

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PUÒ RINASCERE Analisi e proposte di Link 2007 - Cooperazione in Rete

11 gennaio 2012

Il presidente Monti ha dato un positivo segnale con l'istituzione di uno specifico ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione. La metà dei paesi Ocse hanno un ministero esclusivamente dedicato alla cooperazione allo sviluppo, convinti dei vantaggi prodotti da solidi rapporti di cooperazione tra governi e tra società civili e della loro importanza per la stabilità e la pace. Una seria riflessione in merito va ora fatta anche in Italia e i paragrafi che seguono intendono dare un contributo all'auspicabile approfondimento e confronto. Occorre innanzitutto che venga sciolto ogni conflitto di attribuzione con il Ministro degli esteri a cui la normativa in vigore dal 1987 conferisce la competenza sulla cooperazione allo sviluppo, che può essere delegata solo ad un Sottosegretario agli esteri. Il compromesso bicefalo introdotto il 29 dicembre scorso negli articoli sulla cooperazione civile del decreto di proroga delle missioni internazionali non può reggere a lungo. Alcune modifiche alla legge potrebbero essere fatte subito, inserendole in un decreto legge in cui siano al contempo attribuite con chiarezza le deleghe al Ministro per la cooperazione internazionale al fine di dotarlo dei necessari strumenti politici e operativi. Dopo di che, sia il Governo a presentare al Parlamento un disegno di legge che riveda radicalmente la materia della cooperazione allo sviluppo, valorizzandola ed adeguandola al mutato contesto internazionale e alla pluralità dei soggetti istituzionali che contribuiscono ormai alla sua realizzazione. Il Parlamento non perda quest'occasione per chiudere entro la legislatura il cammino di riforma della legge 49 del 1987 iniziato quindici anni fa e mai concluso. Non riuscirei sarebbe dannoso alla credibilità internazionale del nostro paese. Il Ministro per la cooperazione internazionale potrebbe convocare una nuova Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo che coinvolga tutti i soggetti interessati. Se ne sente il bisogno, dato che l'ultima è stata realizzata nel 1991, dopo le prime due di rilievo del 1981 e del 1985.

Una responsabilità bicefala di difficile gestione

Il decreto legge 29 dicembre 2011 n. 215 che proroga le missioni internazionali, al Capo II dal titolo 'Iniziativa di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace', contiene **un'assoluta novità su cui è utile soffermarsi**, date le implicazioni politiche che ne derivano.

Tutto nasce dalla presenza nel governo Monti, per la prima volta nella storia della repubblica, di un ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione. Nel primo atto normativo del governo sulla cooperazione, qual è il Capo II del decreto legge, troviamo **un accoppiamento di due ministri, che lascia aperti molti punti interrogativi** dato che va molto al di là dell'abituale "di concerto con".

Nell'art. 7, focalizzato sugli interventi di cooperazione "il ministro degli affari esteri e il ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione possono inviare o reclutare in loco personale". Sempre i due ministri "identificano le misure volte ad agevolare l'intervento di organizzazioni non governative che intendano operare in Pakistan e in Afghanistan" e "possono destinare risorse ... per iniziative di cooperazione in altre aree di crisi". Nell'art. 8, focalizzato sul sostegno ai processi di ricostruzione e sulle iniziative delle organizzazioni internazionali, il binomio scompare, a favore dell'iniziativa unica del ministro degli esteri. Riappare invece nell'art. 9 sul regime degli interventi: "Fatto salvo quanto previsto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, i decreti attinenti alla applicazione della legge medesima sono adottati congiuntamente dal ministro degli affari esteri e dal ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione".

E' chiaro che, per favorire il quieto vivere tra ministri con evidenti spazi di conflittualità, è stata adottata una **soluzione tampone, bicefala, incerta e confusa**, che rimanda a momenti successivi l'indispensabile chiarezza e la definizione di precise deleghe che diano contenuti all'innovazione introdotta con il ministero per la cooperazione internazionale.

Saper guardare la realtà

Una sana riflessione in merito deve prescindere dai nomi e dalla provenienza dei due ministri, entrambi persone di indubbio valore e con visioni, competenze e capacità che qualificano il governo e rispondono alla necessità di recuperare quella considerazione internazionale dell'Italia che è stata

gravemente erosa negli anni. **Occorre invece guardare e valutare la cooperazione internazionale dell'Italia** ed in particolare la realtà degli ultimi quindi anni, da quando cioè il parlamento, sollecitato da più parti, ha avviato un cammino di riforma della legge 49 del 1987 per adeguare la cooperazione ai grandi cambiamenti internazionali in atto: un cammino che non è mai giunto a termine, qualunque sia stata la maggioranza parlamentare. Si tratta di un arco temporale che ha anche visto un graduale ma inesorabile disinteresse della Farnesina sulla cooperazione allo sviluppo, fino a considerarla la cenerentola delle direzioni generali. Non è stato infatti ritenuto doveroso battersi a fondo per tutelarla di fronte a insane ingerenze di altre istituzioni o alzare la voce per assicurarle adeguate risorse finanziarie, come non vi sono stati dubbi nel far pesare su di essa i maggiori tagli finanziari del ministero. Le parentesi positive di alcuni anni rimangono, appunto, delle parentesi, in un quadro complessivamente deludente.

E' un po' come se il ministero degli affari esteri avesse fatto di tutto per perdere la titolarità morale della cooperazione allo sviluppo, **non avendo saputo esercitare con la necessaria convinzione e il dovuto interesse** la responsabilità che la legge gli affidava. Non ci si riferisce, ovviamente, ai singoli direttori generali che hanno cercato di adempiere il proprio compito pur in condizioni difficili, ma alle massime responsabilità politiche e gestionali del ministero e alla loro prolungata e crescente sottovalutazione della cooperazione, sia a livello nazionale che nella sua dimensione europea. A tal punto, che negli ultimi tempi si è prodotta l'assurda situazione che assegnava praticamente al direttore generale la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo: il ministro non ha infatti mai delegato la competenza ad un sottosegretario, continuando ostinatamente ad avocarla a sé pur nella disattenzione verso la materia. **L'ultimo quadriennio ha dato il colpo di grazia** alla cooperazione gestita dal ministero, con una decurtazione dell'88%. Dai 732 milioni di euro del 2008 si è passati agli 86 milioni per il 2012, con conseguente drastica riduzione degli interventi, inadempienze, chiusura di unità territoriali di cooperazione, tagli ai finanziamenti alle organizzazioni internazionali, assurdi ritardi nei pagamenti, perdita di credibilità internazionale. Per avere un'idea di questa incongruenza, 86 milioni di euro sono il bilancio di quattro organizzazioni non governative italiane di solide dimensioni.

L'esigenza del cambiamento

Se il Parlamento non è riuscito in quindici anni a concludere il cammino del rinnovamento legislativo della cooperazione allo sviluppo, ciò non significa che non vi sia ampio consenso sulla sua esigenza e urgenza. La legge in vigore è del 1987 e rispecchia il mondo degli anni Ottanta: sostanzialmente bipolare, con chiare aree di influenza, la Cina considerata un paese povero, l'economia saldamente in mano all'Occidente, l'interdipendenza economica, i problemi ambientali e l'esigenza di riqualificare lo stesso sviluppo del Nord ancora poco approfonditi, la globalizzazione guardata come un'ipotesi, l'emigrazione dai paesi terzi verso l'Italia molto contenuta e via di seguito. Ostinarsi a mantenere tale legge in un mondo radicalmente mutato e non affrettarsi a ripensarla e cambiarla in modo altrettanto radicale è un atto di suicidio politico per il nostro paese.

La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia. Sapendo però che oggi non può più esserci identificazione/sovrapposizione tra politica estera e Farnesina. **La politica estera è infatti realizzata, ormai, da vari ministeri**, istituzionalmente chiamati a responsabilità anche globali che impongono strette cooperazioni a livello internazionale, in ambito politico, economico, finanziario, culturale, sociale, ambientale, energetico, dello sviluppo e della lotta alla povertà, delle migrazioni, della sicurezza, della difesa. Per essere efficace, quest'insieme di attività internazionali esige un grado di coerenza e di coordinamento che solo il livello politico del presidente del Consiglio può garantire.

Il ministro degli affari esteri e le funzioni del ministero e delle ambasciate andrebbero forse ripensati in questa prospettiva di insieme di cooperazioni bilaterali e multilaterali, al fine di rafforzarle e di favorirne il coordinamento, la coerenza e l'efficacia. **Non di gestirle direttamente.** Per tornare alla cooperazione allo sviluppo, da anni si è fatta strada l'idea di un'Agenzia o di un Dipartimento che realizzi in autonomia gestionale le attività, liberando il ministero degli esteri di tutte quelle incombenze di gestione operativa che non dovrebbero competergli. Gestire richiede, tra l'altro, specializzazione e continuità: che non possono normalmente essere garantite da un diplomatico, pur di valore, che permane due o tre anni, raramente poco di più.

La novità del ministero per la cooperazione e l'integrazione: una scelta da valorizzare

Il presidente Monti ha dato un **positivo segnale con l'istituzione di uno specifico ministero** per la cooperazione internazionale e l'integrazione. Ha inteso rilanciare politicamente la cooperazione allo sviluppo sia per garantire all'Italia reputazione internazionale e ruolo di primo piano nelle sedi multilaterali e nel rapporto con i paesi terzi e sia come strumento importante per la stabilità e la pace. **La metà dei paesi Ocse hanno un ministero esclusivamente dedicato alla cooperazione allo sviluppo:** Regno Unito, Germania, Canada, Lussemburgo, Svezia, Danimarca, Norvegia, Belgio,

Nuova Zelanda, Olanda, Finlandia e Irlanda; e tutti figurano tra i massimi donatori di aiuti internazionali. La presenza anche in Italia di un ministro per questa materia è stata vista da molti attori della cooperazione come una grande opportunità per ricostruire la credibilità internazionale anche con una decisa politica pubblica di cooperazione in termini quantitativi e qualitativi. Si è infatti convinti che la presenza attiva, in un rapporto di cooperazione tra governi e tra società civili, in paesi e in aree interessate a mantenere viva una relazione di reciproca utilità, sia una scelta lungimirante e vantaggiosa. La scelta poi dell'abbinamento di cooperazione allo sviluppo e immigrazione apre campi nuovi e ampie opportunità anche per affrontare con serietà e lungimiranza il futuro del nostro paese. Ci sono anche le condizioni per un migliore raccordo e l'indispensabile intesa con il ministero dell'economia e delle finanze che gestisce i tre quarti dei fondi complessivi della cooperazione allo sviluppo.

Occorre però che venga sciolto ogni conflitto di attribuzione con il ministro degli esteri a cui la normativa in vigore dal 1987 conferisce la competenza sulla cooperazione allo sviluppo, che può essere delegata esclusivamente ad un sottosegretario agli esteri. È il ministro degli esteri che coordina tutte le attività di cooperazione del settore pubblico, predisponde la relazione programmatica, presiede il comitato direzionale che approva interventi e strategie e firma iniziative d'emergenza. Alcune modifiche alla legge andrebbero quindi fatte **subito, inserendole in un decreto legge che al contempo attribuisca le deleghe speciali** al Ministro per la cooperazione internazionale, al fine di dotarlo dei necessari strumenti politici e operativi. Dopo di che, sia il Governo a presentare al Parlamento, a breve, **un disegno di legge che riveda radicalmente la materia** della cooperazione allo sviluppo, valorizzandola e inserendola nel più ampio adeguamento dell'Italia al mutato contesto internazionale e alla complessità e pluralità dei soggetti istituzionali che partecipano alla sua realizzazione e a quella della politica estera del nostro paese. Una normativa essenziale, senza dettagli procedurali che devono rimanere materia di regolamento, di decreti ministeriali o di delibere interne alla struttura gestionale, qualunque essa sia. **Il Parlamento non perda quest'occasione** per chiudere entro la legislatura il cammino di riforma della legge 49 del 1987 iniziato quindici anni fa e mai concluso, anche se ha prodotto preziose idee e indicazioni. Le Ong e gli altri attori della cooperazione, pubblici e privati, hanno un bagaglio di conoscenze ed esperienze e una serie di proposte in merito e sono pronti condividerle con il Governo e il Parlamento. Il ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione potrebbe convocare una **nuova Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo**, che coinvolga tutti i soggetti interessati. Se ne sente il bisogno, dato che l'ultima, con la partecipazione del presidente del consiglio, di ministri e dei vari attori della cooperazione, è stata realizzata nel 1991, dopo le prime due memorabili del 1981 e del 1985.

Le considerazioni di questa nota intendono offrire elementi di analisi e riflessione sulla cooperazione allo sviluppo del nostro paese, con l'unico intento di avviare, con chi lo vorrà, l'approfondimento che la materia merita. "Siamo coscienti che stiamo attraversando una situazione difficile, ma siamo convinti, sulla base dell'esperienza accumulata negli anni, che ogni serio investimento nella cooperazione internazionale, anche relativamente modesto, e ogni rapporto positivo con i paesi terzi nel momento del bisogno, **si traducono sempre in beneficio per il nostro paese** se gestiti con la dovuta attenzione e il necessario coordinamento, in una visione lungimirante che proietti nuovamente l'Italia nel mondo". Così scrivevano le Ong di Link 2007 al presidente Mario Monti il 6 dicembre scorso, nella speranza di essere ascoltate.