio 2018-2020 sono state attuate quattro intese programmatiche pluriennali per i seguenti Paesi: Tunisia (2017-2020), Giordania (2017/2019), Etiopia (2017-2019); El Salvador (2018-2020), mentre sono in fase di avanzata negoziazione le intese programmatiche relative a Cuba (2020-2022), Tunisia (2021-2023), Etiopia (2021-2023). Sono in corso di valutazione le intese programmatiche pluriennali per El Salvador (2021-2023) e Mozambico (2022-2024).

²⁸ In taluni casi la Sedi AICS adottano i documenti identificativi paese (DIP) come guida alla strategia della sede regionale nell'orizzonte triennale, con l'obiettivo di rafforzare la coerenza e l'impatto degli interventi rispetto alle priorità ed agli obiettivi strategici espressi nelle strategie nazionali di sviluppo.

soggetti della cooperazione operanti in loco. L'analisi di tali informazioni ed il confronto con i Paesi partner può consentire di indirizzare gli interventi di cooperazione verso i territori ed i settori che offrano le migliori possibilità di conseguire risultati concreti e sostenibili²⁹.

Attualmente risultano implementati tre Documenti di strategia Paese³⁰ su un totale di 22 Paesi prioritari³¹. Nella prospettiva di mettere in campo strategie di cooperazione più efficaci e maggiormente allineate alle esigenze delle comunità e dei territori è auspicabile che vengano incrementati gli sforzi per giungere a nuove intese programmatiche con i Paesi partner della cooperazione.

4. La programmazione annuale degli interventi a dono

Collegata al Documento di programmazione triennale è l'attività di programmazione annuale degli interventi a dono. Essa consiste, essenzialmente, in un deliberato del Comitato congiunto che, oltre a ripartire le risorse finanziarie disponibili tra i diversi canali di intervento, definisce il quadro programmatico degli interventi a dono.

Il limitato orizzonte temporale della programmazione annuale fa sì che l'operatività dell'Agenzia sia attualmente valutata più sulla capacità di impegnare e spendere le risorse disponibili che di generare, attraverso le iniziative di cooperazione, risultati e impatti duraturi.

La Sezione auspica che, in prospettiva, la programmazione annuale possa assolvere, in modo più compiuto, alla funzione di orientare le attività di cooperazione, rendendo palesi i collegamenti con la programmazione triennale e le priorità individuate nei Documenti di strategia Paese e delineando linee di indirizzo per aree geografiche e settori di intervento.

²⁹ Si osserva come nel bando, attualmente in corso di svolgimento, per la concessione di contributi a iniziative promosse da organizzazioni della società civile e da altri soggetti senza finalità di lucro è previsto un elemento premiale per le iniziative allineate a livello strategico e settoriale alle intese programmatiche pluriennali in corso.

³⁰ I Documenti di strategia Paese attualmente attivi riguardano Giordania, El Salvador e Tunisia.

³¹ Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2021-2023. Con i Paesi prioritari l'Italia ha costruito, nel tempo, particolari rapporti a livello politico, economico, culturale e di cooperazione allo sviluppo. Essi sono i principali beneficiari delle attività di cooperazione, non essendo tuttavia preclusa la possibilità di utilizzare il canale multilaterale, multibilaterale e bilaterale per effettuare interventi in altre aree geografiche.

La mancanza di tali indirizzi fa sì che la coerenza degli interventi rispetto alla programmazione generale venga valutata solo in sede di approvazione delle iniziative di cooperazione ovvero al termine dell'esercizio finanziario, dovendo l'Agenzia giustificare "la corrispondenza delle iniziative realizzate con la programmazione approvata, eventualmente illustrando i motivi che avranno condotto a variazioni rispetto a quanto in essa previsto"³².

Quanto alla tempistica della programmazione annuale, va osservato come uno degli obiettivi assegnati alla DGCS sia quello di assicurare un'efficace e razionale programmazione degli interventi a dono, richiedendosi, a tal fine, che la stessa venga deliberata entro 90 giorni dall'approvazione della legge di bilancio e del decreto missioni³³, in un'ottica di tempestivo impiego delle risorse stanziare e di maggiore efficacia all'attività di cooperazione.

Occorre, tuttavia, rilevare come i tempi di approvazione del decreto missioni incidano notevolmente sulla definizione della programmazione annuale. Di fatto, il riparto provvisorio delle risorse per canali di intervento (bilaterale, multilaterale, umanitario), in quanto collegato all'emanazione del decreto missioni, viene effettuato solo nella seconda parte dell'anno, mentre la ripartizione definitiva delle risorse, anche per ragioni connesse alla contabilizzazione dei proventi dell'8x1000 e dei residui di esercizi finanziari pregressi, avviene quasi in chiusura di esercizio. Tale meccanismo genera un consistente sfasamento temporale tra l'acquisizione delle risorse finanziarie ed il loro impiego.

Al fine di rendere la programmazione annuale strumento di tempestivo orientamento delle iniziative di cooperazione, andrebbe considerata la possibilità di far confluire, nello stanziamento previsto dalla legge di bilancio per il finanziamento degli interventi demandati all'Agenzia, le risorse che, in via ordinaria, il decreto missioni destina agli interventi di cooperazione allo sviluppo, allo sminamento umanitario ed a sostegno dei processi di pace e stabilizzazione³⁴.

³² Delibera del Comitato congiunto n. 77 del 19 luglio 2021.

³³ Art. 2 e 4 l. n. 145/2016. Il "decreto missioni" è un provvedimento, generalmente adottato entro il primo semestre dell'anno, con il quale vengono disposti, a valere sul Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, consistenti stanziamenti in favore della cooperazione allo sviluppo, aggiuntivi a quelli previsti dalla legge di bilancio.

³⁴ In tal caso il decreto missioni potrebbe comunque conservare la funzione di indicare specifiche esigenze di

Tale opzione consentirebbe di definire la programmazione delle iniziative a dono fin dai primi mesi dell'anno e di ristabilire la fisiologica relazione che deve esistere tra stanziamenti di risorse, programmazione annuale e attuazione degli interventi, riservandosi alla seconda parte dell'anno l'adozione del provvedimento di assestamento e rimodulazione della programmazione sulla base delle entrate residue affluite all'Agenzia (8x1000, residui di esercizi pregressi ecc.).

cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione correlate alle missioni internazionali in corso.

CAPITOLO V

IL SISTEMA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

I SOGGETTI DELLA COOPERAZIONE

Sommario: 1. Il Sistema della cooperazione allo sviluppo – 2. Le Amministrazioni dello Stato, le camere di commercio, le università e gli enti pubblici. – 3. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali (partenariati territoriali). – 4. Le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro. – 5. Il contributo del *profit* alla realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

1. Il Sistema della cooperazione allo sviluppo

Come innanzi rilevato, il Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo è costituito da soggetti pubblici e privati: Amministrazioni dello Stato, camere di commercio, università ed enti pubblici, regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, enti locali, organizzazioni della società civile ed altri soggetti senza finalità di lucro, nonché soggetti con finalità di lucro che agiscono con modalità conformi ai principi fissati dalla l. n. 125/2014.

A ciascuna di tali categorie sono abbinate procedure di erogazione di contributi per la realizzazione di iniziative di cooperazione che possono essere di tipo fiduciario, comparativo o ad evidenza pubblica. Un'ulteriore possibilità prevista per la realizzazione dei progetti di cooperazione è quella dell'“affidamento”³⁵ alle organizzazioni della società civile e ad altri soggetti senza finalità di lucro³⁶ mediante procedure che possono essere attivate sia dalle Sedi estere che dalla sede centrale dell'Agenzia³⁷.

³⁵ La competenza per l'approvazione del finanziamento ed il ricorso all'affidamento di tutta o di una parte dell'iniziativa alle organizzazioni della società civile spetta al Direttore dell'AICS per le iniziative entro il limite massimo di due milioni di euro, e al Comitato congiunto per quelle di importo superiore. La procedura di scelta del contraente trova i principali riferimenti, oltre che nella delibera del Comitato congiunto n. 50/2018, nelle prescrizioni dettate dai singoli avvisi di affidamento e, per quanto non specificamente previsto, nella disciplina dei GRANT della PRAG UE. L'avviso per l'affidamento viene pubblicato dalla sede locale o centrale sul sito web dell'AICS e su quello della Sede estera competente. La procedura di selezione è volta all'individuazione di uno o più Enti esecutori idonei a realizzare il progetto o i progetti descritti nell'avviso pubblico.

³⁶ Art. 10, co. 1, e 26, commi 2 e 4, della legge n. 125/2014.

³⁷ In quest'ultimo caso unicamente per iniziative aventi ad oggetto servizi connessi agli aiuti ai Paesi partner.

2. Le Amministrazioni dello Stato, le camere di commercio, le università e gli enti pubblici

Ai sensi dell'art. 24 della legge n. 125/2014, l'Agenzia, mediante apposite convenzioni, può affidare alle Amministrazioni dello Stato, alle camere di commercio, alle università ed agli enti pubblici, l'attuazione di iniziative di cooperazione o concedere contributi per la realizzazione di proposte progettuali. L'apporto di tali soggetti può concretizzarsi in vari modi, quali la formazione delle risorse umane in settori di interesse per le attività di cooperazione ovvero l'elaborazione di studi utili alla conoscenza dei contesti socioeconomici o di contributi scientifici sui temi del monitoraggio e della valutazione dei progetti di cooperazione.

L'affidamento di incarichi in favore delle Amministrazioni dello Stato, delle camere di commercio, delle università e degli enti pubblici non è soggetto a procedure competitive³⁸ e può essere disposto sulla base di inviti a presentare proposte, ovvero in modo diretto³⁹ ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990 e s.m.i.⁴⁰, mentre la regolamentazione dei rapporti tra AICS e gli enti beneficiari delle contribuzioni è affidata a convenzioni che determinano le modalità di esecuzione, il finanziamento delle spese sostenute ed il controllo dei risultati" (Art. 15 Statuto AICS).

In ordine a tale importante strumento di cooperazione tra enti pubblici, la Sezione osserva come il ruolo di università ed enti di ricerca nelle attività di cooperazione allo sviluppo possa rilevarsi particolarmente utile non solo nei settori tradizionali della didattica e della formazione specialistica, ma anche nel campo del monitoraggio e della valutazione, oltre che ai fini dell'attivazione di collaborazioni e partenariati con Istituzioni straniere nel campo della ricerca e del trasferimento tecnologico⁴¹.

³⁸ Si evidenzia che ove la logica dell'incarico conferito non sia quella della cooperazione tra enti pubblici per la realizzazione di convergenti attività di interesse pubblico, bensì dell'acquisizione di prestazioni di servizio, potrebbe configurarsi un appalto pubblico di servizio ricadente nell'ambito di applicazione delle norme sull'evidenza pubblica comunitaria ed interna (C.d.S. n. 3849/2013).

³⁹ Dispone, infatti, lo Statuto dell'Agenzia all'art. 15, co. 3, che "I contributi dell'Agenzia per attività promosse da soggetti di cui agli articoli 24 e 25 della legge istitutiva sono concessi sulla base di inviti a presentare proposte, pubblicati con cadenza indicativamente annuale, previa approvazione del Comitato congiunto, con l'indicazione delle risorse disponibili e delle priorità di intervento. E' fatta salva la possibilità di affidare direttamente ai soggetti di cui all'articolo 24 la realizzazione di iniziative che consistano in collaborazioni con soggetti omologhi di paesi partner".

⁴⁰ L'art. 15, co. 1, della l. n. 241/1990 prevede che le pubbliche amministrazioni possono stipulare tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

⁴¹ Tali collaborazioni potrebbero riguardare, in particolare, settori quali l'economia circolare, l'agrifood e la

Nel triennio 2018 – 2020 AICS ha deliberato, per il finanziamento di 108 progetti ex art. 24 l. n. 125/2014 la complessiva somma di 44.365.607 euro erogando, con riferimento agli stati di implementazione delle iniziative di cooperazione, l'importo di 29.233.233 euro. Le numerose iniziative finanziate - per la maggior parte ancora in corso di svolgimento, vedono la partecipazione di università ed enti di ricerca, nonché di soggetti pubblici quali l'Agenzia delle entrate, il Consiglio Superiore della Magistratura, il MIBAC e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto l'attribuzione di incarichi in favore di Amministrazioni dello Stato, università ed enti pubblici venga disposta, in via fiduciaria, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990 (accordi fra pubbliche amministrazioni) ciò nondimeno si rammenta come il ricorso a tale criterio debba essere conforme ai canoni di trasparenza e imparzialità propri dell'azione pubblica. Esigenza, peraltro, di cui sembra essere consapevole la stessa Agenzia, considerato che nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022, è prevista, tra gli obiettivi da conseguire nel 2021, "l'introduzione di procedure per garantire imparzialità e trasparenza nei casi di affidamento diretto di iniziative a Università ed Enti di Ricerca".

La Sezione ritiene, altresì, auspicabili la definizione di uno schema generale di convenzione per l'affidamento degli incarichi ex art. 24 della l. n. 125/2014 nonché la pubblicazione, in un'apposita sezione del sito web dell'Agenzia, degli incarichi conferiti alle predette amministrazioni ed enti pubblici, evidenziando come l'oggetto e il contenuto degli stessi sia attualmente conoscibile solo mediante una poco agevole disamina di tutte le delibere adottate dal Direttore di AICS.

3. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali (partenariati territoriali)

I partenariati territoriali, previsti dall'art. 25 della legge n. 125/2014, costituiscono un importante strumento di attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Come si evidenzia nel più recente Documento triennale di programmazione e di

sicurezza alimentare, le energie rinnovabili, la transizione digitale, la mobilità sostenibile, l'educazione scolastica, la sanità pubblica.

indirizzo (2019-2021), tali forme di cooperazione assumono un ruolo strategico nel promovimento dell'interazione delle comunità locali con le amministrazioni su temi di particolare rilievo, quali il decentramento amministrativo, la gestione dei servizi di base, la formazione professionale, lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, la micro finanza e l'inclusione finanziaria, il governo della migrazione e dello sviluppo.

L'Agenzia favorisce lo sviluppo dei partenariati territoriali mediante la pubblicazione di appositi "avvisi". La selezione delle proposte formulate dagli enti territoriali avviene sulla base di procedure comparative, mentre apposite convenzioni⁴² determinano le modalità di esecuzione degli interventi di cooperazione che gli enti territoriali attuano in *partnership* con le organizzazioni della società civile⁴³.

I partenariati territoriali possono costituire un volano per la valorizzazione delle potenzialità inesprese nei territori della cooperazione attraverso il trasferimento di competenze tecniche e buone pratiche nella gestione dei servizi pubblici e la creazione di occasioni per l'apertura delle economie locali ai mercati interregionali e internazionali. In tale prospettiva, la cooperazione tra territori, per la sua capacità di unire relazioni ed esperienze, valorizzare contesti locali e condividere visioni di sviluppo, si caratterizza per un impegno che non è limitato alla sola fase progettuale, ma prosegue con la gestione dell'iniziativa ed il consolidamento delle relazioni tra comunità.

Tale modello, per la sua idoneità a favorire le aggregazioni tra Istituzioni pubbliche, OSC e *profit*, si pone come uno strumento caratterizzato da ampia trasversalità ed inclusività. Per tale ragione i partenariati territoriali costituiscono l'ambiente di cooperazione nel quale le associazioni della diaspora possono svolgere un ruolo particolarmente utile nella costruzione di legami di fiducia con le comunità locali dei

⁴² Art. 15, co. 1, Statuto AICS.

⁴³ Nel periodo compreso tra il 2017 ed il 2020 AICS ha attivato due bandi per le iniziative di promozione dei partenariati territoriali. A seguito del primo bando, pubblicato nel 2017, sono state ammesse a contributo 16 iniziative per un importo pari ad euro 4.901.748,56. L'incremento dell'originaria dotazione di 5.000.000 di euro per 1.878.411,81 ha consentito il finanziamento di ulteriori sei iniziative, con un'assegnazione di risorse per complessivi 6.878.411,81 euro. Nel 2019 è stato pubblicato un bando, assistito da una dotazione finanziaria pluriennale di euro 15.000.000 in relazione al quale sono state presentate 71 domande. Nell'avviso si è previsto un accento particolare al coinvolgimento di enti territoriali e/o associazioni di enti operanti del Paese di realizzazione del progetto oltre che al concreto raggiungimento, unitamente agli obiettivi generali, di uno o più obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. All'esito della procedura sono state ammesse a finanziamento 12 iniziative per complessivi 14.859.880,05 euro. Successivamente, con delibera del Comitato congiunto del 3 giugno 2021, la graduatoria del bando enti territoriali per il 2019 è stata estesa ad ulteriori 12 iniziative risultate idonee, per un finanziamento complessivo di euro 13.256.844,89.

Paesi partner ed il consolidamento di circuiti di scambio economico, sociale e culturale⁴⁴.

In merito a tale modalità di intervento, la Sezione sottolinea l'opportunità che nella selezione delle iniziative da finanziare siano privilegiati gli enti che dimostrino di essere in grado di assicurare l'effettiva *governance* degli interventi e vengano adeguatamente considerate le proposte più coerenti con il valore aggiunto che connota tale forma di cooperazione, ovvero la capacità di trasferire le migliori pratiche di gestione dei servizi pubblici e di attivare forme durevoli di interscambio sociale, economico e culturale tra comunità.

4. Le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro

Per le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti operanti senza fini di lucro⁴⁵ la possibilità di partecipare, quale capofila di progetto, ai Bandi AICS, è subordinata all'iscrizione nell'elenco previsto dall'art. 26, co. 3, della legge n. 125/2014⁴⁶. I controlli in fase di iscrizione e vigilanza sul mantenimento dei requisiti, effettuati da AICS con cadenza triennale, sono ispirati ai principi di rendicontazione, trasparenza, assenza di pendenze con il fisco o di cause giudiziarie in corso⁴⁷.

La cooperazione italiana riconosce un ruolo di particolare rilievo alle OSC quali soggetti che, oltre a conoscere i territori e i bisogni locali, hanno la capacità di intervenire rapidamente in contesti difficili, di stabilire relazioni informali con le Istituzioni e di costruire rapporti di fiducia con le comunità locali.

⁴⁴ L'attenzione di AICS per la diaspora è confermata da programmi come *Engaging the Albanian Diaspora to the Social and Economic Development of Albania*, implementato da OIM in collaborazione con i ministeri albanesi per l'Europa e gli Affari Esteri e dell'Economia e delle Finanze ed attualmente in fase di completamento, dedicato alla valorizzazione ed al coinvolgimento della diaspora albanese per lo sviluppo sociale ed economico dell'Albania.

⁴⁵ L'ampia definizione ricomprende organizzazioni non governative, enti del Terzo settore non commerciali, organizzazioni del commercio equo e solidale, organizzazioni e associazioni delle comunità di immigrati, imprese cooperative e sociali, ecc.

⁴⁶ La disciplina che regola l'iscrizione delle organizzazioni della società civile e degli altri soggetti operanti senza fini di lucro nell'elenco di cui all'art. 26 cit. nonché i criteri per il mantenimento dell'iscrizione nell'elenco è contenuta nella delibera del Comitato congiunto n. 173 del 21 dicembre 2017 e s.m.i.. Oltre che nella fase di iscrizione l'AICS è tenuto ad effettuare controlli, anche a campione, entro il 31 dicembre di ciascun anno, non solo sulle informazioni che le OSC sono tenute ad inviare obbligatoriamente, ma anche sulla pubblicazione, nei relativi siti web, dei bilanci corredati dalla certificazione del revisore contabile. Alla data del 31 dicembre 2020, i soggetti senza finalità di lucro iscritti nell'elenco erano 224.

⁴⁷ Termine così modificato a seguito della novella dell'art. 26, co. 3, della l. n. 125/2014, disposta con d.l. 17 marzo 2020, n. 18.

Quanto agli aspetti procedurali, la concessione di contributi per la realizzazione di iniziative di cooperazione promosse dalle OSC o da altri soggetti senza finalità di lucro avviene in risposta a Bandi pubblicati da AICS⁴⁸ caratterizzati da procedure comparative pubbliche⁴⁹ nell'ambito delle quali la concessione delle erogazioni si accompagna ad un apporto del progetto promotore dell'iniziativa⁵⁰. I Bandi⁵¹ prevedono la ripartizione delle risorse finanziarie in più lotti distribuiti per aree geografiche, l'indicazione delle iniziative considerate di prevalente interesse e gli elementi ritenuti di valore aggiunto, nonché i requisiti per la partecipazione alle procedure, le modalità e i termini per la presentazione delle iniziative ed il relativo iter di approvazione e, infine, le regole che disciplinano la gestione, l'erogazione e la rendicontazione delle iniziative.

In merito alle procedure per la concessione di contributi in favore delle OSC giova evidenziare, richiamando quanto già rilevato da OCSE-DAC in occasione della *Peer Review* del 2019 sul Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, che l'eccessivo frazionamento degli interventi di cooperazione, oltre a rendere meno efficiente la realizzazione delle iniziative, accresce il rischio di sovrapposizioni, incoerenze e duplicazioni, moltiplicando, sul versante dell'organizzazione amministrativa, gli oneri e le incombenze richieste per la gestione delle procedure.

L'esigenza di realizzare iniziative di cooperazione che abbiano impatti effettivi e misurabili sotto il profilo economico, sociale e ambientale, fa ritenere auspicabile, oltre

⁴⁸ art. 10, co. 1, e 26, commi 2 e 4, della legge n. 125/2014.

⁴⁹ La disciplina di riferimento, che prevede la previa approvazione del Comitato congiunto, è contenuta nell'art. 26, co. 4 della legge n. 125/2014, art. 18 del D.M. 113/2015 e nelle delibere del Comitato congiunto n. 62 del 19.5.2017.

⁵⁰ Normalmente i bandi prevedono che la partecipazione al finanziamento assicurata dal proponente, sia con risorse proprie che di altri donatori che non siano amministrazioni pubbliche italiane, sia pari almeno al 10 per cento del costo totale dell'iniziativa di cooperazione.

⁵¹ Nel 2017 il "Bando per la concessione di contributi a iniziative proposte da organizzazione della società civile e soggetti senza finalità di lucro" ha portato al finanziamento di 72 iniziative delle OSC. Nel 2018 è stato approvato un nuovo "Bando per la concessione di contributi a iniziative proposte da organizzazioni della società civile e soggetti senza finalità di lucro", assistito da una dotazione finanziaria pluriennale di 70 milioni di euro. Tale Bando, che ha consentito il finanziamento di 49 progetti, si caratterizza per la previsione di un collegamento stretto tra le iniziative finanziate e l'attuazione dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) e per la necessità di realizzare azioni coerenti con le linee di azione identificate in loco nell'ambito dei "programmi Paese". Va, infine, richiamato il Bando approvato con delibera n. 141 del 14 dicembre 2020 dal Comitato congiunto per la concessione di contributi a iniziative promosse da OSC ed altri soggetti senza finalità di lucro, assistito da una dotazione finanziaria pluriennale di 91,01 milioni di euro, successivamente elevata a 91,41 milioni di euro con delibera del Comitato congiunto n. 20 del 15 marzo 2021. Per tale bando sono pervenute all'AICS 222 proposte progettuali. Alle OSC sono rivolti, altresì, taluni Bandi settoriali, come quello della "Sensibilizzazione ed Educazione alla Cittadinanza Globale", che ha lo scopo di promuovere una concezione di cittadinanza intesa come appartenenza alla comunità globale.

ad una razionalizzazione del sistema dei Bandi idonea ad assicurare coerenza e complementarità degli interventi su base geografica, l'introduzione di incentivi volti a favorire lo sviluppo di filiere integrate della cooperazione, l'elevazione dei requisiti di solidità finanziaria e capacità operativa richiesti per l'iscrizione all'elenco di cui all'art. 26, co. 3, legge n. 125/2014⁵², nonché un progressivo orientamento delle risorse finanziarie verso la realizzazione di progetti di maggiore rilevanza ed impatto⁵³, da affidarsi a soggetti dotati di *standard* organizzativi adeguati e di una comprovata esperienza nei Paesi partner della cooperazione ovvero in uno specifico settore di intervento.

5. Il contributo del *profit* alla realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo

Il recente trasferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale delle competenze in materia di internazionalizzazione del sistema produttivo già intestate al MISE impone una riflessione sul rapporto tra cooperazione allo sviluppo e *profit*. A fronte dell'interesse crescente delle aziende per i temi della responsabilità sociale di impresa e dello sviluppo sostenibile, deve ritenersi che, oggi, i criteri ESGs⁵⁴ possano rappresentare un significativo punto di convergenza tra le politiche pubbliche in materia di cooperazione allo sviluppo e le strategie di ampi settori dell'economia.

A livello internazionale, il riconoscimento del settore privato quale attore della cooperazione allo sviluppo⁵⁵ si fonda sui principi espressi dal Global Compact delle

⁵² I requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle OSC sono previsti dalla delibera del Comitato congiunto n. 173 del 21 dicembre 2017, modificata con successive delibere n. 88 del 6 settembre 2018, n. 40 del 12 giugno 2020 e n. 87 del 19 luglio 2021.

⁵³ Tale percorso sembra avviato da AICS con il Bando OSC (Delibera n. 141/2020 del Comitato congiunto) che consente alle Associazioni Temporanee di Scopo tra OSC di presentare progetti di cooperazione della durata ordinaria di 36 mesi con possibilità di accesso al più alto livello di contribuzione AICS, pari a 3.600.000 euro.

⁵⁴ *Environmental, Social and Governance*. Sono i criteri, assistiti da appositi indicatori, che consentono la valutazione di un'attività economica sotto il profilo ambientale, sociale e della *governance*.

⁵⁵ Per quanto concerne l'ordinamento interno, la norma di riferimento è l'art. 23, co. 2, l. n. 125/2014 che così recita: "Sono soggetti del Sistema della cooperazione allo sviluppo: (...) d) i soggetti con finalità di lucro qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli *standard* comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali".

Nazioni Unite⁵⁶ ed è correlato all'Obiettivo 17 dell'Agenda ONU 2030, il quale assegna un ruolo cruciale all'imprenditoria privata per l'apporto di creatività che tale settore può dare ai fini della crescita economica ed alla realizzazione di soluzioni innovative per lo sviluppo sostenibile.

Il coinvolgimento del *profit* nelle iniziative di cooperazione⁵⁷, oltre a favorire l'attivazione di meccanismi di *leveraging*⁵⁸, si caratterizza per la sua capacità di contribuire alla crescita del benessere socioeconomico delle comunità. E ciò non senza considerare che la presenza di nuove iniziative imprenditoriali nei Paesi partner della cooperazione, quale elemento propulsivo dello sviluppo del settore privato locale, può costituire un fattore di innesco determinante per il trasferimento di tecnologie e di *know how*.

L'attività di AICS volta a favorire il contributo del *profit* ai processi di sviluppo dei Paesi partner si declina, essenzialmente, nella promozione di Bandi per l'erogazione di contributi a sostegno di iniziative imprenditoriali allineate agli obiettivi dell'Agenda 2030. Per partecipare a tali procedure si chiede alle imprese di agire con modalità conformi ai principi della legge n. 125/2014, di aderire agli *standard* comunemente adottati in tema di responsabilità sociale ed alle clausole ambientali e di rispettare le norme sui diritti umani previste per gli investimenti internazionali (art. 23 l. n. 125/2014).

AICS ha pubblicato il primo Bando dedicato al settore *profit* nel 2017, finalizzandolo alla "selezione di iniziative imprenditoriali innovative da ammettere a finanziamento/cofinanziamento e da realizzare nei Paesi partner di cooperazione per il perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile". Ulteriori Bandi, con caratteristiche simili, sono stati pubblicati nel 2018 e nel 2019. Tutte le procedure sono state caratterizzate dalla suddivisione in lotti⁵⁹ e dalla destinazione del contributo

⁵⁶ <https://unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>. Il Global Compact è un forum che promuove l'adesione a *standard* internazionali in tema di tutela dell'ambiente e rispetto dei diritti.

⁵⁷ Art. 27 l. n. 125/2014; art. 16 Statuto AICS.

⁵⁸ Capacità di un impegno finanziario pubblico di mobilitare risorse private aggiuntive per la realizzazione di uno specifico progetto.

⁵⁹ A titolo esemplificativo, si riportano le specifiche dei lotti relativi al bando del 2017: Lotto n. 1- "Nuove Idee a)", riservato esclusivamente a iniziative imprenditoriali non ancora realizzate e/o implementate nei Paesi partner della cooperazione e a Soggetti Proponenti costituiti da almeno un anno alla data di pubblicazione del Bando (c.d. *seed capital*); Lotto n. 2 - "Nuove Idee b)", riservato esclusivamente a iniziative imprenditoriali non ancora realizzate e/o implementate nei Paesi partner della cooperazione e a Soggetti Proponenti costituiti nei 12 mesi precedenti la

al sostegno di progetti coerenti con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) da realizzarsi in uno o più Paesi partner della cooperazione⁶⁰.

Gli esiti dell'istruttoria svolta hanno rivelato un'assegnazione solo parziale delle dotazioni finanziarie previste dai Bandi. Da un sondaggio effettuato dalla stessa Agenzia emerge come uno dei fattori ostativi ad una più ampia partecipazione delle imprese sia dato dalla complessità delle procedure di evidenza pubblica adottate da AICS e dalle difficoltà incontrate dai partecipanti nella compilazione della documentazione richiesta.

Occorre rilevare, a tal riguardo, che l'Agenzia assoggetta le procedure di concessione di contributi per le iniziative imprenditoriali alle formalità previste dal Codice dei contratti, sulla base delle previsioni normative contenute negli artt. 27 della l. n. 125/2014 e dall'art. 16 dello Statuto AICS.

Reputa, tuttavia, la Sezione che tale linea interpretativa meriti un'approfondita riflessione.

E' vero che l'art. 16 dello Statuto AICS nel prevedere l'"affidamento" e la "contribuzione" a soggetti privati con finalità di lucro per la realizzazione di interventi di cooperazione allo sviluppo richiede che tali attività siano conformi "ai principi ed alle finalità della legge istitutiva (...) alle norme in materia di contratti pubblici e, in particolare, al Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni e integrazioni ...".

Va, tuttavia, osservato che se in presenza di un "affidamento" concernente la realizzazione di un progetto di cooperazione, l'esistenza di un appalto rende doverosa l'applicazione del Codice dei contratti pubblici⁶¹, nella diversa ipotesi di concessione

data di pubblicazione del Bando (c.d. *startup* d'impresa); Lotto n. 3 - "Idee mature", riservato a iniziative imprenditoriali già sperimentate in uno o più Paesi partner della cooperazione, per le quali siano previsti ulteriori sviluppi sia nel/nei Paesi/i di origine sia in ulteriori Paesi partner della cooperazione e il cui Soggetto Proponente sia costituito da più di 12 mesi precedenti la data di pubblicazione del Bando (c.d. *scaling-up*).

⁶⁰ Il Bando 2017 ha previsto una dotazione finanziaria di euro 4.800.000. Per tale bando sono pervenute 23 proposte e sono stati ammessi a finanziamento 13 progetti (di cui 4 presentati da *startup*) del valore complessivo di euro 3.510.464 ai quali AICS ha concorso impegnando contributi per complessivi euro 1.556.557,07. Per il Bando 2018, provvisto di una dotazione finanziaria di 5.000.000 di euro, sono pervenute 40 proposte e sono stati ammessi a finanziamento 19 progetti (di cui 7 presentati da *startup*) del valore complessivo di euro 5.797.263, ai quali AICS ha concorso impegnando contributi per complessivi euro 2.335.453. Il bando 2019 ha previsto una dotazione finanziaria di 5.000.000 di euro. La procedura, più volte prorogata in ragione dell'emergenza Covid-19, ha visto la presentazione di 54 proposte e sono stati ammessi a finanziamento 14 progetti (di cui 4 presentati da *startup*) del valore complessivo di euro 3.958.552 ai quali AICS ha concorso impegnando contributi per complessivi euro 1.600.328.

⁶¹ D.lgs 12 aprile 2006, n. 163.

di contributi per il finanziamento di iniziative imprenditoriali, la mancanza di una controprestazione fa ritenere dubbia la configurabilità dell'appalto pubblico e, conseguentemente, la sussistenza dei presupposti richiesti per l'applicazione della disciplina codicistica.

A ben vedere la fattispecie relativa alla concessione di contributi volti al perseguimento di finalità di interesse generale – tale dovendosi ritenere il sostegno alla realizzazione di iniziative imprenditoriali conformi agli obiettivi delineati dalla l. n. 125/2014 - sembrerebbe più correttamente ascrivibile al novero dei “provvedimenti attributivi di vantaggi economici” disciplinati dall'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Ciò posto, è auspicabile un chiarimento normativo o interpretativo che distingua le fattispecie di appalto pubblico assoggettate al Codice dei contratti⁶² da quelle concernenti l'erogazione di contributi in favore di iniziative imprenditoriali allineate agli obiettivi della l. n. 125/2014. Fattispecie, quest'ultima, che ai sensi del combinato disposto degli artt. 27, co. 1, della l. n. 125/2014 e 12 della l. n. 241/1990, deve ritenersi comunque subordinata alla predeterminazione ed alla pubblicazione di criteri e modalità di concessione dei contributi, nonché alla rigorosa applicazione di procedure comparative conformi ai principi di trasparenza, imparzialità, concorrenzialità, responsabilità sociale e pubblicità.

Ritornando al tema della partecipazione delle imprese ai Bandi pubblicati da AICS, osserva la Sezione come una delle possibili cause del limitato interesse del *profit* può essere individuata nella circostanza che i contributi erogabili dall'Agenzia non possono superare il limite di euro 200.000 nell'arco di un triennio, in applicazione della disciplina comunitaria “*de minimis*” di cui al Regolamento UE n. 1407/2013 della Commissione.

⁶² Ovvero, se appalto da eseguirsi all'estero, delle procedure EU-PRAG.

FOCUS

I limiti della disciplina comunitaria “de minimis”

Una delle cause del limitato interesse del profit per i Bandi dedicati a tale settore può essere individuata nei vincoli imposti dalla disciplina comunitaria de minimis, che – com'è noto – esenta dalla notifica alla Commissione e dall'attivazione del procedimento di verifica della conformità al diritto comunitario, le agevolazioni economiche alle imprese contenute entro il limite di euro 200.000 nell'arco di un triennio (Regolamento UE 1407/2013).

Attualmente tale disciplina non prevede alcun regime esonerativo o derogatorio per l'erogazione di contributi destinati alla realizzazione di progetti imprenditoriali che creino nuove opportunità di sviluppo nei Paesi della cooperazione, per quanto a livello internazionale venga sollecitato, da più parti, un maggiore coinvolgimento del profit nella realizzazione di tali iniziative (vd. obiettivo n. 17 dell'Agenda ONU 2030).

Coerentemente con gli obiettivi previsti dall'Agenda 2030 sarebbe auspicabile che la Commissione UE valutasse la possibilità di adottare una disciplina di esonero ovvero un quadro regolatorio che preveda un massimale più elevato per l'erogazione di aiuti di Stato destinati ad iniziative imprenditoriali, da effettuarsi nei Paesi in via di sviluppo (come individuati da OCSE-DAC), coerenti con gli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale dell'Agenda 2030.

All'interno di un regolamento dedicato a tale tipologia di aiuti, l'erogazione delle sovvenzioni potrebbe essere demandata alle Agenzie di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri (ovvero alle amministrazioni pubbliche attive nella cooperazione allo sviluppo) subordinatamente al rispetto, da parte delle imprese beneficiarie, di condizionalità, quali:

- l'adesione ai principi del Global Compact delle Nazioni Unite;*
- la prestazione di una due diligence di conformità alle linee guida fissate dall'OCSE per la condotta responsabile in materia di diritti umani, ambiente e governance;*
- la pubblicazione di una rendicontazione annuale di sostenibilità, basata su parametri riconosciuti a livello internazionale, che dia conto dei risultati raggiunti in ambito sociale e ambientale;*
- l'assoggettamento ad un'attività di verifica dell'attuazione degli impegni assunti sul piano sociale e ambientale.*

Tra i principali benefici attesi dall'introduzione di un quadro di riferimento comunitario per gli aiuti a sostegno di iniziative imprenditoriali nei Paesi della cooperazione, vanno considerati,

oltre all'effetto moltiplicatore delle risorse utilizzabili per gli obiettivi dell'Agenda 2030, la possibile attivazione di comportamenti virtuosi sui temi della sostenibilità sociale e ambientale lungo l'intera filiera dei fornitori, in virtù degli impegni che, in tal senso, assumerebbero le imprese partecipanti ai progetti di cooperazione.

Per favorire una maggiore partecipazione del *profit* ai Bandi pubblicati dall'Agenzia è auspicabile che vengano effettuate campagne di informazione indirizzate alle realtà imprenditoriali che abbiano integrato i valori della sostenibilità sociale e ambientale nel proprio modello di *business* (B-corp, società *benefit*, *start up* a vocazione sociale, aziende aderenti al *Global Compact Italia*, società classificate come leader globali della sostenibilità attraverso il *Corporate Sustainability Assessment*), con una segmentazione dell'*engagement* a seconda delle dimensioni delle aziende (piccole, medie, grandi). Si ritiene, inoltre, che diretti destinatari delle informazioni relative alla pubblicazione dei Bandi dedicati al *profit* debbano essere le imprese italiane operanti nei Paesi della cooperazione, nonché le Sedi estere di ICE-Agenzia, le camere di commercio e le associazioni imprenditoriali italiane aventi sede all'estero.

Con riferimento alle linee di finanziamento dedicate alle *start-up*⁶³, la fragilità che sovente connota tali iniziative a livello finanziario e organizzativo richiederebbe azioni di supporto amministrativo e di sostegno soprattutto nella fase di avvio delle attività imprenditoriali nei Paesi partner della cooperazione. Tale forma di assistenza potrebbe essere assicurata da AICS attraverso le proprie Sedi estere o mediante forme di convenzionamento con ICE-Agenzia, camere di commercio all'estero, associazioni di imprenditori o altri soggetti pubblici o privati operanti nei Paesi partner della cooperazione.

Va, inoltre, osservato come lo sviluppo economico e sociale dei Paesi a basso reddito possa essere perseguito anche mediante forme di consulenza a supporto della crescita delle imprese operanti nei Paesi della cooperazione. In particolare, l'offerta di consulenze specialistiche in ambito manageriale, la creazione di servizi finanziari e lo

⁶³ Quella delle *start-up* è sicuramente una delle sfide più interessanti della cooperazione allo sviluppo per il potenziale di innovazione nella produzione di beni e servizi ad alto valore tecnologico che caratterizza tali attività imprenditoriali.

sviluppo dell'*e-commerce*, possono offrire una concreta risposta alla crescente domanda di innovazione, digitalizzazione, miglioramento dei processi produttivi e di internazionalizzazione in un contesto che, per ciò che attiene al continente africano, vedrà una rapida trasformazione a seguito dell'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2021, dell'Area di libero scambio continentale africana (Afcta).

Resta ferma, in ogni caso, l'esigenza di definire, con chiarezza, le finalità del sostegno di AICS alle iniziative imprenditoriali ed il valore aggiunto che si attende dal *profit* sotto il profilo dello sviluppo economico, sociale e ambientale dei Paesi partner della cooperazione. Sotto tale profilo, la delibera n. 22 del 28 aprile 2021 del Comitato congiunto, nella parte relativa all'istruttoria sulle iniziative finanziate ai sensi dell'art. 27, co. 3, lett. a) della l. n. 125/2014, offre un utile quadro di riferimento delle caratteristiche che si richiedono alle iniziative imprenditoriali per accedere al beneficio ivi previsto⁶⁴.

⁶⁴ Ai sensi della delibera n. 22 del 28 aprile 2021, l'istruttoria di AICS sulle iniziative finanziate ex art. 27, co. 3, lett. a) della l. n. 125/2014 verte sui seguenti aspetti: "a) creazione di impiego dignitoso (in particolare di donne e giovani, di categorie svantaggiate o escluse, compresi soggetti disabili) e miglioramento delle condizioni di vita, soprattutto femminile e giovanile, nell'area; b) creazione di nuove opportunità di sviluppo di attività economico-sociali nell'area (cd. *spillover effects*) anche eventualmente correlate, a seconda della tipologia di iniziativa, allo sviluppo di settori di pubblica utilità (infrastrutture, housing, energia, cultura, turismo), all'inclusione finanziaria (finanza sostenibile, accesso al credito) e dei diritti umani (salute, istruzione); c) promozione di sostenibilità sociale e ambientale, con riferimento alla soddisfazione dei bisogni sociali e ambientali presenti nella comunità dove si realizza l'iniziativa; d) presenza di meccanismi di produzione sostenibile e promozione di processi di consumo sostenibile; e) presenza di elementi di innovatività in termini di beni/servizi prodotti, ovvero nell'organizzazione delle persone e/o delle strutture e/o dei processi produttivi, che favoriscano, ad esempio, la digitalizzazione e la trasformazione energetica nell'area di riferimento; f) promozione di partenariati con altri soggetti/organizzazioni/imprese/istituzioni locali". La stessa delibera prevede che, ai medesimi fini, trovano utile considerazione "la presenza di certificazioni sulla responsabilità sociale rilasciate su basi internazionali riconosciute (ISO26000, SA8000) e sulla qualità tecnica settoriale (ISO9001), nonché l'adesione formale da parte dell'impresa richiedente ai principi ONU del Global compact.

CAPITOLO VI

UN FOCUS SULLE ATTIVITA' DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO.

GLI INTERVENTI UMANITARI E LA COOPERAZIONE DELEGATA

Sommario: 1. Premessa. – 2. Gli interventi umanitari. – 3. La cooperazione delegata.

1. Premessa

Nel capitolo precedente si è dedicata una specifica attenzione ai soggetti della cooperazione ed alle principali modalità attraverso le quali AICS attua le iniziative di cooperazione. Nel prosieguo sarà dedicato un *focus* a due specifici ambiti di operatività della cooperazione allo sviluppo, ovvero gli interventi di emergenza umanitari e la cooperazione delegata.

2. Gli interventi umanitari

La cooperazione italiana interviene nei casi di crisi umanitarie determinate da eventi catastrofici, guerre, carestie ed altri eventi eccezionali, al fine di assicurare una risposta efficace a tutela della vita e della dignità delle persone in ambiti quali la sicurezza alimentare, il sostegno all'agricoltura, l'accesso all'acqua ed ai servizi sanitari, la protezione di rifugiati e sfollati, la promozione della condizione femminile, la tutela dei gruppi vulnerabili, l'istruzione, la prevenzione e la riduzione del rischio di catastrofi. Ulteriori ambiti di intervento sono quelli della bonifica delle aree contaminate dalla presenza di mine antiuomo, l'assistenza alle vittime di tali ordigni, la promozione dell'educazione al rischio delle mine e lo svolgimento di attività di *advocacy* per la messa al bando di tali dispositivi.

Nel campo degli aiuti umanitari l'Italia ha assunto una serie di impegni a livello internazionale⁶⁵ non solo per assicurare interventi immediati nei casi di crisi

⁶⁵ *World Humanitarian Summit* sull'Efficacia dell'Aiuto umanitario.

umanitarie, ma anche per garantire una risposta alle situazioni di grave fragilità, mediante il sostegno a processi di stabilizzazione e di ricostruzione civile, di rafforzamento delle istituzioni, di prevenzione e preparazione ai disastri.

Gli interventi umanitari attuati dalla cooperazione italiana sono classificabili in tre categorie:

- a) Interventi di prima emergenza (*Relief*), che hanno lo scopo di salvare le vite umane, rispondendo ai bisogni primari delle popolazioni interessate dalla crisi umanitaria mediante fornitura di aiuti alimentari, farmaci e altri beni di prima necessità, nelle ore e nei giorni immediatamente successivi al verificarsi dell'evento.
- b) Interventi di emergenza (*Recovery and Rehabilitation*), con lo scopo di garantire o ripristinare adeguate condizioni socioeconomiche e di sicurezza delle popolazioni che, a seguito degli interventi di primissima assistenza, richiedono un ulteriore sostegno finalizzato alla riabilitazione, ricostruzione o alla protezione.
- c) Interventi di post-emergenza (LRRD - *Linking Relief and Rehabilitation to Development*), che prevedono attività integrate, simultanee e complementari di emergenza di sviluppo.

Nella fase di prima emergenza, la cui finalità principale è quella di salvare vite umane ed arginare l'aggravamento della crisi umanitaria, l'attività di cooperazione viene svolta mediante la risposta agli appelli lanciati dalle Agenzie delle Nazioni Unite e dalle Organizzazioni della Croce Rossa ovvero mediante l'organizzazione, in coordinamento con il Deposito di Aiuti Umanitari delle Nazioni Unite di Brindisi (UNHRD)⁶⁶, di trasporti di emergenza per l'invio di generi di prima necessità.

Le successive fasi di emergenza e post-emergenza vengono gestite attraverso l'attivazione di iniziative multilaterali che consistono nell'erogazione di contributi in favore delle Agenzie delle Nazioni Unite o di altri organismi internazionali, nel rifinanziamento dei fondi bilaterali di emergenza e nella concessione di contributi e di iniziative concordate a livello bilaterale che vengono affidate, per l'esecuzione, ad un organismo internazionale specializzato.

⁶⁶ Il Deposito di Aiuti Umanitari delle Nazioni Unite di Brindisi (UNHRD *United Nations Humanitarian Response Depot*) è sostenuto finanziariamente dalla Cooperazione italiana sin dal 1984 ed è gestito operativamente dal Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM). Tale struttura provvede alla raccolta, alla conservazione ed al rapido invio alle popolazioni colpite da calamità naturali ed emergenze, di aiuto alimentari, farmaci e altri beni di necessità, stoccati in appositi kit e moduli frazionabili.

Un ulteriore strumento di azione è quello della costituzione di fondi presso le sedi estere di AICS, finalizzati al finanziamento di iniziative bilaterali. In tal caso i programmi di aiuto umanitario possono essere in gestione diretta o prevedere l'affidamento a soggetti non *profit*⁶⁷. Nell'ambito delle iniziative umanitarie, le OSC selezionate a seguito delle *call for proposals* bandite dalle Sedi estere di AICS sono tenute a predisporre rendicontazioni contabili e rapporti di monitoraggio intermedi e finali.

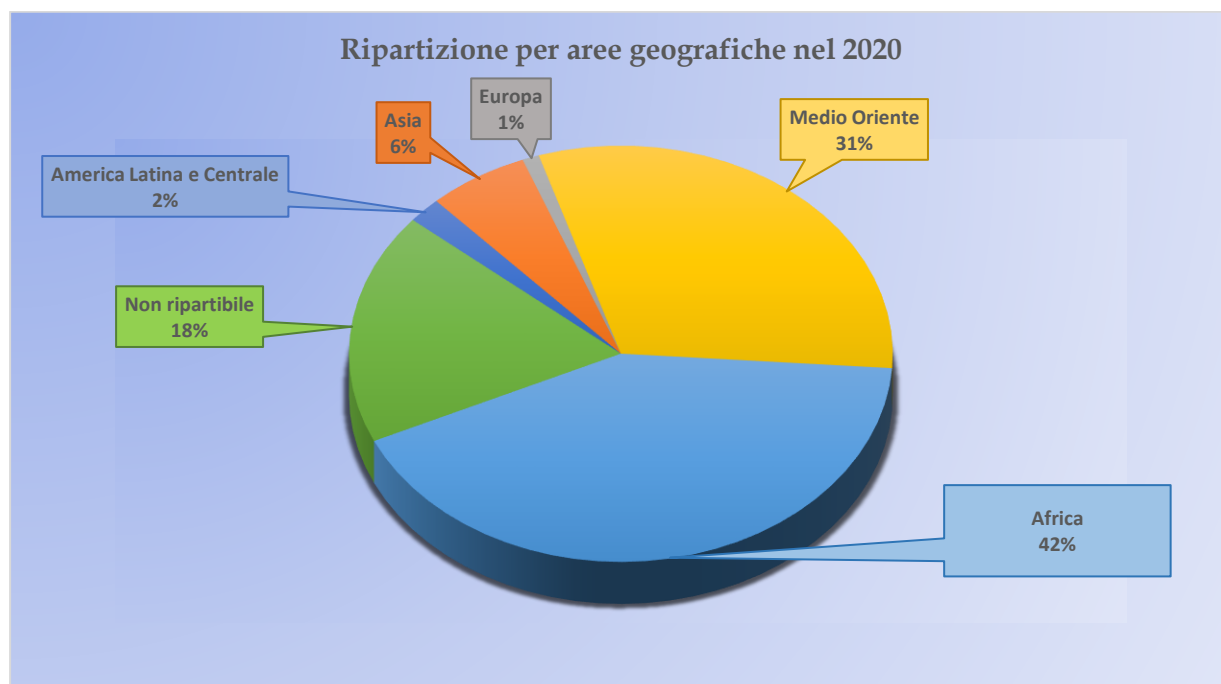
I programmi di emergenza sono deliberati dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal vice Ministro con delega per la cooperazione allo sviluppo, su proposta dalla DGCS, previa valutazione tecnica di AICS. I programmi di LRRD, ove superiori a 2.000.000 di euro sono deliberati dal Comitato congiunto su proposta dell'AICS, e comportano, anch'essi, il trasferimento di fondi presso la Sede estera dell'AICS deputata ad effettuare l'intervento mentre quelli di importo inferiore alla soglia sopra indicata rientrano nell'autonomia decisionale del Direttore di AICS.

Per il 2020, a fronte di una dotazione finanziaria di euro 134.180.000 destinata ad aiuti umanitari, sono stati deliberati interventi per complessivi euro 128.281.735⁶⁸. Per quanto concerne la ripartizione geografica, si evidenzia come la parte più rilevante delle risorse finanziarie sia stata destinata all'Africa (42 per cento) ed al Medio Oriente (31 per cento), mentre importi meno consistenti sono stati ripartiti tra Asia (6 per cento), America Latina e Centrale (2 per cento) ed Europa (1 per cento).

⁶⁷ Le modalità di gestione sono descritte nelle Linee guida per le iniziative bilaterali di aiuto umanitario approvate con Delibera del Comitato congiunto n. 102 del 3 ottobre 2016 e ss.mm.ii.. Per le attività in gestione diretta si applicano le procedure PRAG UE, mentre per l'affidamento a soggetti non *profit* la selezione delle iniziative da finanziare avviene attraverso una procedura comparativa.

⁶⁸ La quota maggiore degli aiuti umanitari, pari ad un valore complessivo di euro 75.000.000 (pari al 59 per cento del deliberato) è stata destinata al finanziamento di iniziative delle organizzazioni internazionali. Le iniziative bilaterali, invece, hanno ricevuto finanziamenti per 49 milioni di euro (pari al 38 per cento del deliberato). Sempre nel 2020, l'importo di euro 4.000.000 (pari al 3 per cento del deliberato) è stato destinato alla realizzazione di interventi di sminamento umanitario da parte di organizzazioni internazionali.

Figura n. 1



Fonte: AICS

Gli interventi di cooperazione attuati sul canale umanitario riguardano, prevalentemente, la protezione di sfollati, rifugiati e richiedenti asilo, *returnees* e rispettive comunità ospitanti, la sicurezza alimentare, la lotta alla violenza di genere, la protezione della popolazione più vulnerabile, l'istruzione, la salute e la riduzione del rischio di catastrofi.

Il Piano per l'efficacia degli interventi adottato da AICS⁶⁹ prevede, entro il 2022, l'introduzione di un "*marker efficacia*" per gli aiuti umanitari, con espliciti riferimenti al nesso tra aiuto umanitario, politiche di sviluppo e pace; l'aggiornamento delle procedure per l'affidamento dei progetti di aiuto umanitario sul canale bilaterale con la traduzione di bandi e documenti di progetto al fine di renderli più accessibili alle OSC locali e internazionali; l'armonizzazione e la semplificazione dei formati per la reportistica dei monitoraggi; l'aggiornamento del manuale operativo "Linee guida per

⁶⁹ Ai sensi dell'art. 2, co. 3, dello Statuto dell'AICS "L'Agenzia si conforma ... ad un piano di efficacia degli interventi, cui si attiene anche la DGCS, approvato dal Comitato congiunto". Adottato nel 2019, il "Piano dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e della DGCS del MAECI per l'efficacia degli interventi 2020-2022", delinea un sistema di gestione basata sui risultati (*Results-based management - RBM*), prevedendo una serie di risultati da raggiungere nel triennio 2020-2022, con i correlati indicatori di realizzazione.

le iniziative bilaterali di aiuto umanitario” e delle “Condizioni e modalità per l’affidamento di progetti di aiuto umanitario sul canale bilaterale a soggetti non *profit*”.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che AICS abbia ben individuato, nel settore degli aiuti umanitari, le aree che richiedono i più urgenti interventi migliorativi. In particolare si osserva che la disponibilità di procedure chiare e facilmente accessibili per le organizzazioni locali e internazionali e l’introduzione di una reportistica attenta al profilo dell’efficacia degli interventi costituiscono condizioni essenziali per la realizzazione di iniziative fondamentali per la tutela della vita e della dignità delle persone, ed è pertanto necessario che tali obiettivi vengano realizzati nella tempistica prevista dal Piano per l’efficacia.

3. La cooperazione delegata

AICS contribuisce all’attuazione dei programmi europei di cooperazione allo sviluppo tramite lo strumento della “cooperazione delegata” che consente di accedere a fondi europei per realizzare programmi di sviluppo con la propria organizzazione ed in conformità alle norme ed alle procedure adottate per l’attuazione del programma o del progetto⁷⁰. L’attivazione di tale modalità di cooperazione presuppone un accordo di delega che si caratterizza per il valore aggiunto che l’ente esecutore può conferire in un particolare settore di intervento ovvero per la comprovata esperienza maturata nel Paese partner in cui si intende attuare l’iniziativa.

La cooperazione delegata viene attuata attraverso un trasferimento di fondi dalla Commissione UE ad uno o più enti delegati, con il metodo della “gestione indiretta”, che consiste nell’affidamento di azioni di cooperazione finanziate dal Bilancio UE, dal FES (Fondo europeo di sviluppo) o da un Fondo fiduciario⁷¹. Il ricorso a tale strumento

⁷⁰ I principali riferimenti normativi della gestione indiretta a livello comunitario sono rinvenibili nelle norme di seguito indicate: artt. 56-59 del Regolamento UE 2018/1046; art. 27 e segg. del Regolamento UE 323/2015; artt. 60-63, 154 e 157 del Regolamento UE 2018/1046. Per quanto riguarda la normativa nazionale si richiama l’art. 6 della l. n. 125/2014 (Partecipazione ai programmi dell’Unione europea).

⁷¹ I fondi fiduciari istituiti con decisione della Commissione e finanziati con risorse UE e degli Stati membri sono i seguenti: “*The European Trust Fund for the Central African Republic* (Bekou, luglio 2014); “*European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*” (MADAD Fund, dicembre 2014); “*Emergency Trust Fund for Stability and*

di cooperazione è favorito soprattutto nei casi in cui l'ente delegato preveda un co-finanziamento nella realizzazione del programma/progetto di interesse comune, realizzando le condizioni per una maggiore efficacia dell'aiuto.

L'apporto dell'ente delegato può consistere anche nel finanziamento di una sub-azione chiaramente identificabile, ovvero nella valorizzazione di iniziative in atto nel Paese partner, quali programmi bilaterali a gestione diretta, purché coerenti con l'azione finanziata dall'UE, la quale resta distinta da quelle autonomamente sovvenzionate dall'ente delegato.

Con la sottoscrizione dell'accordo di delega, l'ente delegato assume la piena responsabilità di tutte le fasi dell'intervento di cooperazione, quali l'identificazione e la formulazione dell'iniziativa, i rapporti con le autorità del Paese partner, il coordinamento delle attività tecniche, l'esecuzione dei pagamenti, la gestione, il monitoraggio e la valutazione delle attività. La Commissione svolge un'azione di vigilanza e controllo sulla realizzazione dell'iniziativa e sull'esecuzione della spesa.

La cooperazione delegata si caratterizza per la rilevanza finanziaria dei programmi di cooperazione e, dunque, per il particolare impatto che le relative iniziative possono assumere per le comunità beneficiarie. Tale tipologia di intervento si contraddistingue, inoltre, per il maggiore coinvolgimento degli enti delegati nel dialogo con i Paesi partner, per gli elementi di complementarità che possono accrescere l'efficacia degli interventi⁷² e per la maggiore visibilità delle iniziative realizzate.

All'esito favorevole della procedura di accreditamento (*Pillar assessment*)⁷³ presso la Commissione europea, dall'aprile 2018 l'AICS è abilitata alla gestione di programmi di cooperazione delegata. A livello centrale l'Agenzia assume il ruolo di coordinamento, fornisce supporto giuridico e amministrativo alle Sedi nelle fasi di formulazione, negoziazione e realizzazione delle iniziative, cura la validazione della

Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Person in Africa (EU Emergency Trust Fund for Africa, novembre 2015, detto anche "Fondo La Valletta"); *European Union Trust Fund Colombia* (dicembre 2016).

⁷² Si rammenta che l'art. 210 del TFUE richiama l'Unione e gli Stati membri a coordinare le rispettive politiche di cooperazione allo sviluppo al fine di favorire la complementarità e l'efficacia delle azioni.

⁷³ L'assunzione delle funzioni di ente delegato richiede un particolare accreditamento, diretto a verificare la capacità tecnico-finanziaria del soggetto candidato (normalmente trattasi di Agenzie nazionali, organizzazioni internazionali, strutture dirigenziali di vertice delle amministrazioni) di gestire fondi per delega della Commissione, mediante procedure riconosciute idonee a garantire le finalità assegnate alle iniziative di cooperazione.

documentazione predisposta dalle Sedi AICS ed assicura l'interlocuzione con le Direzioni Generali del MAECI competenti.

Sotto il profilo gestionale, il Direttore dell'AICS è responsabile dell'attuazione degli accordi di delega, mentre il Direttore della Sede estera dell'Agenzia assume la responsabilità di realizzare l'iniziativa nel suo complesso. Dal punto di vista operativo AICS, oltre a dotarsi di un *Help Desk* per fornire un supporto alle sedi estere sulle procedure di cooperazione delegata, ha promosso iniziative formative rivolte ai Direttori ed al personale delle sedi estere e realizzato un documento denominato "Quadro di riferimento e procedure per la gestione indiretta dei fondi comunitari nell'ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea".

Con effetto dal 1° gennaio 2019, sono stati trasferiti all'Agenzia sei degli undici programmi di gestione indiretta di fondi europei già assegnati alla DGCS del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per il complessivo importo di 44.595.500 milioni di euro⁷⁴. A seguito dell'accreditamento AICS ha sottoscritto, tra il 2018 ed il 2019, cinque accordi di delega per la realizzazione di progetti in Libia, Burkina Faso, Sudan, Senegal, Repubblica Centrafricana e Niger, per un valore complessivo di euro 53.793.200. Nel 2020, oltre a portare a conclusione il progetto ISJF (Burkina Faso) ha sottoscritto otto nuovi accordi per l'avvio di altrettante iniziative di cooperazione delegata in Albania, Colombia, Egitto, Kenja, Libano, Mozambico, Tunisia e Sudan.

Nelle tabelle sottostanti si rappresentano i dati sintetici relativi alle iniziative in esecuzione, a quelle concluse nonché agli accordi di delega sottoscritti con la Commissione europea nel corso del 2020.

Tabella n. 7 – Quadro sintetico delle iniziative di cooperazione delegata

A. Iniziative in esecuzione	10	102.483.700,00
B. Iniziative concluse	1	5.200.000,00
C. Nuovi accordi di delega firmati con la Commissione Europea	8	91.178.000,00
TOTALE GENERALE	19	198.861.700,00

Fonte: AICS

⁷⁴ I Paesi interessati sono: Sudan, Libano, Burkina Faso, Giordania, Kurdistan iracheno, Senegal; i programmi sono finanziati con risorse del Fondo Fiduciario della Valletta (*European union Emergency trust fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*), del DCI (*Development Cooperation Instrument*) e del Fondo MADAD (Fondo fiduciario regionale dell'Unione europea in risposta alla crisi siriana).

L'esecuzione di programmi comunitari mediante lo strumento della cooperazione delegata costituisce un canale strategico dell'attività di AICS, non solo per la rilevanza delle risorse finanziarie che supportano la realizzazione dei programmi, ma anche per il maggiore impatto delle attività di cooperazione bilaterale, realizzate dalla stessa Agenzia, che normalmente affiancano gli interventi di cooperazione delegata.

Box n. 3

FOCUS

Le iniziative di cooperazione delegata: gli interventi a sostegno del Patrimonio culturale

Uno dei settori nei quali l'Italia è in grado di esprimere un alto valore aggiunto in termini di expertise e capacità di realizzazione degli interventi di cooperazione è quello della conservazione del patrimonio culturale.

In tale ambito, un importante riconoscimento della capacità competitiva della cooperazione italiana si è avuto nel 2020 con l'affidamento, ad AICS Tirana, della realizzazione, nelle forme della cooperazione delegata, dell'iniziativa "EU for Economic Development - Tourism-led, Local Economic Development, with a focus on Cultural Heritage", del valore di 6 milioni di euro.

L'intervento, che interesserà il Parco archeologico di Byllis (Sud Albania), ha la finalità di garantire, attraverso il restauro conservativo, l'avvio di un processo di sostenibilità tecnica e finanziaria dell'area archeologica nonché di sviluppo dell'intera economia delle comunità rurali.

Tale progetto sarà realizzato con la partecipazione di alcune eccellenze del sistema italiano in materia di valorizzazione del patrimonio culturale legate alla filiera settoriale della Regione Emilia-Romagna ed ha, quale principale obiettivo, la valorizzazione degli aspetti identitari e sostenibili del territorio, per migliorare la fruibilità del sito culturale anche mediante lo sviluppo di un turismo di qualità.

I risultati conseguiti da AICS nella cooperazione delegata sono apprezzabili non solo per il numero di accordi di delega messi in campo nel breve arco temporale di tre anni dal superamento del *Pillar assessment*, ma anche per il consolidamento del dialogo

con l'Unione europea e per il rafforzamento di una specifica *expertise* nella gestione di programmi e progetti complessi, con ritorni evidenti anche sotto il profilo della visibilità a livello locale e internazionale.

Tale percorso è stato accompagnato dall'istituzione, presso la Sede centrale dell'Agenzia, di una specifica struttura (Unità Cooperazione Delegata), avente il compito di offrire un supporto tecnico-amministrativo alle Sedi estere impegnate nella formulazione e nella gestione delle iniziative. L'impegno organizzativo è proseguito, nel corso del 2020, con l'attivazione, in via sperimentale ed a supporto del controllo di gestione, di un sistema di monitoraggio che riguarda la parte finanziaria, la *regulatory compliance* ed il cronoprogramma delle attività, volto ad assicurare il rispetto, da parte delle Sedi estere dell'Agenzia, degli adempimenti procedurali e delle clausole contrattuali europee.

Le iniziative dell'Agenzia volte ad accrescere il ruolo dell'Italia nelle iniziative di cooperazione delegata - canale di intervento in grado di convogliare ingenti risorse su specifici progetti e di generare impatti duraturi - richiedono un adeguato rafforzamento delle risorse umane, sia a livello centrale che locale, idoneo ad assicurare non solo un'efficiente struttura di supporto tecnico-amministrativo, ma anche una maggiore assistenza alle iniziative complementari che normalmente affiancano gli interventi di cooperazione delegata.

In tale prospettiva andrà pure valutata - come emerso dalla discussione in adunanza pubblica - l'opportunità di dotare l'Agenzia di un ufficio a Bruxelles, al fine di stabilire rapporti più stretti con le Istituzioni dell'Unione europea, promuovere il dialogo con le Agenzie di cooperazione allo sviluppo dei Paesi dell'UE e rafforzare la propria posizione come partner della Commissione per le iniziative di cooperazione delegata.

Il consolidamento del ruolo di AICS quale soggetto della cooperazione delegata, ove accompagnato alla realizzazione di interventi di cooperazione efficaci, può costituire un fattore di attrattività per l'esecuzione di programmi e progetti non solo dell'Unione europea, ma anche di organizzazioni internazionali, fondazioni ed imprese nazionali e multinazionali che intendano realizzare iniziative di cooperazione allo sviluppo.

CAPITOLO VII

RENDICONTAZIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE NELLE INIZIATIVE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Sommario: 1. La rendicontazione delle iniziative di cooperazione. – 1.1. Il ruolo del revisore esterno. – 2. Il monitoraggio e la valutazione delle iniziative di cooperazione. – 2.1 La funzione di monitoraggio. – 2.2 La valutazione in ambito AICS. – 2.3 La valutazione di impatto della DGCS. – 2.4 Aspetti procedurali e metodologici della valutazione di impatto. – 2.5 La valutazione delle iniziative del canale multilaterale.

1. La rendicontazione delle iniziative di cooperazione

L'attenzione di AICS per il tema della rendicontazione è stata costante fin dall'avvio della sua operatività ed è proseguita con il recente aggiornamento delle "Procedure Generali per la concessione di contributi e la gestione e rendicontazione di Iniziative promosse da Soggetti pubblici e privati non-*profit* di Cooperazione..."⁷⁵ le quali offrono il quadro generale di riferimento per la gestione amministrativa e contabile delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

Giova rilevare che l'Agenzia svolge un controllo cartolare sulla documentazione contabile trasmessa dagli enti esecutori, verificando l'eleggibilità delle spese e la corrispondenza del risultato contabile a quello della gestione delle attività rendicontate, gli eventuali residui attivi e passivi, la corretta gestione delle anticipazioni, i limiti di spesa, la corrispondenza dell'apporto finanziario dell'ente esecutore o di altri finanziatori alla percentuale approvata nella proposta di iniziativa ed ogni altro elemento utile ai fini della corretta erogazione dei contributi.

Per una più efficiente gestione dell'attività di riscontro contabile si ritiene opportuno che AICS acceleri il processo di digitalizzazione delle procedure in un'ottica volta a favorire la tracciabilità delle operazioni ed una maggiore celerità nell'attività di controllo. La riorganizzazione dei processi di rendicontazione su base digitale potrebbe costituire lo strumento per conciliare l'esigenza di disporre di dati affidabili con un minor aggravio di oneri amministrativi sia per gli enti esecutori che per AICS. Sotto tale profilo va dato atto come sia già in avanzata fase di realizzazione

⁷⁵ Delibera n. 71 del 31 luglio 2020 del Comitato congiunto.

il sistema informativo *Sistake*, che consentirà all'Agenzia l'acquisizione e l'approvazione dei rendiconti, nonché la produzione di rapporti di monitoraggio e di *auditing*.

In prospettiva andrà valutata l'opportunità di adottare tecnologie idonee ad assicurare certezza e immutabilità dei dati forniti dai soggetti coinvolti nelle iniziative di cooperazione (enti esecutori, incaricati di missioni, uffici amministrativi, *auditor* esterni e valutatori). L'introduzione di funzioni avanzate, oltre ad offrire ad AICS un quadro costantemente aggiornato dei progetti in corso di realizzazione, potrebbe consentire analisi di dettaglio e comparazioni su base geografica e settoriale, garantendo un utile supporto ai processi di programmazione, controllo, rendicontazione e comunicazione.

E', altresì, auspicabile che l'Agenzia accompagni i soggetti della cooperazione in percorsi di crescita professionale che garantiscano *standard* adeguati di rendicontazione, mediante l'offerta di *webinar* o di altre iniziative formative da organizzarsi periodicamente.

1.1 Il ruolo del revisore esterno

L'attività del revisore esterno⁷⁶ si compendia essenzialmente nella redazione del "certificato di *audit*" contenente informazioni circa la tipologia di controlli effettuati, le eventuali spese inammissibili, le irregolarità e ogni altro elemento utile affinché gli uffici amministrativi di AICS possano verificare la corrispondenza del risultato contabile dell'iniziativa con quello di gestione delle attività rendicontate.

Il giudizio finale che il revisore è chiamato ad esprimere può consistere in un parere senza riserve, in un parere con riserva ovvero in un parere negativo, ipotesi, quest'ultima, che ricorre ove il rendiconto di spesa non rispecchi fedelmente, sotto gli aspetti principali, le spese sostenute nel contesto dell'iniziativa di cooperazione.

⁷⁶ Il revisore contabile deve essere iscritto da almeno tre anni nel registro dei revisori legali e con tre anni di esperienza nell'ambito della revisione e/o nel controllo contabile presso società o enti pubblici.

Grazie alle nuove procedure gestionali e di rendicontazione AICS ha rafforzato la funzione di controllo contabile, disciplinando gli accertamenti richiesti al revisore esterno e introducendo schemi predefiniti di relazione nonché una *check list* dei controlli da effettuare. Tali disposizioni sono sicuramente apprezzabili concorrendo a migliorare la qualità dei controlli sulle rendicontazioni.

Va, tuttavia, rilevato che le certificazioni dei revisori esaminate nel corso dell'indagine, oltre ad essere redatte secondo criteri non omogenei, sono risultate, in taluni casi, caratterizzate dal ricorso ad espressioni di stile e dalla mancanza di elementi idonei a consentire il controllo di qualità dell'*audit*.

Per limitare tali criticità andrebbe richiesta la predisposizione del piano di revisione con la descrizione della metodologia di analisi e dei criteri previsti per l'eventuale campionamento delle operazioni contabili.

In prospettiva può essere valutata l'istituzione di un elenco dei soggetti abilitati alla revisione delle rendicontazioni delle iniziative di cooperazione, nonché l'introduzione di criteri di scelta dei revisori esterni, conformi ai criteri di trasparenza e rotazione, che prevedano limiti numerici e di durata degli incarichi.

2. Il monitoraggio e la valutazione delle iniziative di cooperazione

Nella cooperazione internazionale si è concordi nel ritenere che monitoraggio e valutazione costituiscono strumenti utili non solo al miglioramento delle iniziative di cooperazione, ma anche elementi indispensabili per la rendicontazione e la comunicazione dei risultati conseguiti. Il corretto esercizio di tali funzioni rende disponibili dati informativi sulle iniziative in corso e analisi relative agli effetti generati dagli interventi, consentendo la misurazione del raggiungimento degli obiettivi e del "valore" creato in termini sociali, economici e ambientali.

Per quanto la legge n. 125/2014 richiami la sola valutazione di *impatto*, attribuendo la relativa competenza alla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo del MAECI, ciò nondimeno non è revocabile in dubbio che le funzioni di monitoraggio e

valutazione dei *risultati* conseguiti rientrino nelle competenze riconosciute all'Agenzia in materia di "gestione e controllo delle iniziative di cooperazione"⁷⁷.

2.1 La funzione di monitoraggio

Il monitoraggio costituisce un importante strumento dell'attività di controllo, in quanto, oltre ad offrire informazioni sullo stato di avanzamento delle iniziative di cooperazione, consente di misurare, *in itinere*, gli obiettivi raggiunti e gli eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi, favorendo l'adozione di tempestive misure correttive. Ai fini dell'esercizio di tale funzione, AICS stabilisce un programma annuale di monitoraggio, elaborato in conformità alle procedure di *risk management* dell'Agenzia.

All'esito di uno specifico approfondimento istruttorio, è emerso che, tra il 2019 ed il 2020 sono state disposte, dai diversi Uffici dell'Agenzia, 15 missioni di monitoraggio. A tal riguardo occorre rilevare come nel periodo in esame, indubbiamente caratterizzato dalle limitazioni agli spostamenti imposte dall'emergenza pandemica, non sia stata prevista una sistematica attività di monitoraggio *sur place* delle iniziative di cooperazione e ciò, verosimilmente, in ragione delle limitate risorse tecniche e amministrative di cui dispone l'Agenzia.

Di fatto, tale funzione è delegata all'ente esecutore il quale, oltre ad indicare, nella proposta progettuale, tempi e modalità di esecuzione dei monitoraggi, è tenuto a fornire all'Agenzia, appositi *report* contenenti informazioni circa lo svolgimento delle attività di progetto, la quantificazione delle risorse utilizzate, il livello di raggiungimento di obiettivi e risultati, nonché i ritardi e le difficoltà che possono aver influenzato l'andamento dell'iniziativa, indicando le fonti di verifica interne (*report*, rendiconti, contabilità) o esterne al progetto.

La Sezione reputa necessaria una revisione delle procedure che consenta all'Agenzia di assumere il pieno governo dell'attività di monitoraggio. A tal fine è opportuno che vengano adottate apposite linee guida vincolanti per gli enti esecutori,

⁷⁷ Vd. art. 17, co. 3, l. n. 125/2014.

nonché un *set* di indicatori idoneo ad assicurare informazioni standardizzate sugli elementi di maggior rilievo delle iniziative di cooperazione, rinviandosi alle previsioni di Bando e contrattuali l'individuazione di criteri aggiuntivi per la misurazione di specifici *target*⁷⁸.

Box n. 4

FOCUS

L'applicativo Progress

Nell'ambito della funzione di monitoraggio delle iniziative di cooperazione si ritiene utile la sperimentazione di nuovi strumenti utili ad arricchire le funzionalità del sistema informatico di gestione delle iniziative di cooperazione.

La Sede AICS di Tirana ha recentemente sviluppato una app chiamata Progress, che consente di accedere in modo immediato alle singole iniziative di cooperazione, fornendo, agli utenti abilitati, dati aggiornati sullo stato di attuazione dei progetti avviati in Albania della cooperazione italiana allo sviluppo.

In particolare, le funzionalità previste dall'app offrono informazioni puntuali sui risultati attesi dai progetti di cooperazione, sulla relativa tempistica, nonché sulla percentuale di realizzazione delle iniziative.

E' da segnalare, inoltre, come l'utilizzo, nella sezione dei risultati conseguiti, di diversi colori (verde, rosso, giallo) consenta di rilevare, in modo immediato, l'assenza o la presenza di criticità, la cui sintetica esplicazione è reperibile nella Sezione delle note.

La app creata da AICS Tirana merita una particolare attenzione, costituendo l'esempio concreto di come la digitalizzazione del monitoraggio possa offrire un supporto utile alla funzione direzionale, facendo emergere con immediatezza le criticità e consentendo interventi correttivi volti ad assicurare la massima efficacia agli interventi di cooperazione.

⁷⁸ Ad esempio, si potrebbero introdurre indicatori in grado di misurare il contributo *in itinere* dell'iniziativa alla realizzazione di uno o più obiettivi dell'Agenda 2030. L'adozione di tali indicatori per tutte le iniziative di cooperazione consentirebbe di calcolare, annualmente, il contributo netto aggiuntivo della cooperazione italiana al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dei Paesi partner della cooperazione.

Un ulteriore elemento da considerare, ai fini del miglioramento della qualità dei monitoraggi, è la verifica, prima della sottoscrizione dell'accordo di concessione del contributo, dell'attualità della *baseline* indicata dall'ente attuatore, considerato che la situazione fotografata al tempo della elaborazione del progetto potrebbe aver subito significativi mutamenti.

Si osserva, in proposito, che la corretta definizione di una *baseline* richieda l'acquisizione di informazioni sul contesto nel quale si inserisce l'iniziativa, non sempre evincibili dalla documentazione di progetto. Il coinvolgimento delle sedi estere di AICS nella verifica dell'attualità e della coerenza della situazione descritta nella proposta progettuale può offrire l'opportunità, in presenza di scostamenti rilevanti, di aggiornare la *baseline* e gli indicatori proposti dell'ente attuatore, consentendo di misurare con maggiore precisione i risultati dell'azione finanziata.

Sotto diverso profilo, l'introduzione di una piattaforma informatica per la gestione dei dati relativi alle iniziative di cooperazione, oltre ad offrire una visione complessiva e aggiornata delle iniziative in corso, potrebbe generare appositi *alert* idonei a segnalare gli scostamenti potenzialmente idonei a pregiudicare il raggiungimento dei risultati previsti.

In prospettiva è auspicabile che venga istituita, presso la sede centrale di AICS, una struttura di *desk monitoring* deputata alla verifica dei rapporti di monitoraggio forniti dagli enti esecutori, anche mediante acquisizione di filmati, immagini, documenti relativi alla implementazione dei progetti e verifica a campione, con accesso alle fonti indicate nei documenti di progetto, ovvero mediante autonome acquisizioni.

2.2 La valutazione in ambito AICS

La legge n. 125/2014 distingue nettamente il piano della gestione e del controllo delle iniziative di cooperazione intestando ad AICS le relative funzioni, da quello della valutazione dell'impatto e di verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici, riservando tali funzioni al Ministero degli affari esteri e della

cooperazione internazionale.

Come si è già avuto modo di osservare, non può esservi alcun dubbio in ordine alla legittimazione dell'Agenzia a svolgere l'attività di valutazione dei risultati delle iniziative di cooperazione⁷⁹. Giova, peraltro, rilevare che la valutazione, quale parte integrante del ciclo di progetto (*Project Cycle Management*)⁸⁰, costituisce uno strumento di miglioramento della qualità e dell'efficacia degli interventi, oltre che di *accountability* e di trasparenza⁸¹.

Attualmente, nell'ambito delle iniziative a dono, è prevista la valutazione per i progetti di valore superiore a 600.000 euro. Una valutazione intermedia, che si aggiunge a quella finale, è contemplata per i progetti di durata pari o superiore a 24 mesi. Per tali iniziative la valutazione è affidata ad *auditor* esterni scelti dell'ente esecutore con oneri gravanti sulle spese di progetto, mentre per i progetti di valore inferiore alla già menzionata soglia non è previsto alcun formale esercizio di valutazione.

In tali casi la valutazione viene sostanzialmente assorbita dalla predisposizione, a cura degli uffici di AICS, della "*nota tecnica e finanziaria*" la quale contiene, oltre alla descrizione dell'intervento, informazioni su eventuali ritardi e criticità manifestatisi *in itinere*, oltre che sul raggiungimento degli obiettivi e dei risultati attesi. Va, tuttavia, precisato che tale documento assolve essenzialmente alla funzione di accertare i presupposti legittimanti il pagamento delle *tranches* di contributi.

⁷⁹ Nella scheda degli indicatori per obiettivo del MAECI afferente alle Note integrative al DLB 2021-2023, Missione 1 (L'Italia in Europa e nel mondo), Programma 1.2 (Cooperazione allo sviluppo), Obiettivo 21 (Valutare l'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo in itinere ed ex post per verificare la coerenza con gli indirizzi approvati dal CICS e trarne indicazioni per la futura programmazione), si legge, nella descrizione dell'indicatore che "A seguito dell'entrata in vigore della legge 125/2014 la funzione di valutazione d'impatto è stata attribuita a DGCS, mentre ad AICS spetta il controllo e la valutazione (ex ante, in itinere ed ex post) delle iniziative realizzate"

⁸⁰ Principale strumento utilizzato, dagli anni '90 per migliorare la qualità della progettazione e la gestione degli interventi di cooperazione internazionale. Il ciclo del progetto si articola nelle seguenti fasi: "Programmazione" (riferita a Paesi ed aree di intervento ed attribuita alla DGCS ex art. 20 con il contributo di AICS ex art. 17); "Identificazione" ovvero la raccolta di elementi utili alla scelta dell'iniziativa; "Formulazione" e "Finanziamento" (fasi attribuite ad AICS dall'art. 17); "Realizzazione" declinata come gestione e controllo (fase attribuita ad AICS ex art. 17); "Valutazione": per quanto sia parte integrante del ciclo del progetto, utile per verificarne i suoi effetti rispetto agli obiettivi prefissati, non è espressamente attribuita ad AICS.

⁸¹ Come si legge nel Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2017-2019, la "valutazione è indispensabile per misurare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo e dovrà essere estesa a tutti gli interventi e sistematizzata in modo da diventare parte integrante del processo decisionale e gestionale. Mira a garantire trasparenza e accountability rispetto ai cittadini, favorisce l'apprendimento delle buone pratiche trasferibili a nuove iniziative di cooperazione, migliora la qualità degli interventi e, più in generale, orienta la futura strategia di cooperazione allo sviluppo e la programmazione".

Reputa la Sezione che AICS debba dotarsi di una *evaluation policy*.

Attualmente le procedure che disciplinano la partecipazione ai Bandi delle OSC pongono, a carico degli enti proponenti, la descrizione delle metodologie da seguire ai fini delle valutazioni di medio periodo e finali, l'indicazione dei risultati e degli obiettivi che formeranno oggetto di valutazione, nonché l'enunciazione della metodologia di raccolta dei dati, dei termini di riferimento delle valutazioni e delle modalità di scelta dei valutatori esterni.

A tutt'oggi l'Agenzia non ha adottato specifiche linee guida né un quadro di riferimento che consenta di standardizzare le valutazioni che vengono richieste ai valutatori esterni, con la conseguenza che i rapporti acquisiti non hanno caratteristiche di omogeneità tali da consentire analisi e comparazioni su base geografica o settoriale. Reputa la Sezione che AICS, con l'apporto dell'Accademia, degli esperti di settore e dei principali *stakeholder*, debba dotarsi di linee guida e di "termini di riferimento" per l'attività di valutazione, unitamente ad un *set* di indicatori di efficacia ed efficienza.

Sarebbe, altresì, opportuno che venga considerata la possibilità di istituire un elenco di valutatori indipendenti esterni o di condividere ed estendere quello attivato dalla DGCS, al fine di assicurare maggiore effettività e coerenza alla funzione della valutazione, il cui esercizio è da ritenersi essenziale non solo per misurare i risultati e l'efficacia degli interventi, ma anche per il miglioramento dell'intero ciclo di programmazione, gestione, controllo e comunicazione dell'attività di cooperazione⁸².

Quanto alle iniziative di minore valore economico per le quali attualmente non è prevista la valutazione esterna, sarebbe opportuno che AICS assicurasse la produzione di *report* di valutazione, anche in forma semplificata, contenenti una descrizione dei risultati conseguiti dall'intervento di cooperazione, l'analisi degli scostamenti dal progetto, la sintesi delle esperienze acquisite, l'indicazione dei problemi e delle difficoltà che hanno influenzato l'andamento dell'iniziativa e l'efficacia delle contromisure adottate.

⁸² Si evidenzia come il rafforzamento di tale funzione possa essere determinante per una corretta rappresentazione - sulla base di indicatori armonizzati e sistemi di reporting conformi agli *standard* internazionali - del contributo offerto dai progetti di cooperazione realizzati da AICS agli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030.

2.3 La valutazione di impatto della DGCS

La legge n. 125/2014 assegna alla DGCS la funzione di coadiuvare il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed il vice Ministro della cooperazione allo sviluppo nella valutazione dell'impatto⁸³ degli interventi di cooperazione allo sviluppo e nella verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici. La valutazione di impatto - funzione che assume un particolare rilievo nei processi di definizione delle strategie e di allocazione delle risorse -, afferisce al "cambiamento" di medio-lungo termine nella condizione delle persone e dell'ambiente che l'intervento di cooperazione, in concorso con eventuali variabili esogene, ha contribuito a realizzare.

Le valutazioni di impatto - di regola affidate a valutatori esterni indipendenti⁸⁴ - vengono effettuate sulla base del Programma triennale delle valutazioni predisposto dal Direttore generale della DGCS⁸⁵ in consultazione con l'Agenzia e le competenti rappresentanze diplomatiche⁸⁶. Esse vengono generalmente effettuate a distanza un congruo periodo di tempo dal completamento dell'intervento mediante l'applicazione dei principi e delle metodologie consolidate a livello internazionale e, in particolare, degli *standard* adottati dall'OCSE-DAC⁸⁷.

Le valutazioni di impatto dovrebbero offrire un utile supporto all'attività di programmazione, oltre che al miglioramento, attraverso la diffusione delle buone pratiche, della qualità dei programmi e delle iniziative, assicurando l'*accountability* nei confronti del pubblico nonché delle *leadership* dei Paesi donatori e dei Paesi partner, mediante la disseminazione, a fini conoscitivi, dell'impatto socioeconomico generato da un programma o da un progetto di cooperazione.

⁸³ La definizione di "impatto" data da OECD riguarda *"the positive and negative, intended and unintended, direct and indirect, primary and secondary effects produced by an intervention"*.

⁸⁴ Art. 20 l. n. 125/2014.

⁸⁵ Art. 21 Statuto AICS. Si evidenzia, per quanto concerne il periodo temporale che forma oggetto della presente analisi, che nel 2017 è stato adottato il primo Piano di valutazione triennale (2018–2020), successivamente aggiornato, nel 2018, con riferimento al successivo triennio 2019-2021.

⁸⁶ Nell'ambito del Programma triennale i criteri di selezione delle iniziative da sottoporre a valutazione sono così individuati: carattere strategico e prioritario dell'iniziativa in funzione del Paese partner e/o del settore di intervento; continuità e coerenza dell'iniziativa con l'azione della cooperazione italiana nel Paese partner; situazioni di emergenza o di fragilità dovute alla presenza di un conflitto o quale conseguenza di disastri climatici o ambientali; dimensione dell'impegno finanziario; carattere innovativo dell'iniziativa.

⁸⁷ Il *Development Aid Committee* (DAC) dell'OCSE definisce, armonizza e aggiorna le norme e gli *standard* sulla valutazione della cooperazione allo sviluppo.

A seguito della riorganizzazione avvenuta nel 2017⁸⁸, le competenze della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo in materia di valutazione degli interventi di cooperazione sono state attribuite all'Ufficio III⁸⁹. A supporto della funzione di valutazione della DGCS opera il "Comitato Consultivo della Valutazione" formato, oltre che da esponenti della DGCS e dell'AICS, da membri indipendenti provenienti dal mondo accademico, dalla società civile e dall'Associazione Italiana di Valutazione al fine di migliorare la metodologia e la qualità delle valutazioni, nonché la diffusione dei risultati e i seguiti alle raccomandazioni (*Management response*⁹⁰).

2.4 Aspetti procedurali e metodologici della valutazione di impatto

La norma di riferimento in tema di valutazione di impatto è data dall'art. 20 della legge n. 125/2014⁹¹ che intesta alla DGCS *"il compito della valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici"*, riconoscendo la possibilità di avvalersi anche di *"valutatori indipendenti esterni"*, i cui costi sono posti a carico dell'Agenzia⁹². Maggiori dettagli in ordine all'esercizio di tale funzione si desumono dallo Statuto dell'Agenzia il quale, all'art. 21, prevede il *"programma delle valutazioni"* precisando che lo stesso deve attenersi ai seguenti principi: conformità alle linee guida del Comitato congiunto che disciplinano il ricorso a valutatori indipendenti esterni di comprovata esperienza nel settore;

⁸⁸ Decreto del MAECI del 3.2.2017 e Decreto del Direttore generale della cooperazione allo sviluppo del 16.2.2017.

⁸⁹ Tale Ufficio si articola in due Sezioni (Sez. I: Valutazione ed efficacia delle iniziative di cooperazione allo sviluppo; Sez. II: bilancio DGCS e trasferimento risorse ad AICS. Vigilanza e controllo AICS).

⁹⁰ Il *Management Response* è un processo finalizzato ad assicurare che le raccomandazioni elaborate a seguito di una valutazione siano tradotte in cambiamenti concreti sia in termini di scelte strategiche che di modalità operative al fine di migliorare la qualità degli interventi di cooperazione allo sviluppo.

⁹¹ L'art. 20 della l. n. 125/2014 stabilisce che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) coadiuva il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale nella *"valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici"*, avvalendosi a quest'ultimo fine anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia sulla base di convenzioni approvate dal Comitato congiunto...

⁹² L'art. 21 dello Statuto dell'AICS (D.M. 113 del 22/07/2015) prevede che il MAECI e l'Agenzia stipulano annualmente una convenzione, approvata dal Comitato congiunto, che regola il trasferimento delle risorse finanziarie per l'esecuzione del programma delle valutazioni, definito sulla base di specifici principi, tra cui le linee guida per il ricorso a valutatori indipendenti di cui al suddetto art. 21 della legge 125/2014 (approvate dal Comitato congiunto del 3 ottobre 2016). Le diverse convenzioni stipulate tra il 2018 ed il 2020 tra l'AICS ed il MAECI hanno previsto lo stanziamento di un importo annuo di euro 500.000 destinato ai Programmi delle valutazioni.

utilizzo di un sistema di indicatori idoneo a misurare l'efficacia sociale e ambientale complessiva degli interventi nel rispetto degli *standard* internazionali; consultazione dell'Agenzia e delle competenti risultanze diplomatiche; coinvolgimento dei Paesi partner; coordinamento con gli altri donatori.

Occorre rilevare che la DGCS, pur con una limitata dotazione di risorse umane⁹³, ha compiuto notevoli progressi sul piano organizzativo, istituendo un elenco informatizzato di valutatori indipendenti esterni nonché una Piattaforma digitale per la gestione degli incarichi di valutazione, il cui affidamento avviene sulla base di una procedura competitiva e con l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁹⁴. La stessa Direzione generale ha pubblicato una guida per la valutazione di impatto degli interventi di cooperazione contenente indicazioni operative dirette sia ai soggetti responsabili dell'affidamento delle valutazioni che ai valutatori esterni indipendenti⁹⁵ e si è dotata di termini di riferimento delle valutazioni⁹⁶ che tengono conto delle linee guida disciplinanti il ricorso a valutatori esterni approvate dal Comitato congiunto e dei principi elaborati dall'OCSE-DAC.

Nel periodo compreso tra il 2018 ed il 2020 la DGCS ha avviato otto valutazioni di impatto e, di queste, cinque sono state concluse. È ragionevole ipotizzare che il numero esiguo di valutazioni attivate ed i ritardi nella conclusione di alcune di esse siano da imputare al concorso di più fattori, quali il limitato numero di risorse umane di cui dispone l'Ufficio III e, per ciò che attiene all'ultimo biennio, le difficoltà di effettuare missioni sia per ragioni di sicurezza (Libano ed Etiopia) che per le limitazioni ai viaggi imposte dalla pandemia Covid-19. In una prospettiva di razionalizzazione, è auspicabile che il finanziamento delle valutazioni di impatto trovi copertura in un apposito capitolo di bilancio del MAECI, anziché nel trasferimento di risorse da parte

⁹³ A tal proposito si rileva come nel mese di dicembre 2020 il personale in servizio presso l'Ufficio III era così composto: Capo Ufficio (diplomatico), Vicario del Capo Ufficio (diplomatico), Capo Sezione I (diplomatico), Capo Sezione II (funzionario amministrativo/III area funzionale), due unità appartenenti alla II area funzionale.

⁹⁴ Al 31 dicembre 2020 erano 20 i soggetti esperti in valutazione iscritti nell'elenco informatizzato gestito dal MAECI.

⁹⁵ La guida descrive, in particolare, le fasi in cui è strutturato il processo valutativo: programmazione, elaborazione dei termini di riferimento, procedure di affidamento dell'incarico, aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione dell'incarico, fasi della valutazione, disseminazione degli esiti e "*Management Response*".

⁹⁶ Va rilevato, in proposito, che i termini di riferimento descrivono l'utilità della valutazione, il suo ambito e gli obiettivi specifici della stessa, il ruolo e le responsabilità dei valutatori, la metodologia da utilizzare, le caratteristiche dei *report* da produrre e ogni altra indicazione utile in merito al processo di valutazione ed ai suoi prodotti.

dell'Agenzia⁹⁷.

Ciò premesso, deve ritenersi che la DGCS abbia adottato misure procedurali e organizzative coerenti con l'obiettivo di implementare un sistema efficace di misurazione dell'impatto delle iniziative di cooperazione. E', tuttavia, auspicabile che attraverso una maggiore dotazione di personale dell'Ufficio III venga non solo incrementato il numero delle valutazioni (anche nella forma delle valutazioni congiunte⁹⁸ e delle analisi trasversali), ma anche rafforzato il collegamento tra l'attività valutativa e la programmazione delle iniziative di cooperazione.

Sotto diverso profilo va sottolineata la necessità di dar corso alle attività di *management response* previste dalla guida della DGCS per la valutazione d'impatto degli interventi di cooperazione. Secondo lo schema previsto dalla citata guida, l'*evaluation manager* avrebbe il compito di trasmettere all'Agenzia le raccomandazioni emerse dalla valutazione, raccogliendo indicazioni su quelle ritenute accettabili e sulle azioni che si intendono adottare per darvi seguito. A distanza di un anno dovrebbe seguire una verifica congiunta tra l'Ufficio III della DGCS e l'AICS, per verificare se vi sia stato un effettivo seguito alle raccomandazioni.

Con riferimento al metodo, è auspicabile che nei processi di valutazione delle iniziative di cooperazione vengano garantiti non solo una costante interlocuzione tra la DGCS ed il valutatore esterno in ordine alla definizione del disegno di valutazione più adatto all'oggetto dell'*audit* ed al contesto di riferimento, ma anche meccanismi di flessibilità che consentano di tener conto di elementi originariamente non previsti la cui utilità emerga dall'esperienza effettuata sul campo dal valutatore.

Come già dinanzi accennato, le attività di valutazione della DGCS sono limitate a programmi e progetti gestiti dall'Agenzia. Restano, dunque, estranei all'ambito di tale funzione i programmi di cooperazione realizzati dalla Direzione generale per i cittadini all'estero del MAECI, così come quelli degli altri Ministeri.

⁹⁷ Art. 20 l. n. 125/2014.

⁹⁸ Le valutazioni congiunte sono quelle alle quali partecipano diversi organismi donatori e/o partner. Il Gruppo di Lavoro *Evalnet* (*Network on Development Evaluation*), costituito all'interno di OCSE-DAC e composto da 31 membri, in rappresentanza dei principali donatori bilaterali, delle Nazioni Unite e delle principali Istituzioni Finanziarie Internazionali, favorisce il coordinamento ed il lavoro congiunto tra Paesi membri mediante la condivisione dei programmi di valutazione e lo scambio di informazioni in occasione degli incontri periodici che vengono organizzati due volte l'anno. La piattaforma digitale DEREK (DAC Evaluation Resource Center) mette a disposizione materiale informativo in tema di valutazione, nonché i rapporti finali di valutazione adottati dai membri OCSE.

Sotto tale profilo si segnala l'opportunità che il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo adotti una delibera di orientamento per le attività di valutazione dei risultati e degli impatti realizzate dai soggetti impegnati nelle attività di Aiuto pubblico allo sviluppo, promuovendo l'adozione di uno *standard* condiviso e di un *set* comune di metriche utile ad offrire anche una rappresentazione del contributo della cooperazione italiana allo sviluppo al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

2.5 La valutazione delle iniziative del canale multilaterale

Un aspetto di non trascurabile rilievo è quello della valutazione dei risultati e degli impatti delle iniziative di cooperazione attivate sul canale multilaterale. Tale valutazione, in larga parte, viene assicurata dal MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*)⁹⁹, rete internazionale composta da Paesi donatori che si occupa di valutare il lavoro condotto dalle organizzazioni multilaterali.

In particolare, il MOPAN, a mezzo di una società esterna, vincitrice di apposita gara, valuta il lavoro delle organizzazioni multilaterali che ricevono finanziamenti per lo sviluppo e l'assistenza umanitaria. L'adesione a tale organizzazione comporta il pagamento di un contributo annuo ed il coinvolgimento in attività quali la partecipazione al Comitato direttivo, la possibilità di svolgere un ruolo propositivo nella definizione dei programmi delle valutazioni e di assumere le funzioni di *Institutional Lead* di una specifica valutazione.

La partecipazione dei rappresentanti delle diverse componenti del Sistema italiano della cooperazione allo sviluppo ai Consigli esecutivi degli organismi multilaterali consente, inoltre, di esercitare un controllo *ex post* sui risultati raggiunti e di contribuire, allo stesso tempo, ad orientare l'azione delle Agenzie multilaterali.

⁹⁹ Il MOPAN «*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*», è una rete di Stati istituita nel 2002 per valutare l'efficacia organizzativa e la performance delle organizzazioni internazionali che ricevono finanziamenti per lo sviluppo e l'assistenza umanitaria. I Paesi membri del *Network* sono 19: Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Emirati Arabi Uniti, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Repubblica di Corea, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti d'America. L'Italia, che era l'unico membro del G7 non membro del *Network*, vi ha aderito dal 1° gennaio 2017.

Occorre, tuttavia, rilevare come le informazioni relative ai risultati delle iniziative realizzate da tali organismi siano spesso insoddisfacenti, producendo un deficit di *accountability* delle ingenti risorse destinate al canale multilaterale.

Sotto tale profilo si ritiene opportuno che, attraverso una maggiore partecipazione dell'Italia alle attività del MOPAN e degli organi di controllo degli organismi internazionali, vengano sollecitate rendicontazioni e valutazioni di qualità, che consentano di effettuare con maggiore consapevolezza le scelte di allocazione delle risorse e di privilegiare le organizzazioni che offrono le maggiori garanzie in termini di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione di cooperazione.

CAPITOLO VIII

TENDENZE EVOLUTIVE NELL'ATTUALE CONTESTO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Sommario: 1. Premessa. – 2. AICS quale hub della cooperazione allo sviluppo. – 3. Il rafforzamento del capitale cognitivo del Sistema Italia nei Paesi partner della cooperazione. – 4. Il principio di efficacia e le sue possibili declinazioni. – 5. La co-progettazione con gli enti del Terzo settore e con il *profit* quale opportunità della cooperazione allo sviluppo. – 6. La concessione di finanziamenti per la costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo e le possibili convergenze tra le politiche di internalizzazione del Sistema Italia e di cooperazione allo sviluppo. – 7. La finanza di impatto.

1. Premessa

A distanza di quasi sei anni dall'avvio delle sue attività, l'AICS si trova ad operare in un contesto che vede un crescente impegno, da parte dei Governi e delle organizzazioni internazionali, nella definizione di accordi che consentano di affrontare, in modo condiviso, sfide globali, quali la lotta alla povertà, la diminuzione dei gas serra, la tutela dell'ambiente ed il miglioramento della condizione sanitaria dei Paesi a basso reddito.

Parallelamente si assiste ad un rapido processo di inclusione, all'interno delle strategie imprenditoriali, dei temi della sostenibilità (*environmental, governance and social*) e ad una maggiore sensibilità sui versanti della responsabilità sociale di impresa e della creazione di valore condiviso. Tali coordinate impongono una riflessione sul modello di cooperazione più adatto ad un contesto caratterizzato da nuovi paradigmi e rapidi cambiamenti.

L'Obiettivo 17 dell'Agenda ONU per il 2030, con il suo espresso richiamo a partenariati tra Governi, settore privato e società civile, deve indurre ad una riflessione sull'opportunità di una cooperazione allo sviluppo che favorisca aggregazioni e collaborazioni inclusive per la realizzazione di iniziative di maggiore coerenza, rilevanza ed impatto.

2. AICS quale hub della cooperazione allo sviluppo

Con un budget annuale di oltre 560 milioni di euro, 19 sedi estere, diverse centinaia di progetti di cooperazione in Europa, Africa, America e Asia, l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo è un *player* di riconosciuta visibilità a livello internazionale. E' auspicabile che tale ruolo venga ulteriormente consolidato attraverso una razionalizzazione del Sistema della cooperazione allo sviluppo e l'adozione di iniziative che favoriscano il raggiungimento di maggiori livelli di coerenza tra le visioni degli attori della cooperazione.

Reputa la Sezione che l'accelerazione dei processi di digitalizzazione possa essere determinante per migliorare l'efficienza complessiva del Sistema, in ragione dell'impatto positivo che la stessa potrà avere sui processi di gestione, rendicontazione, monitoraggio, valutazione e comunicazione delle iniziative di cooperazione. Si evidenzia, in particolare, come l'introduzione di una piattaforma informatica possa favorire la creazione di *network* tra soggetti *profit* e non *profit*, l'incontro tra domanda ed offerta di cooperazione, l'attivazione di canali di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato nonché di meccanismi di ibridazione generativi di nuove idee.

Nell'ambito di tale auspicabile percorso di innovazione digitale si rivelerebbe utile l'attivazione, presso la Sede centrale di AICS, di un *Help Desk* che fornisca assistenza ai soggetti *profit* e non *profit* che intendano partecipare ai Bandi ed alle iniziative di cooperazione, nonché di applicazioni informatiche che favoriscano il consolidamento di sinergie e collaborazioni tra le strutture pubbliche e private italiane operanti nei territori della cooperazione (AICS, ICE-Agenzia, Sistema delle camere di commercio italiane all'estero, Confindustria estero) e le interazioni con le analoghe istituzioni dei Paesi partner.

In tale contesto va dato atto che AICS, con il progetto SvilupPA, ha già avviato un percorso di sperimentazione¹⁰⁰ che si prefigge lo scopo di facilitare non solo l'incontro

¹⁰⁰ La fase di sperimentazione del progetto SvilupPA è stata condotta attraverso l'attivazione di tre *Cooperation Lab* pilota: Ecosistemi rurali-marino-costieri (ente capofila CHIHEAM Bari); Life Sciences (ente capofila Cluster CHICO); Agro-industria (ente capofila Regione Veneto).

tra domanda e offerta di cooperazione, ma anche lo scambio di informazioni sulle opportunità di collaborazioni e *partnership* tra gli attori della cooperazione.

3. Il rafforzamento del capitale cognitivo del Sistema Italia nei Paesi partner della cooperazione

La Sezione rileva come una delle componenti essenziali per realizzare iniziative di cooperazione efficaci sia data dalla conoscenza approfondita dei contesti socioeconomici delle aree di intervento. Per accrescere il patrimonio informativo a supporto della programmazione e della realizzazione delle iniziative di cooperazione sarebbe opportuna la più ampia condivisione dei dati che sono nella disponibilità dei soggetti pubblici e privati italiani operanti nei Paesi partner della cooperazione (Consolati, ICE – Agenzia, Sistema delle camere di commercio italiane all'estero, organizzazioni imprenditoriali, associazioni di categoria della piccola, media e grande impresa, istituti di cultura all'estero, università italiane con *partnership* in Paesi della cooperazione, OSC).

Attualmente, informazioni di rilievo afferenti ai Paesi partner della cooperazione – quali, ad esempio, le linee di politica economica e ambientale, la dotazione di infrastrutture logistiche, la disponibilità di energia elettrica, l'offerta di manodopera specializzata, il regime di tassazione degli investimenti, la disponibilità di servizi sanitari, la presenza di imprese italiane, i progetti di cooperazione allo sviluppo attivi - sono disperse nell'ambito di silos non comunicanti. La condivisione delle banche dati in possesso degli attori del Sistema Italia operanti nei diversi contesti della cooperazione potrebbe garantire maggiori opportunità di conoscenza e favorire la costruzione di mappe geografiche interattive, dotate di *link* ipertestuali a dati e informazioni di maggiore dettaglio.

Il recente protocollo stipulato da AICS con ICE e la convenzione MAECI, AICS e CDP, possono offrire la cornice di riferimento per avviare la sperimentazione, a livello di Paese o di Area geografica, di un *network* informativo tra i diversi attori del Sistema Italia.

4. Il principio di efficacia e le sue possibili declinazioni

L'art. 2, co. 3, della l. n. 125/2014 stabilisce che la realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo deve assicurare il rispetto dei "principi di efficacia concordati a livello internazionale". Il tema dell'efficacia dell'aiuto, da alcuni decenni presente del dibattito internazionale¹⁰¹, trova una specifica previsione nello Statuto dell'AICS, il quale, all'art. 2, co. 3, prevede che "L'Agenzia si conforma ... ad un piano di efficacia degli interventi, cui si attiene anche la DGCS, approvato dal Comitato congiunto".

Adottato nel 2019¹⁰², il "Piano dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e della DGCS del MAECI per l'efficacia degli interventi 2020-2022", delinea una serie di risultati da raggiungere nel triennio con i correlati indicatori di realizzazione, allo scopo di favorire l'appropriazione delle politiche di sviluppo da parte dei Paesi beneficiari degli aiuti, introdurre un sistema di gestione basato sui risultati, promuovere i partenariati inclusivi e adottare misure volte ad accrescere la trasparenza e la responsabilità reciproca (*accountability*) sui progressi realizzati.

Tale approccio metodologico¹⁰³, comune a molte agenzie di sviluppo delle Nazioni Unite, si fonda sulla logica di progettare per "obiettivi" e prevede che, una volta stabiliti i risultati da conseguire, debbano essere individuate le azioni da introdurre e le necessarie risorse umane, finanziarie e tecniche (*inputs*) e definiti gli indicatori necessari per il monitoraggio della *performance* e la valutazione dei risultati.

¹⁰¹ Le tappe fondamentali verso il miglioramento dell'efficacia dell'aiuto sono date dalla Dichiarazione dell'Aiuto di Parigi del 2005, cui hanno fatto seguito l'Agenda di Accra del 2008 e gli esiti del IV Foro di Alto Livello di Busan del 2011, richiamati nell' *Agenda for Change* del 2012. Si evidenzia, in particolare, come l'efficacia della politica di cooperazione, secondo i principi affermati nella dichiarazione di Parigi, si fonda su progetti che siano in grado di soddisfare le seguenti condizioni: a) l'allineamento delle attività di cooperazione con le strategie di sviluppo dei Paesi beneficiari e dei territori locali; b) l'esistenza di meccanismi che favoriscano l'appropriazione, da parte dei Paesi beneficiari, delle iniziative di cooperazione al termine del progetto; c) il coordinamento delle attività sul territorio per ridurre le duplicazioni e minimizzare i costi di transazione; d) l'adozione di modelli di cooperazione orientati al raggiungimento di risultati verificabili; e) la mutua responsabilità della cooperazione per i progressi e per i risultati ottenuti in termini di sviluppo. Si veda, anche, la Dichiarazione finale adottata nel vertice del Partenariato Globale per l'Efficacia della Cooperazione allo Sviluppo (GPDEC) tenutosi a Nairobi nel 2016.

¹⁰² Il Piano è stato approvato dal Comitato congiunto con delibera n. 90 del 19 novembre 2019, previa condivisione dei suoi contenuti con il Comitato consultivo per l'Efficacia della Cooperazione allo Sviluppo.

¹⁰³ Ai sensi dell'art. 2 della l. 125/2014, l'Italia, nel realizzare le iniziative di cooperazione, assicura il rispetto della gestione basata sui risultati al fine di gestire e attuare gli aiuti in modo da concentrarsi sui risultati desiderati e utilizzare le informazioni per migliorare il processo decisionale (Vd. Dichiarazione di Parigi).

Una delle prime attuazioni del Piano per l'efficacia è consistita nell'aggiornamento e nell'allineamento delle procedure di selezione, gestione e controllo delle iniziative promosse dai soggetti di cooperazione¹⁰⁴ alle migliori pratiche europee ed internazionali.

Ulteriori progressi potrebbero scaturire da una razionalizzazione del sistema dei Bandi - attualmente focalizzati più sul soggetto attuatore che sulle aree geografiche e sui settori di intervento - e dalla sperimentazione di forme di divisione dei compiti tra i diversi soggetti pubblici che promuovono iniziative di cooperazione nei medesimi contesti territoriali.

Sul versante dell'efficacia è, altresì, auspicabile un maggiore coinvolgimento delle Sedi estere di AICS nelle fasi della selezione dei progetti e della convalida delle *baseline*¹⁰⁵, oltre che nei processi di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione.

Si ritiene, infine, opportuno che il cospicuo patrimonio di conoscenze e di esperienze accumulato dalle Sedi estere sia valorizzato dall'introduzione di una funzione di utilità che consenta di condividere, all'interno del circuito informativo dell'Agenzia, esperienze, soluzioni e buone pratiche.

¹⁰⁴ Trattasi delle "Procedure Generali per la concessione di contributi e la gestione e rendicontazione di iniziative promosse da soggetti pubblici e privati *no-profit* di cooperazione di cui al Capo VI della legge n. 125/2014, fondate su approccio RBM".

¹⁰⁵ La *baseline* costituisce il punto di riferimento rispetto al quale vengono valutati gli scostamenti delle principali variabili che connotano il progetto.

FOCUS

Una buona pratica di cooperazione allo sviluppo

Il marchio etico “Made with Italy”



Il marchio etico Made with Italy è stato creato da AICS – Tirana, in favore di ditte individuali, aziende, associazioni, Istituzioni pubbliche e OSC operanti in Albania che offrono prodotti e servizi nati o perfezionati nell’ambito di progetti finanziati o cofinanziati dal Governo italiano e che si impegnino ad elevare il livello di qualità della propria offerta con iniziative rispondenti ai canoni di eticità previsti da un apposito disciplinare.

La concessione dell’uso del marchio Made with Italy – per il quale non viene richiesto il pagamento di royalties, ma unicamente il rispetto dei canoni di eticità previsti dal disciplinare – persegue le finalità di valorizzare risorse e competenze locali, promuovere lo sviluppo economico, sociale e sostenibile del territorio e migliorare lo standard qualitativo dei prodotti e dei servizi offerti dai piccoli imprenditori.

Il marchio etico, creato per sostenere le produzioni tipiche agroalimentari e l’ospitalità turistica collegati alle iniziative di cooperazione e successivamente esteso ad ulteriori settori (agenti di sviluppo locale, ambiente, artigianato, educazione, turismo responsabile) costituisce una buona pratica utilizzata per valorizzare e sostenere i progetti di piccoli produttori e gestori di attività commerciali offrendo maggiore visibilità alle realtà economiche locali.

I soggetti autorizzati ad utilizzare il marchio etico beneficiano dei vantaggi che derivano dall’associazione del prodotto o del servizio offerto ad un brand di immediata riconoscibilità. Il successo dell’iniziativa che coinvolge, a tutt’oggi, 93 beneficiari, ha indotto la Sede AICS di Tirana a sviluppare ulteriormente il progetto, creando una piattaforma web dedicata (madewithitaly.earth).

5. La co-progettazione con gli enti del Terzo settore e con il *profit* quale opportunità della cooperazione allo sviluppo

L'art. 55 del Codice del Terzo settore¹⁰⁶ consente il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni di programmazione e di organizzazione di interventi e dei servizi proprie della Pubblica Amministrazione attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, nel rispetto dei principi di cui alla legge n. 241/1990 e delle norme che disciplinano specifici procedimenti.

La facoltà di utilizzare tale modalità operativa nello specifico ambito della cooperazione allo sviluppo si desume dalla previsione di cui all'art. 5, lett. n) d.lgs. n. 117/2017 che ricomprende, tra le attività di interesse generale degli enti del Terzo settore, la "*cooperazione allo sviluppo, ai sensi della Legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni*"¹⁰⁷.

Va rilevato come l'attuale quadro normativo in materia di cooperazione non consenta di ritenere di agevole applicazione l'istituto della co-programmazione, considerato che l'esercizio programmatico è disciplinato dal complesso procedimento di cui all'art. 12 della legge n. 125/2014, norma che sul piano ordinamentale si pone quale *lex specialis* prevalente sulla disposizione di carattere generale enunciata del Codice del Terzo settore.

Margini più ampi di applicazione sembra trovare la co-progettazione, quale strumento per la realizzazione di "*specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti*". Il ricorso a tale istituto può trovare giustificazione soprattutto nei casi in cui si ritenga determinante, ai fini della progettazione di un'iniziativa, l'apporto di una particolare specializzazione o di specifiche esperienze maturate nei Paesi partner della cooperazione.

Ad avviso della Sezione, l'avvio della co-progettazione richiederà l'adozione di apposite regole che oltre a raccordare tale istituto alle previsioni della legge n. 125/2014, individuino, sulla base di *standard* conformi al principio di efficacia della cooperazione, i requisiti di professionalità, esperienza e capacità operativa richiesti ai

¹⁰⁶ D.lgs del 3 luglio 2017, n. 117.

¹⁰⁷ Art. 5, lett. n), d.lgs del 3 luglio 2017, n. 117.

soggetti che intendano svolgere attività di co-progettazione.

Il conferimento di tali incarichi non potrà prescindere dall'adozione di procedure comparative in grado di assicurare trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, nonché dalla preventiva definizione "degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner"¹⁰⁸.

In modo speculare, è auspicabile che l'Agenzia valuti, in ambito *profit*, le potenzialità offerte dal dialogo competitivo e dal partenariato per l'innovazione (artt. 64 e 65 del Codice dei contratti), ai fini dello sviluppo di progetti a forte contenuto innovativo non solo nei settori più tradizionali della cooperazione (agricoltura, formazione, sanità, servizi) ma anche in ambiti diversi, quali l'economia circolare, le energie rinnovabili e la digitalizzazione, valorizzando il contributo che le imprese possono offrire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030, sia sotto il profilo della mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive che dell'apporto di tecnologia e innovazione.

Conclusivamente, la Sezione osserva come l'attivazione di nuove forme di collaborazione e *partnership* possa offrire ad AICS l'opportunità di accedere non solo alle migliori professionalità e capacità operative delle OSC presenti nei Paesi della cooperazione, ma anche al dinamismo ed ai contenuti tecnologici propri dell'imprenditoria italiana, consentendo la realizzazione di interventi di qualità e la sperimentazione di soluzioni innovative.

¹⁰⁸ Art. 55, co. 4, del Codice del Terzo settore.

6. La concessione di finanziamenti per la costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo e le possibili sinergie tra le politiche di internazionalizzazione del Sistema Italia e di cooperazione allo sviluppo

Si è già avuto modo di sottolineare come la legge n. 125/2014 dedichi una significativa attenzione al *profit*, in ragione della riconosciuta potenzialità di tale settore quale fattore di mobilitazione di risorse finanziarie da convogliare nella realizzazione di iniziative coerenti con gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030. In un contesto che guarda con favore all'inclusione del *profit* nella promozione di uno sviluppo sostenibile ed inclusivo nei Paesi partner della cooperazione, occorre, tuttavia, rilevare come, a tutt'oggi, le previsioni della legge n. 125/2014 abbiano avuto solo parziale attuazione per ciò che attiene alle linee di finanziamento e garanzia volte ad agevolare la costituzione di imprese "miste"¹⁰⁹.

La Sezione osserva, in proposito, che solo nel 2020¹¹⁰ è stato avviato il percorso per l'attuazione dell'art. 27, co. 3, lett. a) della l. n. 125/2014 mediante la definizione dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per la concessione di finanziamenti al settore privato finalizzati alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo¹¹¹. Per converso, risultano ancora prive di concreta attuazione sia le disposizioni che prevedono la concessione di crediti in favore di investitori pubblici/privati o di organizzazioni internazionali per il finanziamento di imprese miste, che quelle relative

¹⁰⁹ L'art. 27, co. 3, della l. n. 125/2014, prevede la possibilità di utilizzare una quota del fondo rotativo per la concessione di finanziamenti alle imprese per la partecipazione al capitale di rischio di società "miste" in Paesi partner, nonché di finanziamenti in favore di investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali che finanzino tali imprese "miste".

¹¹⁰ Delibera del CICS dell'11 giugno 2020.

¹¹¹ Giova rilevare, per quanto riguarda i requisiti soggettivi, che l'impresa richiedente deve avere sede legale nel territorio dell'Unione europea, essere costituita secondo le forme previste dalla legge di uno Stato membro dell'UE e avere una sede, anche secondaria, in Italia. E' richiesto, inoltre, che il soggetto richiedente il finanziamento possieda una comprovata esperienza nel settore in cui opera l'impresa mista. Quanto ai criteri di selezione, la delibera del CICS precisa che i finanziamenti concessi ai sensi dell'art. 27, co. 3, lett. a) della l. n. 125/2014 "sono diretti a mobilitare risorse finanziarie aggiuntive attraverso partenariati pubblico-privati che promuovono uno sviluppo sostenibile ed inclusivo nei Paesi partner nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale, privilegiando la creazione di occupazione nel rispetto delle convenzioni internazionali sul lavoro e di valore aggiunto locale. Nella concessione dei finanziamenti le risorse disponibili sono assegnate di preferenza alle piccole e medie imprese. I finanziamenti sono concessi, in via preferenziale, in relazione a imprese miste le cui attività sono prevalentemente localizzate in Paesi prioritari individuati nel documento triennale di programmazione e di indirizzo di cui all'art. 12 della legge n. 125 del 2014".

al fondo di garanzia per la copertura di finanziamenti in favore di imprese miste (art. 27, co. 3, lett. b) e c) della l. n. 125/2014)¹¹².

A tal riguardo, non può che sottolinearsi l'importanza di assicurare la piena operatività di tutti gli strumenti finanziari volti a favorire la costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo, quale leva per il rafforzamento degli investimenti produttivi e lo sviluppo sostenibile ed inclusivo dei Paesi partner.

Per quanto attiene al rafforzamento della presenza del *profit* nei Paesi della cooperazione si evidenziano le potenzialità di una eventuale intesa strategica tra AICS, CDP, ICE-Agenzia, SIMEST e SACE, volta ad offrire, alle piccole e medie imprese impegnate nei processi di internazionalizzazione, un'informazione completa su agevolazioni, finanziamenti e opportunità esistenti per la realizzazione di iniziative imprenditoriali allineate agli obiettivi dell'Agenda 2030. Sotto tale profilo, è auspicabile che vengano stipulate intese idonee ad assicurare, nell'ambito delle campagne informative concernenti le agevolazioni per l'internazionalizzazione del Sistema Italia, un'adeguata visibilità alle opportunità offerte dal Sistema AICS - CDP a sostegno delle iniziative imprenditoriali coerenti con i principi della l. n. 125/2014 e gli obiettivi dell'Agenda 2030 da avviarsi nei Paesi partner della cooperazione.

In tale prospettiva va considerata con favore la recente convenzione stipulata da AICS e ICE-Agenzia per la promozione di forme di collaborazione e iniziative condivise nel settore dello sviluppo privato sostenibile, in un'ottica di potenziamento della complementarità delle rispettive azioni¹¹³.

¹¹² Delibera CICS n. 5 del 23 marzo 2017.

¹¹³ Le modalità di attuazione della convenzione AICS - ICE-Agenzia prevedono, in particolare: l'individuazione dei Paesi da considerare prioritari ai fini degli interventi congiunti; l'identificazione di progetti di sviluppo che uniscano un alto valore sociale al massimo impatto sulla crescita sostenibile e di lungo periodo; la ricerca delle risorse necessarie all'attuazione dei progetti, mediante sinergie e *blend* di risorse locali, finanziamenti pubblici, aiuti multilaterali e investimenti privati al fine di creare il massimo impatto e gettare le basi per uno sviluppo solido e continuativo. Nell'ambito della convenzione sono stati individuati come settori di comune interesse e di potenziale intervento prioritario: lo *scouting*, la formazione ed il *capacity building*; lo sviluppo agricolo, con particolare attenzione all'integrazione dei Paesi nelle catene del valore; il restauro, teso alla conservazione, al recupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale e locale; la tutela dell'ambiente, la prevenzione dei disastri naturali, le attività antisismiche; lo sviluppo energetico e lo sfruttamento delle risorse naturali nell'ottica di un abbassamento della dipendenza da terzi.

7. La finanza ad impatto

In linea con l'auspicio formulato nel Documento triennale di programmazione ed indirizzo 2019 - 2021 si ritiene che DGCS, AICS e CDP debbano esplorare, con l'eventuale coinvolgimento di ulteriori soggetti pubblici e privati, le potenzialità di strumenti finanziari innovativi di cooperazione quali, ad esempio, quelli basati sulla finanza ad impatto¹¹⁴. Com'è noto, tale modello, utilizzato per la realizzazione di interventi in aree generalmente escluse dall'interesse degli investitori in quanto non generative di rendimenti di mercato, si prefigge lo scopo di produrre uno specifico impatto sociale o ambientale.

L'utilizzo della finanza ad impatto¹¹⁵ - strumento che si caratterizza per i ritorni del capitale in tempi più lunghi rispetto ad altre categorie di investimento e da una rendicontazione indipendente del valore sociale e ambientale prodotto - potrebbe consentire la mobilitazione di risorse aggiuntive per la realizzazione delle iniziative di cooperazione ed offrire, nel contempo un significativo valore aggiunto sotto il profilo della sperimentazione di nuovi modelli di intervento basati sulle sinergie *profit* - non *profit* e sulla creazione di *partnership* di lungo periodo.

Sul piano normativo andrebbe definito il quadro regolatorio necessario per l'avvio di un fondo ad impatto, il quale potrebbe essere alimentato da risorse conferite da CDP (eventualmente mediante emissione di *social bond*), imprese e cittadini, fondazioni,

¹¹⁴ Secondo una definizione comunemente accettata, la finanza ad impatto sostiene investimenti legati ad obiettivi sociali misurabili ed in grado di generare un ritorno economico per gli investitori. Essa si distingue per le seguenti caratteristiche: a) l'intenzionalità dell'impatto sociale, espressamente ricercato nell'attività supportata dall'investimento; b) la misurabilità dell'impatto sociale, che presuppone la definizione *ex ante* degli impatti attesi e la verifica *ex post* del loro raggiungimento; c) l'addizionalità dell'intervento, ovvero la capacità di raggiungere aree di attività per le quali il mercato non offre rendimenti ritenuti in linea con le aspettative degli investitori tradizionali. Nella logica di tale intervento, c'è una correlazione tra remunerazione del capitale investito e realizzazione dell'impatto perseguito, non necessariamente lineare, nel senso che il raggiungimento di un impatto sociale maggiore può comportare per l'investitore un minore rendimento economico che trova una sorta di "compensazione" nel raggiungimento del *target* di impatto sociale definito *ex ante*.

¹¹⁵ Il fulcro dell'investimento ad impatto, applicato al settore pubblico, è dato un accordo tra l'amministrazione, il fornitore del servizio e gli investitori, con la regia di uno *Special Purpose Vehicle*. Gli investitori forniscono al fornitore del servizio il capitale necessario per l'implementazione di un progetto che, al raggiungimento degli obiettivi e degli impatti sociali definiti nel progetto, certificati da un valutatore indipendente, viene rimborsato dall'amministrazione con un livello di remunerazione che, normalmente, prevede tassi inferiori a quelli di mercato e meccanismi che premiano l'effettivo conseguimento dei risultati (*pay for success; social impact innovation*). Un esempio è quello dei SIB - *social impact bonds* (prestiti a impatto sociale). In questo caso l'amministrazione pubblica decide gli obiettivi dell'intervento, gli investitori mettono a disposizione il capitale necessario, i fornitori di servizi realizzano l'intervento. Il rimborso e la remunerazione del capitale, da parte dell'amministrazione avviene solo al raggiungimento degli obiettivi concordati, come valutati da un ente indipendente.

istituzioni pubbliche e private. Deve incidentalmente rilevarsi come la partecipazione del risparmio privato ed il conferimento di risorse da parte di fondazioni e imprese possano costituire fattori di stimolo al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle iniziative di cooperazione.

I conferimenti di AICS a tale fondo – che si caratterizzerebbe quale strumento per il finanziamento di iniziative di cooperazione connotate da impatti durevoli e sostenibili sotto il profilo sociale e ambientale – assicurerebbero, unitamente alle risorse a dono di altri soggetti pubblici e privati, la provvista necessaria a garantire il rimborso del capitale agli investitori.

L'attivazione di un fondo ad impatto, oltre ad incentivare la realizzazione di progetti di maggiore impatto, consentirebbe il superamento del limite di 36 mesi attualmente previsto dai Bandi AICS per gli interventi a dono, offrendo la disponibilità di risorse finanziarie su un orizzonte temporale più lungo.

Ciò assicurerebbe, tra l'altro, maggiore coerenza con i tempi necessari affinché Istituzioni e comunità locali possano appropriarsi e gestire, in piena autonomia, scuole, ospedali e iniziative di imprenditoria sociale realizzate nell'ambito delle attività di cooperazione.

CAPITOLO IX

ESITI DEL CONTRADDITTORIO, CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo è stata istituita con legge n. 125/2014 allo scopo di attuare le politiche di cooperazione allo sviluppo sulla base dei criteri di efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza.

Nel breve periodo trascorso dalla sua istituzione, l'Agenzia, oltre ad assicurare continuità nella gestione delle iniziative avviate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAECI, ha attivato numerosi progetti con i soggetti della cooperazione, ha prestato assistenza tecnica nelle iniziative di cooperazione promosse da soggetti pubblici ed ha assunto, a seguito di apposito accreditamento presso la Commissione UE, la responsabilità di progetti di cooperazione delegata.

Parallelamente allo svolgimento delle attività operative, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo ha realizzato diverse iniziative volte al miglioramento delle procedure di gestione e rendicontazione delle iniziative di cooperazione, ha attivato protocolli volti ad assicurare trasparenza ed efficacia ed ampliato gli strumenti di intervento, in un percorso di progressivo allineamento agli *standard* dei principali attori della cooperazione internazionale allo sviluppo.

In sede di adunanza pubblica, a seguito della presentazione dei risultati dell'indagine, i rappresentanti delle amministrazioni intervenute (AICS, DGCS, CDP e Ufficio centrale di bilancio presso il MAECI) hanno preso atto e condiviso le osservazioni formulate dalla Sezione, fornendo utili aggiornamenti, chiarimenti e integrazioni. Hanno, altresì, manifestato interesse e spirito costruttivo in ordine alle ipotesi, sia di carattere normativo che operativo, dirette al miglioramento del Sistema della cooperazione nei diversi aspetti presi in esame, osservando come su alcuni dei temi trattati (digitalizzazione delle procedure, monitoraggio delle iniziative, sistemi integrati di condivisione di informazioni, linee guida settoriali), siano in atto iniziative che potranno essere parzialmente esitate già nel corso del 2022.

All'esito dell'indagine, la Sezione, nel dare atto del significativo contributo di tutte

le amministrazioni intervenute, esprime un giudizio complessivamente positivo sull'operato di AICS, nonostante la presenza di alcune criticità che si inseriscono nel quadro, complesso e non privo di incoerenze, del Sistema italiano della cooperazione allo sviluppo, evidenziando come risposte efficaci a problemi globali quali il *climate change*, la povertà, le disuguaglianze, le migrazioni e le pandemie, richiedano la definizione di una strategia congiunta da parte degli attori pubblici impegnati nella cooperazione allo sviluppo ed interventi orientati al raggiungimento di obiettivi misurabili secondo *standard* condivisi.

Sul piano gestionale la Sezione raccomanda all'Agenzia di proseguire il percorso di innovazione attualmente in atto, accelerando i processi di informatizzazione delle procedure al fine di disporre di un tracciato informatico che copra tutta la filiera delle iniziative di cooperazione. Osserva, a tal riguardo, che la tracciabilità dei progetti, dei rendiconti, dei monitoraggi e delle valutazioni costituisce, al tempo stesso, un'esigenza irrinunciabile dettata dagli *standard* internazionali della cooperazione e un'opportunità per assicurare una maggiore *accountability* nella gestione delle risorse pubbliche.

Sottolinea, inoltre, l'importanza di creare le condizioni che favoriscano le occasioni di incontro tra le università, gli enti pubblici, le OSC e le imprese italiane operanti in settori quali l'agrifood, l'economia circolare, le energie rinnovabili, l'informatica, la medicina, l'istruzione e la ricerca, nella prospettiva di generare nuove sinergie, realizzare *network* tra soggetti *profit* e non *profit*, favorire l'incontro tra domanda ed offerta di cooperazione, attivare canali di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato e meccanismi di ibridazione generativi di nuove idee.

La Sezione auspica che l'Agenzia mantenga un dialogo costante con i diversi *stakeholder* per valutare l'efficienza delle procedure e l'efficacia degli interventi. L'analisi periodica delle procedure di cooperazione e degli oneri sostenuti - sia sul versante della rendicontazione che del controllo delle iniziative di cooperazione - può agevolare il percorso di semplificazione degli adempimenti e di riduzione dei costi di transazione, nell'ottica di assicurare una più efficiente gestione delle risorse destinate all'attività di cooperazione.

Una cooperazione allo sviluppo di qualità non può prescindere dalla disponibilità

di adeguati strumenti di monitoraggio e di valutazione. Sotto tale profilo la Sezione raccomanda la tempestiva adozione di apposite linee guida, unitamente ad un *set* di indicatori e termini di riferimento comuni per tutte le valutazioni. Evidenzia, altresì, l'opportunità, che vengano assicurati, sulla base di *format* standardizzati e mediante la digitalizzazione delle procedure, rapporti di monitoraggio che forniscano una visione costantemente aggiornata sullo stato di attuazione degli interventi nonché valutazioni *ex post* per ogni iniziativa di cooperazione.

L'innovazione nelle metodologie di intervento, richiesta dalla rapidità con la quale mutano i contesti geopolitici e le aree di intervento impone l'adozione di un modello di cooperazione flessibile, trasversale ed inclusivo, aperto alle collaborazioni ed alle opportunità offerte da strumenti quali la co-progettazione con gli enti del Terzo settore e il dialogo competitivo nonché il partenariato per l'innovazione con il *profit*, da ritenersi strumenti di accesso a competenze specialistiche che possono agevolare la realizzazione di nuovi modelli di cooperazione.

Tale percorso evidenzia la necessità di una dotazione di adeguate risorse umane e strumentali. Sotto tale profilo la Sezione, nel rilevare il *gap* tra la dotazione di personale di AICS e quella di omologhe realtà estere, sottolinea la necessità di avviare iniziative volte ad assicurare la copertura delle posizioni ancora vacanti. In prospettiva evidenzia l'opportunità di verificare l'adeguatezza dell'attuale dotazione organica, tenendo conto non solo delle molteplici e complesse funzioni assegnate all'Agenzia, ma anche del crescente impegno della cooperazione italiana nell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030.

In conclusione, la Sezione auspica che l'intero Sistema della cooperazione allo sviluppo esamini, con la necessaria determinazione e sulla base di un percorso condiviso, i problemi e le criticità che si frappongono ad un'azione di cooperazione più efficace, efficiente e trasparente, al fine di garantire, mediante la realizzazione di iniziative coordinate e allineate alle effettive esigenze delle comunità beneficiarie, il migliore impiego delle risorse pubbliche destinate ad alleviare situazioni di povertà, sofferenza e disagio.

La Sezione, nel richiamare i rilievi ed i suggerimenti contenuti nella relazione, formula, all'esito del controllo sulla gestione dell'attività di cooperazione svolta dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, le seguenti osservazioni e raccomandazioni di sintesi:

1. La digitalizzazione delle procedure e la creazione di una piattaforma informatica che agevoli il dialogo permanente tra gli *stakeholder* costituiscono fattori distintivi di una cooperazione trasparente e di qualità.

Le iniziative di AICS volte alla informatizzazione della contabilità ed alla digitalizzazione delle procedure rappresentano un fattore strategico per una gestione più efficiente delle iniziative di cooperazione. Nell'ambito di tale percorso si raccomanda l'attivazione di funzioni che agevolino la condivisione delle informazioni e l'interoperabilità delle banche dati tra le diverse componenti del Sistema italiano della cooperazione allo sviluppo. È, altresì, auspicabile che l'Agenzia si doti di una piattaforma informatica che favorisca il dialogo permanente tra i principali *stakeholder*, l'incontro tra la domanda e l'offerta di cooperazione e la definizione, attraverso il dialogo tra il *profit* ed il non *profit*, di nuovi strumenti e metodologie di intervento. Una sezione di tale piattaforma potrebbe essere dedicata a programmi di aggiornamento interattivo destinati ai soggetti della cooperazione, finalizzati al miglioramento della qualità dei progetti, delle rendicontazioni, dei monitoraggi e delle valutazioni.

2. Una maggiore efficacia della cooperazione richiede la razionalizzazione del sistema delle procedure competitive di erogazione dei contributi ed il superamento della frammentazione degli interventi.

La cooperazione italiana allo sviluppo appare connotata da un'eccessiva frammentazione degli interventi, fattore che, oltre a rendere meno efficiente ed efficace l'attività di cooperazione, comporta il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni con il conseguente sperpero di risorse pubbliche. Va, inoltre, osservato che la gestione delle procedure "a dono" mediante Bandi dedicati alle singole categorie di soggetti della

cooperazione non assicura la coerenza degli interventi promossi nell'ambito della medesima area geografica. Per far fronte a tali criticità si raccomanda, oltre ad una razionalizzazione del sistema dei Bandi, il progressivo orientamento delle risorse verso la realizzazione di iniziative di maggiore impatto e l'adozione di misure idonee ad incentivare i progetti "collegati" in termini di complementarità, allo scopo di favorire la creazione, nei Paesi partner della cooperazione, di reti e filiere sostenibili e resilienti.

3. Il monitoraggio e la valutazione costituiscono elementi fondamentali del ciclo di progetto e strumenti necessari per il miglioramento dell'efficacia delle politiche di cooperazione.

Il monitoraggio e la valutazione costituiscono importanti strumenti di miglioramento dell'efficacia e della qualità degli interventi di cooperazione e, al tempo stesso, di *accountability* e trasparenza. La particolare rilevanza di tali fasi nell'ambito del ciclo di progetto induce a raccomandare ad AICS l'adozione di apposite linee guida, unitamente ad un *set* di indicatori e termini di riferimento comuni per tutte le valutazioni, idonei a consentire analisi e comparazioni per aree geografiche e settori di intervento. Si ritiene, altresì, opportuno, che vengano assicurati, sulla base di *format* standardizzati, rapporti di monitoraggio idonei ad offrire una visione costantemente aggiornata sullo stato di attuazione degli interventi nonché valutazioni dei risultati per tutte le iniziative di cooperazione.

4. Il completamento della dotazione organica riveste carattere di priorità, anche ai fini dell'attivazione di nuove strutture organizzative coerenti con l'esigenza di una cooperazione più efficace e aperta all'innovazione.

La Sezione sottolinea l'urgenza di pervenire alla piena copertura delle posizioni lavorative vacanti e, in prospettiva, suggerisce di valutare l'adeguatezza della dotazione organica tenendo conto delle molteplici e complesse funzioni assegnate all'Agenzia, anche alla luce del crescente impegno della cooperazione italiana nell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030. Con il rafforzamento della dotazione di personale qualificato, potrà essere considerata anche l'istituzione di strutture di

supporto alle funzioni svolte in sede centrale (ad es. ufficio di valutazione tecnica dei progetti di cooperazione, ufficio di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione, ufficio di analisi, studio e progettazione di nuove modalità di intervento).

5. Il coinvolgimento del *profit* nelle iniziative di cooperazione richiede una strategia dedicata.

Il coinvolgimento del *profit* si rivela determinante per promuovere l'avvio di attività imprenditoriali sostenibili nei Paesi partner della cooperazione. Allo scopo di favorire una maggiore partecipazione del settore imprenditoriale alle iniziative di cooperazione si raccomanda l'adozione di una strategia articolata su più direttrici: la distinzione, nell'ambito degli interventi finanziati da AICS, tra le fattispecie che richiedono l'applicazione del Codice dei contratti e quelle assoggettate a procedure comparative pubbliche; l'assunzione di iniziative volte a sollecitare l'adozione, in ambito UE, di un nuovo quadro regolamentare che consenta il superamento degli attuali limiti previsti dalla disciplina "*de minimis*"; l'attivazione di un *Help Desk* dedicato all'assistenza alle imprese che partecipano alle procedure di erogazione dei contributi; la definizione, in raccordo con i principali attori della internazionalizzazione del Sistema Italia (MAECI, SACE, SIMEST, ICE-Agenzia), di intese volte ad assicurare visibilità alle opportunità offerte dal sistema AICS-CDP per la realizzazione di iniziative imprenditoriali sostenibili nei Paesi partner della cooperazione.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

