

Missoni, E., La Riforma: non chiediamola costruiamola insieme, *CUAMM notizie-salute e sviluppo*, n.1 gennaio-aprile 1997, pp. 40-42

LA RIFORMA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: LA PROPOSTA DEGLI OPERATORI

di Eduardo Missoni
Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo (AdOCS)

Di fronte alla profonda crisi della Cooperazione allo Sviluppo, alla crescente confusione normativa e gestionale ed alla persistente negazione dell'Amministrazione a farsi carico di una riflessione generalizzata e democratica sulla situazione e sulle possibili soluzioni, l'AdOCS si è fatta promotrice, fin dal mese di settembre del 1994, di un processo partecipativo di revisione globale della normativa vigente e più in generale della politica di Cooperazione, che coinvolgesse il più estesamente possibile quanti dedicano la propria professionalità ed il proprio impegno alla cooperazione allo sviluppo, operando all'interno delle istituzioni italiane ed internazionali, nel mondo delle ONG idonee, nelle centinaia di organizzazioni e gruppi di solidarietà con i popoli del Sud del Mondo, negli enti locali, nel mondo accademico, nell'impresa e più in generale nel mondo del lavoro, tenendo conto altresì degli sviluppi del dibattito a livello internazionale (con particolare riferimento ai più recenti vertici e conferenze internazionali). L'iniziativa è stata denominata *"La riforma della Cooperazione allo sviluppo: non chiediamola, costruiamola insieme"*.

Seguendo questo approccio, l'AdOCS ha organizzato una serie di incontri pubblici su aspetti quali: finalità, strumenti, organizzazione e governo della cooperazione, ruolo della società civile, cooperazione decentrata, raccogliendo ed organizzando le riflessioni e le proposte che da tali incontri sono emerse. Tenuto conto anche di diversi altri contributi e più in generale del dibattito in corso, è stato poi organizzato un primo documento di lavoro sul quale ci si è confrontati nella Conferenza Nazionale, organizzata dall'AdOCS nell'ambito della citata iniziativa (5-6 maggio 1995).

La seconda bozza del documento di lavoro (sotto forma di articolato), integrato anche da quanto emerso dalla Conferenza, è stata presentata il 29 gennaio 1996, promuovendone ancora una volta l'ampia circolazione con l'intenzione di favorire la massima estensione del dibattito sulla riforma e raccogliere nuovi contributi, suggerimenti, proposte di integrazioni ed emendamenti.

Nel constatare che anche il nuovo Governo, pur annunciando come i precedenti il suo interesse per la Riforma, non avviava alcun vero confronto con gli operatori, l'AdOCS insieme ad una trentina di altre organizzazioni attive nel settore della Cooperazione allo sviluppo e della solidarietà, ha riunito in un documento in "dieci punti" gli elementi fondamentali della Riforma, richiamando su di essi l'attenzione del Governo e delle Forze Politiche (Comunicato stampa del 7.10.1997).

A partire da quei "dieci punti" l'AdOCS ha infine cercato referenti tra i Parlamentari, cui spetterà in definitiva la responsabilità della legge di Riforma. L'ipotesi di una proposta di legge "trasversale" rispetto agli schieramenti ed alle forze politiche è stata accolta con un certo favore da molti Parlamentari (per il momento solo alla Camera) che l'hanno fatta propria e si spera che quando la proposta sia definitivamente convertita in disegno di legge, tale consenso possa ulteriormente estendersi. In tal senso l'AdOCS (con un ampio contributo esterno) sta fornendo il necessario sostegno tecnico ai Parlamentari che si sono fatti promotori dell'iniziativa.

In questo senso, la proposta di legge che appresso si sintetizza è fortemente innovativa, prima ancora che per i suoi contenuti, per l'indiscutibile valore aggiunto derivante dal processo ampiamente partecipativo e dall'elevato livello del contributo tecnico da cui ha preso origine.

Innanzitutto sono riaffermate le finalità della Cooperazione allo sviluppo che, in coerenza con i principi sanciti dalla Costituzione della Repubblica in materia di politica estera dell'Italia ed in armonia con le direttive dell'Unione Europea - cui si fa ampio riferimento - sono individuate nella promozione della pace, della solidarietà e della giustizia tra i popoli ed nella piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà democratiche di tutte le donne e di tutti gli uomini, per lo sviluppo umano sostenibile, attento ai bisogni prioritari delle popolazioni svantaggiate e dei gruppi a maggior rischio.

La specificità della politica di cooperazione emerge chiaramente dagli obiettivi e dai criteri delineati per la sua attuazione, che in sintesi non permettono di configurare la Cooperazione allo sviluppo come semplice strumento della politica estera: seppure in armonia con gli altri specifici aspetti e finalità della politica estera, la Cooperazione non può essere in alcun modo subordinata ad essi. In tal senso, si evidenzia l'assoluta indipendenza da ogni logica di promozione commerciale e l'assoluta incompatibilità con interventi che abbiano finalità di sostegno ad operazioni

militari o di polizia, anche se definiti umanitari e decisi in ambito internazionale.

Il modello organizzativo che viene proposto si basa sul principio - oggi affermato - della netta separazione tra la funzione di indirizzo politico, quella programmatica-operativa e l'azione di controllo.

La funzione di indirizzo ovvero la proposta circa gli stanziamenti globali, la loro ripartizione per canali e strumenti, le priorità geografiche e tematiche globali e quelle da affrontare sul piano multilaterale e gli stanziamenti per Paese, è attribuita al Governo, che la esprime in forma concertata in seno al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli Esteri. Gli indirizzi sono approvati dal Parlamento.

L'attuazione di tali indirizzi e la loro traduzione in azioni di programmazione, individuazione, finanziamento, valutazione e controllo sull'esecuzione, coordinamento e promozione, è attribuita ad un'unico Organismo specializzato, dotato di personalità giuridica pubblica, autonomia finanziaria e, naturalmente, di piena capacità di diritto privato. Il Presidente di tale Organismo è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio; il Direttore generale, il *manager* dell'Organismo, è invece nominato dal Consiglio di amministrazione tra persone con elevata competenza in materia di cooperazione allo sviluppo e ad esso risponde in prima persona.

La funzione di valutazione e controllo complessivi sull'attività di cooperazione è invece attribuita al Parlamento che la esercita attraverso apposita Commissione bicamerale, dotata a sua volta di uno specifico Servizio tecnico. La collocazione della funzione di controllo esternamente e "al di sopra" delle due funzioni di indirizzo e programmazione-operazione, risponde evidentemente all'esigenza di garantirne l'autonomia e l'imparzialità rispetto alle attività controllate.

Dalle caratteristiche proprie dell'attività di cooperazione, legate alla indispensabile pianificazione dello sviluppo sul lungo periodo ed ai conseguenti impegni internazionali, deriva la necessità di poter assicurare una programmazione nell'uso delle risorse ad essa destinate su base certa e pluriennale. Esigenze di trasparenza oltre che di semplificazione amministrativa obbligano altresì a ricondurre ad unità le risorse oggi disperse su molteplici capitoli del bilancio dello Stato.

Per rispondere a queste due esigenze è prevista la costituzione di un "Fondo Unico Nazionale per l' Aiuto Pubblico allo Sviluppo" ricostituito su base quinquennale, collocato presso un idoneo istituto di credito che ne assicura la gestione finanziaria su disposizione dell'Agenzia. Nel "Fondo nazionale" confluiscono tutte le risorse dell'APS, fatte salve quelle relative alla erogazione di contributi obbligatori agli Organismi Internazionali, trasferite direttamente dal Ministero del Tesoro agli organismi medesimi e quelle autonomamente stanziati dagli Enti locali .

Particolare rilievo è stato dato alla partecipazione sociale nella definizione degli indirizzi, così come in ogni fase dell'attività di cooperazione allo sviluppo promuovendone, mediante appositi strumenti di consultazione, coordinamento e informazione, la più ampia e responsabile partecipazione attraverso il coinvolgimento attivo delle Regioni, degli Enti locali, delle istituzioni e delle organizzazioni della società civile.

È altresì affermato il principio della promozione del coinvolgimento delle popolazioni dei paesi destinatari delle attività di cooperazione allo sviluppo in ogni fase di dette attività, a cominciare dalla definizione del Programma Paese o di specifici piani di intervento, attraverso le istituzioni e le organizzazioni della società civile.

Il ruolo della cooperazione non governativa viene fortemente rilanciato.

Da un lato attraverso la valorizzazione del volontariato, non più primo gradino della "carriera" in cooperazione, ma momento di testimonianza di impegno umano e professionale, per il quale sono previsti benefici di legge anche se realizzato per periodi limitati di tempo e indipendentemente dalla origine dei finanziamenti delle iniziative in cui il volontario si inserisce, nonché una specifica assistenza per facilitare il reinserimento lavorativo del volontario rientrato, valorizzandone l'esperienza.

Per quanto concerne il ruolo promotore delle Organizzazioni Non Governative, la proposta di legge prevede che tutte le organizzazioni della Società civile che non perseguono fini di lucro, possano accedere a cofinanziamenti pubblici per la realizzazione di iniziative da loro individuate. Purtuttavia, l'eleggibilità ai contributi sarebbe condizionata alla qualità delle iniziative proposte ed all'esistenza dei presupposti per una loro effettiva realizzazione, ivi inclusa l' "idoneità" della organizzazione relativamente alla tipologia dell'iniziativa che propone, per quanto possibile in analogia a quanto in vigore presso l'Unione Europea.

A Regioni ed enti locali è riconosciuto un autonomo ruolo promotore, coordinatore e finanziatore, riservando il ruolo di protagonista della cosiddetta "cooperazione decentrata" - cui sono naturalmente destinati anche fondi statali - alle comunità locali attraverso la partecipazione organizzata e coordinata dei soggetti attivi sul territorio.

Sono infine identificati i meccanismi atti a garantire un progressivo passaggio di consegne dal Ministero degli affari esteri al nuovo organismo di gestione, assicurando la necessaria continuità delle iniziative in corso, evitando però che le logiche che si intendono superare contaminino la corretta ripresa delle attività di cooperazione.