

Missoni, E., Aspettando Godot. Ovvero la riforma della Cooperazione allo sviluppo, *Salute e Sviluppo*, nuova serie n.2, maggio-agosto 1999

Aspettando Godot.

Ovvero la riforma della Cooperazione allo sviluppo

di Eduardo Missoni

"Chiediamo la Riforma della cooperazione allo sviluppo..." correva l'anno 1994 quando, la richiesta veniva inclusa in un manifesto di rivendicazioni del Forum del Terzo settore, letto dal palco nell'ambito della manifestazione nazionale.

"La Riforma della Cooperazione allo sviluppo: non chiediamola, costruiamola insieme" fu intitolata l'iniziativa cui nel settembre dello stesso anno l'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo chiamò l'intero settore a collaborare per imprimere un'effettiva svolta riformatrice in un contesto politico piuttosto insensibile a quelle richieste.

Ci vollero due anni e mezzo di studio di quel che non aveva funzionato, di confronti, di elaborazioni, di paziente raccolta di tutte le opinioni ed i suggerimenti, e ancora di emendamenti ed integrazioni, per giungere - attraverso il coinvolgimento di centinaia di operatori di sviluppo e della solidarietà internazionale - alla definizione di una proposta di legge di riforma, poi fatta propria, con senso di grande responsabilità e lungimiranza, da circa settanta Parlamentari di tutti i gruppi e depositata in entrambi i rami del Parlamento con primi firmatari l'On. Gambale alla Camera ed il Sen. Boco al Senato.

Quella proposta "trasversale" aveva il merito di essere costruita su base partecipativa e con la massima attenzione alla correttezza tecnica, nella ricerca di soluzioni che assicurassero all'Italia un adeguato strumento nel delicato settore della Cooperazione con il Sud del Mondo.

Anche per la sua "trasversalità" essa avrebbe potuto facilmente costituire il punto di partenza del dibattito parlamentare, risparmiando più di un anno di tempo sui tempi sempre più ristretti per giungere all'agognato traguardo.

Oltre alla citata proposta di legge, ben altre sei (tre della maggioranza di allora e due dell'opposizione) erano state depositate in Parlamento alla fine dell'estate del 1997, eppure la discussione - nonostante le promesse e gli impegni ripetutamente, pubblicamente assunti dai competenti responsabili istituzionali - venne messo all'ordine del giorno della Commissione esteri del Senato solo alla fine del mese di gennaio 1998. In tal senso la responsabilità del ritardo può essere attribuita in massima parte al Governo che, mostrandosi subalterno all'apparato ministeriale della Farnesina, ha di fatto svolto un'azione frenante sul processo di riforma nei tempi e, come vedremo, nei contenuti.

C'è voluto un altro anno di lavoro del Comitato ristretto costituitosi ad hoc in seno alla Commissione esteri del Senato per produrre un nuovo testo "unificato" ed altri sei mesi di dibattito in Commissione, affinché quel nuovo disegno di legge giungesse in Aula e fosse finalmente approvato dal Senato il 29 settembre 1999.

Il testo approvato, se ha il merito di aver finalmente introdotto il principio della distinzione tra l'indirizzo politico e la funzione attuativa (in qualche modo contenuto in tutte le proposte della maggioranza), appare piuttosto ambiguo nel definirne i confini.

L'introduzione nel testo varato, di elementi limitanti l'autonomia dell'Agenzia rappresenta probabilmente l'esito più evidente dell'arretramento imposto dall'Amministrazione degli Esteri - che ha trovato sponda principalmente nell'opposizione - rispetto ai principi che avevano trovato concorde la maggioranza enunciati dal relatore, Sen. Boco, all'inizio dei lavori del comitato ristretto della III Commissione del Senato.

Purtroppo, il testo approvato appare carente sotto diversi altri aspetti, ivi inclusi una certa ridondanza di definizioni e l'inappropriatezza dei termini utilizzati (come ad esempio all'articolo 1 dove si fa una gran confusione tra finalità, obiettivi e modalità per il loro raggiungimento).

Sul piano politico, l'indicazione dell'obiettivo quantitativo di un APS pari allo 0,7% del PIL - oggetto di una risoluzione parlamentare già nel 1982, ma che verrebbe ora introdotto per la prima volta in un testo di legge - così come la *"riduzione e cancellazione"* rappresentano un'importante novità. Ugualmente significativo lo slegamento dei finanziamenti italiani dalla fornitura di beni e servizi di origine italiana; seppure prevedendo realisticamente la possibilità di eccezioni, senza le quali si potrebbero creare situazioni paradossali in cui l'APS italiano finanzi le esportazioni di altri Paesi ricchi. Debole è invece l'affermazione secondo la quale *"il sostegno alle esportazioni italiane"* non può usufruire dei finanziamenti dell'APS, laddove nel contempo non si vieti esplicitamente l'associazione in "crediti misti" degli strumenti finanziari dell'APS a quelli propri della promozione del commercio estero (crediti all'esportazione). Non viene introdotto invece alcun vincolo all'individuazione dei paesi "cooperanti" (ad esempio: sulla base delle spese militari o della violazione dei diritti umani), lasciata interamente alla discrezione del Governo, né alle caratteristiche qualitative delle attività di cooperazione (ad esempio: compatibilità ambientale; adozione dell'approccio di genere; appropriatezza delle tecnologie; sostenibilità) o degli enti esecutori (ad esempio: rispetto anche all'estero delle norme in materia di diritto del lavoro; nessun collegamento con la produzione di armi); tutte condizioni, queste, la cui importanza ai fini dell'appropriatezza e dell'eticità degli interventi, è ben nota agli operatori della cooperazione allo sviluppo.

Considerando che l'esigenza di riformare la cooperazione allo sviluppo, nasce prioritariamente dalla constatazione dell'inadeguatezza strutturale del Ministero degli affari esteri ai fini della gestione del settore, esasperata da una diffusa incompetenza del corpo diplomatico in materia e dalle note deviazioni, qui ci soffermeremo esclusivamente sull'assetto istituzionale individuato nella proposta di legge approvata dal Senato, con particolare riferimento alla collocazione delle funzioni di indirizzo, attuazione e 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 riformatrice.

Il testo in esame prevede che l'indirizzo politico spetti al Governo su proposta del Ministro degli affari esteri (cui è attribuita la responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo), d'intesa con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica. L'attuazione di quella politica è affidata per la prima volta ad una "Agenzia", posta sotto la vigilanza del Ministro degli affari esteri ed al controllo parlamentare esercitato dalle Commissioni permanenti di Camera e Senato in materia di affari esteri e di finanze e tesoro.

Oltre a proporre il *"documento di indirizzo politico"* che fundamentalmente definisce ripartizione delle risorse per paese e tipologia di interventi, in base al testo in esame, il Ministero degli affari esteri *"definisce, previo parere dell'Agenzia¹ ... i programmi-paese e le iniziative tematiche... nonché gli accordi di cooperazione con i destinatari...; concorda le forme di collaborazione con gli organismi multilaterali.."*

Su cosa si debba esprimere previamente l'Agenzia non è chiaro; è evidente, piuttosto, che la definizione dei Programmi Paese o delle iniziative tematiche, nonché l'individuazione delle forme di collaborazione con gli organismi internazionali, sono attività che richiedono specifiche competenze nel settore dello sviluppo e che devono essere realizzate preliminarmente alla definizione dei contenuti degli accordi bilaterali o multilaterali, quelli sì di esclusiva competenza del Ministero degli affari esteri. In tal senso, piuttosto che un parere, all'Agenzia dovrebbe spettare

¹ Il sottolineato è nostro

la proposta - esito di un'attività di analisi delle realtà in cui si intende intervenire e di formulazione delle strategie di intervento - in base alla quale il Ministero degli affari esteri, tenuto conto delle proprie valutazioni politiche, metterà a punto i relativi accordi bilaterali o multilaterali.

Ugualmente ambiguo è il concetto per cui il Ministero degli affari esteri "*dispone gli interventi di emergenza*" che poi l'Agenzia è chiamata a coordinare ed attuare (art.13, comma 7). Sembrerebbe ovvio che in presenza di un evento catastrofico, avutane notizia, l'Agenzia si attivi immediatamente per attuare l'intervento corrispondente. In base al testo in esame essa dovrebbe aspettare specifiche disposizioni dal Ministero. Difficile cogliere il significato di tale norma; quali valutazioni "politiche" devono condizionare i soccorsi? L'idea, inoltre, che per l'emergenza il Ministero degli esteri debba adottare un "*apposito regolamento*" con il quale "*sono stabilite procedure che ne garantiscono la rapida ed efficace realizzazione*" - come se tali qualità non debbano caratterizzare ogni intervento di cooperazione - sembrerebbe riproporre per il futuro le stesse deviazioni del passato e (ahinoi) del presente, dove un cammino preferenziale individuato per favorire la rapidità d'intervento in condizioni di emergenza, è divenuto la regola per finanziare interventi strutturali e programmabili, in assenza di progettazione, valutazioni e controlli.

Piuttosto ambigua risulta la prevista possibilità che per lo svolgimento dei propri compiti di indirizzo e vigilanza il Ministero degli affari si possa avvalere anche del personale dell'Agenzia (art.7, comma 4). Paradossalmente funzionari dell'Agenzia, comandati presso il Ministero potrebbero essere incaricati del controllo dell'Ente da cui dipendono.

Un altro elemento in conflitto con la separazione delle funzioni e la dichiarata autonomia dell'Agenzia, riguarda l'istituzione di uffici della medesima nei Paesi destinatari dell'APS. In base al testo varato dal Senato, infatti, l'istituzione si realizzerà "*in applicazione di accordi negoziati dal Ministero degli affari esteri*". In altre parole il Ministero degli affari esteri potrebbe limitare l'operatività dell'Agenzia. Sarebbe molto più logico, ed operativo, che l'istituzione di uffici all'estero fosse approvata annualmente contestualmente al programma di attività dell'Agenzia.

Con riferimento alla funzione di attuazione, non può invece che essere salutata favorevolmente l'istituzione di un "*Fondo Unico per l'APS*" (art. 12)² - indicata come un'esigenza strutturale fin dalle origini del dibattito sulla riforma - costituito "*presso l'Agenzia*" e da questa autonomamente gestito.

Da tale gestione sono però escluse le spese di funzionamento della stessa Agenzia; mentre si prevede che siano specificamente identificate in sede di stanziamento (legge finanziaria) (art. 6, comma 3, lettera o; art. 12, comma 1, lettera b) ed assegnate al bilancio di previsione del Ministero degli affari esteri, esse sono esplicitamente escluse dal "Fondo Unico" gestito dalla Agenzia; il che la dice lunga sulla reale autonomia che si intende dare a quest'ultima.

Non si comprende, invece, il senso dell'articolazione del fondo "unico" in "*tre conti*" (per doni, crediti e aiuti alimentari) (art.12, comma 2), se non come risultato di una mediazione, tutta "politica", con il Ddl presentato dai Democratici di Sinistra (Salvi), che proponeva l'istituzione di un "Fondo Unico" a sua volta suddiviso in due fondi .

Veniamo infine al controllo dell'attività di cooperazione allo sviluppo. Come già detto, l'Agenzia è posta sotto la vigilanza del Ministero degli affari esteri (art.13, comma 2), che ne controlla l'operato, "*verificandone la conformità rispetto al documento di indirizzo*" (art. 7, comma 2, lettera e). La proposta, pur tuttavia, non identifica uno specifico assetto organizzativo del Ministero, rifacendosi piuttosto alle vigenti leggi (n.400/88 e n.59/97) in materia di organizzazione interna. Per quanto

² In realtà l'aggettivo "unico" seppure suggestivo e rispondente all'esigenza di ricondurre ad unicità le risorse dell'APS oggi sparse su numerosi voci di bilancio, non è corretto; infatti, sono giustamente mantenute separate - nei tradizionali capitoli di bilancio di previsione del Ministero del Tesoro - le risorse relative alla concessione di contributi obbligatori agli Organismi internazionali, il cui transito attraverso il Fondo "unico" non avrebbe alcun senso. D'altra parte, anche i fondi eventualmente stanziati e gestiti dalle amministrazioni decentrate dello Stato per attività di cooperazione allo sviluppo, pur rientrando nell'APS, non confluiscono nel "Fondo unico". Sono questi i ragionamenti che, a suo tempo, ci indussero a parlare piuttosto di "Fondo Nazionale".

concerne il "controllo parlamentare", la proposta non recepisce il suggerimento contenuto in diversi Ddl presentati in Senato di istituire specifici organi bicamerali (Ddl Russo Spina - PRC; Boco - "trasversale"; Elia - PPI), limitandosi piuttosto ad individuare tale funzione nelle normali "funzioni referenti e di indirizzo" delle esistenti Commissioni permanenti di Camera e Senato in materia di affari esteri e di finanze e tesoro, indicandone la facoltà ad effettuare attività di monitoraggio su qualsiasi iniziativa di cooperazione "secondo quanto previsto dai regolamenti parlamentari" (art. 11). Non prevedendosi di dotare quelle Commissioni di un strumento specifico di valutazione, la funzione di controllo parlamentare - con particolare riferimento alla citata "attività di monitoraggio" - appare francamente limitata.

Guardando ora al dibattito che si riaprirà alla Camera dopo la sospensione dei lavori Parlamentari per le festività natalizie, c'è da augurarsi che ci si torni a soffermare sull'assetto istituzionale della nuova cooperazione, senza una chiara chiara definizione della quale, come si diceva, sarebbe messa a repentaglio il buon funzionamento degli altri aspetti della Cooperazione che qui non sono stati esaminati ed in particolare le relazioni gli altri soggetti inevitabilmente coinvolti. Senza dubbio il nuovo dibattito dovrà anche tenere conto di importanti trasformazioni introdotte recentemente con la Riforma dell'organizzazione del Governo.³ In tal senso, risulta di particolare interesse l'istituzione dell'Agenzia di Protezione Civile, in un settore di attività che per molti versi presenta grandi analogie con quello della Cooperazione allo sviluppo: sul piano delle relazioni internazionali, della collaborazione con le amministrazioni locali e le organizzazioni non governative, oltre che per le ovvie esigenze di operatività. Nel porre quell'Agenzia sotto la vigilanza del Ministero degli Interni, il Legislatore si è guardato bene dal condizionarne l'efficacia limitandone l'autonomia, come di fatto avverrebbe con l'Agenzia di cooperazione allo sviluppo laddove il testo approvato in Senato non subisse le necessarie correzioni alla Camera.

³ Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n.300 - *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, supp.to ord. n.203 del 30 agosto 1999