

Convegno "Cooperazione allo sviluppo. Nuovi soggetti, nuovi strumenti, nuove politiche. Le proposte dell'area progressista", Roma 19.12.1995 (relatore)

Intervento di Eduardo Missoni - Presidente dell'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo (AdOCS)

Nel ringraziare dell'invito a partecipare, non posso non sottolineare come la ricerca di una più estesa collaborazione tra le forze politiche, almeno tra quelle che compongono l'area progressista, fin dalla preparazione di questo evento, avrebbe certamente contribuito ad accrescerne il peso politico. È comunque particolarmente significativo che si riapra il dibattito sulla Cooperazione allo sviluppo, comprendendone appieno il significato politico e culturale, e proponendo una riflessione sulla Riforma della legislazione in materia.

Vorrei poi ringraziare anche il dott. Galdi che, a nome della Confindustria ha introdotto elementi di estrema chiarezza nel dibattito.

Lo ha fatto sottolineando come quella associazione di imprese ambisca alla perpetuazione di un Aiuto Pubblico allo Sviluppo -seppure modernizzato e dinamizzato- quale strumento di assistenza alla penetrazione commerciale. Si tratta di una visione che sembra peraltro in contraddizione con lo spirito di competitività, proprio della vera imprenditorialità ed alla base di un sistema di libero mercato. D'altra parte anche l'OCSE ha condannato la distorsione del mercato provocata da un APS in funzione di assistenza pubblica alle imprese italiane.

Seppure non condivisibili, si tratta comunque di posizioni chiare ed in tal senso facilitano il confronto.

L'AdOCS è nata tra l'altro proprio per favorire il confronto tra gli operatori della cooperazione allo sviluppo e più in generale della solidarietà internazionale.

Essa è di fatto l'unica associazione che riunisce in sé cittadini italiani, operatori comunque impegnati nel settore: dentro le istituzioni italiane ed internazionali e fuori di esse, nel privato sociale, come in quello *profit*.

Colta l'esigenza di una revisione della normativa vigente, oltre che della valutazione di come essa sia stata fin qui applicata, abbiamo avviato da circa un anno una riflessione generalizzata sulla Riforma della Cooperazione, che appare ormai un inevitabile e quasi unanimemente accettato traguardo.

L'iniziativa, che abbiamo denominato "La Riforma della Cooperazione: non chiediamola, costruiamola insieme" convinti del fatto che un così delicato processo di revisione non possa essere delegato ad altri, nel riconoscere l'importanza di un vasto coinvolgimento della società italiana nella politica e nelle attività di cooperazione, si propone di elaborare una proposta articolata e dettagliata per una legge di riforma con la partecipazione diffusa della cittadinanza attiva e degli operatori del settore.

La prossima tappa di questa iniziativa è la presentazione il prossimo 29 gennaio della seconda bozza dell'articolato i cui indirizzi sono sinteticamente descritti nel documento in distribuzione qui fuori.

Nel rimandarvi a quel documento per un maggiore approfondimento, illustrerò dunque gli elementi principali emersi fin qui dal dibattito e dai contributi pervenuti.

Si è ritenuto di poter interpretare inequivocabilmente il dettato costituzionale (art.11), nel senso che la politica estera dell'Italia dovrebbe essere finalizzata alla promozione della pace e della giustizia tra i popoli e -per estensione sul piano internazionale di quanto affermato all'art.2 della stessa Costituzione- le nostre relazioni estere, oltre ad essere tese a riaffermare e garantire i diritti umani, dovrebbero rispondere ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". In tal senso la nostra politica nei confronti dei paesi e dei popoli più svantaggiati e quindi la cooperazione allo sviluppo, non può che essere parte integrante della politica estera. In aggiunta, è stato sottolineato come una corretta politica per il superamento degli squilibri internazionali non sia da ricercare solo in risposta ad un "inderogabile dovere di solidarietà", ma anche in quanto indispensabile contributo alla riduzione dei conflitti e delle tensioni internazionali e unica garanzia per la sicurezza delle generazioni future.

Il dibattito tra gli operatori ha fundamentalmente riconfermato le finalità e gli obiettivi espressi dalla legge n.49/87, sottolineando alcuni aspetti ed introducendone di nuovi (come ad esempio l'attenzione ai fenomeni migratori), nonché identificando o riaffermando alcuni indispensabili vincoli anche per impedire molti abusi del passato, tra gli altri:

- gli scopi puramente civili, di pace, solidarietà e cooperazione tra i popoli.
- la sospensione di ogni attività di cooperazione (ad eccezione degli interventi di emergenza e delle iniziative realizzate a beneficio delle popolazioni senza l'intermediazione del governo centrale e locale) con i paesi che destinino al proprio bilancio militare e di polizia risorse superiori a ben definite percentuali del loro PIL;
- la non ammissibilità del trasferimento di tecnologie la cui appropriatezza e sostenibilità non siano state preventivamente adeguatamente comprovate;
- il necessario accertamento di compatibilità ambientale e sociale di tutte le iniziative;
- l'inammissibilità ai finanziamenti dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo da parte degli enti esecutori e promotori di iniziative di cooperazione pubblici e privati che non applichino, nei confronti del proprio personale e dei loro collaboratori, in Italia e all'estero, le norme vigenti in materia di diritti del lavoro.

Le priorità della cooperazione italiana dovranno essere determinate dalle esigenze di aiuto allo sviluppo e solo in subordine da altre istanze della politica estera italiana. Nella determinazione delle priorità geografiche dovranno essere privilegiate le aree geografiche caratterizzate da bassi indici di sviluppo ed in ogni caso le fasce di popolazione più svantaggiate.

Per quanto concerne l'individuazione e la programmazione delle attività di cooperazione sul piano bilaterale, si è tornati a sottolineare la necessità che le iniziative siano collocate nell'ambito di una programmazione integrata ai piani di sviluppo nazionali e locali dei paesi e delle aree in cui si interviene, su base pluriennale. Si è ritenuto altresì indispensabile assicurare il massimo coinvolgimento dei beneficiari ai diversi livelli nelle scelte progettuali e nelle responsabilità, collegando le decisioni di finanziamento a specifici momenti di controllo e di indirizzo congiunto, al termine di ciascuna delle fasi del progetto, nonché il massimo coordinamento con le iniziative bilaterali e multilaterali degli altri donatori.

Consci degli abusi concernenti lo strumento dell' intervento "straordinario", si è ritenuto opportuno sottolineare che per interventi di emergenza debbano intendersi solo quelli destinati a fronteggiare casi di calamità naturali o attribuibili all'uomo, comunque non programmabili, e che tali interventi di emergenza debbano in ogni caso tener conto del contesto locale ed essere tesi alla riorganizzazione del tessuto socio-economico delle aree colpite.

Vivace è stata la discussione sullo strumento del credito di aiuto e sui crediti misti, identificati come gli strumenti delle principali distorsioni del passato. In quest'ambito è stata sottolineata la necessità che i finanziamenti -sia a credito, che a dono- non debbano comunque essere legati, né associabili a strumenti finanziari a condizioni di mercato (crediti misti).

Le relazioni di cooperazione non possono che giovare della partecipazione di più vaste componenti del tessuto socio-economico italiano. È dunque determinante che l'intero disegno di politica estera sia costruito coerentemente in un contesto decisionale interministeriale. Dal dibattito è emersa l'opzione di elevare il livello di **indirizzo politico** della Cooperazione allo sviluppo, già posto dalla legge n.49/87 a livello di un Comitato Interministeriale (CICS), direttamente al **Consiglio dei Ministri**, proprio per la rilevanza attribuita al potenziale apporto di comparti diversi da quelli economici (affari sociali, istruzione, ricerca scientifica, etc.).

Uno dei punti deboli dell'esperienza passata ed attuale della cooperazione, è certamente rappresentato dalla carenza dei meccanismi di controllo e, di fatto, dall'inesistente trasparenza dell'attività di cooperazione.

E' emersa dunque la necessità di introdurre strumenti di forte controllo parlamentare -come l'istituzione di una **Commissione bicamerale permanente di vigilanza**, cui faccia direttamente riferimento uno specifico strumento tecnico di valutazione esterna delle attività di cooperazione, nonché della struttura che le gestisce.

Nella proposta degli operatori sarebbe dunque il Consiglio dei Ministri a formulare gli indirizzi politici della Cooperazione allo sviluppo mentre il Parlamento dovrebbe vigilare sulla loro applicazione, così come sull'intera attività di cooperazione allo sviluppo.

Per quanto concerne la traduzione degli indirizzi politici, in precise scelte programmatiche-operative, questa verrebbe affidata ad un apposito **Ente per l' Aiuto Pubblico allo Sviluppo**, dotato di proprie rappresentanze nei principali Paesi o aree di intervento, che integri al proprio interno -garantendone le rispettive autonomie- valutazioni e decisioni di carattere geografico-negoziale e tecnico. Detto Ente risponderebbe direttamente al Consiglio dei Ministri e al Parlamento della propria attività, e sarebbe retto da un Consiglio di Amministrazione nominato dallo stesso Consiglio dei Ministri.

In ogni caso si ritiene che, fatti salvi alcuni principi generali indicati dalla futura legge -che necessitano ancora di una più approfondita riflessione- l'Ente dovrebbe poter definire autonomamente la propria organizzazione interna, salvo sottoporla all'approvazione degli organi di indirizzo e controllo.

La riflessione sui tempi dello sviluppo e la necessità di poter contare su elementi economici certi nella programmazione da effettuare congiuntamente ai Paesi con cui si coopera, rende necessario introdurre per l'APS un meccanismo di stanziamento su base quinquennale e certa. In tal senso si è giunti a proporre la costituzione di un apposito "**Fondo unico per l'APS**", da ricostituire **su base quinquennale**, tenuto conto delle attività e dei risultati conseguiti nel quinquennio precedente.

Al fine di garantire una omogenea gestione dei finanziamenti, evitando da un lato gli scollegamenti tra differenti forme di finanziamento e dall'altro la totale perdita di controllo sull'utilizzo dei fondi che hanno fin qui consentito le maggiori perversioni, si propone la creazione di un apposito **“Istituto di Credito per l'APS”** per la gestione finanziaria di tutti i fondi dell'Aiuto pubblico allo Sviluppo.

Per quanto concerne la politica del personale, nell'ambito dell'Ente dovrebbero essere individuati dei meccanismi che, pur mantenendo la massima flessibilità contrattuale, consentano di individuare una carriera strutturata, che incentivi motivazione, competenza (ivi inclusa l'esperienza sul campo) e professionalità a tutti i livelli. Fondamentale appare prevedere idonei meccanismi per la formazione continua e l'aggiornamento degli operatori di cooperazione.

Al fine di garantire la massima trasparenza dell'attività di cooperazione sarà indispensabile assicurare ad ogni livello la chiara **individuazione di competenze e responsabilità**.

Allo stesso modo, non si potrà più prescindere da un'organica e dettagliata definizione delle **procedure**, che dovranno essere di facile ed immediata consultazione e di universale comprensione.

Dovrà essere garantita la **corretta e completa informazione** agli operatori di cooperazione -interni ed esterni all'Ente- e al pubblico sulle attività di cooperazione. In tal senso dovrebbe essere previsto nell'ambito dell'Ente, un'idoneo ufficio incaricato dei servizi di informazione interna e al pubblico, documentazione e banca dati, cui siano collegati in rete tutti gli uffici dell'“Ente per l'APS” e che risulti accessibile pubblicamente per via telematica. L'Ufficio dovrà inoltre assicurare agli uffici dell'Ente l'accesso in rete ai principali sistemi informativi nel settore della cooperazione internazionale e dello sviluppo.

Tutte le iniziative di cooperazione dovranno essere soggette alla **valutazione interna** ex-ante ed ex- post da parte di un'apposito servizio di valutazione rispondente direttamente al Consiglio di amministrazione.

Tutti gli atti del Consiglio di amministrazione e quelli del suo servizio di valutazione dovranno essere resi pubblici dandone notizia mediante apposito bollettino a stampa. Le medesime informazioni dovranno poter essere universalmente accessibili per via telematica e televisiva (televideo).

Dell'attività di cooperazione allo sviluppo, e ove ritenuto opportuno di singole iniziative, dovrà essere assicurata la **valutazione esterna** (indipendente). Questa come già accennato si propone venga affidata all'Unità di valutazione esterna facente capo alla Commissione parlamentare di vigilanza.

Dall'esperienza non governativa di cooperazione e solidarietà internazionale, attuata in questi anni in larga misura anche al di fuori del ristretto ambito della legge n.49/87, nonché dalle più recenti esperienze di cooperazione orizzontale e decentrata, considerata anche la necessità di promuovere con maggiore intensità l'educazione alla mondialità, è emersa la volontà di assicurare la massima partecipazione sociale alle attività di cooperazione allo sviluppo.

In tal senso si ritiene opportuno **superare il tradizionale concetto di idoneità per le ONG** che ha fin qui limitato l'accesso ai finanziamenti pubblici per iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale ad un ristretto numero di soggetti -senza peraltro aggiungere, di per sé, garanzie

sulla qualità di quegli enti esecutori- per individuare, piuttosto, meccanismi che ispirandosi alla normativa europea in materia, permettano di centrare maggiormente l'attenzione sulla qualità dei progetti e dei processi di sviluppo che le ONG di cooperazione e solidarietà internazionale intendano attivare.

Laddove nell'ambito della programmazione pluriennale, integrata ai piani di sviluppo nazionali e locali dei paesi e delle aree in cui si interviene, siano stati individuati interventi per i quali risulti opportuno l'affidamento ad ONG di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale, con oneri interamente a carico dell'APS, ciò dovrà avvenire d'accordo a **ben identificati criteri e trasparenti procedure di selezione**, come nel caso dell'affidamento ad altri esecutori privati.

Dovrà essere previsto il riconoscimento -per i benefici di legge (ad esempio aspettativa, sostituzione del servizio militare, etc.)- dell'attività svolta dal personale operante in loco nell'ambito di iniziative di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà realizzate da quelle associazioni, comunque finanziate, purchè per le finalità e d'accordo ai vincoli della legge.

Il **volontariato civile** verrebbe ad essere **ampiamente rivalutato**, permettendo di realizzare quel tipo di esperienza con i benefici di legge, anche per periodi limitati di tempo (sei mesi) e indipendentemente dalla origine dei finanziamenti dei progetti in cui i volontari si inseriscono.

Per la promozione e la realizzazione di iniziative di cooperazione, governativa e non governativa, realizzate sia da enti esecutori profit come da quelli non profit, appare di estrema rilevanza favorire la partecipazione e l'iniziativa di cittadini immigrati dal Sud del mondo e delle loro associazioni, autonomamente o in consorzio con organizzazioni italiane.

Benchè il Legislatore -con la Legge n.49/87- avesse indicato le Regioni e gli Enti locali come soggetti di cooperazione, quell'indicazione è stata del tutto trascurata. Al di là delle molteplici esperienze di solidarietà e cooperazione realizzate autonomamente e fuori dal contesto della Legge n.49/87 da singole Regioni ed Enti locali, oggi si stanno approfondendo da più parti i modi ed il possibile ruolo della Cooperazione decentrata (tra realtà locali) e orizzontale (tra realtà istituzionali o settoriali omologhe), nonché le diverse forme di integrazione tra queste e la più diffusa azione dell'associazionismo.

La proposta degli operatori per la **Cooperazione decentrata** esalta il ruolo di coordinamento della Regioni e degli Enti locali, individuando meccanismi diretti ad assicurare il massimo coinvolgimento della società civile nella individuazione, definizione ed esecuzione delle iniziative di cooperazione decentrata.

È evidente che c'è ancora molto lavoro da fare. Il documento preparatorio che presenteremo nella sua seconda bozza il 29 gennaio, rappresenta in tal senso solo un ulteriore passo avanti, verso una Riforma della Cooperazione che potrà appartenere veramente a tutti, solo nella misura in cui tutti avranno l'opportunità di partecipare alla sua costruzione.