



**solidarietà e
cooperazione cipsi**

Le forme di partecipazione della società civile

Esperienze, Prospettive, Opportunità

**Disciplina generale sulla Cooperazione
Internazionale allo sviluppo**



**solidarietà e
cooperazione cipsi**

Alcuni brevi cenni storici sulla Cooperazione Internazionale per lo sviluppo dell'Italia

A cura di Guido Barbera - CIPSI



L'Italia entra nel settore della cooperazione allo sviluppo fondamentalmente per due fattori:

- ✓ **le pressioni internazionali**
- ✓ **i legami coloniali**

Inizia il suo percorso per gestire i rapporti con la Somalia, paese di cui ha l'Amministrazione fiduciaria fino al 1960.



In questi primi anni la presenza italiana, in termini di contributi finanziari, è pressoché irrilevante.

Solo dagli **anni Ottanta** si registra l'avvio di una vera e propria politica di cooperazione allo sviluppo.

Si riconoscono **cinque fasi fondamentali** che marcano la storia della cooperazione italiana.



La prima fase è caratterizzata dall'incertezza sul piano della gestione delle attività e della divisione dei compiti tra quattro ministeri (Affari Esteri, Tesoro, Difesa e Istruzione) e la Banca d'Italia. L'intervento italiano si concentra quasi esclusivamente sulla **Somalia**, paese al quale l'Italia è legata per via dell'esperienza coloniale.



Tra il 1950 e il 1960 vengono stanziati **90 miliardi di lire** per il paese africano; altri **60 miliardi** sono erogati tra il 1961 e il 1971.

Il contributo italiano serve principalmente a risanare il bilancio somalo, rilanciare il settore bananiero e formare competenze locali attraverso l'invio di tecnici italiani.



Negli anni successivi le pressioni del volontariato cattolico e il maggiore interesse degli organismi internazionali verso i problemi dei PVS, spingono l'Italia a impegnarsi maggiormente nel settore della cooperazione.



L'approvazione della **legge Pedini (1966)**, che autorizza il **servizio civile** all'estero come alternativa al servizio militare, dà nuova linfa al tema della solidarietà verso i popoli del Sud del mondo, anche se la classe politica si mostra indifferente verso il settore della cooperazione.



Tale indifferenza si traduce nello scarso contributo finanziario apportato dall'Italia, che si attesta su valori nettamente inferiori rispetto agli altri paesi DAC (Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo), e nel mancato accordo sulla riforma legislativa della materia.



La seconda fase della cooperazione italiana si apre con l'approvazione della legge n° 1.222 del dicembre 1971.

Con questa misura viene ridisegnata l'impostazione istituzionale del settore, affidato a una Sezione del Ministero degli Esteri, anche se sul canale multilaterale l'ultima parola spetta al Tesoro. Questa divisione di competenze non permette di rendere più snelle ed efficaci le procedure.



In termini operativi, l'impegno italiano rimane strettamente vincolato alla cooperazione multilaterale; l'80% delle risorse statali va infatti a finire nelle casse degli organismi internazionali, mentre il resto è quasi completamente destinato all'invio di personale nei PVS (cooperazione tecnica).



Questa sproporzione dimostra lo scarso interesse delle forze politiche nel costruire rapporti di cooperazione bilaterale, fattore che per estensione mette in luce la poca rilevanza della politica estera italiana.



La seconda fase della cooperazione italiana giunge a una svolta nel 1975, grazie alla scadenza della copertura finanziaria della **legge 1.222**.

Ciò implica la preparazione di una nuova legge, che dopo un estenuante iter legislativo viene finalmente approvata nel febbraio del 1979.



Terza Fase - La legge n° 38/79, segna l'inizio di una nuova stagione. Il primo articolo della nuova legge sancisce infatti il concetto di cooperazione allo sviluppo, differenziandolo da quello di cooperazione tecnica. La seconda innovazione è la creazione di un Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, compromesso tra l'Agenzia autonoma e la gestione diretta del MAE.



L'impatto di questa seconda novità viene però ridimensionato dalla riconfermata **centralità del MAE** quale soggetto coordinatore tra i vari ministeri, elemento che certifica una certa **continuità con la legge del 1971**.



Alla paralisi politica l'opinione pubblica che, sensibile alla mobilitazione promossa nel 1979 dal **Partito Radicale** di Marco Pannella, si rende conto del problema della fame nel mondo. L'interesse dell'opinione pubblica risveglia il mondo politico portando a un consistente aumento dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo) italiano.



L'aiuto italiano passa dai 1.043 milioni di US\$ del 1980 ai 2.764 milioni del 1989, registrando un incremento del 165%. Rispetto al decennio precedente crescono le risorse destinate al bilaterale, mentre il multilaterale rimane stabile. Calano invece i contributi privati, che arrivano a un saldo negativo nel periodo 1986/1987.



Nei primi anni Ottanta la questione del sottosviluppo va ad occupare il centro del dibattito politico-culturale; nel momento in cui la classe politica intuisce che la cooperazione allo sviluppo può essere usata per attirare le simpatie delle masse, i finanziamenti verso il settore cominciano a sbloccarsi con maggiore facilità e velocità.



Al pari della classe politica, anche le lobbies economiche vedono nella cooperazione uno strumento da cui trarre profitto. Le imprese, messe in ginocchio dal calo delle esportazioni verso i PVS (1982-1983), manifestano in questo periodo il loro interesse verso l'APS come forma di penetrazione commerciale.



La crisi del governo Spadolini relega la cooperazione in secondo piano e i ritardi nell'attuazione della legge 38/79 si fanno sempre più evidenti con critiche dovute alla lentezza delle procedure burocratiche e al ritardo nell'erogazione delle somme impegnate.

L'intero operato della cooperazione italiana è messo sotto accusa e la situazione sembra pronta per una nuova riforma.



Nel 1985, vista l'impossibilità di arrivare ad un accordo tra le diverse forze politiche, viene studiata una parziale riforma che introduce il tema dell'intervento straordinario - FAI (furono stanziati 1.900 miliardi di lire da spendere in soli 18 mesi).



Quarta fase. La nuova riforma legislativa, viene finalmente approvata **nel 1987** – **legge 49/87**. Anche in questo caso non ci sono segni di rottura. Tra le novità si registra l'istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (**Cics**) e la creazione di un'apposita **Commissione per le Ong**, con il compito di attribuire **5 tipi di idoneità**.



Importante è il riconoscimento della cooperazione come **“parte integrante della politica estera”**, con controllo del MAE sulle attività di cooperazione. Vengono aperti il **‘Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo’**, gestito dalla DGCS, e il **‘Fondo rotativo dei crediti d’aiuto’**, gestito dal Tesoro. La creazione dei due fondi non cambia la modalità di gestione dei finanziamenti tra **MAE e Tesoro**.



A differenza del passato, la **legge 49/87** include però un'ampia gamma di obiettivi sociali e umanitari; mette in evidenza l'importanza dei processi di sviluppo endogeno; risalta il ruolo che possono occupare le autonomie locali e le espressioni organizzate della società civile nei processi di sviluppo.



La specificità del caso italiano è confermata dal fatto che, mentre alla fine degli anni Ottanta gli altri paesi industrializzati diminuiscono gli stanziamenti per gli aiuti, in Italia si verifica un forte aumento dei flussi. In altri periodi era successo l'esatto contrario, con il poco protagonismo dell'Italia proprio quando gli altri paesi investivano maggiori risorse.



Questo aumento, che tocca il **massimo nel 1989 con lo 0,41% del PNL all'APS**, ha però vita breve. Lo scandalo di 'Tangentopoli' si ripercuote infatti anche sulla cooperazione. I flussi di denaro destinati ai PVS diminuiscono e vengono orientati sui paesi della **Ex- Jugoslavia, sull'Albania e sull'Africa**. A causa di questa riduzione in America Latina sono quasi esclusivamente le Ong a fare cooperazione.



Sono anni nei quali aumenta notevolmente il **numero di Ong** che si avvalgono di programmi co-finanziati dalla Commissione Europea e acquistano maggior peso nel gestire le situazioni d'emergenza.



Dopo il **picco dello 0,41%** registrato **nel 1989** la flessione si fa sempre più marcata, sino ad arrivare allo **0,11% del 1997**, momento in cui la cooperazione italiana dispone di minori risorse. Il caso italiano riflette la tendenza alla riduzione dell'impegno finanziario pubblico dei donors nel corso degli anni Novanta.



A questo trend negativo dal punto di vista finanziario, si contrappone il moltiplicarsi degli obiettivi e un crescente interesse della società civile verso i PVS. Emergenze umanitarie, il rispetto dell'ambiente, il problema dei flussi migratori, lo sviluppo 'sostenibile' sono alcuni dei nuovi obiettivi della cooperazione, che si aggiungono alla lotta contro la povertà e all'impegno per la crescita economico-sociale dei PVS.



La cooperazione entra in crisi e l'Italia arriva a occupare il penultimo posto dei paesi donatori dell'OCSE, davanti solo agli Stati Uniti (dati del 2000), fattore che evidenzia la necessità di una **revisione della legge 49/87**, ritenuta ormai insufficiente per regolare la politica di cooperazione italiana.



L'Italia è dunque passata da una prima fase di **'non politica'** della cooperazione allo sviluppo (1950-1971) a una seconda fase di **'gestazione della politica'** (1971-1979). Il terzo momento, della **'crescenza della politica'** (1979-1987), ha preceduto l'odierna fase della **'politica istituzionalizzata'**, dal 1987 ad oggi.



Queste quattro fasi della storia della cooperazione italiana, ciascuna marcata dall'introduzione di una nuova normativa, ci conducono al nuovo Millennio.



Quinta fase

Dopo 27 anni, addio 49

Al via la nuova legge 125 del 2014

Cosa cambia, come



Il 29 agosto 2014 è entrata in vigore la Legge 125 dedicata alla "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale numero 199, del 28 agosto 2014.



I commenti dei critici e degli entusiasti concordano su un aspetto: **si tratta di una riforma radicale, richiesta a gran voce da tutti i settori che hanno partecipato alla cooperazione nei recenti decenni.**

Quali sono le novità e le ombre principali?



Il MAE cambia nome, con prudenza

All'art. 2 si aggiunge agli Affari Esteri anche la Cooperazione internazionale **(MAECI)** come nome e quindi come finalità del Ministero. Ciò dovrebbe evitare che la Cooperazione sia subordinata alla pura diplomazia. Purtroppo ciò non ha avuto riscontro nella modifica della legge 300/99 che definisce i compiti dei ministeri. Il testo di modifica all'art.30 comma 2 della legge, ricalca quasi integralmente il precedente, senza introdurre alcuna modifica, che avrebbe potuto aprire per esempio a futuri sdoppiamenti di carriera.

Scartata l'opzione del Ministero specifico



Delega a un Viceministro

Il ministro degli Esteri non potrà più riservarsi la delega e neppure affidarla ad un semplice sottosegretario, ma dovrà assegnarla ad un viceministro, che all'occorrenza partecipa anche al consiglio dei ministri.

Agenzia, DGCS, CICS, comitato congiunto sono tutti guidati dal Viceministro. Non è il Ministro alla Cooperazione proposto dalle Ong, ma è un passo avanti.



La legge va "oltre l'aiuto"

- Si fa riferimento esplicito (art.1) all'art.11 della Costituzione per **la "promozione della pace e della giustizia fra le Nazioni"** e si promuovono relazioni solidali e paritarie ... e di partenariato.
- Si è sostituito quasi dappertutto il termine **APS Aiuto Pubblico allo Sviluppo** con **CPS Cooperazione Pubblica allo Sviluppo**.
- Si esplicitano (art.1 commi 2-3-4) tre approcci della Cooperazione: **quella estera allo sviluppo, quella umanitaria e quella di educazione e sensibilizzazione.**



Sviste

All'art. 6 è rimasta non corretta, per **ben 3 volte la parola "aiuto"** .



Ribadito il principio di Sussidiarietà

E' riconosciuto l'apporto della Società civile, che viene promosso sulla base del principio di **sussidiarietà**.



La programmazione triennale è frutto di consultazioni con tutti i soggetti del sistema della cooperazione italiana.

Regioni e ed EEL da una parte e l'intero **Consiglio Nazionale della cooperazione** dall'altra sono chiamati dal MAECI a dare pareri sul programma annuale e pluriennale che sarà **approvato dal Consiglio dei Ministri.**



Il sistema della Cooperazione italiana è costituito in Consiglio Nazionale.

Si istituzionalizza il tavolo "interistituzionale", attribuendo al CN alcuni poteri consultivi obbligatori (art.16 comma 2). La sua importanza effettiva rimane comunque subordinata alla volontà politica del Viceministro. La legge non prevede alcuna articolazione, regolamenti, segreterie etc. solo definisce il CN strumento "permanente" di partecipazione, consultazione e proposta".

Una conferenza pubblica sulla Cooperazione diventa obbligatoria ogni tre anni



La legge si apre alla società civile

Oltre alle Ong previste dalla legge 49/87, sono considerati soggetti della cooperazione anche **le organizzazioni di solidarietà internazionale, le organizzazioni del commercio equo, del microcredito, le associazioni di immigrati, le cooperative sociali, le organizzazioni sindacali (comprese quelle padronali), le fondazioni, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale...** purchè prevedano fra i propri fini statutari la Cooperazione.



Tutte queste **associazioni iscritte nell'elenco prodotto dall'Agenzia** potranno partecipare al consiglio nazionale e usufruire di contributi e partecipare ai bandi.

La divisione in diverse categorie, in base alle competenze e all'esperienza dei soggetti (art.26 comma 3) pone le basi (art.26 comma 4) - solo implicitamente - per la partecipazione selettiva ai bandi in base alla tipologia dell'intervento, così come fa l'Unione Europea



ONG - Iscrizione all'anagrafe delle Onlus

Il quadro complessivo di passaggio delle Ong da Onlus di diritto a Onlus iscritte all'anagrafe è ben disegnato all'art.32 comma 7, ma **non è automatico** e legato alla richiesta di iscrizione avanzata dalla Ong. Esso recita: ... *alla data di entrata in vigore della presente legge, sono iscritte all'Anagrafe unica delle ONLUS, su istanza avanzata dalle stesse presso l'Agenzia delle entrate. In ogni caso, per i primi sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ovvero fino al momento dell'avvenuta iscrizione, rimangono validi gli effetti del riconoscimento dell'idoneità concessa ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49.*



Ciò significa che tutte le ONG idonee secondo la legge 49/87 dovevano fare domanda di iscrizione al registro ONLUS entro fine febbraio 2015.



La legge stabilisce le condizioni di partecipazione dei soggetti profit.

E' un terreno minato, perché ambiguo, ma ricalca il dibattito internazionale sul ruolo dei privati profit nella cooperazione.

Ai privati vengono chiesti soldi e know-how, ma vengono anche concessi soldi o crediti agevolati non necessariamente nell'interesse della Cooperazione.



Scompare la cooperazione "decentrata". Arriva il "partenariato territoriale"

Le attività pubbliche sub statali (art.9) sono nominate correttamente per il loro principale ruolo autonomo, anche se poi sono subordinate a pareri centrali e ad obblighi di comunicazione.



Il ruolo delle regioni e province autonome alla cooperazione italiana , definito dall'art. 9 sotto il titolo di "partenariato territoriale" che ricorda, al primo comma, che la competenza dello Stato in materia di politica estera e di rapporti internazionali è comunque "esclusiva". Le iniziative decentrate quindi, dovranno ottenere un "parere favorevole" da parte del Comitato congiunto per la cooperazione internazionale di cui all'articolo 21 della medesima 125/2014.



Viene istituita l'Agenzia per l'attuazione delle politiche di cooperazione" con un direttore e un organico selezionato per le competenze nella cooperazione. **All'Agenzia è affidata l'istruttoria, la formulazione, il finanziamento, la gestione e il controllo della iniziative di cooperazione, ma non (salvo eccezioni) la realizzazione delle singole iniziative (art.17 comma 4.**



Per la realizzazione delle singole iniziative (distinte dunque dai programmi quadro), l'Agenzia opera attraverso i soggetti di cui al capo VI, selezionati ... etc., o attraverso partner internazionali, SALVO quando si richieda il suo intervento diretto). Per queste si avvale della società civile (profit e non profit), e delle articolazioni pubbliche.

Il direttore ha **un'autonomia decisionale fino a 2 milioni di Euro**. In via transitoria l'Agenzia assorbe il personale della DGCS, dell'UTC-UTL e ciò potrà costituire un elemento positivo di continuità ma anche di resistenza al cambiamento.



Il potere di spesa, oltre due milioni, è attribuito al Comitato congiunto

Il Comitato congiunto è formato dal trio: **Viceministro, Direttore generale alla CS, Direttore dell'Agenzia**, non più dagli altri Ministeri, nemmeno dal MEF, salvo situazioni specifiche. La legge prevede comunque sempre la concessione di contributi o l'assegnazione di affidamenti mediante procedura concorsuale, salvo l'assegnazione dei fondi alle amministrazioni dello stato, compreso le Università (art.24) e alle Regioni e agli Enti Locali (art.25). Per le Università sembra si tratti solo delle Università Pubbliche!



L'agenzia potrebbe mettersi a fare iniziative di raccolta fondi

L'art. 18 comma 1 lettera d) gli consente di accettare "donazioni", a meno che il regolamento non metta dei paletti avremo questa concorrenza sleale!



La DGCS rimane, ma ridimensionata e con ridotte competenze.

Vengono soppresse almeno 6 strutture dirigenziali e i compiti assegnati sono di natura politica e di valutazione degli impatti. **Restano alla DGCS i ruoli di rappresentanza negli OOII.** L'equilibrio fra ruolo e competenze dell'Agenzia e ruolo e competenze della **DGCS sarà determinato dai regolamenti** ... che sono scritti dalla DGCS!



Addio registrazione dei contratti dei cooperanti

Il personale dei progetti di cooperazione (art.28) assunto dai soggetti non governativi, e da qualsiasi ente sia finanziato, avrà un **contratto concordato con le parti sindacali, ma di natura privata e senza necessità di alcuna registrazione.**

La presenza di questo contratto darà la possibilità di ottenere il collocamento in aspettativa dei pubblici dipendenti.



Volontari

Rimane confermata la figura del volontario all'estero ricondotto alle norme che regolano i rapporti normativi e retributivi del Servizio Civile Nazionale.

Si promuovono anche **contingenti di corpi civili di pace** (art.28 comma 10) e la partecipazione alle forme di **Volontariato Europeo.**



Progetti promossi

Manca un esplicito riferimento alla possibilità delle Ong e degli altri soggetti della società civile di presentare progetti autonomi (leggi: progetti "promossi"). La legge non lo nega, ma nemmeno lo esplicita. All'art. 26 comma 4 recita: ... *l'Agenzia può **concedere contributi** o affidare la realizzazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo ad organizzazioni e a soggetti iscritti nell'elenco di cui al comma 3. Questi ultimi sono tenuti a rendicontare, per via telematica, i progetti beneficiari di contributi concessi dall'Agenzia e le iniziative di cooperazione allo sviluppo la cui realizzazione è stata loro affidata dalla medesima.*



Concedere contributi può essere letto come relativo a progetti proposti dalle Ong in contrasto con l'affidamento della realizzazione iniziative, sia nella prima frase sia nella seconda. Ma non è esplicito come il testo previsto per le altre amministrazioni dello stato e le università infatti all'art.24 comma 2 si dice: *L'Agenzia (...) può affidare ai soggetti di cui al comma 1 del presente articolo l'attuazione di iniziative di cooperazione previste dalla presente legge o può concedere contributi ai predetti soggetti per la realizzazione di proposte progettuali da essi presentate.*

D'altra parte conforta l'interpretazione positiva su quanto espresso al Capo II Art.4 (Ambiti di applicazione della cooperazione pubblica allo sviluppo) al comma 1 lettera g) che recita: *"contributi ad iniziative della società civile di cui al capo VI.*



EAS - questo sconosciuto

In tutta la legge si fa riferimento alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica solo all'Art. 1 comma 4: *. L'Italia promuove l'educazione, la sensibilizzazione e la partecipazione di tutti i cittadini alla solidarietà internazionale, alla cooperazione internazionale e allo sviluppo sostenibile.*

L'argomento è del tutto assente e manca qualsiasi riferimento fra i compiti dell'Agenzia, che ha tutto lo sguardo rivolto all'estero.

E' sicuramente un tema su cui vigilare nella definizione dei regolamenti.



Assenza di qualsiasi riferimento ai temi delle migrazioni e dei rifugiati in Italia ed Europa

Rimane una certa miopia, fra i problemi dei paesi partner e le conseguenze in Italia e nel Mediterraneo



Tempistica

Dall'entrata in vigore della legge:

- tre mesi per istituire il Consiglio Nazionale (fatto) Art.16 comma 1
- sei mesi (febbraio-marzo) per **approvare lo Statuto dell'Agenzia da parte del MAECI** ... che stabilisce le procedure per il reclutamento del direttore e le procedure comparative - Art. 17 comma 13
- sei mesi per determinare la dotazione organica dell'Agenzia da parte della Presidenza del Consiglio - Art.19 comma 1
- sei mesi per riordinare la DGCS - art.20



- sei mesi per definire con i sindacati il contratto standard per i cooperanti - art.28 comma 1
- sei mesi per la abrogazione della legge 49 e altri riferimenti alla cooperazione - art.31
- sei mesi per iscrivere le Ong all'anagrafe delle Onlus, con deroga Art.32 comma 7
- sei mesi per la soppressione dello IAO (art.32 comma 6)

Nessuna scadenza

- per il regolamento del CICS art.15 comma 7
- per regolamento contabilità dell'Agenzia



**solidarietà e
cooperazione cipsi**

Considerazioni conclusive

A cura di Guido Barbera - CIPSI



La nuova legge si basa sulla logica degli interessi della politica di sviluppo europea basata su finanza, industria e mercati, invece di scegliere la cooperazione dei diritti e dei beni comuni per la convivenza tra tutti i cittadini e tutti i popoli, di cui ogni Stato dovrebbe essere diretto garante. Competitività e burocrazia, non possono determinare e regolare le modalità di relazione e solidarietà tra i popoli, così come gli interessi economici, o di qualunque altro tipo, non possono e non devono determinarne le priorità di intervento.



**solidarietà e
cooperazione cipsi**

Grazie

A cura di Guido Barbera - CIPSI