

## Sulla pirateria e il vascello corsaro della cooperazione allo sviluppo

*Marco Zupi, direttore scientifico CeSPI*

6 febbraio 2014

### Sommario:

*Il disegno di legge presentato dal Governo per la riforma della Legge 49/1987 è stato recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri ed è ora alla discussione del Parlamento.*

*La ristretta comunità degli operatori del mondo della cooperazione internazionale allo sviluppo ha, nella maggioranza dei casi, salutato con favore l'impianto della legge. Anche quando si è proposto una modifica, si è cercato di proporre elementi addizionali o di accentuare elementi già presenti, oppure si è commentato il disegno da una prospettiva di interessi parziali, giudicati mal rappresentati.*

*All'opposto, nelle considerazioni che seguono, si suggerisce una riflessione volta a riorientare profondamente, in modo radicale e critico, lo sguardo sul disegno di legge in discussione.*

*Il contesto del 2014 è ben diverso da quello del 1987 e non è solo la caduta del muro di Berlino, pur nella sua evidente valenza simbolica, a testimoniarlo. Di conseguenza, occorrerebbe costruire una nuova politica italiana di cooperazione allo sviluppo ben ancorata a tutti i nuovi temi rilevanti e all'interlocuzione con diversi soggetti internazionali e con le istanze di cui sono portatori (Africa e G20 anzitutto).*

*In termini di tempistica, avrebbe molto più senso – e consentirebbe di tener conto di elementi consolidati di una nuova visione internazionale sullo sviluppo - attendere il completamento del processo internazionale per la definizione dell'agenda sul post-2015.*

*Occorrerebbe maggiore modestia nel livello di ambizione con cui si pensa di orientare la politica bilaterale di cooperazione allo sviluppo, anzitutto rinunciando a un dispositivo di legge pensato per il lungo periodo.*

*Soprattutto, un rilancio qualitativo, legato all'istituzione di un'agenzia, non può che presupporre come condizione necessaria la garanzia di un aumento significativo delle risorse finanziarie. Se ciò non è possibile, qualsiasi richiamo a un modello di riferimento inglese o tedesco - che dispongono di molte più risorse - è improprio.*

*L'Italia è un donatore prevalentemente multilateralista; su queste basi, è diritto e dovere del paese incidere di più in quell'ambito nell'orientare mandato e strategie che le organizzazioni con disponibilità di risorse molto maggiori di cui l'Italia è parte (UE, Nazioni Unite, Istituzioni finanziarie internazionali) si danno, a cominciare da un maggiore investimento politico nel Polo Romano. Il paese dovrebbe impegnarsi poi per*

*qualificare la propria presenza in modo più innovativo e originale, senza subalternità nei confronti del discorso OCSE, confrontandosi e dialogando anzitutto con le voci più interessanti che si levano dai paesi partner.*

*Sul piano bilaterale, nell'immediato - in forma complementare e non contraddittoria rispetto alla cooperazione multilaterale, stanti le ristrettezze di bilancio - occorrerebbe darsi un mandato a termine molto circoscritto, con l'ambizione di essere innovativi e luogo di sperimentazione di approcci che valorizzino le specificità italiane. In concreto, solo a mo' di esempio, si tratterebbe di scegliere per un triennio tra poche opzioni alternative circoscritte, con un focus concentrato quasi esclusivamente su una di esse, come: (1) agricoltura nel Sahel, (2) migrazioni e sviluppo in Africa, (3) tutela del patrimonio artistico, o (4) cambiamenti climatici e sviluppo nel Mediterraneo e nelle piccole isole. La logica di approccio place-based allo sviluppo dovrebbe implicare che i diversi soggetti che in Italia hanno a che fare con tali temi - pubblici o privati che siano - siano coinvolti nei nuovi partenariati, ove possibile a carattere di triangolazione (affiancati, anzitutto, a partner non G-7 del G-20) e sempre su base realmente paritaria e in termini di mutuo apprendimento con le corrispondenti controparti dei paesi partner.*

*Alla promozione della cultura di sviluppo e cooperazione internazionale, marginale in Italia, andrebbe infine dedicato uno spazio importante in ambito bilaterale per creare un'attenzione diffusa e più profonda tra la popolazione sugli obiettivi e i temi della cooperazione allo sviluppo, preconditione necessaria al fine di legittimare un contesto futuro favorevole alla destinazione di maggiori risorse pubbliche.*

Nel clima di austerità imposto dalle scelte politiche alle finanze pubbliche italiane e nel quadro complessivo delle gravi difficoltà economiche e sociali patite dalla maggioranza della popolazione, colpisce il favore prevalente incontrato dall'impianto del disegno di legge presentato dal Governo per la riforma della Legge 49/1987 nella ristretta comunità del mondo della cooperazione internazionale allo sviluppo.

In un momento che si potrebbe definire eufemisticamente di settimane complesse e di fibrillazione politica continua che investe tutti i partiti, non si può certo parlare di entusiasmo, ma di una sostanziale convergenza sull'impianto del DdL, il che ingenera una buona dose di ottimismo circa l'iter parlamentare di questa riforma, fatto salvo il perdurare della legislatura.

Il presidente del Consiglio Enrico Letta ha parlato esplicitamente di "una riforma attesa e importante, che dà il senso della priorità che vogliamo di nuovo dare al capitolo della cooperazione allo sviluppo".

Legittimamente, nel dibattito in corso, c'è chi rivendica l'interesse di veder meglio rappresentate le espressioni della società civile - a cominciare dalle ONG di solidarietà internazionale - all'interno del processo decisionale e della struttura della nuova Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo; chi sollecita il riconoscimento formale e sostanziale della figura del volontariato sommariamente espunto dal testo; chi chiede che siano riconosciute e meglio tutelate le professionalità individuali già impegnate da anni all'interno della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo; chi chiede un attivo coinvolgimento del sistema Italia nel suo complesso a cominciare da un maggiore protagonismo del sistema delle imprese private for profit e del partenariato pubblico-privato; chi plaude al riconoscimento delle cooperative e delle imprese sociali quali nuovi soggetti della cooperazione allo sviluppo; chi si fa portatore delle potenzialità innovative - ancorché poco espresse sin qui - della cooperazione decentrata e del ruolo dei territori italiani; chi promuove con maggiore forza le istanze delle comunità dei migranti ignorate dalla Legge 49/1987, e così via.

Insomma, c'è una comprensibile sottolineatura del proprio ruolo da parte di gran parte degli attori sociali che hanno sin qui qualificato, nei successi e negli insuccessi, la politica italiana di cooperazione allo sviluppo.

A ciò si aggiunge un delicato esercizio di equilibri inter-ministeriali, necessari per trovare la quadra con il consenso del Ministero dell'Economia e delle Finanze, gestore della gran parte delle risorse iscritte a bilancio come cooperazione allo sviluppo e che poteva nutrire alcune riserve circa l'idea di nuove spese e di un comitato interministeriale con diritto di intervento sui fondi stanziati per la cooperazione; ma anche con un raccordo con gli altri Ministeri che, di fatto, rivestono oggi un ruolo importante nel mondo della cooperazione allo sviluppo, a cominciare dal Ministero dell'Ambiente, oltre che naturalmente con una coerenza piena con le strategie di politica estera dell'Italia dettate dal Ministero degli Affari Esteri e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui la politica di cooperazione allo sviluppo è confermata come parte integrante.

Non si tratta, beninteso, di scaramucce di secondo piano: gli equilibri inter-ministeriali e inter-istituzionali hanno un ruolo fondamentale nell'assetto del sistema politico del paese, anche in materia di politica di cooperazione allo sviluppo.

Infine, c'è chi si preoccupa giustamente di tutelare l'interesse generale di non imporre, con la legge, oneri finanziari aggiuntivi ingiustificati e intollerabili per la collettività italiana che versa nella drammatica situazione di cui sopra.

Va da sé che le diverse istanze indicate possono essere tradotte in termini di maggiore o minore prossimità alla ripartizione quadri-polare dell'assetto partitico italiano: sinistra, centro, destra e Movimento 5 stelle.

In ogni caso, si è di fronte a un tipico tentativo di costruzione articolata di una mediazione per la composizione di legittimi interessi, diversi e non facilmente convergenti, che è poi la cosiddetta arte della politica, nel suo senso nobile di prendere decisioni importanti e difficili piuttosto che di ricerca del potere per il potere. A tal proposito, va riconosciuto il merito alla determinazione del Vice Ministro Lapo Pistelli che si è speso con impegno a favore di questo esercizio di mediazione e sintesi che - anche in virtù del sostegno dell'Intergruppo parlamentare per la Cooperazione allo Sviluppo e dell'interlocuzione coi diversi interessi in gioco - ha portato alla recente approvazione del Consiglio dei Ministri del disegno di legge e ora all'avvio della discussione in Parlamento.

Un merito che, da una diversa prospettiva, può rappresentare un limite laddove la visione proposta cerchi di rappresentare in modo pressoché indistinto una molteplicità di soggetti sociali, come fosse un grande contenitore.

Quel che, tuttavia, colpisce soprattutto chi scrive è che preoccupazioni e voci dissonanti di carattere più generale, cioè riferite all'impianto complessivo della riforma, non si sono palesate in modo netto, almeno sulla base di quel che si è ascoltato e letto sin qui. Nel nostro paese, rispetto a una possibile critica radicale ha trovato, invece, largo seguito la tesi della "finestra di opportunità oggi esistente". Detta in altri termini, di fronte a un'obiezione sull'impianto complessivo della riforma, è prevalso un tipico principio di realismo politico ("bisogna considerare quel che è realisticamente realizzabile nelle circostanze attuali"), associato al timore di un'accusa di conservatorismo ("abbiamo finalmente un'opportunità di fare una riforma, chissà se e quando ricapiterà: approfittiamone, altrimenti si fa il gioco della conservazione").

Ci sono stati casi (*Fair Watch*) in cui si è espressa totale contrarietà al disegno di legge, in nome tuttavia di una forte visione identitaria, in cui cioè è il proprio modo di intendere la cooperazione internazionale che si indica come inconciliabile con la visione proposta dal disegno di legge.

E nell'unico caso in cui si è parlato di necessità di cambiamenti radicali al disegno di legge (*SEL*), si è suggerito di aggiungere finalità (la costruzione di relazioni economiche eque tra i paesi, oltre alla lotta alla povertà e alla riduzione delle diseguaglianze) più che di cambiarle, di rafforzare la coerenza con le altre politiche (economiche, finanziarie, commerciali, ecc.) e di costituire un "fondo unico" per la Cooperazione (che raggruppi tutte le risorse della cooperazione allo sviluppo, e su cui il ministro abbia potere di indirizzo, coordinamento e definizione delle priorità), dando molto più spazio alle ONG e alla cooperazione decentrata: operando cioè una scelta di campo più netta a favore di alcuni soggetti portatori di interesse ai quali fare prevalentemente riferimento.

A maggior ragione, vale la pena di perorare la causa di un riorientamento radicale dello sguardo in senso più critico sul disegno di legge in discussione.

Tra i punti più critici ve ne sono diversi che illustreremo in forma molto schematica e che risultano tutti collegati a un richiamo preliminare che occorre fare al nuovo contesto di riferimento.

È vero, infatti, che sono passati 27 anni dalla precedente legge sulla cooperazione allo sviluppo. In genere, a giustificare la necessità del disegno di riforma si sottolinea come allora esistesse ancora il Muro di Berlino, sintetizzando il cambiamento profondo occorso sul piano geo-politico. Non c'è dubbio che il contesto sia cambiato profondamente; tuttavia, occorrerebbe dare seguito al ragionamento e indicare alcuni episodi che più di altri rappresentano il cambiamento di contesto per la cooperazione allo sviluppo, per cercare poi di integrarli, nelle loro implicazioni, nella proposta di legge.

Restando agli anni più lontani, occorrerebbe ricordare, ad esempio, che nel 1991, contestualmente alla guerra del Golfo, l'Italia avviava l'operazione Pellicano per dislocare militari disarmati in Albania a fini umanitari: il nesso tra cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari e il nesso tra civili e militari andrebbe affrontato con maggiore chiarezza oggi, rispetto al 1987 e all'impianto del disegno di legge.

Nel 1992 si celebrava la firma a Maastricht del trattato sull'Unione Europea: la grande prospettiva che informa oggi ancor più di allora la strategia italiana, a cominciare dall'assegnazione della quota principale di risorse finanziarie nazionali per la cooperazione allo sviluppo, è quella europea. Su questa - come diremo poi - andrebbero eventualmente riversati molti obiettivi presenti nel disegno di legge, piuttosto che attribuirli alla cooperazione bilaterale.

Nel 1994, la rappresentanza permanente italiana alle Nazioni Unite di New York avanzava una proposta di riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza che ha giocato negli anni un ruolo importante nella costruzione delle alleanze internazionali, a cominciare da quelle che hanno coinvolto la cooperazione allo sviluppo. Il rapporto con il sistema delle Nazioni Unite (ancora una volta un ambito multilaterale, al pari dell'UE) è quanto mai strategico, soprattutto se associato all'asset ereditato dal passato del Polo Romano sulla sicurezza alimentare, lo sviluppo rurale e l'agricoltura sostenibile, tutto ancora da valorizzare in termini strategici.

Per indicare solo alcune altre tappe di contesto (e ricordando per inciso che nel lontano 1997 fu presentato dal governo un disegno di legge per la riforma della cooperazione allo sviluppo<sup>1</sup>), nel 2000 sono stati lanciati gli Obiettivi di sviluppo del millennio, su cui non si può però costruire oggi la visione della nuova legge, trovandoci alla vigilia della nuova agenda internazionale di sviluppo per il post-2015, perché risulterebbe un quadro di riferimento superato.

Nel 2003, proprio in Italia, a Roma, prendeva avvio l'agenda internazionale sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo, da cui poi sarebbe derivata la Global Partnership for Effective Development Cooperation lanciata nel 2012 e che rivendica l'importanza prioritaria dell'efficacia e dell'impatto degli

---

<sup>1</sup> In realtà, a seguito delle inchieste della magistratura su Tangentopoli che investirono anche la politica di cooperazione allo sviluppo nei primi anni Novanta, si diffuse presto la volontà politica di riformare strutturalmente la materia, ben prima del 1997: il Rapporto Bottai/de Rita fu presentato a inizio 1993, il decreto legge 29/4 fu proposto dal Min. Andreatta a inizio 1994, a fine 1994 fu la volta dello schema legislativo di riforma della cooperazione basato sulla delega governativa voluto dal Min. Martino, con la costituzione di una fondazione tecnica esterna al MAE per gestire interventi con personale specializzato a contratto; nel 1995 toccò al Min. Agnelli lavorare su un disegno di legge di riforma organica, nel marzo 1996 fu presentata la relazione finale della Commissione bicamerale sulla cooperazione e nel 1997 furono elaborate numerose bozze di riforma da parte dei partiti presenti in Parlamento, cui si aggiunse quella governativa scritta dal sottosegretario Serri e approvata, nella sua terza versione, dal Consiglio dei ministri il 19 dicembre 1997.

interventi e, quindi, della valutazione degli stessi. Anche questi sono temi solo marginalmente presenti nel disegno di legge.

Nel 2006, l'Italia partecipava attivamente a iniziative innovative di finanza per lo sviluppo, come l'Advanced Market Commitment Initiative e il sostegno all'International Finance Facility for Immunisation (IFFIm) e poi, con continuità, in sede G8 contribuiva a rilanciare il tema della valorizzazione delle rimesse. Nel 2013, a livello internazionale, nell'ambito del Leading group sulla finanza per lo sviluppo, si è discusso di strumenti finanziari innovativi a sostegno dell'agricoltura sostenibile; tuttavia la legge non offre alcun elemento di particolare interesse in proposito.

Nel 2009, in occasione del vertice G20 a Pittsburgh è stato deciso che il G20 sarebbe andato a sostituire il G8 come principale forum di discussione tra le nazioni più sviluppate per la governance internazionale. Se è negli anni Settanta che, proprio in concomitanza con l'ingresso nel G7, l'Italia si affaccia al mondo della cooperazione allo sviluppo, definendo anche un quadro normativo che avrebbe poi portato al varo della Legge 49/87, la costruzione di nuovi equilibri geo-politici ed economici che il G20 in parte rispecchia è certamente da considerare come uno dei fatti più importanti degli ultimi decenni e che obbligherebbe a riconsiderare profondamente, più di quanto non faccia il disegno di legge, le categorie tradizionali di cooperazione tra Nord e Sud del mondo, ponendo molta più attenzione all'interlocuzione costante coi paesi partner, anche in questo caso più di quanto traspaia dal disegno di legge.

Tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, le ribellioni arabe scuotevano il Nord Africa e il Medio Oriente, creando configurazioni istituzionali e politiche inedite, con cui l'Europa - e in primis l'Italia - devono sapersi rapportare. Le implicazioni di ciò nel quadro del disegno di legge paiono limitate.

Nel 2012, il Vertice Rio+20 preparava simbolicamente la saldatura che l'anno successivo l'Unione Europea e l'agenda post-2015 in generale (di cui al paragrafo successivo) avrebbero richiamato come necessaria tra agenda dello sviluppo e agenda dello sviluppo sostenibile, anche in relazione ai temi dei cambiamenti globali, cambiamenti climatici inclusi. Tale cambiamento di prospettiva e paradigma, epocale se sostanziale, non pare così marcato nel disegno di legge.

Nel 2014 è in pieno svolgimento il dibattito internazionale sull'agenda internazionale di sviluppo per il post-2015, coordinato dalla Segreteria Generale delle Nazioni Unite e articolato in diversi ambiti istituzionali, in cui l'Italia è chiamata a partecipare ed esprimere il proprio contributo e che dovrebbe portare alla conclusione del processo in occasione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015.

Contestualmente, prende avvio l'articolazione della strategia europea di cooperazione allo sviluppo, in relazione alla nuova programmazione comunitaria 2014-20, con lo specifico impegno nei confronti dell'Africa, oggetto di approfondimento politico in occasione del Quarto Summit Africa-UE previsto a Bruxelles nel mese di aprile 2014; e si prepara il grande evento dell'Expo 2015 di Milano sul tema "Nutrire il pianeta, energia per la vita". Le indicazioni per incorporare in modo coerente nell'impianto della legge questi processi di grande rilievo strategico sono necessariamente sommarie, trovandoci alla vigilia degli stessi.

Tutto ciò premesso:



1. Se il contesto di riferimento è davvero così importante, è su questi temi e sull'interlocuzione con questi soggetti e con le istanze di cui sono portatori (Africa e G20 anzitutto) che si dovrebbe costruire una nuova politica italiana di cooperazione allo sviluppo, più ancora che guardando al modello di altri paesi "donatori".
2. Se alla fine del 2015 sarà definita a livello internazionale una nuova agenda per lo sviluppo (post-2015), è quantomeno sfasata la tempistica di questa riforma, che avendo aspettato 27 anni dalla precedente legge è difficile giustificare in nome di un'opportunità irripetibile, visto che rischia di diventare già obsoleta nel giro di due anni. Sarebbe parso molto più logico, volendo tener conto del contesto di grandi trasformazioni in cui si colloca, aspettare la conclusione del negoziato per il post-2015 e di un grande evento di prestigio nazionale, con la correlata mobilitazione e attenzione della società, come l'Expo-2015.
3. Collegate al punto precedente ci sono le inveterate tendenze e ambizioni del legislatore a immaginare leggi che debbano durare decenni, quando proprio la natura del tema specifico, connesso direttamente al campo delle relazioni internazionali, suggerirebbe un atteggiamento più modesto e di maggiore understatement, volto ad assicurare una continua aderenza ad un contesto che cambia. Prefiggersi nel 2015 una legge immaginata con un orizzonte di riferimento di medio periodo, per poi rimetterci mano periodicamente, può apparire come un paradosso nella logica prevalente del legislatore, ma è forse il modo più adatto per agire efficacemente sul piano delle politiche delle relazioni internazionali. È illusoria l'idea di disegnare oggi la politica di cooperazione internazionale allo sviluppo - che, per definizione, deve rispondere a istanze e interessi provenienti anzitutto dai paesi partner - di un futuro non immediato, perché per la modestia della cooperazione bilaterale dovrà essere anzitutto una legge capace di rispondere alle sfide del futuro e non prefiggersi di costruire con anticipo il futuro. Ciò è soprattutto vero trovandoci in una congiuntura economica e politica molto critica ed eccezionalmente negativa in Italia, da cui si spera si possa uscire nel 2015, che offre il contesto istituzionale meno indicato per saper essere lungimiranti.
4. Inoltre, la vera questione di fondo è che una riforma sostanziale - a maggior ragione quando è costruita come in questo caso sulla previsione di una nuova "agenzia" dedicata - si giustifica unicamente in relazione ad un impegno finanziario ben maggiore di quello degli ultimi anni e che è, purtroppo, irrealistico prevedere per il prossimo periodo. Ha senso, riprendendo un'analogia di uso corrente, costruire il telaio di un'auto da corsa, sapendo che monterà il motore di una piccola utilitaria? I promotori della riforma citano spesso il caso della cooperazione inglese, in particolare facendo riferimento all'esperienza del Department for International Development (DFID) come il modello più avanzato cui ispirarsi. Al di là del discutibile richiamo alla natura più avanzata della cooperazione inglese (rispetto a quale visione e parametri?), sarebbe utile ricordare che tra il 2001 e il 2012 il Regno Unito ha erogato 77,74 miliardi di dollari correnti, mentre l'Italia solo 14,55 miliardi; né le cose cambiano considerando solo il 2012: 8,7 miliardi erogati dal Regno Unito contro 0,62 dall'Italia. Negli ultimi 12 anni per i quali ci sono dati comparabili tra i paesi OCSE-DAC, l'Italia è risultata il quindicesimo erogatore ed è il diciassettesimo con riferimento al solo 2012. Se si tratta di amministrare questo volume limitato di risorse finanziarie, i paesi comparabili non sono Regno Unito, Germania o Francia, ma Belgio, Austria o Finlandia, quelli cioè che hanno erogato e continuano ad erogare un importo simile a quello italiano. Si tratta, peraltro, di paesi che hanno recentemente realizzato riforme in materia di

cooperazione allo sviluppo<sup>2</sup>: pensando all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, trattandosi anzitutto di una riforma dell'architettura di governance del sistema della cooperazione che interessa le strutture amministrative chiamate a gestire un ammontare di risorse così limitato, si è fatto riferimento al loro modello organizzativo?

5. A sostegno della necessità urgente del testo di riforma, si parla anche della convenienza di avere un ente, come sarebbe appunto l'Agenzia, in grado di competere alla pari con agenzie di altri paesi - a cominciare dalla Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) tedesca - con le modalità più innovative di cooperazione oggi esistenti, non normativamente compatibili con l'assetto attuale, facendo implicitamente riferimento agli strumenti di blending (mix di risorse finanziarie a dono e a credito) e, soprattutto, all'opportunità di cimentarsi con la gestione centralizzata indiretta di finanziamenti della Commissione Europea (la cosiddetta "cooperazione delegata", sancita dal quarto principio del codice di condotta dell'UE del 2007 in materia di complementarietà e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo): una modalità di gestione che consente alla Commissione Europea di delegare fondi a uno Stato Membro per l'esecuzione di programmi di cooperazione (a seguito della firma di "accordi di delega"). Per inciso, a fine novembre 2012 la Commissione Europea ha già accreditato il Ministero degli Affari Esteri per la gestione di programmi di cooperazione allo sviluppo finanziati sugli strumenti di azione esterna dell'UE, ed è vero che ci sono oltre 40 entità nell'UE che a livello nazionale o federale sono specializzate in cooperazione tecnica o finanziaria e che realizzano direttamente interventi di cooperazione allo sviluppo, così come è vero che la GIZ tedesca si è posta subito in primo piano, ottenendo l'accreditamento già nel febbraio 2008, seconda solo alla Dutch Stichting Ontwikkeling Nederland Antillen (SONA) olandese. Ma, ancora una volta, fare riferimento alla GIZ significa parlare di un'entità con uno staff di oltre 16 mila unità, quasi mille consulenti e un bilancio annuo di quasi 3 miliardi di dollari (2012). Non c'è dubbio che per il caso italiano l'analogia di un vascello corsaro agile e veloce è più efficace, oltre che ovviamente molto più poetica che immaginare un aratro arrugginito e abbandonato nel campo, ma è in grado questo disegno di legge di varare un piccolo vascello e dotarlo delle risorse umane e finanziarie opportune? L'impressione è negativa.
6. Collegato a quanto sin qui detto, con riferimento sia ai nuovi protagonisti dello scenario geo-politico presente e, quindi alla necessità di ricercare maggiormente il dialogo coi paesi partner piuttosto che guardare ai modelli organizzativi dei donatori tradizionali - che evidenziano molte difficoltà al riguardo -, sia alle dotazioni finanziarie limitate, giova ricordare che l'Italia, ben più di qualsiasi altro donatore del G8 (in particolare, molto più di Germania, Francia e Regno Unito), è suo malgrado un donatore prevalentemente multilateralista. Ma allora, smettendo i panni del Segretario generale delle Nazioni Unite, che il legislatore (ma anche le ONG che sottoscrivono l'impianto e gli indirizzi di fondo del

---

<sup>2</sup> Nel caso dell'Austria, la creazione dell'Austrian Development Agency nel 2004 fu motivata con la necessità di aumentare la capacità gestionale della politica bilaterale, lasciando al Ministero degli affari esteri il compito di assicurare il coordinamento strategico, in previsione di un aumento delle risorse finanziarie disponibili. Una valutazione sul funzionamento dell'agenzia nel 2008 e la peer-review nel 2009 segnalano come, in realtà, l'aumento di risorse non ci sia stato e ciò limita la possibilità di un giudizio positivo; inoltre, non risulta rafforzata la capacità di coordinamento politico del Ministero degli affari esteri. La principale agenzia di cooperazione belga, BTC, convive con diverse altre agenzie presenti nel paese, ma comunque ha un personale di 1.401 occupati, di cui la grande maggioranza (937) è personale locale, gestisce un portafoglio di risorse pubbliche nazionali limitato (poco più di 200 milioni di euro l'anno) e non è in grado di intercettare e gestire molte risorse multilaterali (della CE o delle Istituzioni finanziarie internazionali). Nel caso della Finlandia, invece, il Ministero degli affari esteri gestisce la cooperazione bilaterale, assistito - con un ruolo in verità non centrale - dal Development Policy Steering Group e dal Quality Assurance Board.



disegno di legge e, del resto, anche la DGCS quando si è trattato di scrivere, ad esempio, le ambiziose linee-guida sulla riduzione della povertà) ha la tentazione di indossare, l'Italia dovrebbe cercare in primis di esercitare il suo ruolo di indirizzo in termini di visione e mission nelle sedi multilaterali opportune di cooperazione allo sviluppo: sedi in cui l'Italia avrebbe il dovere e il diritto di incidere più significativamente nell'orientare mandato e strategie che le organizzazioni con disponibilità di risorse molto maggiori e di cui l'Italia è parte (UE, Nazioni Unite, Istituzioni finanziarie internazionali) si danno. È in questi ambiti istituzionali che il paese dovrebbe spendersi, qualificandosi e sostanziandosi senza subalternità nei confronti di un discutibilissimo mainstreaming OCSE in termini di idee innovative di vision e di politica, ponendosi seriamente la questione se la lotta alla povertà, alle disuguaglianze e all'insostenibilità ambientale debbano essere gli obiettivi generali della politica internazionale di cooperazione allo sviluppo, e confrontandosi anzitutto con le voci più interessanti che si levano dai paesi partner. Invece, il disegno di legge, denso di contenuti retorici, assume nel mandato della cooperazione bilaterale questi obiettivi tradizionali e altisonanti (non messi in discussione e, semmai, allargati a nuovi grandi obiettivi), senza accentuare il principio di sostanziale coordinamento, complementarità e coerenza cui l'UE intende ispirarsi, né evidenziare una forte specificità e novità culturale nell'orizzonte paludoso della cooperazione internazionale e del dibattito attuale nelle sedi istituzionali.

Si tratta di alcuni primi punti di profonda dissonanza rispetto allo spirito del disegno di legge e alla sua stessa opportunità in termini di riforma complessiva; punti che suggeriscono semmai per l'immediato la convenienza di predisporre semplicemente una struttura gestionale più snella (che è diverso dal travasare e ingrossare le fila dell'esistente attraverso un'agenzia), efficace in termini di capacità di risposta innovativa anzitutto alle richieste più interessanti di cooperazione che vengono dai paesi partner, e soprattutto coraggiosa, capace di avventurarsi nell'oceano della tessitura di nuove e originali relazioni di partenariato, con la possibilità almeno teorica di un margine di azione di profonda trasformazione molto maggiore rispetto alla cooperazione bilaterale di paesi come il Regno Unito o la Germania, dal momento che una cooperazione piccola sul piano finanziario ha ben poca zavorra sulle spalle.

Occorre mutare l'approccio nella direzione di una maggiore interlocuzione con i partner, in ragione del nuovo quadro concettuale cui dovrebbe riferirsi l'attività di cooperazione allo sviluppo (interdipendenza, problemi comuni globali e non, soluzioni non sempre migliori al Nord rispetto al Sud, come nel caso dell'agricoltura, l'ambiente, il liberismo in campo finanziario, ...).

C'è però, andando a scavare ancora più a fondo, un tema che il disegno di legge trascura e che invece pesa come un macigno sulla credibilità e opportunità politica di una cooperazione bilaterale italiana, soprattutto se pensata più in grande: la valenza culturale della stessa.

L'analogia del vascello corsaro agile e veloce è indubbiamente efficace sul piano comunicativo, ricorrendo - paradossalmente - all'immagine di un tipo di nave da guerra, con una semantica cioè che evoca l'uso (ovviamente ribaltato) di strumenti di morte per promuovere lo sviluppo. L'elemento di fascinazione evidentemente non è da ricercare nella nave da guerra in sé, ma nella forza poetica dell'immagine che descrive in modo romantico, un po' donchisciottesco, una cooperazione contro-corrente, perfino inattuale rispetto all'inconsistenza che ci plasma e contagia nel vivere e nella politica quotidiana, troppo spesso priva di pienezza di senso. La cooperazione

come un recupero di umanità profonda, capace di dare senso alle scelte di vita e che, con la sua agilità di vascello, ci permette di contribuire a costruire un mondo migliore e non rimanere insabbiati e immobili. In questo senso di "direzione ostinata e contraria", lo stesso richiamo ai corsari è di sicuro impatto, pur nella sua ambiguità di combattenti al servizio di un governo o di attività illegale di quei marinai che, abbandonando per scelta o per costrizione altre strade, abbordano e depredano le navi in alto mare.

Se l'immagine evoca la forza di un vascello piccolo ma spinto dal vento delle passioni e degli ideali, c'è da domandarsi quanto davvero la promessa del mondo carico di senso e di principi valoriali che la cooperazione allo sviluppo evoca sia mantenuta nella realtà e, nello specifico, quanto sia sostenuta fattivamente dall'impianto normativo predisposto. Quanto, cioè, gli obiettivi del disegno di legge, la sua stretta osservanza culturale dello scricchiolante impianto OCSE e, allo stesso tempo, la sua ambizione circa il mondo dei fini, quanto l'architettura istituzionale predisposta e le professionalità che presumibilmente saranno coinvolte sono all'altezza di incarnare questa promessa?

Non è una domanda di poco conto, perché se nel passato, prima cioè della caduta del muro di Berlino, la tensione tra componente ideale (solidarietà e spirito di fratellanza) e reale (interessi geopolitici e di sicurezza) poteva rimanere irrisolta - in ragione proprio dell'interesse prevalente della politica reale che assicurava un sostegno alla cooperazione allo sviluppo perché funzionale a un obiettivo prioritario della politica di un paese - oggi la situazione è ben diversa. Inquietudine e smarrimento della politica italiana di cooperazione allo sviluppo sono riconducibili, tra le altre cose, alla mancanza di una sua chiara e forte *mission*. La politica bilaterale di cooperazione allo sviluppo non ha avuto ragione di essere nel passato perché scaldava i cuori o, se lo ha fatto, è capitato in nome di un fraintendimento, perché erano soprattutto importanti gli interessi reali della politica di cooperazione allo sviluppo, mentre la componente culturale è rimasta un'istanza debole nella pancia del paese. La solidarietà tra le popolazioni non è affidabile a imprese private for profit, ad amministrazioni pubbliche di gestione, a ONG e professionisti di progetti; è qualcosa che deve nutrire molto più la cultura più profonda di un paese, e in Italia si è investito poco - o forse non bene - su questo. Soprattutto in un periodo di grave crisi economica, ci si domanda perché mai destinare maggiori risorse alla cooperazione bilaterale allo sviluppo, quando esiste già la cooperazione multilaterale, ci sono le parrocchie, le adozioni a distanza e quando, al contempo, crescono le emergenze e le sofferenze all'interno del paese? Se questa è un'opinione diffusa nel paese, il tema più spinoso è allora proprio quello della mancanza di un consenso culturale italiano sull'importanza della cooperazione pubblica allo sviluppo, la vera preconditione per giustificare maggiori risorse per la cooperazione allo sviluppo e per avere una cooperazione bilaterale non marginale. Il disegno di legge e il correlato processo negoziale paiono concentrati nella mediazione tra gli interessi dei diversi attori coinvolti nel "mercato" della cooperazione allo sviluppo, sparuta minoranza della popolazione, per aumentare l'efficienza nell'uso di poche risorse. Nella realtà, invece, scorrendo i dati Istat moltissime persone, a diverso titolo, hanno contatti attraverso esperienze individuali, familiari, aziendali, associative o di altro tipo, con partner di paesi in via di sviluppo.

Nel disegno di legge non appare nemmeno una volta la parola "cultura" e l'unico richiamo al tema, nel preambolo relativo a oggetto e finalità (art.1, comma 4), parla genericamente di "promuove(re) la sensibilizzazione di tutti i cittadini ai temi ed alle finalità dello sviluppo", senza che poi il tema sia ripreso e posto in termini nuovi rispetto alle tradizionali esperienze di Educazione allo sviluppo. Andrebbe, invece, dato molto maggiore spazio e risorse al rafforzamento della cultura di sviluppo

nel paese, rispetto a quanto finora fatto e a quanto lasci intendere il disegno di legge, anche e soprattutto in un periodo di penuria di risorse e di pensiero debole sulla *Core mission* di una cooperazione allo sviluppo bilaterale, tenendo peraltro conto dell'esistenza di diverse matrici culturali di riferimento che in Italia hanno posto attenzione ai temi dello sviluppo.

Una maggiore attenzione alla cultura (e alle culture) di sviluppo è la strada maestra per sostanziare il principio di accountability di tutti gli attori coinvolti nella politica italiana di cooperazione allo sviluppo: se le risorse finanziarie della cooperazione sono risorse pubbliche è fondamentale allargare il consenso al di là degli addetti ai lavori, impegnando risorse adeguate in tal senso. Un approccio più rigoroso e innovativo alla valutazione può contribuire a rendere più efficaci gli interventi, ma occorre anche diffondere un senso di responsabilità di fronte alla collettività, capace di creare cultura e educazione alla cittadinanza mondiale.

In termini di analisi testuale, vale la pena di segnalare alcune altre omissioni: parole come empowerment e trasformazione non sono presenti; il corrispettivo di ownership è utilizzato esclusivamente nel senso generale dei principi internazionali di efficacia, ma senza saperlo tradurre in modo innovativo, al pari del richiamo al partenariato, senza riuscire a superare la tradizionale distinzione di fatto tra soggetti realizzatori italiani e dei paesi partner (come l'università, citata all'art. 22 nel quadro dei soggetti italiani, lasciando fuori quella dei paesi partner, immaginata finora al più come partner passivo beneficiario dell'infusione di conoscenze dall'università italiana, come fossimo all'indomani dell'indipendenza delle ex-colonie). Manca del tutto la parola agency, che ancora più di empowerment sottolinea la centralità dei soggetti interessati e coinvolti dagli interventi di cooperazione.

Una parola fondamentale per la qualità degli interventi, cioè "valutazione", è invece citata, ma una sola volta e in modo confuso e non sostanziale, oltre che improprio, quando l'art. 15 indica che la Conferenza nazionale per la cooperazione allo sviluppo si riunisce per esprimere pareri, tra le altre cose, sulle forme di intervento, sulla loro efficacia e "sulla valutazione". Piuttosto, la catena delle rassegne sintetiche (più che sistematiche, come invece ripete ostinatamente la letteratura internazionale in materia di cooperazione allo sviluppo), delle meta-valutazioni e delle valutazioni d'impatto (non necessariamente ex-post, come invece recita il mantra dell'OCSE), prescindendo dal metodo e dalle tecniche impiegate, dovrebbe prevedere un sistema rigoroso di replicabilità interna - niente di nuovo, in realtà, visto che il premio Nobel Ragnar Frisch lo raccomandava già nel 1933, inaugurando la nuova rivista *Econometrica* di cui fu direttore - sulla base della disponibilità dei dati e delle informazioni per la ri-analisi e sui commenti da parte della comunità scientifica e non certo da parte della Conferenza nazionale, chiamata semmai a esprimere pareri tenendo conto dei risultati delle valutazioni.

Si potrebbe proseguire ancora sul fronte dell'analisi testuale, ma qui soprattutto interessa sottolineare come, in generale, ben poco innovativa risulti la terminologia adottata e il sottostante mondo di riferimento: mai, per esempio, si fa riferimento alla cooperazione triangolare e a una sottostante logica di permanente costruzione su basi di reale partenariato tra omologhi di ogni iniziativa di cooperazione allo sviluppo.

La replica a queste argomentazioni potrebbe essere che, proprio in ragione della ridotta disponibilità di risorse finanziarie, si tratta di essere più modesti e consapevoli di quel che è realistico immaginare, piuttosto che avventurarsi su terreni inediti. Qui vorremmo non solo ribaltare tale

ragionamento, ma sottolineare che questo è esattamente il punto che permette di avanzare una controproposta concreta.

È opinione di chi scrive, infatti, che avrebbe molto più senso politico, ma anche sul piano della comunicazione e del prestigio all'interno e all'esterno, lasciare - come detto - all'ambito multilaterale il compito di darsi quelle finalità e quell'oggetto, quei criteri e quella logica universalistica (nel senso anche di operare in tutti i continenti, attraverso tutte le modalità operative, con tutti i soggetti attuatori). Diversamente, in forma certamente complementare e non contraddittoria, la politica bilaterale italiana nel breve periodo, stanti le ristrettezze di bilancio, dovrebbe darsi un mandato a termine molto circoscritto, con ambizioni di essere realmente innovativa e luogo di sperimentazione di approcci che valorizzino le specificità italiane. Ciò non vuol dire rinunciare alla programmazione e a una visione orientata al futuro; tutt'altro: si tratta piuttosto di rafforzare la volontà e la capacità effettiva di programmazione, permettendo anzitutto a quanti sono coinvolti nel settore di uscire da una logica di finanziamenti annuali. In concreto, a mo' di esempio, si tratterebbe di scegliere per un triennio tra poche opzioni alternative circoscritte, con un focus concentrato quasi esclusivamente su una di esse, che potrebbero essere: (1) agricoltura nel Sahel, (2) migrazioni e sviluppo in Africa, (3) tutela del patrimonio artistico, oppure (4) cambiamenti climatici e sviluppo nel Mediterraneo e nelle piccole isole. La logica di approccio *place-based* allo sviluppo dovrebbe implicare che i diversi soggetti che in Italia hanno a che fare con tali temi - pubblici o privati che siano - dovrebbero essere coinvolti nei nuovi partenariati, ove possibile a carattere di triangolazione (affiancati, anzitutto, a partner non G-7 del G-20). su base realmente paritaria e di mutuo apprendimento.

Sì, in attesa di maggiori risorse finanziarie è bello e utile pensare a una piccola imbarcazione a vela, agile e veloce, capace di andare controvento, forse inadeguata a reggere l'urto delle onde alte della globalizzazione, ma senza correre il rischio di vederla diventare una piccola Costa Concordia che affonda incagliata nel porto.

Rappresentazione grafica della frequenza (indicata dalla grandezza del carattere) delle parole presenti nel disegno di legge

