

Background Paper

I punti di vista di alcuni esperti a dieci anni
dall'introduzione della legge 125/2014
sulla politica italiana di cooperazione
allo sviluppo

Marco Zupi

Roma, Novembre 2024

Sommario

<i>Introduzione</i>	3
<i>Intervista a Flavio Lovisolo</i>	5
<i>Intervista ad Andrea Stocchiero</i>	16
<i>Intervista a Fabio Melloni</i>	19
<i>Intervista a Domenico Bruzzone</i>	22
<i>Intervista a Senior Analyst (anonimo)</i>	28
<i>Un Focus group con due esperti</i>	34

Introduzione

Questo documento di background è da considerare un paper complementare al recente approfondimento pubblicato dall'Osservatorio di Politica italiana del Parlamento italiano in occasione dei dieci anni dall'adozione della Legge 125/2014.

Mentre l'approfondimento preparato per il Parlamento italiano ha analizzato tre prospettive – il discorso ufficiale, i dati empirici relativi ai flussi di Aiuto Pubblico allo Sviluppo e ha sintetizzato le opinioni di esperti qualificati – fornendo una panoramica complessiva del bilancio della legge, delle sue innovazioni istituzionali e procedurali, dei progressi e delle criticità riscontrate, questo documento concentra l'attenzione sui punti di vista specifici di alcuni professionisti con esperienza pluriennale nella cooperazione allo sviluppo.

La Legge 125/2014 è stata concepita per superare i limiti della precedente Legge 49/1987, introducendo significative riforme strutturali, tra cui la creazione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e l'istituzione del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS). A dieci anni dalla sua adozione, sono stati conseguiti risultati giudicati anche significativi e persistono criticità che – secondo alcuni osservatori – limitano il pieno potenziale della legge. Il presente documento riporta direttamente tutti i contenuti delle interviste condotte con esperti di alto profilo, i cui contributi permettono di esaminare in profondità aspetti strutturali, operativi e strategici della politica di cooperazione italiana. Le interviste sono state raccolte con un approccio qualitativo, basato su domande strutturate che hanno affrontato i seguenti temi principali:

- **Bilancio dell'attuazione della Legge 125/2014:** Successi e criticità rispetto alla precedente normativa.
- **Innovazioni e loro efficacia:** Valutazione dei risultati – positivi e negativi – della Legge.
- **Sfide globali e prospettive future:** Impatti della pandemia, cambiamenti climatici e tensioni geopolitiche.
- **Strategie politiche emergenti:** Analisi critica del Piano Mattei e delle sue implicazioni.

I contributi sono stati selezionati per offrire una rappresentazione bilanciata e multidimensionale dei temi trattati. Le interviste mettono in luce:

1. **Prospettive istituzionali:** I ruoli e le responsabilità del MAECI, dell'AICS e della CDP nella promozione di una cooperazione più efficace.
2. **Lezioni apprese:** Approfondimenti sulle difficoltà operative e sulle sfide organizzative affrontate nella fase di implementazione della legge.
3. **Critiche e proposte:** Valutazioni critiche su aspetti specifici, come la gestione delle risorse umane, la frammentazione degli interventi e l'integrazione tra canali bilaterali e multilaterali.

Sul piano dei principali successi, le interviste evidenziano che la Legge 125/2014 ha introdotto elementi innovativi che hanno migliorato la *governance* della cooperazione italiana, tra cui:

- La creazione di un'agenzia tecnica dedicata (AICS) per rafforzare la professionalità e l'efficacia operativa.
- L'integrazione della CDP come strumento finanziario, con potenzialità ancora parzialmente inesprese.
- Un approccio più inclusivo, che riconosce il ruolo del settore privato e delle diaspore nel promuovere lo sviluppo sostenibile.

Gli esperti hanno, al contempo, identificato diverse problematiche che continuano a ostacolare l'efficacia della cooperazione italiana, tra cui:

- **Frammentazione degli interventi:** La mancanza di un coordinamento strategico tra i vari attori del sistema.
- **Limitazioni istituzionali:** Debolezze strutturali e operative dell'AICS, legate a risorse insufficienti e carenze nelle competenze tecniche.
- **Problemi di coerenza politica:** Disallineamenti tra obiettivi di sviluppo e politiche migratorie, con particolare riferimento al Piano Mattei.

In relazione al contesto attuale, le interviste sottolineano l'urgenza di affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico, dalle crisi geopolitiche e dai ritardi nell'attuazione dell'Agenda 2030. È stata evidenziata la necessità di:

- Rafforzare il coordinamento tra ministeri e altre istituzioni coinvolte.
- Investire in personale qualificato, valorizzando le competenze esistenti nel settore della cooperazione.
- Garantire la sostenibilità degli interventi attraverso un maggiore impegno finanziario e innovazione.

In relazione a indicazioni per il miglioramento futuro, un'attenzione finale è rivolta al Piano Mattei (su cui il CeSPI ha dedicato uno specifico Forum sul sito istituzionale, intitolato [Il Piano Mattei, opportunità, ambizioni e elementi di dibattito | CeSPI](#)), riconosciuto come una strategia potenzialmente innovativa per rafforzare la cooperazione con l'Africa, con un forte indirizzo politico, ma che deve affrontare rischi – secondo alcuni degli intervistati – come quello di un'assenza di trasparenza nei meccanismi di concertazione e di una “nazionalizzazione” della cooperazione allo sviluppo, che potrebbe ledere i principi qualificanti del multilateralismo e di *local ownership*, se non correttamente orientato.

Intervista a Flavio Lovisolo

già responsabile tecnico in materia di sicurezza alimentare e sviluppo rurale presso la DGCS prima e l'AICS poi, con un'esperienza quarantennale nella cooperazione allo sviluppo

1. Quali sono stati i **principali successi** ottenuti grazie all'attuazione della Legge n. 125/2014, rispetto alla precedente Legge n. 49/1987

2. Quali sono le **principali criticità e difficoltà** riscontrate nell'attuazione della legge? Esistono aspetti specifici che ritieni migliorabili per rendere la cooperazione italiana più efficace? Quali cambiamenti strutturali hanno avuto l'impatto più positivo?

Quasi contemporaneamente alla nascita della legge 49/1987 per la Cooperazione allo Sviluppo sono iniziate le critiche e le riflessioni per una sua riforma. Già nel 1991 si parlava di due modelli di Cooperazione allo Sviluppo determinati da quella legge, “uno teorico in cui le attività di cooperazione erano parte integrante della politica estera ed uno reale in cui le stesse erano solo uno strumento della politica estera economica”.¹

Infatti, già nei primi anni novanta, era chiaramente emersa la subordinazione della Cooperazione allo Sviluppo alle altre attività dell'allora Ministero degli Affari Esteri. La Cooperazione allo Sviluppo e le sue risorse – considerate importanti rispetto alle altre componenti della politica estera italiana ma sempre inadeguate rispetto agli stanziamenti disponibili per i sistemi di cooperazione allo sviluppo dei principali Paesi OECD – erano soprattutto in funzione della cooperazione economica e commerciale ed in alcuni casi la cooperazione culturale e scientifica. Senza dimenticare, tuttavia, che nei primi anni novanta vi era un'ulteriore subordinazione verso alcuni settori produttivi italiani e le loro complicità politiche, determinando anche il coinvolgimento della Cooperazione allo Sviluppo in quella che venne definita come la “stagione di mani pulite”.

In quegli anni vi furono quindi vari tentativi di riforma per cercare di superare le contraddizioni ed i limiti dell'applicazione della legge 49/87. Non vi fu invece la forza e la volontà di realizzare effettivamente quanto dettato dalla stessa legge 49/87², con una Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo adeguatamente organizzata nel personale, nelle procedure, nelle sue strutture e dotazioni, oltre ad una Unità Tecnica Centrale indipendente e tecnicamente efficace.

In tale contesto nel 2014, con il governo Renzi, fu approvata la nuova legge per la cooperazione allo sviluppo. Il quadro di riferimento della legge era già stato messo a punto nelle legislature precedenti dopo un lungo dibattito, avviato, come abbiamo detto, già negli anni novanta. Il governo Renzi³ ebbe

¹ CeSPI (2008), *La Cooperazione allo Sviluppo: criteri per una nuova politica*. Conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo, Roma, Novembre.

² Vale la pena evidenziare che quella legge fu varata a seguito delle esperienze fatte attraverso il Fondo Aiuti Italiano ed il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo dell'allora Ministero degli Affari Esteri. La Legge fu predisposta ed approvata grazie al coinvolgimento di molti esponenti della società civile, delle Università, delle ONG ed anche di parte della diplomazia, particolarmente sensibile alle nuove sfide del mondo globalizzato e della necessità di dedicare attenzione e risorse per superare le forti contraddizioni tra Paesi sviluppati e non.

³ Il governo Renzi rimase in carica dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016.

la capacità di accelerare il progetto di riforma e dopo alcuni mesi dal suo insediamento, nell'agosto del 2014, venne approvata la Legge 125 e successivamente, nel luglio 2015, il suo Regolamento.

La legge 125 ha numerosi aspetti innovativi: pone al centro della sua azione i beneficiari, le persone che necessitano aiuto, sostegno e solidarietà, anche nella loro dimensione comunitaria; vuole rendere l'azione di cooperazione allo sviluppo italiana coerente con le strategie ed i programmi delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e delle Organizzazioni Internazionali; vuole uniformarsi ai criteri di efficacia definiti a livello internazionale e prende in considerazione il contributo che la cooperazione può dare alle politiche migratorie, nel rispetto delle norme internazionali e dei diritti umani, oltre a considerare importante il potenziale contributo che il settore privato può dare ai processi di sviluppo.

La nuova legge stabilisce inoltre chiaramente le responsabilità, dando al MAECI la definizione delle politiche di cooperazione ed i suoi indirizzi, oltre al compito di coordinamento, controllo e vigilanza sull'attuazione delle stesse politiche nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali. Per tali responsabilità viene creata la figura di un vice Ministro con delega alla Cooperazione allo Sviluppo e viene mantenuta la Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo all'interno del MAECI, anche se considerevolmente ridotta rispetto al passato. Per la realizzazione delle politiche e degli indirizzi indicati dal MAECI la legge istituisce l'AICS e ne definisce la sua organizzazione. Inoltre, indica chiaramente il ruolo di controllo del Parlamento, istituisce il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo per armonizzare le politiche nazionali verso la cooperazione e istituisce il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo, composto da rappresentanti la società civile italiana e del mondo profit e non profit. La legge ha anche riconosciuto il ruolo svolto da vari soggetti nel frattempo emersi nella cooperazione italiana, come i territori e le loro autonomie locali, le organizzazioni della società civile, le università, le imprese ed i privati, enti pubblici, camere di commercio, le numerose ONG e ONLUS, organizzazioni di immigranti, finanza etica, cooperative e sindacati e di tutti coloro che portano competenze ed interessi nel promuovere, finanziare e realizzare iniziative di cooperazione. Insomma, la legge 125 ha cercato di racchiudere tutte le esperienze e contenere i vari soggetti di cooperazione della società italiana, cercando di dare un quadro non solo operativo ma anche di controllo e di condivisione delle scelte.

Una delle innovazioni più rilevanti della legge 125 è stata l'introduzione di CDP come soggetto attivo di cooperazione, intesa come l'istituzione finanziaria italiana che può concedere crediti concessionali (art.8) e agevolati (art.22) e finanziare così importanti progetti o prodotti finanziari. Con questo strumento si vuole così contribuire significativamente allo sviluppo di un Paese partner, di un territorio e delle sue imprese, attraverso il Fondo Rotativo⁴ ma anche con mezzi e risorse proprie della CDP. L'indicazione contenuta nella legge per utilizzare anche risorse proprie modifica sostanzialmente il ruolo che aveva CDP nella precedente normativa, dove era relegata a semplice "contabile" del Fondo Rotativo utilizzato per finanziare i crediti di aiuto italiani.⁵

Grazie alla nuova legge, finalmente anche l'Italia si dota di uno strumento finanziario nuovo e capace di apportare importanti ed indispensabili risorse per gli interventi di cooperazione. CDP potrebbe così diventare una Banca di sviluppo internazionale simile alla KfW tedesca o la AFD francese. Si deve

⁴ Il Fondo rotativo è costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti a seguito della legge 227/1977 (art.26)

⁵ A questo riguardo è necessario ricordare che l'art 27. della legge 125 autorizza ed amplia l'uso del Fondo rotativo per concedere ad imprese italiane crediti agevolati che vogliono costituire imprese miste. Si prevede anche la possibilità di costituire fondi di garanzia per i prestiti a tali imprese.

infatti evidenziare che la disponibilità delle risorse a dono è sempre limitata rispetto a quelle dei cosiddetti crediti di aiuto e che gli investimenti importanti che possono incidere considerevolmente sui processi di sviluppo dei Paesi beneficiari possono essere finanziati principalmente attraverso i crediti⁶.

Si delinea così con la legge 125 un quadro effettivamente innovativo che avrebbe potuto superare le contraddizioni e le difficoltà riscontrate con la legge 49/87; di fatto si assegna al Vice Ministro del MAECI con delega alla Cooperazione il compito di coordinare le tre principali componenti della cooperazione: la DGCS come strumento che definisce le politiche e gli indirizzi, l’Agenzia come componente tecnica e la Cassa Depositi e Prestiti come principale strumento finanziario.

Quel quadro innovativo definito dalla legge 125 tuttavia non si è ancora realizzato. Da una parte l’attuale DGCS non ha le risorse ed il personale per svolgere il ruolo assegnatole, CDP ha di fatto continuato a svolgere principalmente la funzione di “contabile” dei Crediti di aiuto e l’Agenzia non è mai stata lo strumento tecnico competente e indipendente che si sperava.

Data la scarsa dotazione di personale e di risorse, la DGCS si è sempre rivolta all’Agenzia per ottenere competenze e risorse che non ha, delegando alla stessa Agenzia gran parte di ciò che dovrebbe fare e controllare, con grandi difficoltà a svolgere autonomamente il ruolo di indirizzo e di controllo che gli assegna la legge.

L’Agenzia nei suoi primi anni di vita ha dovuto farsi conoscere e riconoscere a livello internazionale, dare continuità agli impegni ed alle numerose attività in corso di realizzazione e contribuire alle risposte della comunità internazionale alle crisi sempre più complesse. Allo stesso tempo, ha dovuto creare una organizzazione nuova, con personale, procedure e strutture solo in parte ereditate dalla DGCS. Molto è stato fatto per costruire questa nuova organizzazione e molta passione, competenze e professionalità sono state investite dopo la sua nascita, ma molto resta ancora da fare per completarne la costruzione, per poter affrontare le sfide ancora aperte e quelle future.

Anche l’Agenzia ha quindi i suoi problemi. Di fronte ad una carente competenza dirigenziale e di personale nulla si è fatto per renderla effettivamente uno strumento tecnico efficace. Si sono privilegiate le figure amministrative e burocratiche, riconducendo il suo ruolo ad aspetti contabili ed amministrativi/gestionali, senza tenere conto che negli ultimi decenni si sono formati centinaia di giovani esperti italiani che lavorano nelle ONG nazionali ed internazionali, nelle Organizzazioni

⁶ Per esempio, il Memorandum di Cooperazione allo Sviluppo firmato a Tunisi nel giugno del 2021 e che regola le attività della Cooperazione italiana in Tunisia fino al 2024, prevede lo stanziamento di 150 milioni di euro a credito di aiuto e 50 milioni di euro a dono. Si sottolinea che la componente a dono ha ricevuto nel caso della Tunisia una disponibilità particolarmente elevata in considerazione dell’importanza dei rapporti italo-tunisini, del particolare momento di crisi economica che attraversava la Tunisia, dell’emergenza COVID-19 e di quella legata ai flussi migratori. Di solito la componente a dono in Paesi a medio sviluppo come la Tunisia è considerevolmente minore rispetto ai crediti di aiuto, questo per sottolineare l’importanza di questi ultimi rispetto ai primi. Nello stesso Memorandum si evidenzia che CDP può mettere a disposizione sue risorse aggiuntive al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi concordati tra le parti. Purtroppo, ciò non è avvenuto e malgrado alcuni contatti avuti a suo tempo con CDP, questa di fatto ha sempre rifiutato di svolgere tale ruolo e la politica e le altre componenti della Cooperazione Italiana non hanno “forzato” o aiutato CDP a superare tali limiti e farla così diventare un vero soggetto attivo di Cooperazione allo sviluppo e non un mero strumento “contabile” del Fondo rotativo che viene usato per finanziare i crediti di aiuto. Tali crediti infatti vedono CDP come un soggetto passivo che interviene nella messa a punto dei progetti solo sugli aspetti finanziari e sulle modalità e condizioni di restituzione del credito e non sul quadro progettuale e a sostegno di coloro che li realizzano, italiani e locali, che potrebbero essere incentivati finanziariamente a realizzare tali progetti.

internazionali, nelle Istituzioni Finanziarie Internazionali e nella Commissione Europea, ma veramente pochi nella Cooperazione italiana.

Alcuni sostengono che in assenza di una politica chiara di cooperazione allo sviluppo e una carenza di indirizzi, di programmi e di controlli, l’Agenzia non poteva che rifugiarsi negli aspetti contabili ed amministrativi, riempiendo il vuoto con procedure e burocrazia. L’Agenzia in questi anni è apparsa come una istituzione che non è mai stata completata e resa efficace. Dopo la prima direttrice, che veniva dalla Banca, il suo successore e l’attuale direttore appartengono entrambi alla carriera diplomatica ed inevitabilmente ciò ha limitato e limita l’autonomia gestionale e tecnica che l’Agenzia dovrebbe avere e che la legge 125 le ha assegnato. Le contraddizioni evidenziate dalla legge 49/87 non sono state quindi totalmente superate, ma hanno invece avuto una loro naturale continuità.

Un altro punto che sembra importante sottolineare è l’apertura della legge 125 al settore privato all’interno del sistema della cooperazione allo sviluppo ed il ruolo che “i soggetti aventi finalità di lucro” possono avere. Questi possono realizzare le iniziative finanziate dalla cooperazione, come peraltro avvenuto in passato, ma anche essere beneficiari di tali interventi attraverso i crediti agevolati, per finanziare quote di capitale di rischio e per la creazione di imprese miste. Questo aspetto della legge prendeva spunto dal dibattito internazionale dei primi anni duemila, in cui si riconoscevano i limiti delle risorse allocate dall’aiuto pubblico e si evidenziava la necessità di contribuire alla crescita del settore privato nei Paesi partner, anche attraverso una diretta partecipazione finanziaria di imprese dei Paesi OECD. Peraltro, già a partire dalla fine degli anni ottanta si parlava del coinvolgimento del settore privato nelle attività di cooperazione sulla base di un grande “disguido” tra i soggetti tradizionali di cooperazione e le imprese, in cui i primi pensavano sempre di mobilitare le risorse del settore privato per finanziare i loro progetti ed i secondi di mobilitare le risorse pubbliche per finanziare le loro iniziative⁷. Tali aspettative non furono mai rispettate ed il contributo del settore privato è stato sempre molto relativo. Anche in recenti studi⁸ si è evidenziato l’esiguo contributo del settore privato ad iniziative di sviluppo. Non si è colta quindi l’opportunità data dalla legge 125 di riconoscere che la cooperazione allo sviluppo, l’internazionalizzazione delle nostre imprese e lo sviluppo dell’imprenditorialità nei Paesi partner hanno obiettivi differenti ma che possono essere convergenti per creare interventi congiunti, per favorire una crescita che accompagnata da una *good governance* può creare le giuste condizioni di sviluppo sostenibile. Si pensa che vi sia comunque una correlazione tra il limitato ruolo svolto da Cassa Depositi e Prestiti come Banca di Sviluppo internazionale e la scarsa partecipazione del settore privato italiano alle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

In questi primi dieci anni della legge 125 non tutto è stato negativo, dato che alcune capacità ed esperienze hanno anche portato la Cooperazione italiana ad avere significative competenze e a raggiungere, anche se in modo puntuale, alcuni traguardi significativi. Ci si riferisce per esempio ai finanziamenti ottenuti dalla Commissione Europea attraverso la Cooperazione delegata, alla messa a punto di procedure per i bandi (*call for proposal*) a favore delle ONG per interventi di emergenza e

⁷ Tra il 1988 ed il 1990 sono stato nominato tra i membri del Comitato Tecnico Scientifico della Regione Lombardia per la cooperazione allo sviluppo, all’interno del quale erano rappresentate varie realtà lombarde, tra cui anche le ONG, sindacati, enti locali, imprese, Università ed appunto alcuni esperti. In tale ambito da subito fu chiaro che ogni componente si aspettava di poter accedere alle risorse che gli altri dovevano mettere a disposizione, senza peraltro prendere in considerazione un loro effettivo contributo finanziario.

⁸ Marco Zupi (2024), *NEXT COOPERATION24. I dati della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, con un focus specifico sul ruolo del settore privato*, CesPI, Roma, ottobre.

non, alla rafforzata collaborazione con le Agenzie del sistema delle Nazioni Unite, alla definizione di accordi triennali/quinquennali con i Paesi di particolare priorità, in coerenza con gli interventi della stessa Commissione Europea e delle Organizzazioni Internazionali, alla creazione di una nuova sede di AICS ed al rafforzamento delle Unità Tecniche locali.

Non si ritiene quindi che la legge 125 debba essere modificata ma, come era avvenuto per la 49/87, bisognerebbe trovare la volontà di applicarla, perfezionando eventualmente alcuni suoi punti. Si pensa quindi che sia possibile raggiungere gli obiettivi che si proponeva la legge 125 attraverso a) una maggiore consapevolezza del ruolo politico e di coordinamento che deve avere il vice Ministro, b) un rafforzamento delle capacità e delle risorse disponibili per la DGCS, c) un aumento del personale ed una migliore selezione delle competenze della dirigenza dell’Agenzia e del suo personale, anche con una specifica formazione di alto livello internazionale, d) un rafforzato ruolo di Cassa Depositi e Prestiti come vera e propria Banca di sviluppo internazionale sulla base dei presupposti stabiliti dalla stessa legge.

3. Quali sono le **principali sfide** che la cooperazione allo sviluppo italiana dovrà affrontare nei prossimi anni, considerando il contesto globale attuale, che include i ritardi rispetto all’Agenda 2030, la sfida dei cambiamenti climatici, la situazione post-pandemia e le crescenti polarizzazioni e conflitti nelle aree prioritarie per l’Italia?

Il degrado ambientale, le sfide dell’innovazione tecnologica ed i tragici e numerosi conflitti⁹ in corso inevitabilmente relegano in secondo piano alcuni degli obiettivi dell’Agenda 2030¹⁰ e forse pongono nuove priorità alla cooperazione allo sviluppo.

È difficile parlare del grado di raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda 2030 senza la pace. I tragici conflitti in corso hanno già creato tragedie umanitarie le cui conseguenze non possono essere dimenticate dalla solidarietà e dalla cooperazione internazionale ed ogni intervento umanitario e di emergenza per le popolazioni colpite pone le basi per successive iniziative di riabilitazione, ricostruzione e del futuro sviluppo.

Oramai da molti anni si è capito che il cambiamento climatico in corso colpisce le popolazioni e l’ambiente nei Paesi sviluppati ma soprattutto quelle dei Paesi più poveri e le loro popolazioni più vulnerabili. Il degrado delle risorse essenziali ed il sempre più difficile accesso alla terra, all’acqua, all’energia, alla salute, alla sicurezza sociale e ad un lavoro a condizioni dignitose hanno reso più difficili le condizioni di vita nei Paesi in via di sviluppo e stanno minacciando la speranza di molte comunità ad avere un futuro migliore.

L’esclusione dai nuovi mezzi e strumenti tecnologici in settori essenziali come la salute, l’educazione, la comunicazione ed il lavoro, rischia di relegare ancora di più alla periferia le fasce più vulnerabili delle popolazioni, sia nei Paesi ricchi che in quelli poveri. La carenza di regole nell’uso e nella

⁹ Yuval Noah Harari (2024), “Disruption, Democracy and the Global Order” – Cambridge Centre for the Study of Existential Risk (CSER) and King's College, University of Cambridge, 8 marzo: <https://www.ynharari.com/disruption-democracy-and-the-global-order/>.

¹⁰ <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2024/SG-SDG-Progress-Report-2024-advanced-unedited-version.pdf>

condivisione di tali strumenti e di investimenti capaci di rendere il più possibile accessibili tali tecnologie accentuano le differenze e le contraddizioni all'interno dei Paesi e tra i Paesi.

Queste tre crisi determinano inesorabilmente flussi di popolazioni che si stanno spostando e che si sposteranno sempre di più dalle regioni colpite dai conflitti, dalle zone emarginate e dalle zone rurali verso le città primarie e verso territori meno vulnerabili ai cambiamenti climatici. L'emigrazione o meglio il "movimento di popolazioni" è un problema vecchio¹¹ ma è ancora un problema da affrontare. Assistiamo infatti da molti anni, tra l'Africa sub-sahariana ed il Nord Africa, ad un vasto movimento di persone che dalle zone rurali raggiungono le città secondarie, poi le primarie e le zone sulla costa, interessando alcuni Paesi africani, tra cui e forse soprattutto quelli della costa atlantica e i produttori di petrolio e gas anche del Nord Africa. Dalle analisi disponibili emerge che solo una parte minore di questa popolazione in movimento vuole raggiungere l'Europa e pochissimi di loro ce la fanno. La maggior parte si ferma in Africa.

Lo spostamento di popolazioni riguarda anche i Paesi in conflitto. In questi Paesi le popolazioni fuggono dalla guerra che ha colpito le loro famiglie e le loro proprietà (Ucraina, Libano, Palestina, Siria, Iraq, Sudan, Congo, Yemen, Afghanistan) ma può accadere che fuggono anche per la minaccia interna di gruppi armati (Sahel, Afghanistan) o per la paura di una prossima guerra, per il senso di vulnerabilità che hanno e la conseguente ricerca di sicurezza in altri Paesi.

Per far fronte a queste crisi le stesse Nazioni Unite sottolineano che è necessario mobilitare ingenti risorse finanziarie da investire nello sviluppo e poter garantire un più equo ed efficace sistema finanziario. La preparazione della quarta Conferenza Internazionale sul Finanziamento per lo Sviluppo¹² che si terrà a Siviglia nel luglio 2025, sarà l'occasione per valutare le risposte che i Paesi intendono dare a queste crisi. A questo appuntamento l'Italia dovrebbe presentarsi con un sistema di Cooperazione allo Sviluppo capace di superare le difficoltà emerse nell'applicazione della legge 125 – come evidenziato nella sezione precedente – e con la determinazione a contribuire allo sforzo comune attraverso un rinnovato sistema istituzionale, con adeguate politiche e strategie per le aree e nei settori di sua priorità e con una efficace organizzazione. Unitamente ad una rinnovata capacità politica ed istituzionale, serviranno anche adeguate risorse finanziarie con un nuovo e più forte ruolo delle istituzioni nazionali ed il coinvolgimento del settore privato. Si pensa infatti che una concentrazione della nostra azione di cooperazione allo sviluppo verso i Paesi del Nord Africa, del vicino Oriente e nei Balcani sia necessaria e che i mezzi finanziari dei doni e del Fondo di rotazione per i crediti di aiuto concessionali siano insufficienti per rispondere alle sfide da affrontare in queste aree e per avere un ruolo significativo nel loro sviluppo. Pensiamo, per esempio, al contributo per la ricostruzione di Paesi lacerati dalla guerra in corso in Libano, Siria e Palestina, alla riabilitazione dei servizi essenziali ed alla ricostruzione di un tessuto produttivo in Libia e Tunisia oppure alle sfide di una riconversione industriale assieme ad una salvaguardia delle risorse naturali nei Balcani ed abbiamo la percezione che nuove ed importanti risorse siano assolutamente necessarie. La Cooperazione italiana può contribuire solo in minima parte finanziariamente agli interventi della comunità internazionale, ma con una capacità politica, istituzionale e tecnica adeguata può invece orientare alcune scelte della stessa Comunità internazionale in questi Paesi. Le sinergie tra i vari sistemi di cooperazione e le risorse da

¹¹ CeSPI, SID (2006), *Conferenza Internazionale "Migrazioni e Sviluppo. Sfide ed Opportunità per le Relazioni Euro-Africane"*, Roma, Luglio.

¹² <https://financing.desa.un.org/ffd4>: Fourth International Conference on Financing for Development, Siviglia, luglio 2025

loro gestite sono essenziali. Le risorse messe a disposizione della Commissione europea per sostenere i processi di sviluppo nei Paesi nord africani ed in Medio Oriente sono molto significative e senza tali risorse ogni obiettivo italiano non può che essere limitato e riduttivo, anche con il Piano Mattei. Ci vuole tuttavia una classe dirigente, del personale e una organizzazione capace di affrontare tali sfide e capace di rapportarsi con questi altri sistemi. La Cooperazione italiana ha già sperimentato in alcuni Uffici AICS all'estero che, con una capacità professionale adeguata ed una organizzazione efficace, è possibile ottenere cospicui finanziamenti e co-finanziamenti dalla Commissione Europea e da altre Organizzazioni Internazionali. È necessario tuttavia che questi esempi virtuosi siano trasformati in sistema.

4. Quali sono le discontinuità, opportunità e rischi nell'attuale strategia legata al **Piano Mattei**, recentemente lanciato dal Governo Italiano, nel contesto della cooperazione allo sviluppo?

Chi conosce l'Africa ha potuto conoscere la bellezza della sua natura, la ricchezza della sua umanità e delle sue culture, le forti potenzialità della sua gioventù, le motivazioni che hanno permesso a molti di sviluppare capacità imprenditoriali in contesti difficili e certamente in ambiti di non facile governabilità. In Africa esistono reti di comunità e sociali con incredibili capacità di resilienza ed esistono anche ricchezze e molti privilegi, vi sono capacità di innovare, di essere presenti nel mondo di oggi con la cultura e l'orgoglio di conservare una forte identità africana, ma vi è anche la violenza generata da frustrazione, povertà, impotenza e ignoranza.

Per questo, ogni disegno politico rivolto allo sviluppo dell'Africa deve essere accolto con grande attenzione e rispetto ed i principi condivisibili del Piano Mattei (ascoltare, rispettare, costruire assieme) possono contribuire a riorientare la politica di cooperazione allo sviluppo, superando, come dichiarato da più parti, gli aspetti "predatori e caritatevoli". Alcuni sottolineano che questi bei principi sono stati messi al servizio della sola volontà di negoziare con i Paesi partner il controllo dei flussi migratori, quei flussi che da alcuni decenni i nostri Governi e l'Europa non sanno governare e gestire. Tuttavia, anche se questo obiettivo implicito ed opportunistico esistesse, non si può negare che una attenzione politica e strategica verso l'Africa ed il suo sviluppo sia necessaria e che i flussi migratori si possono gestire, rendendoli più umani e civili e rafforzando così il contributo che le diaspore danno allo sviluppo del loro Paese ed alle loro comunità. Ricordiamo a questo proposito come le rimesse dei migranti costituiscono un flusso finanziario verso i Paesi africani ben più importante degli aiuti allo sviluppo.

Tuttavia, è anche necessario sottolineare che il Piano Mattei non arriva sulla scrivania vuota dei rapporti tra l'Italia, l'Africa e l'Unione Europea. Su quella scrivania si sono succeduti negli ultimi decenni Piani, Programmi e Trust Fund sostenuti dai più importanti Paesi europei, dall'Italia e dalla Commissione Europea. Ricordo solo, per esempio, il *EU Emergency Trust Fund for Africa*¹³ del 2018 con una dotazione di circa 4 miliardi di euro o il *Partenariato con l'Africa*¹⁴ dell'Italia, i cui principi sono molto simili a quelli enunciati dal Piano Mattei.¹⁵

¹³ https://www.eeas.europa.eu/node/42253_en

¹⁴ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/12/2020_12_10_partenariato_con_lafrica_-_versione_italiana.pdf

¹⁵ 1. Rafforzare le relazioni politiche con i Paesi africani attraverso il potenziamento della nostra rete diplomatica e l'intensificazione del programma di visite politiche al più alto livello, non appena l'evoluzione del quadro epidemiologico lo consentirà;

Quindi si pensa che l’iniziativa politica del Piano Mattei sia condivisibile e da sostenere. Tale politica viene declinata in una strategia basata su alcuni settori o pilastri (istruzione, sanità, acqua, agricoltura, energia, infrastrutture) e, inizialmente, su nove Paesi (Egitto, Tunisia, Marocco, Algeria, Kenya, Etiopia, Mozambico, Congo, Costa d’Avorio), scelti tra i Paesi africani in cui la Cooperazione italiana opera da molti anni e che corrispondono alle nostre priorità storiche o a degli interessi bilaterali determinati dagli scambi commerciali e dalle politiche economiche.

A fronte di queste indicazioni strategiche alcuni hanno evidenziato altre priorità, soprattutto sottolineando la “dimenticanza” dei Paesi saheliani e di quelli dell’area balcanica o l’assenza di un settore per far fronte al fenomeno migratorio in modo chiaro e con progetti specifici legati al mondo del lavoro. Anche il settore della *governance* è stato “dimenticato”, tenuto conto che gli investimenti generatori di crescita economica devono essere accompagnati da un “buon governo” per poter trasformare tale crescita in sviluppo. Altri evidenziano che il Piano Mattei come descritto fino ad oggi ha tuttavia l’ambizione di essere un piano “pilota”, dato che in seguito e sulla base dei risultati ottenuti potrà interessare altre aree ed altri settori. Spesso, tuttavia, in esperienze precedenti, la fase pilota è stata seguita raramente da una ulteriore fase di continuità e consolidamento.

Se quindi politiche e strategie sono condivisibili, restano tuttavia molte perplessità su come queste devono essere realizzate e soprattutto da chi debbono essere messe in atto e con quali risorse.

Il Piano Mattei crea dei nuovi strumenti – la Cabina di regia e Struttura di Missione - che fanno capo alla presidenza del Consiglio e che di fatto moltiplicano o si sovrappongono a quelle identificate e definite dalla legge 125/2014. Abbiamo visto precedentemente le difficoltà che hanno i principali strumenti della legge 125; la mancanza di un coordinamento politico da parte del Vice Ministro, le debolezze delle DGCS, la disorganizzazione e l’attitudine burocratico/amministrativa dell’AICS, l’assenza di Cassa Depositi e Prestiti intesa come Banca internazionale di sviluppo. Il legislatore quindi, ancora una volta ha preferito creare una struttura, nuova e parallela, piuttosto che cambiare e rafforzare quella esistente. Sembrerebbe quasi ricalcare lo schema del Fondo Aiuti Italiano (FAI) degli anni ottanta, dove soprattutto per le aspirazioni politiche dell’allora Partito socialista italiano (PSI), si creò una struttura che bypassasse il Dipartimento Cooperazione e Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri - il cui Ministro come sempre era in quegli anni in quota Democrazia cristiana (DC) - reclamando la necessità di un intervento di emergenza per far fronte alla siccità ed alla carestia nel Sahel e

-
2. Proseguire ed ampliare le attività di addestramento, formazione e capacity building nel settore pace e sicurezza, sia in ambito europeo che sul piano bilaterale, soprattutto nelle regioni del Sahel e del Corno d’Africa;
 3. Favorire, mediante iniziative a carattere economico e di formazione, la creazione di maggiori opportunità d’impiego in Africa;
 4. Mantenere aperto il canale della cooperazione allo sviluppo, tenendo conto anche della notevole risorsa rappresentata dalla cooperazione operata in parallelo da fondazioni, imprese, gruppi bancari, enti privati, associazioni;
 5. Approfondire ed intensificare il dialogo con l’Unione Africana e le organizzazioni regionali continentali;
 6. Continuare a dedicare la massima attenzione alla governance e ai diritti umani, quali fattori essenziali per la prevenzione dei conflitti;
 7. Rafforzare il partenariato con i Paesi africani di origine e transito dei flussi migratori;
 8. Puntare maggiormente sulla promozione commerciale e lo sviluppo degli investimenti, attraverso fiere, missioni di sistema, country presentations, rassegne, assicurando, per quanto possibile, una migliore copertura finanziaria per le iniziative economiche in Africa;
 9. Favorire iniziative in ambito culturale, lo sviluppo del settore turistico, la collaborazione in ambito scientifico;
 10. Sostenere il processo d’integrazione continentale: nella sua dimensione politica, volta ad affermare il ruolo dell’Unione Africana e delle organizzazioni regionali quali attori centrali nella risoluzione delle crisi africane, ed economica, al fine di sostenere l’attuazione dell’Accordo di Libero Scambio Continentale - AfCFTA.

nell’Africa sub Sahariana ed utilizzando a tale scopo circa 1.900 miliardi delle vecchie lire¹⁶. La parola d’ordine all’epoca era di “fare in fretta” e per farlo non si potevano seguire le lente e farraginose norme dell’amministrazione pubblica ma si doveva ricorrere a rapide decisioni e alla capacità di intervento del settore privato. Gli scandali che ne seguirono sulla mala gestione di tali risorse in Italia ed in Africa e la scarsa efficacia di quanto si realizzò dimostrarono che quella non era la strada giusta da percorrere.

Dalle prime informazioni che giungono sulle attività concrete del Piano Mattei sembra che il “fare in fretta” sia una delle sue caratteristiche principali, per dimostrare la capacità del Governo e delle sue Istituzioni di cambiare passo e di essere più efficace ed incisivo di quanto fatto in passato. Tale fretta sembra che abbia già creato non poche contraddizioni. Per dimostrare concretezza in tempi brevi ci si è già dimenticati dei principi (ascoltare, costruire assieme) che dovevano governare il Piano e le sue attività, visto che i progetti indicati in molti casi erano già stati concordati in passato con i Paesi partner, i quali forse avrebbero preferito orientare le “nuove” risorse disponibili verso altre iniziative, magari ritenute da loro prioritarie in questo momento. In altri casi i progetti sono stati indicati fuori dagli accordi esistenti con i Paesi partner senza considerare gli ambiti di dialogo già aperti, creando non poca confusione nei nostri interlocutori istituzionali i quali operano normalmente attraverso accordi quadro bilaterali triennali/quinquennali, che integrano quanto fatto da altri donatori e sono complementari alle politiche e agli investimenti del Governo partner. Gli accordi per singoli progetti direttamente con i ministeri di linea era una prassi della Cooperazione internazionale in uso alcuni decenni fa, poi abbandonata perché nel migliore dei casi creava distorsioni ed incomprensioni nell’Amministrazione locale e nel peggiore dei casi facevano riferimento ad interessi particolari, sia locali che del Paese donatore. Anche le missioni congiunte già fatte in alcuni Paesi africani nell’ambito del Piano Mattei ricordano molto le missioni del FAI fatte a suo tempo, che coinvolgevano imprese, istituzioni, università ed alcune volte le ONG, per concordare con i Governi locali, anche lì “velocemente”, come utilizzare alcuni miliardi di lire seguendo una *shopping list* la cui logica spesso sfuggiva alla maggior parte delle controparti e di alcuni membri della stessa missione.

Anche nelle analisi settoriali il Piano Mattei non sembra aprire ad innovativi scenari. Sarebbe lungo vedere con attenzione in questa sede ogni pilastro indicato nel Piano, si evidenziano solo su alcuni punti a titolo di esempio.

Il Piano Mattei considera giustamente lo sviluppo rurale e la sicurezza alimentare come un pilastro importante ed auspica di aumentare le produzioni e le rese di prodotti agricoli per combattere la malnutrizione e la denutrizione in Africa, di rafforzare le filiere agro alimentari e facilitare la commercializzazione dei prodotti agricoli. Vuole favorire l’uso di nuove tecnologie anche per migliorare i redditi degli agricoltori oltre che assicurare filiere e catene di approvvigionamento sicure e certificate. Tali tecnologie dovranno tenere in considerazione la salvaguardia e la gestione razionale di altre risorse naturali, come l’acqua ed il terreno, oltre che rendere sostenibili le reti di produzione e distribuzione di energia e di risorse idriche. Nell’ambito di tale analisi si dà particolare rilievo allo

¹⁶ Il Fondo Aiuti Italiano (FAI) fu costituito nel 1985 con una dote di 1900 miliardi di lire allo scopo di assicurare "la sopravvivenza di almeno tre milioni di persone minacciate dalla fame, dalla denutrizione, dal sottosviluppo" nell’Africa subsahariana. Vi furono numerosi episodi di mala gestione di tali fondi, arrivando a coniare il neologismo malacooperazione; tuttavia, tutte le inchieste giudiziarie si sono concluse con archiviazioni ed assoluzioni a carico degli imputati.

sviluppo della pesca e della produzione ittica unitamente alla salvaguardia delle risorse marine e delle coste.

Tutto questo è certamente e genericamente condivisibile, tuttavia in Africa e soprattutto in molti dei Paesi indicati dal Piano Mattei, negli ultimi decenni si sono sviluppati sistemi agricoli ed imprese capaci di approvvigionare le filiere moderne di commercializzazione dei prodotti agricoli e di arrivare anche sui mercati internazionali. Altre imprese agricole africane sono ancora vincolate ai mercati locali, regionali e urbani, e molte altre sono di mera sussistenza. Non è chiaro quindi a quali di questi sistemi di imprese il Piano Mattei vuole porre attenzione e con quali strumenti. È certamente importante dialogare con i Paesi partner per capire a chi e come deve rivolgersi l'intervento italiano, ben sapendo che se si privilegia il rafforzamento delle imprese capaci di produrre per mercati evoluti, sia interni che internazionali, inevitabilmente si rafforzerà l'uso di tecnologia e si ridurrà l'impiego di manodopera, favorendo così l'esodo rurale e l'emigrazione verso le città primarie ed altri Paesi. Invece, se si vuole rafforzare le imprese che producono per piccoli mercati locali e per la sussistenza, sostenendo quindi i piccoli produttori agricoli, si avrà un ridotto tasso di assorbimento tecnologico e una produzione che difficilmente sarà complementare alle nostre filiere di commercializzazione di prodotti agricoli. Queste scelte sono propedeutiche alle scelte dei programmi e dei progetti che si vogliono finanziare e che possono essere fatte solo sulla base di un dialogo con i Paesi partner, un dialogo che spesso richiede molto tempo perché può suscitare contraddizioni nei Paesi partner, in pieno contrasto con il "fare in fretta".

Un altro punto che mi sembra importante sollevare è quello riguardante l'energia, è infatti condivisibile l'analisi contenuta nel Piano Mattei per questo settore e anche la volontà di considerare "l'elettricità come il vettore energetico delle economie moderne, utilizzato per usi residenziali, domestici e industriali e, in quanto tale, l'accesso all'energia elettrica è un fattore abilitante fondamentale per le società al fine di migliorare la crescita economica sostenibile, ottenere vantaggi socioeconomici e consentire cicli virtuosi di sviluppo". Con questi principi lo stesso Mattei, nel primo dopoguerra, mise le basi per l'approvvigionamento di idrocarburi in Italia e la loro trasformazione in energia elettrica, superando così i limiti della produzione idroelettrica ed accompagnando la ricostruzione industriale ed il boom economico italiano degli anni sessanta. Tuttavia, per i Paesi africani vi sono alcuni aspetti da considerare, come la politica dei prezzi dell'energia e quella dei relativi sussidi governativi e la copertura dei costi di produzione, trasmissione e distribuzione che inevitabilmente possono ricadere sui consumatori o sulle casse dello Stato. Le condizioni dei mercati e la loro apertura, le politiche di sviluppo e di accesso all'energia, soprattutto considerando auspicabilmente l'intervento del settore privato e delle grandi imprese, devono essere attentamente analizzate e considerate come delle precondizioni ad ogni intervento nel settore, soprattutto in alcuni Paesi dove il monopolio ed il controllo statale sull'energia è ancora piuttosto rigido e di non facile cambiamento.

Infine, si potrebbe anche parlare delle risorse del Piano Mattei e dei vincoli posti dalle origini di tali risorse, legate da una parte al Fondo per il Clima e dall'altra parte alle attività di Cooperazione allo Sviluppo. Come da più parti già evidenziato tali limitate risorse non possono che essere complementari a quelle stanziare in altri Programmi ed iniziative dalla Commissione europea e da altre Organizzazioni Internazionali, come le Banche Internazionali di sviluppo. In questa sede ci limitiamo ad evidenziare ancora una volta il ruolo che potrebbe giocare Cassa Depositi e Prestiti se volesse e potesse utilizzare risorse proprie, magari con una nuova forma di copertura a garanzia da parte del MEF, in modo tale da diventare un soggetto attivo nella Cooperazione allo Sviluppo italiana e così superare le posizioni

attuali che la relegano al ruolo amministrativo del Fondo Rotativo o a co-finanziatore di fondi operativi esistenti di altre istituzioni finanziarie internazionali.

Per concludere e per rispondere alla domanda posta, si pensa che il Piano Mattei poteva limitarsi solo a una forte dichiarazione di volontà del Governo per rinnovare la politica italiana verso l’Africa e definire una nuova strategia di Cooperazione allo Sviluppo, tale da riorientare le nostre azioni in questo settore e cogliere l’occasione per rafforzare le istituzioni esistenti. Se il Governo avesse avuto effettivamente la volontà di proporre un cambio politico nei rapporti con l’Africa accompagnato da cospicue risorse, sarebbe stato molto meglio rafforzare e migliorare le strutture esistenti oltre che semplificare le procedure ed i meccanismi utilizzati, senza trovare scorciatoie che facilmente possono generare confusione negli interlocutori esterni, sovrapposizioni ed attriti tra componenti delle istituzioni e nuovi spazi per interessi impropri.

Intervista ad Andrea Stocchiero

Coordinatore di ricerca nel CeSPI e Policy Officer della FOCSIV, con un'esperienza di oltre trenta anni nella cooperazione allo sviluppo

1. Quali sono stati i **principali successi** ottenuti grazie all'attuazione della Legge n. 125/2014, rispetto alla precedente Legge n. 49/1987? Quali cambiamenti strutturali hanno avuto l'impatto più positivo?

I cambiamenti strutturali più rilevanti sono sicuramente la creazione di AICS e la competenza di banca per lo sviluppo a CDP. La messa in campo di questi strumenti però è stata lenta; continua a permanere una scarsità di risorse umane competenti che limita la capacità di programmazione, spesa e valutazione, con uffici in loco da rafforzare. Non basta, cioè, la legge, è indispensabile la volontà politica di applicazione, con una dotazione di risorse necessaria. Il problema è che la sensibilità politica verso la cooperazione è marginale.

Altro relativo cambiamento è stato il riconoscimento dei partenariati territoriali, che però soffrono anch'essi di relativa debolezza, attribuibile anche agli stessi soggetti territoriali.

Riguardo al settore privato sono stati apportati alcuni cambiamenti alla stessa legge 125 per rendere più operativi i finanziamenti, in particolare mi riferisco alla modifica dell'art.27.

Con il Piano Mattei è probabile che vi saranno ulteriori modifiche per rendere più facile l'apporto del settore privato.

Forse, il cambiamento più positivo si comincia a vedere a macchia di leopardo nei vari uffici locali dell'AICS (ad esempio, il programma Paese in Kenya, in Senegal, ...) e, per quanto riguarda CDP, si registra una sua crescente operatività con investimenti collettivi.

2. Quali sono le **principali criticità e difficoltà** riscontrate nell'attuazione della legge? Esistono aspetti specifici che ritieni migliorabili e prioritari per rendere la cooperazione italiana più efficace?

Riguardo l'AICS, la sua presenza è importante, ma sono state grandi le difficoltà nel renderla operativa, con ritardi nel reclutamento del personale, nella creazione delle sedi nei Paesi partner, nella tendenza comunque alla burocratizzazione con un appesantimento di procedure per le OSC che se ne lamentano. Le stesse metodologie come il cosiddetto *results-based management*, devono essere adeguate al contesto e agli attori e non acriticamente replicate

La debolezza dell'Agenzia si ripercuote in una bassa capacità di assorbimento delle risorse e di spesa che crea un circolo vizioso per cui la cooperazione bilaterale risulta sempre in affanno.

Ci sono anche difficoltà nel rapporto tra Agenzia e DGCS del MAECI e, poi, con la Cassa depositi e prestiti quale nuova banca di sviluppo. Il coordinamento è un tema sicuramente da migliorare.

Allo stesso modo sono gravi i ritardi e la poca rilevanza del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS), alle volte non convocato per oltre un anno. I suoi gruppi di lavoro sono poco

efficaci, dipendendo dalla capacità dei singoli coordinatori, che in alcuni casi risultano dei colli di bottiglia. Inoltre, l'assenza di un regolamento e di chiari obiettivi e funzionamenti non agevola e crea frustrazioni nei partecipanti che si chiedono a cosa servano i gruppi di lavoro, portando ad una delegittimazione dello strumento e a uno svuotamento del principio della partecipazione degli stakeholder. Inoltre, la DGCS e il Ministero non danno conto rispetto a richieste e stimoli che provengono dai gruppi di lavoro del CNCS. Non c'è una interlocuzione reale e non c'è accountability.

D'altra parte, si segnala l'investimento dell'Agenzia sulle diaspore, con un percorso che dopo 7 anni ha portato alla creazione del Coordinamento italiano delle diaspore per la cooperazione allo sviluppo.

3. Quali sono **le principali sfide** che la cooperazione allo sviluppo italiana dovrà affrontare nei prossimi anni, considerando il contesto globale attuale, che include i ritardi rispetto all'Agenda 2030, la sfida dei cambiamenti climatici, la situazione post-pandemia le crescenti polarizzazioni e conflitti nelle aree prioritarie per l'Italia?

Occorre chiedersi a livello politico se e come Italia si vuole posizionare davvero nella cooperazione allo sviluppo, al di là della retorica politica. Per contare ci vuole chiara strategia, struttura e risorse dedicate.

La retorica del governo attuale sostiene la "nazionalizzazione" della politica di cooperazione allo sviluppo, evidenziando più volte la volontà di sostenere soprattutto il bilaterale e di rendere il multilaterale più funzionale agli interessi nazionali. Il Piano Mattei dovrebbe andare in questa direzione.

Ci si scontra, però, con il limite delle risorse (non solo finanziarie) e delle strutture che dovrebbero guidare e rafforzare il cosiddetto sistema della cooperazione allo sviluppo.

In questa strategia di nazionalizzazione della cooperazione allo sviluppo ci si scontra inoltre proprio con il suo significato politico. Prevalgono interessi nazionali sui grandi obiettivi di agenda 2030? Si indebolisce il sistema multilaterale, vincolandolo agli interessi nazionali?

Sembra sia così nel momento in cui dal Piano Mattei emergono interessi verso la gestione dei flussi migratori e la creazione di filiere internazionali per il gas, l'alimentare e i minerali critici (in assonanza, peraltro, con la politica europea che già nella sua strategia di azione esterna evidenziava la necessità di guardare a interessi europei in un mondo in crescente competizione geopolitica).

A ben guardare, è il problema della coerenza delle politiche. La coerenza rispetto a quale disegno? Quello della sicurezza nazionale/europea o quello di una partnership aperta ai grandi beni comuni globali? Quali equilibri cercare? In tutto questo, i diritti umani risultano solo una appendice del Piano Mattei.

È un impianto sempre top-down, dove le comunità locali del Sud globale sono escluse, altro che decolonizzazione e localizzazione.

4. Quali sono le discontinuità, opportunità e rischi nell'attuale strategia legata al **Piano Mattei**, rispetto alla 125, nel contesto della cooperazione allo sviluppo?

Come già accennato, il rischio è la nazionalizzazione della cooperazione secondo uno scambio di interesse tra l'Italia e singoli Paesi africani, senza una visione multilaterale o regionale, secondo un approccio alla cooperazione allo sviluppo di tipo transazionale; i diritti umani, la questione ambientale, la localizzazione appaiono secondarie o, al meglio, funzionali laddove possibile.

Inoltre vi è l'assenza di meccanismi di raccordo tra l'impianto politico-strutturale del Piano Mattei e i luoghi della concertazione istituzionale previsti dalla legge 125, come il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) e il CNCS, superati o funzionali alla struttura di missione della Presidenza del Consiglio

Sul Piano Mattei sono in corso tavoli di coordinamento operativi e missioni, di cui non vi è trasparenza e accountability. La stessa pratica di cooptazione di imprese e ONG si realizza in modo arbitrario, senza evidenza pubblica, fondata di fatto su un approccio top-down da parte dei governi e le loro burocrazie a favore di grandi imprese, e alcune ONG relegate a supporto, focalizzandosi su grandi programmi/investimenti

La cosiddetta cooperazione dal basso e la localizzazione sono completamente superati. Oppure vengono recuperati grazie a cooptazione di qualche grossa ONG.

In tutto ciò non vi è una visione di politica di cooperazione allo sviluppo trasformatrice di rapporti di potere dal basso. Movimenti sociali e per i diritti sono visti come disturbatori dei grandi interessi tra governi (vedi lo spinoso caso Egitto). D'altra parte, anche le catene di valore dovranno ora rispettare il regolamento europeo sulla *due diligence*. L'aspetto democratico della partecipazione dovrebbe rimanere un elemento fondamentale della cooperazione allo sviluppo, ma c'è da mobilitarsi al riguardo; al solito, occorre abitare le tensioni e i conflitti.

Intervista a Fabio Melloni 17

Presidente di Imagine ESG Foundation, già direttore di uffici AICS e – prima – DGCS in diversi Paesi partner, con un'esperienza quarantennale nella cooperazione allo sviluppo.

1. Quali, invece, sono **le principali criticità e difficoltà** riscontrate nell'attuazione della legge? Esistono aspetti specifici migliorabili e prioritari per rendere la cooperazione italiana più efficace?

Penso che, paradossalmente, la **Legge 49/1987** sia stata più coraggiosa rispetto alla più recente **Legge 125/2014**. Ed è un peccato, perché quest'ultima aveva tutte le potenzialità per imprimere un'impronta innovativa e significativa alla cooperazione allo sviluppo in Italia. Tuttavia, queste aspettative non si sono concretizzate. È mancato – potremmo dire – il coraggio necessario, forse anche perché era una legge che si voleva approvare a tutti i costi, con l'obiettivo politico di portare un risultato tangibile nella legislatura, ossia la riforma della cooperazione allo sviluppo. Questo ha sacrificato alcune scelte strategiche che avrebbero potuto dare maggiore forza e ambizione alla legge, ma che avrebbero anche rischiato di rallentarne o bloccarne l'iter legislativo.

Un primo punto critico riguarda i **costi**. Progettare una legge che fosse, di fatto, a costo zero in termini di investimenti necessari significa, inevitabilmente, ostacolare la realizzazione di una riforma ambiziosa. Questo mancato investimento rappresenta una zavorra che la legge si porta dietro e che continua a pesare sull'intera fase di attuazione. Una legge ambiziosa non può prescindere da risorse adeguate per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Un secondo punto riguarda il **fattore umano**. Il funzionamento di una politica di cooperazione allo sviluppo dipende anzitutto dalle persone che vi sono professionalmente coinvolte, a diversi livelli. Penso al direttore, ai dirigenti e al personale. Al di là delle norme previste dalla legge, sono queste persone che fanno realmente la differenza: una politica di cooperazione può funzionare bene grazie alle persone coinvolte, se supportate da una legge efficace, oppure **nonostante una legge carente**. Nel caso della Legge 125/2014, direi che la cooperazione allo sviluppo si muove nonostante la legge. Certo, la legge ha introdotto alcuni strumenti utili, ma è mancata nelle decisioni strutturali che avrebbero potuto rafforzare il sistema.

La prima grande scelta mancata riguarda il **personale**, che è uno strumento essenziale per il successo di qualsiasi politica. In passato, la cooperazione allo sviluppo italiana si avvaleva di figure professionali autenticamente esperte, che ragionavano sulle sfide della cooperazione, come Bertolaso, Miozzo e altri. Molte di queste figure trovarono poi spazio in organismi internazionali come la **Banca Mondiale, le Nazioni Unite, l'UE**, e altre istituzioni. Questo dimostra che la cooperazione italiana era caratterizzata da un capitale umano di alto livello. Oggi, purtroppo, queste figure sembrano mancare all'interno delle strutture della cooperazione e si trovano invece al di fuori del sistema, tra le ONG o nelle organizzazioni internazionali. Questa situazione rappresenta una grave occasione persa. Con la **Legge 125/2014**, è stata presa la decisione di **azzerare l'expertise preesistente**, rinunciando a valorizzare il patrimonio di conoscenze accumulato nel tempo. Si è preferito cercare risorse interne all'amministrazione dello Stato, ignorando il valore del capitale umano italiano disperso tra istituzioni

¹⁷ Il testo è la trascrizione fedele dell'intervista, rivista solo per minimi interventi di editing e chiarezza, preservando il tono e il linguaggio originale dell'intervistato. Negli altri casi, il testo è il risultato di un'elaborazione scritta dell'intervistato, per garantire una maggiore precisione e coerenza rispetto alle argomentazioni.

internazionali, università e ONG. Questo è stato un errore strategico, che ha impoverito il sistema italiano di cooperazione. A titolo di confronto, la Legge 49/1987 prevedeva esplicitamente la figura dell'**esperto di cooperazione**, un ruolo cruciale per garantire competenze specifiche e continuità operativa. Questa figura è stata di fatto cancellata con la Legge 125/2014, e la sua assenza ha avuto un impatto negativo sulla capacità della cooperazione italiana di affrontare le sfide globali con un approccio professionale.

Un altro nodo fondamentale riguarda il **tema amministrativo**. Uno dei cambiamenti più significativi è stato l'utilizzo delle **procedure contabili europee**. Tuttavia, questo cambiamento non deriva dalla Legge 125/2014, ma da un decreto del MAECI, che ha stabilito che, per le spese all'estero, si dovessero seguire le procedure europee. Questa innovazione ha rappresentato un passo avanti di grande importanza, avvicinando il funzionamento amministrativo della cooperazione italiana agli standard internazionali. Strumenti come le *Call for Proposals* e nuovi sistemi di affidamento e selezione dei contraenti hanno reso più agili le procedure. Tuttavia, è importante notare che questa trasformazione non è stata resa possibile dal testo della legge, bensì da un intervento esterno ad essa.

Per quanto riguarda l'operatività dell'AICS, vi sono stati alcuni miglioramenti, come l'uscita dalla contabilità pubblica e l'adozione di **procedure privatistiche**. Anche la rimozione del **controllo preventivo della Corte dei Conti** ha semplificato alcune procedure. Tuttavia, questi **miglioramenti restano marginali** rispetto al vero salto di qualità richiesto.

Riguardo al rapporto tra **canale multilaterale e bilaterale**, la legge non ha innovato principi o metodi di lavoro. Al contrario, il rapporto tra **sviluppo ed emergenza** è stato oggetto di decisioni negative: non affidare all'AICS la gestione delle emergenze è stata una scelta politicamente motivata (considerare il tema dell'emergenza come **altamente visibile** sul piano politico e, quindi, da mantenere sotto il controllo diretto del MAECI), che ha introdotto paletti non necessari e complicato il funzionamento del sistema. Nonostante questi limiti, grazie all'impegno delle persone coinvolte, è stato possibile continuare a lavorare. Anche il **rapporto tra ministeri**, in particolare tra **MAECI e MASE**, rimane caratterizzato da mancanza di coordinamento. La Legge 125/2014 non è riuscita a invertire questa tendenza.

2. Quali sono stati i **principali successi** ottenuti grazie all'attuazione della Legge n. 125/2014, rispetto alla precedente Legge n. 49/1987? Quali cambiamenti strutturali hanno avuto l'impatto più positivo?

La legge ha introdotto **elementi positivi**, tra cui la creazione dell'AICS, un'idea che continuo a considerare importante e valida. Ritenevo, e ritengo tuttora, che l'Agenzia fosse necessaria per modernizzare e professionalizzare la cooperazione italiana. Tuttavia, i risultati ottenuti non sono stati all'altezza delle aspettative. Emergono oggi limiti e **svantaggi** derivanti dalla sua creazione, specie se confrontati con l'organizzazione precedente regolata dalla Legge 49/1987. In teoria, l'Agenzia è nata come struttura **indipendente**, ma in pratica rimane fortemente influenzata e controllata dal MAECI. Questo rapporto ambiguo ha creato tensioni e **rivalità tra due strutture che invece dovrebbero collaborare sinergicamente**. Paradossalmente, l'Agenzia e il Ministero faticano a trovare una loro autonomia funzionale, finendo per ostacolarsi reciprocamente. La legge non ha definito un contorno chiaro dei ruoli e non ha stabilito un sistema di collaborazione efficace. A ciò si aggiunge una comunicazione tra le due strutture che non si distingue per coerenza o coordinamento.

Un'altra innovazione rilevante è stata l'ingresso della **CDP** nel sistema della cooperazione. Sebbene valida in linea teorica, questa aggiunta è apparsa **priva di un ragionamento strategico integrato**. L'Agenzia, la DGCS e la CDP sono state **giustapposte**, senza una logica chiara che permettesse loro di interiorizzare i propri ruoli e sviluppare sinergie operative fin dall'inizio. Le difficoltà operative della CDP sono state aggravate dall'assenza di orientamenti chiari da parte del legislatore e dalla mancanza di una cultura consolidata di cooperazione allo sviluppo all'interno della stessa. Questo avrebbe richiesto un allineamento culturale e un orientamento funzionale che favorissero il pieno inserimento della CDP nel sistema. **CDP ha incontrato molte difficoltà nel suo avvio operativo**. Queste difficoltà sono state aggravate dal fatto che **CDP non proveniva da una cultura di cooperazione allo sviluppo**. Il disegno iniziale debole della legge avrebbe potuto essere compensato da una struttura gestionale forte, capace di correggere il tiro. Tuttavia, la combinazione tra un disegno insufficiente e la mancanza di investimenti adeguati sul personale ha ulteriormente complicato la situazione. Nonostante dirigenti e funzionari competenti, la maggior parte di essi non proviene dal mondo della cooperazione allo sviluppo. Questa lacuna ha pesato notevolmente sulla capacità di gestione e rappresenta tuttora un limite significativo.

Nonostante ciò, il sistema ha retto. Questo risultato positivo si deve **all'impegno, alla competenza e alla passione** delle persone coinvolte, sia all'interno delle strutture sia nel mondo esterno, incluse le ONG, che hanno contribuito a mantenere il sistema e a fungere da pungolo critico.

La legge ha introdotto il principio della partecipazione del **settore privato**, ma i progressi sono stati limitati. Sebbene siano stati compiuti alcuni passi, come il bando dell'AICS per il settore privato, le possibilità di sperimentazione avrebbero potuto essere molto più ampie.

3. Quali sono **le principali sfide** che la cooperazione allo sviluppo italiana dovrà affrontare nei prossimi anni, considerando il contesto globale attuale, che include i ritardi rispetto all'Agenda 2030, la sfida dei cambiamenti climatici, la situazione post-pandemia le crescenti polarizzazioni e conflitti nelle aree prioritarie per l'Italia?

Da questa esperienza emerge una **domanda cruciale**: perché altre agenzie nazionali, come la CONSOB, hanno potuto contare su personale altamente specializzato grazie a un sistema di incentivi adeguato, mentre l'AICS non ha avuto la stessa opportunità? La mancanza di un sistema di reclutamento mirato, che valorizzi l'esperienza internazionale e offra condizioni attrattive, ha limitato il potenziale dell'Agenzia, compromettendone l'efficacia a livello nazionale e internazionale.

In sintesi, la **DGCS** è stata mantenuta, ma ridimensionata; l'**AICS** non ha potuto contare su investimenti adeguati in personale altamente qualificato; e la **CDP**, pur rappresentando una novità, non vantava una tradizione nel settore. Questo quadro di debolezze strutturali deve essere considerato attentamente guardando al futuro.

In conclusione, credo che la **priorità per il futuro non sia tanto apportare modifiche normative alla legge, quanto investire nelle persone**. La differenza la fanno sempre le persone: il loro impegno, la loro visione e la capacità di far funzionare la macchina. Anche con la **Legge 49/1987** si resero necessarie modifiche, proposte da chi lavorava nel sistema. Allo stesso modo, il futuro della cooperazione italiana dipenderà dalla capacità delle persone di agire con lungimiranza e competenza.

Intervista a Domenico Bruzzone

Già coordinatore regionale per gli Aiuti italiani in Africa occidentale, Regione Andina e Asia meridionale per l'AICS e – prima – la DGCS, con un'esperienza quarantennale nella cooperazione allo sviluppo

1. Quali sono stati i **principali successi** ottenuti grazie all'attuazione della Legge n. 125/2014, rispetto alla precedente Legge n. 49/1987? Quali cambiamenti strutturali hanno avuto l'impatto più positivo?

Nessuno degli aspetti può a mio giudizio considerarsi un vero successo (al netto delle differenti sfumature applicabili al concetto): queste le ragioni principali.

La Legge 49/1987 venne promanata e attuata in un quadro che vedeva un mondo semplificato, distinto in due blocchi d'influenza, due *reami geopolitici* – nord/sud –, con relazioni polarizzate e unidirezionali. La prevalenza di schemi *government-to-government*, accordi multilaterali nei quadri di finanziamento, e una coorte ridotta di soggetti attivi (per lo più ONG) definiva un ordine prevedibile e un impianto saldo, in un quadro lineare del flusso di benefici della cooperazione internazionale. Paradossalmente, questa separazione del mondo in nord/sud pare riproporsi negli ultimi anni, ma limitatamente alla finanza ambientale associata alla crisi climatica in essere. La Legge 125/2014, dopo una lunghissima gestazione – talmente lunga che dopo qualche anno molti dei suoi stessi promotori cominciarono a non intravederne più il senso – ha visto invece la luce nel quadro di un mondo nuovo e globalizzato (oggi in parte, post-globalizzato), ove il precedente paradigma di sviluppo, e i suoi canonici strumenti di azione non trovano più le funzioni originarie. Se la globalizzazione dei mercati finanziari ha finito per generare sacche di ricchezza e povertà in entrambe le due macroregioni del pianeta, togliendo l'esclusività della povertà e della povertà estrema ai paesi in via di sviluppo, la frammentazione economica e sociale ha definito un mosaico non più rispondente al sistema di relazioni e strumenti finanziari ed operativi precedentemente concepiti.

Pure avendo avuto un lungo tempo a disposizione a causa degli annosi ritardi (vuoi per varie forme di resistenza, vuoi per le mediazioni infinite delle quali è stata oggetto), la Legge 125/2014 non pare avere colto questa macroscopica evoluzione, e si è ritrovata ad applicare formule e modalità proprie del precedente e tramontato ordinamento. In questo senso, la Legge 49/1987 – con un indirizzo fortemente tecnico – se pure non adeguatamente sostenuta da sufficienti risorse di personale – ebbe il merito di intercettare meglio il proprio tempo rispetto alla legge che le succedette: un esperimento ambizioso con strumenti più adeguati. Risalgono alla Legge 49/1987 la creazione e lo sviluppo della rete sul terreno (Unità Tecniche Locali), lo sviluppo di un portafoglio di investimenti nelle aree più difficili e meno equipaggiate del Sahel (sufficiente ricordare i piani di intervento per le emergenze alimentari e sanitarie, alcuni schemi di sviluppo rurale ancora oggi considerati modelli storici, quali il Programma PDRADM/Keita in Niger, ed altri omologhi), le formule di supporto ai programmi di sviluppo umano e prevenzione dei conflitti, legati alla stagione dei finanziamenti multi-bilaterali, i partenariati selettivi con agenzie del sistema delle Nazioni Unite, e molte alleanze settoriali e tematiche con le maggiori ONG, di diritto italiano e non solo.

I maggiori assi introdotti dalla Legge 125/2014, con sette appositi articoli nel proprio corpo, a costituire il “*Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo*”, consistono nella più ampia apertura a soggetti e settori previamente marginali, o comunque poco presenti: l'accademia, le associazioni della società

civile, gli enti locali e in alcuni casi le comunità emigrate presenti sul territorio italiano, e riunite in una miriade di gruppi sotto la definizione di ‘diaspore’. Il settore privato era stato fortemente rafforzato nel corso della vita della Legge 49/1987 attraverso il massiccio ricorso allo strumento del credito di aiuto. È molto difficile percepire l’andamento e la qualità di tali introduzioni, e l’esperienza di chi scrive si limita ad un’area particolarmente difficile, ove si è realizzato relativamente poco con tale modalità: operazioni che hanno implicato partenariati articolati (di norma regioni, ONG, istanze locali nel Paese beneficiario) di difficile seguito e controllo. In definitiva, i ‘*nuovi partenariati*’ appaiono di incerta analisi: la loro definizione risente certamente di tutto quanto sopra detto, e sembra manifestarsi una interpretazione della intenzione del legislatore che appare univoca: nei casi conosciuti, tendono a prevalere ruoli e funzioni esecutive, e attività di *grant-hunting*, piuttosto che attitudini al cofinanziamento, condizione che definirebbe invece un valore aggregato nei termini del principio di sussidiarietà. Contestualmente, è nata una coorte di agenti, in precedenza assenti dal contesto, che specializzano le proprie azioni proprio in tale direzione, con accessi plurimi e un importante ricorso alla proiezione attraverso i media, con la conseguenza delle tangibili confusioni che a tratti se ne sviluppano. Tale limite tende a mitigare verso la banalizzazione quella che poteva essere una innovazione positiva della Legge 125/2014.

2. Quali, invece, sono **le principali criticità e difficoltà** riscontrate nell’attuazione della legge? Esistono aspetti specifici migliorabili e prioritari per rendere la cooperazione italiana più efficace?

- **Gli strumenti**

La dotazione delle risorse umane è uno degli aspetti più delicati, sia per le tipologie, sia per la loro organizzazione. La Legge 49/1987 si era dotata (almeno nelle intenzioni) di un corpo tecnico, la Unità Tecnica Centrale, funzionante per analisi settoriali e tematiche, con istruttorie e seguiti puntuali di controllo e gestione contrattuale, ed era specializzata in regioni geografiche. La struttura aveva tangibili limiti (sotto equipaggiata in termini di risorse umane, e migliorabile in una quantità di aspetti, quali la dotazione complessiva, a tratti la qualità e l’aggiornamento del personale, o altri organizzativi e procedurali); l’azione era assistita dal vaglio *ex-ante* dell’organo di controllo quale effetto del regime di bilancio adottato. In questo, la 1.49/87 si ispirava, su scala ridotta, all’azione delle Agenzie multilaterali di finanziamento e delle Banche regionali, e agli assetti organizzativi delle stesse Agenzie tecniche del sistema delle Nazioni Unite. All’interno delle istanze di Bretton Woods, e della Banca Mondiale in particolare, i riferimenti di tale modello erano migrati dall’iniziale centralità delle competenze ingegneristico-infrastrutturali, a quelle di misura economicistica, e poi in anni recenti a quello economico-ambientale, con largo impiego di saperi tecnici attraverso consulenti e reti di istituti importanti. Il tratto centrale di tali modelli è quello della misurabilità e replicabilità degli investimenti, e di una chiara accountability del processo.

Il personale *ex- Legge 49/1987* venne reclutato attraverso una serie di concorsi pubblici - suddivisi per specialità o aree tecniche - di profili professionali con precedente esperienza internazionali, sia con il settore privato, sia con le agenzie del sistema delle Nazioni Unite. Le tipologie considerate coincidevano in molti casi con le *trainingship* specializzate già finanziate dallo stesso MAECI (allora MAE) in seno ad una quantità di organismi internazionali, quali il programma *Junior Professional Officers* (JPO), e che poi confluivano nelle strutture degli aiuti italiani. Se anche questo processo non

fu presumibilmente mai sviluppato in misura sufficiente (numerose osservazioni dell'Organo di controllo andavano in tale direzione), certamente si evidenziava un percorso di coerenza logica sul piano delle dotazioni e dell'organizzazione del comparto. A completare il quadro della struttura, una rete di Unità Tecniche Locali forniva supporto ad un processo relativamente poco decentrato, in cui il Capo Missione in loco assumeva la titolarità della spesa in quanto Funzionario Delegato, in coerenza con indirizzi e opzioni assunte e concordate con il MAE, responsabile della gestione.

Nel caso della Legge 125/2014 il quadro appare meno, o diversamente definito, essendosi creata un'Agenzia in regime autonomo – peraltro, inizialmente ospitata nelle stesse strutture e beneficiaria dello stesso personale *residuo* (tale venne definito) della precedente Legge 49/1987, e di personale comandato dalle amministrazioni pubbliche - sempre soggetta alla supervisione e orientamento dalla convenzione in essere con il MAECI, committente istituzionale.

In questo assetto, l'agenzia non appare necessariamente assistita da un adeguato supporto tecnico. Il tema è lungi dall'essere marginale, perché culturale: tra le due leggi è stato operato un progressivo processo di dimissione della cultura tecnica (che pareva comunque migliorabile), anche attraverso l'assorbimento tra le dotazioni di personale non specializzato, e in non pochi casi privo di precedenti esperienze internazionali; inoltre, dette risorse non sono strutturate settorialmente, e non sempre familiarizzate con le prassi della misura: come anche in precedenza, si tende ad esempio ad equiparare un '*esperto generalista*' ad un soggetto formato in materie umanistiche, allorché i profili generalisti *sensu stricto* sono economisti o ingegneri, dotati di strumenti di analisi e valutazione quantitativa.

L'AICS non è stata organizzata in tal senso, essendosi costituita senza riflettere lo schema adottato in seno alla Legge 49/1987, e reclutando soggetti con altri tipi di *skill* e competenze: di norma discipline umanistiche applicate al campo di studi internazionali (la stessa tendenza è riflessa anche nell'attuale sostegno a programmi di creazione di funzionari junior, quali le *trainingship UnDESA*). I percorsi di reclutamento non hanno più strutturato un corpo di esperti settoriali, incorporando principalmente risorse con formazione essenzialmente umanistica, ora attraverso comandi da altre amministrazioni, ora attraverso prove concorsuali ristrette in ambito delle attività AICS, ora con un solo, e ad oggi unico, concorso per 60 elementi, per incarichi definiti tecnici, per incarichi di ordine amministrativo. Difficile assimilare tali tipologie alle precedenti, nella funzione di dialogo e coordinamento in loco dei tavoli tecnici sulla rete, con le delegazioni UE o le banche regionali, o con gli stessi ministeri di linea all'estero; resta il fatto che dialogare con un ministero di linea, il suo gabinetto, o le sue direzioni tecniche, senza forti competenze settoriali nella fase di amministrazione di un finanziamento è impervio, e non aggiunge credibilità al partner che co-finanzia l'investimento.

La rete sul terreno facente capo ai due quadri legislativi (UTL Legge 49/1987 vs. Sedi AICS Legge 125/2014) si è progressivamente accresciuta, in particolare nel caso della Legge 125/2014, con alcune sedi in aggiunta e – in alcuni casi, un maggior volume di personale (ove possibile), anche se in termini non necessariamente migliorativi rispetto alle tipologie e alla qualità necessaria per amministrare un fenomeno complesso come l'erogazione di ingenti risorse in contesti di crisi e coordinamento internazionale, e fornire un solido valore aggiunto. In questo secondo caso, altra peculiarità che non ha forse riscontri analoghi né omologhi, il reclutamento e la contrattualizzazione del personale sul terreno avviene con istruttorie condotte interamente in loco, con metodi che si fondano in prevalenza sulle autocertificazioni fornite dalla documentazione dei candidati, corredate da un colloquio conoscitivo, spesso focalizzato sulla familiarità dei candidati stessi con un determinato set di procedure. Questo

deriva dall'assenza – anche in sede centrale – di un dipartimento o ufficio del personale compiuto, che applichi gli strumenti specifici nella valutazione dei candidati, e si avvalga di competenze multidisciplinari, ad includere la psicologia del lavoro, tecniche specializzate di gestione delle risorse, la conoscenza normativa, la valutazione psicometrica, le valutazioni comportamentali, ed altro. Tutte le responsabilità contrattuali sono assegnate al direttore della sede sul terreno, in aggiunta a tutte quelle gestionali. Nel caso della Legge 49/1987 c'era una condivisione di responsabilità, attraverso un 'vaglio' di tipo procedurale, che faceva capo alla direzione regionale in sede a Roma, che agiva anche da monitore, pure in assenza degli strumenti sopra citati. Contestualmente, il capomissione, in qualità di funzionario delegato, assumeva la responsabilità della spesa sul piano gestionale e contrattuale; attualmente, il capomissione non assume invece alcuna responsabilità di spesa in materia di aiuti, confinando il ruolo del responsabile dell'agenzia a plurimi compiti amministrativo gestionali, ciò che comprime le funzioni più proprie associate ai compiti tecnici. A caratterizzare le singolarità di tale diverso assetto, vale citare che i contratti attualmente in essere sono per tutti soggetti a normativa locale; infine, con la Legge 49/1987 anche il personale esterno alla P.A. godeva inoltre della possibilità di effettuare missioni tecniche in loco, brevi o lunghe, ciò che costituiva un notevole valore aggiunto.

In entrambi i casi sopra descritti, la Legge 49/1987 è stata meglio assistita dalla legge che le succedette nel 2014.

- **Il controllo politico decisionale sugli strumenti di finanziamento**

In entrambi i dispositivi legislativi, il MAECI ha mantenuto lo steering e la titolarità di tre maggiori fonti di finanziamento: il credito di aiuto (lo strumento con il maggior corpo finanziario e la maggiore prossimità al settore privato infrastrutturale); lo strumento multilaterale (con la maggiore rappresentatività nel comparto relazionale); gli aiuti di emergenza/umanitari, con i maggiori gradi di libertà decisionale). Evidentemente, la Legge 49/1987 ha trasferito inalterato il proprio assetto a discapito dei richiami della Legge 125/2014, già parzialmente attrezzata, e in parte della stessa autonomia dell'AICS. Il percorso diviene in questo ibridato, e spesso viene determinato fortemente dalla 'politica interna' del MAECI nei riguardi della Legge 125/2014, e di una relativa fragilità interlocutoria dell'AICS.

- **La funzione di valutazione**

il MAECI ha avocato a sé anche questa, ma con tale passaggio, non si rende sistematico e prescrittivo applicare la nozione per cui tutte le iniziative vanno valutate in un percorso per il quale la stessa funzione è inerente: di fatto la valutazione non sembra essere adottata in maniera continuativa.

Un elemento a favore della Legge 125/2014 è derivato (ma si tratta di un fenomeno nato nella transizione tra le due leggi, e infatti è stata prima *'pillar-assessed'* la DGCS rispetto all'AICS) dalla possibilità di operare quali esecutori dei fondi FFU in regime delegato, il programma *Emergency Trust Fund for Africa - EUTF*, oggi dismesso. Il programma venne creato nel 2015, e programmato su 5 miliardi di euro *per affrontare le cause profonde dell'instabilità, degli spostamenti forzati e della migrazione irregolare e per contribuire a una migliore gestione della migrazione in tre aree geografiche, per 26 paesi africani: Sahel e Lago Ciad, Corno d'Africa, Africa settentrionale*. Al netto delle limitazioni relative a personale e strutture in loco già citate, la possibilità di accedere a tali fondi, dotati di strumenti gestionali ben procedurati e piuttosto rigorosi come le *Contract procedures for European Union external action (PRAG)* per garantire che i processi di appalto e concessione di

sovvenzioni siano corretti, trasparenti e equi, e associati tramite l'AICS ad esecutori relativamente efficaci quali le ONG internazionali, con discreta capacità di spesa, hanno reso più concreto l'operato dell'AICS. La visibilità è rimasta a volte relativamente incerta, dati i limiti citati, e che anzi venivano in alcuni casi evidenziati. Un limite importante di tali quadri finanziari era invece quello di definire schemi concepiti fra la UE (nelle sue strutture centrali e delegazioni in loco), e l'agenzia dello stato membro esecutore, eludendo nei fatti il dialogo con il governo beneficiario del partenariato, a volte senza un protocollo tecnico d'intesa col medesimo.

3. Quali sono le **principali sfide** che la cooperazione allo sviluppo italiana dovrà affrontare nei prossimi anni, considerando il contesto globale attuale, che include i ritardi rispetto all'Agenda 2030, la sfida dei cambiamenti climatici, la situazione post-pandemia e le crescenti polarizzazioni e conflitti nelle aree prioritarie per l'Italia?

La sfida è plurima, e – paradossalmente – sono i Paesi dotati di impianti afferenti al precedente sistema coloniale che appaiono più attrezzati (in termini di strumenti, reti scientifiche e centri di ricerca, qualità formativa) rispetto all'Italia, in alcuni casi. In una lista non esaustiva, vale citare una serie di elementi afferenti all'accademia, alla Pubblica Amministrazione, alla società civile. Occorre procedere in direzione di una serie di gap:

- la promozione di una **cultura dello sviluppo**, della valutazione, e delle tecniche di misura associate, con l'imposizione di metodi quantitativi di valutazione dell'operato nel quadro degli investimenti;
- lo scioglimento dei **nodi istituzionali** che praticamente da sempre impediscono la piena professionalizzazione, e un adeguato assetto, in seno al MAECI, con una linea interna di specializzazione specifica ed esclusiva (cfr. il concetto di approccio integrato nella gestione del ciclo di progetto);
- la chiara **separazione di ruoli e funzioni fra MAECI e AICS**;
- la **professionalizzazione e specializzazione dei funzionari diplomatici**;
- il passaggio a **strumenti non più basati sull'approccio-progetto**, quali fondi comuni e strumenti finanziari, tematici o settoriali, con dispositivi di gestione e valutazioni congiunte, fra bilaterali e multilaterali, pur con i limiti di partecipazione sopra evidenziati in caso di mancata ristrutturazione delle due entità;
- l'introduzione di un **sistema prescrittivo di auditing e valutazione per tutti gli investimenti realizzati**, quale che ne sia la natura e l'entità, finanziando ogni investimento in tal senso, e introducendo lo stesso criterio nel contesto degli accordi multilaterali, caratterizzati da controlli flebili, e spesso occasionali;
- la **ristrutturazione del personale** dell'agenzia, anche introducendo un reclutamento in outsourcing in campo internazionale, sia per i cosiddetti 'dirigenti' – solo alcuni dei quali avevano esperienza pregressa in campo internazionale –, sia per il personale 'non-dirigenziale' (mutando il lessico), e reintroducendo saperi settoriali, senza i quali una quota esuberante delle funzioni di dialogo, scambio e negoziato sul terreno è mitigata: vale notare che il declino della funzione tecnica riguarda in parte anche partenariati tecnici un tempo importanti (vedasi l'ISS, Il Centro di Salute Globale, e altre omologhe), oggi relativamente escluse da apporti di natura organica, e limitati a contributi fortuiti.

Occorrerebbe continuare a rafforzare e riformare l'AICS in profondità, rendendola pienamente autonoma, fortemente equipaggiata con personale reclutato internazionalmente, in grado di apportare saperi, competenze e strumenti avanzati in uso presso partner qualitativamente importanti, potenziando il piano tecnico-settoriale. In questa direzione, sarebbe opportuno fare selezionare il personale esterno, da occupare nelle sedi estere, direttamente dalla sede centrale, creando un corpo di esperti settoriali dal quale attingere a seconda delle necessità del ciclo di progetto. In queste funzioni, idealmente, ci si dovrebbe avvalere, per ogni tipologia di risorsa umana, anche di agenzie internazionali certificate di reclutamento, prassi diffusa in campo internazionale.

Lo stesso lessico burocratico tradisce la persistenza di ambiguità perenni: i 'Direttori' delle sedi estere non sono necessariamente dirigenti, pure assumendo responsabilità di firma per atti multi-milionari, ed assumendo un vasto arcipelago di responsabilità dirette (contratti del personale, contratti di servizi, finanziamenti ad organismi, enti, ONG e governi; sicurezza sul lavoro, etc.), ma vengono definiti 'Titolari di Sede', con una espressione di sapore internazionale-popolare che, oltre ad essere intraducibile, appare priva di un senso compiuto, dandosi che con il termine 'titolare' si indica il proprietario di una struttura o di un bene, piuttosto che un direttore o manager.

4. Quali sono le discontinuità, opportunità e rischi nell'attuale strategia legata al **Piano Mattei**, recentemente lanciato dal Governo Italiano, nel contesto della cooperazione allo sviluppo?

Rimandando per approfondimenti a una nota appositamente scritta per il CeSPI¹⁸, il Piano Mattei introduce un elemento interessante – la pianificazione strategica e il lavoro su cluster tecnici e tematici in maniera pragmatica –, già adottato dalla cooperazione italiana, ad esempio in Africa occidentale e America latina, ma con importanti singolarità che appaiono dubbie:

- Identifica Paesi-target fra quelli con le migliori condizioni economico-sociali o di reddito, perché a loro volta già oggetto di investimenti da parte di filiere economiche di interesse per il tessuto aziendale italiano. L'operazione ha una serie di valenze importanti, ma contraddice quasi tutte le policy e le politiche precedenti adottate per la regione africana nel corso di vari decenni (o adottate in maniera anfibia, attraverso i programmi a credito di aiuto), e apre ad importanti investimenti anche dove la cooperazione italiana non ha un *track-record* significativo; ovvero, peggio, lo ha in termini modesti, quando non negativi: in entrambi tali casi, un investimento o re-investimento a carattere sostanzialmente fiduciario rappresenta un forte elemento di rischio, di mitigata credibilità, o poco robusta accountability;
- Introduce un elemento di programmazione attraverso un dispositivo legislativo, intervenendo d'imperio sul Ciclo di progetto, fatto del tutto desueto o anomalo;
- Non introduce però, con lo stesso strumento verticale, criteri di stringente controllo, seguiti, monitoraggio e valutazione di tali inconsueti investimenti;
- Non si avvale dello strumento della valutazione o valutazione strategica per l'avvio di tale programma;
- Non chiarisce il destino e la programmazione complementare nei contesti prioritari oggi non inclusi nel perimetro del Piano Mattei;

¹⁸ <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/il-piano-mattei-opportunita-ambizioni-elementi-di-dibattito/fix-it-again>

- Non adotta un approccio regionale basato su ecosistemi, capitale in Africa per la fragilità della base di risorse naturali ed ambientali, e per le specificità sociali e culturali della regione.

*Intervista a Senior Analyst (anonimo)*¹⁹

Persona con una conoscenza diretta e approfondita della materia e della sua operatività, che ha preferito rimanere anonima.

1. Quali sono stati i **principali successi** ottenuti grazie all'attuazione della Legge n. 125/2014, rispetto alla precedente Legge n. 49/1987

La legge 125, che ha recentemente compiuto dieci anni, rappresenta un esempio davvero innovativo. Non è un caso che, in Parlamento, sia stata approvata quasi all'unanimità. Infatti, questa normativa anticipa e, in qualche modo, disegna i principi dell'Agenda 2030. Leggendo il testo della legge, si trovano numerosi punti e concetti chiave che ritroviamo successivamente nell'Agenda 2030.

Anzitutto, emerge il concetto di **ownership**, che sarà poi centrale anche nel Piano Mattei. Il compito della cooperazione allo sviluppo è quello di accompagnare i Paesi partner nei loro percorsi di sviluppo sostenibile, rispettando gli obiettivi che essi stessi hanno definito.

Un altro tema fondamentale è quello del **partenariato**, inteso in una duplice accezione: da un lato, la collaborazione con i Paesi partner, e dall'altro, la costruzione di un partenariato interno al sistema Italia, che coinvolga i diversi soggetti impegnati nella cooperazione.

Un terzo concetto chiave, quanto mai attuale, è l'**orientamento ai risultati**. La legge sposta il focus dalle attività in sé all'idea trasformativa della politica, un principio che è anche al centro dell'Agenda 2030. Questo approccio, tuttavia, è tutt'altro che semplice da realizzare, poiché richiede che le iniziative siano progettate e valutate in base ai loro effetti e al loro impatto sullo sviluppo. Ad esempio, la costruzione di una scuola può rappresentare un successo dal punto di vista tecnico, ma la vera domanda è se questa iniziativa avvii processi di trasformazione capaci di migliorare le condizioni di vita di bambini e bambine. L'attenzione, dunque, si sposta sui risultati finali delle attività.

Oltre a incarnare lo spirito anticipatore dell'Agenda 2030, la legge 125/2014 riflette profondamente i valori della Costituzione italiana, basandosi sulla centralità della pace e dei diritti, come sottolineato in particolare dall'articolo 1. *La cooperazione allo sviluppo, pur non essendo in grado di produrre direttamente la pace, può favorire processi di pacificazione.* Un caso emblematico è quello del Mozambico, dove la comunità di Sant'Egidio svolse un ruolo cruciale nella mediazione del conflitto. Successivamente, la cooperazione italiana investì nel consolidamento del processo di pace, dimostrando come un Paese geograficamente distante e privo di legami coloniali possa diventare un partner stabile grazie a un'esperienza così significativa.

Coopera è l'evento triennale, conosciuto come gli Stati Generali della cooperazione, previsto dalla legge. In occasione di uno di questi eventi, il Presidente della Repubblica definì la cooperazione allo sviluppo come un "patrimonio collettivo della comunità nazionale". Questa definizione sottolinea

¹⁹ Il testo il oggetto è la trascrizione fedele dell'intervista, rivista solo per minimi interventi di editing e chiarezza, preservando il tono e il linguaggio originale dell'intervistato.

come, dopo la Seconda guerra mondiale, gli italiani si siano distinti per una tensione ideale e uno slancio verso la solidarietà.

Questo slancio, certamente, può essere talvolta di breve termine, legato a circostanze contingenti, come nel caso della solidarietà suscitata da una calamità naturale che mobilita la raccolta di fondi. Si tratta di un fenomeno trasversale, che assume forme diverse e coinvolge realtà eterogenee: dalla parrocchia all'ARCI, fino al mondo confindustriale. È una caratteristica tutt'altro che scontata, se confrontata con altri Paesi donatori, e testimonia la presenza di una società civile vibrante. In generale, questo slancio evidenzia un panorama ricco di corpi intermedi animati da una forte tensione solidale, indipendentemente dalla loro estrazione o appartenenza politica.

La legge 125/2014 ha riconosciuto e fotografato questi soggetti come parte integrante del sistema. Include gli attori istituzionali – MAECI, AICS, CDP, MEF, tra gli altri – e, attorno a loro, un insieme di soggetti che la legge non ha inventato, ma piuttosto riconosciuto, categorizzato e dettagliato, con l'obiettivo di sistematizzare un quadro già esistente.

Su questo fronte, il bilancio appare positivo: sono stati compiuti passi avanti, anche molto significativi.

Un altro concetto chiave, che del resto emerge anche nel più recente decreto legge del dicembre 2023 che ha istituito il Piano Mattei, è quello di **coordinamento**, un termine che ricorre 26 volte nel testo normativo. Il coordinamento è fondamentale per garantire l'efficacia delle azioni e per ottenere risultati visibili. È proprio l'efficacia a legittimare la politica di cooperazione allo sviluppo, che, come sottolinea la legge, è una **componente integrante e qualificante della politica estera italiana**.

Questa definizione ha un valore profondo e non va intesa in termini meramente funzionali. Essere una "componente integrante" significa che, senza la cooperazione allo sviluppo, la politica estera dell'Italia sarebbe incompleta. Essere "qualificante" significa che, senza di essa, la politica estera perderebbe valore e qualità. Questi sono concetti di grande rilievo, poiché mostrano come la cooperazione allo sviluppo non solo rifletta, ma proietti all'estero i valori e gli interessi fondamentali dell'Italia.

In questo senso, i dieci anni trascorsi dalla sua approvazione rappresentano una storia positiva.

2. Quali sono le **principali criticità e difficoltà** riscontrate nell'attuazione della legge? Esistono aspetti specifici che ritieni migliorabili per rendere la cooperazione italiana più efficace? Quali cambiamenti strutturali hanno avuto l'impatto più positivo?

Ci sono, al contempo, alcuni soggetti previsti dalla legge che non sono ancora stati pienamente coinvolti o valorizzati: uno di questi è il settore privato profit. La legge stabilisce che, quando il settore privato opera seguendo una logica di cooperazione allo sviluppo – e non esclusivamente per perseguire i propri obiettivi di business – esso può diventare un soggetto della cooperazione. Questo avviene, ad esempio, quando promuove il trasferimento di know-how, la diffusione di competenze o la creazione di opportunità di impiego dignitose, evitando strategie orientate solo alla delocalizzazione. Tuttavia, c'è ancora molto lavoro da fare in questa direzione. Un esempio significativo è rappresentato dall'evento **Codeway Expo**, una manifestazione fieristica sulla cooperazione allo sviluppo con una prospettiva orientata al business, organizzata alla Fiera di Roma. Questo evento mira a coinvolgere il

settore privato profit nel tema della cooperazione allo sviluppo. Rispetto a vent'anni fa, quando vi era una forte diffidenza reciproca tra le Organizzazioni della Società Civile (OSC) e il settore privato profit, oggi si registra un interesse crescente nel collaborare, un segnale positivo per ridurre il ritardo, rispetto ad altri Paesi donatori, nel coinvolgimento del settore privato profit nella cooperazione allo sviluppo.

Nonostante questi passi avanti, il settore resta un ambito in cui ci sono ancora molte sfide da affrontare. Ad esempio, l'AICS ha avviato tre bandi rivolti al settore privato profit, ma questi sono limitati da vincoli normativi che ne ostacolano il pieno potenziale.

I Bandi profit, nonostante i vincoli normativi, sono in grado di attrarre capitale privato aggiuntivo rispetto all'ammontare di contributo pubblico investito in ciascuna progettualità. A differenza di altri bandi, dove l'AICS può finanziare il 95%, o persino il 100%, dei fondi necessari, nei bandi per il settore privato profit è richiesto un cofinanziamento più consistente, in rapporto di 1:1. La maggior parte delle imprese hanno dimostrato di credere fortemente in queste operazioni di investimento "con" la Cooperazione, mobilitando risorse ancora maggiori e arrivando a un rapporto di 1,5:1 (per ogni euro stanziato dall'AICS, il settore privato profit ha investito 1,5 euro). Questo è un segnale positivo, ma non sempre sufficiente a rendere attrattivo il contributo per le imprese.

Un ostacolo significativo è rappresentato dalla normativa europea sugli aiuti di Stato, che limita le possibilità di intervento pubblico, per evitare violazioni dei principi di libera concorrenza, al regime "de minimis", che fissa un tetto massimo ai contributi a fondo perduto classificati come aiuti di Stato. Attualmente, tale massimale – recentemente aumentato da 200.000 a 300.000 euro nell'arco di tre anni – resta comunque poco incentivante per la partecipazione delle imprese ai bandi AICS. Questo tetto, unito al vincolo di dover scegliere tra questo tipo di supporto e altre possibili agevolazioni, rende spesso il contributo dell'AICS meno interessante dal punto di vista del rapporto costo-opportunità per le aziende.

In definitiva, sebbene ci siano segnali positivi e alcuni progressi, è chiaro che il pieno coinvolgimento del settore privato profit nella cooperazione allo sviluppo richiede ulteriori interventi normativi e strategici.

Un ulteriore ostacolo normativo riguarda l'obbligo di applicare il Codice dei contratti pubblici, che risulta molto oneroso. Sebbene tale codice sia sensato per interventi realizzati in Italia in condizioni di mercato, sarebbe auspicabile prevedere procedure più snelle e meno gravose per le iniziative di cooperazione allo sviluppo. Una revisione dei massimali previsti dal regime "de minimis" e l'adozione di modalità contrattuali appropriate ma meno burocratiche rappresentano ulteriori interventi importanti. Analogamente, le disposizioni di legge che prevedono prestiti a condizioni agevolate, così come quanto stabilito dall'art. 27 della legge 125, rappresentano un potenziale ancora in parte inesploso, che ha coinvolto anche la CDP.

La previsione normativa di coinvolgere CDP nella cooperazione allo sviluppo mirava a colmare il divario rispetto a Paesi come Francia e Germania, dove una banca nazionale di sviluppo è parte integrante del sistema di cooperazione. Questo rappresenta un potenziale significativo da valorizzare e un ritardo da colmare. La Convenzione tra AICS, MAECI e CDP – che necessita di rinnovo – è un passo nella giusta direzione, così come l'apertura di uffici CDP all'estero.

Nella nuova configurazione promossa dalla legge 125, è fondamentale acquisire una cultura della progettazione per lo sviluppo. Questa non è automatica nel caso di una banca di sviluppo, che è tradizionalmente abituata a finanziare, monitorare e valutare, ma non sempre a progettare direttamente. Proprio partendo da questi punti, è necessario ragionare sulle modifiche utili al miglioramento del funzionamento del sistema previsto dalla legge 125. Il Piano Mattei ha già fornito indicazioni e risposte chiare in molte di queste aree.

Anzitutto, occorre facilitare i meccanismi per migliorare l'efficienza del sistema. L'eccesso di burocrazia rischia di bloccare le attività, soprattutto nei Paesi partner, dove operare è spesso complesso a causa di rischi specifici, come improvvisi cambiamenti politici o istituzionali. Questo contesto richiede modalità operative più flessibili e adattabili, pur preservando trasparenza e *accountability*. La cooperazione allo sviluppo deve essere in grado di intervenire anche in situazioni in cui le controparti governative non sono pienamente affidabili, senza però abbandonare il sostegno alla società civile, che resta una componente vitale.

Un secondo ambito di intervento riguarda l'importanza di promuovere sempre più, dove possibile, l'**aiuto al bilancio** (o **budget support**) come modalità di partenariato con i governi locali. Questa rappresenta la forma più avanzata di riconoscimento dell'ownership nella cooperazione allo sviluppo. L'affidabilità delle controparti governative è una preconditione imprescindibile, ma il budget support costituisce certamente un obiettivo strategico verso cui tendere.

Un terzo punto di cambiamento riguarda la “**dimensione**” dell'AICS. L'Agenzia è nata con una struttura ridotta e, come evidenziato dalla Corte dei Conti, non è sostenibile che possa adempiere al suo mandato con un personale così limitato.

I dati parlano chiaro: a fronte di un bilancio gestito pari a un miliardo di euro, l'AICS dispone di circa 189 dipendenti di ruolo, inclusi i 20 titolari delle sedi estere (compresi quelli delle due nuove sedi aperte a dicembre 2024 in Costa d'Avorio e Uganda) e i 9 vice, 10 comandati da altre amministrazioni. A questo si aggiunge un contingente locale di supporto di 68 persone a tempo indeterminato e una componente essenziale rappresentata da circa 421 tra esperti di cooperazione (circa 300) e figure tecnico-amministrative di supporto assunte a tempo determinato (con contratti di diritto locale). Per operare efficacemente in un numero crescente di Paesi, la **presenza in loco** è fondamentale, poiché garantisce continuità e familiarità con i contesti locali. L'AICS necessita di un incremento del personale nei Paesi partner, poiché una presenza costante sul campo favorisce una maggiore fiducia con le controparti locali e accelera l'implementazione dei progetti. Molti ritardi, infatti, derivano dalle strutture decisionali dei Paesi partner, che richiedono un'interazione continua e diretta.

Inoltre, è necessario ampliare il numero di sedi e migliorare la **mobilità del personale**, prendendo esempio dal MAECI, dove gran parte del personale possiede esperienze significative all'estero. La crescita professionale del personale AICS dipende anche dalla possibilità di acquisire competenze attraverso esperienze di lungo periodo all'estero, una caratteristica non ancora diffusa tra i dipendenti dell'Agenzia.

3. Quali sono le discontinuità, opportunità e rischi nell'attuale strategia legata al **Piano Mattei**, recentemente lanciato dal Governo Italiano, nel contesto della cooperazione allo sviluppo?

Il Piano Mattei rappresenta una concreta realizzazione del concetto di partenariato. La **cabina di regia**, strutturata in modo molto intelligente, si distingue per la sua inclusività. Inizialmente, il primo decreto istitutivo del Piano prevedeva la partecipazione di un novero limitato di soggetti, tra cui l'AICS e alcune istituzioni elettive. Successivamente, un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ampliato ulteriormente la composizione della cabina di regia, includendo rappresentanti della società civile, delle grandi aziende di Stato, delle organizzazioni rappresentative di imprese di ogni dimensione (piccole, medie e grandi), oltre al mondo accademico e della ricerca.

Questa configurazione riflette un approccio che va oltre la tradizionale cooperazione allo sviluppo, incorporando attività con una forte componente di **investimento e business**, ma sempre all'interno di una logica di partenariato che coinvolge l'intero sistema.

Un aspetto positivo del Piano Mattei è la recente accelerazione delle attività, evidenziata da **tre grandi missioni** svolte nel continente africano, ciascuna focalizzata su diverse aree geografiche. Si è trattato di **missioni di sistema**, guidate dal MAECI e con la partecipazione dell'AICS, della CDP, di altri ministeri con attività rilevanti (come il MASE e il Ministero dell'Interno) e delle Organizzazioni della Società Civile (OSC), rappresentate dai referenti nazionali delle OSC attive nei Paesi partner.

La decisione di aprire due nuove sedi AICS in Africa si inserisce chiaramente nella cornice del Piano Mattei. Anche il nuovo **bando con Call for Proposals**, lanciato a gennaio 2024, è coerente con la logica del Piano. Il bando, dal valore complessivo di 180 milioni di euro (suddivisi in 120 milioni per le OSC e 60 milioni per gli enti territoriali), si è chiuso a fine giugno 2024 ed è attualmente in fase di selezione per la graduatoria e l'approvazione delle proposte. La risposta ricevuta è stata straordinaria: le proposte presentate sono state pari a tre volte il budget disponibile, dimostrando il forte interesse e la vitalità del settore.

Da un lato, questo bando risponde pienamente allo spirito della legge 125, ad esempio mettendo a disposizione risorse significative per gli enti territoriali, che la legge riconosce come soggetti chiave da valorizzare. Inoltre, premia la logica del partenariato, incentivando proposte progettuali guidate da un capofila capace di coordinare partner rappresentativi di diversi soggetti. I dati aggregati mostrano che il settore privato profit è coinvolto in circa la metà dei progetti sia degli enti territoriali che delle OSC, confermando l'importanza di un approccio inclusivo e orientato al sistema.

Questo punto sottolinea un altro elemento fondamentale del **Piano Mattei**: esso non nasce con un mandato esclusivamente legato alla cooperazione allo sviluppo, motivo per cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri assume un ruolo diretto di coordinamento. Lo spirito di sistema Paese che caratterizza il Piano si è tradotto, ad esempio, in un continuo raccordo tra DGCS e AICS, a partire dalle tre missioni di sistema realizzate in altrettante regioni africane. Queste missioni hanno visto la partecipazione del Segretario generale della Farnesina, degli ambasciatori regionali, dei direttori di DGCS e AICS, e di altri ministeri. Tra questi, il **MASE** ha preso parte a due delle tre missioni.

La collaborazione tra ministeri, come quella tra **MAECI** e **MASE** sull'Africa, rappresenta un risultato significativo. È difficile immaginare che si sarebbe concretizzata senza il Piano Mattei, che ha fornito un principio ordinatore chiaro, focalizzandosi sull'Africa come priorità condivisa da tutti gli attori coinvolti.

Il Piano Mattei, inoltre, supera i confini della tradizionale cooperazione allo sviluppo. Questo spiega l'allargamento dei Paesi prioritari a Stati che finora non erano al centro della politica italiana di cooperazione, come l'Angola e lo Zambia.

4. Quali sono le **principali sfide** che la cooperazione allo sviluppo italiana dovrà affrontare nei prossimi anni, considerando il contesto globale attuale, che include i ritardi rispetto all'Agenda 2030, la sfida dei cambiamenti climatici, la situazione post-pandemia e le crescenti polarizzazioni e conflitti nelle aree prioritarie per l'Italia?

Esiste una certa preoccupazione riguardo all'impianto del **Piano Mattei**, legata a una presunta contrapposizione tra attori piccoli e grandi: piccole ONG o piccole imprese contro grandi OSC e grandi imprese. Il Piano, infatti, mira a competere con altri grandi attori presenti in Africa e, per ragioni di efficacia, concretezza e fattibilità, deve fare delle scelte strategiche.

Questa dinamica si inserisce in una sfida nuova e molto più evidente rispetto a dieci anni fa: non si tratta di demonizzare alcun attore, ma è chiaro che Paesi come la Cina (e, in misura minore, anche la Turchia) sono oggi protagonisti in Africa, soprattutto attraverso grandi opere infrastrutturali. Questa presenza ha cambiato il modo in cui i governi africani negoziano con i loro partner storici della cooperazione allo sviluppo, adottando comportamenti più opportunistici e cercando di massimizzare i benefici offerti da una pluralità di opzioni. La necessità di **“competere” con global player** come la Cina, gli Emirati Arabi Uniti e la Russia richiede di essere credibili e concreti, il che rappresenta una sfida cruciale.

Questa esigenza si lega a un altro aspetto chiave su cui il Piano Mattei intende investire: la necessità di fare squadra, collaborando con altri attori, in primo luogo l'UE e la Commissione Europea, in connessione con la strategia **Global Gateway**. Questo rappresenta un terreno nuovo e complesso su cui misurarsi, ma anche un'opportunità significativa.

Anche l'AICS si sta confrontando con questa sfida. A dieci anni dall'entrata in vigore della legge 125 (2014), e a otto anni dall'inizio delle sue attività operative (2016), l'AICS ha consolidato il proprio ruolo. Circa sei anni fa, nel 2018, ha completato il processo di accreditamento come istituzione qualificata per la **gestione indiretta dei finanziamenti europei**, assumendo pienamente la titolarità delle iniziative di cooperazione delegata, in precedenza gestite dalla DGCS.

Nel 2018, l'AICS, ereditava 6 progetti finanziati con fondi europei per un totale di **44 milioni di euro** affidati in precedenza a MAECI/DGCS, per i quali AICS già forniva un supporto tecnico-operativo. Oggi, questo portafoglio è cresciuto fino a **oltre 460 milioni di euro di risorse europee** complessivamente gestite da AICS, con un flusso annuale che ha raggiunto il suo picco nel 2023, con **oltre 90 milioni di euro**. Va inoltre segnalato che nel corso del 2022, l'impegno profuso dall'Agenzia è stato riconosciuto anche dalla Corte dei Conti, che ha espresso vivo apprezzamento sull'operato dell'Agenzia nell'ambito della Cooperazione Delegata. Gli ottimi risultati finora raggiunti fanno prevedere un trend di costante crescita per i prossimi anni. Questa crescita evidenzia le potenzialità di ampliare ulteriormente le risorse gestite dall'Agenzia, contribuendo a ridurre la dipendenza dalle risorse del bilancio dello Stato in un contesto di incertezza economica.

*Un Focus group con due esperti*²⁰

Un *Focus group* composto da due esperti qualificati, con esperienza nella cooperazione allo sviluppo, con una conoscenza diretta e approfondita della materia e della sua operatività, si è riunito ed è stata garantita loro l'anonimato, secondo la regola convenzionale che disciplina la confidenzialità delle informazioni scambiate nel corso di discussioni in riunioni a porte chiuse e nota come *Chatham House Rule*, per favorire la discussione aperta.

Il *Focus group* ha analizzato la situazione della Legge 125/2014 a dieci anni dalla sua introduzione. Il confronto ha evidenziato successi e criticità, fornendo una panoramica approfondita delle sfide affrontate dal sistema italiano e delle opportunità per il futuro.

1. Quali sono stati i **principali successi** ottenuti grazie all'attuazione della Legge n. 125/2014, rispetto alla precedente Legge n. 49/1987? Quali cambiamenti strutturali hanno avuto l'impatto più positivo?

Il *Focus group* ha concordato che la Legge 125/2014 ha portato alcune innovazioni importanti.

Tra queste, la creazione dell'AICS è stata identificata come una pietra miliare per modernizzare e professionalizzare il sistema. L'inclusione della CDP come attore chiave del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo è stata valutata positivamente, sebbene il suo avvio operativo abbia presentato alcune difficoltà iniziali.

Il *Focus group* ha apprezzato il rafforzamento della programmazione triennale e degli strumenti di pianificazione strategica, che hanno migliorato la coerenza dell'azione italiana. Allo stesso modo, l'integrazione delle procedure contabili europee è stata considerata un progresso significativo per allineare le pratiche italiane agli standard internazionali.

2. Quali, invece, sono le **principali criticità e difficoltà** riscontrate nell'attuazione della legge? Esistono aspetti specifici migliorabili e prioritari per rendere la cooperazione italiana più efficace?

Nel 2014, contemporaneamente all'iter legislativo che portò all'approvazione della Legge 125, furono poste le basi dell'Agenda 2030, attraverso negoziati e discussioni di ampio respiro, con l'obiettivo di unire il filone ambientale a quello della cooperazione allo sviluppo nei cosiddetti Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Era un momento di grandi ambizioni, in cui si immaginava che il mondo avrebbe preso una direzione diversa rispetto a quella effettivamente intrapresa. Guardando indietro al decennio trascorso, appare chiaro che il mondo ha preso, e continua a prendere, tutt'altra strada rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030, ed è legittimo chiedersi quanto questi Obiettivi siano realmente realizzabili.

In quel periodo storico, si sarebbe potuto sperare di creare un nuovo sistema capace di orientarsi verso una gestione innovativa della politica di cooperazione allo sviluppo e della sua attuazione concreta. Ma in quel momento si perse un'occasione.

²⁰ Il testo è una sintesi della discussione emersa durante il *Focus group*, redatta per riportare quanto più fedelmente possibile i contenuti e le opinioni condivise dai partecipanti. La sintesi è stata successivamente approvata dagli esperti coinvolti per garantirne l'accuratezza e la rappresentatività.

Le principali criticità segnalate sono:

1. Fretta nell'istituire l'AICS

la Legge 125 fu approvata con grande rapidità, forse eccessiva: il legislatore accelerò molto il processo di approvazione, spinto dall'idea del "tutto e subito". Nelle intenzioni del legislatore, l'AICS doveva nascere immediatamente. E così accadde.

Proprio la fretta di istituire l'Agenzia ha generato conseguenze negative con cui ci troviamo a fare i conti oggi. L'Agenzia nacque il 1° gennaio 2016, perché il legislatore voleva che fosse operativa sin da quella data, indipendentemente dalla preparazione necessaria. Alcune strutture della DGCS del Ministero furono repentinamente trasferite in una nuova realtà, costrette a confrontarsi subito con la complessità del "fare bene e fare subito".

2. Gestione del personale:

Una delle lacune più evidenti è stata l'assenza di un sistema per attrarre e valorizzare personale altamente qualificato. La decisione di eliminare la figura dell'esperto di cooperazione, prevista nella precedente Legge 49/1987, ha impoverito il sistema, rendendolo meno competitivo rispetto ad altre realtà internazionali. Inoltre, il lungo iter per i concorsi pubblici ha ritardato il rafforzamento della struttura. Le competenze tecniche trasferite dalla DGCS (Unità Tecnica Centrale e Unità Tecniche Locali) all'AICS, fondamentali per il funzionamento del sistema, soffrivano già nel contesto ministeriale per il mancato riconoscimento delle loro funzioni e per la riduzione numerica dovuta all'invecchiamento del personale. La Legge 125/2014 ha ulteriormente aggravato la situazione, non riconoscendo ruoli dirigenziali a quelli che si erano distinti nel gestire portafogli finanziari significativi. La legge ha, semmai, livellato professionalità diverse, includendo personale proveniente da altri rami della Pubblica Amministrazione senza formazione specifica in cooperazione allo sviluppo. Questo ha indebolito la qualità complessiva delle competenze interne. L'assorbimento di dipendenti "comandati" ha dato risultati misti: alcuni si sono dimostrati risorse preziose, altri no, evidenziando problemi di selezione e valorizzazione del personale, anche per le funzioni dirigenziali. Creare una nuova classe dirigente all'altezza delle sfide dell'AICS è stato un processo complesso e disomogeneo. Un caso emblematico riguarda il concorso per l'assunzione di 60 nuovi funzionari non dirigenziali, concluso in ben quattro anni a causa di lungaggini procedurali. Questa lentezza ha ostacolato la piena operatività dell'Agenzia, che avrebbe dovuto già disporre delle 240 unità previste come organico, evidenziando i limiti della legge nel prevedere meccanismi di assunzione rapidi ed efficaci.

3. Relazione tra AICS e MAECI:

L'Agenzia, concepita come autonoma, è ancora influenzata dal MAECI. Questo rapporto ambiguo ha generato tensioni, ostacolando la collaborazione tra le due entità. La mancanza di una chiara definizione dei ruoli ha limitato l'efficacia operativa. La legge 125/2014 non è stata, cioè, in grado di creare un'entità autonoma con una visione propria su come gestire al meglio i fondi per la cooperazione. La preoccupazione maggiore, quindi, è che ci troviamo in una situazione di scissione tra l'aspetto politico-strategico, affidato alla DGCS, e quello amministrativo, che l'AICS oggi – a maggior ragione con l'arrivo del Piano Mattei – controlla solo in parte, essendo costretta ad applicare decisioni e priorità amministrative che sfuggono al suo controllo e che vedono il Ministero riappropriarsi del protagonismo anche in tale ambito.

4. Coinvolgimento della CDP:

Sebbene il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti sia considerato cruciale, il *Focus group* ha evidenziato che la CDP ha faticato a integrarsi nel sistema a causa della mancanza di una strategia di ingresso chiara e della sua limitata esperienza nel settore della cooperazione allo sviluppo.

5. Risorse finanziarie insufficienti:

La Legge 125/2014 è stata concepita come una riforma a costo zero. Questa scelta ha limitato fortemente la possibilità di attuare interventi ambiziosi, vincolando l'Agenzia e gli altri attori a operare con risorse limitate.

6. L'aspetto più politico della legge

L'impianto politico rappresentato dal documento triennale di programmazione e indirizzo, dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), dal Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) e da tutti i fori istituzionali, è stato, sulla carta, una bellissima idea, molto apprezzata anche a livello internazionale dall'OECD-DAC durante le periodiche *peer-review*. Tuttavia, alla prova dei fatti, si è rivelato un fallimento, fallimento che non è imputabile alla DGCS o all'AICS, ma al mondo della politica.

Il *Focus group* ha posto particolare attenzione ad alcune debolezze strutturali che continuano a influenzare negativamente la cooperazione allo sviluppo italiana, nonostante le innovazioni della Legge 125/2014.

Tensioni istituzionali

Le relazioni tra AICS e MAECI rappresentano una delle principali criticità. Il *Focus group* ha sottolineato che l'Agenzia, pur essendo formalmente autonoma, è ancora subordinata al controllo ministeriale in molte decisioni strategiche e operative. Questo rapporto conflittuale non solo limita l'autonomia dell'Agenzia, ma crea rivalità interne che ostacolano l'efficace implementazione delle politiche di cooperazione.

Un altro esempio di scarsa integrazione istituzionale è il mancato coordinamento tra il MAECI e altri ministeri, come il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). Nel *Focus group* è stato rilevato che questa mancanza di collaborazione interministeriale, già presente prima della riforma, non è stata risolta dalla nuova legge.

Difficoltà operative della CDP

L'ingresso della Cassa Depositi e Prestiti, pur rappresentando una novità importante, è stato caratterizzato da incertezze strategiche. La CDP ha incontrato difficoltà nel trovare il proprio ruolo nel sistema, aggravate dall'assenza di una chiara definizione delle sue competenze e funzioni da parte del legislatore. Inoltre, la mancanza di esperienza specifica nel settore della cooperazione ha reso necessaria una lunga fase di adattamento.

Gestione delle emergenze

Un'altra criticità rilevata riguarda il rapporto tra sviluppo ed emergenza. Nel *Focus group* è stata criticata la scelta di non affidare all'AICS la gestione delle emergenze, lasciando questa competenza sotto il controllo diretto del MAECI. Questa decisione è stata interpretata come un tentativo di mantenere un tema politicamente rilevante sotto il controllo del ministero, piuttosto che adottare una logica strategica di integrazione con le politiche di sviluppo.

3. Quali sono le discontinuità, opportunità e rischi nell'attuale strategia legata al **Piano Mattei**, rispetto alla 125, nel contesto della cooperazione allo sviluppo?

Nonostante le criticità, il *Focus group* si è concentrato su diverse opportunità che potrebbero migliorare significativamente l'efficacia della cooperazione italiana.

1. **Investire nel personale:**

Per garantire una cooperazione efficace, è fondamentale attrarre e valorizzare personale altamente qualificato, con esperienze internazionali e competenze specifiche. Nel *Focus group* è stato suggerito di introdurre incentivi economici e percorsi di carriera che rendano il sistema più competitivo rispetto ad altre organizzazioni internazionali.

2. **Rafforzare il coinvolgimento del settore privato:**

Sebbene siano stati fatti alcuni progressi, nel *Focus group* si è sottolineato come ci sia ancora molto da fare per integrare il settore privato nelle politiche di cooperazione. Questo richiede strumenti più innovativi e flessibili, capaci di favorire partnership pubblico-private sostenibili.

3. **Migliorare la governance interministeriale:**

Il *Focus group* ha sottolineato l'importanza di una maggiore coerenza tra i vari ministeri coinvolti nella cooperazione allo sviluppo. Un miglior coordinamento strategico potrebbe massimizzare l'impatto degli interventi e ridurre le inefficienze.

4. **Ripensare il rapporto sviluppo-emergenza:**

Nel *Focus Group* è stato proposto di integrare la gestione delle emergenze con le politiche di sviluppo, affidandola a una struttura più specializzata come l'AICS, per garantire maggiore coerenza e continuità tra gli interventi.

Per quanto riguarda il **Piano Mattei**, indipendentemente da opinioni che possono essere contrastanti, va riconosciuto un grande merito: il governo lo ha presentato fin dall'inizio come un progetto politico e lo ha promosso come tale. Al contrario, in precedenza l'indirizzo politico della cooperazione allo sviluppo, anzitutto attraverso l'orientamento da dare al documento triennale di programmazione e indirizzo, disegnando una strategia di fondo chiara, è stato meno incisivo. In passato, il ritardo nella presentazione dei documenti triennali e la scarsa frequenza delle riunioni del CICS sono entrambi indicatori dello scarso interesse dei governi e della politica in materia di cooperazione allo sviluppo, svuotando in parte l'impianto della legge sul piano strategico.

Il Piano Mattei è sicuramente importante in quanto progetto politico, ma di fatto rischia di svuotare la Legge 125/2014, attribuendo maggiore controllo alla Presidenza del Consiglio e creando una cabina di regia che ha reso superflue le riunioni del CICS e degli altri organi previsti dalla legge, minando la coerenza del sistema istituito dalla riforma.

Il nuovo Piano Mattei, con risorse dell'AICS, del fondo rotativo e del Fondo italiano per il clima, oltre a possibili risorse europee, rappresenta un'opportunità da cogliere, indipendentemente dagli obiettivi generali. Un esempio di ciò è il cambiamento nel ventaglio di Paesi prioritari per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo, che si sta riconfigurando per includere non solo Paesi a basso reddito, ma anche Paesi a medio reddito, strategici per diverse ragioni.

Con la Legge 125, una delle grandi innovazioni auspiccate era la mobilitazione delle risorse private, attraverso il coinvolgimento di CDP. Probabilmente, alla base vi era un fraintendimento: il settore pubblico vedeva nel settore privato una fonte di risorse finanziarie addizionali, mentre il settore privato guardava alla cooperazione allo sviluppo come un'opportunità per accedere a mercati nei quali altrimenti non avrebbe avuto interesse a rischiare.

L'ingresso di Cassa Depositi e Prestiti nel mondo della cooperazione allo sviluppo è stato qualcosa di inedito, e CDP ha dovuto prendere le misure, non avendo una cultura pregressa in questo ambito. Il Piano Mattei rilancia con forza il ruolo del settore privato, che il, rimane oggi un tema cruciale. Restano alcune domande aperte: come si colloca questo ruolo nel quadro strutturale? Qual è la visione strategica di lungo periodo? E cosa ci insegnano gli ultimi anni?

Il governo, con il Piano Mattei, ha idee molto chiare su questo punto, e c'è un piano d'azione di riferimento. CDP, insieme a Simest, ha oggi più spazi per un maggiore attivismo.

È evidente che il settore privato debba essere coinvolto nella cooperazione allo sviluppo, trovando un'adeguata sintesi tra gli interessi privati e quelli pubblici della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, il vero nodo è capire chi sia, in Italia, il portatore di questi interessi con chiarezza e mandato.

Tutto questo è ulteriormente complicato dal contesto internazionale in cui viviamo, uno scenario completamente deragliato rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, in cui gli ideali della cooperazione allo sviluppo sembrano solo una petizione di principio. In questo quadro, il diritto internazionale è spesso ignorato e travolto dalle crisi e dai conflitti in corso.

4. Quali sono **le principali sfide** che la cooperazione allo sviluppo italiana dovrà affrontare nei prossimi anni, considerando il contesto globale attuale, che include i ritardi rispetto all'Agenda 2030, la sfida dei cambiamenti climatici, la situazione post-pandemia le crescenti polarizzazioni e conflitti nelle aree prioritarie per l'Italia?

Nel *Focus group* si è concluso che, nonostante i limiti e le difficoltà emerse nei dieci anni di attuazione della Legge 125/2014, il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo ha mostrato una resilienza significativa. Questa resilienza si deve principalmente all'impegno, alla competenza e alla dedizione delle persone coinvolte nel sistema, sia all'interno delle istituzioni che nel mondo esterno, come ONG e organizzazioni della società civile.

Le ONG e le OSC hanno, per esempio, svolto un ruolo essenziale non solo come attori operativi, ma anche come pungolo critico per mantenere alta l'attenzione sulle politiche di cooperazione. La loro presenza ha contribuito a compensare alcune delle lacune istituzionali e a mantenere attivo il dialogo con il legislatore e gli altri stakeholder. Tuttavia, anche per loro ci sono sfide da tenere presenti: le ONG e le OSC in gran parte accolsero con favore la nuova legge nel 2014, immaginando che avrebbero potuto esercitare maggiore controllo e accedere a maggiori risorse in modo più agevole. In questo senso, non hanno esercitato la funzione di pungolo e presenza critica che avrebbe giovato al sistema. Una volta accortesi della complessità del sistema AICS e delle procedure comparative richieste dalla legge, le stesse ONG hanno realizzato che la situazione era migliorata solo in parte rispetto ai vincoli amministrativi della precedente legge 49. Questo non si traduceva in una maggiore e più facile disponibilità di fondi, e così le critiche sono aumentate, richiamando concetti come la co-programmazione e la co-progettazione.

Nel *Focus group* è stato anche sottolineato che molte delle azioni realizzate negli ultimi dieci anni avrebbero potuto essere realizzate anche prima, se ci fosse stata una maggiore volontà politica e operativa. La legge ha formalizzato processi e strumenti, ma spesso le realizzazioni sono state il risultato dell'impegno individuale piuttosto che di un disegno strutturale.

Il focus group ha, infine, individuato alcune lezioni chiave per migliorare la cooperazione italiana:

1. Centralità delle persone:

2. a qualità del personale è il principale fattore di successo di qualsiasi sistema. Nel *Focus group* è stato anche ribadito che, per rafforzare la cooperazione italiana, è necessario investire in formazione, attrazione di talenti e valorizzazione delle competenze esistenti.

3. Visione strategica chiara:

Una riforma non è sufficiente senza una visione strategica condivisa che guidi le azioni di tutti gli attori coinvolti. Definire ruoli chiari e obiettivi comuni tra AICS, MAECI e CDP sarà cruciale per il futuro.

4. Approccio integrato:

Nel *Focus Group* è stato sottolineata l'importanza di superare le divisioni tra sviluppo ed emergenza e di integrare meglio il settore privato con gli attori pubblici. Questo approccio richiede strumenti flessibili e adattabili alle sfide globali, come il cambiamento climatico e le crisi umanitarie.

5. Valorizzare il ruolo internazionale dell'Italia:

Nel *Focus group* è stato ricordato che l'Italia, in quanto membro del G7 e del G20, ha la responsabilità di mantenere una cooperazione allo sviluppo ambiziosa, che possa essere un modello anche per altri paesi donatori.

Il *Focus group* ha espresso fiducia nel fatto che, con investimenti adeguati nelle risorse umane e una governance più integrata, l'Italia potrà rafforzare il proprio ruolo come attore di primo piano nella cooperazione internazionale.