LIBRO BIANCO SULLE POLITICHE PUBBLICHE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO IN ITALIA

Campagna Sbilanciamoci!

II edizione 2006

NOTA REDAZIONALE

Ha curato la stesura del rapporto Tommaso Rondinella. Hanno collaborato: Silvia Forno (1.1 e 2.1, 2.2, 2.3), Simona Tosti (capitolo 3.1, 3.2), Emanuela Limiti (4.1) ed inoltre Andrea Baranes, Sandro Bagnulo, Federica Battistelli, Raffaella Chiodo, Maria Rosa Cutillo, Giulio Marcon, Alberto Orlandi, Antonio Tricarico.

L'introduzione è una parziale rielaborazione del saggio "10 proposte in 100 giorni" di Giulio Marcon, pubblicata sul mensile di Carta di giugno 2006.

La realizzazione del libro bianco è sostenuta da:
Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia di Venezia, Provincia di Roma, Comune di Mantova, Re Co Sol.

Si può avere una copia del rapporto scrivendo a info@sbilanciamoci.org

Per contribuire a *Sbilanciamoci!*
si possono versare contributi sul conto corrente postale n°33066002 oppure sul conto corrente bancario 1738, ABI 5018 CAB 12100, presso Banca Popolare Etica, P.tta Forzatè, 2/3 - Padova. Intestate a Lunaria e specificate nella causale Sbilanciamoci!.

La campagna *Sbilanciamoci!* è coordinata da Lunaria.

Per contatti e informazioni:
Lunaria, via Buonarroti, 39 - 00185 Roma
Tel. 068841880 - Skype: Sbilanciamoci
info@sbilanciamoci.org

INDICE

PRESENTAZIONE 4
INTRODUZIONE 7

CAPITOLO 1. 15
LA CRISI DELLA POLITICA PUBBLICA DI COOPERAZIONE 15
1.1 L'assenza di strategia, coerenza e indirizzo 15
L'assenza di strategia 15
La dispersione degli aiuti 17
La coerenza delle politiche per lo sviluppo 18
Multilaterale e bilaterale: strategia o disimpegno? 20
La decisione e il coordinamento degli interventi: vincoli politici e gestione dall'alto. 27
1.2 Gli impegni non rispettati 29
1.3 Pochi soldi e spesi male 30
L'Italia ed i trucchi contabili nel conteggio dell'aiuto allo sviluppo 30
La cancellazione del debito 33
I meccanismi innovativi di finanziamento 34

CAPITOLO 2. 37
I GUAI DELLA FARNESINA 37
2.1 Il cattivo funzionamento della DGCS 37
Sovrapposizioni istituzionali e assenza di coordinamento 37
Problemi interni alla DGCS 39
L'assenza di una direzione politica unitaria 39
Le carenze di organico 41
La diplomazia dello sviluppo 44
La migrazione dei tecnici 46
2.2 L'assenza di valutazione 46
Le maglie larghe del sistema di monitoraggio 46
La lentezza delle procedure: ritardi e abbandoni. 50
2.3 Sistemi di cooperazione europei a confronto: 56

CAPITOLO 3 63
STRUMENTALIZZAZIONI UMANITARIE 63
3.1 Cosa rimane di "umanitario" negli aiuti umanitari italiani? 63
3.2 Alcuni interventi emblematici 69
DALLO TSUNAMI DEL SUD-EST ASIATICO... 69
...ALLE CRISI DIMENTICATE 71
Il Darfour: l'ennesimo spot 72
Iraq: la commistione militare-umanitaria 76
I PRT: il modello Afgano per il futuro dell'Iraq 84

CAPITOLO 4 87
IL DIBATTITO 87
4.1 Fallimento e riforma della legge 49 87
Analisi dei problemi e delle prospettive della cooperazione allo sviluppo italiana 96
Conclusioni 100
4.2 Come finanziare la politica pubblica di cooperazione allo sviluppo 111

BIBLIOGRAFIA 117
PRINCIPALI ABBREVIAZIONI, SIGLE E ACRONIMI CONTENUTI NEL TESTO 122

PRINCIPALI SITI INTERNET CONSULTATI 125

PRESENTAZIONE

Questo libro bianco sullo stato della politica pubblica della cooperazione allo sviluppo in Italia segue di due anni il primo dossier che la campagna Sbilanciamoci! presentò nel dicembre del 2004 in occasione delle forum alternativo alla prima edizione delle "giornate della cooperazione" organizzate dal Ministero degli Affari Esteri. Di fronte ad una pura operazione autocelebrativa e di marketing -che tendeva a rimuovere la drammatica crisi di risorse, di strategia e di gestione della politica pubblica di cooperazione- la campagna Sbilanciamoci! contrappose una dura azione di critica e di denuncia con la pubblicazione di un libro bianco che poi nel maggio del 2005 fu ulteriormente arricchito e approfondito, nonché stampato in migliaia di copie.

Questa è la II edizione di quel libro bianco che non solo approfondisce e sviluppa quel lavoro, ma introduce capitoli, linee di ricerca e temi nuovi. Nel frattempo la situazione di difficoltà e di crisi della politica pubblica di cooperazione è rimasta sostanzialmente la stessa. Stessa la crisi di strategia e di coerenza delle politiche, stessa la crisi di gestione e di funzionamento della DGCS, medesima la crisi di risorse, sistematicamente tagliate dalle ultime due finanziarie. Non deve abbagliare il dato che segnala la crescita del rapporto APS/PIL (cioè di quanto si spende per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo in percentuale sul PIL), arrivato nel 2005 -secondo l'OCSE- allo 0,29%: si tratta di un dato gonfiato dalla contabilizzazione della cancellazione del debito iracheno. Anche questa II edizione del libro bianco -oltre che su canali non ufficiali di acquisizione ed elaborazione delle informazioni e dei dati- si fonda sostanzialmente su fonti e documentazione di carattere istituzionale: il rapporto DAC/OCSE, le Relazioni del Ministero Affari Esteri al Parlamento, le Relazioni della Corte dei Conti, ecc. Tutte fonti "ufficiali" che pure in modo sfumato e "diplomatico" fanno emergere la gravità della situazione italiana. La cooperazione allo sviluppo soffre infatti in tutto il mondo difficoltà e battute d'arresto. Ma in Italia assume una dimensione patologica e radicalmente grave.

Dobbiamo però, ad un anno dal libro bianco, registrare due elementi importanti: la nomina -con l'avvento di un nuovo governo- di un Vice Ministro agli Affari Esteri con la delega alla cooperazione allo sviluppo e un programma della maggioranza di governo sulla cooperazione allo sviluppo molto più credibile ed incisivo. Si tratta -ovviamente- solo di documenti e buone intenzioni: adesso dovremo aspettare i fatti. Ma si tratta di novità rilevanti che lasciano sperare in un cambiamento che porti ad un aumento di risorse, di miglioramento di gestione, di delineazione di una effettiva strategia di politiche coerenti, di riforma della legge 49/87, che oramai ha fatto il suo tempo.

Ora -dopo tanti rapporti e libri bianchi- ci aspettiamo sia la stagione dell'innovazione concreta nelle politiche pubbliche, nella gestione, nelle pratiche. Ci aspettiamo, cioè, di non dover essere costretti permanentemente a denunciare e a criticare, ma a contribuire a costruire un quadro nuovo della politica pubblica di cooperazione in Italia, che ridia dignità al ruolo del nostro Paese nel mondo e che leghi veramente la cooperazione a quelle finalità di giustizia economica, di solidarietà internazionale di pace che tanti di noi si auspicano.

INTRODUZIONE

PER UNA NUOVA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

La politica pubblica di cooperazione allo sviluppo in Italia esce dalla fine della scorsa legislatura completamente devastata: risorse ridotte al lumicino (ultimi nella graduatoria OCSE per la percentuale di PIL dedicata alle risorse per lo sviluppo), inefficienza paralizzante del Ministero Affari Esteri (con qualche nuovo scandalo affiorato nella DGCS), tagli alle agenzie delle Nazioni Unite, commistione degli aiuti umanitari (come in Afganistan e in Iraq) con gli interventi militari e la promozione dell'export delle imprese, una legge (la 49/87 che regola gli interventi italiani in materia) ormai superata e dal bilancio purtroppo fallimentare. Di questa catastrofe, ne dà testimonianza con dati e cifre la II edizione del *Rapporto sulla Cooperazione allo Sviluppo in Italia*..

Il nuovo governo si trova a dover ricostruire (forse a reinventare) dalle macerie di questi anni una nuova idea e pratica di cooperazione. Non si tratta però solamente di questione di risorse, di credibilità interna ed internazionale, di efficacia degli interventi e di efficienza di strutture o degli aspetti più macroscopici di incoerenza delle altre politiche (economiche, commerciali, militari, ecc.). Si tratta di ripensare la cooperazione allo sviluppo in uno scenario del tutto nuovo.

La fine della cooperazione allo sviluppo del dopoguerra

Facciamo dunque un passo indietro. Così come l'abbiamo conosciuta nel secondo dopoguerra, la "cooperazione allo sviluppo" ha cambiato negli ultimi anni radicalmente pelle. La fine della guerra fredda, la globalizzazione neoliberista e la spirale terrorismo-guerra ne hanno sensibilmente cambiato il contesto e lo spazio di intervento. Fino agli anni '80 la cooperazione allo sviluppo era uno strumento *avanzato* di una diversa concezione delle relazioni economiche internazionali a sostegno del processo di decolonizzazione e di sviluppo del Terzo Mondo. Questa politica era fondata su alcuni principi: sovranità/autonomia dei nuovi stati indipendenti, ruolo delle politiche pubbliche e del welfare, redistribuzione delle risorse economiche e naturali, protezione dei mercati interni delle economie deboli, trasferimento di tecnologie e *know how* da parte dei Paesi più avanzati. Non va dimenticato che -fino al termine della guerra fredda- la cooperazione allo sviluppo era anche ben altro: strumento di controllo politico ed economico e di lotta sotterranea tra le due superpotenze che utilizzavano la cooperazione per controllare le "aree di interesse" e allacciare alleanze strategiche. Negli anni '80 succedono alcune cose importanti. Inizia

la cavalcata trionfale del neoliberismo (con un ruolo sempre più invasivo delle istituzioni finanziarie e monetarie internazionali, come Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale), scoppia la crisi del debito dei Paesi poveri e alla fine del decennio il blocco sovietico viene sconfitto e scompaginato. In questo quadro la cooperazione diventa sostanzialmente *inutile* sia ad una visione delle relazioni economiche mondiali fondate sul neoliberismo -che ha l'obiettivo di smantellare il ruolo dello stato e della spesa pubblica, di colonizzare i mercati e che privilegia la competizione alla cooperazione- sia alla geopolitica mondiale che punta al controllo delle aree di interesse direttamente con le armi e la guerra o con un aggressivo neocolonialismo economico. Il neoliberismo ha reso la cooperazione allo sviluppo residuale (o strumentale alla penetrazione dei mercati) e nella forma dell'aiuto umanitario, subalterna agli interventi militari e alla politica estera dei Paesi coinvolti. Le politiche neoliberiste hanno invece propagandato in questi anni la teoria dello "sgocciolamento" (il cosiddetto "*trickle down*"): grazie ad una enorme produzione di ricchezza a livello mondiale, questa -secondo i neoliberisti- sarebbe sgocciolata, traboccata anche verso i Paesi più poveri, che stanno più in basso. Così non è stato. Le diseguaglianze tra Paesi poveri e Paesi ricchi sono radicalmente aumentate, così come è vertiginosamente aumentato il numero dei poveri assoluti (che vivono con meno di 1 dollaro al giorno) del mondo. Le politiche di "aggiustamento strutturale" di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale hanno drammaticamente fallito e portato alla rovina centinaia di milioni di persone.

La cornice nuova di una diversa cooperazione allo sviluppo

Quali alternative possono esserci in questo contesto per una diversa politica di cooperazione allo sviluppo? E si può parlare ancora di "sviluppo" (o di crescita), visto che lo sviluppo che abbiamo conosciuto ha significato povertà, rovina dell'ambiente, delle diversità culturali, guerra, dominio sui più deboli? Altri concetti si impongono: economia di giustizia, solidarietà internazionale, beni comuni, autodeterminazione dal basso. Una cosa comunque è certa: qualsiasi alternativa di un'economia diversa a livello globale ha come presupposto la sconfitta delle politiche neoliberiste e della logica di guerra, come forme di dominio e di sopraffazione a livello planetario. Significa ripristinare il primato dello spazio pubblico sul mercato, dei beni comuni sulle merci, del "valore d'uso" sul "valore di scambio", della sostenibilità sulla illimitatezza, della pace sulla guerra, dei diritti sui privilegi, della convivialità sull'egoismo. Significa orientare le politiche economiche e pubbliche (globali) verso un nuovo modello di "sviluppo" in cui anche i comportamenti ed i consumi individuali -improntati alla sobrietà, al senso del limite, all'equità, ecc.- devono radicalmente cambiare.

In questi anni sono successe due cose importanti sul piano sociale dell'auto-organizzazione e della mobilitazione dei soggetti e delle comunità. La prima novità è rap-

presentata dalla crescita di un vasto arcipelago di movimenti sociali locali e globali che hanno avuto il merito di superare la subalternità dell'ideologia degli "aiuti" a favore invece della costruzione di politiche e pratiche economiche alternative a quelle neoliberiste (contestandone radicalmente il modello, a partire da Seattle e da Porto Alegre) e in secondo luogo ha avviato pratiche comuni di mobilitazione e di relazioni paritarie tra i movimenti e le ONG, oltre la vecchia pratica paternalista e unidirezionale che queste (quelle del Nord) avevano imposto. La seconda novità è la crisi del vecchio modello delle ONG, del loro ruolo paragovernativo di agenzie di *consulting* e per alcune di queste di soggetti al servizio della privatizzazione dei servizi sociali e della riduzione e smantellamento dello Stato nei Paesi in via di sviluppo (un po' come il terzo settore di casa nostra). Queste trasformazioni nell'ambito delle soggettività e dei protagonismi sociali vanno collocate più in generale da una parte nel contesto della crisi delle politiche e del modello neoliberista, alla fine di un ciclo ormai trentennale, e che vede emergere attori nuovi (si pensi al ruolo dell'America Latina, di alcuni paesi dell'Asia, ecc.) e dall'altra in un processo nuovo che faticosamente cerca di costruire -anche a livello istituzionale- relazioni e forme nuove di un'economia globale, sottratta ai paradigmi del neoliberismo. È inoltre cambiato il senso di alcune categorie (Nord e Sud, lo "sviluppo", centro-periferia, ecc.) e anche la trasformazione e la crescita economica di questi ultimi trent'anni hanno scompaginato e diversificato le situazioni economico-sociali del cosiddetto "Sud" e in ogni singolo paese.

Vi sono quindi alcuni orientamenti di fondo - politici, culturali, istituzionali- delle politiche di cooperazione che vanno profondamente adeguati e cambiati rispetto all'immediato passato. Ad uno scenario nuovo, serve un "salto di paradigma" che innovi profondamente nella filosofia e negli obiettivi di una "cooperazione allo sviluppo" che contribuisca alla costruzione di "un altro mondo". A partire da alcune condizioni basilare, che vale sempre la pena ricordare.

Innanzitutto bisogna sganciare la politica di cooperazione allo sviluppo dalla geopolitica estera. Questo non significa legittimare la schizofrenia tra politica estera e cooperazione allo sviluppo, ma impedire che la seconda sia subalterna alla prima, specie se questa è realpolitik e perseguimento degli "interessi nazionali". Anzi, la cooperazione allo sviluppo deve cercare di influenzare la politica estera ancorandola alla dimensione dei diritti umani e della pace. In secondo luogo bisogna eliminare ogni commistione tra cooperazione (soprattutto nella versione dell'aiuto umanitario) e politica bellica e gli interventi militari, come è avvenuto negli anni '90. Terzo, fondamentale: bisogna separare la cooperazione allo sviluppo dalla politica commerciale, evitando che diventi un "cavallo di troia" delle imprese e del business, come è stato spesso in passato. In quarto luogo, bisogna ottenere che le altre politiche -commerciali, monetarie, finanziarie, industriali, ecc.- di un Paese (o di un'istituzione re-

gionale o internazionale) siano coerenti con la cooperazione allo sviluppo, altrimenti questa diventa testimonianza e pura azione residuale. La cooperazione non è, non deve essere cioè attività isolata e separata di un "dipartimento", ma azione complessiva di un sistema-paese o di politiche internazionali complessive che rinuncino ai dogmi neoliberisti di FMI, WTO e Banca Mondiale. Senza la sconfitta delle politiche neoliberiste non ci può essere buona cooperazione. Quinto: la cooperazione può avere successo solo se cambia il modello di sviluppo e il sistema delle relazioni economiche internazionali. Qualità, sostenibilità, equità, sobrietà, beni comuni sono alcune delle parole-chiave che devono orientare la pratica di un'economia diversa fondata sulla giustizia e sui diritti. Come sesto principio, bisogna ricordare che la cooperazione deve avere al centro il Sud del mondo, non più solamente come *beneficiario*, ma come *protagonista* delle decisioni e dell'utilizzo delle risorse. Serve un partenariato vero, fondato su una vera pari dignità e non su meccanismi subalterni o di semplice "consultazione". Il Nord deve applicare al Sud del mondo un autentico principio di sussidiarietà. La titolarità dell'uso delle risorse e del loro utilizzo va ai paesi beneficiari e non ai donatori. Ancora: la cooperazione non governativa deve radicalmente cambiare, evitando di rassegnarsi ad essere un progettificio paragovernativo di agenzie di professionisti. La dimensione sociale, partecipata, democratica e politica deve tornare al centro. E con questa il ruolo del volontariato e dell'azione collettiva per il cambiamento delle politiche di sviluppo. Infine: la cooperazione allo sviluppo del futuro deve sempre di più eliminare la coppia dicotomica "donatore-beneficiario" o "sviluppo-autosviluppo" a favore di una cooperazione fondata sulla pari dignità e su un partenariato vero e su un'idea diversa di economia. La cooperazione del futuro è cooperazione dal basso, fatta di relazioni tra comunità, orientata allo sviluppo umano. Una cooperazione che rimette in discussione anche il "mito dello sviluppo" dentro la prospettiva della crescita di un'economia diversa e conviviale, delle differenze, autocentrata, ma nello stesso tempo cooperativa, sostenibile e fondata sui valori della reciprocità.

10 punti in 100 giorni

Se queste sono le coordinate di un contesto positivo di una cooperazione allo sviluppo rinnovata, vi sono poi delle iniziative o degli atti che possono essere varati nei primi 100 giorni di un governo. Ci sono 10 cose da fare subito per un "vice ministero" della cooperazione, oltre che difendersi dalle lusinghe o dagli assalti consociativi e trasformistici di una vasta genìa di diplomatici e funzionari, di ONG paragovernative e agenzie internazionali che si spacceranno per il "vento nuovo" della cooperazione, dopo aver goduto di prebende e rendite di posizione nella "bonaccia" di questi anni. Servono gesti di radicale discontinuità nelle politiche e nei comportamenti. Si possono fare nei primi 100 giorni. Ecco alcune proposte:

1. AUMENTARE LE RISORSE E COERENZA DELLE ALTRE POLITICHE. Fare una *road map* (Sbilanciamoci! l'ha già proposta in occasione dello scorso DPEF) a partire dal prossimo DPEF per raggiungere lo 0,7% del PIL alle politiche di Aiuto Pubblico allo Sviluppo entro il 2011: è vero che il problema non è tanto quello delle briciole delle risorse, ma delle politiche che devono essere modificate. Ma anche poche risorse (come sarebbe sempre lo 0,7%) possono essere fondamentali per contribuire a invertire la tendenza. A patto che siano risorse vere e non semplicemente fondi virtuali (come quelli della cancellazione del debito) o addirittura fondi camuffati per altre finalità, come il finanziamento delle missioni militari fatte passare per missioni umanitarie. Bisogna evitare che si ricorra alla beneficenza pubblica (Sms, Missioni arcobaleno, Sanremo, ecc.) gestita dallo Stato, come strumento sostitutivo o alternativo al dovere pubblico di reperimento e stanziamento di risorse. Le altre politiche -estera, commerciale, ecc.- devono essere coerenti con le finalità della cooperazione allo sviluppo, altrimenti diventa azione di pura testimonianza.

2. OBIETTIVI DEL MILLENNIO. Si tratta di onorare gli impegni presi in sede internazionale e dichiarare di destinare -già dalla finanziaria 2007- una parte dei fondi alla realizzazione di quegli obiettivi, coinvolgendo direttamente le organizzazioni del Sud del mondo (e non delegando tutto alle agenzie internazionali o ai tradizionali "*implementing partners*" delle ONG) e stabilendo un principio chiaro tra risorse destinate alla lotta alla povertà e sostegno ad un'economia di giustizia e dei beni comuni fondata sui diritti. Il rispetto di questi impegni è fondamentale, tra l'altro, per ridare credibilità e autorevolezza al ruolo internazionale del nostro Paese. Si tratta di riconquistare -anche in questo modo- un ruolo negli organismi internazionali e nelle Nazioni Unite, impegnandosi in modo coerente per la lotta alla povertà e la realizzazione degli impegni presi solennemente nelle sedi internazionali.

3. SOSTENERE DIRETTAMENTE LA SOCIETA' CIVILE DEL SUD DEL MONDO. C'è un'innovazione da praticare da subito nella destinazione delle risorse rispetto ad aree geografiche o a emergenze specifiche: la creazione di un "Fondo" nel bilancio della cooperazione alla cui decisione e gestione abbiano accesso direttamente le organizzazioni del Sud del mondo (come era stato proposto da molti in occasione dell'emergenza Tsunami). Molte risorse dovrebbero essere gestite e usate direttamente dai soggetti di società civile e di comunità locali del Sud del mondo e non solo, come avviene fino ad adesso, grazie ad intermediari (ONG del Nord del mondo, agenzie delle Nazioni Unite, ecc.). Qualcosa di analogo lo stanno facendo alcune linee di finanziamento della Commissione Europea. E non solo per i progetti, ma anche per la creazione di reti sociali. C'è la possibilità di fare un gesto simbolico, da subito: l'aiuto al Kenya Social Forum e alla coalizione

africana dei movimenti sociali africani per la realizzazione dl Forum Sociale Mondiale del prossimo anno in Kenya.

4. NUOVI CAMPI DELLA COOPERAZIONE. Nella cooperazione allo sviluppo devono prepotentemente entrare di diritto (nei finanziamenti, nei progetti, nei programmi, ecc.) altre attività: quelle del commercio equo e solidale, della finanza etica e dell'altra economia. Sia questa una dichiarazione di impegno nella costruzione di un quadro nuovo delle attività. La finanza etica non è un modo nuovo di *finanziare*, ma di *fare* la cooperazione. Queste nuove attività hanno il merito da una parte di dare maggiore soggettività e protagonismo alle comunità e alle organizzazioni del Sud del mondo e dall'altra di introdurre modalità nuove nella delineazione di relazioni economiche nuove, fondate sulla solidarietà, l'autosostenibilità, la giustizia economica. Dalla dimensione dell'"aiuto" si deve passare a quella della costruzione comune di nuove pratiche che innovino -a partire dalle esperienze dal basso, fatte dalla società civile e dalle comunità locali- nei campi del commercio, del credito, delle iniziative economiche fondate sulla socialità e la solidarietà.

5. INTERVENIRE SULLA DGCS. In una situazione di normalità istituzionale DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) del Ministero Affari Esteri dovrebbe sostanzialmente essere *commissariata* in attesa di una nuova legge che cambi il quadro anche organizzativo della gestione delle politiche di cooperazione. Il suo cattivo funzionamento, pur tenendo conto del contesto generale e legislativo, di mancanza di risorse, ecc. è diffuso e generalmente riconosciuto: quello che si è saputo fare in questi anni è solo continuare sulla vecchia strada e tentare qualche operazione di marketing. Le risorse erano in questi anni poche, ma si sarebbe potuto utilizzarle molto meglio, mentre invece si sono premiate (con soldi) in modo consociativo o discrezionale alcune strutture (si legga il libro bianco) o iniziative specifiche assai discutibili (ancora:si legga il libro bianco) e penalizzando invece il funzionamento ordinario delle attività di cooperazione, incluse l'UTC e le UTL e le competenze in queste racchiuse. E si sarebbero potuti dare tanti segnali di innovazione e di buona gestione, che invece sono mancati. È necessario perciò un gesto di discontinuità nelle modalità e nell'organizzazione del lavoro e nella trasparenza dei suoi atti.

6. RIFORMARE LA LEGGE 49/87. La legge 49/87 come già detto ha fatto il suo tempo. Va avviato un processo di riforma che coinvolga tutti i soggetti impegnati nella cooperazione. Si convochi subito un "tavolo" plurale con tutti i soggetti interessati. Si facciano degli "stati generali" della cooperazione preceduti da una consultazione diffusa, una sorta di "audizione popolare" che coinvolga tutti i soggetti interessati. Alcuni dei contenuti della riforma sono già stati evocati in altra par-

te di questo contributo. Ma vi sono due questioni specifiche -non finora citate- che vanno qui richiamate: la necessità di costituire un'Agenzia ad hoc (o addirittura un Ministero della Solidarietà Internazionale) e l'urgenza di riportare ad una unitarietà vera le politiche di cooperazione. Oggi, la gran parte dei fondi sono gestiti dal Ministero dell'Economia nell'ambito dei contributi agli organismi internazionali, andando ad alimentare in parte le politiche di un modello neoliberista. Bisogna riportare ad un coordinamento della gestione di tutte le risorse pubbliche gestite dalle varie amministrazioni centrali, per evitare una schizofrenia -quella attuale- che distorce la cooperazione verso finalità non proprie.

7. NUOVI ATTORI DELLA COOPERAZIONE NON GOVERNATIVA. In questa riforma, si deve prendere atto del mutato scenario e panorama dei soggetti protagonisti: non solo i soggetti pubblici e le ONG tradizionalmente intese (sempre di più un soggetto minoritario, dal punto di vista strettamente quantitativo), ma l'associazionismo di solidarietà internazionale (oltre 1400 organizzazioni in Italia, a fronte di 190 ONG, hanno come attività prevalente quella della solidarietà internazionale, senza contare tutte quelle che fanno solidarietà internazionale pur non essendo l'attività prevalente) il volontariato, le comunità locali, le associazioni del commercio equo solidale, le organizzazioni della finanza etica, dei movimenti sociali, e naturalmente -e direttamente- le organizzazioni del Sud del mondo.

8. COOPERAZIONE DELLE COMUNITA' LOCALI. In questo quadro assume strategica importanza la prospettiva dello sviluppo della cooperazione decentrata, intesa non come una ridislocazione su un versante locale della dimensione istituzionale, ma come cooperazione fatta dalle comunità locali e dalla società civile e che costruiscono reti tra le comunità, attraverso forme di cooperazione dal basso e sociale. Una parte consistente delle risorse dovrebbe essere allocata in un "Fondo" speciale e dedicato, volto a co-finanziare e a valorizzare le esperienze delle comunità locali e della società civile in questo ambito. Le politiche pubbliche -anche con poche risorse- possono dare un grande slancio a questa nuova forma di cooperazione: poche risorse possono moltiplicare energie, disponibilità, interventi in una logica sinergica ed integrata La territorializzazione della cooperazione è una delle frontiere più importanti ed innovative della nuova cooperazione, ridando senso a quella pratica delle relazioni, di radicamento nella realtà locale, di protagonismo dei soggetti che la cooperazione decentrata aiuta a costruire.

9. NUOVI STRUMENTI FINANZIARI. Come finanziare le crescenti responsabilità di un'autentica politica pubblica di cooperazione? Attraverso i canali ordinari della finanza pubblica, ma anche attraverso una serie di "tasse di scopo" -alcune sono delle "tasse globali"- di cui si discute in ambito internazionale. Sbilanciamoci

ne ha proposte in questi anni tre: la tassa sui voli aerei (un euro a passeggero), una sovraimposizione fiscale del 4% sugli utili realizzati dall'industria militare e una sovraimposizione fiscale del 10% sugli extraprofitti delle compagnie petrolifere (come si sta discutendo tra l'altro negli USA e nell'Unione Europea). L'adesione al gruppo dei 43 (che sta elaborando nuove forme di finanzimaneto globale per la lotta alla povertà) guidato da Lula e Chirac è un primo passo in questa direzione. Il gettito di queste tasse dovrebbe finanziare direttamente la cooperazione allo sviluppo, e sarebbe più che sufficiente a realizzare gli obiettivi indicati. Si provi a discuterne già nel DPEF e nella prossima legge finanziaria del 2007.

10. CANCELLARE IL DEBITO. Bisogna infine completare l'applicazione della legge del 2000 sulla cancellazione del debito e si dovrebbero abolire, vietare i cosiddetti "aiuti legati" (cioè quegli aiuti sottoposti al vincolo per i Paesi donatori di acquistare beni e servizi dai Paesi donatori, cioè dalle nostre imprese), che il nostro Paese impone in percentuali altissime ai Paesi poveri. Sarebbe importante sperimentare la possibilità di presentare e sottoscrivere una parte dei "titoli di Stato" (gli attuali Bot e Cct) come "titoli etici" o "titoli di solidarietà internazionale", il cui gettito finanzierebbe direttamente le attività di cooperazione.

Si tratta di atti impegnativi, alcuni possono essere realizzati da subito, altri dichiarati, altri ancora costituire la cornice di un'azione complessiva che deve evitare -come negli anni precedenti- il rischio dell'impantanamento nella palude della Farnesina: serve un paradigma nuovo che solo la discontinuità di politiche e comportamenti possono contribuire a costruire.

CAPITOLO 1.
LA CRISI DELLA POLITICA PUBBLICA DI COOPERAZIONE

1.1 L'assenza di strategia, coerenza e indirizzo

L'assenza di strategia

Uno dei nodi problematici della cooperazione italiana è certamente il fatto che essa non è sostenuta, specie in anni recenti, da una chiara strategia operativa. In questi anni è parsa muoversi sempre sotto la spinta di crisi ed iniziative straordinarie, dando vita alla cosiddetta "flessibilità italiana" che sembra essere motivo di vanto da parte dei nostri funzionari, ma non considerata altrettanto positivamente dai partners internazionali (OCSE 2004).

Dopo la Dichiarazione del Millennio e il generale rafforzamento dell'impegno della cooperazione internazionale nella lotta globale alla povertà nel quadro dei MDGs, dal 2000 a oggi agli impegni sanciti internazionalmente e ai proclami ufficiali non ha corrisposto un ripensamento della politica italiana di cooperazione. D'altra parte, il persistente problema di risorse finanziarie limita fortemente le possibilità di realizzare miglioramenti qualitativi significativi, e anzi rischia di compromettere l'adempimento degli impegni assunti in sede bilaterale e multilaterale.

Lo scarso volume complessivo dell'APS, unito ad una più generale debolezza della politica estera italiana, compromette la capacità della cooperazione di individuare e perseguire delle priorità geografiche e settoriali che orientino in maniera stabile e costruttiva la sua attività, e fa sì che siano spesso altre priorità ed emergenze a guidarne l'orientamento. Nella fattispecie storica italiana, un ruolo non trascurabile nel delineare un quadro strategico piuttosto confuso ed estemporaneo è stato svolto dall'influenza del sistema politico fondato sui partiti: l'azione di questi nelle politiche di aiuto è stata certamente cruciale nella definizione degli obiettivi e delle strategie programmatiche nonché, attraverso il controllo diretto ed indiretto della macchina amministrativa, anche nelle procedure di attuazione .

Un invito all'Italia ad una maggiore chiarezza nella formulazione delle sue politiche di aiuto, che siano descritte in termini operativi e rese note ed accessibili a chiunque (anche avvalendosi del web), è avanzato dall'OCSE in occasione della Peer Review del 2004. In questo stesso rapporto, l'Italia è chiamata a chiarire (sull'esempio di altri membri del DAC) quanto gli interessi nazionali condizionino i programmi di aiuto; viene messa in discussione, inoltre, la Relazione annuale al Parlamento che, per

come è strutturata ora, sembra essere una semplice rassegna di attività mentre potrebbe essere una sede opportuna in cui delineare con regolarità una strategia di cooperazione di riferimento.

Dalla metà degli anni '90 l'Italia sta tentando di chiarire, con la pubblicazione di alcuni documenti ufficiali, i propri settori prioritari di intervento. Tuttavia, fa notare l'OCSE, viene data poca attenzione all'effettiva operatività di tali linee guida, soprattutto alla luce delle decrescenti capacità operative della DGCS. Il "Rapporto italiano sugli obiettivi di sviluppo del millennio"[1] è l'ultimo di una serie di documenti strategici preparati dalla DGCS che fissano gli orientamenti della strategia italiana di cooperazione: quattro linee guida formulate tra il 1998 ed il 2002 ("Tematica minorile", "Valorizzazione del ruolo della donna", "Riduzione della povertà", "Tematica dell'handicap") e le Relazioni Previsionali 2002 , 2005 e 2006.

Complessivamente questi documenti dovrebbero fornire il quadro strategico formalizzato in cui si muove la parte più significativa della cooperazione italiana. A questi si sono affiancati in anni recenti alcuni discorsi pubblici sul più ampio tema della politica estera, che individuano nella cooperazione allo sviluppo un veicolo per la promozione dell'Italia nel mondo e che sembrerebbero leggere l'attività di cooperazione in funzione dell'internazionalizzazione economica e della promozione della cultura italiana nel mondo, ridimensionandone la vocazione solidaristica. Tali orientamenti, espressi in diverse sedi istituzionali, non si sono però tradotti in formulazioni strategiche con valore programmatico.

Per quanto riguarda la "Relazione previsionale e programmatica" che il MAE è tenuto a presentare annualmente al Parlamento, è importante sottolineare come, in realtà, la cadenza annuale non sia stata rispettata: in anni recenti, precedente a quella del 2005 e del 2006, c'è solo la Relazione previsionale per il 2002 ad indicare la situazione di stallo della Direzione Generale. In esse, inoltre, emerge chiaramente un ridimensionamento progressivo degli obiettivi e del raggio di azione della cooperazione italiana: rispetto a quella per il 2002, la relazione 2005 presentata nel novembre 2004, risulta meno ambiziosa ed articolata. L'assenza di tempestività nella presentazione delle relazioni è un altro indice sintomatico di questa difficoltà di definizione strategica della *policy*.

[1] www.esteri.it

La dispersione degli aiuti

Tabella 1. I principali Paesi beneficiari dell'APS italiano: percentuale sul totale dell'APS.

1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
Madagascar	134.23	Tanzania	33.87	Uganda	82.09	Eritrea	57.27	Mozambico	446.46	R.D.Congo	428.98	Madagascar	43.31
Mozambico	110.56	Eritrea	30.27	Etiopia	25.97	Somalia	28.98	Tanzania	132.25	Guinea Bissau	70.1	Afghanistan	37.31
Haiti	89.3	Angola	24.98	Zambia	24.02	Afghanistan	22.11	Etiopia	49.24	Etiopia	47.57	Mozambico	26.99
Etiopia	46.22	Somalia	19.6	Benin	19.07	Etiopia	13.56	Afghanistan	28.34	Afghanistan	38.16	Sierra Leone	24.93
Eritrea	24.59	Etiopia	18.7	Eritrea	18.61	Mozambico	13.08	Uganda	26.68	Angola	28.07	R.D.Congo	23.8
Angola	11.08	Mozambico	11.56	Senegal	15.21	Angola	11.89	Sierra Leone	20.55	Zambia	27.46	Sudan	16.88
Senegal	10.21	R.D.Congo	3.8	Mozambico	13.09	Guinea	10.33	Eritrea	8.89	Mozambico	15.09	Eritrea	16.41
Somalia	8.36	Uganda	3.64	Burkina Faso	8.2	Sudan	5.69	Somalia	7.69	Eritrea	10.34	Somalia	16.18
Sierra Leone	6.35	Mauritania	3.6	Angola	7.23	Senegal	4.21	Sudan	7.61	Sudan	8.9	Etiopia	11.21
Niger	5.81	Yemen	3.55	Sudan	5.17	Uganda	3.74	Angola	7.07	Uganda	8.85	Benin	9.58
Rwanda	3.86	Rwanda	2.46	Gibuti	5.12	Burundi	1.64	Burundi	4.48	Sierra Leone	8.46	Angola	8.41
Bangladesh	3.71	Burundi	2.04	Somalia	2.16	R.D.Congo	1.59	R.D.Congo	3.87	Somalia	7.8	Uganda	8.23
Guinea	3.58	Bangladesh	2	Sierra Leone	1.85	Tanzania	1.51	Burkina Faso	3.12	Burkina Faso	6.74	Senegal	5.42
Uganda	3.48	Gibuti	1.87	Rep.Centrafr.	1.69	Niger	1.41	Benin	2.54	Senegal	2.27	Tanzania	5.06
Tanzania	3.41	Senegal	1.83	Yemen	1.31	Mauritania	1.39	Yemen	2.36	Mauritania	2.21	Burundi	4.35

Fonte: OCSE- DAC

Un altro aspetto particolarmente controverso e dibattuto, nonché oggetto di critica da parte dell'OCSE, e che rileva l'assenza di un coerente disegno politico nell'allocazione delle risorse, è il problema della concentrazione geografica degli aiuti. Solo nel 1979, con una delibera CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), si profila ufficialmente l'opportunità che i trasferimenti siano compiuti sulla base di criteri di concentrazione. L'adozione di tale criterio implica un progressivo restringimento del novero dei beneficiari dell'aiuto da parte del Paese donatore. Dalla tabella sui principali beneficiari dell'APS italiano nel corso del periodo 1998-2004 si evidenzia agevolmente il carattere eccessivamente fluttuante e variabile dei Paesi beneficiari: questo denota assenza di strategia e di disegno complessivo, mancanza di programmazione, rischio di interventi spot o legati alla contingenza politica internazionale, senza una reale discussione e condivisione delle scelte effettuate.

La concentrazione degli aiuti (evitando gli interventi a pioggia) comporterebbe una migliore gestione degli interventi e delle risorse disponibili, nonché un migliore impatto delle azioni stesse. Tuttavia esiste il rischio che nella definizione delle aree di concentrazione prevalgano fattori politici estemporanei e gli interessi dei donatori,

con la conseguente potenziale marginalizzazione delle aree più povere e meno strategiche; da qui la necessità di una definizione chiara delle strategie da adottare in modo da non sottomettere la cooperazione alle necessità commerciali, ai ricatti politici o, peggio, alle pressioni mediatiche.

L'Italia non è riuscita a concedere costantemente importanti volumi di aiuto nemmeno ai pochi Paesi ai quali è legata da vincoli politici, economici e storico-culturali: ha invece distribuito a pioggia risorse dal basso valore unitario a beneficio di numerosi e diversi Paesi, venendo meno al principio di concentrazione e di efficiente ed efficace allocazione delle risorse. Ingenti volumi di aiuto sono stati concessi, d'altra parte, sull'onda delle grandi emergenze dalla vasta risonanza mediatica. Critiche in tal senso vengono anche dall'OCSE, la quale afferma che, fatta eccezione per alcuni Paesi, l'Italia mostra un trend di continue e frequenti oscillazioni degli aiuti e che "le scelte dei beneficiari e dei relativi stanziamenti di risorse non vengono prese sulla base di specifici criteri o di indicatori di performance" (OCSE 2004).

La coerenza delle politiche per lo sviluppo

Un ultimo aspetto sul quale l'OCSE ha concentrato la sue osservazioni nel Peer Review è la coerenza delle politiche nazionali che, in qualche misura, possono avere delle ricadute proprio sullo sviluppo dei PVS: questo è un argomento di grande attualità, sul quale l'UE ha sviluppato un importante dibattito nel corso degli ultimi 10 anni. Il problema consiste nell'incapacità di coordinare l'attività dei vari ministeri che spesso non hanno come priorità la riduzione della povertà e le cui scelte vanno ad influire, direttamente o indirettamente, sul successo delle politiche di cooperazione allo sviluppo definite in altra sede; la questione appare ulteriormente complicata se si considera il fatto che alcune materie (come commercio, agricoltura e sicurezza) sono negoziate a livello europeo. A tale proposito, l'OCSE sottolinea la necessità di un migliore coordinamento interministeriale anche attraverso l'istituzione (sul modello di altri membri DAC) di un comitato ad hoc preposto allo studio delle politiche attinenti alla cooperazione allo sviluppo nel suo complesso. Una possibile sede istituzionale di tale coordinamento viene individuata nel CIPE, senza dimenticare però di rimarcare il ruolo propositivo che ogni stato membro può avere anche nel quadro delle politiche europee.

La questione è ampiamente nota: senza una coerenza -nelle strategie e nelle finalità- delle altre politiche (commerciale, monetaria e finanziaria, agricola, ecc.), la politica di cooperazione allo sviluppo rischia di essere un'azione testimoniale e residuale: un semplice cerotto ai guasti causati dalle altre politiche che privilegiano gli interessi dei Paesi più ricchi e sviluppati, accrescendo diseguaglianze economiche

e disparità nelle opportunità di crescita e di sviluppo economico. Tale problema è stato particolarmente evidente negli anni dell'egemonia delle politiche neoliberiste che hanno piegato gli obiettivi delle politiche economiche e commerciali a quelle dei Paesi più forti e delle multinazionali dell'economia globalizzata. Tali politiche -basate su una competizione sfrenata- hanno avuto una filosofia diametralmente opposta a quella della cooperazione allo sviluppo, traducendosi in questi Paesi nella distruzione della spesa sociale e del ruolo dello Stato (necessari per costruire il capitale sociale ed umano del Paese), nell'apertura sregolata dei mercati ai danni delle economie più deboli (quelle dei Paesi in via di sviluppo) strangolate dalla concorrenza dei paesi più forti. Gli esempi sono tanti; prendiamo quello delle politiche agricole. Si possono fare tanti bei progetti di sviluppo del settore agro-alimentare di un Paese in via di sviluppo, ma se poi i prodotti di quel Paese non possono avere accesso ai mercati dei paesi ricchi, perché nel contempo questi hanno innalzato barriere interne, oppure -attraverso una politica interna di sussidi (vero e proprio *dumping*) ai propri agricoltori: è questo il caso dell'Unione Europea e degli Stati Uniti- hanno abbassato i prezzi fino a rendere non competitivi i prodotti dei Paesi in via di sviluppo, allora quell'azione di cooperazione (lo sviluppo del settore agroalimentare) ha effetti molto limitati, o addirittura residuali.

Al fine di offrire un'idea concreta del problema in esame, si può portare ad esempio un caso di studio emerso dall'indagine che l'OCSE ha effettuato direttamente sul campo, visitando alcuni progetti di sviluppo rurale della cooperazione italiana in Tunisia. Nella regione di Zeghouan, caratterizzata da una notevole produzione di olio di oliva, l'Italia finanzia micro-interventi finalizzati alla prevenzione dell'erosione e alla gestione delle risorse idriche, nonché al trasferimento di conoscenze alle comunità locali. Gli obiettivi del programma ed il tipo di intervento vengono realizzati conformemente alle linee di sviluppo definite dalle autorità tunisine. Tali iniziative sono state giudicate soddisfacenti dai beneficiari, in particolare piccoli contadini e cooperative agricole.

Tuttavia il problema principale riguarda la sostenibilità: le comunità locali possono trarre realmente beneficio da tali iniziative solo se il prezzo dell'olio di oliva prodotto è sufficientemente remunerativo; questo presupposto appare irrealistico fintanto che l'UE invade i mercati mondiali con olio di oliva a prezzi estremamente competitivi, grazie alla sovrapproduzione ed ai sussidi agricoli. L'Italia, dopo la Spagna, è il secondo produttore europeo di olio di oliva nonché beneficiario dei relativi sussidi. Questa evidente incoerenza si aggrava se si considera il fatto che, molto probabilmente, dato il mancato o scarso ritorno economico di progetti così impostati, i potenziali beneficiari insoddisfatti si vedono costretti per sopravvivere a prestare la loro manodopera presso le aziende agricole del sud Italia, scontrandosi infine con le politiche sul tema delle migrazioni. È necessario che le politiche commerciali, mo-

netarie, finanziarie e industriali di un Paese (o di un'istituzione regionale o internazionale) siano coerenti con la cooperazione allo sviluppo, altrimenti questa diventa testimonianza e pura azione residuale. La cooperazione non è, non deve essere cioè attività isolata e separata di un "dipartimento", ma azione complessiva di un sistema-paese o di politiche internazionali complessive che rinuncino ai dogmi neoliberisti di FMI, WTO e Banca Mondiale.

Multilaterale e bilaterale: strategia o disimpegno?

Anche nel 2005 l'Italia conferma la sua priorità per il canale multilaterale. Secondo le stime preliminari del DAC per il 2005, dei 4.065 milioni di euro complessivi stanziati per l'aiuto allo sviluppo 2.282 (ossia il 56%) sono andati al canale multilaterale, ossia le istituzioni finanziarie internazionali e le agenzie del sistema delle Nazioni Unite, e 1.782 all'aiuto bilaterale (ossia il 44%). Nel 2005 l'Italia ha effettuato due sostanziali contribuzioni all'aiuto allo sviluppo multilaterale per il rifinanziamento di alcune banche multilaterali di sviluppo (Banca mondiale, Fondo Africano di Sviluppo, Fondo fiduciario HIPC) e per il rifinanziamento dell'iniziativa HIPC, per la cancellazione del debito multilaterale verso la Banca mondiale ed il Fondo monetario Internazionale dei Paesi più poveri. A tutti questi grossi stanziamenti per un totale di 885 milioni di Euro va aggiunto il contributo al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria, per un totale di 180 milioni di Euro a copertura del 2004 e del 2005 su cui pendeva un intollerabile ritardo.

Tale impegno sul fronte multilaterale rispetto al bilaterale si spiega secondo due meccanismi che descrivono un vero e proprio "rifugio" della cooperazione italiana nei canali internazionali. Da un lato, l'incapacità strutturale del Ministero degli Esteri di gestire i progetti che porta a schivare le polemiche destinando i fondi alle agenzie ONU, dall'altro la possibilità di realizzare progetti multibilaterali approfittando dell'immunità giudiziaria offerta dal canale multilaterale che facilita enormemente le relazioni clientelari.

Per quanto riguarda l'evoluzione storica della ripartizione dell'APS tra canale bilaterale (cioè la cooperazione tra Paese e Paese) e multilaterale (cioè la cooperazione praticata attraverso gli organismi internazionali, opportunamente finanziati), si è passati da una fase di prevalenza del bilaterale (anni '60: il 75% di APS) ad una prevalenza del multilaterale (anni '70: il 33% di APS è bilaterale) ad una nuova prevalenza del bilaterale (anni '80: 60-70% di APS) ed infine ad una nuova prevalenza del multilaterale negli anni '90. Aiuti multilaterali e bilaterali -in sé, nella loro filosofia- presentano luci e ombre. L'aiuto multilaterale può rappresentare una scelta a favore del ruolo e dell'azione degli organismi internazionali (tra tutti l'ONU), ri-

nunciando a opzioni "nazionali" (o nazionaliste) e geopolitiche che in un'epoca di rinazionalizzazione delle politiche estere sono tendenze presenti. E in questo contesto, l'aiuto multilaterale è sicuramente un fatto positivo (anche perché permette unitarietà di indirizzo, economie di scala, coordinamento). Ma può anche essere un modo obbligato per rinunciare (per incapacità organizzativa e gestionale; per assenza di strategia politica) ad esercitare autonomamente un proprio ruolo. È questo il caso dell'Italia. L'aiuto bilaterale -per converso- se spinto all'eccesso o in modo distorto può avere derive nazionali e nazionalistiche, ma è certamente una componente essenziale per delineare un'identità, un progetto e una strategia di un Paese in materia di cooperazione allo sviluppo. L'assenza in Italia di una componente significativa di aiuto bilaterale rientra proprio in questa assenza di strategia e di incapacità gestionale.

Il multibilaterale

Il multilatibilaterale è uno strano incrocio tra aiuto multilaterale e bilaterale: si tratta di aiuti versati ad organismi internazionali per programmi concordati con il Paese donatore o addirittura (ri)versati poi ad un organismo del Paese donatore per la loro realizzazione. Le iniziative multibilaterali sono quelle in cui il Paese donatore ricorre, per la valutazione tecnico-economica e/o la gestione amministrativa di un progetto concordato con il Paese ricevente, ad una organizzazione internazionale (OI).

Ciò (si dice) permette di realizzare programmi di grande portata, spesso al di sopra delle possibilità della cooperazione bilaterale.

Le diverse fattispecie della cooperazione multibilaterale sono:

- Cofinanziamenti
  Il Paese donatore eroga a favore di un organismo internazionale (OI) un contributo in valuta per il parziale finanziamento di uno specifico progetto di sviluppo elaborato dall'organismo e per il quale il Paese donatore ha concordato, anche insieme al ricevente, la propria partecipazione.
- Finanziamenti paralleli.
  Il Paese donatore partecipa, diversamente dal caso del cofinanziamento, attraverso un intervento diretto parallelo a quello dell'OI, il cui progetto di sviluppo viene così diviso in più parti
- Fondi fiduciari
  Il Paese donatore delega ad una OI la realizzazione di un progetto di sviluppo concordato con quello ricevente, erogando un contributo finanziario che copre integralmente le spese di realizzazione
- Affidamenti amministrativi
  Progetto di carattere bilaterale, in cui l'apporto dell'OI è limitato all'attuazione tecnico-amministrativa.

Dai primi anni Novanta comincia in Italia a profilarsi un' involuzione politica dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Gli scandali legati a Tangentopoli colpiscono anche la cooperazione (in particolare governativa) e determinano una sostanziale paralisi amministrativa e procedurale della gestione ministeriale della cooperazione. A questo si aggiungono:

- la crescente disaffezione dell'opinione pubblica
- il ridimensionamento di alcune ONG storiche
- la chiusura anticipata di alcuni programmi già avviati che comportano una sempre maggiore tendenza a "rifugiarsi" nel canale multilaterale, più neutro e non contestabile;

L'aiuto bilaterale diventa così un "problema": procedure lunghe e complesse, rischi di condizionamento, timori di interventi giudiziari, paura di critiche. Questo contribuisce a far sì che, attualmente, l'Italia sia il Paese del DAC con la maggior quota di multilaterale sul totale dell'APS. A questo proposito, tuttavia, è opportuno fare una distinzione: l'Italia non si affida genericamente a iniziative ed impegni multilaterali, bensì tende a privilegiare (strategicamente) il canale multibilaterale.

Si può quindi affermare che l'uso strumentale del canale multilaterale spesso non è altro che un "bilaterale con immunità giudiziaria": il multibilaterale permette a soggetti (italiani) predeterminati di aggiudicarsi contratti e gestione di iniziative in un'ottica tipicamente bilaterale, pur mantenendo i vantaggi derivanti dall'opportunità di agire in un contesto multilaterale (esenzione fiscale, sostanziale immunità dalla giurisdizione nazionale ecc.).
Il caso delle cosiddette "operazioni triangolari" può essere esemplificativo: queste consistono nel trasferimento di contributi volontari (il cui utilizzo è di norma piuttosto indefinito) ad alcune OOII, in particolare UNDP e UNOPS, affinché finanzino determinati programmi che, in alcuni casi, vengono realizzati da ONG o altri soggetti italiani preventivamente indicati dalla DGCS.

Il fatto che la quota bilaterale a partire dal 2003 abbia subito un incremento fino ad un 43,2% dell'APS, non deve necessariamente essere letta positivamente. Infatti nel bilaterale sono incluse delle voci (azioni sul debito, prestiti, aiuti alimentari, costi amministrativi, soccorsi di emergenza, supporto a ONG, borse di studio, realizzazione di iniziative multibilaterali) sottraendo le quali emerge che solo una quota modesta è destinata ad iniziative di questo genere. Soprattutto la cancellazione del debito incide enormemente nella voce di "aiuto bilaterale", distorcendone l'interpretazione reale. I soldi freschi a sostegno di programmi di "aiuto bilaterale" continuano ad essere sempre molto pochi. Nonostante le raccomandazioni di Monterrey sull'addizionalità[2], l'Italia continua ad imputare al bilancio della cooperazione bilaterale, come

[2] *United Nations International Conference on Financing for Development*. Monterrey, Mexico. 18-22 Marzo 2002. In questa sede tra le raccomandazioni del documento finale si è sottolineato come la cancellazione del debito non debba essere calcolata nella quota dei finanziamenti per lo sviluppo, essendo invece da considerarsi a questi addizionale

se fossero risorse "fresche", i programmi di cancellazione del debito: la politica di cancellazione del debito, certamente positiva in sé, ha permesso ai Paesi donatori di nascondere contabilmente una sostanziale diminuzione della capacità di fare concretamente cooperazione allo sviluppo.

Secondo quanto emerge dal rapporto OCSE, oggi l'Italia è consapevole che i prossimi aumenti (promessi a Barcellona nel 2002) devono essere innanzitutto indirizzati nel bilaterale, ma è altrettanto consapevole di non poterlo fare senza prima potenziare lo staff e la capacità gestionale della DGCS. La DGCS, a tale proposito, viene incoraggiata a scegliere tra il ricorrere nuovamente al multilaterale o riformare la gestione del bilaterale, al fine di amministrare in modo efficace l'aumento di risorse fresche più volte promesso e che, allo stato attuale, rischierebbe di essere sprecato.

Tuttavia, nel Rapporto italiano sui MDGs presentato nel 2005 viene espressa esplicitamente "la preferenza, da parte dell'Italia, del canale multilaterale, considerato un mezzo indispensabile nel perseguimento delle finalità fondamentali dello sviluppo". Vista la stagnazione dell'impegno finanziario italiano sul fronte dell'APS, è difficile non leggere in tale affermazione la volontà dell'Italia di abbandonarsi ad una sorta di "multilateralismo passivo" e strumentale (ricordiamo il ricorso frequente al multibilaterale), rinunciando all'esercizio pratico e alla definizione di una strategia perché incapace di pensare ed implementare delle politiche di cooperazione. Ricordiamo ancora: sostenere l'ONU e le altre agenzie internazionali è un fatto positivo (quando lo si fa sul serio: e questo non è il caso dell'Italia), a patto che questo non nasconda un disimpegno verso un ruolo attivo delle politiche di cooperazione di un Paese.

Quali sono, quindi, i motivi per cui l'Italia privilegia tale strumento di cooperazione ed in base a quale criterio (sempre che ve ne sia uno) alloca le sue risorse tra le diverse OOII?

Nella Relazione annuale al Parlamento del 2004 vengono specificati alcuni dei criteri che guidano la distribuzione degli aiuti, in particolare alle Agenzie delle Nazioni Unite:

- efficacia e incisività dell'attività degli organismi beneficiari
- grado di ricaduta politica del nostro appoggio
- fonti complessive di finanziamento disponibili
- ruolo riservato all'Italia nei processi decisionali
- valorizzazione del polo agroalimentare di Roma e di quello scientifico di Trieste-Venezia

Nello stesso sito del MAE, inoltre, si afferma che "la rete di Accordi di Partenariato che la Cooperazione ha sottoscritto con l'UNICEF, la FAO, l'OMS, e l'UNDP, consentono all'Italia di meglio focalizzare l'impostazione e monitorare i risultati degli inter-

venti finalizzati finanziati dall'Italia e di esercitare in seno a questi organismi un'influenza superiore al peso specifico dei contributi volontari che il nostro Paese versa"[3]: qui si svela la preferenza per l'orientamento multibilaterale, per il quale l'Italia è spesso molto criticata. Sembrerebbe un quadro chiaro e al quale è sottesa una strategia concordata e coerente con gli obiettivi (altrettanto chiari) della cooperazione italiana. Tuttavia è la stessa OCSE a rilevare come non vi sia una chiara strategia di allocazione tra le diverse istituzioni destinatarie e come, in realtà, i motivi principali che muovono tale scelta siano:

- i bassi costi di transazione
- il desiderio politico di mantenere un certo ruolo internazionale
- la persistente sfiducia (o paura) nel canale bilaterale
- l'incapacità di gestire le risorse destinate al bilaterale a causa, anche, delle costanti carenze di personale.

Il canale bilaterale, infatti, a differenza del multilaterale ha spesso bisogno di progettualità, creazione di partnership, strategia, efficienza amministrativa, funzionamento della macchina burocratica[4] Alla luce di questa situazione, l'OCSE invita la DGCS il MEF ad esplicitare una strategia di allocazione delle risorse per quanto riguarda sia le istituzioni multilaterali, sviluppando criteri che si fondino sui risultati ottenuti e sulla performance dei progetti, sia la ripartizione multilaterale-bilaterale.

Nella Relazione Annuale al Parlamento trasmessa dal MEF[5] emerge con chiarezza il punto di vista della cooperazione governativa italiana a proposito del canale multilaterale.

"Attraverso il canale multilaterale un paese indirizza i suoi aiuti indistintamente a tutti i PVS.

Il multilaterale è uno strumento puro di cooperazione con cui un governo mette a disposizione di tutti i paesi meno dotati le sue risorse, assolvendo così all'obbligo morale e politico di ridurre il divario tra Nord e Sud del mondo" (MEF 2005).

Al di là delle buone intenzioni, tuttavia, può emergere qualche dubbio soprattutto in merito alla "purezza" di tale canale, viste anche le testimonianze di chi per anni si è confrontato con un meccanismo che si presta a facili strumentalizzazioni. Anche l'assistenza multilaterale non è scevra dal concetto di "aiuto legato"[6] quando, ad esempio, i governi dei Paesi industrializzati subordinano i contributi elargiti alle istituzioni multilaterali alla condizione di una propria maggiore rappresentatività nelle stes-

---

3 www.esteri.it

4 A tale proposito, si veda il paragrafo relativo al giudizio espresso dall'OCSE in merito ai progetti sul campo della cooperazione governativa.

5 MEF (2005), Relazione sull'attività di Banche e Fondi di Sviluppo a carattere multilaterale e sulla partecipazione finanziaria italiana alle risorse di detti organismi nell'anno 2003, trasmessa alla Presidenza il 27 Giugno 2005

6 "Aiuto legato" è un termine impiegato per indicare i casi in cui l'aiuto è fornito a condizione che i beni e i servizi relativi ai progetti finanziati siano acquistati soltanto nel Paese donatore

se o all'adozione di provvedimenti che possano avvantaggiare i grandi donatori. Primo fra tutti l'adozione degli aggiustamenti strutturali imposti da Banca Mondiale e Fondo Monetario che impongono liberalizzazioni dei mercati, tagli delle spese sociali e mega progetti infrastrutturali (dighe e oleodotti) che comportano principalmente benefici alle grandi multinazionali occidentali e che hanno invece fallito nell'obiettivo di riduzione della povertà e del divario tra Nord e Sud del mondo. Non dimentichiamo, infine, come più volte ribadito, la preferenza per i finanziamenti finalizzati a progetti specifici (multibilaterali), scelta che non coincide affatto con la caratterizzazione data dal MEF!

Alla luce delle distorsioni e delle strumentalizzazioni del canale multilaterale, da più parti si fa notare come le Nazioni Unite dovrebbero essere messe in condizione di dedicarsi in modo più sistematico all'esercizio di funzioni quali la formulazione di politiche di sviluppo, il coordinamento della loro implementazione, la risoluzione delle crisi internazionali, più che alla gestione sempre e dovunque di specifici programmi. Dovrebbero essere -più che un agglomerato di *implementing agencies*- un contenitore e una cornice che dia coerenza e che permetta ai singoli attori di svolgere il proprio ruolo operativo. Esiste, inoltre, una sostanziale incoerenza tra gli indirizzi della nostra politica estera in materia di riforma e rilancio del ruolo delle Nazioni Unite e la prassi seguita, seppur per necessità, dalla cooperazione allo sviluppo italiana. Altrettanto incoerente risulta essere, infine, la posizione ed il peso dell'Italia nella cooperazione internazionale (in termini quantitativi piuttosto modesto) se confrontato con la volontà del nostro Governo di ottenere un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza.

Il "giallo" dei contributi volontari all'IMG (International Management Group).

Lo scorso 16 Febbraio il Comitato Direzionale si è riunito deliberando la ripartizione dei fondi che la finanziaria 2006 avrebbe destinato alla voce "contributi volontari" agli organismi internazionali.
La delibera ha suscitato molta preoccupazione sia nel mondo della cooperazione italiana che presso le stesse Agenzie delle Nazioni Unite colpite dai tagli: infatti, non solo era previsto l'azzeramento dei contributi volontari alle Organizzazioni più grandi (FAO, UNICEF, UNHCR, UNDP, OMS), ma venivano anche privilegiate alcune strutture più piccole ai cui posti di comando siedono molti funzionari vicini all'esecutivo (UNDESA, IPO, UNSSC, UNIDO...).
Le inevitabili voci di critica levatesi in merito a tale scelta, sono focalizzate principalmente su due aspetti: i criteri discutibili che hanno guidato la ripartizione dei fondi e le conseguenze negative per l'Italia in termini di immagine e credibilità internazionale.

La decisione è stata tale da far scomodare lo stesso Kofi Annan. In data 2 Marzo il Segretario Generale ha scritto all'ambasciatore italiano presso le Nazioni Unite Marcello Spatafora: "Scrivo per esprimere la mia profonda preoccupazione riguardo la possibilità che il suo governo possa decidere di ridurre o eliminare totalmente i suoi contributi volontari ai Fondi e ai Programmi delle Nazioni Unite nel 2006".
Nel ricordare la centralità e la visibilità delle Nazioni Unite per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, Annan sottolinea come il sistema ONU abbia bisogno "del sostegno finanziario costante e continuato da parte di donatori importanti come l'Italia"; aggiunge, infine, che la decisione di tagliare i contributi volontari mette in pericolo il ruolo di leadership dell'Italia in ambito internazionale.
Un segnale inequivocabile che il Palazzo di Vetro non ritenesse la delibera un semplice fatto amministrativo, come debolmente sostenuto nelle poche uscite della Farnesina sulla stampa.
Una situazione piuttosto imbarazzante fintanto che il 28 Marzo, con un comunicato diramato alle agenzie, la Farnesina ha deciso di riassegnare i contributi volontari per il 2006 a favore dei maggiori Fondi, Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite.
In particolare prevede di erogare una prima tranche corrispondente al 50% dell'ammontare complessivo, impegnandosi per l'intero 2006 ad erogare la quota restante fino a raggiungere la stessa somma del 2005: 110 milioni di euro.
Tuttavia tale iniziativa non sembra convincere esperti e rappresentanti di ONG, perplessi di fronte al linguaggio troppo vago della nuova disposizione e certi del fatto che sarà comunque compito del prossimo governo assicurare l'impegno e l'esborso in forma definitiva.
Alla FAO (azzerata nella delibera di Febbraio) vanno ora 15 milioni, all'UNDP 9, all'UNICEF 6, all'UNCHR e all'OMS 4, alla UNICRI 3 e all'UNIFEM 1.
Nonostante tutto questo, la precedente delibera del 16 Febbraio non è stata cancellata ed è stata confermata una serie di attribuzioni piuttosto controverse soprattutto nei confronti di organismi ed enti estranei al sistema delle Nazioni Unite.

È il caso dell'**IMG** (International Managment Group, un organismo di assistenza tecnica internazionale creato da diversi stati per la ricostruzione post-bellica in Bosnia Erzegovina, avente esperienze e competenze geograficamente limitate ed in passato caratterizzato da una totale opacità nella gestione delle risorse assegnategli) al quale sono stati attribuiti 8 milioni di euro come "contributo volontario agli organismi internazionali impegnati nella cooperazione con i PVS" e 20 milioni come "contributo volontario volto a realizzare attività di cooperazione tecnica a sostegno del sistema sanitario" in Albania; risorse che servirebbero al costituendo policlinico universitario di Tirana, ampliamento di un ospedale già esi-

stente e legato all'Italico Istituto Dermopatico dell'Immacolata. A tale proposito, venerdì 26 Maggio il coordinamento Esteri della CGIL ha inviato alla neo Vice Ministra con delega alla cooperazione, On. Patrizia Sentinelli, un documento volto a segnalare l'illegittimità del finanziamento. La nota sottolinea "la singolarità del fatto che la quantificazione dei costi necessari alla realizzazione del progetto viene demandata all'IMG ad approvazione e finanziamento già avvenuti[7]" ed indica la "leggerezza" con cui vengono affidati all'agenzia, oltre alla realizzazione, anche i compiti di monitoraggio e valutazione, a fronte di un contributo "privo di adeguata documentazione tecnica". Miracolosamente, nel caso dell'IMG le procedure della DGCS si lubrificano come non mai. Gli impegni presi a favore dell'IMG dall'inizio dell'anno ad oggi ammontano a 32,6 milioni di Euro e, con inusuale e sorprendente rapidità, più della metà di questi sono stati già erogati (CGIL Esteri, 15 giugno 2006). Tra i fondi impegnati e già inviati per la liquidazione all'Ufficio di Ragioneria, figurano i 10 milioni di Euro destinati al già contestato progetto di ristrutturazione dell'Ospedale di Tirana

Il caso IMG esemplifica bene il *modus operandi* discrezionale -per usare un eufemismo- che contraddistingue la cooperazione italiana. Grazie ai finanziamenti pubblici italiani, il gruppo apre a sua volta linee di credito agevolate per le piccole e medie imprese straniere che vogliono acquistare macchinari e tecnologie italiani. La tendenza commerciale dell'IMG si può evincere anche leggendo il sito dell'ICE, secondo il quale il programma di credito per le PMI serbe "garantisce un'efficace promozione del made in Italy in molti dei settori chiave dell'imprenditoria italiana". Nonostante lo status di organizzazione internazionale, la vocazione molto italiana del gruppo emerge con evidenza anche analizzando la composizione del suo organico. Oltre al direttore generale Bicciato, i referenti di non meglio precisati progetti in diversi Paesi sono (salvo rarissime eccezioni) tutti italiani: è il caso di Barbara Contini per il Sudan, Bruno Silvestrini per la Libia, Sergio Mura per la Somalia, Martino Pirella per l'Honduras, Gianluca Olivieri per l'Afghanistan, Paolo Leoni per la Macedonia, Vincenzo Bruno per l'Uruguay.

La decisione e il coordinamento degli interventi: vincoli politici e gestione dall'alto.

Il tema dello scarso coordinamento tra le missioni sul campo e la Farnesina e della necessità di un maggiore decentramento decisionale è piuttosto trascurato nel dibattito in corso ma emerge con molta evidenza nel Rapporto dell'OCSE. Nel predisporre il Peer Review, i funzionari dell'OCSE hanno effettuato delle visite sul campo

[7] Lettera 22, 27 Maggio 2006

presso alcune missioni della cooperazione italiana in Tunisia e Mozambico, Paesi storicamente oggetto del nostro intervento, e ne hanno tratto un quadro non sempre positivo, fatto di ritardi nell'erogazione delle risorse, difetti di comunicazione, eccessivo accentramento di potere nelle mani dei diplomatici. Uno dei primi problemi rilevati riguarda il processo che porta alla definizione della programmazione bilaterale. Questo iter di approvazione è ritenuto molto centralizzato ed eccessivamente *layered* (stratificato): la preparazione del progetto viene di solito affidata ad una sola persona in loco, implicando così una revisione più estesa alla fine della catena e controlli *time consuming* da parte di funzionari estranei alla realtà locale.

L'Italia è chiaramente invitata ad assicurarsi che gli esperti sul campo lavorino in un team più ampio, includendo i partners locali, per esaminare la conformità del progetto prima che questo sia trasmesso a livelli decisionali più elevati e distanti. Viene messa in discussione anche la natura delle decisioni che portano ad individuare i contenuti prioritari dei progetti: spesso, infatti, si fa affidamento più al dialogo politico e alle consultazioni di alto livello tra diplomatici piuttosto che alle indicazioni di carattere tecnico fornite dagli esperti. Lo scarso coinvolgimento del personale tecnico delle UTL (dove presenti) e dei beneficiari, nonché i problemi di coordinamento tra il campo e la Farnesina, sono oggetto di rimprovero non solo da parte dell'OCSE ma degli stessi partners locali. Durante le interviste sul campo, infatti, questi si sono lamentati delle difficoltà che incontrano ogniqualvolta si rivolgono all'UTL per avere degli aggiornamenti in merito al calendario di erogazione delle risorse stanziate: l'UTL, infatti, è costretta a girare la richiesta a Roma, ma la DGCS tende a rispondere con grave ritardo provocando *"...frustration at the lack of responsiveness.."*. I partners si vedono così costretti ad abbandonare il progetto o a cercare altri *donors* per proseguire l'iniziativa, con conseguente perdita di credibilità internazionale del nostro sistema di cooperazione.

Una delle proposte che vengono avanzate è quella di riattivare il Fondo Speciale presso la DGCS (abolito nel 1995 con il reinserimento delle risorse della cooperazione nel bilancio ordinario dello Stato), al fine di garantire una maggiore autonomia finanziaria e una prospettiva di budget pluriennale più consona alle esigenze particolari della materia in oggetto. L'Italia, inoltre, è incoraggiata a favorire un maggiore decentramento decisionale a livello di campo, sul modello di altri membri del DAC che sono così riusciti a ridurre anche il tempo di approvazione dei progetti. Tuttavia, il decentramento decisionale dovrebbe essere supportato dal potenziamento qualitativo e quantitativo delle risorse umane sul campo, come già evidenziato nel paragrafo relativo al personale. L'elevato turnover, la vacanza del direttore dell'UTL ed il modesto impiego di personale locale, sono alcuni dei problemi che l'OCSE ritiene necessario vengano affrontati. Si ricorda, inoltre, che tali carenze rendono difficile non solo il monitoraggio degli stessi programmi di cooperazione ma anche, per esempio, l'impiego delle risorse liberate in seguito alla conversione del debito estero.

1.2 Gli impegni non rispettati

L'Italia in questi anni non ha mai mancato di fare bella figura nelle sedi internazionali a destra e a manca, salvo poi fare brutte figure al momento del dunque e di verifica. La più grossa promessa mancata è sicuramente quella della promessa dell'ex premier Berlusconi di destinare l'1% del PIL all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, ma ce ne sono molte altre. In questo modo l'Italia perde credibilità ed autorevolezza in sede internazionale, cosa che produce conseguenze negative su tanti altri fronti delle relazioni internazionali: dal consenso intorno alla proposta di riforma del consiglio di sicurezza dell'ONU alle nomine di diplomatici e funzionari alla testa degli organismi internazionali. Per non parlare della complessiva credibilità delle politica estera del nostro Paese.

Ecco le tante promesse fatte dall'Italia in questi anni:

- 15 - 16 marzo 2002 a Barcellona, con i patti sottoscritti dal Consiglio dei Ministri della Unione Europea, l'Italia si è impegnata a raggiungere un rapporto APS/PIL dello **0,33 % entro il 2006**, per il cui raggiungimento sarebbe stato necessario un aumento del 113% dei fondi in quattro anni.
- L'11 aprile 2002, chiudendo con il suo intervento la Conferenza di Palermo sull'e-government, Berlusconi criticò come "non sufficiente" l'impegno appena assunto e dichiarò: "per quanto mi riguarda, a nome del mio Paese, mi impegno a mettere progressivamente a disposizione dei paesi che ne hanno bisogno maggiori risorse fino ad arrivare all' **1% del Prodotto Interno Lordo**"
- 10 maggio 2002, nel discorso d'apertura al vertice della FAO, torna a far riferimento all'1% del PIL come traguardo da raggiungere, convinto che "bisogna fare di più" e che "il tempo delle prove è finito, **è il tempo di agire**, di fare quello che vogliamo fare: eliminare la fame dalla faccia della terra"
- Nel documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2003-2006, si leggeva che:"il Governo si è impegnato a raggiungere il traguardo dello 0,33 per cento del PIL nel rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita, attraverso due modalità: 1) aumento graduale delle risorse allocate per l'APS in tutte le sue diverse componenti; 2) cancellazioni del debito bilaterale dei PVS verso cui l'Italia vanta dei crediti sovrani (crediti d'aiuto e crediti commerciali assicurati dalla SACE) in attuazione della legge 209/2000. Essendo necessario un approccio graduale, il Governo delinea il seguente calendario, che dovrà essere reinvestito anno per anno in base agli equilibri di finanza pubblica: **nel 2003 lo 0,19-0,20 per cento; nel 2004 lo 0,23-0,24 per cento; nel 2005 lo 0,27-0,28 per cento; nel 2006 lo 0,33 per cento**". Sebbene appaia a livello contabile il raggiungimento della soglia dello 0.28% per il 2005, sappiamo che tale risultato non è dovuto ad un reale incremento dell'APS quanto ad un episodica cancellazione del debito iracheno.

- Nel 1995, in occasione del vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen, fu raggiunto uno storico accordo secondo cui i paesi donatori si impegnarono ad investire il **20%** dei loro aiuti nei **servizi sociali di base** (attualmente l'Italia non raggiunge il 5%).
- Il 25-26 aprile 2001, durante l'Annual High Level Meeting del DAC fu adottata la Raccomandazione per lo **slegamento degli aiuti** ai paesi meno avanzati, entrata in vigore il primo gennaio 2002. l'Italia, in quanto paese membro del DAC e firmatario della Raccomandazione, si è impegnata ad aderire ai principi di tale documento. In quell'anno la percentuale di aiuto legato era in Italia al 93%. Negli anni successivi i dati sull'aiuto legato riguardanti l'Italia non sono più stati disponibili.
- Attraverso la legge 209/2000, il parlamento ha deciso di **cancellare il 100% dei debiti** bilaterali verso i 42 paesi più poveri e maggiormente indebitati (HIPC), nonché verso tutti gli altri paesi a basso reddito. Finora l'Italia ha cancellato 2,5 miliardi di euro sui 6 miliardi stabiliti dalla legge del 2000. Sui 42 paesi eleggibili all'iniziativa HIPC solo 24 hanno sottoscritto accordi con il nostro paese, mentre gli altri paesi poveri non hanno ricevuto nessuna cancellazione.
- Il 4 e 5 settembre 2005 durante la conferenza di rifinanziamento del Fondo Globale per la Lotta all'Aids, la Malaria, la Tubercolosi, l'Italia si è impegnata a versare **130 milioni di euro l'anno al Fondo Globale per il 2006 e 2007**. Invece la Finanziaria 2006 non prevede da nessuna parte lo stanziamento di questi nuovi fondi, e neppure lo stanziamento dei 24 milioni che ancora servono per saldare la quota per il 2005.

1.3 Pochi soldi e spesi male

L'Italia ed i trucchi contabili nel conteggio dell'aiuto allo sviluppo

Nel 2002 in preparazione della Conferenza ONU Finanza per lo Sviluppo i governi dell'Unione Europea si sono dati l'obbiettivo "collettivo" di destinare lo 0,39% del loro PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo entro il 2006. Allo stesso tempo, i singoli Paesi dell'Unione si sono impegnati a raggiungere lo 0,33% del PIL entro il 2006. Nel 2005 l'obbiettivo europeo è stato elevato allo 0,56% entro il 2010, con uno 0,51% per i singoli Paesi membri, nell'ambito del percorso di raggiungere il tanto agognato 0,7% entro il 2015 permettendo così di finanziare sostanzialmente, se non forse totalmente, il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite.

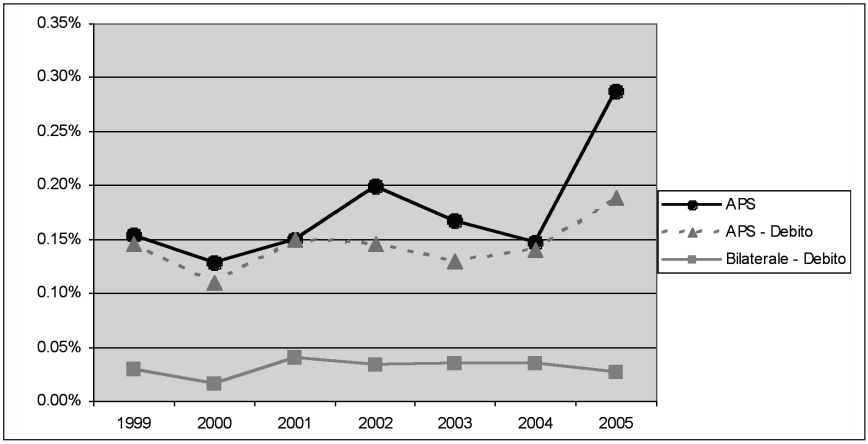
Le nuove stime ufficiali rese pubbliche dall'OCSE nell'aprile 2006 e quelle della Commissione Europea fornite nel marzo 2006, dimostrano che gli Stati Membri

dell'Unione starebbero rispettando complessivamente l'obbiettivo collettivo che si sono dati. In totale l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano speso nel 2005 ammonta a circa 45 miliardi di Euro: ciò significherebbe che i Paesi europei hanno ampiamente raggiunto l'obbiettivo dell' 0,39% con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto nel 2002.

Ma ciò che preoccupa di più è la falsa rappresentatività delle stime fornite dai paesi europei. Il rapporto indipendente *"EU aid: Genuine leadership or misleading figures*?" dell'aprile 2006 - cui hanno collaborato i principali network e ONG europee di sviluppo sotto la guida di Eurodad - rivela che circa un terzo dell'aiuto pubblico allo sviluppo europeo quantificato per il 2005 - pari a 13,5 miliardi di Euro - è aiuto materiale "virtuale" perché si tratta in buona parte di contabilizzazione della cancellazione del debito, di interventi per l'assistenza ai rifugiati (in Italia) o per l'istruzione degli studenti provenienti dai Paesi in Via di Sviluppo nei Paesi dell'Unione. Tutte attività meritorie, ma che hanno a che fare limitatamente con l'aiuto allo sviluppo. Ben 9 miliardi di Euro, risulterebbero infatti dalla sola cancellazione del debito di cui hanno beneficiato l'Iraq e la Nigeria; va sottolineato che si tratta in gran parte addirittura di debito generato tramite crediti commerciali mai ripagati, di cui hanno beneficiato i dittatori Saddam e Abacha e le imprese occidentali che facevano affari con loro. Questo paradossale conteggio della cancellazione del debito "commerciale" è una pratica tollerata erroneamente dall'OCSE, ma che risulta politicamente inaccettabile soprattutto nel caso dei Paesi in ritardo nell'aumento dei propri aiuti, come nel caso dell'Italia e sebbene ci sia una raccomandazione della Unione Europea del 2003 che invita gli stati membri a non procedere in questo senso e a uniformare il sistema di calcolo.

Le cifre ufficiali di APS riportate dall'OCSE a livello nazionale dimostrano, nel caso italiano, che l'APS si attesterebbe su una percentuale dello 0,29% del PIL. In realtà l'APS effettivo non supera lo 0,19%, se si escludono l'1,4 miliardi di dollari di debito cancellato all'Iraq, rimanendo così molto al di sotto degli obbiettivi previsti per il 2006. Ciò significa una mancanza quasi totale di "risorse fresche" destinate ai programmi di sviluppo, soprattutto per quel che riguarda il canale bilaterale degli aiuti. Si pensi, infatti, che la quasi totalità della cancellazione del debito è imputabile a questo e quindi facilmente si desume che circa tre quarti dell'aiuto bilaterale italiano nel 2005 può essere attribuito alla cancellazione del debito e solo un quarto risulta in nuovi impegni di aiuto allo sviluppo! Un artificio contabile che oltre a falsare la realtà confonde le idee sul concetto stesso di cooperazione allo sviluppo. Tale relazione si vede chiaramente nella Figura XX che mostra come la componente bilaterale di risorse "fresche" non arrivi mai neppure allo 0,05% del PIL e come non risenta di nessuna evoluzione positiva negli ultimi anni.

Figura 1: Percentuali sul PIL di: APS, APS scontata delle operazioni debito, APS Bilaterale scontata delle operazioni sul debito



Fonte: OCSE - DAC, International Statistics Online

Sono quindi circa 400 i milioni di euro che compongono in questo modo la cooperazione bilaterale italiana. Parte di questi si deve fra l'altro a interventi assolutamente eccezionali: da un lato si può segnalare lo stanziamento di 70 milioni di Euro di aiuti per le popolazioni del Sud-est asiatico colpite dallo Tsunami, aiuto dovuto soprattutto all'effetto mediatico dell'evento, infatti per il terremoto del Kashmir dell'ottobre 2005 è stato mandato solo un pur necessario aereo militare con farmaci, tende e coperte. Dall'altro lato, a comporre la spesa italiana concorrono i 40 milioni che accompagnano i soldati italiani in Iraq, preoccupante segnale di una militarizzazione degli aiuti umanitari. Va sottolineato come la legge finanziaria per il 2006 ha previsto solamente uno stanziamento di 400 milioni di Euro per gli aiuti bilaterali a dono, e poco meno per il 2007 ed il 2008. In sostanza le previsioni portano a consolidare una posizione di quasi annullamento dell'effettivo canale bilaterale. Tuttavia l'effetto della cancellazione del debito continuerà ad avere effetti contabili anche nei prossimi anni visto che nel 2006 si sommeranno allo scarno canale bilaterale la cancellazione del debito nigeriano e ulteriori tranche di quello iracheno.

Ulteriore questione riguardante l'aiuto allo sviluppo del nostro Paese è la qualità dell'aiuto pubblico, di cui una percentuale ancora troppo rilevante è da considerarsi aiuto pubblico "legato" a beni e servizi italiani. È difficile, d'altra parte, stimare quali siano le cifre esatte dell' APS che viene utilizzato per i sussidi alle imprese italiane, perché il Governo del nostro Paese si rifiuta dal 2001 di pubblicare tali cifre. La difficol-

tà nell'analizzare la spesa dell'Italia per l'APS deriva anche dal fatto che non esiste una gestione coerente ed unitaria dei fondi APS, ma che tale gestione è frammentata presso i vari ministeri. In ogni caso va ricordato che secondo i passati dati a disposizione l'Italia ha toccato la punta dello 0,92% nel 2001 e che secondo quanto dichiarato dal Direttore Generale della cooperazione allo sviluppo della Farnesina, l'aiuto legato non è un vero problema, perché è nell'interesse nazionale sostenere le proprie imprese.

La cancellazione del debito

Con quasi un anno di ritardo il governo uscente ha presentato in Parlamento la relazione sull'applicazione della legge 209 del 2000 sulla che disciplina la cancellazione del debito ai Paesi poveri da parte dell'Italia. Purtroppo la relazione non dice nulla di nuovo e conferma la tendenza sviluppata nel corso degli anni di governo Berlusconi in linea con il progressivo azzeramento degli impegni nel campo della lotta alla povertà e finanziamenti allo sviluppo, restringendo al minimo le cancellazioni previste dalla legge 209. Di fatto la legge ha prodotto cancellazioni pari a 2.560 milioni di Euro in favore di 25 Paesi HIPC, a fronte dell'obiettivo originario di 4.000 milioni in favore dei 38 Paesi eleggibili HIPC da chiudere in tre anni - ossia entro giugno 2004. Va aggiunto che sulla base dell'articolo 5 la legge ha cancellato circa 132 milioni di Euro di debito a Paesi poveri afflitti da crisi umanitarie o catastrofi naturali. Recentemente 10,4 milioni di Euro allo Sri Lanka colpito dallo Tsunami alla fine del 2004. Nulla la relazione riporta riguardo alle ingenti cancellazioni del debito in corso in favore della Nigeria, dell'Iraq, e su una limitata conversione del debito per l'Indonesia in seguito allo Tsunami. Una seria mancanza di informazione per il parlamento, se si pensa che stiamo parlando di circa 1,4 miliardi di Euro pari alla metà dei fondi destinati all'aiuto allo sviluppo italiano.

Inoltre, alcuni punti della relazione non chiariscono a sufficienza quale debito sia stato cancellato. Come del resto, già negli anni scorsi, alcuni dati relativi alle cancellazioni legate a crediti vantati dalla SACE restano oscure - mancanza del dettaglio delle operazioni. Ciò risulterebbe particolarmente importante nei casi dei crediti SACE verso l'Iraq e la Nigeria. A tale proposito riteniamo importante che si preveda di inserire nuove norme più severe sulla trasparenza delle operazioni affinché si possa anche sapere quanti di quei crediti sono serviti per finanziare il commercio di armi. Altra mancanza, è l'assenza di informazioni riguardo all'attuazione dell'articolo 7 della legge, che prevede che l'Italia si attivi presso i partner internazionali per promuovere il coinvolgimento della Corte Internazionale di Giustizia per la risoluzione della questione del debito dei Paesi in via di sviluppo. Una politica simile avrebbe dato un respiro ben più incisivo per dare alla cancellazione del debito una dimensione complementare e seria delle politiche di sviluppo a livello internaziona-

le e non solo bilaterale. Va notato che il governo italiano avrebbe potuto sostenere, ad esempio, nello spirito di quest'articolo della legge la posizione del nuovo governo norvegese in favore della definizione e quindi cancellazione del debito illegittimo dei Paesi poveri da parte della comunità internazionale. In sostanza gli ultimi 5 anni di applicazione parziale e non addizionale della legge hanno depotenziato gli straordinari effetti politici e concreti che questa avrebbe potuto offrire.

Va aggiunto che sul versante multilaterale nel 2005 il G8 di Gleneagles ha annunciato un accordo per la cancellazione totale progressiva del debito multilaterale verso BM, FMI e Banca Africana di Sviluppo di 18 Paesi tra i più indebitati al mondo. Lo stanziamento di 63 milioni di Euro nella finanziaria 2006 a copertura di un periodo di tre anni, ha confermato che quanto meno l'Italia nel primo anno di attuazione del piano - che si estenderà nei prossimi 40 anni - prevede un'addizionalità di queste risorse rispetto a quelle già stanziate per la Banca Mondiale e l'FMI.

I meccanismi innovativi di finanziamento

L'Italia ha aderito, con il nuovo governo, solo da poco (rifiutandosi di aderire a lungo) al gruppo di nazioni che ha deciso di considerare meccanismi innovativi per finanziare l'aiuto allo sviluppo ed il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Questo gruppo conta oggi oltre 40 Paesi di diversi continenti, ed è guidato da alcuni Paesi quali ad esempio Francia, Cile, Brasile, gli stessi che hanno deciso di implementare già nel 2006, insieme ad altri dieci, un "contributo di solidarietà" sui biglietti aerei per finanziare l'acquisto di medicinali contro tre grandi pandemie, AIDS, tubercolosi e malaria. A partire da questa prima misura esplorativa, il "gruppo dei 43" com'è stato chiamato, si riunisce periodicamente per esaminare la possibilità di mettere in piedi altre misure su scala internazionale. Se questi provvedimenti sono ancora lontani dall'idea di tasse globali e non ne hanno sicuramente la portata, si tratta comunque di un primo passo nella giusta direzione. Come accennato, l'Italia non ha aderito a questo gruppo, nemmeno per considerare unicamente delle proposte esplorative e non vincolanti.

All'incontro organizzato a fine febbraio a Parigi dal Presidente francese Chirac per discutere proprio di queste proposte, a partire da quella sui biglietti aerei, ed alla presenza di delegazioni di quasi 100 paesi del mondo, il Governo italiano ha reso esplicito il proprio disinteresse spiegando che l'Italia ha già messo in piedi degli strumenti innovativi per finanziare lo sviluppo e la lotta alla povertà nei paesi più poveri. Come esempio di questi strumenti, l'ex sotto-segretario Mantica ha citato in particolare una misura: gli sms inviati dai telefoni cellulari privati per devolvere un euro alla ricostruzione post Tsunami nei Paesi del Sud Est asiatico colpiti dal maremoto.

Al di là dell'assoluta pochezza di questa proposta, sia dal punto di vista quantitativo (47 milioni di Euro) sia da quello qualitativo e del valore politico, un aspetto colpisce in modo particolare. Se da parte della società civile si insiste sul fatto che qualunque proposta innovativa o tassa globale per finanziare lo sviluppo o combattere la povertà deve essere addizionale rispetto a quanto versato per l'APS, questo è vero in modo particolare per l'Italia, fanalino di coda tra i Paesi donatori. Ci troviamo al contrario in una situazione a dir poco inaccettabile, nella quale l'Italia non rispetta i suoi impegni internazionali nei confronti dei più poveri, incrementa indebitamente le poche risorse disponibili attraverso giri contabili riguardanti il debito iracheno, si rifiuta di partecipare alla discussione riguardante le tasse globali o altri strumenti innovativi, e per tutta risposta pensa bene di affidarsi alla carità dei privati cittadini per salvare la faccia sul piano internazionale. È incredibile che un Paese che si vanta di essere parte del G7 ed una delle maggiori potenze industriali del pianeta si riduca all'elemosina ed alla bontà d'animo dei suoi cittadini invece di assumersi la responsabilità di rispettare i propri impegni a livello internazionale, con le tasse che questi già pagano.

Un altro aspetto di questa vicenda è altrettanto, se non più, preoccupante. In accordo con la dottrina neoliberista che prevede una diminuzione dell'intervento statale in ogni settore, dopo avere proceduto ad un piano di privatizzazioni che ha interessato anche i servizi pubblici ed essenziali, il governo italiano si è presentato a Parigi per reclamare la primogenitura su una nuova idea, davvero innovativa, e per superare una nuova frontiera dell'ideologia neoliberista: la privatizzazione della solidarietà internazionale. Considerato che per definizione l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo deve provenire dallo Stato, rimaniamo in attesa della proposta di affiancare a quest'ultimo l'Aiuto Privato allo Sviluppo, e di fare rientrare la beneficenza privata dei singoli cittadini nelle statistiche internazionali riguardanti l'impegno del nostro Paese nei confronti dei più poveri e dei grandi problemi che affliggono il pianeta.

Coerentemente a tale approccio, l'ex ministro dell'economia Siniscalco è stato incaricato dal G8 nel 2005 di redigere una proposta per la creazione di un *Advance Purchase Commitments* (APC), ossia un meccanismo secondo cui i governi dei Paesi ricchi si impegnano ad acquistare in anticipo quei vaccini che le case farmaceutiche stanno oggi cercando di mettere a punto con la loro ricerca privata contro malattie che risultano ancora molto diffuse nei Paesi poveri, quali ad esempio la malaria e l'AIDS. Di fatto si cerca di creare un mercato futuro sin da oggi per questi farmaci nei Paesi in via di sviluppo sostenendo la ricerca privata principalmente delle grandi multinazionali farmaceutiche occidentali. Nonostante il valido fine umanitario nel lungo termine, a prescindere da chi beneficerà dai profitti ingenti associati alla vendita dei farmaci, si potrebbe obiettare che lo stesso fine potrebbe essere raggiunto sostenendo la ricerca pubblica anche con i soldi della cooperazione e mantenendo quin-

di un controllo pubblico sui brevetti dei nuovi vaccini. In ogni caso ad oggi il problema rimane soprattutto l'accesso ai farmaci già esistenti, per malattie quali l'AIDS, la malaria o la tubercolosi, il cui prezzo è ancora troppo elevato e la cui disponibilità di equivalenti generici purtroppo è ben poco facilitata dalla ritardata applicazione del complesso ed inadeguato accordo al riguardo raggiunto nell'Organizzazione mondiale del commercio nell'ambito del negoziato sull'accordo sui diritti di proprietà intellettuale (TRIPS). Va notato che la proposta di alcuni paesi di utilizzare meccanismi innovativi di finanziamento, quali la tassazione sui biglietti aerei, per finanziare un fondo per l'acquisto dei farmaci per le malattie suddette ha il fine principale di abbassare sensibilmente con questa forte domanda concentrata il prezzo dei farmaci, facilitandone così allo stesso tempo l'accesso nel lungo termine anche ai più poveri. Una proposta che, come abbiamo osservato, ad oggi il governo italiano non ha ritenuto di considerare.

CAPITOLO 2.
I GUAI DELLA FARNESINA

2.1 Il cattivo funzionamento della DGCS

La valutazione negativa del rendimento dell'apparato amministrativo preposto alla gestione della cooperazione allo sviluppo in Italia è ormai un dato di fatto: il giudizio viene condiviso trasversalmente, tanto dai funzionari della stessa amministrazione, quanto da ONG, partners locali, OCSE...
Gli indici di rendimento sui quali si basa tale constatazione sono soprattutto le costanti e nette differenze tra risorse stanziate, impegnate ed erogate, nonché i tempi di realizzazione delle procedure fissate da leggi e regolamenti considerati eccessivamente complessi.
Si ritiene, inoltre, che l'appesantimento della macchina amministrativa sia stato determinato da:

- la pervasiva presenza degli attori politici in tutte le fasi decisionali
- lo stato delle risorse umane e strumentali della cooperazione allo sviluppo
- la struttura multicefala, ovvero la presenza di più ministeri competenti e l'assenza di un soggetto direttivo intermedio

Sovrapposizioni istituzionali e assenza di coordinamento

I soggetti che partecipano in qualche misura alla definizione e all'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo sono molteplici e frammentati, con inevitabili conseguenze sul "rendimento istituzionale". Sul piano del processo decisionale, per esempio, alla tradizionale divisione di funzioni fra la DGCS e il Dipartimento del Tesoro del MEF, si è aggiunto un ruolo crescente, all'interno del MAE, delle Direzioni Generali per aree geografiche, in conseguenza della riorganizzazione dello stesso Ministero introdotta nel 2000. Inoltre, alcune linee della cooperazione più legate alla politica economica hanno comportato un'espansione delle funzioni dell'ICE (Istituto nazionale per il Commercio Estero) dei suoi organismi esecutivi. Non sono trascurabili neppure i conflitti di competenza che emergono tra il MAE ed altri Ministeri (Ambiente, Agricoltura, Attività produttive, Salute, Interni) in sede, per esempio, di negoziazione con le agenzie multilaterali.

Infine, la "diplomazia dei Summit" ha determinato una partecipazione molto rilevante nella politica di cooperazione internazionale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri che si è dedicata ad operazioni dal forte impatto mediatico quali lo Tsunami e la tragedia di Beslan, quando la Russia non può essere certamente menzionata tra i Paesi che necessitano prioritariamente degli aiuti internazionali per

lo sviluppo. Il problema principale che emerge a tale riguardo è il coordinamento tra MAE e MEF: le critiche provengono non solo dall'OCSE, ma anche dagli stessi funzionari della DGCS o dalle ONG che si trovano ogni giorno di fronte ai disagi derivanti dalla gestione congiunta tra i due Ministeri.

La sede di consultazione privilegiata è il Comitato Direzionale che, ai sensi della legge 49, è presieduto dal Ministro degli Affari Esteri o dal Sottosegretario per gli Affari Esteri ed è composto dai Direttori Generali del MAE, il Segretario Generale per la programmazione economica del MEF, il Direttore Generale del Tesoro, il Direttore Generale del Mediocredito Centrale ed il Ministro delle Attività Produttive: un Comitato molto centralizzato e di alto livello, quando le decisioni che vengono prese potrebbero essere delegate anche ad un livello più basso con il vantaggio di snellire la procedura. Al di là della frequenza delle consultazioni, un'altra questione la cui soluzione è ritenuta fondamentale dagli addetti ai lavori, è la gestione finanziaria congiunta. Circa due terzi delle risorse destinate alla cooperazione, infatti, sono gestite dal MEF con la conseguenza che una serie di attività, di spese, di priorità vengono subordinate ad un altro centro direzionale diverso dal MAE e questo provoca non pochi problemi dal momento che non c'è omogeneità, oltre che poca comunicazione. Da più parti, invece, si auspica una direzione unitaria, a partire dalla costituzione di un fondo unico per la cooperazione dotato di autonomia finanziaria. Quest'ultimo problema, inoltre, si ricollega alla questione del reinserimento dell'attività di cooperazione nel Bilancio ordinario dello Stato, avvenuta nel 1995 con l'abolizione del Fondo Speciale previsto dall'articolo 14 della legge 49[8]. Gestione finanziaria congiunta e assenza di autonomia di spesa sono degli elementi poco consoni alle esigenze particolari delle attività di cooperazione allo sviluppo, che devono essere articolate in una prospettiva di budget pluriennale e flessibile.

Ma la sovrapposizione di numerose competenze istituzionali e di strumenti che in diversa misura afferiscono al campo della cooperazione, può compromettere il rendimento istituzionale anche sotto un altro punto di vista: quello della produzione normativa e della comunicazione. La DGCS, il Dipartimento del Tesoro, la Ragioneria, gli enti locali, vari uffici di molti ministeri, la Corte dei Conti, la Presidenza del Consiglio, il Parlamento, SACE e SIMEST, Protezione Civile sono fonti distinte e non sempre coordinate di informazione sulla cooperazione. L'esistenza di una pluralità di soggetti comporta la produzione di una vasta, confusa e poco sistematizzata mole di informazioni che finiscono con il rendere meno chiara la consultazione e la comunicazione interistituzionale.

---

[8] "Il Fondo speciale è stato soppresso a seguito dell'entrata in vigore della Legge n.559/1993. A decorrere dal 1° gennaio 1995 i mezzi finanziari già destinati al Fondo speciale sono iscritti in apposita rubrica dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri."

Problemi interni alla DGCS

Ai disagi derivanti dalle sovrapposizioni istituzionali, si aggiungono i problemi interni alla stessa DGCS
Secondo l'analisi effettuata dall'Associazione ONG Italiane (AOI 2002), la struttura organizzativa della DGCS si è andata progressivamente destrutturando a causa di :

- carenza di un disegno organizzativo coerente volto ad ottimizzare le risorse umane e le funzioni: si rilevano, infatti, frequenti sovrapposizioni tra uffici.
- assenza di strumenti operativi di sostegno allo svolgimento dei compiti del personale: non è stato registrato un organigramma o un funzionagramma, non c'è un repertorio delle leggi o un sistema interno che permetta a tutti gli uffici di seguire l'iter di approvazione di un progetto.
- scarsa comunicazione istituzionale tra uffici
- strutturale inefficienza di risorse umane e materiali
- progressiva frustrazione e demotivazione degli operatori e assenza di una qualsiasi politica del personale (formazione, aggiornamento)

L'assenza di una direzione politica unitaria

Un altro punto messo in discussione e che ha portato da più parti, nel quadro più ampio della riforma della cooperazione allo sviluppo italiana, alla proposta di creazione di un Ministero ad hoc o di un'Agenzia, è l'assenza di una chiara direzione politica della materia. La legge 49 assegna la gestione del settore principalmente al MAE (in particolare alla DGCS): tuttavia, il fatto che la DGCS sia inserita in un contesto organizzativo tale da sminuirne la forza politica e propositiva (in quanto facente capo a quattro sottosegretari) è indicativo del ruolo marginale occupato dalla cooperazione allo sviluppo nel nostro Paese.

Secondo altri punti di vista, invece, la questione centrale sulla quale è necessario intervenire riguarda la compresenza all'interno della stessa struttura di tre momenti che dovrebbero essere separati

- programmazione e governo politico
- progettazione e realizzazione degli interventi
- controllo

Una delle soluzioni prospettate, in questi anni, è la creazione di un Agenzia con funzione esecutiva e la trasformazione della DGCS (alleggerita dalle incombenze operative) come luogo di indirizzo politico. L'indirizzo politico la cui formulazione dovrebbe essere responsabilità di tutto il governo, con un importante ruolo del Ministro degli Affari Esteri, dovrebbe, in questo contesto, essere confinato a:

- individuazione dei Paesi partner

- individuazione degli strumenti finanziari da privilegiare e del canale da utilizzare (multilaterale, bilaterale, multibilaterale)
- identificazione delle tematiche da affrontare sulla base di quanto emerso dai vertici internazionali o dagli impegni assunti dall'Italia in tale sede.

La funzione di indirizzo non dovrebbe spingersi fino all'individuazione delle iniziative o a quella importante funzione di analisi e definizione dell'intervento bilaterale (Programma-Paese), che è compito eminentemente tecnico, proprio della funzione attuativa dell'indirizzo stesso. Infine, il ruolo di "ente finanziatore" dovrebbe essere affidato ad un organismo di elevata professionalità i cui organi decisionali siano formati da persone con esperienza, che all'attività di cooperazione abbiano dedicato i propri studi e buona parte della loro vita, e non a diplomatici ciclicamente destinati ad occuparsi delle cose più diverse.

La DGCS (portata dalla CGIL) dalla magistratura

Il 30 Marzo è stato presentato alla stampa un dettagliato dossier di denuncia[9] sull'operato della DGCS negli ultimi 5 anni, curato dal Coordinamento Esteri della CGIL e sottoposto alla Magistratura. La prima parte è dedicata all'analisi della legge 49/87 e a tutti gli atti che ne hanno minato la collegialità, la trasparenza dei processi decisionali, la progressiva sostituzione delle figure professionali; nelle parti successive vengono analizzate alcune iniziative di cooperazione e capitoli di bilancio al fine di evidenziare come sia in atto un improprio utilizzo dei fondi con enormi sperperi attuati attraverso l'aumento delle spese di funzionamento, convenzioni inutili, contributi volontari...

Il "Bilancio previsionale per l'esercizio 2005. Capitoli 2169 e 2195." offre una prima immagine su alcuni impegni di spesa considerati "urgenti e inderogabili" alla luce delle "sopravvenute esigenze di programmazione complessiva della Direzione Generale". In particolare, il caso più importante di cattivo uso delle risorse registrato riguarda le spese per la ristrutturazione delle stanze del Direttore Generale e della Segreteria della DGCS.
Le voci sono ripartite come segue:

- restyling per la ristrutturazione degli uffici: € 3.350.083
- direzione dei lavori di cui sopra: € 278.146,52
- acquisto apparecchiature informatiche e video wall: € 1.152.000
- direzione artistica per la ristrutturazione dei locali: € 41.771,37
- acquisto attrezzature e gestione di una sala grafica all'interno della DGCS: € 819.749

[9] CGIL-Coordinamennto Esteri, La crisi e l'attuale emergenza della cooperazione allo sviluppo italiana: la necessità di una denuncia. Roma, 30 Marzo 2006.

A queste spese si aggiungono altri importi presentati in dettaglio nel dossier della CGIL. Tra questi ricordiamo le spese per la mostra autocelebrativa al Vittoriano dal titolo "Solidarietà e Sviluppo", la partecipazione della Cooperazione italiana al Meeting di Rimini "per l'amicizia tra i popoli", il cofinanziamento del film *All the invisible children*, il costo delle "giornate per la Cooperazione"...

Segue una rapida analisi dei contributi volontari alle OOII e alle Banche di Sviluppo Regionali, dei quali vengono messe in evidenza l'arbitrarietà nella determinazione dell'importo, l'opaca relazione tra i vertici di tali organismi e l'*entourage* dell'esecutivo, lo scarso controllo sull'effettiva destinazione[10]. Alcune pagine del dossier sono dedicate alla presentazione di tre iniziative di carattere bilaterale (in Etiopia, Mozambico, Giordania) portate avanti dalla cooperazione italiana: ne emerge (senza troppo stupore) un quadro fatto di commistione di interessi con le imprese costruttrici italiane, pareri del Nucleo di Valutazione Tecnica disattesi, appalti non proprio trasparenti. Il tutto a danno dei beneficiari.

L'analisi si conclude con una sezione dal titolo "Con gli stessi soldi, a volte si è fatto meglio.." nella quale vengono confrontati i costi sostenuti per la ristrutturazione degli uffici della DGCS a cui accennavamo prima, con quanto è stato possibile realizzare in passato con lo stesso ammontare di risorse. Un esempio per tutti: con l'equivalente di € 1.152.000 utilizzati per attrezzare la sola sala riunioni della DGCS, nel 2002 è stato realizzato un programma di emergenza in favore della popolazione vittima del terremoto di Qazvin in Iran (€ 1.128.000) grazie al quale sono stati ricostruiti e riabilitati 20 ambulatori e 5 poliambulatori e ricostruito il sistema di approvvigionamento idrico a fini civili ed irrigui.

Le carenze di organico

I problemi che riguardano il personale addetto alle attività di cooperazione allo sviluppo ai quali si è fatto riferimento in più occasioni, sono riconducibili in particolare a due aspetti:
il sottodimensionamento del personale rispetto alle funzioni di competenza
la compresenza di tecnici e diplomatici nella stessa struttura e l'influenza eccessiva esercitata dai secondi.

[10] Poiché tali contributi non hanno la necessità di controlli contabili o tecnici e tutte le spese vengono inserite nel bilancio generale dell'organismo e nel rapporto finanziario presentato annualmente, essi sono stati spesso utilizzati in modo improprio per ovviare ai controlli e consentire la realizzazione di attività altrimenti non finanziabili.

Il numero totale degli addetti alla DGCS è visibilmente diminuito negli anni, dai 580 del 1993 (OCSE 2004) ai 412 attuali. I dati più recenti sono apparsi nell'annuario statistico pubblicato dal MAE (MAE 2005) e sono aggiornati al 31 Dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Tabella 2. Gli addetti alla DGCS

TIPO		2005	2004	2003
Di ruolo	diplomatici	31	29	31
	amministrativi	2	4	4
	Area funzionale A	3	2	3
	Area funzionale B	128	128	151
	Area funzionale C	60	64	93
Esperti		62	61	175
Comandati		126	118	
TOTALE		**412**	**407**	**457**

Fonte: MAE 2005

A: dipendenti che svolgono attività ausiliarie (commessi, autisti..)

B: più elevate conoscenze tecniche e pratiche (segretari, contabili, collaboratori amministrativi..)

C: funzionari con incarichi di direzione, coordinamento, controllo o funzioni altamente specializzate...

La carenza di personale è ormai unanimemente riconosciuta come una delle cause dei cronici ritardi nell'approvazione dei progetti e dei rendiconti che caratterizzano la cooperazione italiana, e che ne compromettono l'efficacia e la credibilità internazionale. Al dato numerico che evidenzia una chiara riduzione del personale, nonché un sotto utilizzo rispetto al contingente massimo fissato dalla legge 49 (si veda quanto riportato nell'articolo 12 in merito ai 120 esperti), si aggiungono altre constatazioni:

- il sistema di assunzione è molto rigido: la maggioranza degli esperti sono stati assunti tra il 1987 e il 1990, il 95% di questi hanno più di 45 anni ed il 52% più di 55.
- si ricorre sempre più frequentemente alla figura di tecnico di breve periodo e *junior expert*, oltre che a preziose e non meglio specificate "consulenze esterne" (OCSE 2004).
- molti diplomatici e funzionari "comandati" provenienti da altri Ministeri si avvicendano continuamente nella DGCS, mentre rimangono i lavoratori meno qualificati. Di conseguenza c'è il rischio che le sfere dirigenziali abbiano una minore professionalità di quella di coloro che da esse dipendono.

Nel dettagliato dossier presentato in Marzo dalla CGIL-Coordinamento Esteri[11] si fa notare come sia stato reclutato (con procedure discutibili) un elevato numero di personale da organismi di vario tipo e all'ombra di convenzioni stipulate ad hoc, che soppianta il personale previsto per legge. Si tratta anche di ex stagisti provenienti oltre che dalle rituali convenzioni con CRUI e FOCSIV, dai più diversi canali. Al personale esterno sono stati progressivamente affidati diversi compiti e funzioni: da quelle di tipo operativo (Segreteria del Direttore Generale) ad altre particolarmente delicate quali l'identificazione, la formulazione e la gestione dei progetti di cooperazione.

Il personale esterno della DGCS: i dati aggiornati...e veri.

Il 28 Aprile 2006 si è svolta la seconda udienza presso il Tribunale del Lavoro, a seguito della denuncia presentata dalla CGIL - Coordinamento Esteri a carico del Direttore Generale della DGCS Giuseppe Deodato per "comportamento antisindacale", in quanto, secondo la CGIL, si era rifiutato di rispondere alla richiesta di conoscere il numero, le mansioni e la provenienza del personale esterno che presta attualmente servizio presso la DGCS. A conclusione delle due udienze, sono state fornite al fine le informazioni richieste; dall'analisi della risposta presentata nell'udienza del 28 Aprile emergono due dati significativi:

nella DGCS figurano 162 persone esterne. Tale dato è diverso da quello indicato nell'elenco del personale del MAE aggiornato semestralmente, dove vengono riportate solo 71 unità esterne. Entrambi i dati si riferiscono alla data del 31.12.2005. prendendo per esatto il dato fornito dai responsabili della DGCS al Tribunale, risulta confermata la preoccupazione circa la deregolamentazione in atto nella DGCS. Infatti accanto alle persone operanti nella Direzione Generale (diplomatici, dirigenti amministrativi, personale di ruolo, esperti) vi sono 162 persone esterne, pari a circa un terzo del totale!

Di questi 162, ben 71 hanno mansioni di corrieri, operai, addetti alle pulizie..(un numero molto più elevato di quello impiegato da qualunque altra Direzione Generale) e almeno 66 sembrano svolgere compiti che la legge 49 attribuisce o agli esperti di cooperazione (attualmente sotto organico) o al personale del MAE. La CGIL - Coordinamento Esteri sottolinea a questo punto la necessità di discutere seriamente l'organizzazione del lavoro della Direzione e di verificare se il personale esterno presente in numero così consistente corrisponda a quello indicato dai vertici della Direzione e non svolga le funzioni proprie degli esperti di cooperazione e

[11] CGIL-Coordinamennto Esteri, La crisi e l'attuale emergenza della cooperazione allo sviluppo italiana: la necessità di una denuncia. Roma, 30 Marzo 2006.

del personale di ruolo. Viene infine evidenziato come l'impegno ultimamente assunto dalla CGIL nell'indagare approfonditamente l'organizzazione della Farnesina nasca dalla convinzione che la DGCS "a fronte di un consistente aumento delle spese di funzionamento, non abbia negli ultimi anni guadagnato né in termini di risultati ottenuti, né in efficienza e trasparenza, ed abbia inoltre prodotto nel personale una generalizzata demotivazione, demansionamento e frustrazione"[12].

Va ricordato che -in occasione della presentazione del precedente libro bianco di Sbilanciamoci!- i vertici della DGCS annunciarono che entro il 2005 si sarebbe tenuto il concorso pubblico per l'adeguamento dell'organico dell'UTC. Ovviamente ciò non è avvenuto.

Inoltre l'OCSE non manca di far notare come l'Italia non abbia uno specifico sistema di gestione del personale addetto alla cooperazione allo sviluppo. L'Ufficio della DGCS (Ufficio XII) preposto a tale funzione, viene invitato a pianificare meglio la propria attività prendendo come riferimento anche i sistemi vigenti negli altri Paesi membri del DAC.

Si ritiene, infine, che tale cambiamento organizzativo possa aiutare a risolvere anche i problemi relativi alle carenza di personale nelle UTL. Infatti anche queste (se presenti) sono afflitte dalla cronica carenza di risorse umane, oltre che essere caratterizzate da un elevato turn over del personale e dalla grave e frequente vacanza dello stesso direttore preposto.
Il caso specifico delle UTL ha due gravi ripercussioni:

- vengono compromessi l'efficacia delle azioni sul campo ed il controllo sulla corretta destinazione delle risorse (come avviene, per esempio, nel caso della difficoltà di monitorare l'utilizzo delle risorse liberate con la conversione del debito estero);
- viene messa in discussione la credibilità della cooperazione italiana presso i partners locali, che lamentano spesso la difficoltà di comunicare con le istituzioni italiane di riferimento in loco.

La diplomazia dello sviluppo

Il secondo problema riguarda ciò che proprio l'OCSE definisce una "consuetudine italiana", ovvero il fatto di assegnare ai diplomatici i ruoli di maggior responsabilità gestionale e decisionale: questa tradizione è stata ulteriormente rinforzata con la ri-

[12] CGIL - Coordinamento Esteri. Personale esterno alla DGCS: sulla trasparenza il Tribunale del Lavoro dà torto al Direttore Generale Deodato e dà ragione alla CGIL. Roma, 08/05/2006.

forma interna al MAE del 2000, che ha di fatto marginalizzato la componente tecnica. Ai problemi generalmente posti dall'inefficienza dell'Amministrazione Pubblica, quindi, nel caso della cooperazione bisogna aggiungere quelli derivanti dalla latente conflittualità tra gerarchia e competenza, ovvero le difficoltà che discendono dalla convivenza in un'unica struttura di tecnici e diplomatici. La situazione si aggrava (e non solo sul piano organizzativo) se si considera che alla DGCS e ad i suoi Uffici sono preposti funzionari della Carriera Diplomatica con un'elevatissima rotazione (per i Direttori Generali la permanenza media è stata di 3 anni), una marcata politicizzazione, una formazione ed esperienza di tipo generalista e per i quali (con rarissime eccezioni) la cooperazione rappresenta un'esperienza episodica.
Anche l'OCSE ravvisa la necessità di

- redistribuire le responsabilità in funzione dell'esperienza e delle capacità maturate nell'ambito della cooperazione
- creare un percorso di carriera e di incentivi per i diplomatici, in modo da attirare e mantenere uno staff competente e motivato
- sviluppare un sistema di gestione del personale basato sulla regolare valutazione di performance sia dei diplomatici che degli esperti, al fine di identificare anche le esigenze di formazione delle risorse umane.

Infatti, oltre all'inadeguata competenza ed esperienza in materia di cooperazione allo sviluppo imputabile ai diplomatici di turno, non è esente da critiche neppure il restante personale, magari non in grado di seguire il processo di valutazione dei progetti loro affidato con un'appropriata preparazione tecnica o sufficiente motivazione[13].

La questione dello sproporzionato peso dei diplomatici emerge anche analizzando le modalità di negoziazione/realizzazione delle iniziative bilaterali della cooperazione italiana. Secondo quanto si può leggere nel Rapporto dell'OCSE, per esempio, il programma realizzato in Tunisia (2002-2004) è stato formalmente proposto dal governo tunisino, ma in realtà ci sono stati molti incontri formali e non tra le due parti, inclusi i contatti ad alto livello politico. Nei fatti è stato formulato quasi esclusivamente dai diplomatici italiani[14]. Il ruolo chiave in Tunisia è stato svolto dall'Ambasciatore e a Roma dal MAE, mentre lo staff dell'UTL non è stato nemmeno invitato a partecipare all'elaborazione dei contenuti né a prendere parte alla Commissione Mista. "A causa della limitata capacità operativa sul campo, l'Italia fa un crescente affidamento sul dialogo politico tra il personale diplomatico nel formulare i programmi e nell'implementazione degli stessi" (OCSE 2004).

---

13 Un'analisi più approfondita di quanto la carenza e la scarsa preparazione del personale influenzino negativamente la fase di monitoraggio e valutazione dei progetti, verrà sviluppata nel paragrafo relativo al monitoraggio.

14 E' una prassi abbastanza diffusa presso le Ambasciate italiane, specialmente le più piccole, utilizzare i fondi destinati all'attività di cooperazione per finanziare progetti o infrastrutture che esulano da tale ambito, al fine di dare valore alla propria presenza sul territorio e costruire delle convenienti relazioni politiche con il governo e le Autorità Locali.

La migrazione dei tecnici

Il 24 Luglio 2001 Eduardo Missoni presenta la sua lettera di dimissioni: dal 1997 era il responsabile presso la DGCS della cooperazione sociosanitaria con l'America Latina e gran parte dell'Africa sub-sahariana. La lettera, piena di motivazioni tecniche e personali, costituisce una fonte critica privilegiata in quanto forte del punto di vista di chi per anni si è confrontato con il mondo della cooperazione dall'interno. Dalle sue parole emerge un quadro che conferma la marginalizzazione delle competenze degli esperti di cooperazione, relegati alla funzione di esecutori di iniziative concordate ad altri livelli, frutto di decisioni non sempre finalizzate al raggiungimento del benessere dei beneficiari. Lo stato di demotivazione e frustrazione che emerge tra le righe, caratterizza una parte importante degli addetti alla cooperazione: il caso di Missoni è solo il più plateale, ma negli anni sono stati numerosi gli esperti che, dopo un periodo di permanenza presso la DGCS, hanno deciso di indirizzare le proprie energie e competenze al servizio di organizzazioni in grado di valorizzarle adeguatamente.

"Il disinteresse per il buon funzionamento della cooperazione allo sviluppo si traduce inevitabilmente in tempi lunghissimi per la firma di note e documenti diretti ad altri uffici, frustrando l'impegno di singoli operatori. (...) Quando , nonostante tutto, la cooperazione ha potuto rivendicare dei risultati positivi, essi sono stati solo il frutto della perseveranza degli impiegati che, onestamente preoccupati di assicurare i previsti benefici per le popolazioni destinatarie, hanno saputo superare i grandi limiti dell'istituzione e dei suoi responsabili, senza ricevere per questo alcun plauso" (Missoni 2001).

Va ricordato (evitiamo di fare i nomi per non creare problemi agli interessati) che almeno 50 (sono solo quelli che noi abbiamo verificato e con molti questi entrati in contatto) tra diplomatici ed esperti hanno trasmigrato negli ultimi quattro anni dalla DGCS verso altri uffici e istituzioni, per disaffezione o per impossibilità di continuare a lavorare nella struttura della Direzione. A differenza di Eduardo Missoni -che ha in modo fragoroso esposto le proprie critiche- questo esodo è avvenuto in modo silenzioso, ma non per questo non segnala una situazione di disagio e di cattiva gestione della DGCS e in diversi casi anche di condizioni proibitive (di efficacia e di efficienza) di lavoro.

2.2 L'assenza di valutazione

Le maglie larghe del sistema di monitoraggio

"La valutazione dell'impatto di tutte le azioni a favore dello sviluppo costituisce condizione fondamentale per una sana gestione finanziaria e dato di conoscenza

essenziale per la definizione dei progetti futuri. Non dovrebbe ammettersi che l'amministrazione deliberi spese quando è consapevole di non essere in condizione di garantire il controllo del corretto e proficuo utilizzo delle stesse" (Corte dei Conti 2001).

Con queste parole la Corte dei Conti sintetizza efficacemente l'importanza che ha il monitoraggio dei progetti di cooperazione allo sviluppo al fine di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche stanziate a tale scopo e, aggiungiamo, l'effettiva utilità dei progetti stessi in termini di impatto sui beneficiari. La distinzione tra controllo "finanziario" e valutazione dell'impatto sui beneficiari non è casuale. Infatti è ormai riconosciuto quasi trasversalmente che in Italia esista un difetto di fondo del sistema, tra l'altro già evidenziato nel paragrafo relativo alla rendicontazione: l'aver concentrato eccessivamente l'attenzione sull'impiego delle risorse finanziarie, trascurando invece l'impatto sui risultati dell'azione di cooperazione. Questo difetto è in parte il prodotto di un periodo storico caratterizzato dalla crescente sfiducia verso la gestione del denaro pubblico, alla quale si è cercato di porre rimedio enfatizzando ed appesantendo i controlli formali.

Un'analisi critica e chiara sui meccanismi di valutazione della cooperazione allo sviluppo italiana, è stata presentata da Eduardo Missoni in occasione del V Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione nel Maggio 2002. Dopo aver tracciato il percorso storico che ha portato all'attuale assetto istituzionale e normativo preposto alla valutazione, Missoni (forte del punto di vista di chi con tali procedure si è scontrato direttamente per anni) non rinuncia ad evidenziare l'inefficienza del sistema, riconducibile prevalentemente a ragioni strutturali (come la ben nota carenza di personale) e culturali.

Successivamente all'analisi di Missoni, nel 2004 è stato pubblicato a cura della DGCS il "Manuale operativo di valutazione e monitoraggio delle iniziative di cooperazione allo sviluppo" . Tuttavia a tale manuale, peraltro di buona fattura, non è stata data sufficiente attenzione, come evidenzia anche il Rapporto dell'OCSE: al di là del dubbio impatto in termini culturali e di riorganizzazione amministrativa di un manuale calato dall'alto, bisogna evidenziare come spesso i funzionari preposti alla valutazione non si attengano alle procedure previste per mancanza di esperienza e preparazione adeguate o di tempo, in quanto impegnati in attività probabilmente non di loro competenza ma carenti di personale ad esse dedicato.

La resistenza culturale alla valutazione nella cooperazione allo sviluppo italiana[15]

Fino ad oggi, fatta salva la valutazione ex ante della documentazione progettuale da sottoporre agli organi deliberanti, l'attività di valutazione tecnica ha continuato a limitarsi al monitoraggio realizzato internamente alla gestione, peraltro ostacolato da una sempre più grave carenza di organico e dal totale disinteresse della dirigenza per i risultati dell'azione di cooperazione. Né potrà essere solo la pubblicazione del manuale di valutazione a invertire il trend in un contesto per sua natura resistente ad una cultura di gestione efficiente ed efficace.
La pubblicazione di tale manuale rischia di rimanere un mero esercizio teorico, tanto più che la sua realizzazione è stata commissionata ad una società privata senza cogliere l'opportunità per valorizzare l'esperienza e le competenze esistenti nella DGCS attraverso il confronto e la partecipazione degli operatori alla stesura del manuale, cui si presume debbano fare riferimento.

Nella legge 38/79 che ha regolato l'attività di cooperazione fino al 1987, non si faceva menzione di procedure di valutazione. Con la 49/87 viene istituito, a supporto del Comitato Direzionale (CD), un Nucleo di Valutazione Tecnica (NVT) composto da 5 esperti dell'UTC. Tra i compiti tecnici di quest'ultima, insieme alla formulazione, l'istruttoria, la gestione ed il controllo, è individuato anche quello di valutazione delle iniziative di cooperazione. La legge attribuisce inoltre alla DGCS la facoltà di ricorrere a soggetti esterni per la realizzazione di speciali controlli a carattere temporaneo riferiti a singoli progetti; quello strumento, peraltro, fu utilizzato fino al 1997 (in virtù dell'adozione delle procedure di gara dell'UE) attraverso una convenzione con una singola società (la Società italiana di monitoraggio) e impedendo l'accesso ai risultati spesso anche agli stessi responsabili dei progetti valutati.

Nel 1993, il CD affidò alla propria segreteria l'incarico di coordinare, programmare e gestire le attività di valutazione in itinere ed ex post che la DGCS avrebbe avviato in base ad una programmazione annuale, avvalendosi delle competenze dei componenti del NVT dello stesso CD (DIPCO n.2, 1996). Quel compito fu successivamente trasferito ad un nuovo "Gruppo di Valutazione" alle dirette dipendenze del Direttore Generale, di fatto minando alla base il principio dell'indipendenza della valutazione dalla responsabilità di gestione, generando non poca confusione nel far coincidere l'organico del nuovo gruppo con quello della segreteria

[15] MISSONI E. (2002), La resistenza culturale alla valutazione nella cooperazione italiana allo sviluppo, presentato al V Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Bologna 9-11 Maggio 2002.

del CD e del suo NVT. L'istituzione dell'auspicata Unità di Valutazione avviene nel 2000, nell'ambito della più vasta riorganizzazione della DGCS e del MAE. All'Unità di Valutazione viene affidata la funzione di "valutazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo"; viene confermata la coincidenza dell'organico della nuova Unità (5 esperti della UTC) con quello del NVT del CD, lasciando inalterata la ricordata confusione di ruoli e la carenza di organico che, di fatto, non consente lo sviluppo delle funzioni proprie della nuova Unità.
Queste novità avrebbero potuto rappresentare un cambiamento di rotta.
La nuova sensibilità avrebbe dovuto segnare anche il tentativo di riforma della Cooperazione allo sviluppo, bloccata (dopo l'approvazione al Senato) alla fine della precedente legislatura. Nella versione approvata dal Senato in prima lettura, il DdL prevedeva all'articolo 13 la messa in opera di un "sistema di monitoraggio e di valutazione volto a verificare rilevanza, efficacia, efficienza, impatto e sostenibilità istituzionale, economica, finanziaria, sociale, culturale ed ambientale delle iniziative finanziate e dei programmi sostenuti, assicurando la retroazione e la diffusione dei risultati delle valutazioni effettuate".

A metà del 1997 si approvò un nuovo articolato programma pluriennale (1997-1999) che si rifaceva ai principi stabiliti dall'OCSE/DAC (rilevanza, efficacia, efficienza, sostenibilità, impatto) e ai principi di coerenza, coordinamento e complementarietà previsti dal Trattato di Maastricht per l'APS dell'UE. Furono proposti tre diversi scenari di valutazione ed i risultati sarebbero stati pubblicati e utilizzati ai fini del riorientamento dell'attività di cooperazione nel suo insieme. Quel programma di valutazione fu avviato - e con notevole sforzo del NVT- solo tre anni dopo.

In tutti questi anni, l'unica notevole innovazione procedurale è rappresentata dalla citata adozione del Ciclo di Progetto con i relativi manuali di riferimento, di grande rilevanza per l'attività di valutazione obbligando (almeno formalmente) all'identificazione di obiettivi, risultati, indicatori e fonti di verifica. Con la standardizzazione è migliorata la qualità delle proposte di finanziamento, anche grazie ad una loro più puntuale verifica da parte del NVT.

Fatta salva la valutazione da parte del NVT della documentazione progettuale da sottoporre agli organi deliberanti, l'attività di valutazione tecnica continua a limitarsi al monitoraggio interno alla gestione realizzato dall'UTC nell'ambito dei compiti affidatigli dalla 49. Anche tale attività è però ostacolata da una sempre più grave carenza di organico e le priorità determinate dal prevalente interesse dell'Istituzione sull'allocazione dei fondi ed eventualmente sulla spesa, piuttosto che dalla preoccupazione per i risultati e l'efficacia dell'azione di cooperazione.

La lentezza delle procedure: ritardi e abbandoni.

Uno dei problemi più gravi che hanno afflitto la cooperazione allo sviluppo italiana è stato sicuramente il ritardo che si registra nell'approvazione dei progetti promossi dalle ONG e dei relativi rendiconti.
Le cause di tale situazione sono molteplici: c'è chi addita le croniche carenze di personale della DGCS, chi l'eccessivo rigore formale a cui si devono attenere le ONG, chi una struttura burocratizzata e multicefala.
Per porre rimedio a questa situazione, negli ultimi anni sono state avanzate numerose proposte frutto di un'intensa attività di concertazione tra l'Associazione ONG italiane (AOI) e la DGCS: un dialogo che ha portato all'approvazione del Decreto Ministeriale 337 del 15.09.04 volto a semplificare le procedure di presentazione e approvazione dei progetti promossi dalle ONG, prima disciplinate dalla delibera del Comitato Direzionale n.36 del 1997.
L'approvazione di suddetto decreto è stata accolta sicuramente con favore: prima di presentare le principali modifiche introdotte e i risultati attesi, è opportuno delineare sinteticamente il contesto procedurale nel quale si sono sempre mosse con fatica le ONG italiane.
Nell'ambito del processo istruttorio di un progetto promosso, sono addirittura 8 le istanze istituzionali che possono pronunciarsi sui contenuti tecnici ed amministrativi (senza considerare le ulteriori istanze che possono partecipare per quanto riguarda gli aspetti giuridici e finanziari): Ufficio VII, Uffici territoriali competenti, UTC, Ambasciata, UTL, Nucleo di Valutazione Tecnica (NVT), Segreteria del Comitato Direzionale (SCD), Comitato Direzionale (CD). A queste si aggiungono, e non con poca influenza in termini di allungamento dei tempi di approvazione, i pareri dell'Ufficio di Ragioneria presso la DGCS e della Corte dei Conti: questi organi intervengono al termine del processo istruttorio (già di per sé complesso) e hanno il potere di bloccare progetti già ritenuti eleggibili dalle istanze precedentemente intervenute, ma hanno un ruolo devastante soprattutto nell'approvazione dei rendiconti. A questa sovrapposizione e complessità istituzionale si aggiunge l'assenza di una modulistica procedurale chiara che, associata alla carenza numerica o alla non sempre adeguata preparazione del personale, rende il meccanismo ulteriormente tortuoso e, a volte, inconcludente.

Il quadro normativo di riferimento per gli ultimi anni è stata la delibera 36/1997 del Comitato Direzionale[1], avente come oggetto sia l'iter di presentazione/approvazione del progetto, sia la rendicontazione delle attività una volta che il progetto è stato avviato. Clausola essenziale e fortemente limitante è che l'approvazio-

[16] "Progetti promossi: schema di presentazione e procedure". Delibera del Comitato Direzionale n.36 del 1997.

ne del rendiconto annuale è una condizione imprescindibile per l'erogazione della tranche relativa all'annualità successiva. La farraginosità delle procedure è tale da innescare dei circoli viziosi che compromettono inevitabilmente il successo delle iniziative di cooperazione: basti pensare alle variazioni di budget. Se passa troppo tempo dalla presentazione del progetto alla sua approvazione (senza considerare il tempo per l'erogazione della prima tranche), dato l'inevitabile mutamento del contesto socio-economico di riferimento nel frattempo accorso, l'ONG è costretta a riformulare il progetto stesso ed il relativo piano finanziario: operazione che prevede il riesame da parte della DGCS con conseguente ed ulteriore allungamento dei tempi!

La delibera del 1997 è il risultato di un percorso normativo che, a partire dal 1987, ha tentato di regolamentare l'erogazione delle risorse pubbliche alle ONG (ex art 29 della legge 49, spetta al CD stabilire le modalità di erogazione, concessione e rendicontazione di finanziamenti e contributi). La disciplina iniziale era piuttosto debole, al punto che le prime delibere (66 e 67 del 1988) prevedevano semplicemente la redazione di "rapporti informativi" sulle singole iniziative, articolati in due distinte parti (una relazione informativa e una rendicontazione finanziaria), senza fare riferimento alla necessità di accludere al rendiconto la copia dei giustificativi di spesa.

Gli anni 1994 e 1995 sono stati definiti gli "anni della svolta" di un modo di concepire il ruolo della struttura pubblica nella gestione delle attività di cooperazione (Corte dei Conti 2001[17]), allorquando la DGCS vara i documenti del Ciclo di Progetto e la matrice del Quadro Logico con i quali fissa un percorso istruttorio che va dalla progettazione o definizione del programma, agli obiettivi generali e specifici, all'individuazione delle risorse da impegnare e alle prestazioni contrattuali, fino ai risultati attesi e alle ricadute misurabili dell'attività intrapresa. Tali cambiamenti hanno segnato una rottura nel modo di operare tra il 1987-1994 e gli anni successivi, come evidenziato dal sostanziale blocco delle attività in quel periodo. La stessa amministrazione ha ammesso che gli indici di lavoro molto negativi del 1995 furono dovuti all'entrata in vigore di nuovi e meglio definiti meccanismi procedurali i quali richiesero un certo sforzo di assimilazione alle ONG e agli stessi Uffici, comportando nel 1995 un rallentamento del ritmo di approvazione dei nuovi progetti. L'introduzione di criteri più rigorosi, unitamente ad un deciso calo degli stanziamenti di bilancio sono alla base della drastica riduzione, a partire dal 1994, del numero di iniziative e dei progetti approvati: oltre 1900 tra il 1987 ed il 1994 e solo 615 nei sette anni successivi.

[17] Rapporto della Corte dei Conti pubblicato nel 2001 e relativo all'indagine svolta sull'attività di cooperazione realizzata tramite le ONG a partire dall'entrata in vigore della legge 49/1987.

Tabella 3. Stanziamenti di bilancio della DGCS

Periodo	Impegnato	Erogato	Numero progetti
1987 - 1994	L 1.356 miliardi	L 1.254 miliardi	1945
1994 - 2000	L 472 miliardi	L 282 miliardi	615

Fonte: Corte dei Conti 2001

La rigidità formale progressivamente introdotta, oltre a rendere più complicato l'iter istruttorio per l'approvazione dei progetti presentati, ha avuto delle pesanti ripercussioni anche nei tempi di approvazione dei rendiconti. Il progressivo accumulo di rendiconti in attesa di essere approvati in quanto oggetto di rilievi o, comunque, redatti in maniera non rispondente ai nuovi standard richiesti dall'organo di controllo creò crescenti difficoltà nella gestione amministrativa del fenomeno ed una sostanziale paralisi del settore allorquando l'ammontare del pregresso raggiunse le 250 unità circa. La mancata approvazione dei rendiconti ha avuto come conseguenza l'impossibilità di erogare le rate di finanziamento successive alla prima nell'ambito dei programmi di durata biennale e triennale e dunque il blocco progressivo nella realizzazione degli interventi in corso in mancanza di autonome risorse delle ONG. Allo stesso tempo ha implicato il ricorso a modalità irregolari, ad esempio l'uso dei fondi del "progetto B" per finanziare il "progetto A" che ha i rendiconti in sofferenza; oppure esposizioni bancarie di lungo periodo. Questi fattori, nel loro insieme, hanno progressivamente determinato la crisi strutturale della maggior parte delle ONG italiane.
Basti considerare che a fine 2005 i crediti vantati dalle ONG nei confronti del MAE ammontavano a 43 milioni di € per le seconde e terze tranche e a 38 milioni di € per i progetti deliberati nel 2005.

Tale situazione non ha comportato, tuttavia, il blocco totale delle attività in quanto, come ha precisato la DGCS, per numerosi rendiconti non esaminati è stato applicato il disposto dell'articolo 10 della legge 426/96, definita da alcuni "legge sanatoria". Tale legge ha permesso, in alcuni casi, di sbloccare la situazione di paralisi che si era prodotta; ma la possibilità di fronteggiare l'emergenza operativa mediante la "regolarizzazione postuma di comportamenti irregolari, la semplificazione degli adempimenti redibitori delle organizzazioni e l'accelerazione dei tempi di pagamento" ha anche fatto sì che i rendiconti fossero approvati in modo sommario e tale da non offrire informazioni sufficienti sul grado di raggiungimento degli obiettivi dei progetti. Le dure affermazioni della Corte dei Conti fanno emergere con evidenza una caratteristica del sistema di amministrazione della cooperazione allo sviluppo in Italia: un'eccessiva enfasi sulle procedure formali e sulla rendicontazione puramente finanziaria alla quale, tuttavia, non ha corrisposto l'adozione di strumenti di monitoraggio e valutazione del-

l'impatto dei progetti. Se fosse dedicata maggiore attenzione al monitoraggio dei progetti, probabilmente ci sarebbe più consapevolezza dei danni che vengono prodotti da tali ritardi. L'impossibilità per le ONG di rispettare la tempistica prevista e gli impegni assunti con la controparte locale, oltre a danneggiare i beneficiari compromette la credibilità della cooperazione italiana. Se passa troppo tempo dalla presentazione del progetto alla sua approvazione (senza considerare il tempo per l'erogazione della prima tranche), dato l'inevitabile mutamento del contesto socio-economico di riferimento nel frattempo accorso, l'ONG è costretta a riformulare il progetto stesso: operazione che prevede il riesame da parte della DGCS con conseguente ed ulteriore allungamento dei tempi. Se l'ONG vuole comunque mantenere il progetto nella sua formulazione originaria, è costretta ad esporsi finanziariamente e le scarse risorse proprie di cui dispone sono così utilizzate anche per coprire gli interessi bancari.

Sulle cause principali di una situazione preoccupante e piuttosto demotivante per chi si vuole impegnare seriamente nell'attività di cooperazione allo sviluppo, si è a lungo discusso e le posizioni emerse non sono sempre concordanti. Sicuramente la carenza di personale preposto all'attività di valutazione dei progetti e dei rendiconti influisce in modo determinante; a ciò si aggiungano l'assenza di un quadro procedurale chiaro, la sovrapposizione di numerose competenze istituzionali spesso non coordinate (Ufficio di Ragioneria, Ambasciate, UTL...) e le difficoltà operative proprie della DGCS. Ad avviso della Corte dei Conti, le ragioni sono da attribuire "alle storiche e già riconosciute carenze della struttura amministrativa": dalle analisi condotte sembra emergere un "quadro di irregolarità formali e sostanziali, inadempienze redibitorie e carenze documentali, espressione di uno stile gestionale poco attento alle esigenze di trasparenza ed efficacia degli interventi di cooperazione".

Un altro aspetto che viene ritenuto determinante nel rendere lungo l'iter di approvazione dei progetti, ma in particolare dei rendiconti, è la rigidità formale alla quale le ONG si devono attenere: rigidità ritenuta eccessiva se confrontata con le situazioni di disagio in cui queste agiscono. La mancata allegazione ai rendiconti dei documenti giustificativi di ciascuna spesa sostenuta rifletterebbe, per esempio, le particolari difficoltà in cui operano le ONG, attive in località spesso lontane dai centri, scarsamente collegate con gli uffici italiani all'estero, caratterizzate da situazioni di emergenza bellica o naturale nelle quali la possibilità di documentare formalmente la spesa appare estremamente difficoltosa, per la mancanza dei necessari servizi, la difficoltà di operare in valuta locale, l'impossibilità di disporre di formali traduzioni. A questo riguardo, tuttavia, la Corte dei Conti rivolge qualche critica alle stesse ONG, colpevoli in alcuni casi di non essersi date " soverchio carico di curare la corretta redazione dei giustificativi di spesa pur consapevoli che tale comportamento avrebbe causato l'interruzione del programma". Conclude, infine, che "episodiche situazioni di disagio operativo da parte delle ONG, non possono costituire il presup-

posto per una deroga generalizzata alle regole di contabilità dello Stato". Resta comunque la constatazione che un sistema così impostato rischia di trasformare chi opera sul campo in un impiegato amministrativo, attento più alla quadratura delle tabelle piuttosto che al risultato del progetto.

Come già anticipato, negli ultimi anni sono state numerose le occasioni di confronto e dibattito tra l'Associazione ONG Italiane (AOI) e la DGCS finalizzate a correggere le distorsioni e la farraginosità di un sistema così impostato e a rendere più agevole il lavoro delle ONG[18].
Nel Marzo 2002 l'AOI costituisce la Task Force "Procedure DGCS" che nel Settembre dello stesso anno presenta al Direttore Generale della DGCS un documento[19] dal titolo "Analisi e proposte operative per il miglioramento delle procedure della DGCS-MAE". Tra Luglio e Ottobre 2003 viene costituito e reso operativo un Tavolo di lavoro congiunto AOI-DGCS impegnato nell'elaborazione di una proposta di legge "Disposizioni in materia di semplificazione e miglioramento delle procedure relative alla gestione della attività di cooperazione internazionale". Nel Settembre 2004 il Ministro degli Affari Esteri firma il Decreto Ministeriale 337 " Regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle Organizzazioni Non Governative", pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 Febbraio 2005.
Le principali innovazioni introdotte dal Decreto possono essere sintetizzate come segue:

- tive al Rendiconto finanziario, che comunque devono essere conservate presso la sede delle ONG.
- snellimento della documentazione che compone il Rendiconto finanziario e, precisamente, abolizione dell'obbligo di presentare alla DGCS (fermo restando l'obbligo di conservarla presso la sede dell'ONG) alcuni documenti quali la copia delle contabili bancarie relative ai trasferimenti di valuta, prospetto riepilogativo del personale espatriato, fotocopie dei contratti di volontari e cooperanti...
- abolizione dell'obbligo di mantenere a disposizione della DGCS la documentazione contabile originale relativi a specifici capitoli di spesa.
- formalizzazione dell'ammissibilità, a certe condizioni, di alcune tipologie di spesa prima spesso contestate (taxi utilizzati nel Paese beneficiario per motivi di servizio, acquisto di telefoni cellulari e relativo consumo, vitto e acquisto di generi alimentari...)

---

18 "Applicazione del DM 337 del 15.09.04. Strumenti informativi, formativi e di lavoro" a cura di Carlo Tassara, Roma, 28.10.2005

19 Questo lavoro si concentra sulle procedure gestionali esistenti e costituisce un contributo per l'identificazione dei principali nodi problematici e la formulazione di alcune proposte per la loro risoluzione. A tal fine, sono stati elaborati 5 documenti e precisamente: "Proposte operative per il miglioramento delle procedure della DGCS"; "Descrizione delle procedure di gestione delle principali tipologie progettuali inerenti alle ONG e identificazione dei relativi nodi problematici"; "Repertorio degli atti rilevanti per la gestione delle procedure a carico della DGCS"; "Glossario dei termini rilevanti per la gestione delle procedure a carico della DGCS"; "Elenco e classificazione dei documenti cartacei reperiti e archiviati".

- introduzione dell'obbligo di sottoporre a revisione contabile i Rendiconti finanziari
- introduzione della "Dichiarazione sul raggiungimento degli obiettivi": del Legale Rappresentante ONG, nel caso d una Rapporto intermedio; del Legale Rappresentante ONG e del Capo Ufficio DGCS coinvolto, nel caso di un Rapporto finale.

Alla luce delle innovazioni introdotte, i risultati che le ONG si attendono in tempi ragionevoli dall'applicazione del Decreto sono:

- diminuzione dei tempi necessari alle ONG per elaborare un rendiconto finanziario. La fotocopiatura delle ricevute e degli altri documenti di spesa e l'organizzazione dei relativi fascicoli richiedeva vari giorni di lavoro; inoltre, data l'estrema congestione degli archivi la DGCS smarriva con una certa frequenza tale documentazione, che doveva essere fotocopiata e trasmessa di nuovo.
- diminuzione dei tempi necessari alla DGCS per esaminare un Rendiconto finanziario, approvarlo e trasmetterlo all'Ufficio Centrale di Bilancio presso il MAE.
- possibile diminuzione delle osservazioni formulate dall'Ufficio Centrale di Bilancio alla DGCS, che a volte ritardano l'emissione dei decreti di pagamento alla Tesoreria e dei relativi bonifici alla ONG.
- opportunità, per la DGCS, di dedicare più risorse umane al monitoraggio dei progetti e dei risultati raggiunti sul campo.

L'obiettivo di rendere più snello ed efficace il funzionamento della DGCS, però, non si può raggiungere semplicemente intervenendo sull'iter di presentazione e approvazione dei progetti: questo è un passaggio di per sé fondamentale, ma che per una piena operatività necessita di essere collocato in un contesto di generale miglioramento procedurale.
Per questo le proposte elaborate ed avanzate in questi anni dalla Task Force dell'AOI "Procedure DGCS" mirano ad intervenire sul funzionamento complessivo della struttura, evidenziando come anche particolari che ai "non addetti ai lavori" sembrerebbero irrilevanti (come la distanza fisica delle sedi della DGCS) in realtà sono continua fonte di disagio e ostacolo ad una sana gestione delle risorse che dovrebbero essere destinate ai Paesi più poveri.
Alcuni dei punti sui quali si ritiene opportuno intervenire quanto prima sono, per esempio: aumento del personale dell'UTC e dell'Ufficio VII; politica attiva delle risorse umane (formazione e valorizzazione delle competenze); riunificazione fisica del personale della DGCS, attualmente diviso tra la Farnesina e via Contarini; adozione di strumenti e servizi di supporto per agevolare il lavoro del personale (repertorio degli atti rilevanti, organigramma, sistema informativo di gestione interna, firma digitale per

la circolazione interna dei documenti...); limitazione delle competenze dell'Ambasciata nella valutazione dei progetti; rafforzamento delle funzioni e degli organi di monitoraggio; riformulazione delle griglie di riferimento per la stesura di alcuni documenti; riorganizzazione della struttura interna dell'UTC; introduzione di nuove tipologie di progetti promossi (progetti di riabilitazione, Programmi Paese..).
Un ultimo aspetto sul quale vale la pena soffermarsi è l'opportunità di introdurre anche in Italia i cosiddetti block grants: si tratta di impegni di lungo periodo con alcune ONG, sulla base di un'identificazione di Paesi e programmi di massima, come fanno altri paesi e anche la UE. Vengono erogati finanziamenti in blocco sulla base di programmi operativi alle ONG, le quali provvedono alla gestione diretta degli interventi o alla distribuzione fra organismi minori di cooperazione determinando uno snellimento e una razionalizzazione delle procedure. Questo tipo di finanziamento soddisferebbe le esigenze di programmazione sia dei governi che delle ONG.

2.3 Sistemi di cooperazione europei a confronto:

I modelli organizzativi[20]

Volgere uno sguardo al funzionamento della politica di cooperazione di altri Paesi europei può essere utile al fine di orientare l'analisi e le proposte per una radicale rifondazione del sistema di cooperazione del nostro Paese. Tuttavia, bisogna tenere presente che nessun modello può essere preso *in toto* per buono o essere automaticamente trasferibile, in quanto ogni Paese ha la sua storia e le sue tradizioni politiche e d istituzionali. Guardando ai modelli organizzativi adottati da sei diversi Paesi europei (Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito) è possibile articolare alcune riflessioni intorno a due aspetti di particolare rilevanza: il grado di centralizzazione delle decisioni politiche a livello istituzionale centrale, che ha un forte impatto sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo, e il grado di decentralizzazione della gestione della cooperazione a livello dei Paesi partner. Un altro elemento di riflessione è fornito dalla breve analisi delle sperimentazioni in atto in alcuni Paesi di modelli gestionali orientati ai risultati, secondo le indicazioni contenute nell'agenda internazionale sull'efficienza degli aiuti (Dichiarazione di Parigi).

Immaginando di collocare i diversi Paesi analizzati lungo un *continuum* tra un modello organizzativo snello e fortemente centralizzato, con una leadership politica

---

[12] La fonte principale di questo capitolo è il rapporto presentato a Roma dal CeSPI e dal VIS il 21 Giugno 2006. "Sistemi di cooperazione a confronto: spunti dall'Europa" è una ricerca frutto della collaborazione tra VIS (Volontari Italiani per lo Sviluppo) e CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) ed è finalizzata ad indagare lo stato e l'organizzazione della politica di cooperazione di sei Paesi europei (Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito) e della Commissione Europea, per scorgervi tendenze e indicazioni utili per il caso italiano.

autorevole, e un modello burocratizzato e caratterizzato da una dispersione della responsabilità politico-strategica e gestionale tra vari attori istituzionali, Danimarca e Francia rappresentano i due poli estremi, mentre gli altri Paesi si dividono equamente lungo il *continuum*: Regno Unito e Paesi Bassi rientrando nel modello ad elevata centralizzazione, Spagna e Germania presentando complessi modelli pluriattoriali. La Francia si distingue dagli altri Paesi per avere un Ministero delle Finanze (MINIFI) cui sono assegnate prerogative che vanno oltre il ruolo tradizionale di tale dicastero, essendo corresponsabile, assieme al MAE, per la gestione strategica dell'APS francese; il suo sistema di cooperazione è tra i più complessi e burocratizzati al mondo, con compartecipazione di 12 Ministeri e di una serie di agenzie pubbliche.

Al contrario, il sistema danese si distingue per due caratteristiche peculiari: 1) il governo è responsabile per la quasi totalità delle risorse di APS ed è responsabile esclusivo della sua guida strategica e gestionale (per esempio, le ONG danesi sono molto meno presenti e influenti che in altri Paesi); 2) all'interno del governo, la guida strategica e la responsabilità gestionale si concentrano in uno dei tre dipartimenti interni del MAE danese, il DANIDA. Tale architettura organizzativa ha prodotto un sistema di cooperazione altamente coordinato ed efficiente, che però appare eccessivamente chiuso agli occhi di altri attori di sviluppo esterni al governo.

Problemi di ripartizione di competenze sorgono all'interno del modello olandese, simile a quello danese e fortemente centralizzato grazie alla concentrazione delle responsabilità strategiche e gestionali in un Ministero per la Cooperazione allo Sviluppo, che è parte di un MAE bicefalo. Tale assetto organizzativo ha dato prova di contribuire alla coerenza delle politiche emanate dalle due componenti del MAE, ma ha creato alcuni problemi dal punto di vista gestionale. Infatti, sebbene sia responsabile di circa l'80% del bilancio complessivo del Ministero, il Ministro per la Cooperazione gode di minore autorità rispetto al suo collega in alcune aree cruciali come la gestione del personale. Questo scarto tra le due cariche si riflette anche sul campo, dove le attività di cooperazione vengono amministrate dalle ambasciate, ma dove la carica di ambasciatore non implica necessariamente competenze in materia.

Il modello organizzativo del Regno Unito è incentrato sul DfID (Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale) che ha rango ministeriale ed esprime la sua leadership politica attraverso un Segretario di Stato per la Cooperazione. A differenza di Paesi Bassi e Danimarca, si ha un dicastero separato per la cooperazione rispetto al *Foreign Office*, responsabile per la gran parte delle risorse finanziarie di APS. Si tratta di un'innovazione introdotta nel 1997, allorquando il nuovo governo laburista ha inteso attribuire alla politica di cooperazione un ruolo di primo piano.Il nuovo focus sulle politiche di promozione dello sviluppo e di riduzione della povertà si è tradotto in-

nanzitutto in un incremento nel numero di giovani esperti impiegati nel DfID, e in un rafforzamento della capacità interna di fare ricerca, analisi e divulgazione, oltre che in una spiccata propensione al dialogo e alla consultazione con il mondo accademico, non governativo e con la *development community* britannica.

Per garantire al DfID una capacità di elaborazione strategica è stata creata una divisione strategica (*Policy Division*) strutturata per assi tematiche: efficacia dello sviluppo, sviluppo umano, crescita economica e investimenti, governance e sviluppo sociale, sviluppo sostenibile. Nella prima metà del 2005 è stato dato corso ad una riorganizzazione generale del Dipartimento, in seguito alla quale sono emerse nove divisioni: tre divisioni regionali, tre divisioni *front-line* (divisione strategica, divisione ONU-conflitti-umanitario, divisione Europa-commercio-IFI) e tre divisioni di supporto che assistono le *front-line* nel rispettare il *Public Service Agreement* (risorse umane, performance finanziaria e societaria, *knowledge*).

Tornando alla Francia, si è già accennato ai limiti incontrati da un sistema istituzionale che si regge su due gambe (MAE e MINIFI) aventi pari dignità nella formulazione delle linee strategiche, e da un braccio operativo (l'Agenzia di Cooperazione Francese, AFD) che fino a poco tempo fa era chiamato a gestire solo il 10% dell'APS. Al fine di migliorare l'efficienza e il grado di coordinamento del sistema, la cooperazione francese ha subito negli ultimi anni due cicli di riforma (1998 e 2004) che hanno contribuito, modificando l'assetto istituzionale, a definire meglio i ruoli almeno sul piano formale:

- al Ministro con delega per la cooperazione, sotto l'autorità del Ministro per gli Affari Esteri, spetta la responsabilità della guida strategica (programmazione e coordinamento delle risorse, controllo e valutazione degli obiettivi);
- all'Agenzia la responsabilità esclusiva dell'implementazione nei settori delle infrastrutture, dello sviluppo rurale e dell'ambiente, dell'educazione, della formazione professionale, della salute, del sostegno al settore privato e allo sviluppo urbano;
- alla Direzione Generale per la Cooperazione Internazionale e lo Sviluppo (DGCID) del MAE il sostegno alla funzioni sovrane (Stato di diritto, *governance*), all'istruzione superiore e la ricerca scientifica, alla cooperazione culturale e alla francofonia, all'insegnamento del francese all'estero, il sostegno alla società civile e alla cooperazione decentrata;
- al Ministro, con il concorso della DGCID, resta la responsabilità di esercitare la guida strategica della politica di APS.

Il sistema spagnolo e tedesco sono molto complessi, presentano una pluralità di attori governativi e di istanze di coordinamento e in entrambi è previsto il ruolo di un'Agenzia esecutrice (due nel caso tedesco). Il sistema spagnolo vede la parte-

cipazione di 14 ministeri (con un ruolo molto importante del Ministero delle Finanze), di un gran numero di enti locali (17 *Comunidades Autònomas* e varie municipalità) che animano la cooperazione decentrata spagnola, e una serie di organismi consultivi e di coordinamento. La leadership politica è affidata al MAE e, al suo interno, alla Segreteria politica, la SECI (*Secretarìa de Estrado de Cooperaciòn Internacional)* e la AECI (*Agencìa Espanola deCooperaciòn Internacional)*. Il sistema tedesco include varie organizzazioni esecutrici statali dipendenti da un Ministero per la Cooperazione (BMZ) tra cui, anomalo nel panorama dei donatori, due agenzie (una per la cooperazione tecnica, l'altra per la cooperazione finanziaria), ma anche una serie di istituzioni indipendenti (ONG, Lander, municipalità) che sono meno direttamente vincolate agli orientamenti strategici espressi dal BMZ. Entrambi i sistemi stanno affrontando un processo di riforma mirato ad aumentarne il grado di coordinamento ed efficacia, e il cui esito potrà essere valutato solo tra qualche anno.

Per quanto riguardo il secondo aspetto rilevante (ovvero il grado di decentralizzazione delle responsabilità di gestione dell'aiuto), la classificazione dei sei Paesi considerati vede nuovamente Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito accomunati da uno spiccato grado di deconcentrazione, diversamente dagli altri tre Paesi che stanno però approntando varie misure per potenziare le competenze delle loro ambasciate in loco. La deconcentrazione è un processo che si configura come un percorso obbligato per tutti i donatori bilaterali in vista del rispetto dei principi di *ownership* e di allineamento dell'aiuto alle politiche nazionali di riduzione della povertà, e che sul piano operativo è strettamente legato all'utilizzo dei nuovi strumenti di cooperazione, come i Programmi Paese, quelli settoriali o l'aiuto al bilancio.

Nei Paesi Bassi le riforme introdotte nel 1996 hanno portato ad un deciso allargamento delle responsabilità gestionali delle ambasciate, cui è affidata la responsabilità per le strategie locali, la realizzazione dei programmi e la gestione finanziaria, entro i limiti dei cosiddetti "fondi delegati".
Questi compiti comprendono il dialogo strategico con i governi dei Paesi partner e con gli altri donatori, la formulazione delle strategie Paese e settoriali locali, la verifica, l'approvazione e il monitoraggio delle attività di implementazione.Le ambasciate godono di ampia autonomia operativa e ricevono da Den Haag solo l'indicazione degli orientamenti strategici generali.Tuttavia il DAC (Development Assistance Committee) ha rilevato alcuni problemi di comunicazione centro-periferia , in parte attribuiti alla non piena operatività del sistema, in parte riconducibili a problemi di ordine strutturale: gli uffici Paese presso il MAE sono sottodimensionati, troppo focalizzati su questioni non di sviluppo e troppo spesso sprovvisti delle competenze necessarie. Un'altra osservazione riguarda il fatto che solo una piccola parte dei fondi bilaterali vengono destinati alla gestione in loco: questo contraddice l'orientamento

del MAE olandese che mira a fare della gestione decentralizzata dell'APS il cuore della Cooperazione olandese.

Il caso danese rappresenta il risultato di un enorme sforzo di analisi e consultazione che ha prodotto nel 2003 il Piano di Deconcentrazione della Cooperazione danese nei 15 Paesi Programma e in Sudafrica. Sarà interessante vedere i risultati in termini di efficacia degli aiuti del sistema scaturito da tale processo. Al di là della sua reale applicazione, è interessante citare il modello per la dotazione di risorse umane delle ambasciate danesi di sviluppo; tale modello prevede: un ambasciatore e un vice; un funzionario danese esperto di macroeconomia; un funzionario danese e un esperto locale per settore; un funzionario danese e un esperto locale per la riforma istituzionale; un manager finanziario danese.

L'agenda internazionale sull'efficacia degli aiuti ribadita dalla recente Dichiarazione di Parigi, insieme ai processi di riforma del settore pubblico in atto in molti Paesi industrializzati, hanno prodotto una crescente attenzione dei donatori alla questione dell'efficienza degli aiuti, inclusa la creazione di sistemi di gestione dell'aiuto orientati ai risultati (*results-based management)* per i programmi di sviluppo e per la verifica dell'implementazione delle politiche.

In Europa i donatori che hanno profuso i maggiori sforzi in questa direzione sono stati Regno Unito e Germania. Nel Regno Unito il nuovo governo laburista ha avviato un vasto programma di riforma dell'amministrazione pubblica incentrata sulla gestione per risultati. Per quanto riguarda il DfID, nel 1998 è stato introdotto un nuovo sistema di *reporting* e informazione sui risultati, in base al quale tutti i progetti superiori alle 500 mila sterline devono essere valutati attraverso un punteggio. Ciascun programma di APS deve fissare obiettivi e risultati misurabili e la loro realizzazione deve essere monitorata attraverso due sistemi di verifica che confrontano le risorse bilaterali spese con il grado di realizzazione dell'obiettivo generale e la spesa sostenuta con gli obiettivi specifici. Le informazioni ricavate da quest'attività vengono rese pubbliche attraverso il sito internet del DfID e il suo rapporto annuale. Oltre a ciò, per la verifica complessiva dell'azione britannica di cooperazione, gli obiettivi generali e le priorità del DfID sono fissati in un Accordo di pubblico servizio triennale (*Public Services Agreement*- PSA) allegato al documento di programmazione finanziaria. Tutto lo staff del DfID è in parte responsabile della realizzazione del PSA. Sul progresso realizzato nell'implementazione del PSA il DfID dà conto due volte l'anno, attraverso un rapporto annuale e uno intermedio.

La Germania sembra seguire l'esempio britannico.
Il Ministero per la Cooperazione tedesco (BMZ) ha avviato un processo che ha coinvolto tutti i membri dello staff ministeriale e tutti i settori, ha definito obiettivi quali-

tativi per il Ministero nel suo complesso, per le Direzioni Generali e le divisioni e per ciascun membro dello staff: gli obiettivi stabiliscono quello che il Ministero o una data Direzione Generale intendono conseguire in un certo arco temporale. Parallelamente il BMZ ha elaborato documenti strategici e piani operativi sul contributo della Germania al conseguimento dei MDGs e sull'implementazione della Dichiarazione di Parigi. Il BMZ sta procedendo verso quel concetto di gestione per risultati di sviluppo (*management for development results* - RBM) definito nel Marrakech Round Table nel 2004 e realizzato dal DfID inglese attraverso i PSA, ma resta ancora molto da fare, ad esempio per la traduzione sistematica dei MDGs o degli obiettivi fissati nei documenti strategici di riduzione della povertà dei Paesi partner nei documenti Paese o nei documenti strategici settoriali del BMZ.

Da questa sintetica analisi si può evincere come il problema della scarsa dotazione delle risorse che affligge la cooperazione italiana sia solo uno degli ostacoli che si frappongono alla costruzione di un sistema di cooperazione di qualità. Il problema dell'assetto istituzionale e del management è altrettanto decisivo: la scelta di priorità politiche chiare, una gestione per risultati, un efficiente sistema di monitoraggio e valutazione, la deconcentrazione verso gli uffici paese sono aspetti altrettanto importanti da considerare al fine di orientarsi verso una cooperazione di qualità.

CAPITOLO 3
STRUMENTALIZZAZIONI UMANITARIE

3.1 Cosa rimane di "umanitario" negli aiuti umanitari italiani?

Le tendenze di questi anni sono note. L'aiuto umanitario ha avuto un'ascesa importante a partire dagli anni '90 e ha attratto verso di sé attenzione mediatica e politica, nonché molte risorse delle organizzazioni internazionali. L'aiuto umanitario non è cresciuto di importanza solamente perché in questi anni sono aumentati i conflitti internazionali e le situazioni di emergenza, ma anche perché è stato sempre di più utilizzato come strumento di consenso per le operazioni belliche e strettamente legato a queste. È il fenomeno definito come "militarismo umanitario". L'aiuto umanitario è stato utilizzato cioè per creare un clima di fiducia e di apprezzamento verso operazioni militari (a cui era legato), dal carattere smaccatamente bellico. È questo anche il caso dell'Italia con la missione arcobaleno contestuale al sostegno italiano all'intervento della NATO in Kosovo (1999) o con la "missione antica Babilonia" in Iraq, presentata dall'allora Ministro degli Affari Esteri, Franco Frattini (2003) come una missione umanitaria. Va ricordato anche il caso dell'intervento in Afganistan dove la mescolanza tra intervento militare ed intervento umanitario è molto forte. È questo il caso della sperimentazione dei PRT (*Provincial Reconstruction Team*) dove vengono commiste presenza umanitaria e presenza militare e dove gli operatori umanitari sono scambiati per un'appendice della presenza militare. Non è un caso purtroppo che negli ultimi tre anni siano stati uccisi oltre 3° operatori umanitari in Afganistan. Ma oltre alle strumentalizzazioni politiche, l'Italia presenta poi problemi di coordinamento e di gestione -come è evidente dal conflitto di competenze (e di iniziative intraprese) tra il Ministero degli Affari Esteri e la Protezione Civile- e di finanziamento: gran parte della politica pubblica di emergenza è finanziata con le donazioni private (è il caso -quello più recente- degli sms di fronte alla tragedia dello Tsunami).

Se la cooperazione italiana sta vivendo un momento di crisi anche alla luce del risibile valore dell'APS italiano in rapporto al PIL, l'aiuto umanitario italiano è sprofondato in uno scenario paradossale non imputabile solo alle irrisorie risorse finanziarie destinate, ma legato soprattutto ad una drammatica crisi di identità e di contenuti, certamente funzionale a gravissime e irresponsabili strumentalizzazioni. Per introdurre qualche dato statistico, secondo il rapporto OCSE del 2005 sulla cooperazione allo sviluppo dei membri del Comitato di Assistenza allo Sviluppo, l'Italia nel biennio 2003-2004 ha destinato il 7,2% del suo APS bilaterale agli aiuti d'emergenza, rispetto ad una media dei paesi DAC del 9,1%, con pun-

te massime del 23,4 della Svizzera e del 20,3% della Norvegia. Dalla lettura delle relazioni annuali degli ultimi anni sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo della DGCS/MAE, relativamente alle attività di emergenza, si evince che le risorse devolute sono progressivamente ridotte da 101.300.000 euro del 2002, a 76.432.842 euro nel 2003, a 64.151.687 euro nel 2004 (72.942.049 se si considerano anche le competenze relative al 2003), e questo in totale controtendenza rispetto agli altri Paesi donatori e nella totale indifferenza nei confronti dei vari appelli delle Nazioni Unite per fronteggiare le sempre più numerose situazioni di crisi nel mondo.

Tabella 4. Attivita' umanitarie d'emergenza (migliaia di euro)

	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
Interventi umanitari eseguiti attraverso l'attivazione di fondi presso le Ambasciate (cap.2183)	26.000	14.008	15.900
Interventi di emergenza eseguiti attraverso organismi internazionali (cap. 2183)	15.250	800	5.650
Fondi per interventi di emergenza costituiti presso organismi internazionali (cap. 2180)	8.000	10.700	7.750
Deposito di Brindisi - finanz. UNHRD (cap. 2183)	1.550	3.400	5.853
Sminamento umanitario	9.800	2.582	2.580
Aiuti alimentari tramite AGEA	40.700	44.934	26.418
TOTALE ATTIVITÀ UMANITARIE D'EMERGENZA (capp.2183+2180+2210)	**101.300**	**76.432**	**64.151***

** diventano 72.942.049 se si considerano anche le competenze del 2003, delle quali 6.442.001 euro sono relative alla realizzazione dell'ospedale da campo in Iraq nel 2003*
Fonte: sito MAE

Sarebbe comunque un grave errore ridurre la complessità della crisi degli aiuti umanitari italiani alla semplice componente economica legata alla disponibilità dei fondi. Ripetiamo: un eccessivo spostamento di risorse sulla componente umanitaria può essere anche un segnale negativo a favore di interventi spot, mediatici e strumentali a danno di un'autentica politica di cooperazione. Quello che è estremamente grave è che, nell'ambito del dibattito critico che coinvolge l'intera comunità internazionale relativamente alla crisi dell'umanitario, il panorama italiano definisce scenari paradossali, nei quali dei tre fondamentali principi deontologici che caratterizzano il movimento umanitario (il dover agire, il principio di imparzialità e il principio di neutralità) rimane ben poco.

1. *l'imperativo morale di dover agire allo scopo di alleviare le sofferenze e proteggere la vita*

La progressiva riduzione dei fondi da destinare alla cooperazione ed nello specifico agli aiuti umanitari, la dice lunga sul rispetto dell'imperativo morale del dover intervenire: della ridicola cifra di 64 milioni di euro destinata alle emergenze nel 2004, oltre il 40% è costituita dagli aiuti alimentari attraverso l'AGEA. Per non parlare degli annunciati tagli da parte del precedente governo nel febbraio 2006 alle grandi agenzie delle Nazioni Unite: su una media annuale di contributi alle agenzie multilaterali pari a 140 milioni di euro, la riduzione quest'anno è del 75%. La delibera della Farnesina del 16 febbraio 2006 sul taglio delle risorse base da parte del governo italiano alle colonne portanti della rete ONU (UNICEF, UNDP, ACNUR e FAO), significa soprattutto tagliare gli aiuti per le emergenze silenziose, invisibili che devastano la vita di milioni di persone. E tale decisione è in totale controtendenza anche rispetto agli obiettivi di sviluppo del Millennio, verso i quali lo stesso governo si era impegnato solo lo scorso settembre. Sconcertante è stato l'assoluto silenzio in Italia (la Farnesina non ha preso una posizione ufficiale, ma si è limitata a una "difesa d'ufficio" in forma anonima attraverso il "Velino Diplomatico"), anche da parte della politica, ad eccezione di una sola interrogazione presentata in parlamento. In tale contesto di significativa diminuzione dei capitoli finanziari finalizzati per gli aiuti umanitari e, in generale, per la cooperazione allo sviluppo, allo stesso tempo si rileva paradossalmente un aumento vertiginoso delle spese di funzionamento del DGCS: per citarne solo una su tutte, è eloquente la spesa di ben 6 milioni di euro per la ristrutturazione delle stanze della Direzione Generale e della Segreteria dello stesso DGCS, cifra superiore alla voce del capitolo di bilancio 2183 del 2004 "Interventi di emergenza eseguiti attraverso organismi internazionali".

2. *Il principio di imparzialità: l'aiuto si da a tutti coloro che soffrono, sulla base dei loro bisogni e diritti.*

Mentre Echo ha definito una precisa metodologia con indici misurabili per definire le crisi prioritarie in base all'effettivo stato di necessità delle popolazioni sofferenti, in Italia non sono state definite alcune note metodologiche a proposito, contribuendo a delineare uno stato di totale mancanza di linee strategiche della politica di cooperazione; in alcuni casi, tale vuoto strategico maschera obiettivi e legami discutibili: da una parte "aiuti umanitari - interventi militari" (di cui si parlerà ampliamente di seguito) e dall'altra "aiuti allo sviluppo - politica commerciale", alla luce dell'aumento da parte del governo italiano dei "contributi legati" dal 64% al 92% nel periodo 2000-2004 (dato OCSE), nonostante le ripetute condanne da parte dello stesso OCSE (una politica di cooperazione che dà sempre più soldi alle imprese e sempre meno alla solidarietà). Lo scenario italiano è fortemente caratterizzato da uno "stra-

bismo" delle emergenze che vede da un lato la crisi irachena e quella del sud-est asiatico (crisi peraltro fortemente mediatiche) e dall'altro crisi ignorate o poco considerate come l'emergenza alimentare per carestia del Niger. Basti pensare che dei 14 milioni di euro stanziati dal governo italiano per gli interventi umanitari eseguiti attraverso l'attivazione di fondi presso le Ambasciate del 2003 (cap.2183), ben 11 sono stati destinati in Iraq (di questi, 6,9 milioni solo per finanziare l'ospedale da campo per l'emergenza sanitaria a Baghdad), e questo nonostante gli appelli delle Nazioni Unite verso altre emergenze silenziose. Di fronte a questo stato di cose, è lecito domandarsi se per gli aiuti governativi italiani prevale ancora il principio di umanità; le vittime delle crisi umanitarie sono tutte uguali e hanno tutti gli stessi diritti, o alcune hanno più importanza di altre? Quali sono i criteri che definiscono una crisi prioritaria rispetto ad un'altra?

3. Il principio della neutralità: non schierarsi nelle ostilità o controversie di natura politica, religiosa, etnica o ideologica; assoluta indipendenza

È proprio qui che l'aiuto umanitario governativo italiano dà il peggio di sé. Delle varie forme di strumentalizzazione di cui è spesso vittima l'intervento umanitario, si esprime quella più pericolosa e grave: l'ingerenza militare, facendo così cadere a priori qualsivoglia attributo di neutralità, per qualsiasi tipo di considerazione si voglia fare. Nel nostro paese, sono state "bypassate" le distorsioni della visione umanitaria, dall'*esthètique humanitaire* alla sindrome di Sisifo, all'uso dell'umanitarismo in qualità di sedativo per situazioni socio-economiche esplosive, fino a giungere alle gravi forme di commistione tra militare e umanitario. Certamente non è la sola nel "club" dei sostenitori degli interventi militari "umanitari", ma in questo modo si avvalla fortemente la più grave distorsione dell'umanitario, funzionale a diverse valutazioni economiche e politiche che con i principi deontologici umanitari hanno poco a che fare. I politici italiani si sforzano ad essere meno espliciti rispetto ad alcuni loro colleghi nel dichiarare l'utilizzo dell'azione umanitaria come strumento della politica estera occidentale, ma è solo una prudenza dorotea: i risultati sono gli stessi. Negli Stati Uniti sono certo più espliciti: eloquenti sono a tal proposito le affermazioni rivolte alla società civile dal Presidente americano George Bush ("chi vuole i finanziamenti deve dichiararsi il braccio del governo americano", diventando parte integrante della sua politica estera) e dall'ex Segretario di Stato Colin Powell ("le ONG fanno parte del team di combattimento degli USA").

In Italia ci piace di più camuffare con le parole la cruda realtà delle cose. Il 9 settembre scorso, a Trieste, il Ministro della Difesa Antonio Martino salutò i nostri soldati di ritorno dall'Iraq dicendo che le missioni militari italiane "sono autentiche missioni di pace, perché i nostri soldati vanno all'estero per aiutare, alleviare, consigliare,

proteggere. Oggi i nostri militari sono operatori di pace". Ma cosa c'è di neutrale e imparziale in un intervento umanitario realizzato da militari che per definizione rappresentano il braccio operativo armato della politica di uno stato? Che fine hanno fatto i presupposti di astensione dalle dinamiche militari e politiche del conflitto, e di intervento attuato senza discriminazioni di qualsiasi natura, seguendo esclusivamente le necessità dettate dagli effettivi bisogni della popolazione?

OSPEDALE DELLA CROCE ROSSA ITALIANA IN IRAQ: L COMITATO INTERNAZIONALE DELLA CROCE ROSSA PRENDE LE DISTANZE

Il caso dell'ospedale da campo della Croce Rossa Italiana a Baghdad la dice lunga riguardo il rispetto del principio di neutralità dell'intervento umanitario, per non parlare poi dell'ingerenza politica e militare.
Ecco i fatti: dopo che il Ministro Martino ha annunciato il "primo segno concreto della presenza militare italiana in territorio iracheno con evidenti scopi umanitari...", il 13 maggio 2003 parte l'operazione ospedale da campo della Croce Rossa Italiana, concordata con il governo e finanziata con i fondi della cooperazione della Farnesina; la sicurezza dello stesso ospedale è affidata ai Carabinieri.
Ma se già il mancato rispetto delle regole del movimento umanitario aveva indisposto il Comitato Internazionale della Croce Rossa - Cicr - a Ginevra (la CRI si era limitata a informare sull'ospedale in Iraq, violando le regole che impongono il coordinamento delle operazioni in situazioni di conflitti direttamente al Cicr), il fatto che l'ospedale avesse una scorta armata inducendo in qualche modo la continuità tra governo e Croce Rossa ha contrariato i vertici di Ginevra. Ribadendo l'importanza del rispetto dei propri principi di indipendenza, autonomia e neutralità, la Cicr ha espresso inutilmente le proprie perplessità.
Ma non sono gli unici: anche l'OMS, attraverso una propria direttiva che invitava gli interventi internazionali a sostenere e far funzionare le strutture sanitarie esistenti, sconsigliava vivamente l'allestimento di nuovi ospedali in Iraq.
Era sicuramente meglio collaborare facendo lavorare i medici iracheni privi di stipendio da quasi un anno piuttosto che creare strutture doppioni e costosissime in una città dove sono presenti già quasi 40 ospedali.
Che lo scopo dell'ospedale della Croce Rossa Italiana fosse stato un altro?

I fatti parlano chiaro: i recenti interventi militari "umanitari" (Afghanistan e Iraq) non hanno affatto risolto i conflitti e fermato le violenze, anzi le hanno moltiplicate ed hanno contribuito a esacerbarle, amplificando le tensioni connesse, invece di risolverle. Nel caso dell'Iraq le nostre truppe hanno partecipato all'occupazione del Paese dopo la guerra anglo-americana, garantendo la "sicurezza" e il "controllo del territorio". Nel caso dell'Afganistan, partecipando alla missione ISAF, hanno di fatto spal-

leggiato l'operazione americana dell'Enduring Freedom, che è una sorta di continuazione dell'intervento bellico americano contro l'ex regime dei talebani. In questo paese la sperimentazione dei PRT costituisce una sorta di laboratorio della mescolanza dell'umanitario con il militare.

Anche dal punto di vista "strettamente" umanitario, se si vuole valutare onestamente l'effettivo soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni colpite, gli interventi "umanitari" legati alla presenza militare falliscono in quanto devono rispondere ad una precisa logica dettata da specifici obiettivi politico-militari (ai quali sono subordinati) che quasi mai corrispondono al bisogno delle vittime delle crisi; l'indipendenza (principio fondamentale del movimento umanitario) dell'azione umanitaria viene meno e con questa la sua credibilità e la sua efficacia.

L'inchiesta dell'Espresso sull'operazione "Antica Babilonia", mette in evidenza l'incoerenza di una "missione di pace", definita come umanitaria dall'allora Ministro degli Affari Esteri, Franco Frattini, dove il rapporto tra spese in aiuti e costi militari è di 1 a 100. È evidente che l'"umanitario" è una copertura, una foglia di fico per mescolare le carte e nascondere il vero obiettivo -politico/militare- della missione italiana. Nell'annunciare la missione "Antica Babilonia", il Ministro Frattini ha precisato che l'azione promossa dal governo è volta sia ad assicurare alla popolazione irachena gli aiuti necessari e sia per la realizzazione delle infrastrutture e servizi per garantire agli iracheni le migliori condizioni di vita possibile nel quotidiano. È chiaro in questo passaggio la confusione dei ruoli e dei termini, la commistione tra umanitario e militare, l'ambiguo circolo vizioso "guerra-aiuti-ricostruzione", funzionali a far passare alcune decisioni politiche che hanno ben poco di umanitario.

Dei rischi della commistione militare-umanitario ne sono ben consapevoli, se non in Italia, almeno in Europa. Nella seduta della III Commissione permanente della Camera dei Deputati del 19 maggio 2005, chiare furono le parole di Louis Michel, Commissario Europeo per lo Sviluppo e gli Aiuti Umanitari relativamente al rapporto tra umanitario e militare: *"...dobbiamo avere il coraggio di affermare che l'aspetto umanitario deve conservare in ogni caso il suo status di neutralità, di indipendenza e di imparzialità. Se si fa un miscuglio di umanitario e di militare, se c'è confusione allora rischiamo grandi catastrofi..."*.

3.2 Alcuni interventi emblematici

DALLO TSUNAMI DEL SUD-EST ASIATICO...

Mentre a livello internazionale lo Tsunami del natale 2004 che ha devastato il sud-est asiatico ha evidenziato nuovamente l'ingerenza degli interessi economici e geopolitici negli aiuti umanitari, in Italia ha riaperto la questione sull'inefficienza dei meccanismi degli aiuti d'emergenza, assistendo anche ad un indecoroso scontro di competenza tra istituzioni.

Ma andiamo con ordine. Nel gennaio 2005, il Segretario di Stato degli USA Condoleeza Rice al Senato americano ha definito la catastrofe del maremoto come una "meravigliosa occasione" dagli "importanti vantaggi", parlando di una catastrofe con migliaia di vittime. Gli USA sono stati semplicemente i più espliciti, ma sicuramente non gli unici a ragionare in termini geopolitici nell'ambito degli aiuti, con l'obiettivo di una propria dislocazione diplomatica e strategica in un'area determinante. In questo senso è storicamente emblematico la riuscita del Piano Marshall nel dopoguerra. In Italia, invece, le ambiguità e le problematiche dell'intervento si pongono ad un livello ancora più basso: con lo Tsunami, lo stato di inefficienza di risposta alle emergenze e crisi umanitarie che nelle situazioni di conflitto armato è mascherata dagli interventi militari "umanitari", si manifesta in tutta la sua gravità.

Nella classifica degli aiuti, il governo italiano certamente non ha brillato rispetto agli altri paesi membri DAC/OCSE per quanto riguarda gli stanziamenti statali: sono stati promessi 139 milioni di dollari (comprendenti aiuti bilaterali e multilaterali), dei quali all'inizio dell'anno ne erano stati stanziati 94 e spesi 42. Ma ai primi di gennaio del 2005, di fronte al fatto che gli stanziamenti governativi italiani effettivi ammontavano a soli 4 milioni di euro, si è fatto ricorso (come sta diventando di prassi nelle recenti crisi) alle solite sottoscrizioni - raccolta fondi, per compensare quello che non è un atto di magnanimità da parte di uno stato, bensì un dovere sancito dal diritto internazionale, ossia assistere le popolazioni colpite da catastrofi naturali. Ed è qui che è cominciato lo spettacolo: la gestione dei 46 milioni di euro raccolti attraverso la "colletta popolare" porta ad un'imbarazzante guerra di competenze tra la DGCS, il Dipartimento della Protezione Civile e la Croce Rossa Italiana. Nonostante l'Ufficio Emergenze della Farnesina sia nato per rispondere alle emergenze fuori dai confini, la gestione dei soldi degli italiani viene affidata alla Protezione Civile, braccio operativo della Presidenza del Consiglio e creato per rispondere ai disastri sul territorio nazionale. Pertanto, oltre al fatto che un ente pubblico dovrebbe cavarsela da solo senza ricorrere ad una colletta, si è assistito ad uno svuotamento delle legittime competenze della DGCS a favore di un'emanazione del governo che non ha il compito di fare emergenza all'estero, tanto meno di operare nella ricostruzione.

Certamente funzionale a questa evoluzione degli eventi è stata la situazione di crisi e inefficienza che pervade la DGCS.

A parte tali questioni di fondo, non è ancora possibile fare una valutazione complessiva sull'efficienza degli interventi italiani, dato che parte dei progetti sono ancora in corso; ci si limita a fare alcune osservazioni. Sui 46 milioni di euro affidati alla Protezione Civile attraverso la raccolta fatto con gli SMS (che diverranno circa 52 per aggiunta di altri fondi) viene definito un programma d'intervento che prevede 41 progetti d'intervento dei quali 21 oggetto di convenzioni con ONG, 11 realizzati direttamente dalla Protezione Civile e 6 oggetto di convenzione con altri organismi nazionali o internazionali. Considerando le risorse assegnate ai progetti, alla Protezione Civile va il 47% (pari a 24,8 milioni di euro), il 37% alle ONG (pari a 19,95 milioni di euro), il 15% agli altri organismi (pari a poco più di 8 milioni di euro) e l'1% ancora da definire. Dall'ultima relazione sullo stato di attuazione del Programma Generale degli Interventi (28 febbraio 2006), risulta che dei progetti direttamente realizzati dalla Protezione Civile, il 14% dei progetti è concluso, il 50% sono cantieri in corso e il restante è relativo ancora a gare e progettazioni in corso. Per quanto riguarda i progetti realizzati dalle ONG attraverso convenzione con la Protezione Civile, il 32% è concluso e il 68% sono cantieri aperti. Si prende atto dell'intenzione di rispettare i tempi previsti (terminare interventi entro giugno 2006), alla luce della circolare del 29 aprile 2006 del Vice Capo del Dipartimento "Misure dirette ad accelerare la conclusione dei progetti e ad elevare il livello di sicurezza".

Di fronte a questo stato di fatto si sollevano alcune perplessità: quali sono stati i criteri per la selezione delle organizzazioni e istituzioni prescelte dato che alcune di queste non erano in possesso di alcuna adeguata conoscenza dell'area, non avendo programmi già attivati precedentemente e, per alcune, era addirittura il primo intervento in tali aree? In considerazione della ribadita politica di trasparenza, perché non sono disponibili documenti preparatori degli interventi affidati ad altri organismi (quasi 8 milioni di euro)? Perché i criteri di definizione degli interventi gestiti direttamente dalla Protezione Civile e la relativa documentazione non sono adeguatamente visionabili, a dispetto della gestione degli interventi realizzati dalle ONG?

Per quanto riguarda i fondi messi a disposizione dal governo (115 milioni di euro di cui il 26% dovrebbe essere costituito da conversione del debito bilaterale), gestiti dalla DGCS, si lamentano procedure troppo lente e burocratiche, sicuramente non adeguate ad un contesto di emergenza, con criteri di assegnazione dei fondi non sempre molto chiari; gli stessi operatori del MAE sono spesso critici verso la scarsa operatività sul campo. Tenendo comunque sempre presente le perplessità delle consi-

derazioni di fondo e limitandoci ad una valutazione ancora parziale sulla realizzazione degli interventi, anche come evidenziato in un'analisi effettuata da Action Aid International, l'operato della Protezione Civile è sembrato sicuramente più rapido, ma a discapito della tanto sbandierata trasparenza (prerequisito fondamentale), denunciando una certa sommarietà nella scelta degli interventi e degli interlocutori. Si è già detto molto della farraginosa e lenta azione della DGCS, mancando soprattutto nell'importante ruolo di coordinamento tra i vari interventi.

Tutto ciò contribuisce a creare uno scenario ambiguo nel quale le istituzioni si trovano direttamente a raccogliere fondi dai cittadini (compito delle organizzazioni private), delegano le organizzazioni internazionali alla distribuzione di fondi e riducono il ruolo delle ONG a meri esecutori; i risultati sono sotto gli occhi di tutti.

...ALLE CRISI DIMENTICATE

La catastrofe dello Tsunami e il globale coinvolgimento della comunità internazionale hanno evidenziato nuovamente, oltre alla commistione tra umanitario e interessi geopolitici, il deprimente collegamento tra effetto mediatico (che ha bisogno della spettacolarizzazione della tragedia umanitaria) e interventi umanitari.

Tabella 5. Aiuti per emergenza dall'Italia (in milioni di dollari)

	2001	2002	2003	TOTALE
Afghanistan	9,99	7,71	9,06	26,76
Iraq	0,75	0,08	25,51	26,34
Terr. Palest. occupati	2,05	0,98	4,42	7,45
Rep. Dem. Congo	0,90	2,13	2,54	5,57
Sri Lanka	0,63	-	0,13	0,76
Colombia	1,68	1,15	-	2,83

Fonte:"Guerre alla Finestra" - Caritas Italiana

Recenti studi hanno comprovato la diretta corrispondenza tra copertura mediatica ed elargizione degli aiuti italiani di emergenza, evidenziando che alcune crisi hanno beneficiato di una particolare attenzione da parte degli aiuti rispetto ad altre, indipendentemente dalla gravità della crisi stessa e dal numero di persone coinvolte. Il confronto tra gli aiuti d'emergenza di questi ultimi anni destinati alla crisi irachena e afgana, e quelli destinati ad altre crisi poco mediatiche come quella della Repubblica Democratica del Congo, sono eloquenti relativamente ai forti squilibri nell'assistenza umanitaria e dall'ignobile condizionamento da par-

te della "dittatura auditel" (a parte gli altri condizionamento di cui si è parlato precedentemente).
La stessa tragedia dello Tsunami asiatico (che ha sicuramente ricevuto grande attenzione a livello mediatico), ha visto un'enorme risposta da parte dei cittadini, superiore alle aspettative, tanto che alcune organizzazioni umanitarie hanno addirittura bloccato la raccolta fondi per le popolazioni colpite dal maremoto, ricordando l'esistenza nel mondo di altre crisi altrettanto gravi. Addirittura c'è stato uno "Tsunami dimenticato" anche nell'ambito dello stesso mediatico Tsunami: nella zona della Somalia colpita dall'onda, un'intera città costiera, Hafun, è stata distrutta e nella regione del Puntland ci sono 60.000 profughi; qui gli aiuti sono arrivati dopo due mesi.

Il maremoto nel sud-est asiatico è stata una catastrofe naturale, mentre dobbiamo sempre ricordare che la catastrofe generata dalla fame in Africa è un problema politico creato dall'uomo e di natura ben più devastante dato che causa danni equivalenti a uno Tsunami a settimana. L'ONU e altre agenzie umanitarie chiedono aiuti per arginare una catastrofe umanitaria che costringe gli operatori umanitari a definire delle tragiche priorità: alimentare i bambini sotto i 110 cm. Ma che fine ha fatto l'umanità e il principio di imparzialità per il quale tutte le vittime di una crisi umanitaria hanno diritto a un'assistenza efficace ed immediata, indipendente dall'attenzione che i media dedicano loro? È necessario che la comunità nazionale affronti una volta per tutte il problema di dare all'Italia un ruolo stabile e dignitoso nel sistema umanitario mondiale. Innanzitutto sottraendo la decisione alla politica: la risposta alle crisi dev'essere imparziale ed automatica, non calcolata in base agli interessi elettorali (o militari, geopolitici o mediatici) del momento, e deve contare su risorse sufficienti e sicure. Gli spiccioli messi a disposizione dallo Stato sono mortificanti per la settima potenza industriale e nascondersi dietro la generosità dei cittadini rappresenta un meschino sotterfugio per un governo.

Il Darfour: l'ennesimo spot

Il caso del Darfur conferma come la privatizzazione degli aiuti umanitari e il rifugio dello Stato dietro la generosità dei cittadini determini poi l'incapacità di affrontare le emergenze in maniera adeguata. A questo si aggiunge la presenza ambigua di Barbara Contini e dell'IMG.

L'Italia e il Darfur

In Darfur le vittime sono quasi tutte civili: 180mila, secondo le stime delle Nazioni Unite. Gli sfollati hanno raggiunto i due milioni all'interno del Darfur, più altri 500mila nel confinante Ciad. Circa 14mila operatori umanitari sono presenti sul

campo per affrontare l'emergenza, con 13 agenzie dell'ONU e 82 organizzazioni non governative.
Allo stesso tempo una guerra civile sta sconvolgendo anche il Sud Sudan. Il nostro paese si è impegnato a stanziare 60 milioni di euro tra il 2005 e il 2007 e a cancellare i 408 miloni di dollari di debito sudanese nei nostri confonti. (Mantica, 12 aprile 2005, Radio3Mondo)
Per il Darfur sono stati versati 10 milioni di euro. Secondo quanto dichiarato dalla stessa Contini a Famiglia Cristiana (22-03-05) *«I fondi italiani per il Sudan sono di 10 milioni di euro, di cui 7 destinati al PAM, UNICEF e OMS e uno alla zona di Cassala, vicino al confine con l'Eritrea. Per il Darfur, quindi, devo gestire i rimanenti due milioni. Perciò abbiamo ritenuto di cercare anche fondi privati, con l'appello "Sos Darfur" lanciato al Festival di Sanremo. Le necessità sono enormi rispetto alle risorse disponibili».*
Il Governo ha deciso di dare il minimo indispensabile per finanziare le Organizzazioni Internazionali che stavano intervenendo concedendo le briciole all'intervento italiano: due milioni di euro per una tragedia da due milioni e mezzo di sfollati e la necessità di organizzare collette televisive.

Il 55° Festival

Nel caso degli SMS per lo Sri Lanka il meccanismo ha funzionato, sebbene con i limiti che abbiamo visto, perché il martellamento mediatico di fronte al disastro è stato ininterrotto per settimane e perché quello è un luogo che in qualche maniera "appartiene" anche a quegli italiani che vanno lì in vacanza. Per il Darfur tutto questo non è stato possibile. I media hanno iniziato ad occuparsi del tema solo quando le Nazioni Unite hanno deciso che era obbligatorio intervenire in un genocidio che andava avanti da troppi mesi ma di cui nessun telegiornale si era mai occupato.

E così si è deciso di utilizzare il Festival di Sanremo per rendere pubblica l'emergenza umanitaria e raccogliere fondi utili all'apertura di un ospedale pediatrico in Sudan, questa volta spingendo sugli artisti e sulla RAI. La risposta non è stata però quella sperata e l'appello di Barbara Contini è caduto per tre quarti nel vuoto. Si volevano raccogliere un milione di euro per costruire Avamposto 55 - come il 55° festival di Sanremo- invece ne sono stati raccolti 254 mila. Lo stesso Bonolis, al tempo conduttore del Festival, ne ha messi 50 mila, ma la RAI solo 5 mila. 78 mila euro provengono dalla vendita per un anno del CD della canzone "I bambini fanno oh" presentata al Festival. Quella canzone è diventata famosa come simbolo del buonismo italiano e in seguito colonna sonora della pubblicità dell'ovetto Kinder. Ma dalla Kinder non un euro è andato in Darfur. Ulteriore nota stonata è stato l'utilizzo della Banca di Roma, finan-

ziatrice del 30% del commercio di armi italiano, per la raccolta dei fondi. Oltre al danno, la beffa: in quegli stessi giorni la RAI ha pagato 300 mila euro per la partecciapzione al Festiva di Mike Tyson, personaggio peraltro profondamente discutibile sul piano morale

Ma l'aspetto veramente drammatico emerge quando si scopre come è stata utilizzata quella colletta.

Avamposto 55 - Centro d'emergenza pediatrica

La costruzione e la gestione di Avamposto 55 sono affidate all'IMG (sebbene sul sito non compaia nessun progetto in questo paese), di cui Barbara Contini è la referente per il Sudan.
Dalla relazione tecnica presentata l'11 Aprile 2006 dalla capo progetto Pina Garau emerge una situazione dell'ospedale a dir poco disastrosa oltre che parecchio controversa, forse, non a caso, per la presenza dell'oscura IMG nella gestione dell'ospedale.
Nella relazione si legge infatti che ancora a marzo 2006 sono stati necessari profondi lavori di riorganizzazione degli spazi interni perché "trattasi unicamente di comuni locali non specifici per l'uso, per lo più angusti, essendo stati costruiti senza le peculiari caratteristiche, anche minime, che ogni ambiente sanitario presuppone" e "si è provveduto ala sostituzione dei cavi elettrici (...) di non adeguata portata amperometrica".
Poi "la maggior parte delle apparecchiature presenti (medicali e non) sono risultate assolutamente non utilizzabili in un centro materno-infantile, vuoi perché obsolete, o non funzionanti, o perché del tutto sprovviste di manuali di funzionamento (...) Resta aperto il problema dello smaltimento di queste apparecchiature che occupano un ambiente che andrebbe trasformato in unità di sterilizzazione vista la scarsità di locali". "Praticamente inesistente la fornitura di medicinali e presidi ad uso pediatrico, se si eccettua il latte in polvere (scadenza agosto 2006). Non esistono lettini pediatrici o culle (...). Sono presenti due vecchie incubatrici (...) prive di sensori cutanei e quindi non funzionanti".

Tale situazione mette profondamente in difficoltà chi gestisce l'ospedale pediatrico di fronte alle autorità locali che si aspettavano "un ospedale generale con servizi su 24h (inclusi emergenza, sala parto, sala operatoria)" mentre al momento si è in grado di aprire il presidio solo 6-8 ore.
"È stata anche evidenziata l'impossibilità per il Governo Locale di gestire il progetto di Cooperazione Italiana di Garba Intifada (costituito da un centro di salute, scuole e parco giochi) e di come attualmente il progetto non sia che una struttura muraria, impossibiliata a funzionare per mancanza di budget da parte sia del Ministero dell'Educazione che da quello della Sanità".

A partire dal marzo 2006 l'ospedale ha a disposizione fino a ottobre 124.640 euro che "risultano assolutamente insufficienti per portare a termine le attività (...). Non è prevista, per altro, una voce di budget relativa al personale locale". La dottoressa Garau non è quindi in grado di autorizzare nessuna assunzione. Non sono così state effettuate le selezioni per i due medici indispensabili allo svolgimento delle attività cliniche.
"La Cooperazione Italiana al momento non detiene alcun budget, gli unici fondi disponibili per le spese correnti sono amministrati direttamente dall'amministrazione di IMG". Questi ammontano a 28 mila euro totali quando per la gestione del centro ne occorrono 17 mila mensili.

La situazione in cui versa Avamposto 55 non permette di gestire urgenze ginecologiche o chirurgiche di qualsiasi genere, non permette la sostituzione di personale occasionalmente assente, non permette l'accoglienza di salme per l'assenza di una camera mortuaria.

Naturalmente ottobre non potrà essere considerata la fine del progetto, ma solo l'inizio dell'attività medica. Tuttavia è al momento probabile che l'attività dell'ospedale si interrompa da un momento all'altro, sebbene la popolazione nei sui dintorni stia aumentando proprio per la sua presenza.

Le responsabilità

Vista la gravità della situazione si vuole capire quali siano le responsabilità, al di là dell'assoluto disinteresse a mettere la Cooperazione Italiana in grado di fare il proprio lavoro. Data la scarsezza di risorse non ci si può permettere di sprecarli per strutture inadeguate alle esigenza solo per poter dire di aver costruito un ospedale in Darfur.

Il rapporto getta ulteriori ombre sulla figura di Barbara Contini - dopo lo scontro a fuoco della sua scorta con le milizie Janjaweed su cui non è mai stato presentato un rapporto - visto che la gestione di Avamposto 55 spetta all'IMG di cui lei è referente. Ma il suo ruolo non è mai stato chiarito completamente. Formalmente è in Darfur come "esperto esterno di cooperazione". Di fronte alla Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani (mercoledì 19 gennaio 2005) dice "di avere assunto l'incarico in Darfur (...) con lo scopo da un lato di fronteggiare l'emergenza umanitaria raccordando l'azione della cooperazione allo sviluppo del Ministero con quella delle ONG, dall'altro di individuare spazi per una eventuale mediazione italiana fra le parti in conflitto". Ma secondo Lettera 22 "non aveva mandato politico quando si presentò in settembre ad Abuja, dove si svolgono i negoziati sul Darfur, creando un certo imbarazzo nella diplomazia italiana, attiva da anni sul difficile sce-

nario sudanese, e costringendo l'ambasciatore Lorenzo Angeloni a richiamarla in tutta fretta. Come conferma indirettamente Alfredo Mantica, sottosegretario con delega per l'Africa: «Barbara Contini ha ricevuto a fine 2004 l'incarico di coordinatrice degli interventi umanitari e di emergenza della Cooperazione italiana. Qualsiasi attività fuori da questo mandato va considerata una sua privata iniziativa». Di fatto quando Mantica è stato a Nyala, quartier generale della cooperazione italiana in Darfur, lo scorso novembre "tra i due rappresentanti del governo italiano non c'è stato alcun incontro. Sollecitata su questo la Contini, però, non vuole dir nulla" (AGI, 17/12/2005).

Una gestione così drammatica tanto degli aiuti come della politica estera deriva anche dal continuo utilizzo di "commissari speciali" che mascherano interessi politici dietro facciate di mandati tecnici. È stato il caso di Scelli, della Protezione Civile in Sri Lanka ed è il caso di Barbara Contini della quale non si sa perché dovesse diventare governatrice di Nassiriya per smettere di esserlo repentinamente e tanto meno che ruolo abbia in Darfur che la DGCS non fosse in grado di garantire.
L'unico aspetto che associa le due situazioni dal punto di vista politico si chiama petrolio e controllo delle risorse.

Iraq: la commistione militare-umanitaria

La vicenda dell'intervento in Iraq ha particolarmente aggravato la confusione e la colpevole commistione tra intervento militare e azione umanitaria. Si è infatti voluto fin dall'inizio mascherare l'azione militare delle truppe di occupazione con una missione per il sostegno della popolazione durante l'emergenza umanitaria. Si tratta di un atteggiamento gravissimo di strumentalizzazione delle attività di cooperazione internazionale che da un lato "militarizza" l'aiuto umanitario, dall'altro maschera azioni di guerra e di controllo geopolitica delle risorse dietro la facciata della solidarietà internazionale. Tale confusione, oltre ad essere subdola dal punto di vista morale, è causa di maggiori pericoli per gli operatori umanitari, che diventano in questo modo obiettivi delle fazioni che si oppongono alla presenza di corpi militari perché sono ad essi assimilati. Nel momento in cui gli operatori umanitari non sono più percepiti come tali, perché viaggiano sugli stessi convogli dell'esercito o delle cosiddette forze di sicurezza delle società private, diventano automaticamente parte di una delle fazioni, diventano anch'esse truppe d'occupazione. La logica di indipendenza e imparzialità propria dell'azione umanitaria si perde completamente.
La guerra diventa "umanitaria" e per giustificare la definizione si stanziano le briciole per la parte non militare della missione. Il saldo per gli interessi corporativi italiani sarà comunque positivo, non è infatti lontanamente paragonabile la somma spesa per gli aiuti con i frutti del controllo dei pozzi petroliferi da parte dell'ENI. Per l'Iraq il saldo è invece destinato ad essere negativo. Lasciando da parte la considerazione

di un paese devastato dai bombardamenti e da anni di guerra, il flusso di dollari in entrata e in uscita tra Italia e Iraq è destinato ad essere a vantaggio del "bel paese". Si stima infatti che grazie agli accordi sottoscritti dall'ENI per la gestione delle risorse petrolifere a Nassiriya (i *Production Sharing Agreement*) la perdita per il Governo Iracheno a vantaggio della compagnia italiana sarebbe di circa 6 miliardi di euro che costituirebbero un "dividendo di guerra" enormemente superiore agli aiuti umanitari che l'Italia potrebbe inviare. Il ritiro delle truppe è quindi solo il primo passo per ristabilire un rapporto non coloniale con l'Iraq. È infatti imprescindibile ristabilire un rapporto economico giusto, che non sia determinato da contratti imposti con gli eserciti. Non cambierebbe infatti molto se una volta che le truppe italiane fossero tornate a casa, restasse la rapina continuata dell'ENI ai danni delle risorse irachene e la continua riproposizione del modello neoconiale.

Production Sharing Agreement, la truffa a mano armata

La politica energetica imposta all'Iraq destina la maggior parte dei giacimenti iracheni - pari almeno al 64% delle riserve del Paese - appannaggio delle multinazionali petrolifere. Una "truffa" che garantisce enormi profitti alle multinazionali e dimostra, ancora una volta, la strumentalità della guerra all'Iraq evidenziando il suo diretto legame con gli interessi economici legati allo sfruttamento delle riserve petrolifere del Paese. I PSA permettono alle imprese estere di iscrivere parte delle riserve petrolifere irachene nei propri bilanci, con grande beneficio delle quotazioni di borsa e di lucrare un maggior guadagno che può arrivare anche al raddoppio rispetto alla normativa precedente la guerra. Tali accordi prevedono la divisione in due parti dei ricavi derivanti dallo sfruttamento del giacimento; la prima, denominata Cost-Oil, serve a rimborsare i costi affrontati dalle companies; la seconda, Profit-Oil, ripartisce gli utili tra le stesse companies e la parte pubblica. È molto significativoi il fatto che nessuno dei Paesi produttori mediorientali ha adottato il production sharing agreement la cui formula interessa solo il 12 per cento delle risorse petrolifere mondiali e Paesi con piccoli giacimenti, costi di produzione elevati (ad esempio offshore) e incerte prospettive di risultati. E nessuna di queste condizioni interessa l'Iraq. Le proiezioni dei dati economici di Platform mostrano che il modello di sviluppo petrolifero proposto costerà all'Iraq centinaia di miliardi di dollari in termini di entrate perdute, mentre offrirà alle compagnie petrolifere la garanzia di enormi profitti. In particolare, con un prezzo del petrolio di 40 dollari al barile, l'Iraq perderebbe stabilmente un importo - non scontato - compreso tra 74 e 194 miliardi durante il periodo di validità dei contratti proposti di 25-40 anni, e ciò solo computandovi i primi 12 giacimenti da sviluppare, quasi tutti nel Sud del Paese. Queste stime, basate su valutazioni prudenti, rappresentano un importo compreso tra le due e le sette volte lo stesso bi-

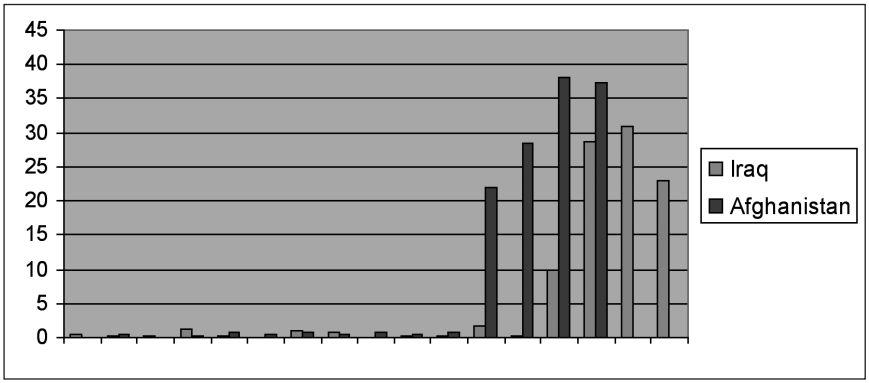
lancio attuale del Paese. In virtù dei termini contrattuali verosimilmente adottati, la redditività degli investimenti in Iraq per le compagnie petrolifere dovrebbe oscillare tra il 42 e il 162 per cento, molto di più del normale obiettivo di rendimento minimo per gli investimenti nel settore, ossia circa il 12 per cento. Nel caso dello sfruttamento del giacimento di Nassiriya da parte dell'ENI, per deduzione dalle proiezioni aggregate di Platform, le mancate entrate per lo Stato iracheno oscillerebbero tra i 2,3 ai circa 6 miliardi di dollari, pari rispettivamente all'8 ed al 20 per cento del bilancio annuo attuale dell'Iraq.

(Truffa a mano armata, 2006)

È interessante vedere come gli aiuti tanto all'Iraq come all'Afghanistan siano esclusivamente frutto dell'occupazione militare. Nonostante il lungo embargo che aveva ridotto alla miseria gran parte della popolazione irachena, gli aiuti umanitari arrivano in Iraq solo insieme alle bombe. Nel 2002 sono arrivati dall'Italia aiuti per lo sviluppo per 356 mila dollari, la quota va crescendo con l'arrivo delle truppe d'occupazione fino a 10 milioni nel 2003 e a quasi 30 milioni $ nel 2004 secondo i dati Ocse, nel 2005, stando ai due decreti di finanziamento della missione Antica Babilonia sono arrivati in Iraq circa 31 milioni di dollari. Non vengono però qui considerati i flussi determinata dalla cancellazione del debito che è stata nel 2005 particolarmente ingente (2,4 miliardi di euro) La credibilità finanziaria irachena sui mercati internazionali, ruota infatti attorno alla cancellazione del suo enorme debito estero contratto da Saddam. Nonostante il Club di Parigi - che riunisce i 19 Paesi creditori più ricchi al mondo, tra cui l'Italia - abbia raggiunto uno storico accordo di riduzione del debito iracheno per ben l'80 per cento dei circa 40 miliardi di dollari prestati al dittatore, come mai concesso ad altro governo indebitato, gli altri Paesi creditori o i grandi creditori privati, che controllano altri 80 miliardi, stanno frenando l'estensione di questa politica di cancellazione anche ai loro crediti.

Allo stesso tempo il Fondo Monetario Internazionale ha elaborato pesanti condizioni per la cancellazione del debito, tra cui la spinta alla privatizzazione in numerosi settori pubblici. Come richiesto numerose volte e pubblicamente dai sindacati e dalla società civile irachena tale cancellazione, invece, dovrebbe avvenire al 100 per cento e senza alcuna condizione o ingerenza politica sullo sviluppo economico futuro del Paese, dal momento che il debito risale interamente alla dittatura di Saddam e quindi va considerato "odioso" ed illegittimo poiché non rappresentativo, ai tempi in cui è stato contratto, della volontà democratica del popolo iracheno. Per non parlare dei vantaggi nulli che questi prestiti hanno portato alla popolazione irachena.

Figura 2: APS italiano verso Iraq e Afghanistan (1990 - 2006, milioni di dollari)



Fonte. DAC

**stima sulla base delle leggi di rifinanziamento della missione per il 2005 e il 2006*

La missione militare in Iraq costa circa 500 milioni di euro l'anno, e a giugno 2006 il conto complessivo che gli italiani avranno pagato ammonterà a ben oltre un miliardo di euro. Solo l'8% di questi fondi sono però stati destinati alla componente umanitaria.

Tabella 6. I decreti di finanziamento delle missioni in Iraq (migliaia di euro)

anno	componente umanitaria	componente militare	totale legge	%
2003	21.554	232.451	254.005	9%
2004 I	11.627	209.017	220.644	6%
2004 II	20.925	*289.549*	310.474	7%
2005 I	18.778	267.805	291.493	7%
2005 II	19.222	212.972	237.414	9%
2006 I	22928	189.965	217.634	12%
	93.480	1.169.308	1.277.659	8%

Fonti: Decreto-legge 10 luglio 2003, n. 165, Legge 12 marzo 2004, n. 68, Legge 30 luglio 2004, n.207, Legge 18 marzo 2005, n. 37, Legge 31 Luglio 2005, n. 158, Legge 23 febbraio 2006 n.51

Già questo dato sarebbe sufficiente a dimostrare come i motivi dell'intervento in Iraq non siano umanitari dal punto di vista del metodo. Non è infatti plausibile spendere 100 euro per farne arrivare 8 sotto forma di aiuti allo sviluppo. Considerando che la provincia di Di Qhar, in cui si trova Nassiryia, ha una popolazione di 900.000

abitanti (circa 150.000 famiglie), la spesa per la presenza militare corrisponde ad un buono stipendio mensile (236 euro) per ogni famiglia. Una spesa ingente, se paragonata alle condizioni economiche della popolazione irachena e che può dare l'idea di quanto di positivo, per la sicurezza della vita quotidiana, si potrebbe fare se questi fondi invece che alle spese militari fossero destinati direttamente agli aiuti umanitari.

Se poi si entra nel merito, si scopre che gran parte di quei fondi sono invece rimasti "a gestione e a beneficio italiano": corsi di formazione, museo virtuale, protezione dell'ambasciata. Solo le briciole sono andate agli iracheni. L'aiuto italiano in Iraq mostra chiaramente l'interesse geo-politico che sovrasta l'emergenza umanitaria. A prescindere dalla contraddizione di partenza (la commistione tra guerra ed intervento umanitario), dalla disamina del decreto del 28 maggio 2005 fatta da Un Ponte per.. (si veda la scheda "L'attività umanitaria in Iraq") si vede come gli interventi umanitari italiani siano per la maggior parte superflui e come molti dei milioni spesi rimangano di fatto in Italia. I fondi per gli aiuti sono spesi in Italia per programmi di formazione (con un costo di migliaia di euro per corsista), musei virtuali (con il decreto attuale vengono stanziati altri 2 milioni, sugli 800.000 stanziati precedentemente ben 150.000 sono stati utilizzati per la realizzazione di un CD dimostrativo), spese di ambasciata (3 milioni, tra cui un terzo stanziamento per il consolato di Bassora, mai aperto), e-government (2 milioni intascati da due aziende italiane), aggiornamento tecnologico (gestito dal gruppo Trevi, già destinatario di contratti di ricostruzione). Solo 4 milioni di euro sono destinati alle attività di "Cooperazione Civile-Militare" del contingente italiano a Nassiryia, e 7,8 milioni andranno alle attività della Croce Rossa.

Nel momento in cui si chiude alla stampe questo rapporto (26 giugno 2006) si sta ridiscutendo il decreto di rifinanziamento della missione in Iraq, che dovrebbe essere anche l'ultimo. Questo infatti dovrebbe garantire i costi della missione militare fino alla sua conclusione italiana (autunno 2006, secondo quanto annunciato dall'attuale Ministro degli Affari Esteri, On. D'Alema) mentre sono stati promessi maggiori aiuti sul fronte umanitario e di cooperazione.

L'attività umanitaria in Iraq

(www.osservatorioiraq.it)

Secondo il decreto del 28 giugno 2005

Il decreto legge del 28 giugno prevede la spesa di 237.414.446 euro per il totale della missione.
Di questi, 19.222.168 euro sono gestiti dal Ministero degli Affari Esteri, e sono solo in parte direttamente riconducibili ad "aiuti umanitari"; altri 150.000 euro sono destinati al corso di formazione per magistrati e funzionari iracheni, e 961.356 euro alla partecipazione di esperti militari italiani alla riorganizzazione dei Ministeri della Difesa e dell'Interno iracheni. Infine 4.000.000 sono destinati, come quota italiana, alle attività del Cimic in Iraq.

Ambasciata e consolato

1.350.500 euro per la "protezione dinamica" dell'ambasciata italiana a Baghdad
864.320 euro per la "protezione statica", effettuata da 16 tra sottufficiali e carabinieri
75.750 euro per la strumentazione tecnica

Il Consolato di Bassora non è ancora stato aperto. La sua apertura era stata inizialmente indicata per l'ottobre 2004, poi per il gennaio 2005, infine per giugno 2005. A tutt'ora, secondo il Ministero, non ci sono le condizione per la sua apertura, anche se continua ad entrare come voce di spesa. Il Ministero degli Affari Esteri conta di utilizzare i precedenti fondi già stanziati, a cui si aggiunge questa volta la copertura di spesa per l'acquisto di due vetture blindate ed altri oneri accessori, per un totale previsto di 550.000 euro.

Il totale complessivo delle spese per ambasciata e consolato è quindi di 3.040.570 euro.

Corsi di Formazione

Law Enforcement: rivolto a 40 tra magistrati, procuratori, professori universitari funzionari di polizia e rappresentanti di agenzie specializzate nel law enforcement, durerà 10 giorni e si tiene a Siracusa. È svolto dall'ISISC (Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali)

Sistemi federali: rivolto allo stesso target, si articola in due seminari della durata complessiva di 10 giorni e si tiene a Siracusa, per un costo complessivo di 252.034 euro.

Lo organizza sempre lo ISISC, questa volta in collaborazione con lo IHRLI (International Human Rights Law Insitute) Pur essendo identico il numero dei partecipanti, ci sono discrepanze nei costi, in particolare per quello che riguarda l'alloggio dei partecipanti stessi e i costi per lo staff

Elettorale: Il suo compito è quello di preparare i funzionari statali in previsione della scadenza elettorale di fine anno. Già lo scorso anno aveva svolto lo stesso tipo di corso di formazione in occasione delle elezioni del gennaio 2005. La spesa complessiva è di 495.057 euro, equivalente a 3667 euro per ora è svolto dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa ad Amman, in Giordania

Museo virtuale di Baghdad

Il progetto prevede la realizzazione di un tour virtuale del Museo di Baghdad, tuttora inaccessibile.
La prima fase è servita solo allo studio di fattibilità, e alla realizzazione di un "demo" illustrativo del progetto, per il quale si sono stanziati oltre 800.000 euro. A questo progetto lavorano pochissimi iracheni: la maggior parte del personale è italiano (la seconda fase del progetto è infatti affidata al CNR). Nella prima fase la partecipazione degli iracheni è stata di quattro persone, ad un costo mensile di 300 euro. I loro equivalenti, italiani o stranieri di altra nazionalità, con identico titolo di studio (laurea) hanno percepito un rimborso medio mensile di 2800 euro. Nella seconda fase, gli iracheni ufficialmente impiegati sono 10, questa volta con un compenso di 250 euro mensili, a fronte dei circa 1600 ai loro omologhi italiani e stranieri di altra nazionalità.
Il costo complessivo di questa seconda fase è di 2.235.633,80 euro, per un totale complessivo, per le due fasi (la prima già finanziata) di oltre tre milioni di euro.

Patrimonio archeologico

In questo caso, il progetto è curato dal CRAST , il Centro Ricerche Archeologiche e Scavi di Torino per il Medio Oriente e l'Asia. È finalizzato al recupero del patrimonio artistico iracheno, attraverso la formazione di personale locale. Sono infatti previste borse di studio per 10 restauratori iracheni, che seguiranno anche un corso intensivo di lingua italiana. Non è specificata la sede del corso, anche se è presumibile, viste le voci di spesa, che si svolga in Italia, probabilmente nella stessa Torino. Il costo preventivato è di euro 290.000, di cui 105.000 destinati alla formazione del personale iracheno.

Catalogazione patrimonio culturale

Al progetto collaborano l'Università di Pisa, l'ENEA e la Geo Archeologica Italiana. È prevista la presenza di due esperti iracheni del settore, che saranno invitati in Italia per apprendere le tecniche di catalogazione. A fronte di un progetto di spesa di 396.592,50 euro, la cifra destinata alla formazione del personale iracheno è di 15.000 euro. Quella destinata alla formazione del personale italiano (viaggi di conoscenze, borse di studio) è di euro 81.590

E-governement

L'Italia è già da tempo impegnata nel progetto e-governement iracheno.
Il progetto, di cui non è stato reso noto il realizzatore, prevede tre attività: completamento della rete internet, realizzazione del portale governativo, servizi di consulenza. È il progetto di cui si hanno meno specifiche, e per il quale non è possibile individuare né la sede di realizzazione, né il personale, italiano, iracheno o straniero di altra nazionalità impiegato. L'unica cosa certa è l'impegno di spesa, pari a 2.100.700 euro.
Una sola buona notizia: nella configurazione dei software necessari, si fa genericamente riferimento a sistemi "open source", cioè a formati non proprietari.

Progetto di sostegno alle amministrazioni locali della provincia di Dhi Qar

Rafforzamento della "governance" locale attraverso il supporto al funzionamento tecnico-amministrativo e alla realizzazione di una "banca-progetti" di micro sviluppo. Il costo dell'intera operazione è di 700.000 euro

Formazione per l'aggiornamento tecnologico

Si tratta di due corsi di formazione, uno nel settore dell'ingegneraia del sottosuolo, l'altro nel settore delle perforazioni di pozzi d'acqua e petroliferi svolti dal Gruppo TREVI, specializzato proprio nell'ingegneria del sottosuolo.

Formazione nel campo dei diritti umani

Il corso è rivolto a 30 tra ufficiali di polizia e funzionari dei ministeri iracheni, ed è organizzato dall'IIDU (Istituto Internazionale di Diritto Umanitario) con sede a Sanremo, dove si svolgerà anche il corso. Il costo del corso, della durata di 14 giorni, è di euro 142.000

Esperti per il sostegno istituzionale

611.929 euro per l'invio di 5 esperti di sostegno nei vari Ministeri Iracheni. Tranne il corso tenuto dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, e la missione degli esperti italiani nei ministeri iracheni, non sono previste attività che si svolgano al di fuori dell'Italia. Gli interventi "umanitari" fin qui elencati si rivolgono solo occasionalmente a personale iracheno. Le attività del CIMIC che si svolgono invece tutte in Iraq, sono finanziate con 4.000.000 di euro, a fronte di una spesa per il mantenimento del contingente di 212.972.175 euro.

Attività CIMIC

Il CIMIC è l'unità che si occupa della cooperazione civile e militare. Per queste attività, fin dall'inizio della missione "Antica Babilonia" sono stati investiti, per ciascuna legge di finanziamento, 4.000.000 di euro. Secondo quanto riportato dal sito del Ministero della Difesa, i progetti così finanziati sono ancora tutti in fase di esecuzione, senza che nessuno sia stato portato a compimento. Gli unici progetti per i quali i militari italiani sono stati impiegati riguardano le attività del CIMIC finanziate con i fondi CERP (Commanders Emergency Response Programme) . Si tratta di 411 progetti su un totale di 420 programmati. I fondi italiani sono invece destinati alla realizzazione di 50 progetti.

I PRT: il modello Afgano per il futuro dell'Iraq

Secondo il sito dell'ambasciata italiana a Kabul, i fondi utilizzati finora per attività di cooperazione in Afghanistan superano di poco i 163 milioni. C'è però un elemento che lo rende sempre più difficoltoso l'intervento umanitario. In inglese si chiamano *Provincial reconstruction team* (PRT). Si tratta di squadre di tecnici per la ricostruzione, che coordinano le loro operazioni con gli eserciti stranieri schierati sul territorio. Nel caso dell'Afghanistan, i tecnici civili sono sottoposti alle direttive dei vertici militari. È facile immaginare la confusione che tale modus operandi può generare agli occhi degli afgani: l'umanitario e il militare si mescolano producendo un mix letale che va a tutto svantaggio delle ONG, già alle prese con le innumerevoli difficoltà di un paese martoriato da decenni di guerra. "Gli afgani ci considerano esattamente come gli altri. La spazio dell'umanitario sta scomparendo, perché occupato da altri soggetti che non sono umanitari", denuncia Nino Sergi, presidente di Intersos. "La commistione tra umanitario e militare ci sta uccidendo. Quando intravediamo questo rischio scegliamo di non intervenire, come è già accaduto".

I PRT sono parte integrante della struttura militare e operano sotto il suo comando.

Non si tratta dunque di squadre miste di civili e militari ma di militari che svolgono, in modo strumentale e finalizzato ad obiettivi militari, compiti che dovrebbero essere svolti da civili. L'operazione NATO/ISAF è oggi costituita prevalentemente dai PRT che rendono mostruosamente costosi e pericolosi dei banalissimi lavori edili o la distribuzione di aiuti di base.

"Si è parlato molto di un intervento civile per la ricostruzione, che dovrebbe però essere protetto dalle forze militari, "almeno 800 uomini" secondo la Difesa. Innanzitutto bisogna chiedersi a quale scopo mandare dei civili in Iraq. I bisogni prioritari del Paese in termini di ricostruzione, sono chiari: il sistema sanitario, le scuole, l'acqua e i servizi igienici, l'agricoltura e le piccole attività produttive, strade e infrastrutture urbane. Insomma, tutte cose banali, ampiamente alla portata degli iracheni stessi: non bisogna dimenticare che l'Iraq ha avuto per quarant'anni il miglior sistema scolastico e universitario del Medio Oriente. E allora perché dovremmo mandare esperti italiani, a 20-30mila euro al mese, quando con la stessa cifra si potrebbero assumere decine e decine di ottimi tecnici locali? E perché dovremmo schierare centinaia di costosissimi soldati a difenderli, quando i bravi iracheni potrebbero tranquillamente farne a meno?
Chiunque sappia qualcosa di cooperazione e di aiuto umanitario sa benissimo che non solo mandare tecnici italiani è inutile, ma anche che semplicemente non è possibile lavorare circondati dai blindati, sorvolati dagli elicotteri e con i cecchini piazzati sui tetti delle case." (Gianni Rufini, Lettera 22)

In Afghanistan, i PRT hanno definitivamente compromesso la credibilità degli operatori civili, che subiscono continui attacchi, e perpetuano negli abitanti la sensazione di avere il nemico in casa. D'altra parte, ben pochi negano che l'intera operazione afgana sia un fallimento: i *warlords* si sono ripresi il Paese, i Taleban controllano saldamente un terzo del territorio, il traffico di oppio è in pieno boom, le donne girano in burqa e il paese è ridotto alla disperazione. Questo dopo 5 anni di missioni sotto l'egida dell'ONU che si stanno progressivamente trasformando in vera e propria occupazione.
Non è certo pensabile che un modello di questo tipo funzioni per il futuro Iraq.

La commistione umanitario-militare finisce solo per ostacolare e mettere in pericolo i cooperanti. Si verifica una situazione paradossale per la quale l'aiuto umanitario serve a fare da scudo ai militari, anziché il contrario. L'aiuto serve a proteggere i militari dagli attacchi dell'opinione pubblica, soprattutto in occidente, ma in buona misura anche in Iraq. Serve a presentare le truppe d'occupazione e la politica neocoloniale come difensori delle popolazione quando ciò che viene difeso sono solo pozzi, oleodotti e il ministero del petrolio di Baghdad.

CAPITOLO 4
IL DIBATTITO

4.1 Fallimento e riforma della legge 49

È impossibile negare come ormai da diversi anni la cooperazione allo sviluppo italiana sia entrata in una crisi dalla quale sembra difficile uscire, anche perché la situazione è stata aggravata da scelte governative che hanno progressivamente diminuito le risorse finanziarie ad essa destinate. Sarebbe però sbagliato ridurre i problemi solo ad una sfera prettamente economica, perché in realtà essi coinvolgono tutti i livelli della nostra cooperazione, ed è proprio per questo che appare sempre più urgente un radicale rinnovamento dell'intera "macchina amministrativa", rinnovamento che non potrà prescindere ma anzi dovrà prendere le mosse da una sostanziale ed efficace riforma della legge 49/87, che ancora oggi disciplina l'intero settore. La legge n. 49 "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", che venne approvata il 26 febbraio 1987 con un larghissimo consenso parlamentare, segnò la riunificazione normativa degli interventi di aiuto allo sviluppo con quelli di emergenza (affidati in precedenza al Fondo Aiuti Italiani) e cercò di fatto di dare un assetto definitivo alla cooperazione allo sviluppo che andasse oltre la semplice riconciliazione dei principi espressi dalle precedenti leggi n. 38 e n. 73. Infatti nonostante alcuni elementi di continuità con le legislazioni precedenti, come la riaffermazione del ruolo centrale del Ministero degli Affari Esteri e il collegamento della cooperazione allo sviluppo con la politica estera del Paese[21]; nonché la spartizione della gestione dei fondi sia bilaterali che multilaterali tra Ministero del Tesoro e Ministero degli Affari Esteri,[22] la legge 49 propone anche importanti novità. Tra tutte possiamo ricordare il notevole ampliamento del concetto di cooperazione (che si pone come obiettivo il benessere sociale ed economico dei popoli), l'istituzione di una Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo con il compito di riassorbire le precedenti competenze del Dipartimento e del FAI, la creazione dell'Unità Tecnica Centrale e di quelle locali situate nei principali Paesi di destinazione degli interventi, la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane con il parziale finanziamento (fino al 70%) della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (*joint ven-*

---

21 "La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazione Unite e dalle convenzioni CEE-ACP." Cfr. Legge n. 49/87, art.1

22 Al primo viene assegnata la gestione del "Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale" per i crediti d'aiuto e la partecipazione al capitale di banche e fondi internazionali; al secondo il "Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo" affidato alla DGCS e i contributi volontari ad organismi internazionali.

tures) da realizzarsi nei PVS, infine la definizione dei criteri per il riconoscimento di idoneità alle Organizzazioni Non Governative.[23]

Tra le componenti innovative merita una rilevanza particolare, soprattutto per l'importanza assunta negli ultimi anni, il concetto di cooperazione decentrata, che per la prima volta venne individuato proprio con la legge 49. Infatti l'art. 2 ("attività di cooperazione"), al comma 4 e 5, prevede che le regioni, le province autonome e gli enti locali possano partecipare attivamente a progetti di cooperazione allo sviluppo. Il riconoscimento così innovativo (tanto da anticipare anche il dibattito internazionale e da venir ripreso in ambito comunitario) dell'importanza del ruolo che le Autonomie Locali avrebbero potuto ricoprire, nell'ambito di un approccio "dal basso" tra comunità del Nord e del Sud del mondo, è sintomatico del tentativo effettuato dalla politica italiana di modernizzare e rilanciare la cooperazione internazionale del nostro Paese partendo proprio dalla nuova legge. Probabilmente, come sottolinea ancora oggi lo stesso legislatore Bonalumi[24], si rivelò decisivo, per raggiungere un simile risultato, il propositivo clima politico che si era venuto a creare, tanto che la 49/87 "non fu frutto né della politica di un partito né di quella del governo", non a caso venne approvata dalla quasi unanimità del Parlamento. Se è dunque corretto affermare che la legge 49 ha dato vita ad un impianto legislativo razionale ed avanzato, è altrettanto corretto osservare che purtroppo è stata decurtata, tramite una serie di emendamenti, degli strumenti necessari per una sua efficace applicazione e soprattutto che, a distanza di quasi venti anni, appare sempre più forte l'esigenza di un radicale rinnovamento, che possa tenere in considerazione i numerosi cambiamenti avvenuti non solo con la fine della Guerra Fredda ma anche con gli attentati dell'11 settembre 2001, che inevitabilmente hanno modificato il modo di concepire le relazioni internazionali e di conseguenza anche quello di rapportarsi alla cooperazione allo sviluppo.

Ma quali sono le principali tematiche che richiedono una revisione profonda e razionale della normativa attuale?

L'ultimo DAC Peer Review sull'Italia[25], contenente i risultati e le raccomandazioni principali, è stato pubblicato dall'OCSE nel 2004. In esso ampio spazio è stato dedicato proprio alla necessità di una riforma della legge 49, considerata, fin dal prece-

---

[23] L'idoneità permette alle ONG di ottenere contributi finanziari da parte del MAE per la realizzazione di "progetti promossi" oppure realizzare specifici programmi di cooperazione individuati in sede intergovernativa, la cui realizzazione è "affidata" dalla DGCS a una ONG. Inoltre le Organizzazioni non governative vengono così inserite a pieno titolo tra i soggetti abilitati a realizzare attività di cooperazione e viene superata l'idea che la loro attività debba essere legata in modo esclusivo all'esperienza del volontariato.

[24] Cfr. "Intervento del Sen. Bonalumi alla conferenza organizzata dalla Associazione ONG Italiane nell'ambito delle Giornate della Cooperazione dal titolo "Cooperazione allo sviluppo: una priorità per l'Italia", Roma, 3 novembre 2005

[25] Cfr. "The DAC Journal 2004, vol. 5, n. 3" oppure www.oecd.org/dac

dente rapporto del 2000, una priorità per la politica di cooperazione allo sviluppo in Italia. In realtà molte delle raccomandazioni del Peer Review del 2000 per dei significativi rinnovamenti nel sistema e nelle procedure della nostra cooperazione non hanno compiuto effettivi progressi, così da dover essere nuovamente ribadite in quello del 2004. A tale proposito viene espressamente sottolineato lo stridente contrasto tra la necessità e l'interesse per una riforma della cooperazione allo sviluppo, avvertita da un'ampia parte degli "addetti ai lavori", e i limitati risultati raggiunti negli ultimi anni verso tale direzione.

Entrambi i rapporti del DAC definiscono la legge del 1987 come troppo dettagliata e prescrittiva per ciò che riguarda la gestione dei sussidi (tipologie e livelli del personale, sistemi di amministrazione, capacità di delegare..) e allo stesso tempo troppo superficiale nell'individuazione dei punti fondamentali per una strategia di base. A questa mancanza può essere collegata una concezione della cooperazione internazionale sempre più influenzata dalle crisi e dalle "iniziative speciali", con un crescente rischio per la vera cooperazione allo sviluppo, quella a lungo termine. Quest'ultimo è un problema che una legge di riforma potrebbe risolvere distinguendo nettamente i due ambiti di cooperazione allo sviluppo e di emergenza ma mantenendoli comunque sotto la stessa direzione politica. In effetti oggi la cooperazione allo sviluppo si va sempre più indebolendo a favore dell'aiuto umanitario[26], non solo perché le situazioni di emergenza, provocate da catastrofi naturali e da conflitti, sembrano aumentare senza sosta, ma anche perché le ONG appaiono sempre più attratte dai cospicui finanziamenti dedicati a tali interventi.[27] In Italia però assistiamo prima di tutto ad un problema di competenze, emerso in tutta la sua gravità durante l'ultima catastrofe naturale che ha colpito il sud est asiatico. Alla DGCS, sempre più a corto di risorse e personale, si è infatti negli ultimi anni andata a sostituire la Protezione Civile (a cominciare dalle missioni in Kosovo nel 1999), che priva dei requisiti fondamentali[28] ha però acquisito quelle competenze che negli altri Paesi sono generalmente affidate al Ministero degli Esteri o a quello della Cooperazione. Oltre alla confusione che si è venuta a creare tra le stesse istituzioni, nonché all'impossibilità di perseguire politiche di emergenza appropriate perché non si sa a chi

---

26

27 Cfr. Marcon, G. "Le ambiguità degli aiuti umanitari: indagine critica sul Terzo settore", Feltrinelli, Milano, 2002, pp. 57
Questo fenomeno sembra però interessare molti Paesi, non solo l'Italia, basti pensare che solo ECHO ha utilizzato in questi ultimi anni quasi 10 miliardi di euro, risucchiando progressivamente fondi alle attività di cooperazione e sviluppo.

28 Cfr. Ibidem, pp. 57
Action Aid, in un suo rapporto sull'azione della cooperazione italiana nelle zone colpite dallo Tsunami indica tra i equisiti che appunto non appartengono alla Protezione Civile "la capacità di lavorare nei Paesi poveri per un arco temporale anche solo di alcuni mesi, le necessarie competenze socio-economiche e politiche, il profilo indipendente, il collegamento con le istituzioni internazionali nei settori chiave: sviluppo, peacekeeping, diritti fondamentali." Cfr. Action Aid "Gli interventi di emergenza della cooperazione italiana nelle aree colpite dal maremoto del 26 dicembre 2004 nel sud est asiatico" giugno 2005 in www.azioneaiuto.it

fare riferimento, due rimangono gli elementi gravi sui quali necessariamente riflettere: innanzitutto la poco edificante contesa sulla gestione dei contributi donati dai cittadini italiani che ha visto come protagonisti proprio il Ministero degli Affari Esteri e la Protezione Civile, in secondo luogo il fatto che sia stata poi quest'ultima a stipulare convenzioni con le ONG italiane sui finanziamenti da assegnare loro per progetti nelle aree colpite dallo Tsunami, senza però un trasparente criterio di scelta dei soggetti attuatori.[29] Una prova evidente invece della mancanza di una strategia coerente è rappresentata dalla distribuzione degli aiuti. Da un lato infatti viene concesso un ingente volume di risorse ad una ristrettissima cerchia di Paesi (legati all'Italia da vincoli politici, culturali, storici e commerciali), dall'altro vengono dispersi "a pioggia" aiuti ad un elevato numero di altri Stati. Fino alla fine della guerra fredda la maggior parte delle risorse veniva rivolta soprattutto verso le zone più povere dell'Africa ma dagli anni '90 in poi sono emersi come importanti destinatari altri Paesi, quelli dell'Europa dell'Est e dell'ex Yugoslavia, tanto è vero che nel biennio 1991-1992 l'Albania, storicamente e strategicamente da sempre legata all'Italia, è divenuto il principale beneficiario degli aiuti bilaterali italiani. Dagli anni 2000, invece, o meglio dal 2002, la situazione è nuovamente mutata perché i trasferimenti di risorse verso i Paesi africani, specialmente quelli subsahariani, sono aumentati in modo notevole, ma solo virtualmente, grazie alla cancellazione del debito[30]. La scelta dei Paesi non sembra dunque essere indirizzata da alcuna precisa strategia né umanitaria né geopolitica, anche perché osservando i flussi degli ultimi anni, ci si accorge che i maggiori beneficiari degli aiuti italiani sono cambiati continuamente.[31]

Un altro problema individuato nel Peer Review è quello della responsabilità politica. Il governo italiano dovrebbe rivendicare una leadership più attiva sia a livello politico che a livello dell'organizzazione degli aiuti, piuttosto che lasciare la responsabilità dello sviluppo suddivisa tra quattro sottosegretari. Si suggerisce a questo punto di assegnare alla cooperazione un preciso ruolo politico, ad esempio con l'istituzione di un ministro di competenza. Nel frattempo il Ministero degli Affari Esteri dovrebbe attivarsi per elaborare una più chiara e precisa strategia operativa al suo interno, così da facilitare la creazione di un sistema in cui le diverse aree della cooperazione italiana possano lavorare in maniera più armoniosa ed efficace.

In effetti la questione amministrativo - gestionale, legata all'individuazione di

---

29

30 Cfr. Ibidem, pp. 20

31 Cfr. OCSE/DAC 2004
Va però ricordata l'eccezione di alcuni Paesi come l'Albania, il Mozambico e l'Etiopia che figurano sempre nella griglia dei maggiori destinatari degli aiuti italiani, pur occupando ogni volta posizioni assai diverse (ad esempio l'Albania, primo destinatario nel biennio 1991-1992, ha occupato nel 2002-2003 il 10° posto). Per una tabella illustrativa dei maggiori beneficiari degli aiuti italiani dagli anni Ottanta in poi cfr. Stocchiero A., Zupi M. "Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali", OICS, Roma, 2005 pp. 73

un'Autorità politica, è stata una delle problematiche più sentite fin dagli '70. Ancora oggi, tra le alternative percorribili, la creazione di una struttura ad hoc con la conseguente costituzione di una figura politica responsabile, rappresenta la soluzione migliore individuata dalla maggior parte degli esperti. Può considerarsi interessante anche la proposta dell'identificazione di una figura *super partes* con un mandato politico conferitogli direttamente dal Parlamento, così da renderla più autonoma rispetto al governo e trasformare la politica di cooperazione in politica nazionale e non più governativa.[32] Diversi dubbi continuano invece a sussistere sulla sopravvivenza o meno della DGCS, che in questi anni non sembra essere riuscita a svolgere quel ruolo di unione non solo all'interno del MAE ma anche tra il Ministero e le organizzazioni della società civile più interessate all'attuazione della politica di cooperazione.

Un ulteriore elemento che una revisione della legge attuale dovrà necessariamente prendere in considerazione è senza dubbio quello dello slegamento degli aiuti: dal 2000 al 2001 la percentuale di aiuti legati offerti dal nostro Paese è salita, su stima del DAC, dal 62% al 92%! Curiosamente l'Italia non fornisce più dati su tale questione proprio dal 2001, elemento che fa supporre che un'inversione di tendenza non sia ancora avvenuta, nonostante il peso sempre più ampio all'interno del nostro APS ricoperto dalla cancellazione del debito, che di fatto, non potendo essere legata, dovrebbe far alzare in maniera considerevole la percentuale di aiuto slegato.

Analizzando il testo della legge 49 non sembrano comparire chiare imposizioni a riguardo. Il comma 4 dell'art. 6[33], però, pur non stabilendo che i crediti d'aiuto debbano essere legati al procurement di beni e servizi di origine italiana, sembra indicare nella sua formulazione che la consuetudine sia quella di un aiuto legato mentre lo slegamento rappresenti l'eccezione.[34] A tale riguardo bisognerà prendere in considerazione anche le chiare raccomandazioni del DAC del 2002, che l'Italia si è impegnata a formulare e rispettare, le quali pur permettendo ancora notevoli eccezioni, stabiliscono l'assoluta imprescindibilità dall' untied aid. Particolarmente ferma è inoltre la condanna del DAC per l'assenza in Italia di politiche coerenti per lo Sviluppo. Le nostre misure istituzionali su tale argomento sono limitate a dibattiti molto generici in ambito di Consiglio dei Ministri o all'interno del CIPE (Comitato

---

32 A tale riguardo cfr. Gobbato, E.; Sandri, G. "La cooperazione tradita: la storia della mancata applicazione della legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo" Procom, Roma, 1991, pp. 142 - 144

33 "ove richiesto dalla natura dei progetti e programmi di sviluppo, i crediti di aiuto possono essere destinati, in particolare nei Paesi a più a basso reddito, anche al finanziamento di parte dei costi locali e di eventuali acquisti in Paesi terzi di beni inerenti ai progetti approvati e per favorire l'accrescimento della cooperazione tra Paesi in via di sviluppo" Cfr. legge 49/87, art. 6

34 Cfr. Zupi, M. "La trasparenza degli aiuti internazionali", Action aid e Cespi, Milano – Roma, 2004 pp. 117

Interministeriale per la Programmazione Economica), mentre il Parlamento non è dotato di una specifica commissione sulla cooperazione allo sviluppo e la comunità delle ONG non ha finora recitato, come invece avviene in gran parte degli altri Paesi OCSE, un importante ruolo politico. A questo proposito il Peer Review raccomanda una maggior collaborazione e un coordinamento a tutti i livelli, incluse le relazioni con le istituzioni ufficiali e con le organizzazioni non governative, sia nei "quartier generali" che sul campo.

Effettivamente in Italia il problema della coerenza si presenta come strettamente legato a quello del coordinamento: anzitutto come esigenza di maggior coordinamento con gli organismi locali del Paese ricevente, con le organizzazioni multilaterali e gli altri donatori, così da rafforzare l'impatto dei programmi di cooperazione; in secondo luogo come bisogno di coordinamento tra Farnesina e Ministero del Tesoro come unica garanzia di un'attività coerente e integrata. Un altro livello potrebbe essere individuato all'interno degli stessi strumenti di cooperazione: una maggiore coerenza fra utilizzo di doni e crediti d'aiuto implicherebbe infatti sia un rafforzamento politico - decisionale del MAE, sia una gestione esterna più professionale.[35]

Per la maggior parte degli osservatori esterni il processo di approvazione del progetto e del budget all'interno del MAE rimane una delle questioni più problematiche della nostra cooperazione, capace di incidere negativamente sulla capacità di prendere decisioni e sulla tempestività delle risorse da allocare. In particolar modo, nel dibattito per la stesura di una nuova legge, bisognerà affrontare la questione di una seria e rigida programmazione delle risorse da destinare ai progetti su base pluriennale, come richiesto dalle esigenze "del campo", in modo da non basarsi più su procedure annuali. Si potrebbe prendere come modello quello dell'UE per i Fondi europei di sviluppo nella Convenzione di Lomè che assicuravano invece una programmazione pluriennale sulla base di risorse certe[36], o meglio ancora i cosiddetti *block - grants*, ossia un finanziamento non al singolo progetto ma all'organizzazione, che avrà il compito di utilizzare tali risorse per diverse attività nell'ambito di un programma concordato, in linee generali, con il finanziatore.

Già nel 1993 la Rappresentanza delle ONG aveva presentato un documento volto a superare i rallentamenti che caratterizzano l'iter di ogni progetto, suggerendo di individuare appunto per ciascun progetto un unico responsabile incaricato di seguirlo in tutte le fasi e avanzando la proposta di un calendario per garantire tempi certi sui

---

35 Cfr. Rhi Sausi, J. L. "Rapporto Cespi sull'APS: Ripensare la cooperazione", Cespi, Roma, 1996, pp. 30 - 31

36 Cfr. Rhi Sausi, J.L."La crisi della cooperazione italiana", Edizioni associate, Roma, 1994, pp. 239

processi di istruttoria e approvazione.[37] Il problema principale, che rende ormai insostenibile la situazione per le ONG, è appunto l'assenza di tempi certi, sia per quanto riguarda l'approvazione del progetto che per quanto riguarda l'erogazione dei fondi. Accade quindi spesso che una volta ottenuta l'approvazione di un progetto, le organizzazioni non governative debbano iniziare il lavoro non sapendo se e quando otterranno le varie tranche del finanziamento. Questa discrepanza tra approvazione tecnica e finanziaria, denunciata anche dal DAC, sommata ai continui ritardi nei pagamenti da parte del MAE ha portato a due tipi di conseguenze: o le ONG sono costrette a bloccare progetti già avviati creando così un enorme danno al contesto locale in cui si opera ed interrompendo quel rapporto di fiducia instaurato con la popolazione civile (ottenuto spesso solo dopo anni di serio lavoro); oppure portano avanti il progetto anticipando il cofinanziamento con risorse proprie, rischiando però di indebitarsi pesantemente. Paradossalmente il governo italiano, che continua a destinare sempre meno fondi alla cooperazione internazionale nel tentativo di far quadrare il bilancio dello Stato, non sembra preoccuparsi di dover pagare ogni anno, per propri ritardi e per spese legali, milioni di interessi! Sono inoltre arrivate critiche sulla composizione del personale addetto alla cooperazione e sulla difficoltà ad implementare operazioni di decentralizzazione. È infatti dal 1994 che non viene assunto alcun esperto dalla DGCS, il cui staff continua ad essere non solo distante numericamente dal personale degli altri Paesi membri del DAC, ma anche lontano da quelle 120 unità indicate dalla legge 49. Tali limitazione hanno naturalmente effetti negativi sia sull'analisi dei progetti promossi dalle ONG, sia sulla capacità di assorbire gli impegni bilaterali.[38] Va inoltre considerato il pericoloso dualismo nato all'interno della Farnesina tra gli esperti dell'Unità Tecnica Centrale e i diplomatici, elemento che non contribuisce certo alla creazione di un affiatato ed efficiente ambiente lavorativo. Del resto a differenza di quello che avviene ad esempio in Olanda, in Italia non esistono canali di carriera differenziati tra diplomatici ed esperti di cooperazione, per cui questi ultimi si trovano sempre in una posizioni subordinata rispetto ai primi. Per quanto riguarda poi la possibilità di decentralizzazione delle decisioni a livello locale, è lo stesso Peer Review ad indicare una soluzione nello sviluppare una capacità analitica locale nel migliorare le comunicazioni tra "il campo" e Roma.

Un altro elemento che caratterizza negativamente la cooperazione italiana è certamente la scarsa attività di monitoraggio dei progetti. Effettivamente, dalle poche ricerche ufficiali che sono state compiute, emerge che i motivi principali per cui un progetto fallisce sono essenzialmente due: la mancanza di studi di fattibilità e la

---

37

38 Cfr. Rhi Sausi, J.L. Ibidem, pp. 239
Per giustificare il continuo rinvio dell'assunzione di nuovi esperti è stata più volte citata come ragione principale la riforma di legge che si sarebbe dovuta approvare nel 2000 ma che poi è fallita. Così le lunghe discussioni senza esito hanno contribuito anche ad ostacolare specifiche ed utili riforme "in corsa" Cfr.OCSE/DAC "Peer Review of Italy 2004" pp. 74

scarsità dei controlli durante l'esecuzione. A tale proposito appare estremamente interessante la proposta avanzata, sempre nel 1993, dal presidente del Cocis[39] Gildo Baraldi, nella quale veniva presentata l'idea di una nuova forma di cofinanziamento: sostituire le lungaggini dovute ai numerosi e spesso sterili controlli ex ante con valutazioni in itinere ed ex post, in grado di controllare continuamente e veramente la capacità e l'affidabilità di ogni singola ONG, nonché la sostenibilità del progetto specifico.[40]

Bisogna poi soffermarsi sulla politica di cancellazione del debito per i Paesi più poveri, per cui l'Italia si è dimostrata particolarmente sensibile dotandosi di un avanzato strumento come la legge n. 209/00. Essa prevede la cancellazione totale dei crediti d'aiuto e dei crediti SACE per 80 Paesi con un PIL procapite inferiore agli 875 dollari, mentre per i Paesi non altamente indebitati prevede che la cancellazione avvenga tramite degli accordi sull'utilizzo delle risorse liberate.[41] Il problema da sottolineare, però, non è solo il sistema dell'addizionalità che permette di non evidenziare nel rapporto APS/PIL la costante riduzione di risorse fresche da destinare alla cooperazione, ma anche quello del mancato controllo sulla conversione del debito stesso in investimenti in settori chiave per lo sviluppo del Paese (sanità, istruzione..). Se infatti non si riesce ad esercitare un adeguato controllo pubblico e politico si rischia soltanto di attivare meccanismi di ridistribuzione di risorse a lobby locali. Questo è in parte accaduto, come riferisce il sen. Martone, per i processi di conversione in Perù ed Ecuador, dove è purtroppo venuto a mancare il necessario controllo politico e parlamentare.[42]

Va poi nuovamente sottolineato quella che è considerata da molti la più evidente distorsione del modello italiano: cioè quello di riunire all'interno della DGCS - MAE tutte le funzioni e i ruoli previsti per l'attuazione di una politica di aiuti. Il Ministero degli Affari Esteri, infatti, non solo svolge il compito di finanziatore/gestore/esecutore, ma anche il ruolo di organismo politico di indirizzo e programmazione, nonché di organo di valutazione e, soprattutto, di ente responsabile del controllo politico e della valutazione dei risultati.[43] Per giustificare questo forte limite della cooperazione italiana ci si è sempre nascosti dietro il comprensibile timore che la politica estera fosse privata di importanti strumenti di intervento e che si creasse un altro "carrozzone" poco funzionale. Il problema è che la scelta di affidare sia il ruolo di indirizzo che

---

[39] Il Cocis è una federazione di ONG di impostazione laica. L'acronimo indica il Coordinamento Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo.

[40] Cfr. Rhi Sausi, J.L. "La crisi della cooperazione italiana", Edizioni associate, Roma, 1994, pp. 26

[41] Cfr. Orlandi, A. op. cit. pp. 53

[42] Cfr. Intervista che il sen. Martone (RC) ha rilasciato per questa ricerca il giorno 1/12/2005

[43] Cfr. Rhi Sausi, J.L. "Rapporto CeSPI sull'APS: Ripensare la cooperazione", 1996 pp. 29

quello di gestione al Ministero degli Affari Esteri non ha impedito che queste paure si concretizzassero. Una soluzione adottabile, allora, potrebbe essere quella suggerita da Isernia: un' "agenzia con funzione esecutiva e la trasformazione della DGCS, alleggerita dalle incombenze operative, come luogo decisionale dell'indirizzo politico, magari capeggiata da un *"junior minister"*.[44]

La difficoltà poi di come gestire i rapporti fra un'agenzia ed il Ministero può ormai facilmente essere superata grazie agli efficienti modelli offerti dalla maggior parte degli altri Paesi: infatti non va dimenticato che tra i membri del DAC sono ancora privi di un'agenzia, oltre naturalmente l'Italia, solo Austria, Grecia e Irlanda.[45]

Sarebbe infine necessario operare un'attenta revisione dell'intero settore relativo alla cooperazione decentrata che, come evidenziato in precedenza, appare per la prima volta proprio nel testo della legge n. 49. La cooperazione decentrata ha infatti oggi bisogno, anche considerando la sua continua espansione, di una sua più compiuta definizione e di un più preciso inquadramento nella cooperazione internazionale dell'Italia sia sotto l'aspetto normativo, sia sotto quello della semplificazione delle procedure di cofinanziamento, sia, infine, sul piano organizzativo.

Infatti nonostante l'autonomia delle Regioni, relativamente alle attività di cooperazione allo sviluppo, sia soltanto parziale, poiché la programmazione degli Enti Locali è sottoposta al previo assenso del MAE/DGCS, il limite degli interventi di cooperazione decentrata rimane ancora quello del loro carattere sporadico, del non essere inseriti in un contesto specifico. Risulta dunque di primaria importanza dotare la DGCS e le nostre Rappresentanze all'estero delle strutture e dei fondi necessari allo svolgimento delle proprie funzioni di sostegno e di coordinamento, così da mettere a disposizione degli Enti Locali risorse e soprattutto sinergie, a cominciare dai programmi quadro, idonei ad orientare, coordinare e cofinanziare i singoli interventi evitando dispersioni, duplicazioni e frammentazioni.

---

44 Cfr. Isernia, P. "Il disegno istituzionale della cooperazione italiana: caratteristiche, evoluzione e sviluppi" in "Barba Navaretti, G.e Faini, R. "Nuove prospettive per la cooperazione allo sviluppo: i processi di integrazione economica e politica con i Paesi del Mediterraneo", il Mulino, Bologna, 1997, pp. 259. Del resto già nel rapporto del 1975 stilato dall'Ipalmo appariva chiaramente l'importante ruolo che un Ente esterno avrebbe potuto ricoprire: "stabilire un legame intimo e immediato con il Ministero degli Esteri; operare un controllo rigoroso politico e amministrativo; scONGiurare che il tutto si possa trasformare [..] in un'entità inutile o in uno strumento adoperabile a fini diversi da quelli istituzionali." Cfr. "Rapporto Ipalmo" 1975, pp. 106

45 In realtà neanche l'Olanda ha un'agenzia ma utilizza le maggiori 4 ONG nazionali come vere e proprie agenzie autonome e ha creato all'interno del ministero una differenziazione tra la carriera dei diplomatici e quella degli esperti di cooperazione, perciò non si verificano i problemi che caratterizzano il nostro Paese.

Analisi dei problemi e delle prospettive della cooperazione allo sviluppo italiana

Questo capitolo è stato realizzato grazie alla disponibilità di diversi esperti di cooperazione e di alcuni esponenti politici sensibili a tali tematiche, i quali hanno risposto, basandosi sulle proprie esperienze e sulle loro opinioni personali, ad un serie di domande relative alla legislazione in vigore e ai possibili provvedimenti da prendere per risolvere i principali problemi che oggi attanagliano la cooperazione nel nostro Paese.
Qui di seguito vengono riportati i quesiti posti e le risposte date, in modo da fornire un interessante confronto delle considerazioni espresse da ciascun intervistato affinchè venga presentato un quadro più dettagliato possibile della difficile situazione vissuta attualmente dal mondo della cooperazione allo sviluppo, delle cause che l'hanno generata ma soprattutto dei rimedi che possono essere presi, indicando innanzitutto i requisiti necessari e i contenuti da approfondire in una nuova legislazione[46].

Elenco delle persone intervistate:

Gianluca Antonelli	direttore generale dell'ONG VIS
Gildo Baraldi	direttore dell'OICS (osservatorio interregionale cooperazione sviluppo)
Sergio Bassoli	direttore generale di Progetti Sviluppo CGIL
Stefano Boco	deputato del gruppo Verdi-Un
Francesco Martone	senatore Gruppo Misto - RC
Maurizio Misitano	ONG APURIMAC
Michele Nardelli	responsabile rapporti istituzionali Osservatorio Balcani
Alberto Orlandi	ex funzionario presso diverse Agenzie delle Nazioni Unite
Francesco Petrelli	presidente Ucodep (Unità e cooperazione per lo sviluppo dei popoli)
Bianca Pomeranzi	esperta di cooperazione dell'UTC e portavoce della CGIL Esteri
Carlo Tassara	responsabile politica culturale del CISP (Comitato internazionale per lo sviluppo dei popoli)
Alessandra Testoni	Dipartimento politiche economiche e di sviluppo del Comune di Roma

1. <u>È necessaria una legge ex novo o sarebbe sufficiente una riforma della legge 49 purchè sia dotata di tutti gli strumenti atti ad applicarla in modo efficace?</u>

Con la sola eccezione di Maurizio **Misitano**, per il quale la legge attuale non è tutto sommato da riformare se non per la lunghezza dei tempi burocratici e per l'insuffi-

[46] Ricordiamo che le opinioni espresse, dove non indicato altrimenti, sono assolutamente a titolo personale e quindi non rispecchiano le posizioni delle organizzazioni o dei partiti di cui l'intervistato è esponente.

ciente percentuale dei finanziamento del MAE (50%) ai progetti promossi dalle ONG, la totalità degli intervistati si è trovata concorde nel ritenere necessaria la formulazione di una nuova normativa che regoli la cooperazione internazionale dell'Italia. In realtà al momento della sua applicazione, come hanno sottolineato sia l'onorevole Boco che Bassoli, la n. 49 era effettivamente una buona legge, che però non si è mai riusciti realmente ad applicare. Oggi però la legislazione in vigore non può più ritenersi sufficiente non solo perché sono cambiati gli scenari sia nazionale che internazionale, ma soprattutto perchè sono mutati il ruolo e gli strumenti della cooperazione stessa. Proprio partendo da questo presupposto Petrelli suggerisce di ripensare non solo una legge, ma l'intera impostazione, di cui la normativa deve essere solo uno strumento coerente ed efficace.
Per raggiungere un simile risultato è indispensabile, secondo l'opinione del senatore Martone, aprire uno spazio politico di discussione su cos'è oggi la cooperazione allo sviluppo rispetto a cos'era la cooperazione quando è stata approvata la legge 49/87 proprio perché negli ultimi 20 anni ci sono stati grandi sviluppi sia in termini di emersione di nuovi soggetti (positivi e negativi), sia per quanto riguarda gli approcci, gli strumenti di governo della cooperazione (ad esempio tutto lo sviluppo a livello OCSE/DAC, la Banca Mondiale, gli approcci integrati delle *poverty reduction strategies* ecc.). È evidente che si è passati da una logica più di tipo assistenziale ad una che dà più risalto per esempio all'*empowerment* delle comunità locali, alla partecipazione attiva e diffusa e anche a una logica che vede nella cooperazione uno strumento di proposizione di alternative al modello di sviluppo dominante. Naturalmente questioni come il tema degli Obiettivi del Millennio, la necessità di un riassetto del sistema multilaterale, di governo dell'economia, la centralità della lotta alla povertà, nel 1987 non erano così emergenti. Quindi più che parlare di una riforma della vecchia legge va fatta una discussione politica generale su cosa significhi oggi fare cooperazione, quali siano gli strumenti migliori di governo ma anche gli obiettivi di fondo.
Un'analisi di fondo generale è necessaria anche secondo Nardelli perché la crisi della cooperazione internazionale non riguarda solo i suoi strumenti ormai obsoleti, ma i suoi stessi "fondamenti", il suo presupposto teorico fondato sul trasferimento di risorse e modelli che ne ha determinato l'invasività, l'insostenibilità e, in ultima analisi, l'inefficacia. Del resto viviamo in momento veramente paradossale, per cui ad una consapevolezza sempre più profonda del concetto di globalizzazione e dei meccanismi dell'interdipendenza, fa da contraltare la massima crisi della cooperazione internazionale.
Particolarmente critiche si sono rivelate anche le dichiarazioni di Bianca Pomeranzi. Secondo la sua analisi la nuova impostazione andrebbe affrontata in due tempi distinti. Nell'immediato è infatti indispensabile rivedere la mini- riforma interna al Ministero degli Affari Esteri del 2000 (che ha stravolto la legge 49) attraverso la quale tutto il potere decisionale è passato alla componente amministrativa-diplo-

matica estromettendo di fatto la componente tecnica, e quindi distruggendo definitivamente l'efficacia della normativa vigente, poiché si è tolto ogni riferimento ai processi di valutazione e programmazione delle attività di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Vi è dunque una urgenza rappresentata dalla necessità di intervenire rapidamente per modificare la gestione dell'APS in Italia, che come dice anche il rapporto OCSE/DAC del 2004 è troppo debole. Contemporaneamente va fatta una azione di lungo periodo che, ristabilito un minimo di operatività procedurale e tecnica della cooperazione, possa affrontare il tema della riforma della cooperazione. È chiaro infatti, che oggi non basta più parlare di aiuto tecnico allo sviluppo, bensì occorre una nuova dimensione, che si basi su un salto epistemologico: la cooperazione come strumento della convivenza globale. Bisogna allora passare dalla geopolitica, ossia le vecchie impostazioni, alla biopolitica, cioè entrare nelle relazioni tra soggetti trasversali, istituzionali e non. Diventa quindi necessario lavorare per reti trasversali con questi soggetti, a partire dai contesti in cui vivono e in cui agiscono e negoziano perché ormai non si può più intendere la cooperazione solo come quella tecnica delle grandi infrastrutture. La cooperazione è più che mai uno strumento politico in cui le donne, che nel welfare di tutto il mondo contano, vanno ascoltate con attenzione specialmente nel Sud del mondo. Naturalmente il punto di partenza per la riforma della cooperazione deve essere individuato in un dibattito aperto in cui partecipino tutti gli attori, a cominciare dalle forze sociali e dalle università.

Anche Alberto **Orlandi** sottolinea l'importanza di una discussione più ampia possibile nella quale possano liberamente esprimersi tutti gli attori che si occupano di sviluppo affinché i legislatori possano recepire i necessari requisiti politico - culturali ma anche le conoscenze adeguate per formulare una legge che risponda agli effettivi bisogni della cooperazione italiana. Poiché il governo precedente si è dimostrato assolutamente privo degli strumenti culturali per occuparsi di queste tematiche, Orlandi spera che il nuovo governo, aldilà delle dichiarazioni di intenti, dimostri di avere la volontà politica e la capacità (anche finanziaria) necessarie per affrontare seriamente il tema, magari valutando attentamente anche i modelli stranieri, primo fra tutti quello spagnolo.

Gildo **Baraldi** evidenzia infine il carattere di particolare urgenza che questa profonda revisione ha ormai assunto, prefigurando come termine massimo l'attuale Legislatura, altrimenti si rischierà di intervenire quando la cooperazione italiana sarà già del tutto scomparsa. Inoltre, preoccupato che la semplice elaborazione a tavolino di una nuova legge possa originare gli stessi disguidi di applicabilità già manifestati dalla norma attuale, suggerisce di attivare una serie di sperimentazioni che già sono possibili nell'ambito della 49 magari con piccoli decreti di modifica, andando perciò a sperimentare alcune modalità innovative e poi su quella base, avendo quindi anche il supporto di un'esperienza positiva e di buone pratiche, creare una nuova legge.

2. È ormai giunto anche per l'Italia il momento di dotarsi di un Ente esterno (Agenzia) per la gestione dell'APS? E come potrebbero integrarsi i suoi compiti rispetto al Ministero degli Affari Esteri, del Tesoro e alla protezione Civile?

Quello della creazione o meno di un'agenzia è un tema che fin dagli anni '70 ha infiammato il dibattito sulla cooperazione del nostro Paese e ancora oggi, come dimostrato dall'assoluta divergenza delle risposte date, rimane una questione centrale per definire la gestione dell'intero APS italiano ma lontana da un'uniformità di vedute.
Definisce l'istituzione di un'agenzia come irrinunciabile Alessandra **Testoni**, secondo la quale si dovrebbe creare un ente esterno di diritto pubblico ma con piena capacità di diritto privato, con un'autonomia di regolamenti sia a livello amministrativo, che contabile, che patrimoniale. Come agenzia privata, dovrebbe poi essere dotata di un presidente, di un consiglio di amministrazione, di un collegio dei revisori. Un suo compito fondamentale sarebbe certamente quello di preparare una sorta di relazione programmatica e un bilancio di previsione annuale insieme al vice ministro in modo da agire in maniera organica. Si potrebbe in questo modo risolvere uno dei problemi che maggiormente vengono avvertiti, quello della farraginosità di tutte le procedure: mai come oggi infatti la cooperazione ha bisogno di avere procedimenti snelli non solo per l'emergenza ma anche per i progetti di sviluppo.
Assolutamente d'accordo anche **Tassara**, che definisce i problemi legati alla cooperazione ormai ingestibili, soprattutto da quando le attività di cooperazione sono state reintrodotte nella contabilità ordinaria dello Stato. Il ministero dovrebbe naturalmente mantenere la responsabilità politica ma affidare la gestione ad altri, seguendo ad esempio il modello tedesco o quello spagnolo (purchè si tengano sempre presenti le peculiarità del contesto italiano). Anche **Orlandi** ritiene da tempo necessaria la costituzione di un'agenzia, anche per far rientrare nelle sue competenze tutto il settore dell'emergenza oggi praticamente appannaggio della Protezione Civile, il cui ruolo centrale di questi anni è dipeso sicuramente dalla congiuntura politica.
Dopo aver indicato nell'agenzia un ente esterno implementatore che possa garantire trasparenza e continuità alla cooperazione dell'Italia, si sofferma particolarmente sul ruolo svolto dalla Protezione Civile anche il sen. **Martone**, che si definisce preoccupato proprio perché nel vuoto lasciato dalla mancata riforma della cooperazione del 2000 si sono inseriti nuovi soggetti che vogliono cercare di attribuirsi compiti che in realtà non competono loro, uno di essi è appunto la Protezione Civile. Un altro di questi soggetti è invece rappresentato dalla "cooperazione *ad personam*", come ad esempio la nomina di alcuni incaricati speciali del Ministero e della Presidenza del Consiglio dei Ministri come Barbara Contini, Scelli, Bertolaso.. i quali rischiano di personalizzare la cooperazione. Il timore vero è che questo modello prenda il sopravvento e che accanto ad una riduzione sostanziale dell'impegno pubblico ci sia questa personalizzazione dell'aiuto allo sviluppo e della lotta alla povertà che può

portare conseguenze preoccupanti come la fusione tra civile e militare, o le raccolte di fondi tramite sms che da una parte sono poco verificabili dal punto di vista politico, dall'altra sono occasionali e quindi non garantiscono la continuità di un impegno politico del nostro Paese. Si continuerà molto, seguendo i modelli utilizzati in Afghanisttan, a professare un nuovo modo di fare cooperazione, perpetuando questa commistione scandalosa tra militare e civile: sono punti questi sui quali si deve assolutamente prendere posizione. Dello stesso avviso anche **Boco**, che si dichiara sicuramente favorevole alla creazione di un'agenzia che si occupi della gestione della cooperazione in maniera più autonoma possibile. Naturalmente anche l'emergenza dovrebbe fare capo alla cooperazione e non alla Protezione Civile, la quale ha occupato una vacatio senza che alcuna legge gliene desse il potere. Nel processo riformatore che lo stesso Boco aveva presentato nella XIII Legislatura si era previsto attraverso la legge 300 la connessione tra agenzia e Ministero degli Esteri, ma oggi le disposizioni potrebbero essere diverse e si potrebbe fare ancora di più, costruendo un ministero apposito ed insieme un'agenzia autonoma per la gestione della cooperazione. L'importante è che si riporti la cooperazione alla sua centralità e le emergenze in capo alla cooperazione.

Anche **Petrelli** e **Misitano** concordano nell'utilità di un'agenzia perché potrebbe significare uno strumento più efficiente e una minor dispersione di fondi. Il problema, secondo Misitano, rimane quello della rappresentanza, nel senso che il Ministro degli Esteri non rappresenta adeguatamente gli interessi della cooperazione in Parlamento: l'agenzia potrebbe quindi servire a tutelate maggiormente le ONG, nonché intervenire nella gestione dei fondi per evitare, come nel caso dello Tsunami, che la Farnesina e la Protezione Civile si contendano la gestione dei 52 milioni di euro provenienti dagli sms perdendo in modo assurdo del tempo prezioso di fronte ad un simile caso di emergenza!

Nardelli invece, pur non dichiarandosi contrario all'idea di un'agenzia, ma casomai perplesso sulla reale autonomia che potrebbe avere, non ritiene questa una tematica essenziale, perché il problema della cooperazione oggi non riguarda più gli aiuti (e quindi la loro gestione) o il trasferimento di risorse fra Paesi ricchi e Paesi "poveri". Partendo dalla concezione che ogni Paese è ricco di suo, il problema ed il ruolo della cooperazione sono quelli di mettere in atto attività di sostegno all'autoconsapevolezza e alla riappropriazione delle risorse da parte delle comunità locali. È questo il senso della cooperazione comunitaria, di una modalità completamente diversa di fare cooperazione basata sulle relazioni piuttosto che sugli aiuti.

Più che un'agenzia **Antonelli** preferirebbe un Ministero per la Cooperazione: l'agenzia non sarebbe infatti sufficiente a risolvere né il problema politico nè quello della diminuzione costante delle risorse. Per quanto riguarda il rapporto con la Protezione Civile, secondo il direttore del VIS lo scandalo attuale non è dato dal ruolo centrale che sta ormai svolgendo, anche perché oggi è l'unico soggetto sia nel pubblico che nel privato in grado di gestire direttamente ed immediatamente l'emergenza, e an-

zi ha un modello invidiato in tutto il mondo, ma è semmai rappresentato dal fatto che lo Stato abbia drenato risorse private (gli sms per lo Tsunami) e le abbia poi affidate ad un soggetto pubblico! Per **Baraldi** invece sarebbe ideale che il Vice Ministro potesse avvalersi di uno staff ristretto di esperti supportati da una struttura in grado di raccogliere tutti i soggetti della cooperazione, aiuto pubblico, ONG, Regioni ed Enti Locali, banche, parti sociali, associazioni di categoria, comunità immigrate ecc. (una sorta di fondazione pubblico - privata).
La **Pomeranzi** suggerisce invece di utilizzare nell'immediato, come agenzia interna, l'UTC dotandola dell'apporto di un forte sottosegretario, in grado di svolgere un'attività di connessione politica riprendendo in mano le linee guida della cooperazione per evitare ad esempio che il Ministero dell'Agricoltura negozi indipendentemente dalla Farnesina i milioni di euro da versare alla FAO. In un secondo momento, poi, bisognerebbe dotarsi di un nuovo dipartimento o meglio ancora un ministero che rimanga però nell'area delle politiche estere e si occupi delle linee guida, mentre la fase operativa-gestionale potrebbe essere affidata a delle entità esterne. Per quanto riguarda la Protezione Civile andrebbe infine fatto un approfondimento sulla continuità tra emergenza e riabilitazione. Ciò che dovrebbe interessare all'opinione pubblica è che si riesca a identificare nuove forme di cooperazione, cosa che la diplomazia non sa fare perché è strutturata secondo la vecchia regola della politica internazionale che guarda solo alla funzione dello Stato. Questo non accade però solo in Italia, perché anche all'interno dell'ONU ci si trova ad assistere alle lotte tra diplomatici e militari mentre né gli uni né gli altri hanno le chiavi per accedere a saperi diversi dalla geopolitica, ovvero dalla politica del più forte.

Il problema è il modo in cui vengono prese le decisioni di spesa: c'è una mancanza totale di linee guida che siano confrontabili anche con le ONG e la società civile mentre è presente una discrezionalità assoluta dell'allocazione delle risorse. Solo il direttore su input dei politici può decidere dove rivolgere i pochi soldi del Ministero al di fuori di ogni consequenzialità con le linee politiche generali. Ad esempio è accaduto che un piccolo programma per le donne in Palestina di ? 300.000, sia stato approvato a marzo e quando a giugno si era in procinto di erogare le risorse, si è scoperto che non c'erano più soldi per il bilaterale. Fortunatamente, poiché il progetto possedeva anche una componente multilaterale, si era riusciti a rendicontare una parte del programma su tale canale e quindi si sono riuscite a mantenere le promesse fatte alle donne palestinesi anche se per vie un po' più tortuose. Il fatto è che le risorse sono sparite in due mesi: trasferite in Iraq?[47]

[47] In corsivo sono stati riportati dei casi pratici, a fini esemplificativi, citati dagli stessi intervistati, anche se per motivi di correttezza non è stata sempre indicata la fonte

Va infine riportato il commento di **Bassoli**, secondo cui in passato si parlava dell'agenzia soprattutto per due motivi: far uscire l'APS dal controllo della diplomazia e farla uscire dal bilancio ordinario dello Stato. Sia per il primo che per il secondo aspetto bisognerebbe però prima scegliere il luogo politico dove incasellare la gestione dell'APS, quali rapporti stabilire con il Parlamento e quali strutture adottare all'interno dell'organigramma governativo, dopo di che andrebbe garantita una gestione di bilancio autonoma, certa e trasparente, con una struttura funzionale che al suo interno avesse personale adeguato sia in termini di quantità che in termini di competenze: dopo di ciò avverrebbe la scelta dello strumento (agenzia o meno). Attualmente invece siamo nella situazione contraria, in cui ci sono inefficienze, complicazioni, siamo sotto organico in termini quantitativi e in termini di qualità, tanto che numerosi esperti da anni tendono ad abbandonare la DGCS poiché è ormai diventato impossibile operare in un contesto ed in un ambiente non più funzionali ed adeguati a rispondere agli impegni internazionali, oppure restano ma sempre più frustrati.

3. Quali sono stati, secondo Lei, gli ostacoli principali che finora si sono frapposti alla creazione di un'Agenzia e che potrebbero riproporsi nel futuro dibattito sulla sua costituzione?

La maggior parte delle persone intervistate concorda nel ritenere la diplomazia come la principale responsabile della mancata creazione di un'agenzia italiana. Mentre l'on. **Boco** parla infatti di una lobby diplomatica della Farnesina che si è sempre opposta all'autonomia di un'agenzia per la cooperazione ritenendo a ragione che il controllo della gestione significasse il vero controllo del portafoglio**, Orlandi** definisce quella della casta diplomatica una presenza asfissiante, con un potere molto più ampio rispetto agli altri Paesi. Sarebbe perciò necessario secondo lui uno sforzo politico e culturale affinché il vero mondo della cooperazione fosse ben rappresentato all'interno delle nuove strutture da creare, così che di cooperazione si potesse occupare chi la conosce veramente (e in Italia non mancano certo esperti competenti). Bianca **Pomeranzi**, che ricorda la mancata riforma del 2000/2001 che ebbe l'opposizione dell'allora dirigenza del Ministero degli Esteri, tiene ad evidenziare come la cooperazione sia caduta in una Controfirma e abbia avuto una crisi profonda con un risvolto negativo di non poco conto sull'immagine dell'Italia.
Oltre l'ostilità del corpo diplomatico, **Baraldi** sottolinea anche il ruolo del governo (compreso quello di centro sinistra in carica dal 1996 al 2001 quando venne bloccato il tentativo di riforma approvato dal Senato) il quale è stato forse colpito dal timore di creare un "baraccone", cioè una macchina non in grado di svolgere i compiti per cui era predisposta, ossia indirizzare, gestire, monitorare, controllare nel nostro Paese per poi far agire i soggetti sul territorio. Si sofferma sulle responsabilità politiche anche **Bassoli**, il quale lamenta una mancanza di legittimazione della coope-

razione allo sviluppo, con una sua autonomia e una sua precisa identità, all'interno del mondo politico e della Farnesina in particolare: è quindi ovvio che poi si permetta che la cooperazione passi di mano da un funzionario all'altro, da un sottosegretario all'altro fino ad arrivare alla passata Legislatura in cui non c'è stato neanche un sottosegretario che se ne occupasse.
Per **Antonelli** l'ostacolo principale rimane ancora quello di concepire la cooperazione come legata alla politica estera, anche perché in Italia non esiste una politica estera unitaria ma ce ne sono tante quanti sono i partiti. Non va poi dimenticata la configurazione della società civile italiana che non è ad esempio come quella inglese, dove un'organizzazione come Oxfam riesce a mobilitare l'intera popolazione! A questa argomentazione si collega l'opinione di **Misitano,** per cui uno degli ostacoli maggiori finora incontrati sulla strada della creazione di un'agenzia è stata la disorganizzazione cronica del mondo non governativo, che in Italia purtroppo si distingue ancora nettamente tra laico e cattolico creando diversi problemi alla collaborazione tra le cooperazioni di sinistra e di centro, anche quando si tratta di unirsi per raggiungere obiettivi comuni e tutelarsi. Autocritico verso il mondo dell'associazionismo è anche **Tassara**, secondo il quale si sarebbe potuto fare di più non tanto in termini propositivi quanto nella capacità di traduzione di queste proposte in termini di legge. A ciò naturalmente vanno unite l'assenza di un referente politico di peso e la forte resistenza dei diplomatici.
Un altro importante ostacolo, indicato dalla **Testoni**, è di tipo culturale, poiché una larga parte della politica italiana considera ancora la cooperazione internazionale come una specie di nicchia, uno strumento che prevede donazioni ogni tanto per sistemare il rapporto con un Paese piuttosto che con un altro. La questione perciò non è sicuramente tecnica ma semmai politica, anche perché la stessa Testoni dichiara di non conoscere neppure un tecnico che non consideri la creazione di un'agenzia come assolutamente necessaria.

4. Quali dovrebbero essere i contenuti principali della nuova Legge ai quali bisognerebbe prestare un'attenzione particolare?

Secondo **Tassara** sarebbe fondamentale evitare, come è accaduto per la 49, un dispositivo che crei ingessature difficilmente modificabili. Sarebbe poi auspicabile mettere finalmente ordine nelle attribuzioni (ricordando che i 2/3 del budget di cooperazione internazionale vengono gestiti dal Ministero del Tesoro) stabilendo una direzione politica unitaria ed un fondo unico, affinché le attività e le priorità non siano subordinate ad un altro centro direzionale diverso dal Ministero degli Esteri. Infine, pur riconoscendo che su questo argomento ci sono opinioni diverse, un altro elemento qualificante sarebbe quello di mantenere l'incardinamento sulla politica estera. La legge dovrebbe perciò riguardare solamente la cornice, mentre la strutturazione o il regolamento di organismi come l'agenzia non do-

vrebbero essere inseriti nell'articolato di legge proprio per ottenere una flessibilità ad oggi assente.
Contrariamente la pensa **Antonelli**, per il quale lo slegamento della cooperazione dalla politica estera rappresenta la questione di principio da affrontare in prima istanza. È d'accordo invece con Tassara sulla necessità di una maggiore flessibilità, legata secondo lui anche ad una minor burocratizzazione (da non confondere però con la mancanza di controllo). Un altro elemento centrale per Antonelli è costituito dalle risorse, nelle quali deve rimanere un contributo pubblico, indice anche della rilevanza e della dignità politica assunte dalla cooperazione, ma che necessariamente non può essere integrale (come auspicherebbe qualche ONG) proprio perché la capacità di raccogliere fondi deve rimanere una peculiarità delle organizzazioni non governative, se intendono davvero rimanere tali (ossia non governative)! Anche **Misitano** si concentra sul rapporto MAE - ONG suggerendo invece di aumentare la percentuale del cofinanziamento magari riducendo l'entità dei progetti, che proprio essendo più piccoli potrebbero inserirsi meglio in un contesto socio-politico-economico sempre molto variegato. Un elemento centrale sarebbe però quello di determinare dei tempi fissi e rispettarli. Inserisce il problema delle ONG tra i punti fondamentali da analizzare anche **Boco,** per cui non è più possibile lavorare in un quadro di satellizzazione come quello che caratterizza il nostro Paese! Secondo Boco si dovrebbe poi ottenere, tramite una nuova legge, un coordinamento di tutte le politiche di cooperazione presenti in Italia, a cominciare dalla cooperazione decentrata. Altri due punti che l'onorevole considera centrali sono la necessaria distinzione, che oggi sembra invece essere assente, tra cooperazione ed esperienza militare e lo slegamento dei prodotti italiani dalla cooperazione: nella cooperazione "all'italiana" di 30 anni fa si costruiva un ospedale in cambio dell'appoggio in seno al Consiglio delle Nazioni Unite, prima si faceva con trasparenza, oggi invece non c'è più nemmeno la dignità di dirlo.
Riprende la commistione con l'elemento militare anche il sen. **Martone**, per il quale diventa particolarmente importante da analizzare il rapporto tra sicurezza e cooperazione allo sviluppo, perché abbracciando la "dottrina Solana" della cooperazione come strumento di prevenzione dei conflitti, si rischia che la cooperazione stessa diventi parte di un "approccio securitario" e si finisca per giustificare anche la cooperazione fatta dai militari: quindi l'idea del rapporto tra sicurezza, sicurezza umana, cooperazione allo sviluppo, lotta alla povertà è un elemento che deve essere esplorato a fondo visti i rischi che tale approccio comporta.
Anche per **Orlandi** la netta divisione tra cooperazione e missioni di pace deve essere uno dei punti fondamentali da affrontare, insieme a una rivisitazione dei canali della cooperazione stessa. Bisognerebbe infatti ridare vita alla cooperazione bilaterale pubblica (problema che nasce anche per la mancanza di un'agenzia, nonché per le note vicende di Tangentopoli) e utilizzare in modo diverso il multibilaterale, criticato spesso anche dal DAC, tornando ad occupare il ruolo

svolto negli anni '80 (in cui eravamo ad esempio il 4° Paese donatore dell'UNDP, mentre oggi siamo intorno alla 16° posizione). Inoltre si dovrebbero far crescere le nostre ONG poiché molte di esse concepiscono ancora la cooperazione internazionale esclusivamente come espressione del volontariato. In questo modo oggi non sarebbero in grado di svolgere il ruolo di vere e proprie agenzie come fanno quelle olandesi e difficilmente potrebbero partecipare al processo di svecchiamento della cooperazione italiana. Un altro problema sicuramente da affrontare, forse al di là della stessa riforma legislativa, è quello legato ai finanziamenti che le ONG dovrebbero ricevere dal Ministero degli Esteri. Se il MAE non è in grado di pagare quanto stabilito in tempi ragionevoli potrebbe ad esempio mettere in opera un sistema di cessione dei debiti al Ministero del Tesoro, ad una Banca in particolare o ad una struttura ad hoc che anticipi i soldi delle ONG a fronte dei rendiconti approvati.

Agli inizi di novembre il VIS era in attesa da parte del MAE-DGCS di circa 3.250.000 euro, riconducibili alle prime rate di progetti approvati già da diversi mesi, a tranche già rendicontate di progetti in qualche caso persino già chiusi, nonché a progetti di Educazione allo Sviluppo non solo nuovi ma addirittura rendicontati nel 1992-1993. Questa è la vita quotidiana di una ONG.

Una delle più famose e "antiche" ONG italiane si trova ormai ad un passo dal fallimento mentre è creditrice verso il MAE di più di 1.000.000 di euro relativi anche a progetti approvati nel 2001 e nel 2002. Dopo diverse ispezioni da parte del Ministero degli Affari Esteri si è raggiunto un accordo, ma prima della fine dell'anno non riuscirà ad ottenere più di 30 - 40 mila euro, una cifra certo insufficiente a risolvere i gravi problemi finanziari. La stessa ONG ha anche provato a cedere il suo credito a Banca Etica ma non è stato possibile.

Condivide la necessità di abbandonare il nostro multilateralismo passivo anche Petrelli, secondo il quale l'Italia in questi anni ha sostenuto le agenzie internazionali rinunciando volontariamente all'esercizio pratico e alla definizione di una strategia perché incapace di pensare e implementare delle politiche: il problema è perciò prima di tutto di chiarezza di finalità e di strategie. Partendo da questa riflessione la nuova legge dovrebbe ottimizzare tutti i nuovi termini che la cooperazione internazionale ha fatto propri negli ultimi anni come la decentrata, la sostenibilità, lo sviluppo umano trasformandoli da semplici enunciazioni in strategie concrete.
Nardelli chiede invece una nuova legge che parta dall'idea di affiancare ad una politica governativa di relazione internazionale una fitta rete di relazioni territoriali, improntate sui concetti di prossimità e di reciprocità. Si dovrebbe perciò prestare maggiore attenzione alla valorizzazione delle risorse dei territori e alle forme di autogoverno locale.

Mentre la **Testoni** si concentrerebbe soprattutto, data ovviamente per assodata una precisa volontà politica, sulla creazione di un fondo unico, una maggior definizione del ruolo degli Enti Locali e sul rapporto con il settore privato, che soprattutto a causa dei continui tagli alle risorse sta diventando un interlocutore sempre più importante, per **Bassoli** risulta fondamentale partire da un impegno politico e culturale preciso del nostro Paese: bisogna chiarire il ruolo della cooperazione all'interno della nostra politica estera e il ruolo che vuole assumere l'Italia sullo scacchiere internazionale. Dentro questo quadro di riferimento si dovranno poi stabilire le risorse e il criterio di accesso ad esse da parte di tutti gli attori, inoltre, elemento fondamentale, all'interno della cooperazione devono essere riconosciuti la legittimità e il ruolo del lavoro come importante fattore di stabilità e di sviluppo. Non si capisce infatti perché nel nostro linguaggio di cooperazione allo sviluppo non si trovi nessun passaggio che faccia riferimento ai diritti del lavoro. Quale migliore investimento, invece, per la stabilità e la sicurezza che non creare e promuovere un lavoro degno a livello planetario? È attraverso il lavoro che si generano ricchezza, equità, giustizia, si consente la sostenibilità dei servizi e si danno risposte molto più adeguate, probabilmente, anche alla sostenibilità ambientale.

Una cooperazione allo sviluppo veramente innovativa, secondo la **Pomeranzi**, dovrebbe essere in grado di trasformare le relazioni internazionali partendo dall'ambito locale e utilizzando forme innovative di governo. Queste nuova forme dovrebbero facilitare la partecipazione politica della società civile, degli Enti Locali, del settore privato e del Terzo settore nella definizione di politiche di interesse collettivo a tutti i livelli di potere, non solo dunque guardando allo Stato e alle forme rappresentative della politica istituzionale. Un altro elemento da rivalutare nella nuova legge dovrebbe essere quello della trasparenza, affidandosi maggiormente alla partecipazione di tutti i soggetti più che ai soli tecnici o ai decisori politici: insomma una trasparenza garantita dal basso.

L'opinione di **Baraldi,** infine, si concentra sulla necessità di stabilire l'esistenza di una politica di cooperazione (che dunque non è solo uno strumento della politica estera), ma soprattutto sul concetto di cosviluppo, ossia non una cooperazione vettoriale, cioè del donatore verso il beneficiario, ma una cooperazione di reciproco interesse. L'interesse non sarebbe certo sempre strettamente economico, ma un insieme di fattori sociali, culturali, economici, politici, strategici, di buon governo dei flussi migratori, di valorizzazione delle nostre comunità emigrate, di stabilizzazione dei confini ecc. La cooperazione dovrebbe sostanzialmente basarsi sul concetto di partenariato e sul mutuo vantaggio delle parti capaci di cooperare su un piano di parità almeno morale, con la partecipazione diretta e concentrata di tutti i soggetti pubblici e privati, profittuali e non, attivi in entrambi i territori che cooperano. È anche necessario superare un approccio segmentato settorialmente per muoversi invece su un partenariato complessivo.

Si potrebbe citare il caso di un'operazione perfettamente realizzata dalla cooperazione italiana, peccato che fosse completamente sbagliata! Si tratta della famosa metropolitana di Lima, davvero un lavoro di altissimo livello, anche se purtroppo, continuando a muoversi su una logica che va ad individuare cosa fare senza prestare attenzione all'insieme, si è costruita un'opera inutile e che ha generato un grave debito (perché gran parte delle risorse derivavano da crediti d'aiuto per il Perù). L'inutilità è data dal fatto che non ha molto senso mettere un mezzo di grande efficacia tra le baraccopoli periferiche e il centro della città, semmai sarebbe stato meglio creare un polo di sviluppo nelle zone periferiche. In secondo luogo, non è molto logico fare un'opera di alto livello tecnologico non sostenibile dal Perù: uno studio della Banca Mondiale ha infatti dimostrato che se il comune di Lima avesse fatto un prezzo politico sarebbe riuscito a mettere in funzione questa metropolitana perdendo solo un milione di dollari all'anno! Ora si capisce perché non sia mai entrata veramente in funzione. Questo è un esempio della visione settorializzata della cooperazione.
Se non si studia l'insieme e ci si illude che un progetto, affrontando un solo settore, possa generare benefici, si generano invece solo errori! Ed è per questo che è fondamentale impostare i progetti in chiave di partenariato locale tra tutti i soggetti, e soprattutto bisogna rivolgersi all'intera società, creando effettivamente dei rapporti di partenariato non fatti certo soltanto di progetti definiti sul tavolo e poi realizzati.

5. Sarebbe opportuno per la cooperazione italiana abbandonare il sistema delle idoneità per accedere al cofinanziamento del MAE a favore di altri modelli, ad esempio quello "a progetti" utilizzato presso l'Unione Europea?

Dalle risposte è emersa una sostanziale volontà di mantenere un sistema standard per valutare le effettive capacità di una ONG, anche se poi le opinioni divergono profondamente sul modello più adeguato da seguire.
Secondo **Baraldi** ad esempio il discorso delle idoneità non ha più senso (si dovrebbe pertanto abbandonarlo per seguire quello dell'Unione Europea) perché ormai rappresenta una specie di patentino che non si revoca mai a nessuno, neppure di fronte a palesi fallimenti. Si dovrebbe perciò preferire la via della "fiducia controllata".
Anche per **Petrelli** il sistema di eleggibilità europea risulta preferibile rispetto a quello italiano perché intrinsecamente più democratico rispetto all' "investitura" dell'idoneità. La vera selezione dovrebbe avvenire sulla base di un serio processo di valutazione, oggi totalmente assente, che sia in grado di selezionare i soggetti capaci e dare garanzie di corretta ed efficiente gestione del denaro pubblico. Ai due si unisce **Bassoli**, che vede il modello europeo come più semplice e più indicato affinché tutti gli attori possano essere potenzialmente soggetti di cooperazione internazionale: la selezione deve essere fatta solo sulle capacità e bisognerebbe premiare in

maniera sicuramente maggiore la capacità di autofinanziamento di una ONG, la sua abilità di mobilitare e aggregare, cosa che invece in Italia non è affatto incentivata, spingendo le ONG ad andare a rimorchio di qualunque emergenza per ottenere dei finanziamenti più elevati! Anche la **Pomeranzi** insiste sulla necessità di favorire i processi di concentrazione delle ONG premiando quelle che riescono ad unire le loro capacità e possibilità, e poi suggerisce di perfezionare il sistema delle idoneità iniziando dalla creazione di relazioni più dirette.
Infine **Tassara** vede nell'idoneità esclusivamente una questione burocratica, che potrebbe essere sostituita dal sistema di *Framework Partnership Agreement* (FPA) utilizzato da ECHO, per cui si firma un contratto quadro con la ONG a fronte di un'istruttoria. I meccanismi, nella prima fase, sembrano simili al sistema delle idoneità, ma sono caratterizzati da continue verifiche, auditing biennali di tipo generale e valutazioni di capacità organizzativa, settoriale ecc. Il sistema delle idoneità andrebbe rivisto anche perché non riesce a dare delle risposte in tempi adeguati alle ONG che cercano di aggregarsi. Già in Italia le organizzazioni non governative soffrono di una frammentarietà che non permette loro ad esempio di usufruire, come invece avviene in altri Paesi europei, di finanziamenti non finalizzati (che diventano in tutto e per tutto patrimonio della ONG), ma addirittura invece che incentivate si trovano ostacolate sulla via dell'aggregazione!
Di diverso avviso sono invece altri esperti, come **Orlandi**, secondo cui il sistema delle idoneità non andrebbe abbandonato perché fornisce una maggiore garanzia rispetto alle decisioni prese volta per volta in ambito europeo che potrebbero essere il presupposto per operazioni poco trasparenti e come **Antonelli**, che sottolinea l'enorme regressione subita dal sistema europeo (probabilmente anche a causa del processo di decentramento) e che quest'anno ha portato per la prima volta all'eliminazione del bando! Antonelli non condivide poi la visione che sottostà al sistema dei bandi, perché è una procedura che associa un po' troppo la cooperazione non governativa al sistema delle imprese negli appalti, ma non dota le ONG delle stesse facoltà e degli interessi legittimi che caratterizzano invece le aziende. L'idoneità deve perciò essere mantenuta, ma ciò non toglie che dovrebbe essere anche costantemente valutata e che non debba essere concepita solo come un patentino per attingere alle risorse della contribuzione pubblica. Neanche **Boco** si definisce favorevole a seguire il modello europeo perché vede anche in esso una forte dinamica burocratica, poca trasparenza e anche molti incidenti di percorso. Ci vorrebbe invece un giusto rapporto fra il progetto e il riconoscimento, quindi un punto di equilibrio tra il modello europeo e quello nazionale, mentre l'eliminazione dell'idoneità sarebbe una scorciatoia che il nostro Paese non può permettersi.
Sostanzialmente contrario ad entrambi i modelli si dichiara invece **Nardelli**, perché sia il meccanismo delle idoneità che quello dell'Unione Europea sono improntati sulla strutturazione delle ONG, che molto spesso è fattore di insostenibilità e inefficacia degli interventi. Il peso della struttura, infatti, è divenuto uno dei fattori di crisi

che determina la continua ed affannosa ricerca di progetti purchessia, allo scopo di mantenere tale struttura. È la logica stessa della cooperazione basata su progetti che andrebbe rovesciata, per affermare una cooperazione fondata su relazioni permanenti fra comunità.

Il circo umanitario in Kosovo ha fatto probabilmente danni analoghi alla guerra: ci sono stati casi significativi tanto della cooperazione governativa come di quella cosiddetta non governativa (cosiddetta perchè quando le ONG diventano braccia operative di programmi governativi, come nel caso della Missione Arcobaleno, smarriscono la loro dimensione non governativa). Si potrebbe ad esempio sottolineare l'insostenibilità di programmi miliardari dei quali oggi in Kosovo rimangono solo macerie proprio perché realizzati secondo le modalità di una cooperazione neocoloniale, basata sul trasferimento di modelli e risorse, in larga misura destinate a ricoprire i costi di struttura, su progetti pensati senza nemmeno conoscere il contesto in cui vengono realizzati, l'affidabilità degli interlocutori, le culture locali.., nei quali bisogna spendere i fondi purchessia secondo le date del bando e non secondo il bisogno reale. Così ambiziosi progetti agricoli a Pec-Peja si sono trasformati in magazzini saccheggiati e macchinari arrugginiti, edifici destinati all'inserimento lavorativo delle donne inaugurati in pompa magna non sono mai entrati in funzione, agenzie di sviluppo sono diventate con il tempo luoghi polverosi in attesa di qualche nuovo finanziamento pur di autogiustificare strutture inutili quanto insostenibili.

Conclusioni

Dalle testimonianze riportate e dalla precedente analisi sembra evincersi la necessità, o meglio la priorità per la cooperazione allo sviluppo italiana, di dotarsi di un nuovo strumento legislativo che risponda in modo adeguato ai cambiamenti avvenuti negli ultimi anni e ai numerosi problemi gestionali, politici e di risorse affrontati finora dagli attori che operano in tale campo. Definire una gerarchia tra gli elementi chiave che una nuova legge non potrà esimersi dal valutare non appare certo semplice, anche se risolto il problema centrale della mancanza di un'autorità politica di riferimento, sarebbe sicuramente più facile porre rimedio agli altri, sulla via di un nuovo approccio politico alla cooperazione internazionale.
Riprendere poi il dibattito più che ventennale sulla necessità o meno di costituire un'agenzia sembra oggi poco produttivo perché ormai praticamente tutti gli addetti ai lavori sentono l'esigenza di separare la fase programmatica da quella operativa, il problema però rimarrà ugualmente di difficile soluzione senza una classe politica abbastanza matura e compatta, capace di indebolire le resistenze delle lobby diplomatica e industriale.
Probabilmente, come hanno sottolineato alcuni degli intervistati, il tempo a disposizione per una profonda e fruttuosa revisione non solo dello strumento legislativo ma

dell'intero concetto di cooperazione, così come dovrebbe essere inteso per creare autentici rapporti di partenariato e raggiungere gli ambiziosi Obiettivi del Millennio, sta scadendo. La cooperazione allo sviluppo in Italia sta lentamente scomparendo nell'impotente preoccupazione degli attori coinvolti che fa da contraltare al chiaro disinteresse politico, manifestato soprattutto dalla vecchia maggioranza governativa che ha provato a sostituirla con nuove forme di cooperazione legate sempre più ai nostri convogli militari e alla sensibilità della società civile davanti alle tragedie generate dai conflitti e dalle catastrofi naturali.

Molte ONG ma anche diversi esponenti politici stanno lavorando da tempo per mettere appunto delle proposte che possano ottenere un consenso più ampio possibile, così da poter essere discusse nell'attuale Legislatura partendo da una posizione di forza e non commettendo gli stessi errori compiuti in passato, quando a porsi da ostacolo alla riforma del 1999 fu anche il caotico e poco produttivo processo di accordo tra le parti sociali, gli esperti del Ministero e non, gli Enti Locali, le organizzazioni non governative.

Proprio dall'unitarietà di questi soggetti deve invece partire la costante pressione sulle forze politiche che finora troppe volte hanno escluso dalla loro agenda il tema della cooperazione allo sviluppo semplicemente catalogandolo come non prioritario. Oggi più che mai è invece diventata una questione prioritaria non solo perché viviamo in un mondo sempre più intercorrelato, ma anche perché è ormai giunto il momento di invertire il trend negativo che ha portato il nostro Paese all'ultimo posto tra gli Stati donatori all'interno del DAC: ma non è esclusivamente un problema di risorse, bensì di cultura, di approccio, di mancanza di strategie. L'incapacità di dotarsi di una coerente struttura di comando, l'assenza di una *mission* che renda efficace l'azione della DGCS, la lentezza e l'inefficienza dei procedimenti burocratici, la totale assenza di una fase di valutazione politica, il continuo taglio delle risorse che presto raggiungeranno la cifra irrisoria dello 0,1% del PIL, sono le carenze cui va posto rimedio il prima possibile se si vuole ancora parlare in Italia di una politica di cooperazione allo sviluppo, a maggior ragione qualora ci si volesse continuare a servire di questa, come è accaduto negli ultimi tempi, per accrescere la credibilità internazionale del nostro Paese e avallare le sue proposte per una riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Sarà importante poi affrontare seriamente anche il rapporto che si vuole instaurare con la cooperazione non governativa, ormai sempre più dipendente dai finanziamenti europei e quindi sempre più legata ad attività nel campo dell'emergenza. Diventerà perciò necessario dotarsi di strumenti che siano anche in grado di far "crescere" le nostre ONG, magari incentivando l'aggregazione e la capacità di *fund raising*, e valorizzando il vasto patrimonio di esperienze e di soggetti attivi di cui la cooperazione italiana si è arricchita negli ultimi anni, a cominciare da tutti gli attori della cooperazione decentrata (anch'essa, però, bisognosa di un più efficiente coordinamento).

Bisognerà proprio partire da questa ricchezza per aprire quell'indispensabile dialogo tra le parti che non deve però sostituirsi ai compiti del Parlamento, bensì stimolarlo e spronarlo. Sarà infatti necessariamente una responsabilità politica dotare il Paese di uno strumento legislativo funzionale e moderno, magari prendendo ad esempio i numerosi e positivi modelli stranieri, a cominciare da quello spagnolo, senza dimenticare però di adattarli alle caratteristiche molto particolari del sistema Italia.

4.2 Come finanziare la politica pubblica di cooperazione allo sviluppo[48]

Tasse globali e meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo

A livello internazionale, il momento politico è sicuramente favorevole per parlare di tasse globali. Se fino a pochissimi anni fa l'idea di tasse globali appariva come pura utopia, la discussione intorno a questi strumenti è oggi entrata nell'agenda dei principali governi ed istituzioni internazionali. Crediamo che il nuovo Governo italiano possa e debba in primo luogo allinearsi con le posizioni dei molti paesi che stanno attivamente discutendo di tasse globali e meccanismi innovativi di finanziamento internazionale, e porsi anzi all'avanguardia sia nell'elaborazione teorica, sia nell'implementazione concreta di tali misure.

Nel 2002 alla Conferenza ONU su "Finanza per lo sviluppo" a Monterrey in Messico, il dibattito sui beni pubblici globali e la necessità di individuare meccanismi innovativi del loro finanziamento è stato recepito solo marginalmente nella dichiarazione finale, nonostante l'interesse di molti paesi del Nord come del Sud del mondo a perseguire questo nuovo approccio per la giustizia globale.
Da allora la pubblicazioni di autorevoli rapporti sulla possibilità di introdurre tasse globali - tra cui il rapporto Landau commissionato dal presidente francese Chirac, il rapporto WIDER in ambito Nazioni Unite, e diversi studi della Banca mondiale - nonché la creazione di numerosi gruppi o task force per approfondire la questione - tra cui la task force dell'Unione Europea sui beni pubblici globali e la loro promozione - hanno creato uno spazio politico concreto a livello internazionale per fare dei passi avanti senza precedenti.

Potenzialmente le tasse globali rappresentano nell'immediato futuro lo strumento migliore per tutelare e finanziare i Beni Pubblici Globali, per una redistribuzione su scala globale delle ricchezze, per una giustizia fiscale internazionale, per fare fronte all'impossibilità dei singoli stati nazione di affrontare i problemi globali, ma anche per rimet-

[48] A cura di Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (CRBM)

tere in discussione la *governance* globale e la fiscalità sul piano nazionale ed europeo. La società civile internazionale, primo attore che dalla metà degli anni '90 ha proposto l'introduzione di una Tobin Tax contro le speculazioni monetarie, è convinta che la creazione di una sola tassa globale, pur se non applicata da tutti i governi, porterebbe ad un cambiamento epocale le cui conseguenze positive sono oggi inimmaginabile.

Il gruppo "Lula-Chirac"

L'Italia è al momento attuale l'unico dei grandi paesi europei a non avere aderito al gruppo di nazioni che ha deciso di considerare meccanismi innovativi per finanziare l'aiuto allo sviluppo e combattere la povertà attraverso progetti pilota - *Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development*. Questo "gruppo guida" conta oggi 43 paesi di diversi continenti, ed è guidato politicamente da un gruppo ristretto di sei paesi: Francia, Brasile, Cile, Spagna, Germania ed Algeria. Molto attivi in Europa anche Regno Unito e Norvegia. Potrebbe a breve aderirvi anche la Cina.

L'iniziativa politica è stata avviata a livello di primi ministri da Francia e Brasile nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In particolare, al vertice di New York del settembre 2004 e poi nuovamente a quello dello scorso settembre i paesi che guidano il gruppo hanno proposta una dichiarazione sui meccanismi innovativi dello sviluppo che ha trovato ad oggi il consenso di ben 80 paesi, sui circa 190 parte delle Nazioni Unite. L'Italia non risulta ad oggi neanche firmataria di questa dichiarazione.

Lo scorso 28 febbraio il presidente francese Jacques Chirac ha promosso la prima conferenza ministeriale del gruppo guida a Parigi, a cui hanno partecipato numerosi altri governi oltre i 43 (fino a circa un centinaio), tra cui anche l'Italia con la presenza del sottosegretario agli esteri Mantica.
La prossima conferenza ministeriale del gruppo è prevista a Brasilia il 6-7 luglio. Quindi è previsto un incontro a margine dell'assemblea generale della Nazioni Unite a New York a settembre ed è probabile un incontro entro la fine dell'anno in Norvegia. Infatti dal 1 settembre la Norvegia succederà alla Francia nella presidenza del gruppo per sei mesi.

Ad oggi non è chiaro come l'Italia parteciperà a questi eventi, soprattutto se con una presenza adeguata. Crediamo che il vice-ministro Sentinelli, il sottosegretario Paolo Cento ed il sottosegretario Alfonso Gianni dovrebbero guidare una delegazione italiana di alto livello da subito all'incontro di Brasilia. In questo senso il vice ministro Sentinelli si è impegnato ad organizzate una delegazione di osservazione composta da tecnici del MEA e membri dell'ambasciata per assiste ai lavori de prossimo incontro di Brasilia. Tale iniziativa rappresenterebbe un primo segno di discontinuità rispetto al passato.

Iniziative tecniche già in corso su diversi fronti

Va aggiunto che tre dei Paesi guida (Francia, Brasile, Cile), insieme ad un'altra dozzina, tra cui l'attivissima Norvegia, si sono impegnati ad implementare già nel 2006 un "contributo di solidarietà" sui biglietti aerei - *air ticket levies* - per finanziare l'acquisto di medicinali contro tre grandi pandemie, AIDS, tubercolosi e malaria. In sostanza le risorse racimolate (circa mezzo miliardo di Euro nel 2006) andrebbero ad alimentare la nuova *International Drug Purchase Facility - IDPF*, fondo mirato ad acquistare grandi quantitativi di farmaci da inviare ai paesi bisognosi, abbassandone anche il prezzo.

Incontri tecnici sulle modalità per l'applicazione del contributo di solidarietà si terranno nei prossimi mesi (il prossimo il 29 giugno a Parigi). Nel frattempo il 2 giugno a New York Francia, Brasile, Cile e Norvegia (IDPF) hanno presentato una dichiarazione sull'istituzione della IDPF che sarà ufficialmente presentata in ambito ONU all'assemblea generale del prossimo settembre. Si è deciso comunque che a questo nuovo fondo i governi possono contribuire anche senza applicare tasse sui biglietti aerei, seppur auspicata.

A partire da questa prima misura esplorativa, sin dalla fine del 2005 un gruppo tecnico più ristretto, che include i Paesi guida, si è iniziato a riunire periodicamente per esaminare la possibilità di mettere in piedi altre proposte di meccanismi innovativi su scala internazionale. Se alcuni di questi provvedimenti sono ancora lontani dall'idea di tasse globali e non ne hanno sicuramente la portata, si tratta comunque di un primo passo nella giusta direzione. Va notato comunque che ad oggi discussioni sono in corso su ben 11 proposte, tra cui anche varie forme di tassazione sulle transazioni finanziarie internazionali, tra cui la *Tobin Tax*. Su queste forme di tassazione è la Francia che mantiene una leadership nel convocare gruppi di lavoro tecnici.

Per quel che riguardo il prossimo appuntamento ministeriale di Brasilia dell'intero gruppo guida, è noto che si terranno 5 gruppi di lavoro su vari strumenti finanziari oggi in considerazione: tassazioni su transazioni finanziarie e lotta ai paradisi fiscali; *International Finance Facility* proposta nel 2005 dal governo inglese; rimesse; diritti speciali di prelievo; contributi volontari.

Tempo ed immagine da recuperare velocemente per il governo italiano

Alla conferenza ministeriale di Parigi dello scorso febbraio il governo Berlusconi ha reso esplicito il proprio disinteresse spiegando che l'Italia avrebbe già messo in piedi degli strumenti innovativi per finanziare lo sviluppo e la lotta alla povertà nei paesi più poveri. Come esempio di questi strumenti, l'ex sotto-segretario Mantica ha ci-

tato in particolare una misura: gli sms inviati dai telefoni cellulari privati per devolvere un euro alla ricostruzione post-Tsunami nei paesi del Sud-Est asiatico colpiti dal maremoto.

Al di là dell'assoluta pochezza di questa proposta, sia dal punto di vista quantitativo (47 milioni di Euro) sia da quello qualitativo e politico, un aspetto colpisce in modo particolare. Se da parte della società civile si insiste sul fatto che qualunque proposta innovativa o tassa globale per finanziare lo sviluppo o combattere la povertà deve essere addizionale rispetto a quanto versato per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), questo è vero in modo particolare per l'Italia, fanalino di coda tra i paesi donatori.

Ci troviamo al contrario in una situazione a dir poco inaccettabile, nella quale l'Italia non rispetta i suoi impegni internazionali nei confronti dei più poveri, utilizza le poche risorse disponibili per giri contabili riguardanti la cancellazione del debito iracheno, si rifiuta di partecipare alla discussione riguardante le tasse globali o altri strumenti innovativi, e per tutta risposta pensa bene di affidarsi alla carità dei privati cittadini per salvare la faccia sul piano internazionale, di fatto gettandole basi per una "privatizzazione della solidarietà internazionale".

Cosa dovrebbe fare il governo Prodi nei primi cento giorni

Crediamo necessario ed urgente un drastico cambiamento di rotta riguardo alle scelte di politica economica internazionale dell'Italia, a partire proprio dalla questione dei meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo e delle tasse globali. Come primi passi, chiediamo al Governo italiano di:

- entrare a fare parte subito del "gruppo guida sugli strumenti di solidarietà per finanziare lo sviluppo" al fine di discutere ed elaborare nuove forme di tasse globali e di meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo a livello internazionale; e firmare contestualmente la dichiarazione di New York del settembre 2005;
- assegnare a tale scopo degli incarichi specifici a tecnici e funzionari dei ministeri competenti, in modo da identificare dei referenti che possano seguire il lavoro in maniera continuativa anche a livello tecnico all'interno dei vari gruppi di lavoro specifici sulle varie proposte;
- partecipare attivamente agli incontri tecnici promossi dal "gruppo guida", in particolare per quel che concerne le tassazioni sulle transazioni finanziarie e la lotta ai paradisi fiscali;
- farsi promotore di un gruppo tecnico sulle tasse ambientali, quali la *carbon tax* sulle emissioni di anidride carbonica responsabili dell'effetto serra, su cui

il precedente governo Prodi aveva già maturato un'esperienza a livello nazionale, seppur limitata;
- aprire un luogo di confronto permanente con le organizzazioni della società civile, in Italia e all'estero, che stanno lavorando su questi temi;
- annunciare alla prossima assemblea generale delle Nazioni Unite, nel settembre 2006, la partecipazione al fondo IDPF con l'introduzione di un contributo di solidarietà sui biglietti aerei, da applicare a tutti i voli internazionali in partenza ed arrivo agli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa - ed in un secondo momento ad altri aeroporti.

Allo stesso tempo è auspicabile che il Parlamento italiano approvi nel più breve tempo possibile la legge di iniziativa popolare sulla Tobin Tax depositata nel Luglio del 2002, e sostenuta da 178.000 firme.

BIBLIOGRAFIA

ALESINA A., DOLLAR D. (2000), *Who gives Foreign Aid to Whom and Why?,* Journal of Economic Growth, The Netherlands, March 2000

ACTION AID INTERNATIONAL (Aprile 2006), *Visione 2010*, Milano

ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE (2002), *Analisi e proposte operative per il miglioramento delle procedure della DGCS*, Roma

ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE (2003), *Un altro futuro per il mondo*, città Aperta edizioni, Troina (En)

ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE (2005), *L'Italia ha bisogno di una nuova legge di cooperazione internazionale,* documento presentato al convegno "Cooperazione allo sviluppo: una priorità per l'Italia", Roma 3 novembre 2005

ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE (2005), "Comunicato stampa del 30 settembre 2005"

BALLARINI G. (2006), "Aiuto: ci vuole un ministro". Intervista a Biagio Bossone, in *Nigrizia* Gennaio 2006

BARANES A., BIZZARRI K. (2006), *Il mondo è di tutti. I Beni Pubblici Globali e il loro finanziamento,* EMI, Bologna

BARANES A., TRICARICO A., MANES L (2005) *Profitti sicuri, sviluppo a rischio,* Roma

BARANES A. (2003), *Responsabilità e finanza,* Roma

BEDIN T. (2001), *"Globalizzare la solidarietà con la moderna cooperazione allo sviluppo"* Intervento in Senato per la ripresa dell'esame della legge, 11 luglio 2001

Bilancio dello Stato per il 2006, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2005

Bilancio dello Stato per il 2005, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2004

Bilancio dello Stato per il 2004, Tabella 6, Ministero Affari Esteri, Roma 2003

BLACK M. (2004), *La cooperazione allo sviluppo internazionale,* Roma

Camera dei deputati (2005), *Discussione del disegno di legge s.3261* (interventi umanitari per le popolazioni del Sud Est asiatico), III Commissione Esteri del Senato, Roma

CeSPI e VIS (2006), *Sistemi di cooperazione a confronto: spunti dall'Europa,* Roma

CGIL-Coordinamennto Esteri, *La crisi e l'attuale emergenza della cooperazione allo sviluppo italiana: la necessità di una denuncia*. Roma, 30 Marzo 2006.

CGIL - Coordinamento Esteri. *Personale esterno alla DGCS: sulla trasparenza il Tribunale del Lavoro dà torto al Direttore Generale Deodato e dà ragione alla CGIL*. Roma, 08/05/2006.

CINI (2005), *"Riflessione su elementi chiave di una rinnovata cooperazione italiana"*, Roma

CISP (2002), *Monitoraggio e valutazione in Forum Valutazione,* Roma

CORTE DEI CONTI (2001), *Deliberazione n.43/2001/G* della Sezione centrale di controllo sulla gestione dell'Amministrazione dello Stato, Roma

EASTERLY W. (2002), *Evaluating Aid Performance of Donors,* Center of Global Development, Washington DC

FAO (2005), *Rapporto sui progetti di sviluppo agricolo*, in www.fao.org

FORUM SOLINT (2000), atti dell'evento" *La sfida delle crisi complesse nella cooperazione internazionale: il ruolo delle ONG e la partnership tra istituzioni e società civile*" Roma, 23 maggio 2000

GOBBATO E.; SANDRI G.(1991), *La cooperazione tradita: la storia della mancata applicazione della legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo*, edizioni Procom, Roma

IANNI V. (2004), *Verso una nuova versione dell'aiuto: le autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo: manuale di formazione per amministratori locali,* Società tipografica romana, Pomezia

IPALMO, Rapporto 1975

ISTAT (2001), *Istituzioni non profit in Italia,* Roma

KRETZMANN S., NOORUDDIN I. (2005), *Drilling into debt,* Oil Change International, in http://priceofoil.org

LETTERA 22 (2006), *Cooperazione, i due documenti che scottano*, 27/05/06, Roma

LETTERA 22 (2006), *IMG: un'Organizzazione Internazionale molto italiana*, 22/02/06, Roma

L.O. 26 Febbraio 1987 n.49, *Nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo italiana con i Paesi in via di sviluppo*

MAE (2005), *Il Ministero degli Affari Esteri in cifre*, Annuario Statistico, Roma

MAE, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo*, anni 1997/1998/1999/2000/2001/2002/2003

MAE-DGCS (1998), *Le organizzazioni non governative nella cooperazione allo sviluppo italiana: evoluzione storica, rapporti con la DGCS e caratteristiche essenziali*, Dipco n. 8/1998

MAE (1997), *Progetti promossi da ONG: schema di presentazione e procedure.* Delibera n.36 del 13 Maggio 1997

MANZO P. (2005), "Il sistema delle ONG in Italia. Una radiografia", dialogo con Sergio Marelli, in *Communitas-Vita*, Aprile 2005, Milano

MARCON G. (2002), *Le ambiguità degli aiuti umanitari*, Milano

MARGELLI E. (a cura di) (2005), *Gli interventi di emergenza della cooperazione italiana nelle aree colpite dal maremoto del 26 dicembre 2004 nel Sud Est asiatico*, Action Aid International, Milano

MEF (2005), *Relazione sull'attività di Banche e Fondi di Sviluppo a carattere multilaterale e sulla partecipazione finanziaria italiana alle risorse di detti organismi nell'anno 2003,* trasmessa alla Presidenza il 27 Giugno 2005

MISSONI E. (1998), *La definizione dei ruoli e dei protagonisti della Cooperazione Internazionale. Un contributo al dibattito sulle proposte di legge*, in "Atti del seminario, AVSI-Federazione Compagnia delle Opere Non Profit", Roma, 29 gennaio 1998

MISSONI E. (2001), "Se questa è la vostra cooperazione allo sviluppo", in *Nigrizia* 2001

MISSONI E. (2002), *La resistenza culturale alla valutazione nella cooperazione italiana allo sviluppo,* presentato al V Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Bologna 9-11 Maggio 2002

OCSE (2004), *DAC Peer Review Italy,* Parigi

OCSE (2005), *Statistical Annex of the 2005 Development Cooperation Report,* Parigi

RAIMONDI A., ANTONELLI G. (2001), *Manuale di cooperazione allo sviluppo*, Torino

RAIMONDI A. (2006), *Rifondare la cooperazione allo sviluppo dell'Italia: assetto istituzionale e orizzonti strategici*, presentato a Roma il 16 Marzo nell'ambito del Seminario organizzato dal CeSPI dal titolo "Proposte della società civile per la cooperazione internazionale dell'Italia"

RHI-SAUSI J.L.(1994), *La crisi della cooperazione italiana: Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, edizioni Associate, Roma

RHI-SAUSI J.L. (1996), *Rapporto Cespi sull'aiuto pubblico allo sviluppo: ripensare la cooperazione*, CeSPI, Roma

RHI-SAUSI J.L.; ZUPI M. (2003), *Gli scenari della cooperazione italiana allo sviluppo e le tendenze internazionali*, CeSPI, Roma

RHI-SAUSI J. L., ZUPI M., BERNABUCCI C.(1998), *The reality of aid 1997/98: Italy*, edited by Randel J., German T., London

SANTORO C.M. (1993), *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, il Mulino, Bologna

SBILANCIAMOCI! (2006), *Economia a mano armata,* Roma

SBILANCIAMOCI! (2005), *Cambiamo Finanziaria. Le proposte di Sbilanciamoci per il 2006,* Roma

SBILANCIAMOCI! (2005), *Rapporto 2005 sulla cooperazione allo sviluppo in Italia,* Roma

SBILANCIAMOCI! (2004), *Ricostruzione in Iraq. Un gioco di interessi*, Roma

SBILANCIAMOCI! (2004), *Cambiamo Finanziaria. Le proposte di Sbilanciamoci per il 2005,* Roma

SERRI R. (1998), Intervento del Sottosegretario agli Affari Esteri al Convegno "Cooperazione allo sviluppo per la piena realizzazione dei diritti umani e della solidarietà tra i popoli" organizzato dal Partito Popolare il 27 marzo 1998

SERRI R.(1998), *La riforma della cooperazione allo sviluppo: stato del dibattito e prospettive*, Intervento del Sottosegretario agli Affari Esteri alla Conferenza degli Ambasciatori, Roma 1 -2 settembre 1998

STOCCHIERO A., ZUPI M. (2005), a cura di, *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, Roma

TASSARA C. (2005), Applicazione del DM 337 del 15.09.2004. Strumenti informativi, formativi e di lavoro. Roma

ZUPI M.(2005), *Debito estero e politiche sociali dei paesi in via di sviluppo. Rapporto 2004*, CeSPI, Roma

ZUPI M. (2004), *La trasparenza degli aiuti umanitari*, CeSPI e Action Aid, Roma

PRINCIPALI ABBREVIAZIONI, SIGLE E ACRONIMI CONTENUTI NEL TESTO

ACP	Africa Caraibi Pacifico
AOI	Associazione ONG Italiane
APC	Advance Purchase Commitments
APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
BM	Banca Mondiale
CD	Comitato Direzionale
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CRI	Croce Rossa Italiana
DAC	Development Assistance Committee
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DPEF	Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
FAI	Fondo Aiuti Italiano
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fondo Monetario Internazionale
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICE	Istituto nazionale per il Commercio Estero
IDPF	International Drug Purchase Facility
IFI	Istituzioni Finanziarie Internazionali
IMG	International Management Group
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MDGs	Millennium Development Goals
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
NVT	Nucleo di Valutazione Tecnica
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG	Organizzazione Non Governativa
OOII	Organizzazioni Internazionali
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SCD	Segreteria del Comitato Direzionale
SIMEST	Società Italiana per le imprese all'estero
TRIPS	Trade-related aspects of intellectual property rights
UNFPA	United Nations Population Fund
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNOPS	United Nations Organization for Project Service
UNSSC	United Nations Staff College System
UTC	Unità Tecnica Centrale
UTL	Unità Tecnica Locale
WTO	World Trade Organization

PRINCIPALI SITI INTERNET CONSULTATI

www.azioneaiuto.it

www.camera.it

www.carta.org

www.cespi.it

www.crbm.org

www.cgil.it/fp.esteri/

www.cininet.org

www.esteri.it

www.europa.eu.int

www.giornatedellacooperazione.it

www.icsitalia.org

www.ipsnotizie.it

www.lavoce.it

www.lettera22.it

www.mef.gov.it

www.misna.org

www.oecd.org

www.sbilanciamoci.org

www.sdebitarsi.org

www.un.org

www.unimondo.org

www.unponteper.org