

Missoni, E., La riforma della Cooperazione allo sviluppo: e se fosse il frutto della partecipazione?, *Bollettino de La Goccia*, n. 1 novembre 1995, pp.2-4

LA RIFORMA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: E SE FOSSE IL FRUTTO DELLA PARTECIPAZIONE?

di Eduardo Missoni

Presidente dell' Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo

La legge che regola la Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) è stata varata nel 1987, con l'appoggio quasi unanime del Parlamento. Essa doveva riportare ordine nella duplice legislazione allora vigente in materia di aiuti ai paesi poveri. Grazie a quella legge, venivano riunite in una sola Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (D.G.C.S.) del Ministero degli Affari Esteri, le funzioni proprie del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, nato nel 1979 (L.n.38/79), e quelle del cosiddetto Fondo Aiuti Italiani, nato nel 1985 (L.n.73/85), sulla spinta dell'opinione pubblica, per dare una risposta rapida alla fame in Africa, ma che fece parlare di sé più che altro per la maniera discutibile con cui furono gestite le risorse di cui fu dotato.

Accolta da un ampio consenso, la legge n.49/87, è stata poi ampiamente disattesa o francamente violata da chi aveva la responsabilità della gestione degli strumenti che quella legge metteva a disposizione e a tutt'oggi essa è inadeguatamente regolamentata, mentre da più parti viene considerata superata.

D'altra parte il testo originario è stato a più riprese modificato da numerosi interventi legislativi successivi, cui si sono aggiunti poi provvedimenti legislativi paralleli che fanno specifico riferimento all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo ed in tal senso si collegano alla legge n.49/87 ed una grande quantità di delibere e atti secondari che, spesso, non hanno fatto altro che aumentare la confusione e le lungaggini burocratiche.

Il dedalo normativo in cui si muove oggi la Cooperazione italiana ha di fatto contribuito -insieme alla situazione di panico ed alla mole di lavoro aggiuntiva determinata dalle note inchieste giudiziarie in corso- a paralizzarne le attività.

Di fronte alla profonda crisi del settore, alla crescente confusione normativa e gestionale, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri -su cui ricadono comunque le massime responsabilità per le misere condizioni in cui versa questo delicato settore della nostra politica estera- si è ripetutamente negata ad un confronto democratico sulla situazione e sulle possibili soluzioni con gli operatori del settore.

Nel frattempo quella stessa dirigenza ha lavorato, nel massimo riserbo ovvero "al riparo dei riflettori" -come ebbe a dichiarare l'allora Ministro degli Esteri Antonio Martino- intorno ad un progetto di radicale riforma, la cui presentazione continuava ad essere annunciata come "prossima" da un anno a questa parte, fino a quando - scegliendo una data che si commenta da sé - il 4 di agosto, a ridosso della chiusura delle Camere il Consiglio dei Ministri approvava un disegno di legge "ponte".

Un "ponte" lanciato nel vuoto, in assenza della definizione di un progetto complessivo di riforma, un disegno di legge -ora all'esame della Commissione Esteri del Senato- presentato dalla Farnesina

come strumento di rilancio del settore, ma che in realtà mira a confondere ulteriormente la situazione normativa e gestionale della Cooperazione allo sviluppo ed a ridurre la trasparenza nell'amministrazione dei fondi pubblici destinati agli aiuti internazionali, già sufficientemente oggetto di scandalo.

La maggioranza degli operatori della cooperazione allo sviluppo -tanto all'interno come all'esterno del Ministero degli affari esteri- si sono trovati concordi nel ritenere che lo sblocco dell'attuale paralisi gestionale riveste carattere di massima urgenza, ma proprio per questo il Governo si sarebbe dovuto assumere la responsabilità di varare un decreto legge -senza attendere i tempi più lunghi per l'approvazione di una legge- per risolvere esclusivamente i problemi urgenti quali il blocco amministrativo dei contributi alle ONG; quello delle borse di studio, con centinaia di borsisti dei PVS costretti ad arrangiarsi senza stipendio da mesi; quello della copertura assicurativa di volontari e cooperanti che, spesso in condizioni di estremo disagio, prestano la loro opera nei PVS.

Alle proteste degli operatori si sono aggiunte poi quelle della Commissione Parlamentare di Inchiesta sulla Cooperazione allo Sviluppo che, attraverso il suo Presidente, ha voluto far presente alla Ministro Agnelli che la nuova normativa proposta dal Governo "sembra andare al di là dei limiti di una legge-ponte, poiché recherebbe misure che incidono fortemente sulla struttura della Cooperazione italiana", mentre proprio a quella Commissione il Parlamento ha chiesto di formulare, sulla base dell'analisi dell'esperienza passata, le indicazioni per una riforma da tutti ritenuta ormai urgente e necessaria.

Il percorso della riforma della Cooperazione allo Sviluppo va dunque accelerato, assicurando però che essa sia il risultato di un vasto ed aperto confronto con tutte le componenti sociali e professionali del settore, partendo da una valutazione approfondita dell'esperienza e degli errori del passato.

In questo senso, fin dal settembre del 1994, è stato promosso dall'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo un significativo processo partecipativo di revisione globale della nostra Cooperazione con l'intenzione di coinvolgere il più estesamente possibile quanti dedicano la propria professionalità ed il proprio impegno alla cooperazione allo sviluppo, operando all'interno delle istituzioni italiane ed internazionali, nel mondo delle ONG idonee, nelle centinaia di organizzazioni e gruppi di solidarietà con i popoli del Sud del Mondo, negli enti locali, nell'impresa e più in generale nel mondo del lavoro, tenendo conto altresì degli sviluppi del dibattito a livello internazionale (con particolare riferimento ai più recenti vertici e conferenze internazionali). Nell'ambito di questa iniziativa è stata organizzata una Conferenza Nazionale - cui hanno partecipato anche i rappresentanti de "La Goccia" - dalla quale sono emerse importanti indicazioni che formano ora la base di una proposta su cui il dibattito è ancora aperto e della quale non è qui possibile riferire se non una ridottissima sintesi.

La citata confusione normativa renderebbe di per sé auspicabile un processo di revisione e unificazione legislativa (anche per favorirne semplicità di lettura e trasparenza).

Non è però pensabile che un simile esercizio possa avvenire senza che il dibattito si estenda all'intera disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, considerati anche i significativi cambiamenti avvenuti sul piano internazionale e le note vicende domestiche.

A questa osservazione si aggiunga l'insorgere di nuove problematiche (si pensi all'immigrazione ed all'attuale impossibilità di utilizzare volontari e cooperanti che non siano cittadini italiani), la prospettiva di nuove tendenze ed esperienze (come ad esempio quelle della cooperazione decentrata o del vasto e spontaneo movimento di solidarietà con le popolazioni della ex-Yugoslavia), la presa

di coscienza a livello internazionale delle massime priorità (sviluppo sociale, condizione femminile, condizione dell'infanzia, ambiente, etc.) ed il confronto con nuovi approcci, non sempre in linea con i principi ispiratori della nostra cooperazione allo sviluppo (sicurezza internazionale). Si valuti poi la necessità di identificare criticamente gli elementi che hanno permesso l'attuale sfascio della nostra cooperazione e di conseguenza di una parte determinante della nostra politica estera, laddove si voglia restituire all'Italia dignità, prima ancora che un ruolo determinante sul piano internazionale, pensare ad una riforma diviene inevitabile.

La Legge n.49/87 stabilisce senza equivoci che la cooperazione "è parte integrante della politica estera" del nostro paese. Appare rilevante segnalare come tale espressione abbia rappresentato una significativa evoluzione rispetto ai concetti vigenti nei testi legislativi precedenti, che inserivano piuttosto la cooperazione nel contesto delle relazioni economiche e commerciali, purtuttavia affidandone da sempre la gestione al Ministero degli Affari Esteri e non, ad esempio, a quello per il Commercio Estero.

Pur essendo possibile definire una politica di cooperazione, questa nel contesto delle relazioni con molti paesi del Sud del mondo, rappresenta di fatto la politica estera del nostro paese con quei paesi. Purtuttavia, tale ruolo della cooperazione non è stato fin qui riconosciuto e nella prassi essa si è progressivamente trasformata nel veicolo di interessi privati e clientelari a danno, per giunta, delle stesse relazioni commerciali italiane.

Ampio rimane il consenso circa le finalità e gli obiettivi "di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" espressi dalla legge n.49/87, purtuttavia di fronte ai noti e meno noti abusi del passato, si ritiene opportuno identificare o riaffermare alcuni indispensabili vincoli come, ad esempio, il divieto assoluto al finanziamento con fondi della Cooperazione di interventi che abbiano finalità commerciali o di sostegno ad operazioni militari o di polizia; il divieto al trasferimento di tecnologie la cui appropriatezza e sostenibilità non siano state preventivamente adeguatamente comprovate o l'obbligo dell'accertamento di compatibilità ambientale per tutti i progetti di cooperazione.

Per quanto concerne l'individuazione e la programmazione delle attività di cooperazione sul piano bilaterale, si è tornati a sottolineare la necessità che le iniziative siano collocate nell'ambito di una programmazione integrata ai piani di sviluppo nazionali e locali dei paesi e delle aree in cui si interviene, su base pluriennale. Per evitare le "liste della spesa" che hanno caratterizzato nel passato gli accordi intergovernativi, questi devono poter accogliere le iniziative solo successivamente alla definizione dell'intero programma di cooperazione.

Per interventi di emergenza dovranno intendersi solo quelli destinati a fronteggiare casi di calamità naturali o attribuibili all'uomo, comunque non programmabili. Dovranno in ogni caso tener conto del contesto locale ed essere tesi alla riorganizzazione del tessuto socio-economico delle aree colpite.

Vivace è la discussione sullo strumento del credito di aiuto e sui crediti misti, identificati come gli strumenti delle principali distorsioni del passato. In quest'ambito è stata sottolineata la necessità che i finanziamenti -sia a credito, che a dono- non debbano comunque essere legati, né associabili a strumenti finanziari a condizioni di mercato (crediti misti) e che la gestione delle iniziative così finanziate debba poter essere adeguatamente vigilata.

Una novità rilevante viene dal riconoscimento della spesso stretta correlazione tra le scelte di politica economica o di politica interna (si pensi all'immigrazione) e quelle di politica estera, e di

cooperazione in particolare. Di qui la necessità che l'intero disegno di politica estera sia costruito coerentemente in un contesto decisionale interministeriale. Dal dibattito in corso emerge l'opzione di elevare questo livello di indirizzo politico della Cooperazione allo sviluppo, dall'attuale Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) al Consiglio dei Ministri, proprio per la rilevanza attribuita al potenziale apporto di comparti diversi da quelli economici (affari sociali, istruzione, ricerca scientifica, etc.). Ad un Ministro o ad un sottosegretario per la Cooperazione potrebbe essere trasferita, secondo alcuni, la competenza in materia.

Uno dei punti deboli dell'esperienza passata ed attuale della cooperazione, è certamente rappresentato dalla carenza dei meccanismi di controllo e, di fatto, dall'inesistente trasparenza dell'attività di cooperazione. E' emersa dunque la necessità di introdurre strumenti di forte controllo parlamentare -come l'istituzione di una Commissione permanente di vigilanza, cui faccia direttamente riferimento uno specifico strumento tecnico di valutazione esterna delle attività di cooperazione. Allo stesso modo dovrebbero essere promossi strumenti che da un lato avvicinino i cittadini all'attività di cooperazione e dall'altro ne favoriscano il controllo sull'uso specifico dei fondi pubblici.

Mentre il Ministero degli affari esteri continuerà a negoziare con scadenze pluriennali gli Accordi Quadro delle relazioni l'Italia e i Paesi partner, nell'ambito di quegli accordi, la messa in atto degli indirizzi politici e l'intera gestione dell'attività di cooperazione (e quindi, non solo la fase esecutiva) dovrebbe essere affidata ad un apposito Ente di diritto pubblico per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (EAPS) dotato di proprie rappresentanze nei principali Paesi o aree di intervento, e che risponda direttamente al Consiglio dei Ministri e al Parlamento della propria attività.

La riflessione sui tempi dello sviluppo e la necessità di poter contare su elementi economici certi nella programmazione da effettuare congiuntamente ai Paesi con cui si coopera, hanno evidenziato la necessità di superare le incertezze introdotte annualmente dal dibattito sulla legge finanziaria introducendo per l'APS un meccanismo di stanziamento su base quinquennale e certa. In tal senso si è giunti a proporre la costituzione di un apposito "Fondo per l'APS", da ricostituire su base quinquennale, tenuto conto delle attività e dei risultati conseguiti nel quinquennio precedente.

Al fine di garantire una omogenea gestione dei finanziamenti, evitando da un lato gli scollegamenti tra differenti forme di finanziamento e dall'altro la totale perdita di controllo sull'utilizzo dei fondi che hanno fin qui consentito le maggiori perversioni, si propone la creazione di un apposito "Istituto di Credito per l'APS" per la gestione finanziaria di tutti i fondi dell'Aiuto pubblico allo Sviluppo.

Per quanto concerne la politica del personale, nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo dovrebbero essere individuati dei meccanismi che, pur mantenendo la massima flessibilità contrattuale, consentano di individuare una carriera strutturata, che incentivi motivazione, competenza (ivi inclusa l'esperienza sul campo) e professionalità a tutti i livelli, senza ruoli precostituiti. La formazione continua e l'aggiornamento degli operatori di cooperazione dovranno poi essere oggetto di idonee ed organiche strategie. Al fine di garantire la massima trasparenza dell'attività di cooperazione sarà indispensabile assicurare ad ogni livello la chiara individuazione di competenze e responsabilità.

Allo stesso modo, non si potrà più prescindere da un'organica e dettagliata definizione delle procedure, che -per evitare nuove prolungate e pericolose fasi di transizione- dovranno essere in gran parte elaborate contestualmente alla definizione del nuovo assetto dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, dovranno essere di facile ed immediata consultazione e di universale comprensione.

Dovrà essere assicurata la valutazione interna ed esterna della attività di cooperazione allo sviluppo.

Dovrà essere garantita la corretta e completa informazione agli operatori di cooperazione -interni ed esterni all'EAPS- e al pubblico sulle attività di cooperazione. prevedendo idonei servizi di informazione, documentazione e banca dati, accessibili pubblicamente anche per via telematica e televisiva (televideo).

Dall'esperienza non governativa di cooperazione e solidarietà internazionale, attuata in questi anni in larga misura anche al di fuori del ristretto ambito della legge n.49/87, nonché dalle più recenti esperienze di cooperazione orizzontale e decentrata, considerata anche la necessità di promuovere con maggiore intensità l'educazione alla mondialità, è emersa la volontà di assicurare la massima partecipazione sociale alle attività di cooperazione allo sviluppo. In tal senso si ritiene opportuno superare il tradizionale concetto di idoneità che ha fin qui limitato l'accesso ai finanziamenti pubblici per iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale ad un ristretto numero di soggetti -senza peraltro aggiungere, di per sé, garanzie sulla qualità di quegli enti esecutori- per individuare, piuttosto, meccanismi che ispirandosi alla normativa europea in materia, permettano di centrare maggiormente l'attenzione sulla qualità dei progetti e dei processi di sviluppo che le associazioni di cooperazione e solidarietà internazionale intendano attivare (ad esempio tramite "block grants").

Dovrà essere previsto il riconoscimento -per i benefici di legge (ad esempio aspettativa, sostituzione del servizio militare, etc.)- dell'attività svolta dal personale operante in loco nell'ambito di iniziative di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà realizzate da quelle associazioni, comunque finanziate, purchè per le finalità e d'accordo ai vincoli della legge. Dovrà essere valorizzato ed incentivato il volontariato sia a sostegno delle attività di promozione in Italia, sia quello svolto nei PVS.

Per la promozione e la realizzazione di iniziative di cooperazione, governativa e non governativa, realizzate sia da enti esecutori profit come da quelli non profit, appare di estrema rilevanza favorire la partecipazione e l'iniziativa di cittadini immigrati dal Sud del mondo e delle loro associazioni, autonomamente o in consorzio con organizzazioni italiane. In tal senso la nuova legislazione dovrà promuovere la capacità di progettazione di cittadini immigrati per iniziative di sviluppo locale nelle loro zone di provenienza, di cui essi stessi possano poi gestire la realizzazione finanziata almeno in parte con fondi dell'APS. L'inserimento di tali iniziative in un più articolato quadro di cooperazione decentrata, ne potrebbe meglio garantire il necessario sostegno nella fase di avvio e favorire il consolidamento delle relazioni tra le regioni interessate in Italia e nei paesi di origine dell'emigrazione.

Mentre le indicazioni del Legislatore circa il ruolo delle Regioni e degli Enti locali come soggetti di cooperazione è stato fin qui del tutto trascurato, oggi si stanno approfondendo da più parti i modi ed il possibile ruolo della Cooperazione decentrata (tra realtà locali) e orizzontale (tra realtà istituzionali o settoriali omologhe), nonché le diverse forme di integrazione tra queste e la più diffusa azione dell'associazionismo. Sarà dunque opportuno prevedere ampi spazi di autonomia Regionale e locale nella individuazione di iniziative di cooperazione decentrata, salvaguardando la necessità di un forte coordinamento a tutti i livelli e prevedendo l'adeguato inserimento dei programmi di cooperazione decentrata nella programmazione attuata congiuntamente ai PVS, tenuto conto che la Cooperazione decentrata, mentre costituisce certamente un ulteriore, prezioso strumento per la valorizzazione di molte risorse altrimenti di difficile utilizzazione, non può in nessun caso sostituirsi ad una organica politica estera con i paesi del Sud del mondo, ovvero ad una articolata politica nazionale di cooperazione.

Fin qui alcuni degli aspetti emersi dal dibattito ancora in corso tra gli operatori della Cooperazione allo sviluppo; ovviamente rimane ancora molto da fare. Come sempre avviene quando si sperimentano le vie dell'innovazione, la motivazione, la competenza, la professionalità, non garantiscono da sole il raggiungimento dell'obiettivo. Per elaborare una proposta di riforma è certamente molto più facile ricorrere al lavoro di un gruppo di "esperti", d'altra parte si è sempre fatto così. Ma per chi crede che le cose (e gli uomini) possano cambiare, l'obiettivo reale si identifica in realtà con il mezzo scelto per raggiungerlo: la vera sfida oggi è la riscoperta della partecipazione come elemento fondante della democrazia.