

La proposta di legge di Riforma della Cooperazione allo sviluppo promossa dagli operatori del settore

di Eduardo Missoni

Presidente dell' Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo

Che l'Italia non possa rinunciare ad una politica di cooperazione allo sviluppo è un'opinione che appare ampiamente condivisa tra le forze politiche, forse meno scontata nell'opinione pubblica generale, nella quale è ancora vivo il ricordo degli scandali del passato.

D'altra parte proprio la diffusa convinzione che i fondi dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo siano stati utilizzati per fini impropri o comunque sperperati ha contribuito alla consistente riduzione degli stanziamenti da parte del Parlamento, certamente facilitata dalle necessità di risanamento del deficit dello Stato.

La persistente incapacità di onorare gli impegni assunti, sia sul piano bilaterale che multilaterale, hanno profondamente minato la credibilità della nostra Cooperazione anche sul piano internazionale, non senza riflessi su altri ambiti della nostra attività verso l'estero.

È dunque urgente intervenire con misure correttive che assicurino innanzitutto una corretta ridefinizione degli obiettivi della Cooperazione allo sviluppo, la qualità delle azioni tese al loro raggiungimento ed una gestione delle risorse efficiente e trasparente, in assenza delle quali ogni richiesta di aumento di fondi per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo non appare giustificata.

Di tale necessità, constatata la persistente negazione dell'Amministrazione a farsi carico di una riflessione generalizzata e democratica sulla situazione e sulle possibili soluzioni, l'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo (AdOCS) si è fatta promotrice, fin dal mese di settembre del 1994, di un processo partecipativo di revisione globale della normativa vigente e più in generale della politica di Cooperazione, che coinvolgesse 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, nel mondo accademico, 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).

Seguendo questo approccio, l'AdOCS ha organizzato una serie di incontri pubblici su aspetti quali: finalità, strumenti, organizzazione e governo della cooperazione, ruolo della società civile, cooperazione decentrata; raccogliendo ed organizzando le riflessioni e le proposte che da tali incontri sono emerse. Tenuto conto anche di diversi altri contributi e più in generale del dibattito in corso, è stato poi elaborato un primo documento di lavoro sul quale ci si è confrontati nella Conferenza Nazionale, organizzata dall'AdOCS nel maggio del 1995.

La seconda bozza del documento di lavoro (sotto forma di articolato), integrato anche da quanto emerso dalla Conferenza, fu presentata il 29 gennaio 1996, promuovendone ancora una volta l'ampia circolazione con l'intenzione di favorire la massima estensione del dibattito sulla riforma e raccogliere nuovi

contributi, suggerimenti, proposte di integrazioni ed emendamenti.

Nel constatare che anche il nuovo Governo, pur annunciando come i precedenti il suo interesse per la Riforma, non avviava alcun vero confronto con gli operatori, l'AdOCS insieme ad una trentina di altre organizzazioni attive nel settore della Cooperazione allo sviluppo e della solidarietà, riunì in un documento in "dieci punti" gli elementi fondamentali della Riforma, richiamando su di essi l'attenzione del Governo e delle Forze Politiche (Comunicato stampa del 7.10.1997).

A partire da quei "dieci punti" ha preso corpo l'ipotesi di un'azione "trasversale" rispetto agli schieramenti ed alle forze politiche, che è stata accolta con favore da alcuni deputati a loro volta promotori in Parlamento della proposta di legge di Riforma della Cooperazione allo Sviluppo, presentata il 13 febbraio di quest'anno (A.C. n.3208) e sottoscritta fin qui da 43 deputati (primi firmatari Gambale, Lucidi, Albanese).

Qui cercheremo di analizzare le principali scelte fatte in quella proposta di legge e le considerazioni che le hanno determinate, tutte comunque orientate dalla esclusiva ricerca della qualità e dell'efficacia dell'azione di cooperazione allo sviluppo, piuttosto che da valutazioni di convenienza per convogliare i favori di questa o quella forza politica, di questo o quel potere "forte", di questa o quella *lobby*, nella convinzione che un diverso approccio avrebbe certamente ridotto la credibilità stessa della proposta e tradito lo spirito con cui essa è stata costruita.

In particolare, ci soffermeremo esclusivamente sull'assetto istituzionale individuato nella proposta di legge, con particolare riferimento alla collocazione delle funzioni di indirizzo, programmatico-operativa e di controllo, nella ferma convinzione che ciò rappresenti il nocciolo della questione e che scelte sbagliate a questo livello possano inficiare il risultato complessivo dell'azione riformatoria.

Il nostro percorso di riflessione non poteva che partire dalla normativa vigente.

Nell'affannosa ricerca di risposte legislative a problemi legati invece per lo più ad una gestione inefficiente (e spesso irresponsabile, se non criminale), il testo originario della Legge n.49/87, tutt'ora vigente, è stato a più riprese modificato da provvedimenti successivi, anche in contraddizione tra loro. 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.

Si rendeva dunque, comunque indispensabile ricondurre tutta la materia ad un unico testo legislativo di riferimento. In questo senso, la proposta di legge che qui si analizza integra (in alcuni casi modificandole) altre disposizioni legislative vigenti, permettendo - con la loro abrogazione - una significativa semplificazione del quadro legislativo.

Si è a lungo - e a parere di chi scrive, futilmente - discusso se la Cooperazione allo sviluppo sia o meno "parte integrante della politica estera dell'Italia" come recita il primo comma della legge n.49/87. Quel passaggio aveva rappresentato un notevole salto di qualità per un settore d'intervento internazionale del nostro Paese, la Cooperazione allo sviluppo, considerato fino ad allora "parte integrante" delle sue "relazioni economiche internazionali" (L n.38/79, art. 1), assoggettandolo così a logiche e strategie con finalità ben diverse. In realtà, il dibattito sulla collocazione politica della cooperazione allo sviluppo è stato motivato proprio dalla continuità dell'uso strumentale e improprio dell'attività di cooperazione per finalità diverse della nostra politica estera, quali la promozione commerciale o culturale, quale merce di scambio per ottenere il sostegno ad altre nostre iniziative in sede internazionale, se non addirittura a copertura di operazioni a carattere militare. In tal senso, riaffermate innanzitutto le finalità della cooperazione allo sviluppo per "la promozione della pace, della solidarietà e della giustizia tra i popoli e nella piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà democratiche per lo sviluppo umano sostenibile, attento ai bisogni prioritari delle popolazioni svantaggiate e dei gruppi a maggior rischio", la proposta sottolinea la specificità della politica di cooperazione evidenziandone l'assoluta autonomia da "altre esigenze della politica estera italiana".

L'uso improprio delle risorse dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) è stato certamente favorito

dall'esistente confusione dei ruoli di indirizzo, attuazione e controllo (basti pensare al Ministro degli affari esteri investito contemporaneamente del ruolo di indirizzo politico - nel Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo, fino alla sua soppressione nel 1993, e poi nel CIPE -, e di quello di attuazione, con il potere di varare le delibere applicative quale presidente del Comitato direzionale e di approvare, anche autonomamente, il finanziamento delle iniziative).

Anche il programma dell'attuale coalizione di governo, aveva correttamente indicato per la cooperazione allo sviluppo, quale "unica soluzione possibile" sotto il profilo organizzativo, "quella di separare il momento di indirizzo politico dell'attività di cooperazione da quello programmatico-operativo". La netta separazione tra l'indirizzo politico, la sua attuazione e l'azione di controllo è, peraltro, ormai un principio consolidato del diritto amministrativo moderno.

Il riconoscimento della valenza intersettoriale che riveste la politica di cooperazione ed i suoi riconosciuti, crescenti collegamenti con molteplici aspetti della vita nazionale, quali gli affari sociali, l'istruzione, la ricerca scientifica, l'ambiente, etc., ha suggerito che la funzione di indirizzo politico fosse mantenuta in un contesto decisionale interministeriale, che purtuttavia superasse lo stretto ambito della programmazione economica. In tal senso la funzione di indirizzo è attribuita al Governo che la esprime in forma concertata in seno al Consiglio dei ministri, quindi sotto la diretta responsabilità del Presidente del Consiglio, a partire dalla proposta formulata dal Ministro degli affari esteri, riassumibile nell'indicazione degli stanziamenti globali, della loro ripartizione per canali (bilaterale e multilaterale) e strumenti finanziari (crediti di aiuto e doni), delle priorità geografiche e tematiche globali, e degli stanziamenti per Paese.

Se la proposta politica, così come è stata delineata, rimane effettivamente separata dalla sua traduzione programmatico-operativa (che include la definizione dei cosiddetti Programmi Paese, la individuazione delle singole iniziative o delle linee di intervento da finanziare sia sul piano bilaterale che multilaterale) che, come vedremo, si propone di affidare ad uno specifico Organismo, per la sua elaborazione non è necessario mantenere all'interno del Ministero degli affari esteri una qualsivoglia struttura tecnica. Spetterebbe piuttosto alla diplomazia fornire le necessarie analisi politiche del contesto internazionale, nonché delle singole relazioni bilaterali e multilaterali, a supporto della proposta Ministeriale. Laddove lo ritenesse necessario il Ministro potrebbe pur sempre avvalersi del ricordato Organismo esterno per valutazioni ed analisi aggiuntive.

La mancata individuazione di una funzione di valutazione e controllo sull'attività di cooperazione allo sviluppo, autonoma rispetto alle responsabilità di indirizzo politico e di attuazione, è stata particolarmente sentita nel passato. In tal senso il Parlamento giunse ad istituire una specifica commissione bicamerale d'inchiesta per aggirare l'ostacolo dell'informazione spesso poco trasparente contenuta nelle annuali relazioni del Ministero degli affari esteri sull'attività di cooperazione allo sviluppo e nelle sue per lo più vaghe risposte alle numerose interrogazioni parlamentari.

È stata dunque accolta nella proposta di legge che qui si esamina, l'ipotesi di collocare quella necessaria funzione di valutazione esterna, proprio presso il Parlamento, alla cui approvazione si propone peraltro di sottoporre annualmente le proposte di indirizzo formulate dal Governo. A supporto della funzione di verifica e controllo parlamentare, si propone dunque la costituzione di una apposita Commissione bicamerale, dotata a sua volta di uno specifico Servizio tecnico, che assicuri la massima incisività e la completezza dell'azione di valutazione.

Se nel passato la confusione di ruoli ha favorito l'allontanamento dell'attività di cooperazione dalle finalità stabilite dalla legge, la qualità e l'efficacia del nostro APS sono state fortemente compromesse dalla collocazione della sua gestione complessiva all'interno di una struttura ministeriale, altamente burocratica e non specializzata, soggetta ad elevata rotazione dei suoi dirigenti (in media due anni), comunque scarsamente motivati e per lo più del tutto impreparati rispetto alle responsabilità e le competenze che l'attività di cooperazione allo sviluppo comporta, cui si sono aggiunte poi le difficoltà derivanti dai farraginosi meccanismi del bilancio dello Stato e da controlli inadeguati e spesso discutibili dell'Ufficio di Ragioneria, capaci di bloccare anche le iniziative migliori, senza peraltro riuscire a limitare l'uso improprio delle risorse pubbliche.

Di qui la scelta di collocare unitariamente l'intera funzione programmatico-operativa - ovvero il compito di promuovere e coordinare il complesso delle attività di cooperazione, curandone, tra l'altro, la programmazione sul piano bilaterale, multilaterale e multilaterale, in attuazione degli indirizzi stabiliti dal Consiglio dei ministri - ad un unico Organismo specializzato, di natura giuridica pubblica e, naturalmente, con piena capacità di diritto privato, tale da consentirgli di operare in piena autonomia.

La scelta di concepire una gestione unitaria dell'attività di cooperazione, in alternativa a ipotesi che prevedano strutture distinte a seconda degli strumenti finanziari da utilizzare (a dono o a credito di aiuto), presenta numerosi ed evidenti vantaggi. Essa consente, tra l'altro, di definire in modo integrato, unitario, assieme ai beneficiari, il programma Paese e quindi le iniziative; scegliendo lo strumento finanziario più appropriato sulla base delle effettive caratteristiche e della redditività finanziaria dei singoli programmi. La gestione unitaria permette di affrontare la programmazione in funzione delle effettive priorità locali e delle finalità della cooperazione, evitando, oltretutto competizioni tra organismi distinti eppure tutti italiani. L'attribuzione delle decisioni circa la finanziabilità delle iniziative ad un unico organismo la cui missione coincide in maniera esclusiva con le finalità della cooperazione, evita che le decisioni possano essere influenzate da finalità diverse, proprie di organismi alieni alla "cultura" di cooperazione allo sviluppo.

In questo senso, d'altra parte, nell'indicare alcuni criteri organizzativi e funzionali dell'Organismo, è stato posto particolare accento sulla peculiarità e la necessaria professionalità a supporto dell'azione di cooperazione, che si riflette nella indicazione dei requisiti di competenza della direzione e del personale dell'Organismo, nonché sulla introduzione di un organo consultivo di massimo livello per la ricerca e la formazione.

Le caratteristiche proprie dell'attività di cooperazione, legate alla indispensabile pianificazione dello sviluppo sul lungo periodo ed ai conseguenti impegni internazionali, esigono che la programmazione delle risorse ad essa destinate si realizzi su base certa e pluriennale. In contrasto con tale esigenza, peraltro recepita in origine dal Legislatore nella Legge n.49/87 (prevedendo il ricorso ad una "gestione fuori bilancio"), oggi le disponibilità dell'intero triennio di riferimento sono rimesse in discussione annualmente in sede di legge finanziaria, ostacolando notevolmente ogni esercizio di programmazione.

D'altra parte, le risorse destinate all'APS sono oggi disperse su molteplici capitoli del bilancio dello Stato, impedendone una trasparente visione d'insieme e, di fatto, un'utilizzazione coordinata.

Tenuto conto delle ricordate esigenze di programmazione, di trasparenza e semplificazione amministrativa è stata ipotizzata la costituzione di un "Fondo nazionale per l'aiuto pubblico allo sviluppo" ricostituito su base quinquennale, come nel caso della cooperazione dell'Unione europea e della maggior parte delle agenzie e degli Organismi di cooperazione internazionali. Nel "Fondo nazionale", collocato presso un idoneo istituto di credito scelto dall'Organismo su base competitiva, verrebbero a confluire tutte le risorse dell'APS, fatte salve quelle relative alla erogazione di contributi obbligatori agli Organismi Internazionali, nonché alla partecipazione finanziaria al capitale di banche e fondi di sviluppo, in quanto non soggette a programmazione e che sarebbero quindi trasferite direttamente dal Ministero del Tesoro agli organismi medesimi come già avviene oggi. Ovviamente, dal "Fondo nazionale" rimarrebbero esclusi anche i fondi autonomamente stanziati dagli enti locali, secondo quanto previsto per l'attività di "Cooperazione decentrata".

L'esistenza di un fondo unitario per l'APS permetterebbe che l'ammontare e la destinazione delle risorse siano determinati esclusivamente dall'indirizzo politico e, su quella base, da una programmazione attenti ai bisogni ed alle finalità della cooperazione allo sviluppo. La ripartizione delle risorse non sarebbe più vincolata dall'attuale rigidità dei capitoli di bilancio e dalla loro diversa modalità di funzionamento. Paradossalmente, i "tagli" effettuati dal Parlamento sull'intero APS hanno considerevolmente ridotto le disponibilità sui capitoli per il finanziamento delle iniziative a dono, senza invece intaccare la disponibilità di risorse per le operazioni a credito di aiuto, che anzi crescono indipendentemente da ogni decisione parlamentare grazie alla caratteristica "rotatoria" del fondo corrispondente, alimentato dal pagamento da parte dei PVS beneficiari dei servizi sul debito.

D'altra parte la confluenza nel "Fondo nazionale" delle risorse finanziarie disponibili alla data di

entrata in vigore della legge sui diversi capitoli di bilancio, permetterebbe di contare fin dall'inizio su disponibilità certe per la programmazione del primo periodo quinquennale, assicurando, grazie ai previsti rientri, una crescita seppure lenta del nostro Aiuto pubblico allo sviluppo anche in costanza - o solo a fronte di un modesto incremento - degli stanziamenti che ogni anno il Parlamento destina alla cooperazione. In seguito, la certezza delle risorse per ogni quinquennio di programmazione, sarebbe garantita dal trasferimento immediato al Fondo delle risorse finanziarie aggiuntive stanziata anno per anno dal Parlamento.

Infine, una volta disegnata la nuova architettura della Cooperazione italiana allo Sviluppo, ci si è dovuti porre il problema relativo al passaggio dal vecchio al nuovo sistema di gestione. L'attribuzione di molte competenze oggi interne alla Amministrazione dello Stato, ed in particolare del Ministero degli affari esteri, ad un Organismo esterno con personalità giuridica propria, comporta inevitabilmente un difficile processo di transizione, nel corso del quale deve tra l'altro essere assicurata la continuità dell'azione di cooperazione. La soluzione proposta ne affida la responsabilità ad un Commissario straordinario di Governo, indicando altresì le scadenze da rispettare per assicurare il completamento del processo di transizione ad un anno dal varo della legge.

Si tratta certamente di tappe serrate, che richiederanno impegno e determinazione per portare a compimento l'intera operazione di Riforma. In effetti il tempo stringe, eppure, per il momento, non è stato ancora fatto il primo passo: non vorremmo che il dibattito finalmente avviato anche tra le forze politiche debba in futuro essere ricordato come la "cronaca di una Riforma annunciata". Attendiamo dunque fiduciosi che il tema sia finalmente posto all'ordine del giorno dei lavori parlamentari.