

Missoni, E., Intervento, in "La definizione dei ruoli e dei protagonisti della Cooperazione Internazionale. Un contributo al dibattito sulle proposte di legge", Atti del Seminario, AVSI-Federazione Compagnia delle Opere Non Profit, Roma, 29.1.1998

*Intervento del dottor Eduardo Missoni
Presidente AdOCS*

*al Seminario "La definizione dei ruoli e dei compiti tra i protagonisti della Cooperazione Internazionale. Un contributo al dibattito sulle proposte di legge"
Roma - Palazzo Giustiniani
29 gennaio 1998*

L'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo (AdOCS) ha promosso con forza fin dal 1994 l'iniziativa per la riforma. Attraverso il dibattito e l'approfondita riflessione che ha coinvolto un gran numero di operatori del settore, la ricerca attiva delle informazioni, l'analisi ed il confronto delle esperienze e delle proposte si è giunti, attraverso successivi passaggi, ad una proposta di legge "trasversale" che è stata sottoscritta da circa settanta tra deputati e senatori di tutti i gruppi politici.

La proposta - che vede come primo firmatario l'on. Gambale alla Camera ed il sen. Boco al Senato - è, probabilmente, l'unica nata da una così ampia partecipazione di quanti hanno a cuore la Cooperazione e a diverso titolo vi operano da moltissimo tempo. Per questo ci sono voluti due anni e mezzo per arrivare a questo risultato. Non pochi mesi.

D'altro canto, anche alcuni dei disegni di legge avanzati dai singoli gruppi politici hanno fatto ampio riferimento al nostro lavoro. Purtroppo, il Governo non ha dato alcun peso alle proposte degli operatori del settore.

Anzi, l'attesa di una proposta governativa - peraltro in presenza di una proposta autonoma di quasi tutti i gruppi che compongono la maggioranza - ha ritardato notevolmente l'avvio del dibattito parlamentare. Con un'inaccettabile commistione tra potere legislativo e potere esecutivo - che il nostro ordinamento costituzionale vuole divisi - i Presidenti delle Commissioni Esteri, contrariamente all'urgenza da tutti avvertita, hanno voluto attendere la proposta governativa prima di avviare il dibattito, nonostante l'avvenuta presentazione di almeno sei disegni di legge d'iniziativa parlamentare.

Dal canto suo, anche il Governo, nella persona del Ministro Dini, sembra non voler riconoscere quella separazione di poteri; di fatto si comporta come se la legge di riforma non possa che essere quella prevista dal disegno di legge governativo, nel quale tra l'altro ne è già fissata la data di entrata in vigore: 1 gennaio 1999!

Così, non curante del dibattito parlamentare e senza attenderne gli esiti, il Ministro Dini sta già dando istruzioni all'amministrazione cui è preposto sulla base dei contenuti e della scadenza stabiliti dalla proposta governativa. In una recente lettera al direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, tenuto conto di quella a suo parere ineluttabile e a nostro parere incredibile data di entrata in vigore della

nuova legge, il Ministro Dini ha dato disposizioni affinché i numerosi contratti in scadenza con il personale esistente non siano rinnovati (fatti salvi i casi che lui stesso, a sua discrezione, vorrà eccepire!). Un comportamento che appare tra l'altro in aperta contraddizione con quanto affermava nel suo intervento il Senatore Serri circa la necessità di una "fase di transizione nella continuità dell'azione".

Il Ministro Dini, nei fatti prevede un taglio netto col passato, senza preoccuparsi di assicurare quella necessaria fase di transizione nella continuità delle iniziative in corso, senza la quale non è difficile prevedere una nuova considerevole perdita di credibilità nei confronti dei Paesi con cui collaboriamo.

Per altri versi, il basso profilo della proposta governativa, che anche noi consideriamo assolutamente insoddisfacente, è già stato ampiamente denunciato, recentemente anche dalle ONG.

Basti ricordare il ruolo preponderante del Tesoro, la pesante ingerenza della burocrazia ministeriale del Tesoro e degli Esteri nella gestione - che si cerca invece di presentare come separata dall'indirizzo politico - o lo svilimento del Volontariato e dell'esperienza del mondo non governativo.

Condividiamo totalmente la necessità di chiarezza nell'indicazione degli obiettivi della politica di Cooperazione allo sviluppo, della sua autonomia, seppur ricercandone l'armonia con gli altri obiettivi della politica estera.

Ma proprio affinché possa esservi una simile chiarezza, riteniamo che il concetto di separazione tra la funzione di **indirizzo** politico, quella di **attuazione** dell'indirizzo (non "gestione"!) e quella di **controllo**, debba essere chiaramente precisato; anche il sottosegretario Serri vi ha fatto riferimento seppure a mio parere con insufficiente chiarezza.

Nel moderno diritto amministrativo la necessità della separazione delle tre funzioni citate è ormai un principio consolidato. È però essenziale andare oltre l'enunciato e intenderci su questo concetto. Noi riteniamo che nella nuova legge debbano essere specificati i confini di quella che indichiamo come funzione di "indirizzo" e debbano essere dettagliate le caratteristiche dell'"attuazione" di quell'indirizzo.

Per le stesse ragioni, riteniamo che non debba essere lasciata ad alcun regolamento posteriore o ad altri strani "papocchi" normativi successivi la possibilità di introdurre nuovamente confusione tra quelle funzioni.

L'indirizzo politico la cui formulazione dovrebbe essere responsabilità di tutto il Governo, con un importante ruolo dello stesso Ministero degli Esteri, deve essere confinato all'individuazione dei Paesi partner, degli strumenti finanziari da privilegiare con ciascuno di essi, dei canali da utilizzare, ovvero il peso relativo da attribuire alle relazioni multilaterali, bilaterali e multi-bilaterali, globalmente e con ciascun partner; all'identificazione delle tematiche da affrontare prioritariamente sulla base di quanto emerso da conferenze e vertici internazionali o da altri impegni assunti dall'Italia in sede internazionale, suggerire il peso relativo che determinati obiettivi debbano avere nella cooperazione bilaterale con ciascun Paese, sulla base anche di quanto possa essere emerso dal dialogo politico con quei Paesi. In nessun caso la funzione di indirizzo deve potersi spingere fino all'individuazione delle iniziative o a quella importante funzione di analisi e definizione dell'intervento bilaterale che, nel gergo, indichiamo come "Programma-Paese" - ovvero la messa a punto del nostro intervento complessivo di Cooperazione

in un determinato Paese - che è un compito eminentemente tecnico, proprio della funzione attuativa dell'indirizzo e che sarebbe deviante definire su base politica.

Volendo banalizzarlo: laddove a livello di indirizzo politico - stabiliti l'ammontare delle risorse da impegnare, gli strumenti ed i canali da privilegiare - si individui come uno degli obiettivi prioritari in un determinato Paese la riduzione della mortalità infantile, la scelta delle strategie e delle modalità per raggiungere quell'obiettivo, ovvero l'organizzazione di una campagna di vaccinazioni, piuttosto che la costruzione di ospedali o la promozione dell'istruzione femminile, non può che essere una scelta di "attuazione" di quell'indirizzo. E' importante che la funzione di indirizzo politico sappia indicare gli obiettivi generali da perseguire, ma la decisione sulle modalità per il loro raggiungimento va lasciata ad un livello specializzato di attuazione; agli operatori di Cooperazione e di sviluppo che alla professionalità acquisita con gli studi e l'esperienza, possono aggiungere una motivazione specifica e, spesso, uno spirito di gratuità comune a molti professionisti del settore, indipendentemente dalle categorie burocratiche con le quali sono etichettati come "esperti" piuttosto che come "cooperanti" o come "funzionari", e indipendentemente dalla loro collocazione nelle strutture governative, nell'associazionismo o negli Organismi Internazionali.

Anche per quanto concerne l'attuazione, a valle dell'indirizzo politico è opportuno che le diverse funzioni proprie del livello attuativo - oggi identificate nella disciplina della Cooperazione come "finanziamento", "esecuzione" e "realizzazione" siano adeguatamente identificate e non genericamente confuse nella parola "gestione".

Il ruolo di "ente finanziatore" cui è naturalmente associato il compito di coordinare e promuovere l'intera attività di Cooperazione, deve essere affidato ad un organismo di elevata professionalità i cui organi decisionali devono essere formati da persone con esperienza, che all'attività di cooperazione abbiano dedicato con continuità e dedizione i propri studi e buona parte della loro vita, non a funzionari ciclicamente destinati ad occuparsi delle cose più diverse.

Una scelta diversa rappresenterebbe un drammatico ritorno al passato, che non vorremmo certo essere proprio noi ad auspicare, di fronte - in quel caso - ad un futuro ancor peggiore.