

## OGGI SI PARLA DI...



*Negombo, Sri Lanka.  
Il complesso residenziale BOSCO PURA,  
progetto VIS, per le vittime dello tsunami,  
finanziato dalla Protezione Civile Italiana*



# Il lungo esodo della cooperazione italiana

*L'impegno del VIS nel CINI  
per la riforma della legge 49*

di Massimo Zortea, Presidente VIS



**La** legge 49/1987 che disciplina la cooperazione italiana allo sviluppo ha compiuto da poco 21 anni.

La 49, come la chiamiamo fra addetti ai lavori, è un pezzo di storia a cavallo fra Prima e Seconda Repubblica che da tempo attende la mano riformatrice del Parlamento.

Correva l'anno '87: Gorbaciov era il segretario del PCUS, Margaret Thatcher e Ronald Reagan governavano sulle due sponde dell'Atlantico, in un mondo ancora diviso nei due blocchi capitalista e comunista, Maradona vinceva col Napoli il suo primo scudetto, mentre volgeva al termine la lunga vita del governo sino ad allora più longevo della storia repubblicana, quello pentapartitico di Craxi.

Non vi sembra un'altra epoca? Eppure la legge 49, nata nel febbraio di quell'anno, regge ancor oggi le sorti della solidarietà internazionale italiana.

Nel frattempo è cambiata profondamente la cornice planetaria entro cui si muove il sistema internazionale della cooperazione allo sviluppo (basti pensare all'evoluzione del concetto di sviluppo, approdato nel 1990 alla nozione di sviluppo umano secondo i dettami del primo rapporto annuale di UNDP; al crollo del bipolarismo dei due blocchi; all'incedere della globa- →

## OGGI SI PARLA DI...

lizzazione, via via sino ai tragici avvenimenti del terrorismo internazionale, del conflitto iracheno e dello tsunami). Ed è cambiato anche lo scenario politico e istituzionale italiano, transitato attraverso le burrasche di Mani Pulite e del crollo del sistema partitico ed ideologico racchiuso nella c.d. Prima Repubblica.

È mutata anche la proiezione internazionale dell'Italia, specie in quella importante estrinsecazione rappresentata dall'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), passato dai picchi opulenti di fine anni Ottanta sino alla carestia drammatica dell'inizio degli anni Duemila.

La componente di APS della cooperazione allo sviluppo nel nostro paese è sprofondata ai minimi storici, sia in termini economici che di volontà politica. Una sorta di abisso dal quale non si poteva che risalire.

Si sentiva da tempo l'esigenza di un ripensamento dell'idea stessa di cooperazione. Una riflessione di ampio respiro sul significato della cooperazione ma anche sul sistema istituzionale, sia nazionale che europeo ed internazionale. Il che significa peraltro andare oltre ad una mera riforma dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo e disegnare un sistema-paese della cooperazione allo sviluppo che tracci responsabilità e strategie.

Ma proviamo a tracciare in pochi cenni dove si sta dirigendo il lungo trasmigrare della Cooperazione Italiana verso lidi più moderni ed aperti.

In estrema sintesi, il vecchio sistema era incentrato su: APS, struttura centralizzata, mancanza di una regia politica unitaria e di un accentramento delle risorse disperse fra molti ministeri, assenza di una struttura unificata responsabile di attuare l'indirizzo politico di cooperazione, partecipazione della società civile solo alla componente realizzativa degli interventi e non anche a quella decisionale strategica, commistione di elementi di commercio estero, sicurezza e presidio militare con quelli di solidarietà internazionale.

Già durante la legislatura di fine anni Novanta erano stati fioriti numerosi disegni di legge per la riforma della legge 49. Ma sia la loro eterogeneità sia il sopravvenire di volta in volta di priorità ritenute preponderanti avevano fatto sì che nessuno di essi approdasse a buon fine.

Dopo una parentesi durata un quinquennio, nel quale la riforma della cooperazione è praticamente scomparsa dall'agenda politica, il processo si rimette in marcia nell'aprile del 2007. Il Governo prende l'iniziativa, forse memore di quanto la coalizione di maggioranza aveva trac-



ciato nel programma offerto agli elettori, e vara il disegno di legge di completa revisione della 49.

Accanto alla novità della provenienza dallo stesso Consiglio dei Ministri, il testo recava spunti di effettiva novità, quali la previsione di un pilotaggio politico unitario e meno centrifugo, un accentramento delle risorse in un fondo unico per la cooperazione, una agenzia autonoma preposta all'attuazione degli indirizzi politici, meccanismi di coinvolgimento partecipativo di tutti i soggetti a vario titolo operanti nel contesto della cooperazione internazionale.

Nel maggio dello scorso anno il cammino di riforma imbecca la via parlamentare, infilandosi nell'agenda di Palazzo Madama dove il disegno di legge governativo viene incardinato ed assegnato alla terza commissione permanente. Un comitato ristretto affronta il nodo più delicato, quello di armonizzare quel ddl con tutte le sensibilità e talora le componenti ideologiche sottese ai vari altri ddl maturati nelle precedenti legislature. Un sapiente lavoro di sintesi da parte del senatore Giorgio Tonini conduce alla elaborazione, nell'autunno scorso di un disegno di legge unificato, poi più volte rivisto.

Si è trattato di uno sforzo – a detta dello stesso relatore – per realizzare un percorso condiviso ed evitare una approvazione a colpi di maggioranza.

Quali sono i punti di forza della bozza Tonini? Una forte regia unitaria attraverso un coordinamento entro lo stesso Consiglio dei Ministri, un fondo unico che accorpi tutte le risorse investite dal governo nella cooperazione,

*La Commissione dei Garanti costituita da Emma Bonino, Giulio Andreotti, Giorgio Napolitano, Giuliano Amato e Andrea Monorchio, ha seguito personalmente l'andamento in Sri Lanka di oltre 40 progetti finanziati dagli italiani*



una programmazione triennale che consenta di impostare strategie coerenti e di larga visione, un sistema partecipativo capace di includere tutti gli attori della cooperazione, pubblici e privati. Il nodo problematico principale rimane quello di stabilire con quale strumento attuare gli indirizzi politici generali: con una apposita Agenzia autonoma, come voleva l'indirizzo maggioritario, o tenendo fermo il sistema attuale della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), connesso alla rete di rappresentanza diplomatica, secondo l'indirizzo minoritario.

La Commissione esteri ha istituito un comitato ristretto per studiare il testo da mandare in aula e contemporaneamente ha promosso una *Indagine conoscitiva sulla Politica di cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina*. Sono state effettuate svariate audizioni e molte altre erano state già programmate. Anche il VIS si è impegnato a fondo per seguire da vicino il processo di riforma, attraverso le azioni strategiche del CINI (Coordinamento Italiano Network Internazionali, una rete delle sei rappresentanze in Italia di altrettante grandi reti internazionali, fra cui il Don Bosco Network).

Oltre ai contatti sistematici con svariati componenti delle Commissioni Esteri di ambo le Camere, sono stati tenuti incontri formali con il Ministro D'Alema, la Viceministra con delega alla Cooperazione Sentinelli, il Direttore e Vicedirettore della DGCS, rispettivamente Economides e Morabito. Era anche già programmata una audizione in Commissione Esteri al Senato.

In ogni occasione il CINI ha espresso in maniera lineare e propositiva, anche attraverso propri documenti ufficiali consultabili su [www.cininet.org](http://www.cininet.org), i punti qualificanti

per una buona riforma: aumento effettivo delle risorse per raggiungere l'obiettivo europeo dello 0,51%, individuare una figura di livello governativo con delega alla cooperazione, una gestione unitaria di tutte le risorse pubbliche per la cooperazione; istituzione di un ente indipendente, unico responsabile per l'attuazione della politica di cooperazione; istituzione di un Comitato interministeriale per garantire la coerenza delle politiche internazionali che hanno conseguenze sui PVS; riconoscimento del ruolo istituzionale della società civile; separazione degli interessi commerciali e di sicurezza dagli interventi di cooperazione; slegamento dell'aiuto da interessi e condizionalità imposte dal donatore; interventi fiscali ed agevolazioni per le donazioni private a sostegno del terzo settore impegnato nella cooperazione.

Poi il gelo della fine anticipata della legislatura ha paralizzato il lavoro di sintesi finale ed il completamento dell'indagine conoscitiva.

Il dialogo con la politica prosegue anche durante il cammino elettorale verso il prossimo governo. Oltre ad un appello a tutti i partiti per rimarcare i punti qualificanti della riforma, è stato indetto un "controsondaggio elettorale" dove la società civile, per la prima volta, interroga i candidati e non viceversa, i cui risultati sono stati pubblicati in una conferenza stampa in Senato il 19 marzo scorso. Sono stati anche tenuti svariati incontri dibattiti con i principali schieramenti in lizza.

La lotta alla povertà è una sfida ben più ampia e complessa dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. La differenza è quantitativa ma soprattutto qualitativa: combattere la povertà solo con l'APS è come far fiorire il deserto con bicchierini da liquore.

Come ha sottolineato più volte anche l'on. Sentinelli la cooperazione è solidarietà attiva, è lotta sistemica contro le cause strutturali della povertà, con partenariati globale come prevede l'ottavo Obiettivo del Millennio, con priorità chiare di intervento e con apertura all'apporto ben coordinato di tutti gli attori della società civile.

Concludo con due auspici in linea con la sensibilità tipica del nostro organismo: che si dia spazio alla voce del Sud del mondo nei processi di definizione strategica e che non si sacrifichi la grande tradizione del volontariato internazionale, componente essenziale della cooperazione per la costruzione di una cittadinanza attiva globale, con l'apporto dei giovani.

I giovani, ma soprattutto la loro educazione integrale di persone a tutto tondo, sono il fulcro di qualunque politica di sviluppo. *La gioventù al cuore dello sviluppo* è, non a caso, il motto del Don Bosco Network. ■

*Laboratorio di analisi botanica a Macas, Ecuador. Progetto VIS realizzato con i contributi della Cooperazione Italiana, a tutela e valorizzazione della biodiversità*



Beatrice Giorgi