

## LA COOPERAZIONE PERMANENTE E INTEGRATA TRA COMUNITA'

Intendo partire da alcune affermazioni ricorrenti, largamente condivise o comunque entrate nel senso comune, e assumerle come ipotesi per un ragionamento che vorrebbe approdare a qualche conclusione pratica.

1. I flussi migratori incontrollati dai paesi poveri e *in via di progressiva povertà*, senza prospettive di emancipazione e di sviluppo prevedibile nel breve-medio periodo, non sono sostenibili per i paesi del mondo ricco, occidentale. Nella misura in cui tali flussi non possono essere assorbiti in maniera ordinata, civile, trasparente, essi inevitabilmente generano nei paesi-meta situazioni di grave instabilità a tutto campo e di nuove, difficilmente censibili, povertà. Si sostiene con qualche fondamento che la clandestinità è incompatibile con l'accoglienza, l'integrazione e lo sviluppo sociale e produce gravi fenomeni di rigetto che, a loro volta, si ripercuotano anche sulla convivenza internazionale.
  - 1.1. Osservo, purtroppo, che la clandestinità non è però incompatibile con la disperazione...
2. Vi è anche consapevolezza diffusa che i fenomeni di mobilità rappresentano un aspetto dinamico della globalizzazione, di un mercato che ormai sfugge alle sovranità statali e che sollecita le persone a muoversi anche a causa della rappresentazione o mitizzazione di modelli di benessere esteso, a portata di mano, se non di tutti, certamente dei più intraprendenti.
  - 2.1 Le concezioni liberali e liberiste apprezzano da sempre la volontà e le iniziative degli individui che mettono in gioco la loro stessa vita e cercano di sottrarsi a un destino infausto per migliorare le proprie condizioni di umanità e di libertà: anche a costo di solcare i mari e di rischiare naufragi.
3. Il pensiero liberal-democratico e cristiano, peraltro, è sensibile alle ragioni della solidarietà umana universale (che è diventato addirittura un principio costitutivo degli ordinamenti statuali e di quelli sovranazionali...). Quanti sostengono, con un approccio dichiarato «realistico», politiche e misure restrittive per arginare un'accoglienza indiscriminata delle masse disperate, ammettono comunque l'urgenza di interventi *adeguati* in grado di ridurre la distanza tra mondo ricco e mondo misero; distanza pur stimata da molti analisti come «incolmabile». E, sempre di più, si evoca la «catastrofe umanitaria» in pressoché tutti i fori politici "globali" e tecnico-scientifici di settore dove viene rappresentato lo scenario planetario prossimo e si invoca un riequilibrio globale attraverso consistenti trasferimenti di risorse non solo finanziarie, ma anche materiali, tecnologiche ed umane.

Tale è il contesto culturale (ed emotivo) in cui si ripropone la grande questione della cooperazione, della sua natura, struttura e qualità. Il concetto di cooperazione è tuttora molto ampio, omnicomprensivo, generico ... Pure questo è un sintomo di incertezza e di debolezza delle categorie tradizionali, di disorientamento di fronte all'imponenza di una situazione che viene vissuta in maniera quasi fatalistica.

In effetti, nella categoria della cooperazione vengono ormai inquadrati tutti gli interventi cosiddetti "umanitari" per far fronte ai ricorrenti eventi catastrofici di tipo sanitario, di tipo alimentare, di tipo ambientale. Questi interventi si caratterizzano: per la loro estensione su larga scala (interi paesi o comunque aree rilevanti dei medesimi), per le modalità di urgenza con cui vengono effettuati, molto spesso con una mobilitazione di tipo militare. Sono gestiti da grandi organizzazioni (dalle Agenzie delle Nazioni Unite, da soggetti sovranazionali, da singoli stati, o

anche da grandi organizzazioni private). Sono alimentati da risorse pubbliche e/o private, raccolte grazie a efficaci campagne di sensibilizzazione promosse dai media più diffusi. Quanto più immane, clamoroso, visibile e *rappresentato* è il disastro, tanto più generosa è la risposta dell'opinione pubblica, in rapporto all'intensità dell'emozione espressa e subita.

Questo tipo di interventi finalizzati al singolo evento disastroso (assolutamente necessari ma al tempo stesso normalmente insufficienti a risolvere sofferenze ingenti) non può essere definito cooperazione, bensì soccorso. E' manifestazione di solidarietà contingente (del momento) destinata ad esaurirsi in tempi brevi o medi. Sotto il profilo etico-giuridico è corretto qualificare il soccorso come *dovere* di solidarietà internazionale a cui sono tenuti gli stati membri della comunità internazionale e gli stessi privati, in rapporto alla loro ricchezza. L'impegno di soccorso si qualifica correttamente come "doveroso", giacché comporta un sacrificio da parte di coloro che intervengono e che rinunciano a una quota seppur minima dei propri beni.

La cooperazione è un'altra cosa, deve essere un'altra cosa, anche se contiene in sé indubbiamente elementi di soccorso. La cooperazione è -dovrebbe essere- soprattutto *progettazione e realizzazione ragionata* indirizzate allo sviluppo umano, sociale, economico di comunità in stato di (grave) disagio, le quali, però, non devono essere considerate soltanto come vittime passive di eventi disastrosi. Esse sono -devono diventare- piuttosto soggetti attivi di un rapporto di integrazione con quanti offrono o, meglio, concordano l'azione cooperativa, i suoi obiettivi in relazione ai mezzi impiegati, e si assumono la responsabilità di misurarne *step by step* l'efficacia, i risultati effettivamente conseguiti e quelli mancati.

La cooperazione ha dunque una dimensione sostanzialmente bilaterale e richiede stabilità e continuità di rapporti, conoscenza non solo dei disagi da rimuovere, ma della vita e delle condizioni dei soggetti assistiti. E questi, a loro volta, devono essere in grado di conoscere la vita, la storia di coloro che prestano aiuto concordato.

Bastano queste veloci annotazioni per comprendere la differenza tra il soccorso e la cooperazione. Insisto: se il primo nasce soprattutto dalla forza delle emozioni, la seconda è soprattutto frutto di ragionamenti e di programmazione. Ragionamenti innanzitutto sui limiti della cooperazione, sulla sua sostenibilità, sulle responsabilità che provocano inadeguatezze o, peggio, fallimenti.

Anche la cooperazione, come il soccorso, viene comunemente valutata sul piano etico-giuridico come manifestazione di solidarietà, cioè come *dovere* che -come ho già detto- si presenta come una "privazione" in favore di altri.

Ebbene, se le premesse del discorso sono valide, per la cooperazione questo schema appare inadeguato dal punto di vista teorico; e, quel che più importa, esso si è rivelato riduttivo e poco utile sul piano operativo nell'era attuale.

E' allora tempo di mutare impostazione e di sistemare la cooperazione non più tra i *doveri inderogabili di solidarietà*, ma, piuttosto, includerla tra i diritti inviolabili dell'uomo: un diritto che si esercita normalmente in forma collettiva e che è rivolto a produrre vantaggi nei confronti di coloro che praticano la cooperazione e non soltanto nei confronti dei destinatari della medesima.

Si tratta di vantaggi che si possono commisurare sul piano etico-giuridico, alla luce dei principi e delle affermazioni già vigenti nelle Costituzioni liberal-democratiche, come quella italiana, e di vantaggi di ordine politico con riferimento alle irrinunciabili esigenze di stabilità e sicurezza della convivenza e della stessa sopravvivenza, che interessano e preoccupano non solo gli stati, ma tutti gli uomini.

Per quanto riguarda il *primo profilo*, l'attività di cooperazione favorisce certamente un *più* pieno sviluppo della personalità dei singoli, che allargano la loro sfera esistenziale e territoriale oltre lo spazio sempre più ristretto della cittadinanza nazionale e la proiettano *altrove*, lontano. Si potrebbe dire che la pratica della cooperazione consente di vivere in una dimensione più estesa, di diventare "cittadini multipli", di allargare enormemente i propri orizzonti mentali, di conoscere, di intrattenere relazioni *con e in* gruppi sociali geograficamente non prossimi e liberamente scelti come partners di un progetto-contratto di integrazione. Essere presenti sulla scena del mondo in maniera più consapevole e attiva significa -come è stato autorevolmente sostenuto- superare le

angustie di una dimensione esistenziale chiusa, egoistica, autoreferenziale, che non lascia tracce alle future generazioni: *vivere una vita degna di essere vissuta* nel tempo dell'incertezza quotidiana e del disorientamento dei valori.

Il *secondo profilo* è più utilitaristico: prende realisticamente atto delle attuali drammatiche condizioni del mondo, in cui la convivenza e la sopravvivenza sono quotidianamente messe a repentaglio dall'iniquità delle differenze di condizioni di vita che persistono tra i paesi e i popoli del nord e del sud del mondo. Iniquità che incentivano i fenomeni insostenibili per tutti che sopra ho succintamente richiamato e quelle manifestazioni ormai endemiche di disperazione assoluta (e quindi folli e irresponsabili) di quanti decidono di trasformare con azioni suicide ed omicide il proprio corpo e la propria vita in un mezzo di distruzione di massa.

In questo contesto *tutte le persone* e non solo gli stati sovrani hanno diritto di agire per preservare le proprie condizioni di convivenza e sopravvivenza e per ridurre i rischi dell'insostenibilità attraverso iniziative intelligenti ed efficaci per cercare rimedio non effimero ai molteplici divari tra aree e genti del globo.

Ecco perché una tale complessa situazione, frutto di scelte individuali libere, mi pare meglio illuminata dalla categoria dei diritti piuttosto che da quella dei doveri. In conclusione, la cooperazione rappresenta un diritto al pieno sviluppo della propria personalità e alla salvaguardia della propria sicurezza e delle proprie legittime aspettative di vita.

Ogni diritto si caratterizza per il particolare insieme di pretese specifiche che esprime nei confronti di interlocutori determinati, chiamati a soddisfarle in quanto ne hanno il potere e la capacità.

Le principali pretese che danno concretezza al *diritto di fare cooperazione* consistono soprattutto nella disponibilità di adeguate *risorse istituzionali* e nel riconoscimento di *percorsi preferenziali* che consentano di rendere efficaci i rapporti e l'azione di cooperazione.

Gli interlocutori-controparti per l'esercizio del diritto di fare cooperazione *adeguata* sono i competenti soggetti istituzionali, i governi in primo luogo, sia del Paese di elezione dei cooperanti, sia del Paese dove sono situate la comunità-partner *concordemente* destinatarie dei progetti e delle realizzazioni della cooperazione.

Per individuare concretamente le risorse istituzionali indispensabili all'esercizio del diritto di cooperazione è utile il riferimento ai notevoli cambiamenti anche culturali intervenuti, almeno in questi ultimi 15 anni, nella pratica della cooperazione, alle esperienze vissute, agli ostacoli incontrati, alle insufficienze della normativa vigente sia a livello nazionale, sia a livello di Unione Europea. Anticipo subito che, nonostante i progetti di cooperazione cofinanziati dallo Stato e dall'Unione Europea siano in larga parte affidati alle Organizzazioni Non Governative c.d. "idonee" (cioè a libere associazioni private di volontariato che, proprio in virtù dell'idoneità acquisita, svolgono attività di interesse pubblico e di valore addirittura strategico), non si può ritenere che sia stato ancora sufficientemente recepito come parametro-guida il principio-metodo di sussidiarietà, cardine delle nuove architetture istituzionali sia a livello nazionale che sopranazionale.

Mi richiamo alla particolare impostazione e alla difficile (anche se esaltante sotto il profilo dell'arricchimento etico personale) esperienza dell'ONG che ho l'onore di presiedere, l'*Agenzia n. 1 di Pavia per Ayamè*, che si è costituita nel 1991.

L'opzione di fondo (dichiarata nella *Carta del Ghislieri*) è l'adozione a tempo indeterminato di una situazione disagiata del mondo per favorirne l'emancipazione e per integrarla in una prospettiva di reciproco sviluppo umano. All'*Agenzia* è capitata in sorte la municipalità di Ayamé in Costa d'Avorio con il suo Ospedale, che rappresenta il cuore e la speranza di quella comunità; e che è stato fino ad oggi la sede privilegiata dei progetti di sostegno e delle realizzazioni. L'ambizione sarebbe però più ampia, cioè quella di intervenire per lo sviluppo umano e sociale anche al di fuori dell'Ospedale, perché è troppo poco operare solo *per frenare la morte*.

L'idea più generale che ispira la nostra associazione è quella di fornire un esempio "suscettibile di imitazione" per la formazione di altre Agenzie (n. 2, 3, 4...) che, seguendo lo stesso percorso, si impegnino ad adottare altre situazioni di disagio, altre comunità. In questo modo si costituirebbe una ragnatela di adozioni sempre più fitta, tali da rappresentare qualcosa di più di una goccia nel

deserto. Questa prospettiva nel 1991 poteva apparire quanto meno curiosa e certamente minimalista, in quanto allora si confidava ancora sulla cooperazione delle grandi opere e dei rapporti quasi esclusivi tra governi, più che tra comunità.

Oggi, con un po' di soddisfazione possiamo constatare che la concezione della cooperazione e della sua efficacia è mutata e che il metodo della *cooperazione permanente, decentrata e concentrata* si va affermando: *punto a punto*, come la definisce il logo che l'Agenzia si è data (una rondine che va e ritorna con leggerezza e tenacia...). Proprio in Costa d'Avorio (ma non solo in questo Paese) esistono significative esperienze di collettività italiane impegnate in azioni di cooperazione a lungo termine in aree limitate. E il nostro Ambasciatore sente la necessità di un coordinamento e, prima ancora, di un inventario di tali iniziative. Pavia ha celebrato nel 1997 un "gemellaggio" non a caso denominato "costruttivo" con Ayamé; recentemente si è costituito un comitato di sindaci dei piccoli comuni della provincia che contribuiscono all'attività dell'Agenzia, in quanto ONG di riferimento sul territorio. Sono state poi tentate "convenzioni" tra istituzioni sanitarie e universitarie d'eccellenza e il piccolo ospedale ivoriano *di frontiera*, che hanno consentito, tra l'altro, di organizzare stage di aggiornamento professionale a Pavia per alcuni operatori dell'ospedale medesimo.

Non intendo affatto esibire successi, ma piuttosto sottolineare come questa forma di cooperazione si svolge per ora con enormi difficoltà, in uno stato di precarietà istituzionale; e si appoggia sulla buona volontà e simpatia dei singoli, investiti di pubbliche funzioni più che sull'esistenza di regole, di procedure ragionevoli e benevole, di stanziamenti programmati, tali appunto di assicurare certezza e stabilità all'esercizio del diritto di una comunità di fare cooperazione: questo tipo di cooperazione.

Per un extracomunitario cooperante, ottenere un visto di ingresso in Italia per uno stage di formazione, e successivamente il permesso di soggiorno in tempi e secondo modalità sopportabili, è oggi un'impresa quasi temeraria. Altrettanto si può dire per quanto riguarda l'invio di container con donazioni per lo sviluppo nei Paesi ausiliati, dove vigono procedure di sdoganamento, diffidenti, complicate ed onerose. Noi stiamo cercando di superare per quanto è possibile questo vero e proprio percorso a ostacoli, grazie all'amicizia e alla fiducia che si è venuta in questi anni creando tra gli ambasciatori qui presenti e la nostra ONG. Stiamo sperimentando *prassi nuove*. Ma sarebbe necessario un quadro istituzionale interno e di accordi internazionali adeguato, flessibile, informato al principio-metodo di sussidiarietà che ho innanzi evocato e che è fondamentale per la cooperazione decentrata e permanente.

Proprio queste sono le risorse istituzionali *pretese* da chi vuole esercitare il diritto di cooperazione.

In particolare, sul piano dei rapporti tra governi, si potrebbero e dovrebbero predisporre degli *accordi-quadro di cooperazione in forma semplificata*, in cui venga riconosciuto il ruolo appunto sussidiario –non dico autonomo– delle comunità che decidono di perseguire questo tipo di cooperazione e sono disposte ad assumersene direttamente la responsabilità, anzi la corresponsabilità con le comunità in situazioni di disagio "adottate". Si potrebbe, tra l'altro, prevedere che un simile rapporto di *cooperazione responsabile* possa essere confortato da referendum consultivi locali che approvino anche la destinazione di una quota di risorse finanziarie degli enti locali alle iniziative di cooperazione. Tali accordi dovrebbero inoltre favorire la costituzione di *consorzi specifici*, formati da istituzioni pubbliche locali, enti privati (come fondazioni) e ONG, per programmare e rendere più certe le dotazioni finanziarie necessarie per lo sviluppo della cooperazione, facendo anche ricorso a cofinanziamenti statali o europei. Ma questi dovrebbero essere concessi sulla base di nuovi parametri di sostenibilità e di efficacia dei progetti di sviluppo, su standard flessibili che si adattino alle particolari condizioni delle realtà ausiliate, più che su standard correlati al valore economico dei beni impiegati per la realizzazione del progetto.

Dall'altra parte, i governi dei Paesi destinatari di questo tipo di cooperazione dovrebbero impegnarsi soprattutto a rendere facili, immediate e responsabili le comunicazioni e gli scambi tra i soggetti comunitari cooperanti.

L'Università di Pavia è disponibile a studiare la fattibilità di accordi semplificati di cooperazione di *nuova generazione*, che non misconoscono le ragioni delle sovranità, ma le rendono compatibili con le ragioni dello sviluppo umano e dell'integrazione, nella dirompente dimensione globale.

Perché non provare con la Costa d'Avorio, proprio in un momento in cui questo Paese sta faticosamente cercando di uscire da una crisi, da un sanguinoso conflitto interno che, se protratto, avrebbe portato a conseguenze che non è difficile immaginare?

Voglio concludere con una notazione a margine del ragionamento che ho tentato di svolgere. I grandi media italiani hanno dedicato moderata se non modesta attenzione alle vicende drammatiche e talora terribili accadute in Costa d'Avorio dal famigerato 19 settembre dello scorso anno. Hanno considerato la crisi soprattutto nei suoi avvenimenti e nelle sue scadenze formali e da un punto di vista geopolitico e diplomatico nello scenario internazionale; hanno analizzato gli interessi e gli equilibri tra gli stati coinvolti e tra le grandi potenze in particolare, nonché i problemi della stabilità dell'Africa Occidentale. Chi si è fatto carico di raccontare anche la storia delle vittime, le sofferenze quotidiane, gli eccidi, le distruzioni, cioè la cronaca delle tragedie personali e familiari, è stata la stampa locale. Sono stati, in particolare, proprio i giornali di quelle città (soprattutto del centro-nord e del nord-est) impegnate da tempo a sostenere iniziative di cooperazione permanente con molte comunità ivoriane.

Questa differenza di prospettiva non mi pare priva di significato.