

## **RILANCIARE LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEL QUADRO DEL PIANO MATTEI**

*Per un sistema più snello, trasparente e orientato all'impatto  
Alcune proposte per rafforzare strategia, strumenti e governance*

Il Piano Mattei, promosso dal Governo italiano come leva strategica per rafforzare i rapporti con l'Africa, si presenta come una cornice ambiziosa ma ancora incerta nei contenuti operativi. Permane l'assenza di una chiara visione programmatica, così come una carente trasparenza nelle modalità di selezione delle iniziative e dei soggetti attuatori, una valutazione effettiva della qualità dei partenariati paritari e un raccordo più strutturato ed efficace con le politiche di cooperazione allo sviluppo già esistenti.

La cooperazione italiana, disciplinata dalla legge 125/2014, può e deve essere uno dei pilastri fondamentali del Piano. Per esserlo sono però necessari una maggiore coerenza con i principi e l'impianto strategico della legge, un assetto di governance più efficace e strumenti capaci di assicurare impatto e sostenibilità, superando i vincoli burocratici che ne frenano l'azione e affrontando le criticità operative che ne limitano il potenziale.

Questo documento propone alcuni interventi normativi e procedurali per rafforzare la componente di cooperazione allo sviluppo del Piano Mattei, a partire dalla piena attuazione della legge 125/2014. Le proposte qui formulate sono il risultato di riflessioni motivate e si offrono al confronto con altri posizionamenti e contributi. L'obiettivo è costruire un sistema più trasparente, efficace e partecipativo, capace di attivare partenariati reali di sviluppo e progresso con i paesi partner e di fornire risposte sostenibili alle disuguaglianze, nel rispetto della centralità della persona e dei diritti fondamentali.

*(Nino Sergi, presidente emerito di INTERSOS, 14 giugno 2025)*

### **I - PIANO STRATEGICO ITALIA-AFRICA: PIANO MATTEI**

#### **1. L'Italia e l'Africa**

L'attenzione crescente dell'Italia verso il continente africano e la volontà di costruire partenariati basati su priorità condivise e reciproci vantaggi per una crescita condivisa rappresentano una scelta politica lungimirante. Il "**Piano strategico Italia-Africa, Piano Mattei**" mira a costruire relazioni paritarie, da svilupparsi sia a livello bilaterale sia attraverso collaborazioni internazionali.

In questo quadro, il Piano si colloca in una prospettiva nazionale aperta alla collaborazione con attori internazionali, a cominciare dalla partecipazione ai programmi europei con l'Africa. Il partenariato con l'UE e gli Stati membri dovrà rafforzarsi, puntando a superare la storica asimmetria nei rapporti tra i due continenti.

## **2. Priorità e principi guida**

A oltre un anno dalla Conferenza Italia-Africa di gennaio 2024, il Piano Mattei si sta consolidando come principale punto di riferimento per le iniziative istituzionali italiane rivolte al continente africano. Ad oggi, i 14 paesi prioritari individuati sono: Angola, Algeria, Costa d'Avorio, Egitto, Etiopia, Ghana, Kenya, Marocco, Mauritania, Mozambico, Repubblica del Congo, Senegal, Tanzania e Tunisia. Mentre le aree strategiche di intervento comprendono: istruzione, formazione, sanità, acqua, agricoltura, energia, infrastrutture fisiche e digitali.

Dopo i primi 21 progetti “pilota” - realizzati soprattutto in collaborazione con aziende italiane e in paesi già partner - stanno seguendo nuovi partenariati con le autorità e le comunità locali. I principi guida si ispirano alle migliori pratiche della cooperazione internazionale: efficacia, flessibilità, multidimensionalità, espansione di scala, replicabilità, sostenibilità e miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

## **3. Coordinamento e strumenti attuativi**

Per la posizione geografica strategica dell'Italia, ponte naturale tra Europa e Africa, la rilevanza politica e la visione di medio-lungo periodo, il Piano Mattei è coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di garantire una strategia coerente e sostenibile nel tempo.

Gli attuali strumenti attuativi si basano in particolare su:

- meccanismi esistenti, come la Cooperazione allo sviluppo (MAECI, con una disponibilità di € 2,5 miliardi), il Fondo Clima (MASE, € 3 miliardi), altri ministeri coinvolti operativamente e il gruppo CDP, principale leva finanziaria pubblica;
- coinvolgimento multisetoriale di soggetti pubblici, privati e del terzo settore;
- sinergie con il programma Global Gateway dell'UE, finalizzato a investimenti sostenibili e infrastrutturali nei paesi partner;
- cofinanziamenti con la Banca Africana di Sviluppo, la Banca Mondiale, gli Stati Uniti, gli Emirati Arabi Uniti, altre istituzioni finanziarie internazionali e banche multilaterali di sviluppo;
- operazioni di conversione del debito.

## **4. Piano senza piano**

Tuttavia, ad oggi il Piano Mattei non è supportato da un vero piano strategico strutturato, né da una roadmap chiara, articolata per aree geografiche e paesi. Sarebbe necessario attivare un dialogo più strutturato Italia-Africa per definire congiuntamente le priorità e gli obiettivi comuni. Il documento strategico adottato si limita a un riepilogo degli indirizzi generali, seguiti da un elenco di progetti con dati incompleti e privo di criteri di valutazione e selezione. La presentazione dei settori e dei paesi prioritari risulta frammentaria, didascalica e non integrata in una visione strategica complessiva.

Pur riconoscendo il ruolo di imprese, università e società civile, l'approccio al loro coinvolgimento appare parziale e disorganico. Emergono tuttavia alcune aree tematiche prioritarie: accesso all'energia e fonti rinnovabili (con l'ambizione di posizionare l'Italia come hub mediterraneo); gestione del ciclo dell'acqua; rafforzamento dei servizi sanitari di base; istruzione e formazione

professionale, emancipazione giovanile, occupazione; gestione dei flussi migratori. Alcuni interventi sono corredati da informazioni su budget, finanziamenti e tempistiche, mentre altri mancano di dati precisi.

## 5. Ownership locale e protagonismo africano

Il Piano Mattei si sta sviluppando con un approccio prevalentemente operativo, articolato missione dopo missione nelle diverse aree del continente. I progetti, sebbene formalmente concordati con i paesi partner, sono spesso selezionati secondo criteri poco chiari e trasparenti. In alcuni casi, per aggirare vincoli procedurali restrittivi, le operazioni sono delegate a istituzioni intergovernative o internazionali, soggette a obblighi gestionali e di rendicontazione meno stringenti.

Alcune decisioni risultano condivise più sul piano formale che sostanziale, con scarsa *ownership* locale. Persiste un'impostazione top-down, che tende a proporre progetti ritenuti adeguati senza un reale ascolto delle priorità locali.

Nonostante le criticità di alcuni piani di sviluppo, l'Africa sta superando la logica della dipendenza dagli aiuti e delle esportazioni di materie prime, puntando su risorse proprie, capacità interne e attrazione di investimenti. Come emerso al recente Ibrahim Governance Weekend di Marrakech, si va delineando una "nuova Africa", capace di scegliere i propri partner e definire strategie autonome. In questo scenario, il capitale umano è centrale: entro il 2050 il continente ospiterà oltre il 20% della popolazione mondiale e più della metà dei giovani in età lavorativa, spesso urbanizzati, connessi e con alto potenziale imprenditoriale.

## 6. Network di indirizzo e coordinamento politico

Fin dalla sua istituzione, il Piano Mattei ha adottato un approccio che va oltre i tradizionali ambiti della cooperazione allo sviluppo e della tutela ambientale e climatica, includendo obiettivi quali la promozione degli scambi commerciali e degli investimenti, lo sfruttamento sostenibile e l'approvvigionamento delle risorse naturali, lo sviluppo di partenariati nel settore aerospaziale, la cooperazione energetica, la gestione dei flussi migratori regolari e il contrasto a quelli irregolari.

Dovrebbe rappresentare una strategia coerente e sostenibile per le relazioni con l'Africa, offrendo anche l'occasione per ripensarle alla luce dei grandi cambiamenti in atto, inclusi i movimenti di popolazione legati al progresso e allo sviluppo, che richiedono risposte condivise. Al momento, però, **si presenta come un network** di attori eterogenei (istituzionali, privati, del terzo settore, comunità locali, ecc.) che collaborano, sulla base di indirizzi strategici comuni, alla costruzione di un disegno politico volto a rinnovare il rapporto con l'Africa e a migliorare l'integrazione dei partenariati settoriali, massimizzandone l'impatto.

Le nuove strutture istituite presso la Presidenza del Consiglio non sostituiscono quelle esistenti, né sul piano diplomatico né su quello operativo, ma mirano a rafforzare il coordinamento delle iniziative secondo le priorità e gli indirizzi del Governo. In assenza di un quadro strategico chiaro e definito, tuttavia, permane il rischio di azioni sconcordate e progetti frammentati.

## 7. Considerazioni operative

Sebbene il Piano Mattei sia orientato al futuro, la sua durata attuale è limitata a quattro anni. I primi 18 mesi di attuazione hanno evidenziato alcune criticità normativo-procedurali rispetto agli obiettivi ambiziosi, ai tempi richiesti e alla coerenza attesa. Ne sono derivati episodi di innovazione non strutturata, incertezze operative e, in alcuni casi, situazioni che hanno messo a rischio i principi di trasparenza.

La volontà di accelerare l'attuazione del Piano potrebbe, in alcune circostanze, tradursi in procedure non pienamente allineate ai principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento. È comprensibile che soggetti privati, profit e non profit, aspirino a essere coinvolti come attuatori in virtù delle proprie competenze. Risulta invece più delicato quando un decisore pubblico avvia selezioni o preselezioni sulla base di valutazioni discrezionali, non chiaramente fondate su criteri oggettivi e conformi alle procedure di evidenza pubblica previste dall'ordinamento.

Non si tratta perlopiù di introdurre nuove norme di legge, quanto di attivare interventi a livello normativo e procedurale in grado di garantire coerenza, operatività, efficacia e trasparenza. Tutti gli attori coinvolti, non solo le imprese, hanno bisogno di stabilità e chiarezza, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello regolamentare. Ciò vale sia per gli interventi che ricorrono allo strumento del credito, sia per quelli realizzati con contributi a dono, così come per le iniziative sostenute da strumenti innovativi quali i partenariati pubblico-privati, il *blending*, le garanzie all'export, le partecipazioni al capitale e per le altre forme di finanziamento promosse dal Gruppo CDP.

Affinché il Piano Mattei possa generare risultati concreti e credibili, è inoltre necessarie prevedere un monitoraggio costante delle attività, dei risultati conseguiti e delle risorse pubbliche richieste, condizione quest'ultima necessaria per garantire la credibilità del Piano. La valutazione di impatto non dovrà, in ogni caso, limitarsi alla sola dimensione economica: l'impatto sociale è altrettanto fondamentale e non può essere misurato esclusivamente attraverso indicatori quantitativi. In questo senso, sarà importante non dimenticare la lezione maturata nell'esperienza italiana di cooperazione: continuità, perseveranza e radicamento locale restano elementi essenziali per costruire relazioni solide e durature.

## II - FOCUS SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Senza entrare nel merito delle singole iniziative in corso, le riflessioni che seguono si concentrano sulla componente del Piano Mattei relativa alla cooperazione allo sviluppo e ai relativi strumenti di finanziamento. Alcune considerazioni potrebbero estendersi anche alla gestione del Fondo Clima.

La cooperazione allo sviluppo è disciplinata dalla legge 125/2014, approvata con ampio consenso parlamentare. Il successivo decreto ministeriale 113/2015 definisce lo statuto-regolamento dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), stabilendone compiti e funzionamento "nel rispetto dei criteri di efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza".

## 8. Le sfide della governance. Dgcs e Aics

Questa nuova legge ha introdotto una governance innovativa, assegnando al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) la responsabilità politico-diplomatica e strategica, mentre all'Agazia l'attuazione delle scelte politiche e della programmazione, con la valutazione di interventi realizzati da soggetti pubblici e privati con comprovate competenze.

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) è stata ridimensionata, come previsto dal legislatore: da quattordici uffici dirigenziali è passata a tre (affari generali e risorse, strategie e indirizzi, programmazione), tornati a sei nel 2019 con l'aggiunta di quattro unità. Questa riorganizzazione è stata vissuta dal MAECI come un ridimensionamento del proprio ruolo, generando cautela nei confronti dell'Agazia e influenzandone lo sviluppo.

È importante ricordarlo anche in relazione al Piano Mattei, considerato l'impatto che questa criticità può avere sull'attuazione delle iniziative.

D'altro canto, nei suoi dieci anni di attività, l'AICS ha in parte replicato i vincoli tipici della struttura ministeriale, amplificandoli in alcuni casi, nonostante la volontà dei decisori politici di istituire un'Agazia snella e autonoma, e non soggetta alla regolare - ma inadeguata - turnazione dei diplomatici alla guida degli uffici.

La semplificazione auspicata dal legislatore si è tradotta nei fatti in eccessi procedurali, in contrasto con lo spirito originario della legge. Perché? Per timore di errori? Per esasperata autotutela? Per diffidenza verso i soggetti attuatori? O per mancanza di direttive chiare e coraggiose?

Anche la scelta dei direttori dell'Agazia, mai selezionati tra manager con comprovata esperienza gestionale, ha contribuito a irrigidire la struttura, lasciando spazio all'iniziativa di funzionari volenterosi (spesso generosi) ma talvolta con esperienza limitata nella cooperazione allo sviluppo sul campo.

Ciò ha favorito la sedimentazione di prassi operative complesse e autoreferenziali, complicando e rallentando l'azione dell'Agazia e compromettendone l'efficacia. La sovrapposizione di nuove e vecchie procedure ha aumentato il carico burocratico per gli enti esecutori, rendendo faticosa e onerosa la gestione dei progetti.

Nonostante questi limiti, l'Agazia rappresenta uno strumento fondamentale per un'azione di cooperazione credibile, efficace e strutturata nei paesi partner. Deve però essere valorizzata e sostenuta; e deve al contempo aprirsi a un maggiore dialogo e ascolto. L'AICS ha anche il compito di custodire e trasmettere il patrimonio di competenze e conoscenze costruite nei partenariati e insieme agli attori pubblici e privati della cooperazione, nonché con le istituzioni multilaterali. Un patrimonio vissuto, che non può essere garantito né dalla continua rotazione dei diplomatici né da regolari affidamenti a soggetti intergovernativi o internazionali.

In questo senso, dispiace constatare come la memoria storica della cooperazione italiana - con il prezioso patrimonio di relazioni costruito nel tempo - stia progressivamente svanendo.

Quando il presidente Trump avviò lo smantellamento dell'agenzia USAID, la decisione fu duramente criticata in Italia e a livello internazionale. Sarebbe quanto meno paradossale, oggi, ipotizzare di seguirne l'esempio, anche solo parzialmente.

## 9. I primi dieci anni della legge 125/2014

La riforma della cooperazione allo sviluppo introdotta dalla legge 125/2014 ha mantenuto un rilevante valore politico e culturale. Essa ha recepito anni di elaborazione e confronto, riconoscendo che la cooperazione per uno sviluppo umano, equo e sostenibile riguarda l'intera società: Stato, istituzioni pubbliche, soggetti privati (profit e non profit), università, centri di ricerca, innovazione e salute, in un contesto globale sempre più interconnesso e segnato da sfide comuni.

Partendo dalla *“centralità della persona umana”*, la legge ha indicato gli obiettivi fondamentali: *“sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile; tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i principi di democrazia e dello Stato di diritto; prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche”*.

È essenziale tenerne memoria, per evitare che la cooperazione allo sviluppo scivoli verso una logica a trazione commerciale, con il rischio di restringere gli spazi di partecipazione e le aspirazioni della società civile, privandola della possibilità di incidere sulle scelte, le condizioni di vita e i diritti fondamentali dei popoli.

*“Aid for trade”* rappresenta senza dubbio una componente importante della cooperazione allo sviluppo. L'Italia l'ha tenuta in considerazione fin dagli anni '80, attraverso programmi di assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo economico dei paesi meno avanzati. Non tutte le iniziative hanno avuto successo, anche a causa di discontinuità operative o per episodi di corruzione (non sempre unilaterale), ma l'orientamento strategico rimane valido e merita sostegno.

**Con lungimiranza, la legge 125 ha eliminato il termine “aiuto”** (utilizzato solo dove richiesto dalle terminologie internazionali), sostituendolo con **“cooperazione”** e **“partenariato”** per lo sviluppo sostenibile. Non si è trattato soltanto di un cambio terminologico: questi concetti sono stati assunti come principi fondamentali dell'azione pubblica, da integrare con piena dignità in tutte le politiche per assicurare *“la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo”* (art. 15).

La storia della cooperazione insegna che, se da un lato molti partner chiedono relazioni economiche e non aiuti, dall'altro molti altri, e non solo i più marginali, continuano a considerare l'aiuto uno strumento essenziale: lo richiedono con dignità, come passo fondamentale per lo sviluppo delle loro collettività. L'Africa sta accelerando il cambiamento e guarda con fiducia al futuro, ma rimane il continente con la più alta concentrazione di povertà mondiale.

È del tutto coerente che i paesi africani non vogliano più dipendere dagli aiuti e puntino su partenariati economici e investimenti produttivi e sostenibili. Tuttavia, il sostegno alle aree più

povere e vulnerabili rimane essenziale e non può essere affidato a interventi marginali o a un approccio strumentale o mercificato dell'aiuto, come quello emerso di recente nella nuova politica statunitense.

#### **10. Attuare la legge 125, senza complicarla**

Pur confermandone la validità, il decennio di attuazione della legge 125/2014 ha messo in evidenza alcune criticità, emerse anche grazie al contributo del sistema della cooperazione, sia sul piano normativo che su quello procedurale. L'avvio del Piano Mattei, con l'ampliamento dei paesi prioritari e la tempistica richiesta, ha introdotto ulteriori elementi che richiedono - limitandoci qui alla componente cooperazione allo sviluppo - interventi mirati di adeguamento dell'impianto attuativo della legge 125.

Si tratta in particolare di revisioni mirate della normativa; di modifiche al Regolamento/Statuto dell'AICS - anche con una più chiara definizione del rapporto funzionale tra MAECI e Agenzia, nel rispetto dell'autonomia prevista dal legislatore - e di semplificazioni procedurali per garantire maggiore efficienza e funzionalità. Non si propone quindi una deregolamentazione, ma una deburocratizzazione, un rafforzamento del buon senso regolamentare, e l'adozione di regole auto-applicative che non richiedano decine di pagine di chiarimenti esplicativi.

L'unica vera modifica legislativa, proposta qui di seguito, riguarda il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) che, nonostante le nobili intenzioni originarie, si è dimostrato poco operativo, fino a rappresentare un ostacolo a processi decisivi per la programmazione e per la trasparenza nella comunicazione istituzionale.

#### **11. Abolizione del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo**

*[Riferimento normativo: Art. 15, legge 125/2014]*

Alla luce delle criticità emerse nel decennio di applicazione della legge 125/2014, la modifica legislativa volta ad abolire il CICS, accorpandone le funzioni al Consiglio dei Ministri, appare ormai inevitabile. Previsto dalla legge per garantire il coordinamento politico, l'unitarietà e la coerenza delle politiche con i fini della cooperazione pubblica allo sviluppo (CPS), nella pratica si è rivelato un organo scarsamente operativo, riunito sporadicamente e privo di reale capacità di indirizzo.

Perfino il Documento di indirizzo e programmazione triennale della cooperazione allo sviluppo ha regolarmente subito gravi ritardi. La procedura attuale per la sua approvazione risulta macchinosa, richiedendo: l'approvazione del CICS, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, della Conferenza delle Regioni e del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), e infine l'approvazione del Consiglio dei Ministri. A causa della difficoltà strutturale nel convocare il CICS, questo documento fondamentale viene normalmente approvato a triennio ormai avanzato. Anche la pubblicazione della Relazione annuale sulle attività di cooperazione subisce ritardi analoghi, talvolta superiori ai tre anni, compromettendo la comunicazione istituzionale e la trasparenza.

L'abolizione del CICS non comprometterebbe la predisposizione del Documento triennale da parte del MAECI, di concerto con il MEF, né l'acquisizione dei pareri obbligatori, né l'approvazione finale da parte del Consiglio dei Ministri. Sarebbe inoltre opportuno prevedere una scadenza certa per l'approvazione del Documento triennale, preferibilmente non oltre la metà di febbraio del primo anno del triennio, colmando l'attuale vuoto normativo.

La Relazione annuale, elaborata da MAECI e MEF, potrebbe essere trasmessa direttamente al Parlamento, alla Conferenza Unificata e al CNCS, superando l'attuale paralisi procedurale e migliorando la trasparenza del sistema.

## **12. Rafforzamento della Cooperazione territoriale delle Regioni <sup>1</sup>**

*[Riferimenti normativi: Art. 117, Costituzione italiana - Art. 9, legge 125/2014 - Art. 15, legge 241/1990]*

Il mondo ha bisogno, oggi più che mai, di una rete solida e capillare di relazioni tra comunità e istituzioni. Le Regioni possono svolgere un ruolo di primo piano, coinvolgendo e mettendo a sistema le realtà istituzionali e quelle produttive, sociali, accademiche, educative e tecnologiche dei territori.

Le disposizioni della legge 125/2014 rimangono pienamente applicabili anche alle iniziative di cooperazione promosse dalle Regioni, confermando l'attribuzione al MAECI della responsabilità politica, degli indirizzi e della rappresentanza della cooperazione pubblica allo sviluppo nelle sedi internazionali e dell'UE, in coerenza con il dettato costituzionale.

La legge non prevede per le Regioni le procedure di evidenza pubblica dei contratti, riservate ai soggetti con finalità di lucro (art. 27), né le procedure comparative pubbliche previste per le Osc (art. 26). La normativa vigente consente alle amministrazioni pubbliche di stipulare accordi per disciplinare attività di interesse comune, anche nel settore della cooperazione internazionale allo sviluppo. Tali accordi potrebbero essere inseriti in un quadro di indirizzi generali condivisi, definito in sede di Conferenza di servizi, assicurando coerenza con le priorità della politica di cooperazione.

Il Regolamento/Statuto dell'AICS (art. 15) prevede che la collaborazione con altre amministrazioni pubbliche avvenga tramite convenzioni, disciplinando modalità operative, finanziamento e controllo.

A seguito della pubblicazione del bando - anche per scongiurare logiche puramente spartitorie - le Regioni dovrebbero presentare le proposte in forma di note concettuali, chiare e ben definite negli obiettivi e nei risultati attesi, basate sulla propria programmazione istituzionale, sui partner coinvolti, sugli obiettivi da raggiungere e sulle realtà attivabili nel proprio territorio.

Su tali proposte il MAECI eserciterà il proprio ruolo di indirizzo e controllo in materia di politica estera. I programmi presentati saranno quindi valutati, approvati e finanziati tramite una convenzione tra pubbliche amministrazioni. La specificazione dei progetti e dei soggetti attuatori

---

<sup>1</sup> Sull'importanza della cooperazione territoriale, si veda il documento presentato da Link2007 al CNCS nell'ottobre 2022: [\*Partenariati territoriali delle Regioni e degli Enti locali nei rapporti di cooperazione internazionale per lo sviluppo, i diritti umani, la pace.\*](#)

dovrebbe rimanere di competenza regionale, secondo l'ordinamento della Regione (bando regionale o altre modalità di coinvolgimento trasparente).

Trattandosi di enti pubblici, le procedure di gestione e rendicontazione potrebbero essere semplificate, prevedendo l'utilizzo dei documenti contabili ufficiali come prova di spesa e riconoscendo la validità dei controlli interni previsti dalla contabilità pubblica. Le verifiche da parte dell'AICS potrebbero avvenire solo a campione, evitando duplicazioni di controlli, e limitando le richieste documentali supplementari ai casi strettamente necessari. Questa impostazione garantirebbe trasparenza, rispetto della normativa vigente e valorizzazione dei controlli pubblici già esistenti, migliorando l'efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici.

### **13. Bandi, procedure comparative, durata**

La legge 125/2014 distingue tra soggetti con finalità di lucro e soggetti senza scopo di lucro (come le Osc, organizzazioni della società civile, e altri).

#### ***a) Soggetti con finalità di lucro***

La legge stabilisce un requisito: possono accedere alle iniziative di cooperazione “qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali” (art. 23).

Con questi soggetti l'ente pubblico instaura rapporti di natura commerciale o contrattuale, per l'acquisto di beni, servizi o lavori. L'articolo 27 della legge 125 disciplina le “procedure di evidenza pubblica dei contratti per la realizzazione di iniziative di sviluppo”, richiamate dal Regolamento AICS (art. 16) che fa esplicito riferimento al Codice dei contratti pubblici.

Tuttavia, nel caso dei co-finanziamenti destinati alle iniziative di piccole e microimprese, è ormai evidente che il Codice dei contratti pubblici risulta difficilmente applicabile, in quanto concepito secondo logiche diverse.

Nonostante le ripetute dichiarazioni sull'importanza del modello diffuso delle PMI italiane, radicato in una forte etica d'impresa e particolarmente adatto a contesti africani, la cooperazione italiana dedica ancora limitata attenzione alle piccole imprese e ai partenariati possibili. Ciò dipende in parte dalla scarsa conoscenza del settore, considerato che la quasi totalità delle PMI non ha familiarità con la cooperazione e con il Piano Mattei, ma anche dall'inadeguatezza degli strumenti di supporto e dalla modesta entità dei finanziamenti disponibili rispetto alle reali potenzialità di queste imprese ed alle esigenze di accompagnamento e formazione.

#### ***b) Organizzazioni della società civile e altri soggetti senza finalità di lucro***

L'articolo 26 della legge 125 ribadisce il principio di sussidiarietà, che rimane fondamentale, e stabilisce procedure comparative pubbliche per la concessione di contributi o l'affidamento di iniziative, sulla base di requisiti di competenza, esperienza, capacità, efficacia e trasparenza. Queste

procedure comparative non rientrano nella disciplina degli appalti pubblici, trattandosi di accordi di partenariato o di concessione di contributi.

La valutazione deve avvenire nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione e parità di trattamento, attraverso un confronto tra diverse proposte progettuali. Resta tuttavia difficile giustificare l'obbligo di una documentazione eccessivamente dettagliata già nella fase preliminare, che comporta tempi lunghi e rischia di generare un dispendio di lavoro non riutilizzabile in caso di esito negativo. Sarebbe più efficace introdurre l'uso di *concept note* digitali, sufficienti per una valutazione della proposta, ben strutturata ma semplificata, ispirandosi a modelli già utilizzati con successo dalla cooperazione europea e da agenzie internazionali.

Senza compromettere trasparenza e *accountability*, è possibile alleggerire i controlli preventivi, oggi spesso eccessivi, prevedendo invece sanzioni proporzionate in caso di condotta in mala fede, gravi carenze o mancanze non giustificate da cause esterne. La valutazione dei risultati e dell'impatto dovrà in ogni caso basarsi sul merito, non su sistemi algoritmici o automatizzati, tenendo conto degli indicatori previsti ma anche della variabilità dei contesti operativi, per consentire un esame adeguato a tutti i soggetti coinvolti.

#### **c) Bandi e valutazioni delle proposte**

Il Regolamento dell'AICS (art. 18, c. 2) stabilisce che ai componenti delle commissioni valutatrici "non spetta alcun compenso, rimborso spese, gettone di presenza o emolumento comunque denominato". Tale disposizione meriterebbe una revisione, per consentire il ricorso a personale qualificato e indipendente, selezionato tramite invito pubblico sulla base di competenze, esperienza e conoscenze specifiche. Una modifica in tal senso favorirebbe selezioni più rapide e garantirebbe valutazioni incrociate, più obiettive e trasparenti, affidate a due valutatori indipendenti.

Lo stesso art. 18 (c. 2, l. a) stabilisce inoltre che "l'Agenzia indice annualmente una o più procedure di selezione di iniziative nei paesi partner e di progetti di informazione ed educazione allo sviluppo". Questa previsione, tuttavia, è stata regolarmente disattesa, generando disfunzioni e ritardi nel regolare andamento delle iniziative di cooperazione e nella programmazione condivisa con comunità e istituzioni partner.

#### **d) Adempimenti, tempistica e sicurezza**

Gli adempimenti e le verifiche dell'AICS sui progetti avvengono in genere in modo sequenziale, con conseguente allungamento dei tempi di lavoro. Sarebbe possibile dimezzarli, a beneficio sia dell'Agenzia sia dei soggetti proponenti, procedendo in parallelo e rispettando tempistiche predefinite.

Una delle verifiche riguarda il parere dell'Ambasciatore competente per territorio, relativo alle condizioni politiche e di sicurezza del paese di intervento. Se tale parere viene richiesto alla fine dell'iter procedurale, come spesso accade, sussiste il rischio, in caso di parere negativo, di invalidare tutto il lavoro svolto.

Negli ultimi anni, questo parere è stato interpretato come vincolante, senza possibilità di confronto con la valutazione del soggetto proponente basata sulla conoscenza diretta dell'area d'intervento. Sarebbe opportuno ripristinare la prassi adottata in passato, secondo cui, in caso di disaccordo, l'Unità di Crisi della Farnesina poteva essere coinvolta per un esame congiunto delle motivazioni. Accade infatti spesso che un paese venga considerato insicuro nel suo complesso, anche se l'area operativa presenta condizioni di sicurezza accettabili. Inoltre, le misure di sicurezza predisposte dalle organizzazioni più strutturate risultano spesso adeguate a garantire lo svolgimento delle attività senza particolari rischi.

**e) “Unicità” di alcune iniziative**

Quando un progetto di cooperazione raggiunge risultati significativi grazie all'expertise di un'Osc o di un altro soggetto, e alle relazioni di fiducia instaurate con le istituzioni e comunità locali, può accadere che ne venga richiesta la prosecuzione o la replicazione in altre aree del paese. Si sta diffondendo l'idea che, in questi casi, una procedura di selezione risulti superflua.

Nondimeno, un finanziamento non può assumere carattere continuativo o indefinito, contraddicendo il principio della sostenibilità locale; allo stesso modo, la procedura comparativa prevista dall'ordinamento non può essere sostituita da un affidamento diretto basato unicamente sulla presunta unicità del soggetto attuatore.

Fatte salve eccezioni motivate, attentamente valutate attraverso modalità certe, trasparenti e pubbliche, sarebbe comunque opportuno prevedere un bando effettivo, i cui criteri di valutazione tengano debitamente conto della qualità del progetto precedente e dei risultati conseguiti. Se da un lato non è corretto garantire un nuovo finanziamento solo in virtù dei risultati ottenuti, dall'altro questi rappresentano un elemento qualificante e premiante nell'ambito della valutazione comparativa.

**f) Programmi pluriennali**

In un'ottica di maggiore efficacia e stabilità degli interventi di cooperazione, è necessario riconsiderare la durata temporale dei programmi. Se adeguatamente motivati, le Osc e gli altri soggetti della cooperazione dovrebbero poter presentare programmi con impegni finanziari di durata superiore al triennio. Si potrebbe prevedere una clausola valutativa, finalizzata a verificarne l'attuazione, analizzarne l'efficacia ed eventualmente introdurre aggiustamenti.

Tale possibilità è già consentita dal bilancio civilistico dell'AICS ed è legittimata dal Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (art. 12, cc. 1 e 2), secondo cui “i contratti debbono avere termini e durata certa e non possono essere stipulati con onere continuativo per lo Stato, se non per ragioni di assoluta convenienza o necessità da indicarsi nel decreto di approvazione del contratto. Per le spese ordinarie la durata non può oltrepassare i nove anni.”

Andrebbero quindi definite le modalità procedurali per la presentazione di programmi pluriennali, anche di natura multisettoriale e in partenariato tra più soggetti. Un orizzonte temporale più ampio

del triennio è ormai richiesto dalla crescente complessità degli interventi e risulta funzionale a superare l'incertezza determinata dalla discontinuità dei bandi.

#### **g) Rafforzamento delle capacità delle Osc italiane**

Le Organizzazioni della società civile (Osc) hanno garantito una presenza italiana attiva, solidale e qualificata in molte aree del mondo, in particolare in Africa, contribuendo anche a mantenere vivo l'interesse nazionale per la cooperazione allo sviluppo. Attraverso partenariati paritari e legami 'people to people' radicati nei territori, hanno costruito esperienze concrete di coinvolgimento e partecipazione, creando reti di collaborazione tra persone e comunità e promuovendo convivenza e pace.

Un rafforzamento strutturale delle Osc consoliderebbe questa presenza italiana e ne aumenterebbe l'efficacia. Come già avviene in diversi paesi OCSE, sarebbe opportuno prevedere finanziamenti specifici per il loro potenziamento, sia attraverso bandi dedicati sia mediante un ampliamento della copertura dei costi generali, attualmente particolarmente risicati. Un simile sostegno risulta oggi quanto mai necessario, alla luce delle crescenti esigenze di rigore nei modelli organizzativi e gestionali, che impongono - soprattutto alle Osc più strutturate e impegnate in attività complesse - l'adozione di strumenti adeguati di governance per migliorare la qualità ed efficacia degli interventi: organi di garanzia, linee guida, codici di comportamento, protocolli di sicurezza e investimenti in formazione continua.

#### **14. Interventi di prima emergenza**

*[Riferimenti normativi: Art. 10, c. 1, legge 125/2014 - Art. 19, DM 113/2015]*

Un'emergenza umanitaria acuta richiede interventi immediati per assicurare soccorso e assistenza alle persone colpite e rispondere ai bisogni primari. Tali interventi, da avviare nel più breve tempo possibile, dovrebbero coprire i primi mesi, indicativamente fino a sei, per consentire il ripristino delle condizioni minime di protezione, sicurezza, salute e stabilità socio-economica delle popolazioni.

Le attuali procedure, che possono richiedere fino a sei mesi per essere completate, risultano del tutto incompatibili con le tempistiche imposte dalle emergenze. Senza necessità di modifiche legislative, è possibile assicurare una risposta più tempestiva, attraverso la preselezione pubblica e trasparente delle Osc in grado di intervenire con rapidità ed efficacia.

**Istituzione di un Roster per interventi rapidi di emergenza umanitaria.** Si propone un bando pubblico per selezionare, tra le Osc già iscritte nell'elenco dell'AICS, quelle più idonee all'affidamento di interventi umanitari in contesti di emergenze acute e improvvise.

I criteri di selezione potrebbero includere:

- struttura operativa in Italia attivabile rapidamente, con personale pronto e formato;
- comprovata esperienza in almeno dieci crisi umanitarie negli ultimi due anni, anche in ambito ECHO o multilaterale;
- adozione degli standard umanitari internazionali (*Core Humanitarian Standards*);

- capacità di coordinamento di cluster;
- applicazione di protocolli di sicurezza adeguati.

La selezione avverrebbe quindi tramite procedura comparativa pubblica, basata su comprovata capacità ed esperienza e nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e merito.

**La Convenzione quadro con ciascuna Osc preselezionata**, non legata a un'area geografica specifica, potrebbe avere durata triennale, rinnovabile automaticamente previo mantenimento dei requisiti, da verificare in base ai risultati ottenuti e alla qualità delle relazioni operative con l'AICS.

**La procedura per l'attivazione dell'intervento di prima emergenza** può essere fortemente semplificata grazie alla preselezione. L'intervento potrà essere attivato su richiesta dell'AICS o su iniziativa dell'Osc, comunicata nei termini stabiliti. Ciò garantirebbe una risposta tempestiva e mirata nei contesti di crisi acuta.

## **VISIONE E COERENZA OPERATIVA**

Il Piano Mattei nasce con l'ambizione di rafforzare il ruolo dell'Italia nei rapporti con il continente africano, facendo leva su una strategia bilaterale aperta alle collaborazioni europee e internazionali e su un approccio multidimensionale che va oltre la cooperazione allo sviluppo. Nondimeno, è proprio questa componente - disciplinata dalla legge 125/2014 - a costituire l'asse strategico per garantire impatto e sostenibilità nel lungo periodo.

I partner africani non chiedono più soltanto assistenza, ma soprattutto investimenti sostenibili, valorizzazione delle risorse e competenze locali, partenariati orizzontali e relazioni fondate sulla fiducia reciproca. Il successo del Piano Mattei dipenderà anche dalla capacità di riconoscere questo cambiamento e di costruire relazioni fondate sulla condivisione degli obiettivi e sulla responsabilità comune.

Una visione di sistema condivisa richiede coerenza normativa. Le procedure devono essere rese più semplici, trasparenti e inclusive, così da valorizzare le competenze diffuse nei territori, nella società civile, nelle imprese responsabili e nelle istituzioni locali.

Migliorare le modalità di attuazione significa consolidare la dimensione pubblica della cooperazione, assicurare risultati concreti alle iniziative di partenariato e rafforzare nel Piano Mattei la vocazione trasformativa. Una vocazione che dovrà essere definita con chiarezza in una programmazione lungimirante di medio-lungo periodo. Solo così potrà davvero diventare un **Piano Mattei per l'Africa**, ma soprattutto **con l'Africa**.