

Intervento introduttivo di Eduardo Missoni al Seminario "La cooperazione decentrata e il ruolo dell'Università", Politecnico di Torino, Torino, 4.12.98

Nell'introdurre un seminario sulla cooperazione decentrata, è bene sottolineare che ci troviamo ancora in una fase sperimentale ed ancora alla ricerca di una definizione appropriata per questa modalità di cooperazione. Diversi sono infatti gli approcci, le modalità atte a favorire il coinvolgimento attivo delle realtà locali, degli enti e delle diverse istituzioni locali che la definizione che cerchiamo deve poter includere.

La partecipazione dell'Università rappresenta poi una sfida nuova. Sebbene diversi docenti e ricercatori hanno dato il loro contributo ad iniziative di cooperazione decentrata, l'Università in quanto Istituzione non si è fin qui lasciata coinvolgere. Il seminario di oggi si configura in tal senso come momento di approfondimento e di ricerca, non solo circa le possibili forme di partecipazione dell'Università ad esperienze di cooperazione decentrata, ma anche per il significato che riveste questa Istituzione come luogo di formazione e di ricerca. Una delle finalità della cooperazione allo sviluppo è quella di avvicinare i popoli del mondo, in tal senso laddove si riesca a formare e sensibilizzare su queste tematiche i futuri professionisti, domani sarà più facile l'incontro tra culture diverse.

Attraverso l'analisi di alcune esperienze altri relatori ci aiuteranno nella ricerca di un'adeguata definizione di cooperazione decentrata, prima però può risultare utile fare un pò di storia.

La Cooperazione italiana allo sviluppo ha una storia piuttosto recente. Come per altri paesi colonialisti, nel dopoguerra la cooperazione allo sviluppo si configura per l'Italia come una nuova forma di relazione con le ex colonie. Le prime leggi in materia di cooperazione dell'Italia con Paesi del Sud del mondo risalgono all'inizio degli anni sessanta e riguardano esclusivamente il rapporto del nostro Paese con la Somalia, protettorato italiano fino al 1961. Successivamente altre leggi estenderanno il rapporto di cooperazione tecnica ad altri Paesi in via di sviluppo. È del 1966 la legge che introduce il concetto di volontariato civile internazionale nei PVS e del 1972 la prima legge organica di cooperazione tecnica che istituisce nel Ministero degli Affari Esteri un apposito servizio.

È però con la legge n.38 del 1979 che l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell'Italia inizia ad assumere una significativa importanza nell'ambito delle nostre relazioni internazionali con i Paesi del Sud del mondo, anche in ragione delle crescenti risorse finanziarie che a tal fine vengono messe a disposizione. La legge n.38/79 sistematizzando ed ampliando l'accesso al volontariato civile internazionale ha permesso il coinvolgimento di migliaia di giovani in attività di cooperazione allo sviluppo.

La legge attualmente vigente, la n.49 del 1987, risultò dalla fusione della citata legge n.38/79 e della legge n.73 varata nel 1985 come provvedimento straordinario e di durata limitata, con il proposito di combattere "la fame nel mondo" (meglio conosciuta come legge di istituzione del Fondo Aiuti Italiani - FAI). La legge n.49/87 infatti riuniva in un unico testo la normativa relativa alla gestione di iniziative di sviluppo e quella relativa ad interventi straordinari. Un aspetto concettualmente rilevante introdotto dalla legge n.49/87 fu quello di riconoscere che la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e non esclusivamente della politica economica estera del nostro Paese. In tale

contesto, anche la solidarietà tra i popoli, indicata tra le finalità della cooperazione allo sviluppo diviene essa stessa obiettivo fondamentale di politica estera.

La legge n.49/87, tra l'altro riconosceva per la prima volta il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella cooperazione allo sviluppo con la triplice possibilità di promuovere sul proprio territorio la sensibilizzazione e l'educazione allo sviluppo; attuare come soggetti proponenti di iniziative di cooperazione allo sviluppo da realizzare mediante cofinanziamenti statali, attraverso la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri; fungere come esecutori di iniziative di cooperazione individuate ed interamente finanziate dal Ministero degli Affari Esteri. Regioni ed Enti locali hanno fin qui giocato un ruolo certamente significativo nella promozione della educazione allo sviluppo.

La maggior parte delle Regioni e le Province autonome hanno varato proprie leggi atte a determinare i propri compiti in materia di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale. Prevedendo appositi stanziamenti e specifici uffici. Alcune Regioni hanno in tal senso istituito degli "Uffici per la Pace" sottolineando una delle finalità della cooperazione allo sviluppo, collegata peraltro in linea diretta con gli obiettivi indicati dalla Costituzione laddove, all'art.11, si legge che l'Italia favorisce "un'ordinamento di pace e giustizia fra le nazioni". Ma se le Regioni si sono mostrate particolarmente attive in tal senso, minore è stata la capacità di Stato, Regioni ed Enti locali, di interloquire attivamente nell'identificazione e realizzazione di iniziative di cooperazione con i PVS. Sono pochi i casi in cui Regioni ed Enti locali hanno svolto le funzioni di esecutori di programmi identificati dalla DGCS e loro affidati e ancora meno quelli di iniziative identificate autonomamente e quindi promosse dalle amministrazioni decentrate per un cofinanziamento statale.

Potremmo dire che la legge n.49/87 già conteneva elementi di cooperazione decentrata, se con tale termine ci accontentassimo di indicare il semplice coinvolgimento di Regioni ed enti locali. Tali elementi risultano però oggi del tutto insufficienti alla luce delle diverse esperienze di "cooperazione decentrata" che - anche grazie allo stimolo derivante dalla presa di coscienza delle amministrazioni locali e dalla normativa da esse varata - hanno visto il crescente coinvolgimento della società civile e non soltanto attraverso le cosiddette ONG.

A questo punto, è opportuno aprire una parentesi terminologica. La legge n.49/87 prevede che una organizzazione privata senza fini di lucro, che abbia i requisiti indicati dalla stessa legge, possa essere riconosciuta "idonea" dalla DGCS e quindi usufruire dei benefici previsti per le ONG di cooperazione allo sviluppo. In Italia il termine ONG viene impropriamente utilizzato per riferirsi esclusivamente alle ONG di sviluppo; a livello internazionale si intende per ONG qualsiasi organizzazione "non governativa". Personalmente, considero comunque poco appropriato il termine ONG, preferendo in alternativa alla definizione "negativa" (non governativa), un termine che da solo chiarisca la natura dei soggetti di cui stiamo parlando; in tal senso appare più esatto parlare di organizzazioni private senza fini di lucro, o altre definizioni similari. È comunque fondamentale tener presente che a livello internazionale il termine ONG non differenzia l'ambito di attività dell'organizzazione cui ci si intende riferire. Anche per questo da qualche tempo anche in Italia si tende a qualificare le organizzazioni che operano nell'ambito della Legge n.49/87 come ONG di sviluppo o ONG di cooperazione internazionale, per differenziarle da altre entità senza fini di lucro. D'altra parte il legislatore ha recentemente introdotto

il termine di ONLUS ovvero "Organizzazioni non lucrative di utilità sociale" - optando per una definizione positiva - che include di fatto, e per legge, anche le ONG di cooperazione.

Riprendendo il discorso interrotto, va dunque riconosciuto alle ONG di cooperazione e più in generale dell'associazionismo di solidarietà internazionale, il ruolo svolto nel promuovere esperienze innovative di cooperazione decentrata, affiancando in tal senso il lavoro svolto dagli enti locali e dalla stessa DGCS. Probabilmente un impulso non indifferente alla ricerca di nuove forme di cooperazione è venuto indirettamente anche dal dibattito apertosi sulla cooperazione a seguito degli scandali di cui è stata oggetto: l'opinione pubblica è stata infatti in qualche modo sensibilizzata circa la necessità di trasformazione della cooperazione allo sviluppo, prevedendo un più ampio ed attivo coinvolgimento della cittadinanza. L'evidenza di limiti strutturali, organizzativi, oltre che di gestione, ha tra l'altro condizionato un acceso dibattito sulla Riforma del settore, fortemente promosso dagli stessi operatori di cooperazione allo sviluppo. Seppure con eccessivo ritardo, la discussione anche in Parlamento ha preso il via la discussione sui diversi progetti di legge presentati dalle forze politiche.

L'esigenza di un più organico collegamento tra realtà locali italiane e omologhe realtà del Sud del mondo ha stimolato la ricerca di esperienze che andassero oltre le più tradizionali forme di collaborazione "orizzontale" tra istituzioni omologhe, come la collaborazione tra associazioni private con analoghe finalità, il sostegno a distanza delle Parrocchie alle missioni in terre lontane, la collaborazione scientifica tra Università e molte altre. Anche gli Enti locali hanno avuto modo di sperimentare analoghi meccanismi di collegamento; si pensi ad esempio ai numerosi gemellaggi tra comuni, spesso però limitati a scarsi e per lo più formali scambi a carattere culturale. Non si era però fin qui sviluppata alcuna esperienza che permettesse alle realtà locali "collegate" di mettere in comune le attività di pianificazione e gestione dello sviluppo del proprio territorio, con un ampio coinvolgimento dei soggetti attivi su quello stesso territorio.

Attraverso la relazione del dott. Grieco avremo modo di conoscere con maggiore dettaglio gli elementi che ci permettono di valutare l'organicità delle diverse forme di collaborazione "orizzontale", individuando nel contempo un approccio ottimale di "cooperazione decentrata". Il concetto intorno al quale stiamo lavorando è quello di due realtà locali collegate tra loro oltre il semplice flusso, unilaterale, di risorse finanziarie, materiali ed umane, in un piano di parità culturale, di scambio di esperienza ed informazioni e di comune crescita in cooperazione, tendente a favorire quello spirito di solidarietà internazionale e quell'incontro tra popoli che dovrebbe caratterizzare ogni rapporto di cooperazione tra Nord e Sud del Pianeta, anche per la riduzione della inaccettabile dipartità esistente sul piano economico. Si tratta di un approccio che tra l'altro ci permette di sottolineare la sostanziale differenza tra cooperazione e aiuto allo sviluppo. Mentre la prima definisce un rapporto paritario, il termine "aiuto" pone di per sé i due partner su piani distinti.

Prima di concludere, mi sembra opportuno ritornare al dibattito parlamentare sulla riforma e fornire alcuni elementi circa la sua evoluzione. La discussione - purtroppo ancora ferma in Commissione esteri al Senato, dove è iniziata - ruota intorno a sei disegni di legge. Fatto salvo quello presentato dalla Lega Nord, tutti i progetti di legge sono dei gruppi della maggioranza ed in particolare: di Rifondazione Comunista, della Sinistra Democratica, dei Popolari. Va quindi menzionato quello presentato dal Governo, diverso dagli altri di cui non rappresenta la sintesi, ponendosi così curiosamente in alternativa alle stesse forze politiche che concorrono a formarlo. Finalmente, esiste un disegno di legge "trasversale"

in quanto sottoscritto da circa 70 parlamentari (tra Camera e Senato), che vede quale primo firmatario il Sen. Boco. successivamente nominato relatore del dibattito sulla Riforma. Questo ultimo disegno di legge - poi fatto proprio dai Verdi e che mi ha visto insieme all'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo (AdOCS) tra i promotori del processo che ha portato alla sua stesura - è il frutto, a differenza degli altri, di un vastissimo coinvolgimento degli operatori di cooperazione allo sviluppo in un dibattito durato due anni e mezzo e svoltosi attraverso numerosi incontri e seminari, nonché coinvolgendo - grazie ad internet - moltissimi operatori nei PVS. Di fatto, tale lavoro preliminare ed i documenti via, via prodotti sono serviti di base anche ad altri disegni di legge della maggioranza. Purtroppo, è doloroso constatare che, contraddittoriamente, proprio per non appartenere ad alcun gruppo politico, il disegno di legge "trasversale" non viene sostenuto da nessuno nel dibattito in Commissione, D'altra parte il sen. Boco, interpretando il proprio ruolo di relatore come mediatore tra le proposte delle altre forze politiche, si troverebbe in difficoltà a sostenere direttamente la proposta da lui sottoscritta; tanto che le male lingue sostengono che è stato nominato relatore proprio per indebolirne la posizione sua e, quindi, dei Verdi di cui in Commissione esteri del Senato è l'unico rappresentante.

Quello che qui interessa è però l'attenzione che le diverse proposte dedicano al tema della cooperazione decentrata. Variando da un approccio piuttosto "centralista" dove le regole della cooperazione decentrata sono stabilite dall'entità statale ad uno che, pur riconoscendo l'esigenza di un forte coordinamento e di un adeguato flusso di informazioni tra periferia e centro, lasciando massimi spazi di autonoma iniziativa alle realtà locali. Tutti i disegni di legge hanno in comune l'individuazione di un'Agenzia quale ente gestore centrale dell'attività di cooperazione allo sviluppo, seppure attribuendogli diverse competenze e livelli di autonomia programmatica rispetto al Ministero degli esteri e, più in generale, al Governo cui in ogni caso spetta la funzione di indirizzo politico. Tutti i disegni di legge prevedono che in quella sede si realizzi il coordinamento tra l'azione decentrata e l'attività governativa di cooperazione allo sviluppo. affinché delle relazioni tra realtà locali si possa tenere conto nel complessivo negoziato di politica estera. Come era facile prevedere, il DdL della Lega Nord prevede il massimo decentramento ipotizzando un'Agenzia di cooperazione per ogni Regione, tra loro federate a livello nazionale.

Lo sviluppo di capacità di autonoma iniziativa a livello decentrato, resta il punto focale per la creazione di valore aggiunto al tradizionale approccio di cooperazione; ferma restando la necessità di adeguato livello di coordinamento nazionale. Anche in tal senso vedremo come si svilupperà il dibattito parlamentare.

Tornando ai nostri lavori, mi preme ancora di sottolineare come, pur nella ricerca di un approccio ottimale per la creazione di organiche relazioni di cooperazione tra realtà locali, non esista un solo modo di fare cooperazione decentrata, e che proprio la diversità delle iniziative e la costante sperimentazione di nuove forme di collaborazione con i PVS costituiscono la principale innovazione dell'approccio che stiamo esaminando. È in questo contesto innovativo e sperimentale che vogliamo analizzare il possibile ruolo dell'Università.

Lasciamo dunque ora la parola al dott. Mario Grieco, che come sociologo ha dedicato la sua ricerca a questi argomenti, nell'ambito di un progetto finanziato sul canale multilaterale dalla DGCS e realizzato in collaborazione con la Organizzazione Panamericana della Sanità.

Nell'ambito di quel progetto, il dott. Grieco ed altri ricercatori si sono preoccupati di sistematizzare l'esperienza esistente, cercando di giungere tra l'altro ad una migliore definizione del "fenomeno" della cooperazione decentrata.