

DISEGNO DI LEGGE
presentato dal Ministro degli affari esteri
(D'ALEMA)
di concerto col Ministro per le riforme
e le innovazioni nella pubblica amministrazione
(NICOLAIS)
col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali
(LANZILLOTTA)
e col Ministro dell'economia e delle finanze
(PADOA-SCHIOPPA)
COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 2007

Delega al Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo

Onorevoli Senatori. –

1. Il Quadro internazionale

La necessità di ridurre lo squilibrio tra Paesi ricchi e Paesi poveri è ormai opinione condivisa da tutte le forze politiche e della quale non è disagevole percepire l'urgenza. Lo stesso contrasto al terrorismo internazionale potrebbe essere rafforzato dal miglioramento delle condizioni di miseria e di umiliazione che, in alcuni casi, motivano atteggiamenti di odio, fanatismo e violenza.

Nel corso del vertice delle Nazioni Unite svoltosi nel settembre 2000, 189 Capi di Stato e di Governo – con l'approvazione unanime della Dichiarazione del Millennio adottata con risoluzione 55/2 dell'8 settembre 2000 – hanno assunto l'impegno di intensificare gli sforzi per approntare ed eseguire massicci interventi finalizzati alla lotta alla povertà.

La Banca mondiale definisce la povertà come la manifestazione di squilibri e di contraddizioni strutturali dei meccanismi di sviluppo, identificabili nella difficoltà di accesso al consumo privato, a beni di base quali la casa, l'acqua, il trasporto, l'energia e infine, come conseguenza, nella difficoltà ad avere un'esistenza dignitosa o autonoma.

La Dichiarazione del Millennio – oltre al più ampio traguardo di dimezzare entro il 2015 la percentuale della popolazione mondiale in condizioni di povertà assoluta, intesa come condizione in cui versano le persone che dispongono di un reddito giornaliero inferiore ad un dollaro – ha individuato anche altri obiettivi fondamentali e necessari per sconfiggere la povertà.

Tra questi quello di consentire l'accesso all'acqua a tutta la popolazione mondiale, di diminuire la mortalità infantile, assicurare l'istruzione elementare universale e combattere l'Hiv-Aids, la malaria, la tubercolosi e altre malattie.

Successivamente, nel corso della Conferenza internazionale sul finanziamento per lo sviluppo, svoltasi a Monterrey nel marzo 2002 (cosiddetto *Consensus* di Monterrey), gli Stati del Nord del Mondo hanno ribadito il proprio impegno ed hanno rilanciato un progetto comune che prevede l'accrescimento delle risorse finanziarie e delle risorse tecniche per la cooperazione internazionale, sì che possano essere perseguiti concretamente gli obiettivi enunciati nella *Millenium declaration* e possano essere adottate iniziative per la cancellazione totale del debito estero dei paesi maggiormente indebitati. Tra i criteri destinati ad orientare le relative attività è

peraltro indicato quello dello slegamento dell'aiuto pubblico bilaterale verso i Paesi meno avanzati.

Il *Consensus* di Monterrey costituisce altresì un valido strumento per incoraggiare i Paesi in via di sviluppo a garantire che gli aiuti ricevuti siano utilizzati efficacemente tramite azioni ed interventi – da parte degli stessi Paesi beneficiari – tesi soprattutto a favorire i processi di democratizzazione, il rispetto dei diritti umani e la elaborazione di specifici piani di sviluppo.

Pertanto la politica di cooperazione allo sviluppo, che già da tempo aveva assunto un ruolo fondamentale nelle relazioni internazionali, è andata sempre più caratterizzandosi come componente sostanziale nei rapporti internazionali fino a ricoprire una posizione centrale e strategica della politica estera di ogni Stato.

Anche l'Unione europea ha avviato un processo di trasformazione nella politica di cooperazione allo sviluppo, al fine di corrispondere alle nuove prospettive e alle nuove esigenze emerse prima con la Dichiarazione del Millennio e, successivamente, con il *Consensus* di Monterrey.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), tramite il Comitato per l'assistenza allo sviluppo (DAC), ha elaborato pertanto nuove strategie e individuato gli strumenti per l'attuazione delle politiche di cooperazione finalizzate, principalmente, al raggiungimento degli obiettivi fissati, tra i quali la eliminazione della povertà entro il 2015.

Inoltre, sempre per dare seguito alle nuove esigenze, si è reso necessario avviare lo studio di specifiche strategie di intervento per garantire la massima incidenza delle politiche di cooperazione sui processi di democratizzazione nei Paesi in via di sviluppo (PVS) e per favorire l'assunzione, da parte dei PVS medesimi, di una maggiore responsabilità nella fase della individuazione, della realizzazione degli interventi finanziati dai donatori e della gestione delle stesse risorse.

Tuttavia, nonostante gli sforzi prodotti per garantire la disponibilità di maggiori risorse finanziarie, si è andato sempre più consolidando, in ambito europeo e internazionale, il convincimento che le risorse pubbliche messe a disposizione dai Governi donatori non possano di per sé garantire il raggiungimento degli obiettivi che il *Millennium goals* ha individuato in tema di aiuto pubblico allo sviluppo.

Si è posto quindi il problema della ricerca di strumenti adeguati al reperimento di fonti finanziarie aggiuntive per il finanziamento dello sviluppo; sono stati elaborati studi che hanno fornito gli strumenti anche operativi per individuare nel coinvolgimento del settore privato il volano utile per la mobilitazione di ulteriori significative risorse finanziarie.

Ed è proprio sulla base di detta strategia che è stata istituita la Fondazione per il fondo globale di lotta all'*Acquired immune deficiency syndrome* (AIDS) e alle malattie endemiche, tra i cui obiettivi quello di attrarre risorse finanziarie pubbliche e private per contribuire in maniera significativa alla riduzione delle malattie e per mitigare l'impatto prodotto dall'AIDS, dalla tubercolosi e dalla malaria nei Paesi in cui queste pandemie sono presenti.

Per quanto attiene ai principi, le politiche di cooperazione adottate in sede OCSE convergono sull'adozione di azioni finalizzate al raggiungimento di obiettivi complessivi e di largo respiro, aderendo al principio del rispetto della *ownership* che vede i paesi beneficiari assumere una sempre maggiore responsabilità nella fase di elaborazione dei propri piani di sviluppo e in quella della individuazione e realizzazione degli interventi finanziati dai donatori. Le politiche in questione, pertanto, tendono a consolidare la metodologia del *sector wide approach* o approccio settoriale, attribuendo ai PVS la responsabilità di identificare il settore prioritario cui destinare – tramite l'istituzione di un fondo comune – i finanziamenti dei donatori.

I Paesi membri del DAC hanno altresì concordato nel definire lo slegamento dell'aiuto pubblico bilaterale un mezzo per favorire una *partnership* coordinata, effettiva ed efficace con i Paesi in via di sviluppo, per rafforzare la partecipazione responsabile dei Paesi *partner* nei processi di sviluppo, per rispondere positivamente alle richieste in tal senso avanzate dai PVS al fine di promuovere l'efficacia dell'aiuto e contribuire con essi ad un più deciso impegno nel promuovere la loro integrazione nell'economia globale.

La Commissione europea ha inoltre individuato nella «deconcentrazione» la strategia più adeguata per attivare la verifica degli obiettivi fissati ed il loro concreto perseguimento. Pertanto, nei prossimi anni, la Commissione porterà a completamento la significativa operazione di decentramento delle proprie strutture; a Bruxelles rimarrà il ruolo di indirizzo, coordinamento e vigilanza.

La partecipazione attiva alla elaborazione degli indirizzi e delle strategie, adottate dai paesi dell'Unione europea in materia di cooperazione allo sviluppo, non esclude peraltro che ogni Stato attenda all'elaborazione ed attuazione di specifiche politiche di cooperazione identificando le priorità geografiche e i settori d'intervento.

2. La politica di cooperazione dell'Italia

In considerazione delle esposte esigenze in tema di aiuto allo sviluppo e degli orientamenti assunti dall'Unione europea, appare necessaria una ripresa dell'attività di cooperazione allo sviluppo dell'Italia che, oltre a confermare il ruolo del nostro Paese nel quadro internazionale, costituisca un efficace strumento per il raggiungimento di quegli obiettivi condivisi e perseguiti dai Paesi del Nord del Mondo.

Sul piano politico, inoltre, l'ingresso di nuovi paesi nell'Unione europea, e dunque l'allargamento dell'Europa, non può non fondarsi su una armonizzazione delle strategie dei singoli Stati membri e su una omogenizzazione dei sistemi di cooperazione dei paesi membri del DAC; si impone pertanto un adeguamento ordinamentale interno che risponda maggiormente ai principi, agli indirizzi e alle strategie enunciati e condivisi.

D'altra parte, con la Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione, nel febbraio 2003, i rappresentanti delle istituzioni preposte all'aiuto bilaterale e multilaterale, quelli del Fondo monetario internazionale e delle altre istituzioni finanziarie multilaterali, hanno riaffermato il proprio impegno per la lotta alla povertà anche tramite il sostegno alla crescita economica e la promozione di uno sviluppo sostenibile dei Paesi all'interno di un complessivo ed equo sistema economico globale; le decisioni assunte in quella sede hanno costituito la manifestazione concreta di un importante sforzo internazionale destinato a suggerire un'armonizzazione delle politiche operative, delle procedure e delle pratiche delle istituzioni preposte al settore.

La modifica degli attuali assetti normativi in materia di cooperazione allo sviluppo non è, perciò, più procrastinabile e le mutate esigenze sopra delineate non possono trovare rispondenza e accoglimento nella legge 26 febbraio 1987, n. 49, nata dalla esigenza di ricomprendere, in un quadro normativo rinnovato, le esperienze e le attività realizzate dal Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri istituito con legge 9 febbraio 1979, n. 38, e dal Fondo aiuti italiani operante in forza della legge 8 marzo 1985, n. 73 (entrambe le leggi sono state abrogate dalla citata legge n. 49 del 1987).

È necessario, al riguardo, non obliterare i principi costituzionali cui la disciplina della cooperazione allo sviluppo soggiace.

Questione di non secondaria importanza è, al riguardo, quella relativa alla distribuzione tra i diversi organi di Governo caratteristici di un ordinamento multilivello, quale il nostro, delle competenze e delle potestà esercitabili nel settore che si esamina.

Giova preliminarmente osservare, al riguardo, che la complessità degli obiettivi di una ambiziosa politica di cooperazione induce a ritenere necessario il coinvolgimento nella stessa, quali attivi protagonisti, di soggetti istituzionali diversi ed ulteriori rispetto allo Stato centrale, primi tra tutti le regioni.

Siffatta partecipazione impone peraltro il riconoscimento di un'istanza di coordinamento, necessaria ad assicurare che le singole iniziative di cooperazione costituiscano strumento di realizzazione di una unitaria politica di cooperazione.

Si tratta del resto di conclusioni cui è di recente pervenuta la Corte costituzionale nell'interpretare sistematicamente le previsioni del nuovo titolo quinto della Carta fondamentale, come riscritto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in specie quelle di cui all'articolo 117, che si occupano di politica estera e della condotta internazionale delle regioni.

Nel dettaglio, con sentenza 1° giugno 2006, n. 211, il Giudice delle leggi, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4, nella parte in cui disciplinavano le attività di cooperazione internazionale, riconoscendo alla stessa provincia il potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza, nonché dei destinatari dei benefici, ha ritenuto che siffatto potere è di esclusiva pertinenza dello Stato, in quanto caratteristici della politica estera di cui la cooperazione allo sviluppo è parte integrante.

La cooperazione allo sviluppo non può che ritenersi, pertanto, parte integrante della politica estera italiana, sicché la responsabilità politica e le funzioni di indirizzo e coordinamento sono da riconoscere in capo al Ministro degli affari esteri, tenuto peraltro a garantire il raccordo con le politiche di cooperazione allo sviluppo adottate in sede di Unione europea ed in particolare in sede OCSE/DAC.

L'unitarietà della politica di cooperazione, tanto quella centrale quanto quella decentrata, costituisce pertanto un principio fondamentale di cui si è inteso tener conto.

3. Illustrazione dell'articolo

Ciò posto, con il presente disegno di legge delega si intende quindi perseguire l'obiettivo di garantire che la politica di cooperazione allo sviluppo sia orientata al miglioramento delle condizioni economiche, sociali, culturali e di vita delle popolazioni dei PVS, alla lotta alla povertà e alla discriminazione di genere, alla promozione dei diritti umani, dei processi di conferimento di poteri e di responsabilità alle donne, della solidarietà internazionale e della pace e alla tutela dei beni comuni, dell'ambiente e del patrimonio culturale e sia ispirata ai principi e alle raccomandazioni delle Nazioni Unite, in coerenza con la normativa comunitaria vigente in materia.

L'intervento normativo, necessario anche per adeguare il sistema di cooperazione dell'Italia ai modelli già operanti nella maggior parte dei Paesi europei, delinea un nuovo sistema di organizzazione delle strutture preposte alla gestione e alla esecuzione degli interventi, attraverso l'istituzione della Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di seguito denominata «Agenzia» (articolo 2, comma 1, lettera i)), organismo di diritto pubblico con piena capacità di diritto privato, che attua gli indirizzi e le finalità della politica di cooperazione stabiliti dal Ministro degli affari esteri o dal vice-Ministro delegato, cui è attribuito il potere di controllo e vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione.

In particolare, l'articolo 2 prevede che nell'attuazione della delega il Governo dovrà attenersi a principi e criteri direttivi finalizzati:

- ad assicurare l'unitarietà della politica di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, quale parte integrante della politica estera, anche prevedendo e disciplinando forme di coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione;
- a prevedere che gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo non possano essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per il finanziamento e lo svolgimento di attività militari;
- a prevedere che i finanziamenti dell'aiuto pubblico allo sviluppo siano utilizzati in coerenza con i principi condivisi in sede OCSE-DAC;
- a prevedere – con l'obiettivo di favorire la cooperazione Sud-Sud – che nelle attività di cooperazione allo sviluppo sia privilegiato, compatibilmente con la normativa vigente, l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi in cui si realizzano gli interventi;
- ad attribuire la responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo al Ministro degli affari esteri, che ne stabilisce le finalità e gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera, definendo la priorità degli interventi e le disponibilità finanziarie generali nonché per i singoli Paesi o aree di intervento attivando forme di concertazione con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché forme di consultazione degli altri soggetti pubblici e privati del sistema nazionale di cooperazione;
- a riconoscere il ruolo e la funzione della cooperazione decentrata quale strumento di partecipazione attiva delle comunità territoriali per il perseguimento delle finalità della legge,

prevedendo modalità di coordinamento con la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo delle iniziative delle regioni, delle province autonome, delle province e dei comuni;

– ad attribuire il controllo e la vigilanza sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo al Ministro degli affari esteri o al Viceministro delegato;

– a prevedere che le finalità e gli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo siano preventivamente trasmessi al Parlamento, che viene altresì periodicamente informato sullo stato di attuazione;

– a istituire l’Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, ente di diritto pubblico con piena capacità di diritto privato, che attua gli indirizzi e le finalità stabiliti dal Ministro degli affari esteri;

– a disciplinare gli interventi umanitari di emergenza immediatamente successivi a quelli atti a consentire la tutela della integrità della vita delle popolazioni, anche mediante il riordino e il coordinamento della disciplina vigente, ferme restando le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile;

– a prevedere che nell’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo sia riconosciuto e valorizzato il ruolo dei soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, tra cui le Organizzazioni non governative, che contribuiscono al perseguimento delle finalità e degli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo dell’Italia, disciplinandone il quadro giuridico relativamente all’attività di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale;

– a mantenere le competenze attribuite al Ministro dell’economia e delle finanze concernenti le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e la partecipazione finanziaria a detti organismi, prevedendo peraltro, in omaggio al richiamato principio di unitarietà della politica di cooperazione allo sviluppo, che le stesse competenze siano esercitate d’intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi elaborati dallo stesso Ministro degli affari esteri; riservare al Ministro degli affari esteri la definizione e l’attuazione delle politiche del Fondo europeo di sviluppo.

I decreti legislativi adottati dal Governo dovranno altresì disciplinare l’organizzazione e le attività dell’Agenzia, prevedendo che alla nuova struttura sia affidato il compito di attuare la politica di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale e, in sede di pianificazione delle strategie operative e degli interventi, quello di assicurare la coerenza con gli indirizzi e le finalità previsti, di tutte le iniziative di cooperazione allo sviluppo, incluse quelle proposte e finanziate dalle regioni e dagli enti locali.

L’Agenzia, tra l’altro, promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione nonché di iniziative volte ad attrarre risorse finanziarie private per la realizzazione di interventi di cooperazione e di solidarietà internazionale destinati a fronteggiare le emergenze umanitarie, con particolare riguardo a quelli volti alla lotta alle pandemie.

L’Agenzia eroga servizi, assistenza e supporto alle altre Amministrazioni per lo svolgimento delle attività di cooperazione e acquisisce, altresì, incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di banche, fondi e organismi internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri paesi aventi analoghe finalità.

L’Agenzia è dotata di autonomia di bilancio, nonché di capacità di determinare le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento; dispone di un fondo unico ove confluiscono le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l’aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, ad eccezione di quanto destinato all’esercizio delle competenze del Ministro dell’economia e delle finanze, i proventi derivanti dai servizi e dalle attività erogati, nonché i fondi apportati dalle regioni e dagli enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell’Agenzia, di liberalità e legati.

Il Direttore dell’Agenzia è nominato con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri.

Lo Statuto dell’Agenzia – emanato con provvedimenti normativi adottati ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 – dovrà stabilire i compiti del Direttore, l’istituzione di un Comitato direttivo presieduto dal Direttore dell’Agenzia, del collegio dei revisori nonché di un apposito organismo preposto al controllo sulla gestione; dovrà altresì prevedere la facoltà attribuita al Direttore di deliberare regolamenti interni di contabilità anche in deroga alle vigenti disposizioni sulla contabilità pubblica.

Inoltre, il medesimo articolo 2 prevede che i predetti decreti legislativi dovranno disciplinare le modalità di determinazione e copertura dell’organico dell’Agenzia, nonché il regime giuridico ed economico del personale che opererà nella struttura.

Con i medesimi atti normativi, inoltre, si provvederà al riordino e al coordinamento della normativa concernente l’ordinamento e l’organizzazione del Ministero degli affari esteri, nel caso in cui, per effetto delle nuove disposizioni concernenti l’attività di cooperazione allo sviluppo, ciò fosse ritenuto necessario.

Infine, l’articolo 3 prevede che sui testi dei decreti legislativi siano acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che dovranno essere resi entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione; decorso tale termine, il Governo ha facoltà di procedere in assenza dei predetti pareri.

Considerata altresì la materia da disciplinare, sui testi dei decreti legislativi dovrà pronunciarsi – entro venti giorni dalla ricezione degli schemi – anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza stato-città. Anche in questo caso, decorso il termine indicato, il Governo può procedere all’emanazione anche in assenza dei prescritti pareri.

Infine, al Governo è attribuita la facoltà di adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all’articolo 1, comma 1, – nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione – uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.

In chiusura, dalla applicazione della riforma non possono scaturire nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Relazione tecnica

Dal disegno di legge e dalla adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega non scaturiscono nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

In particolare, per quanto concerne gli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all’articolo 2, si segnala quanto segue.

Nel fondo di cui al comma 2, lettera e), confluiranno le risorse finanziarie derivanti dagli stanziamenti già previsti a carico del bilancio dello Stato per il finanziamento dell’ aiuto pubblico allo sviluppo, di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, il cui ammontare è determinato annualmente dalla legge finanziaria.

Nel medesimo fondo affluiranno altresì i proventi derivanti da servizi e attività di assistenza che l’Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale – tramite la stipula di apposite convenzioni – eroga alle altre Amministrazioni per lo svolgimento delle attività internazionali connesse alle iniziative di cooperazione, nonché i compensi derivanti dagli incarichi attribuiti all’Agenzia per l’esecuzione di programmi e progetti da parte della Commissione europea e da altri organismi internazionali.

Più in particolare, il funzionamento dell’Agenzia è assicurato dalle risorse finanziarie già stanziata a carico del bilancio dello Stato e nei limiti previsti dalla legge finanziaria per le spese di funzionamento dell’attuale Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, di cui all’unità previsionale di base 9.1.1.0, capitoli di bilancio 2160-2161-2162-2164-2165-2166-2168-2169 e 2170.

Inoltre, come indicato all’articolo 2, comma 1, lettera i), i decreti legislativi di attuazione della delega devono prevedere la riduzione, anche mediante la soppressione, delle strutture i cui compiti ed attività sono trasferiti all’Agenzia, con modalità tali da assicurare l’invarianza complessiva della spesa.

Le spese per il personale operante nell’Agenzia trovano copertura nei limiti delle risorse finanziarie già stanziare per la copertura di analoga voce di spesa della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, di cui ai capitoli di bilancio 2150-2152-2153, nonché ai capitoli 2001, 2017, 2018 e 2021 destinati tra l’altro al pagamento:

- delle retribuzioni ed altri assegni fissi del personale assunto a contratto/in posizione di comando/fuori ruolo inclusi i contributi previdenziali e assistenziali e le ritenute erariali;
- del compenso per lavoro straordinario al personale;
- delle indennità e del rimborso spese di trasporto per missioni;
- degli stipendi ed altri assegni fissi al personale di ruolo del Ministero degli affari esteri (MAE);
- degli oneri sociali a carico dell’ amministrazione sulle retribuzioni corrisposte;
- dell’imposta regionale sulle retribuzioni ai dipendenti di ruolo dei buoni pasto per il personale.

Inoltre, come indicato nelle disposizioni di cui all’articolo 2, comma 5, i decreti legislativi di attuazione della delega disciplinano le modalità di determinazione e copertura dell’organico dell’Agenzia, anche prevedendo l’inquadramento nell’Agenzia del personale già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nonché la successiva corrispondente riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni e degli enti di provenienza del personale inquadrato nell’organico dell’Agenzia.

Pertanto, gli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all’articolo 2, commi 4 e 6, relativi alle spese di funzionamento dell’Agenzia – spese del personale e della struttura – non costituiscono onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica in quanto trovano copertura nei limiti degli stanziamenti già previsti e stabiliti, per detta componente, dalla legge finanziaria nel prevedere lo stanziamento dell’aiuto pubblico allo sviluppo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e oggetto della delega)

1. Con l’obiettivo di garantire che la politica di cooperazione allo sviluppo sia orientata al miglioramento delle condizioni economiche, sociali, culturali, di lavoro e di vita delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo anche con iniziative di formazione, nonché allo sviluppo dei sistemi produttivi locali e dei diritti del lavoro e dei processi di rinnovamento delle politiche di governo dei territori, alla cancellazione del debito, alla lotta alla povertà, alle pandemie, alla discriminazione di genere, alla tutela dell’infanzia, alla promozione dei diritti umani, della salute, del ruolo delle donne, della solidarietà internazionale e della pace e alla tutela dei beni comuni, dell’ambiente e del patrimonio culturale, e sia ispirata ai principi e alle raccomandazioni delle Nazioni Unite, in coerenza con la normativa comunitaria vigente in materia, il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze nonché, per gli aspetti organizzativi e per quanto disposto dall’articolo 2, comma 4, con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina della cooperazione italiana allo sviluppo, della organizzazione delle relative strutture e degli interventi e delle attività di cooperazione.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, in coerenza con la normativa comunitaria in materia e con gli impegni assunti dall’Italia in sede internazionale, nonché in conformità ai principi e ai criteri direttivi di cui all’articolo 2, assicurano il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti in materia di cooperazione allo sviluppo.

3. Dalla applicazione della presente legge e dalla adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, non possono scaturire nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 2.

(Principi generali e criteri direttivi)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare l'unitarietà della politica di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, quale parte integrante della politica estera, anche prevedendo e disciplinando forme di coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione nazionale;

b) prevedere che gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo non possano essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per il finanziamento e lo svolgimento di attività militari;

c) prevedere che i finanziamenti dell'aiuto pubblico allo sviluppo siano utilizzati in coerenza con i principi condivisi in sede di Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico-Comitato per l'assistenza allo sviluppo (OCSE-DAC);

d) prevedere che nelle attività di cooperazione allo sviluppo sia privilegiato, compatibilmente con la normativa comunitaria, l'impiego di beni e servizi prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi;

e) attribuire la responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce le finalità e gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera, definendo le priorità e le disponibilità finanziarie generali, nonché per i singoli Paesi o aree di intervento, attivando forme di concertazione con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché forme di consultazione degli altri soggetti pubblici e privati del sistema nazionale di cooperazione;

f) riconoscere il ruolo e la funzione della cooperazione decentrata quale strumento di partecipazione attiva delle comunità territoriali per il perseguimento delle finalità della presente legge, prevedendo modalità di coordinamento con la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo delle iniziative delle regioni, delle province autonome, delle province e dei comuni;

g) attribuire il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione al Ministro degli affari esteri;

h) prevedere che le finalità e gli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo siano preventivamente trasmessi al Parlamento, che viene altresì periodicamente informato sullo stato di attuazione;

i) istituire la Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, di seguito denominata «Agenzia», ente di diritto pubblico, che attua gli indirizzi e le finalità stabiliti dal Ministro degli affari esteri; prevedere la corrispondente riduzione anche mediante la soppressione delle strutture le cui attività sono trasferite alla Agenzia;

l) disciplinare gli interventi umanitari di emergenza immediatamente successivi a quelli atti a consentire la tutela della integrità della vita delle popolazioni, anche mediante il coordinamento della disciplina vigente, ferme restando le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, ed al decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152;

m) prevedere che nella attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo sia riconosciuto e valorizzato il ruolo dei soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, tra cui le organizzazioni non governative, che contribuiscono al perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, disciplinandone il quadro giuridico relativamente all'attività di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale;

n) mantenere le competenze attribuite al Ministro dell'economia e delle finanze concernenti le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e la partecipazione finanziaria a detti organismi, regolamentandola nel rispetto del principio di semplificazione;

prevedere che le stesse competenze siano esercitate d'intesa e in coordinamento con il Ministro degli affari esteri, nel rispetto delle finalità e degli indirizzi di cui alla lettera e);

o) riservare al Ministro degli affari esteri la definizione e l'attuazione delle politiche del Fondo europeo di sviluppo, da esercitare d'intesa, per quanto di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, nel disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia prevedono che:

a) l'Agenzia attua la politica di cooperazione e di solidarietà internazionale avvalendosi anche dei soggetti di cui alla lettera m) del comma 1, nonché eroga, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre amministrazioni per lo svolgimento delle attività di cooperazione; acquisisce altresì incarichi di esecuzione di programmi e progetti della Commissione europea, di banche, fondi e organismi internazionali, oltre a collaborare con strutture ed enti pubblici di altri Paesi aventi analoghe finalità;

b) l'Agenzia, in sede di pianificazione delle strategie operative e degli interventi, assicura la coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui alla lettera e) del comma 1 di tutte le iniziative di cooperazione allo sviluppo, incluse quelle proposte e finanziate dalle regioni e dagli enti locali;

c) l'Agenzia promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione; può realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati, previa verifica della coerenza con gli indirizzi e le finalità di cui alla lettera e) del comma 1;

d) l'Agenzia promuove altresì iniziative volte ad attrarre risorse finanziarie private per la realizzazione di interventi di cooperazione e di solidarietà internazionale, ivi comprese le emergenze umanitarie, in specie volte alla lotta alle pandemie;

e) l'Agenzia dispone, per la realizzazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, di un fondo unico ove confluiscono le risorse economiche e finanziarie del bilancio dello Stato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare quelle annualmente determinate con legge finanziaria, ad eccezione di quanto destinato all'esercizio delle competenze di cui al comma 1, lettere n) ed o), i proventi derivanti dai servizi e dalle attività di cui alle lettere a), c) e d) del presente comma, i fondi apportati dalle regioni e dagli enti locali allorché questi ritengano di avvalersi dell'Agenzia, nonché liberalità e legati;

f) le operazioni effettuate nei confronti dell'Agenzia, delle amministrazioni dello Stato e dei soggetti di cui alla lettera m) del comma 1, che provvedono al trasporto e alla spedizione di beni all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, non sono imponibili, conformemente alle disposizioni vigenti; analogo beneficio compete alle importazioni di beni connessi alle medesime finalità;

g) l'Agenzia è dotata di autonomia di bilancio, nonché di capacità di determinare le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento.

3. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro degli affari esteri, è emanato lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1, lettera i), in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle attribuzioni del direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri;

b) attribuzione al direttore dell'Agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché della responsabilità dell'attuazione della politica di cooperazione e di solidarietà internazionale e del raggiungimento dei relativi risultati;

c) previsione di un comitato direttivo, presieduto dal direttore dell'Agenzia e composto da membri di elevata e provata competenza, di cui almeno tre nominati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni;

- d) definizione dei poteri ministeriali di controllo e vigilanza;
- e) previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- f) istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione;
- g) deliberazione da parte del Direttore dell'Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse.

4. I decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, adottati di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, disciplinano le modalità di determinazione e copertura dell'organico dell'Agenzia, anche prevedendo l'inquadramento nell'Agenzia del personale già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. I medesimi decreti disciplinano, altresì, il regime giuridico ed economico del personale dell'Agenzia, garantendo il trattamento giuridico ed economico e le competenze in godimento presso il Ministero degli affari esteri al momento dell'inquadramento.

5. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al comma 4, da svolgere previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono ridotte le dotazioni organiche delle Amministrazione e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie confluiscono nel fondo di cui al comma 2, lettera e), e sono interamente destinate alla copertura del trattamento economico del personale.

6. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, sono disciplinate le modalità di funzionamento dell'Agenzia ed è altresì determinata la quota massima dello stanziamento, a valere sul fondo di cui al comma 2, lettera e), da destinare alle spese di funzionamento.

7. Per quanto non espressamente previsto, si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

8. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, si provvede, altresì, al riordino e al coordinamento delle disposizioni riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione del Ministero degli affari esteri, ove reso necessario per effetto delle disposizioni riguardanti la modifica della disciplina della cooperazione allo sviluppo.

Art. 3. (Disposizioni attuative)

1. Gli schemi dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

2. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, il Governo acquisisce il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Stato-città. Detti pareri devono essere resi entro venti giorni dalla ricezione degli schemi stessi. I pareri delle due Conferenze di cui al primo periodo

sono immediatamente comunicati alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.

4. Le disposizioni previste dai commi 1 e 2 si applicano anche per l'adozione dei decreti di cui al comma 3.

Art. 4.

(Norme transitorie)

1. Su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per le parti di sua competenza, il Governo emana, ove necessario, entro i novanta giorni successivi alla data di scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 1, con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, le norme attuative dei decreti legislativi emanati nell'esercizio delle deleghe di cui all'articolo 1, comma 1.