

L'URGENTE RIFORMA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO. ALCUNI SPUNTI A PARTIRE DAL DIBATTITO TRA GLI OPERATORI DEL SETTORE

di Eduardo Missoni

Nel mutato quadro delle relazioni internazionali si rafforza la necessità per l'Italia di una politica di cooperazione con i Paesi e, soprattutto con le popolazioni più svantaggiate del Pianeta.

La mitigazione, se non il superamento, degli squilibri socio-economici internazionali rimane l'elemento fondamentale di una politica estera che, nel rispetto dei principi costituzionali ispiratori, voglia promuovere "un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" adempiendo, tra l'altro, a quei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" cui la Carta costituzionale ci richiama.

La crescita del divario tra ricchi e poveri è ormai da diversi anni al centro dell'attenzione della Comunità internazionale anche attraverso il susseguirsi di numerosi vertici mondiali che ne hanno esaminato i risvolti sul piano ambientale, demografico, sociale ed economico. Gli impegni assunti per fronteggiare quell'esplosiva miscela di instabilità, devono ora tradursi in coerenti scelte ed atti concreti di politica estera anche per l'Italia che, nonostante le significative risorse a disposizione negli anni passati, ha sempre giocato un ruolo di secondo piano.

Oggi, in una situazione che non permette di farsi illusioni su di un aumento delle disponibilità finanziarie, la possibilità che l'Italia si inserisca in forma propositiva nello scenario internazionale dello sviluppo è legata ad una chiara ridefinizione degli obiettivi, alla qualità delle azioni tese al loro raggiungimento ed al recupero dell'efficienza nella gestione delle risorse.

D'altra parte, solo un netto cambiamento di rotta rispetto al passato ed una lungimirante interpretazione della cooperazione allo sviluppo come politica d'investimento per la stabilità e la pace, piuttosto che di spesa, potranno giustificare di fronte all'opinione pubblica ed al Parlamento la volontà di onorare l'impegno assunto e più volte confermato a portare il valore complessivo del nostro Aiuto Pubblico allo Sviluppo allo 0,7% del PIL, invertendo al più presto la politica di "tagli" che ha portato quel rapporto al suo minimo storico nel 1995 (0,14%).

Accolta da un ampio consenso, la legge n.49/87 tuttora vigente, che regola la Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS), è rimasta poi ampiamente disattesa, inadeguatamente regolamentata ed ha dimostrato in corso di applicazione numerose lacune e zone d'ombra, che in parte hanno favorito le deviazioni denunciate dagli stessi operatori

della cooperazione allo sviluppo, prima ancora che dalla Magistratura, dalla specifica Commissione parlamentare d'inchiesta e -con indulgente ritardo- dagli organi di controllo (Ragioneria e Corte dei Conti).

Nell'affannosa ricerca di risposte legislative a problemi legati invece per lo più ad una gestione inefficiente, il testo originario è stato a più riprese modificato da provvedimenti successivi, a volte persino in contraddizione con lo spirito della legge n.49/87.

Parallelamente si è assistito all'iperproduzione di normativa secondaria e terziaria in assenza di qualsiasi organico quadro di riferimento procedurale all'interno della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Gli scandali di "tangentopoli" che hanno coinvolto la Farnesina, la diffusa impreparazione in materia di cooperazione, l'irreponsabilità e l'inefficienza dei burocrati preposti alla gestione, nonché i consistenti tagli operati dal Parlamento sugli stanziamenti, hanno infine portato alla totale paralisi del settore.

La riforma della Cooperazione allo sviluppo è ormai improcrastinabile.

A partire dal dibattito che si è andato sviluppando tra gli operatori del settore, internamente ed esternamente alle istituzioni, è stato possibile delineare un'articolata proposta, cui si farà qui riferimento.

Nel riaffermare il ruolo della Cooperazione nell'ambito della politica estera del nostro Paese, è fondamentale non confonderne gli obiettivi con quelli derivanti da altri interessi che governano le scelte dell'Italia sul piano internazionale, in un quadro comunque di coerenza con i ricordati principi costituzionali.

Riconfermate dunque le finalità di promozione della pace, della solidarietà e della giustizia tra i popoli, nonché di piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà democratiche, gli obiettivi della cooperazione dovranno essere principalmente diretti alla realizzazione di uno sviluppo umano e sostenibile, attento ai bisogni prioritari delle popolazioni e dei gruppi svantaggiati a maggior rischio.

Per un efficace perseguimento dei propri obiettivi, la cooperazione allo sviluppo dovrà essere dotata innanzitutto di appropriati strumenti.

Come in molti altri settori della Pubblica Amministrazione, anche qui bisognerà procedere su tre linee principali.

Delegificazione, semplificando la legislazione in materia ed integrandola in un unico testo di riferimento.

Deburocratizzazione, separando nettamente le funzioni di indirizzo politico da quelle programmatico-operative ed affidando queste ultime ad una struttura specializzata con ampia autonomia e flessibilità di gestione.

Decentramento, favorendo il ruolo autonomo ed il protagonismo della società civile, nonché l'attivazione delle autonomie locali come soggetti di collegamento con omologhe realtà del Sud del mondo.

Il riconoscimento della stretta correlazione esistente tra le scelte di politica economica o di politica interna (si pensi all'immigrazione) e quelle di politica estera, e di cooperazione in

particolare, rende necessario che l'intero disegno di politica estera sia costruito coerentemente in un contesto decisionale interministeriale. Questo livello di indirizzo politico della Cooperazione allo sviluppo, che attualmente si realizza nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), potrebbe essere situato presso il Consiglio dei Ministri, proprio per la rilevanza attribuita al potenziale apporto di comparti diversi da quelli economici (affari sociali, istruzione, ricerca scientifica, etc.). La competenza politica in materia di cooperazione potrebbe rimanere affidata ad un sottosegretario ad hoc delegato dal Ministro degli affari esteri o - più coerentemente con la necessaria intersettorialità- facente riferimento direttamente alla Presidenza del Consiglio.

Uno dei punti deboli dell'esperienza passata ed attuale della cooperazione, è certamente rappresentato dalla inadeguatezza dei meccanismi di controllo e, di fatto, dalla scarsa trasparenza dell'attività di cooperazione. Di qui la necessità di introdurre strumenti di forte controllo parlamentare prevedendo in tal senso la costituzione di una specifica Commissione parlamentare permanente di vigilanza, dotata a sua volta di uno servizio tecnico di valutazione esterna delle attività di cooperazione.

Operando la necessaria, netta, distinzione tra il compito di indirizzo politico e quello programmatico-operativo, quest'ultimo dovrà essere completamente riorganizzato in una struttura altamente professionale - e quindi esterna al Ministero degli Affari Esteri dove è oggi collocato - identificabile in un apposito Ente per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo con autonomia decisionale ed operativa dotato di proprie delegazioni nei principali Paesi o aree di intervento e diretto da un Consiglio di amministrazione di nomina governativa.

Spetterà dunque all'Ente per l'APS individuare e programmare le attività di cooperazione sia sul piano multilaterale che sul piano bilaterale, assicurando in questo caso 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.

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, rende necessario ricondurre le risorse dell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo, oggi disperse in molteplici rivoli del bilancio dello Stato, ad un "Fondo unico per l'APS" - da costituire presso un idoneo istituto di credito - la cui utilizzazione potrà essere programmata dall'Ente per l'APS su basi certe per periodi quinquennali.

Il coinvolgimento attivo della società civile deve poter essere diversificato rispetto al passato. Il volontariato civile dovrà essere fortemente valorizzato, permettendo di realizzare quel tipo di esperienza con i benefici di legge, anche per periodi limitati di tempo (ad esempio sei mesi) (fino ad oggi era obbligatorio un periodo minimo di due anni) e indipendentemente dalla origine dei finanziamenti dei progetti in cui i volontari si inseriscono. Allo stesso modo deve essere favorito l'accesso di tutte le associazioni e delle altre organizzazioni non governative senza fini di lucro a cofinanziamenti pubblici - un privilegio oggi limitato solo ad un numero limitato di ONG riconosciute "idonee" dal Ministero degli Affari Esteri - condizionando, piuttosto, quei contributi alla qualità dei progetti proposti ed alla effettiva capacità di realizzazione.

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 diverse forme di integrazione tra queste, con i loro attori sociali ed

economici, e la più diffusa azione dell'associazionismo, ivi incluse le iniziative volte a favorire il coinvolgimento dei cittadini immigrati provenienti dai PVS e delle loro organizzazioni. A partire da tali esperienze e riflessioni si dovranno 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.

Quando si sperimentano le vie dell'innovazione, motivazione, competenza e professionalità sono elementi essenziali per il successo. Il salto di qualità necessario affinché la Cooperazione italiana sia dotata di strumenti adeguati ai propri obiettivi e ottenga credibilità sul piano internazionale, richiede però anche la capacità di scelte coraggiose.