

“Cooperazione: La legge tradita dalla fiera degli interessi”, Avvenire, 24.5.1992

di *Eduardo Missoni*

La legge che regola la Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) è stata varata nel 1987, con l'appoggio quasi unanime del Parlamento. Essa doveva riportare ordine nella duplice legislazione allora vigente in materia di aiuti ai paesi poveri. Grazie a quella legge, venivano riunite in una sola Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (D.G.C.S.) del Ministero degli Affari Esteri, le funzioni proprie del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, nato nel 1979, e quelle del cosiddetto Fondo Aiuti Italiani, nato nel 1985, sulla spinta dell'opinione pubblica, per dare una risposta rapida alla fame in Africa, ma che fece parlare di sé più che altro per la maniera discutibile con cui furono gestite le risorse di cui fu dotato.

La nuova legge n.49/87, nell'identificare la Cooperazione allo sviluppo come parte integrante della politica estera dell'Italia, ne stabilisce come obiettivi la solidarietà tra i popoli e la piena realizzazione dei diritti umani. Il "soddisfacimento dei bisogni primari" è posto al centro delle finalità della cooperazione, pur senza tralasciare la "crescita economica, sociale e culturale" dei paesi cui essa è diretta.

A cinque anni dalla approvazione della legge n.49, è triste dover constatare come essa sia stata ampiamente disattesa e come le sue finalità siano state quasi del tutto tradite finalizzando di fatto la cooperazione prevalentemente a obiettivi di mercato.

Per le Nazioni Unite, l'Italia è infatti, insieme agli Stati Uniti d'America, il paese industrializzato che, in proporzione al proprio Prodotto Interno Lordo (PIL), destina meno fondi pubblici allo sviluppo umano e quindi al soddisfacimento dei bisogni primari (come assistenza sanitaria di base, educazione primaria, acqua e risanamento ambientale) dei PVS: nel 1989 solo lo 0,017% del suo PIL, ovvero il 4% di tutti i fondi per la cooperazione allo sviluppo. Il resto se ne va quasi tutto nel finanziare grandi infrastrutture, forniture di tecnologia, il più delle volte inappropriata per i paesi destinatari, nonché molteplici studi, progettazioni e altri servizi utili spesso solo agli enti che li realizzano per conto dello Stato italiano.

Secondo la legge, le iniziative di cooperazione dovrebbero essere "collocate prioritariamente nell'ambito di programmi plurisettoriali concordati in appositi incontri intergovernativi su base pluriennale e secondo criteri di concentrazione geografica". Basta leggere il verbale di uno qualsiasi degli incontri intergovernativi di cooperazione per rendersi conto che il concetto di plurisettorialità viene inteso come pioggia di progetti in tutti i settori senza traccia di quei "piani di intervento integrati" e quei "programmi-paese pluriennali" che, per una corretta applicazione della legge, il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), massimo organo d'indirizzo della politica di cooperazione, ha messo alla base della formulazione del "dialogo politico" con i PVS beneficiari. Quei verbali sono vere e proprie "liste della spesa" predisposte senza riferimento ad un qualsivoglia piano di sviluppo e conseguenza quasi esclusiva della promozione commerciale delle imprese italiane e della corsa al finanziamento di certe ONG ed altri enti esecutori cui di fatto la politica di cooperazione è stata interamente delegata. Come se non bastasse "l'aiuto italiano" si diluisce su 92 paesi (praticamente tutti i PVS) di cui 41 "prioritari". Anche qui, però la priorità sembra rispondere sempre di più a criteri di politica commerciale, piuttosto che ad una

strategia di solidarietà verso i più bisognosi.

Per assicurare una corretta gestione tecnica delle attività di cooperazione, il Legislatore aveva previsto l'istituzione di una Unità Tecnica Centrale (U.T.C.), con centoventi esperti di diverse discipline, un numero certamente troppo limitato rispetto alle necessità di un' "impresa" con investimenti per 5000 miliardi all'anno. Per lo svolgimento di compiti simili e proporzionalmente all'entità degli aiuti, gli altri paesi europei utilizzano un numero di tecnici almeno quattro volte superiore. Ma se il Legislatore aveva fatto male i suoi calcoli, chi ha governato ha maggiori responsabilità: a cinque anni dal varo della legge, l'U.T.C. non conta più di 90 esperti ed il loro parere tecnico, dovuto per legge per ogni iniziativa, è sempre più frequentemente condizionato da indebite pressioni o apertamente violato in funzione di finalità ed interessi diversi da quelli che la Legge prevede. Ma se l'U.T.C. non è messa in grado di funzionare, le Unità Tecniche di cooperazione nei PVS, le cosiddette Unità Tecniche Locali, non sono nemmeno state istituite, mentre molte ambasciate sono state dotate di cosiddetti Gruppi di Supporto Operativo, che la legge non prevede e che, per come vengono costituiti, non danno sufficienti garanzie di trasparenza e di adeguato livello tecnico.

Per l'affidamento dell'esecuzione delle iniziative di cooperazione ad enti esterni alla amministrazione dello Stato, la legge prevedeva l'eccezionalità della trattativa privata, mentre questa è divenuta la regola. Allo stesso modo, per aggirare le procedure previste per l'individuazione degli enti esecutori, si è ampiamente abusato dello strumento dell' "intervento straordinario", che la legge destina a fronteggiare situazioni che minacciano la sopravvivenza delle popolazioni, realizzando iniziative la cui unica straordinarietà risiede nel non essere state programmate e nell'entità dei finanziamenti ad esse destinati.

Insomma, ancora una volta, sembra prevalere l'anima "mercantilista" e clientelare della cooperazione, rispetto a quella "solidaristico-umanitaria" più consona allo spirito della Legge. Quest'ultima, peraltro, appare ormai svilita anche nel campo della cooperazione non governativa che, un tempo paladina dei più nobili sentimenti di solidarietà internazionale, sembra oggi soggiacere allo strapotere di alcune ONG che, a dire della Corte dei Conti, "sono in realtà emanazioni di altre entità ed organismi totalmente differenti per natura e finalità" ed alle quali l'Amministrazione assegna le iniziative come assegni in bianco.

Anche se la cooperazione italiana potrebbe sicuramente avvantaggiarsi di qualche attenta modifica al testo della legge vigente, di questa dovrebbe essere anzitutto garantita una corretta applicazione, separando nettamente il momento tecnico dell'individuazione, formulazione, valutazione, gestione e controllo dei programmi, da quello politico di definizione delle strategie geografiche e settoriali della cooperazione.

Prima ancora di chiedere più soldi per la cooperazione, bisognerebbe controllare ed ottimizzare l'uso di quelli già stanziati, chiedendo conto a chi ne ha avuto la responsabilità di quelli fin qui sprecati.