

5. La cooperazione allo sviluppo in Italia

5.1 Le fasi evolutive della politica di cooperazione italiana

L'analisi delle tendenze evolutive della cooperazione allo sviluppo nel nostro paese¹ può evidenziare l'esistenza di un «caso italiano», cioè di un processo che, pur configurandosi nel contesto storico e teorico generale, risulta tuttavia caratterizzato da peculiarità che lo diversificano dai modelli finora delineati. L'interesse è inoltre accresciuto dalla circostanza che la politica di cooperazione, sebbene sia considerata come «uno dei rari casi di innovazione nell'azione pubblica»² italiana, presenta nel contempo profili contraddittori e paradossali determinati da certi fattori esclusivi del nostro sistema paese.

Si ritiene in modo sostanzialmente unanime che in Italia i processi decisionali ed attuativi, ai vari livelli, risultino generalmente caratterizzati dall'immobilismo, dall'assenza di innovazione, dalla frammentazione del consenso e dalla sclerosi amministrativa. Queste caratteristiche appaiono addirittura consolidate nel settore concepibile come l'alveo della cooperazione, cioè la politica estera. Infatti, l'incapacità di trovare (soprattutto nell'ultimo decennio ed in corrispondenza delle profonde trasformazioni nel sistema mondiale) posizioni univoche sul piano internazionale, ha persino condotto a formulare l'ipotesi della inesistenza di una politica estera italiana. Volendo attenuare la portata radicale di questa osservazione, riconducendola alle forti difficoltà che attraversano il nostro sistema politico ed il funzionamento della macchina amministrativa, non possono comunque negarsi i pesanti effetti che si riversano sulle politiche di cooperazione.

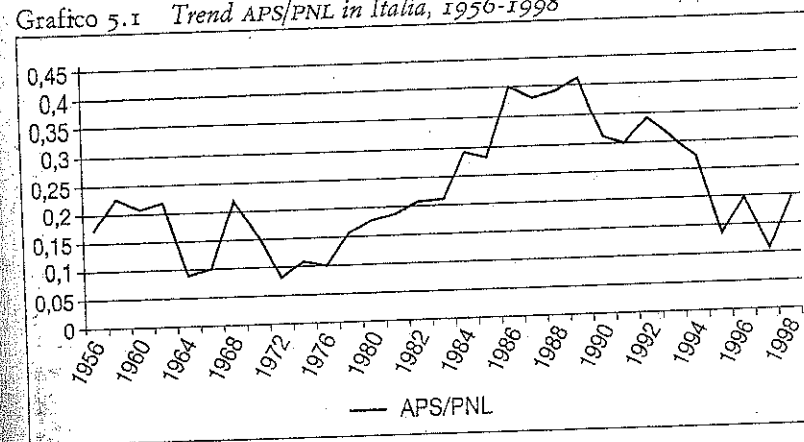
A fronte di queste considerazioni, bisogna però evidenziare che l'aiuto allo sviluppo ha anche conosciuto, nel volgere di un breve periodo, l'introduzione di rapidi e profondi mutamenti isti-

tuzionali, la predisposizione ed il trasferimento di ingenti risorse finanziarie ed umane, nonché una progressiva attenzione da parte dell'opinione pubblica e del sistema politico per problematiche fondamentalmente estranee al dibattito prevalente. Questi aspetti contrastanti evidenziano una genesi ed una evoluzione delle politiche di cooperazione segnate da rilevanti contraddizioni, che appaiono ancora più evidenti se si compara il nostro modello con gli assetti generalmente riscontrabili in altre esperienze.

Le tendenze che riguardano sia le risorse finanziarie destinate all'APS, sia la disciplina normativa della cooperazione (approfondita con riferimento alle sue diverse fasi), possono offrire alcune immediate indicazioni sulla natura del «caso italiano».

Come può evincersi dal Graf. 5.1, l'aiuto italiano ai Pvs (presente in qualche misura già dalla fine degli anni Cinquanta) raggiunge i livelli degli altri Paesi industrializzati, in termini di impegno organizzativo e finanziario, solo a partire dagli anni Ottanta. In poco meno di un decennio l'APS passa infatti dallo 0,15% del PNL nel 1980 a circa lo 0,41% nel 1989, superando la media degli altri paesi raccolti nel DAC ed imprimendo una progressione di spesa certamente notevole e, nello stesso periodo, raramente individuabile per altre partite del bilancio pubblico. La crescita delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo fu accompagnata dalla riformulazione del quadro normativo, caratteriz-

Grafico 5.1 Trend APS/PNL in Italia, 1956-1998



zato fino alla legge 38 del 1979 da una disciplina del settore del tutto disomogenea e frammentata. La definizione dell'assetto istituzionale e di quello organizzativo giunge a compimento nel 1987 con la legge 49, che regola ancora oggi il funzionamento della cooperazione nel nostro paese.

Considerato questo trend, appare certo singolare che una tale evoluzione si sia realizzata così rapidamente in corrispondenza di un periodo (gli anni Ottanta) che, non solo ha visto diminuire i trasferimenti a titolo d'aiuto compiuti dalla maggior parte dei *donors*, ma nel quale gli stessi fondamenti teorici della cooperazione sono stati sottoposti ad una severa revisione critica. Appare riduttivo (e non del tutto verosimile) spiegare questa repentina inversione nelle politiche di aiuto con la crescita del reddito pro-capite, con l'aumento del sostegno dell'opinione pubblica o, ancora, con un presunto affievolirsi delle priorità imposte dal divario tra Nord e Sud del nostro paese. Tale paradosso può invece trovare una più corretta interpretazione attraverso un'analisi che, rilevando le determinanti ed i contenuti essenziali della politica di aiuto, approfondisca le fasi che ha attraversato la cooperazione italiana.

Generalmente, l'impegno per la cooperazione allo sviluppo risulta determinato sia da fattori interni, di natura politica, economica e socio-culturale, sia dalle conseguenze che discendono dalla partecipazione nel sistema delle relazioni internazionali. Nel caso italiano, la crescita dell'aiuto allo sviluppo, durante gli anni Ottanta, deriva dalla combinazione di una serie di circostanze tra loro assai differenziate. Da un lato, può certo affermarsi che, in linea con l'esperienza degli altri paesi industrializzati, le determinanti di questa politica risiedono in un mix di motivazioni «altruistiche» (o umanitarie) ed «egoistiche» (retaggio coloniale, interessi politici ed economici), cui certo non sono estranei anche gli oneri e gli impegni imposti dal ruolo dell'Italia nel contesto internazionale. Dall'altro lato, non si può però prescindere da alcuni originali elementi che hanno fortemente condizionato la nostra cooperazione:

- A partire dagli anni Ottanta, fattore determinante per la politica di aiuto non appare tanto il maggiore e generalizzato sostegno dell'opinione pubblica, quanto piuttosto il fatto che la cooperazione diviene un «*issue* politicamente rilevante». In

questo senso, la problematica del sottosviluppo si pone al centro del dibattito politico e culturale, divenendo un tema fondamentale nelle relazioni tra sistema politico e società civile.

- In questo stesso periodo, la cooperazione assume un ruolo centrale nelle dinamiche del sistema politico nazionale. Essa infatti consente ai partiti l'acquisizione del controllo di settori importanti dell'amministrazione pubblica, l'attuazione di strategie attraverso l'alleanza o la rottura con altri gruppi politici, la possibilità di influenzare un'area fondamentale come la politica estera per decenni appannaggio di una sola forza politica nonché, infine, gli ampi rientri in termini di immagine presso l'opinione pubblica.
- La recessione economica mondiale, apertasi nel 1982, ha ridotto gli scambi di mercato e la competitività delle nostre imprese, e ha spinto le *lobbies* commerciali italiane a cercare nell'APS forme di sostegno e promozione per le proprie esportazioni. Le pressioni dei poteri economici si uniscono così a quelle provenienti dai gruppi solidaristici della società civile nella richiesta di nuove risorse e più efficaci assetti per la cooperazione.

L'insieme dei fattori delineati rileva che la crescita ed istituzionalizzazione della politica di aiuto italiano ai Pvs sono state caratterizzate dal ruolo determinante assolto da elementi di politica interna. In particolare, il modello di *party government* italiano (cioè la partitocrazia), condizionando in misura diversa i vari livelli decisionali ed attuativi,⁴ ha configurato un originale assetto della cooperazione. L'azione dei gruppi politici nelle politiche di aiuto è stata certamente cruciale e penetrante nella definizione degli obiettivi e delle strategie programmatiche (*macro-decisioni*) nonché, attraverso il controllo diretto ed indiretto della macchina amministrativa (cioè la burocrazia), anche nelle procedure di attuazione (*micro-decisioni*). Appare invece inadeguato e talora contrastante l'impegno profuso dagli attori politici a livello di criteri e strategie di allocazione (*meso-decisioni*).

Se si osservano le caratteristiche della distribuzione delle risorse per lo sviluppo fino agli inizi degli anni Novanta, si può avere conferma dei caratteri finora rilevati. Infatti, i criteri di allocazione rispondono non tanto a precise motivazioni «altruistiche» o «egoistiche», né peraltro ad un mix di interessi ben defi-

nito, quanto piuttosto ad una strategia diversificata che riflette l'assenza di un coerente disegno politico. Da un lato, l'Italia ha concesso ingenti volumi di aiuto a pochi paesi (ad esempio, il Corno d'Africa) ai quali è legata da vincoli politici, economici e storico-culturali. Dall'altro, ha invece distribuito «a pioggia» risorse dal basso valore unitario, ma ingenti nel volume complessivo, a beneficio di numerosi e diversi paesi, venendo meno con ciò al principio di concentrazione e ai criteri di efficiente ed efficace allocazione (cfr. Tab. 5.1). Appare comunque evidente l'assenza nel modello di cooperazione italiano di una definita e coerente strategia politica, essendo stato caratterizzato dalla commistione tra motivazioni umanitarie, atteggiamenti emulativi (rispetto agli altri *donors*) ed interessi politico-commerciali.

L'approfondimento delle fasi in cui può articolarsi la politica dell'aiuto può offrire ulteriori elementi per la specificazione dei suoi presupposti e contenuti.

5.1.1 Dagli anni Cinquanta alla legge 1222 del 1971

Sino all'approvazione della legge 1222 nel 1971, l'Italia non ha avuto una politica di cooperazione allo sviluppo caratterizzata da preminenza di ruolo e profili di autonomia, cosicché le azioni nei confronti dei Pvs sono state a lungo mosse soltanto dalle «an- nei confronti dei Pvs sono state a lungo mosse soltanto dalle «an- gustie del contingente». Anche l'assenza di una consolidata storia coloniale sulla quale innestare la politica degli aiuti ha contri- buito alla mancanza di una forte esperienza in materia, rispetto alle attività realizzate nello stesso periodo da altri Paesi indu- strializzati. Il ventennio che copre gli anni Cinquanta e Sessanta è quindi definito come la fase della «non politica»⁶ di coopera- zione, stante la frammentazione degli interventi, l'assenza di un quadro normativo ed istituzionale, la limitatezza delle risorse de- stinate a fini di aiuto e la sostanziale indifferenza degli attori po- litici.

Appare tuttavia opportuno rilevare che, già in questo periodo, si profilano alcuni fattori che accrescono l'interesse per le rela- zioni con i Pvs e contribuiscono a porre in sede politica la que- stione della definizione di un assetto per la cooperazione.

Dal punto di vista normativo, i primi provvedimenti in mate- ria di aiuto ai Pvs furono emanati, a partire dalla fine dell'ammi- nistrazione fiduciaria (1960), per interventi di assistenza tecnica

Tab. 5.1 Principali beneficiari dell'aiuto bilaterale italiano

Paesi (1987-88)	Totale*	%	Paesi (1992-93)	Totale*	%	Paesi (1997-98)	Totale*	%
Mozambico	266	11	Mozambico	195	9	Madagascar	67	10
Somalia	268	11	Tanzania	199	9	Mozambico	65	10
Etiopia	223	9	Cina	166	8	Haiti	44	7
Tanzania	174	7	Egitto	141	6	Uganda	40	6
Cina	136	6	Argentina	114	5	Etiopia	39	6
Tunisia	104	4	Tunisia	103	5	Malta	24	4
Sudan	97	4	Marocco	89	4	Albania	22	3
Egitto	94	4	Sierra Leone	100	4	Argentina	20	3
India	63	3	Ex Yugoslavia	91	4	Ecuador	20	3
Senegal	59	2	Albania	81	4	Cina	20	3
Rep. Dem. Congo	57	2	Somalia	63	3	Eritrea	19	3
Pakistan	47	2	Filippine	58	3	Egitto	17	2
Zambia	47	2	Indonesia	46	2	Senegal	15	2
Kenya	44	2	Zambia	44	2	Costa d'Avorio	14	2
Argentina	34	1	Angola	39	2	Kenya	13	2
Angola	35	1	Senegal	39	2	Nicaragua	12	2
Mali	34	1	Gibuti	38	2	Bosnia-Herzegovina	12	2
Perù	34	1	Perù	38	2	Algeria	11	2
Burkina Faso	32	1	Turchia	34	1	Zambia	11	2
Niger	30	1	Vietnam	30	1	Honduras	10	2
Primi 20 beneficiari	1.879	78	Primi 20 beneficiari	1.709	77	Primi 20 beneficiari	495	73
Totale (108 beneficiari)	2.394	100	Totale (108 beneficiari)	2.193	100	Totale (108 beneficiari)	680	100
Non allocato	315		Non allocato	248		Non allocato	50	
Totale bilaterale	2.710		Totale bilaterale	2.442		Totale bilaterale	730	

*In milioni di dollari (a prezzi costanti 1997).
Fonte: OCSE, 2000.

e finanziaria alla Somalia. In questo senso, si potrebbe allora rilevare la presenza di un certo retaggio coloniale anche nella genesi della politica italiana dell'aiuto, peraltro confermata dalla successiva adozione di alcuni criteri di allocazione.

Lo stato di arretratezza della nostra cooperazione rifletteva, d'altra parte, anche l'inadeguatezza dell'impegno dell'Italia nelle sedi ed istituzioni internazionali. Così, rispetto al confronto tra Nord e Sud del mondo ed ai problemi del sottosviluppo, il nostro paese assunse raramente forti posizioni e si limitò ad adeguare le proprie politiche alla linea dell'Occidente (al contrario di altri Paesi industrializzati, come l'Olanda e gli Stati scandinavi, che, pur facendo parte del blocco occidentale, furono decisamente più vicini alle istanze dei Pvs). Tuttavia, il dibattito sui temi dello sviluppo e le pressioni internazionali (in sede DAC e ONU) per interventi più incisivi a favore dei Pvs spinsero l'Italia ad assumere, seppur in un'ottica minimalista, impegni in questa materia. All'aumento delle risorse finanziarie si accompagnò così il varo di specifici provvedimenti legislativi in materia di collaborazione ed assistenza tecnica ai Pvs (leggi 1594 del 1962 e 380 del 1968) e per l'invio di personale statale insegnante e sanitario (leggi 465 del 1968 e 168 del 1969).

A partire dagli anni Sessanta, le ripercussioni più profonde del dibattito internazionale si riversarono sulla società civile del nostro paese che pose le aspirazioni e le istanze dei Pvs al centro del dibattito culturale e delle pressioni esercitate nei confronti del sistema politico, pur nell'ampio spettro di posizioni ideologiche che andavano dal solidarismo cattolico al terzomondismo marxista, fino a certe correnti di ispirazione liberale. Il fenomeno del volontariato internazionale nei paesi del Terzo Mondo, caratterizzato dapprima dall'esperienza cattolica e più tardi estesosi anche ad altre espressioni della società civile, spinse lo Stato a regolamentare la posizione giuridica dei giovani che intendevano esercitare all'estero un servizio sostitutivo a quello militare e contribuì ad accrescere l'interesse dell'opinione pubblica e del sistema politico per i problemi della pace e dello sviluppo. La legge 1033 del 1966 (legge Pedini et al.), nonché i successivi provvedimenti relativi all'invio di personale statale nei Pvs, rappresentano pertanto le prime (seppur limitate) risposte ad una visione solidaristica globale ed alla promozione di una cittadinanza più aperta ai problemi del mondo.

In questo periodo, cominciarono ad affacciarsi anche le prime pressioni provenienti dalle imprese più orientate ai mercati internazionali, sebbene il mercato europeo e quello statunitense rimasero comunque i principali sbocchi per i prodotti italiani. La legge 131 del 1967 e l'aumento delle risorse a sostegno dell'export italiano nei mercati emergenti costituirono così i primi parziali tentativi di definire un assetto anche per la cooperazione commerciale.

L'analisi del contesto e dei presupposti su cui si fonda la nostra cooperazione rileva una visione originaria del tutto riduttiva, nonché uno sfasamento tra dibattito internazionale e società civile da un lato, e sistema politico dall'altro. Per quanto concerne il concetto di aiuto pubblico allo sviluppo, fino agli anni Settanta, esso rimane sostanzialmente confinato alla definizione di assistenza e collaborazione tecnica, riflettendo così una visione assistenzialistica e comunque priva di significativi fondamenti teorici e di contenuti.

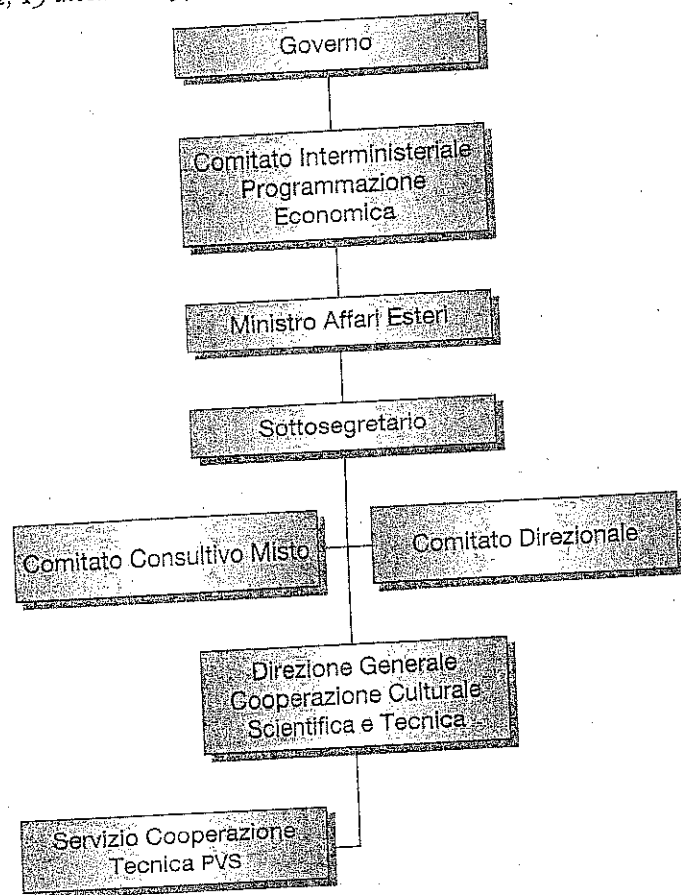
Questa semplificazione del concetto di cooperazione è rafforzata dalla sostanziale inerzia degli attori politici ed amministrativi, rimasti estranei al confronto Nord-Sud sviluppatosi nelle sedi internazionali ed a lungo passivi rispetto alle istanze espresse dalla società civile. Anche quest'ultima, pur assumendo un crescente ruolo propulsivo, appare in verità non solo in grave ritardo rispetto ai movimenti d'opinione mondiali, ma anche frammentata ed arroccata nelle diverse posizioni ideologiche. Ciò ha limitato sostanzialmente l'azione delle sue componenti sia nell'irrobustire in modo significativo il dibattito culturale e politico, sia nel radicamento sociale e territoriale determinando così una incapacità di *lobbying*.

La legge 1222 del 1971 (*Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo*) nasce dal progressivo rafforzarsi dei fattori finora delineati (le pressioni delle Istituzioni internazionali e del mondo del volontariato, gli interessi politici ed economici sul piano delle relazioni estere, nonché la scadenza naturale della disciplina in vigore) e mantiene una visione riduttiva della cooperazione allo sviluppo. Essa non appare rilevante né per le conseguenze sul piano operativo e finanziario, né per la crescita della coscienza politica rispetto all'aiuto ai Pvs, ma piuttosto in quanto offre il primo quadro istituzionale del settore rimasto nella sostanza invariato fino ad oggi.

Come evidenziato nel Diagr. 5.1, con questo provvedimento legislativo il settore della cooperazione allo sviluppo diventa appannaggio del Ministero degli Affari Esteri e della relativa macchina amministrativa.

Sebbene in sede parlamentare si fosse prospettata la possibilità di scegliere tra la competenza del MAE e l'istituzione di un'apposita Agenzia, la necessità di mantenere uno stretto collegamento tra il livello decisionale e quello esecutivo (in conformità anche ai

Diagramma 5.1 Organigramma della Cooperazione allo Sviluppo, l. 1222, 15 dicembre 1971



caratteri del *party government*) e l'estraneità del modello dell'Agenzia agli assetti prevalenti nella nostra amministrazione condussero alla scelta ministeriale.

La legge costituì un compromesso fra esigenze tra loro assai diverse: da una parte, quelle delle varie componenti della burocrazia, che intendeva evitare competizioni su nuove strutture e, dall'altra parte, le esigenze del volontariato, che richiedeva un assetto efficiente nelle procedure e rappresentativo delle proprie istanze (il Comitato consultivo misto). Si può inoltre ritenere che, pur essendo un settore in quel periodo poco rilevante e disomogeneo, la cooperazione venne assorbita nell'orbita del MAE al fine di sottrarre spazi potenziali di *policy* agli altri segmenti dell'amministrazione pubblica.

Il provvedimento legislativo costituì anche un punto di convergenza tra i diversi gruppi politici nella delicata materia della politica estera. Nel contesto della «guerra fredda», che influenzava fortemente anche la dialettica politica nazionale, la legge 1222 rappresentò infatti un efficace strumento di mediazione e di legittimazione per i partiti al governo e per quelli d'opposizione.

5.1.2 Gli anni Settanta ed Ottanta, la legge 38 del 1979

La mancanza di un sostrato politico-culturale e di saldi fondamenti teorici producono una «incoscienza legislativa»,⁷ che trova espressione nelle carenze della prima legge del settore (la 1222 del 1971), si protrae fino al provvedimento del 1979 e, per certi aspetti, permane anche nella disciplina varata nel 1987.

Il periodo che separa l'intervento del 1971 dal nuovo provvedimento del 1979 può definirsi di «gestazione della cooperazione» italiana,⁸ poiché mantiene una sostanziale continuità rispetto al passato ma, nello stesso tempo, presenta anche originali aspetti. Gli elementi di continuità possono così riassumersi:

- Continua a prevalere una visione riduttiva della cooperazione, limitata al significato di assistenza e collaborazione tecnica per il progresso dei Pvs. Accogliendo tale nozione, la legge 1222 ignora, fra l'altro, gli strumenti di cooperazione economica e finanziaria, come i doni ed i crediti concessi a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato.

- Il volume complessivo delle risorse destinate all'aiuto continua a restare basso ed appare persino tendenzialmente calante in relazione al PNL. L'andamento dei flussi italiani ai Pvs conferma cioè il carattere del tutto transitorio del periodo considerato. Per quanto concerne la composizione, è interessante notare che durante gli anni Settanta la quota multilaterale aumenta nettamente rispetto a quella bilaterale (arrivando all'8% del volume totale), ma più come conseguenza delle incertezze che avvolgono ancora la cooperazione (e quindi come giocoforza decisionale) che per una precisa scelta politica. Inoltre, la crisi economica aperta dalla lievitazione dei prezzi petroliferi ed i forti rischi per le nostre imprese operanti nei mercati esteri spostano l'enfasi politica verso il rafforzamento dei sostegni all'export.
- Permane una gestione frammentaria e disorganica («multicefala») della cooperazione, che non è pertanto ancora definibile come politica unitaria. Tale condizione è evidente anche nell'assetto istituzionale ed organizzativo, come dimostra la distinzione formale e sostanziale tra la cooperazione tecnica e quella finanziaria e tra l'assistenza multilaterale e quella bilaterale.

A fronte degli elementi di continuità delineati, questi anni si caratterizzano anche per il rafforzamento di taluni fattori di stimolo e per l'affacciarsi di esigenze nuove. In particolare:

- Si consolida il dibattito all'interno della società civile sui temi connessi al sottosviluppo e agli interventi volti a darne una soluzione. Anche la diffusione delle nuove teorie dello sviluppo (ad esempio, quelle della dipendenza e dei *basic needs*) contribuisce ad aumentare le pressioni interne ed internazionali nei confronti del sistema politico per la configurazione di una politica di cooperazione. Tra i primi segni di una nuova attenzione degli attori politici e della comunità scientifica per i problemi connessi alle relazioni Nord-Sud è da considerare la creazione nel 1971 dell'IPALMO (Istituto per le relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America Latina e Medio Oriente). Esso costituisce da allora una delle sedi principali di analisi e proposta in materia di cooperazione e relazioni tra Italia e Pvs.

- In contrapposizione alla visione normativa, nasce l'esigenza di una direzione e gestione più organica degli interventi di aiuto, nonché la necessità di un coordinamento tra i vari comparti della cooperazione. In questo senso, comincia a profilarsi anche nel nostro paese una visione più unitaria di tali azioni.
- L'idea di un processo e di una regolamentazione più organica si fonda anche sul rodaggio dei meccanismi previsti dalla legge 1222 che, pur tra forti anomalie e difficoltà, offrì una razionalizzazione della disciplina del volontariato ed avviò in seno al MAE le attività di gestione degli interventi di aiuto.

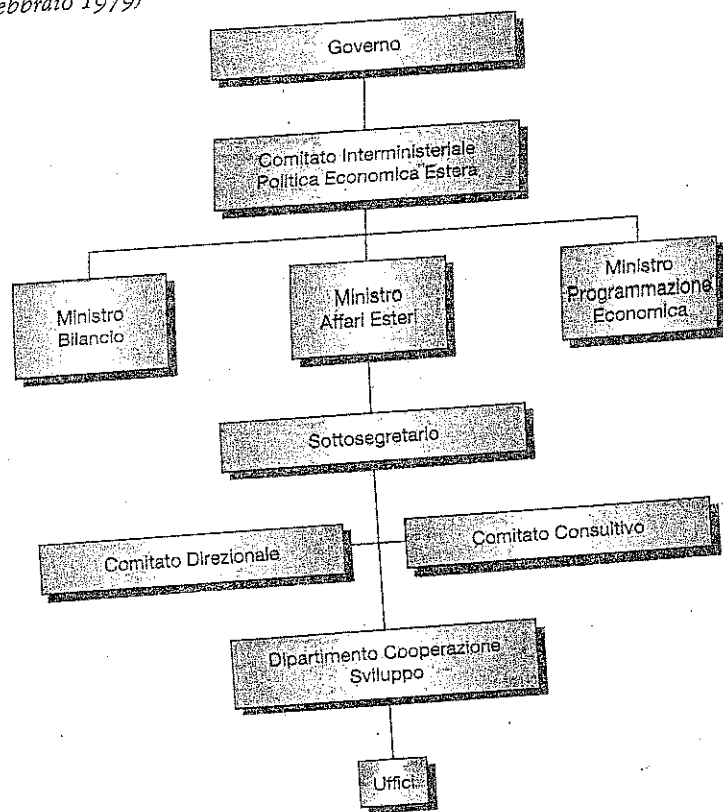
La legge 38 del 1979 chiude la fase transitoria (la «gestazione») della cooperazione ed apre il periodo più vivace e significativo per la materia, in quanto caratterizzato dalla presa di coscienza a livello politico e sociale dei temi connessi e dal superamento della restrittiva identificazione con l'assistenza tecnica. Gli anni che intercorrono tra il 1979 ed il 1987 definiscono così il periodo di «nascita e politicizzazione della cooperazione».

Anche questa fase conserva un'ottica sostanzialmente minimalista e, dunque, non realizza una netta discontinuità con il passato ma, piuttosto, la razionalizzazione e la messa a regime delle strutture e delle strategie configurate dalla legge precedente. Pur in presenza di un diverso contesto e di fondamentali innovazioni, viene infatti consolidata la centralità del MAE (con la connessione della cooperazione alla politica estera), si mantiene l'impostazione istituzionale prevista già nel 1971 (cfr. Diagr. 5.2 nella pagina successiva), permane carente la copertura finanziaria e si ribadisce altresì la distinzione istituzionale e gestionale tra multilaterale e bilaterale.

Accanto a questi elementi di continuità, non possono non evidenziarsi le innovazioni introdotte dalla legge 38, che possono così riassumersi:

- l'ampliamento della cooperazione ai settori più significativi per lo sviluppo ed il relativo superamento della riduttiva definizione di assistenza tecnica;
- la creazione all'interno del MAE di un Dipartimento per la cooperazione atto a gestire precipuamente la materia e dotato di una relativa autonomia;

Diagramma 5.2 Organigramma della Cooperazione allo Sviluppo (l. 38, 9 febbraio 1979)



- la valorizzazione ed il rafforzamento degli organi consultivi, rappresentativi delle istanze prevalenti nella società civile;
- la riconduzione, sotto la medesima disciplina, della cooperazione tecnica e di quella finanziaria, e la distinzione (non a livello operativo ma solo di definizione) tra crediti all'esportazione e crediti per lo sviluppo;
- il riferimento a strumenti fondamentali di cooperazione, già presenti nell'esperienza degli altri paesi ma fino a quel momento estranei alle strategie d'intervento, come la progettazione integrata o multisettoriale ed i processi di integrazione regionale;

- lo stabile inserimento della cooperazione non-governativa nella struttura generale della cooperazione italiana, anche attraverso l'attribuzione alle ONG del ruolo di enti esecutori di progetti elaborati dal MAE (progetti «affidati»);
- la valorizzazione ed il potenziamento del volontariato internazionale (che si apre anche alle donne), non più semplicemente concepito come servizio sostitutivo alla leva ma reale espressione di un progressivo collegamento della società civile del Nord con i Pvs.

La legge 38 del 1979, in un contesto politico-culturale certo più vivace e recettivo del dibattito internazionale sullo sviluppo, coincide altresì con nuove e più aperte posizioni del nostro governo in politica estera. Pur continuando a muoversi in linea con gli orientamenti del blocco occidentale, il nostro paese avvia un progressivo rafforzamento del dialogo con alcuni Pvs (soprattutto quelli della fascia mediterranea), inizia ad assumere posizioni caratterizzate da profili di autonomia e cerca di ritagliarsi un proprio ruolo di mediazione politica nelle *querelle* internazionali. Malgrado queste tendenze, l'Italia non riesce però a darsi autonomia ed autorevolezza tali da divenire centro imprescindibile di negoziato e di stimolo per un nuovo corso nelle relazioni internazionali. Fattori esterni ed interni¹⁰ impediscono infatti che il nostro paese possa assumere un ruolo internazionale di assoluta preminenza.

Quando si fa riferimento alla «politicizzazione» della cooperazione, che si compie dopo l'approvazione della legge 38, si intende rilevare l'emersione della cooperazione allo sviluppo, nella dimensione politica, sotto un duplice aspetto: da un lato, l'aiuto ai Pvs diviene un tema centrale nel sistema politico e nella società civile e, in quanto tale, i relativi attori prendono coscienza della sua rilevanza; dall'altro lato, la *policy* di cooperazione, proprio per la sua progressiva importanza, entra nelle dinamiche del *party government* italiano, cioè nel funzionamento dei meccanismi partitocratici.

Le pressioni provenienti dal mondo cattolico e dalle aree terzomondiste di varia ispirazione, la mobilitazione contro la fame nel mondo promossa attraverso le campagne del Partito Radicale e le sollecitazioni dei poteri forti economici costituiscono, negli anni Ottanta, i principali fattori che fanno diventare la coopera-

zione un *issue* politicamente rilevante. La creazione del FAI (Fondo Aiuti Italiani)¹¹ con la legge 73 del 1985, l'impennata nel trend delle risorse destinate ai Pvs¹² e la nuova disciplina dell'APS, approvata con la legge 49 del 1987 sono il prodotto del nuovo clima politico e sociale in cui la cooperazione si muove.

La rilevanza che la materia assume coincide però anche con lo scontro politico, in relazione all'impostazione ed al controllo del settore, e con forti difficoltà gestionali nella macchina ministeriale, per l'assenza di coordinamento e la carente copertura di risorse umane e finanziarie. Questo quadro induce a ritenere che la legge 38 abbia funzionato da «finestra di opportunità»,¹³ nella quale in questo periodo sono entrati, seppur con ragioni diverse, i partiti, la burocrazia, le espressioni della società civile, i poteri economici e, più in generale, vari gruppi d'interesse.

5.1.3 La legge 49 del 1987

Volendo, in estrema sintesi, offrire una definizione dell'evoluzione della cooperazione in Italia fino agli inizi degli anni Novanta, si potrebbe affermare che la legge 49 del 1987 (*Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*) costituisce, nel contempo, il momento più vivace e significativo del dibattito in materia, ma anche l'espressione più evidente delle contraddizioni insite nel «caso italiano».

Se è vero, infatti, che il provvedimento giunge a maturazione di un processo che recepisce gli elementi più innovativi del dibattito internazionale sullo sviluppo, dall'altro lato, l'analisi delle realizzazioni e dei risultati effettivi evidenzia invece i limiti sostanziali della nostra cooperazione. La commistione di interessi di varia natura, presente già nella genesi della politica degli aiuti ai Pvs, le peculiarità e la fragilità del sistema politico, della società civile e della amministrazione pubblica italiana hanno infatti condizionato imprescindibilmente la politica della cooperazione allo sviluppo fino ai nostri giorni.

Approvata quasi unanimemente ed in tempi relativamente rapidi, anche per la necessità di provvedere a riunificare la disciplina degli interventi di emergenza previsti con il FAI (ormai in scadenza) con quella dell'aiuto allo sviluppo, la legge 49 si fonda su alcuni punti fondamentali.

Art. 1 (Finalità).

1. La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP.

2. Essa è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione ed al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei Paesi in via di sviluppo. La cooperazione allo sviluppo deve essere altresì finalizzata al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ed al sostegno della promozione della donna.

3. Essa comprende le iniziative pubbliche e private, impostate ed attuate nei modi previsti dalla presente legge e collocate prioritariamente nell'ambito di programmi plurisettoriali concordati in appositi incontri intergovernativi con i paesi beneficiari e secondo criteri di concentrazione geografica.

4. Rientrano nella cooperazione allo sviluppo gli interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni.

5. Gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività di carattere militare.

Art. 2 (Attività di cooperazione).

1. L'attività di cooperazione allo sviluppo è finanziata a titolo gratuito e con crediti a condizioni particolarmente agevolate. Essa può essere svolta sul piano bilaterale, multilaterale e multibilaterale.

2. Gli stanziamenti destinati alla realizzazione di tale attività sono determinati su base triennale con legge finanziaria. Annualmente viene allegata allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri una relazione previsionale e programmatica del Ministero contenente fra l'altro le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento. Il Parlamento discute la relazione previsionale e programmatica insieme alla relazione consuntiva di cui al comma 6, lettera c), dell'articolo 3.

3. Nell'attività di cooperazione rientrano:

a) l'elaborazione di studi, la progettazione, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di pro-

getti di sviluppo integrati e l'attuazione delle iniziative anche di carattere finanziario, atte a consentire il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1;

b) la partecipazione, anche finanziaria, all'attività ed al capitale di organismi, banche e fondi internazionali, impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, nonché nell'attività di cooperazione allo sviluppo della Comunità economica europea;

c) l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo;

d) la formazione professionale e la promozione sociale di cittadini dei Paesi in via di sviluppo in loco, in altri Paesi in via di sviluppo e in Italia, [...] e la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo;

e) il sostegno alla realizzazione di progetti ed interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei Paesi in via di sviluppo;

f) l'attuazione di interventi specifici per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, per promuovere lo sviluppo culturale e sociale della donna con la sua diretta partecipazione;

g) l'adozione di programmi di riconversione agricola per ostacolare la produzione della droga nei Paesi in via di sviluppo;

h) la promozione dei programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico, e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia ed i Paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli tra i giovani;

i) la realizzazione di interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica ai fini del trasferimento di tecnologie appropriate nei Paesi in via di sviluppo;

l) l'adozione di strumenti e interventi, anche di natura finanziaria che favoriscano gli scambi tra Paesi in via di sviluppo, la stabilizzazione dei mercati regionali e interni e la riduzione dell'indebitamento, in armonia con i programmi e l'azione della Comunità europea;

m) il sostegno a programmi di informazione e comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia e sviluppo dei paesi beneficiari.

4. Le attività di cui alle lettere a), c), d), e), f), h) del comma 3 possono essere attuate, in conformità con quanto previsto dal successivo art. 5, anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali.

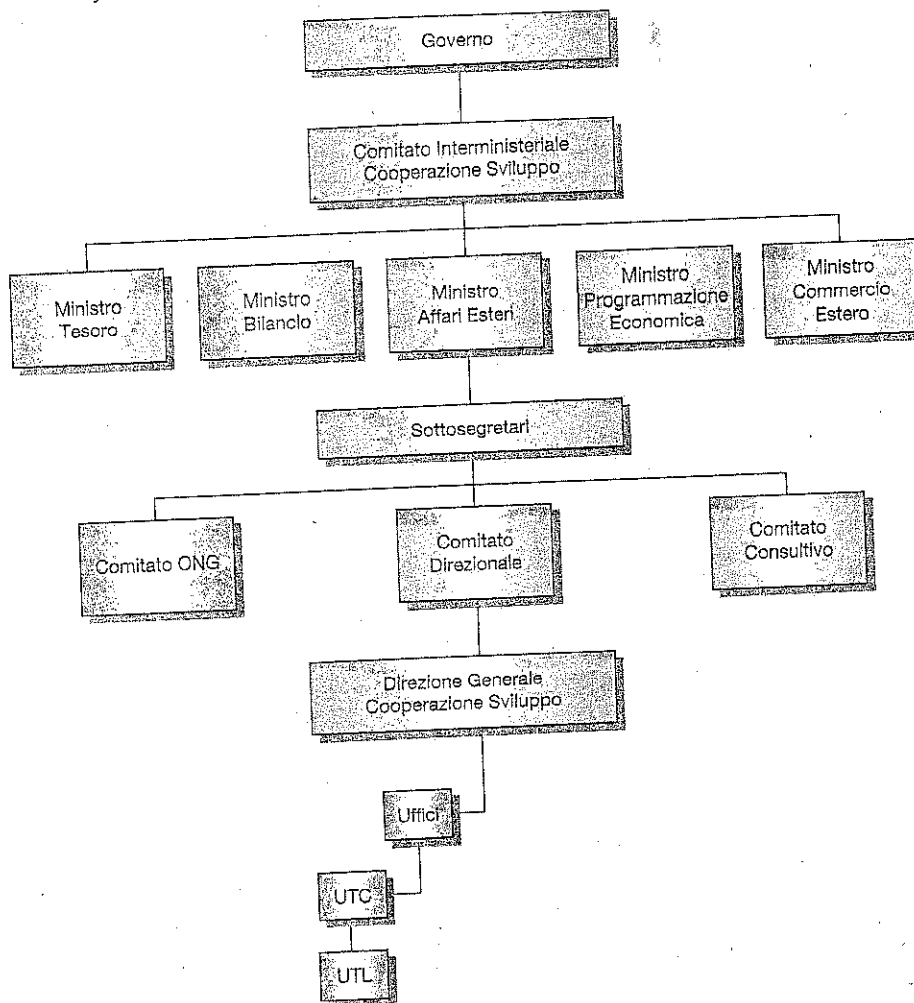
5. Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 10. [...]

I caratteri e la vivacità del contesto in cui nasce, nonché lo spessore dei principi contenuti nel provvedimento, hanno portato a definire il periodo che si colloca tra l'emanazione della legge e l'avvio della crisi della cooperazione (i primi anni Novanta) come la fase della sua «istituzionalizzazione».¹⁴

Gli aspetti più rilevanti della legge 49 possono essere così riassunti:

- Il concetto di cooperazione e quello di sviluppo, facendo propria l'evoluzione delle relative teorie, si estende fino a comprendere ogni elemento significativo ai fini del *well-being* della persona umana (fattori economici, politici, sociali e culturali). La *policy* per lo sviluppo deve pertanto risultare orientata ai bisogni primari ed alle caratteristiche dei beneficiari, rispondendo anche a criteri di ottimizzazione nell'uso delle risorse e degli assetti operativi (efficienza, efficacia, concentrazione, priorità e diversificazione degli strumenti adottati).
- Come desumibile dal Diagr. 5.3 della pagina successiva, la rilevanza politica della materia impone non solo la riaffermazione del collegamento tra cooperazione e politica estera (con la conseguenziale preminenza di ruolo del MAE), ma anche la definizione di funzioni di indirizzo e controllo per il Parlamento (attraverso il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo, soppresso nel 1993, e le Commissioni Esteri di Camera e Senato). In conseguenza della distinzione tra il canale bilaterale e quello multilaterale, viene mantenuto un importante ruolo anche per il Tesoro, competente per la gestione di una parte degli interventi multilaterali.
- Alla ripartizione istituzionale tra Tesoro e MAE corrisponde anche una ripartizione gestionale e dei fondi. Questi ultimi si distribuiscono tra il «Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale», gestito dal Tesoro per i crediti d'aiuto, e le risorse finanziarie disponibili per il MAE a fini di cooperazione, costituite dagli stanziamenti iscritti nell'apposita rubrica dello stato di previsione e da ogni altro fondo ed apporto non determinato annualmente da atti normativi.¹⁵ Gli interventi multilaterali sono anch'essi ripartiti tra le due amministrazioni, a seconda che comprendano i contributi obbligatori o quelli volontari alle Istituzioni internazionali.

Diagramma 5.3 Organigramma della Cooperazione allo Sviluppo, l. 49, 26 febbraio 1987



- Nasce ed assume preminenza di ruolo, anche attraverso la spiccata autonomia gestionale e finanziaria che originariamente viene stabilita in suo favore, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, che raccoglie nel proprio alveo

sia la gestione degli interventi di sviluppo che la competenza ex FAI nel settore dell'emergenza.

- La definizione delle funzioni amministrative e tecniche viene prevista sia a livello centrale (con una ripartizione organica all'interno del MAE e con la presenza di personale amministrativo, diplomatico e tecnico-specializzato), sia a livello periferico (attraverso la creazione delle Unità tecniche locali presso le sedi diplomatiche all'estero).
- La legge cerca di trovare un equilibrio tra l'esigenza di razionalizzare funzioni e competenze, e la necessità di garantire visibilità e rappresentatività alle diverse parti politiche, amministrative, sociali ed economiche. La necessità di incanalare e rappresentare le diverse istanze provenienti dalla società civile induce originariamente alla istituzione di un'apposita Commissione per le Organizzazioni non-governative ed al rafforzamento del ruolo del Comitato consultivo. Tuttavia tale caratterizzazione, con il progressivo emergere della crisi della cooperazione, perde la propria rilevanza, portando nel 1993 alla soppressione del Comitato Consultivo per la Cooperazione allo Sviluppo ed alla esautorazione dello stesso organo di rappresentanza delle ONG.
- La disciplina della cooperazione non-governativa viene ulteriormente specificata sia con riferimento al ruolo, all'idoneità ed alle attività svolte dalle ONG, sia in relazione allo status dei cooperanti e dei volontari inviati nei Pvs.
- Ponendosi l'obiettivo del coinvolgimento della società civile nel Nord e Sud del mondo, la legge 49 delinea i principi del partenariato e dello sviluppo endogeno e partecipativo. Sugli stessi presupposti si fonda così non solo il riconoscimento del contributo delle ONG, ma anche l'introduzione della cooperazione decentrata e del sostegno alle attività di educazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi dello sviluppo.
- Al fine di rendere trasparente la gestione della cooperazione e di costituire un bagaglio di esperienze e studi in materia, sono infine previste la pubblicazione degli atti e delle deliberazioni e la istituzione di una banca dati con accesso pubblico.

L'analisi dei contenuti più significativi della legge 49 non è però sufficiente per offrire una valutazione dell'evoluzione della cooperazione nel nostro paese. Appare cioè necessario integrare

l'esposizione delle dichiarazioni di principio con la verifica delle realizzazioni concrete. Rinviano ad un successivo approfondimento l'esame della crisi e della paralisi operativa che caratterizzano la nostra cooperazione nell'ultimo decennio, appare adesso opportuno focalizzare il tipo di mutamento nel quale sono inquadabili l'evoluzione vissuta dal settore fino alla fine degli anni Ottanta, il suo rendimento istituzionale ed i criteri sottostanti al trend ed alla allocazione delle risorse.

Sotto il profilo teorico, è possibile distinguere tra due modelli di cambiamento istituzionale:¹⁶

- un modello «strategico», caratterizzato dallo sforzo compiuto da un soggetto unitario per adeguare consapevolmente e nel modo più efficiente un certo assetto, in funzione di precise e ben recepite sollecitazioni esterne. In questo schema, la realtà si presenta tendenzialmente ordinata e gli agenti di varia natura agiscono in modo razionale e consapevole.
- un modello «anarchico» o «pattumiera», in cui i processi decisionali sono determinati da un mix di fattori casuali ed intenzionali. In questo modello non solo la realtà appare disomogenea e frammentata, ma le stesse scelte possono essere compiute in modi ed in momenti non conformi ad una logica di causalità per la quale, cioè, un problema richiederebbe una certa soluzione in un certo momento. Le decisioni si fondano spesso più su criteri di opportunità che di efficace ed efficiente utilità.

Il caso della cooperazione italiana può essere verosimilmente compreso nel modello della «pattumiera», dal momento che essa non nasce né si sviluppa sulla base di un preciso disegno politico e di una compiuta ricezione di ben definite istanze. Al contrario, come in una «pattumiera», nella cooperazione sono stati raccolti e sintetizzati in una combinazione spesso casuale interessi, soggetti, problemi e soluzioni tra loro assai differenti («altruistici» ed «egoistici», politici, economici e burocratici).

La stessa evoluzione dell'assetto organico, modificato nell'arco di un ventennio con quattro leggi, compresa quella istitutiva il FAI, rileva una impostazione sostanzialmente stabile (il ruolo del MAE, del Tesoro e, in generale, della burocrazia ministeriale) cui

si è sovrapposta una incrementale specificazione di poteri, competenze e funzioni. La ricerca di un equilibrio tra interessi diversi e contrapposti ha quindi finito con il rendere progressivamente più complesso l'assetto istituzionale, senza riuscire ad imprimere radicali cambiamenti ed a discapito dell'efficienza ed efficacia degli interventi.

L'assenza di una definita ispirazione politica e strategica è confermata dal trend, dalla composizione e dalla distribuzione delle risorse destinate ai Pvs. I trasferimenti dell'APS presentano infatti anomalie tali da differenziarsi nettamente rispetto alle tendenze individuabili presso gli altri *donors*:

- Nel momento in cui gli altri paesi diminuiscono gli stanziamenti ai fini dello sviluppo (anni Ottanta), l'Italia registra invece, nei flussi di aiuto, un forte aumento sia nel volume assoluto che in quello relativo. Il trend generale e questa inversione trovano fondamento, come già delineato, nelle peculiarità delle fasi evolutive attraversate dal fenomeno della cooperazione nel nostro paese.
- Anche la ripartizione dei flussi tra bilaterale e multilaterale non risponde ad una logica univoca. Pur conoscendo spesso delle inversioni, appare individuabile, nel trend generale e con qualche eccezione negli anni Ottanta, la tendenza alla prevalenza dei trasferimenti a favore delle Istituzioni internazionali. Queste ultime vengono però privilegiate non per specifica scelta politica, sulla base di precise determinanti esterne o di preoccupazioni «egoistiche» o «altruistiche», ma piuttosto in funzione degli interessi di politica interna e per motivi di opportunità (mancanza per lungo tempo di una politica di cooperazione, tardiva rilevanza politica dell'aiuto, limiti strutturali interni, ecc.).
- Per quanto concerne la ripartizione geografica dell'aiuto, solo nel 1979 (con una delibera del CIPES) si profila ufficialmente l'opportunità che i trasferimenti siano compiuti sulla base di criteri di concentrazione e, comunque, cercando di perseguire l'ottimizzazione nella allocazione delle risorse. Ciò nonostante, anche la distribuzione dell'APS, fino agli anni Novanta, si realizza senza un disegno strategico e con grave sperpero delle risorse. In particolare, ai costanti e pro-

ficui rapporti instaurati con alcuni paesi, per ragioni storiche ed interessi politico-economici, si accompagna una elargizione «a pioggia» a beneficio di numerosi altri Pvs giustificata spesso da ragioni umanitarie ma, in realtà, dettata da interessi politici ed economici.

La valutazione del rendimento istituzionale, che focalizza gli aspetti quantitativi e qualitativi del funzionamento della macchina amministrativa preposta alla gestione della cooperazione, è anch'essa foriera di gravi perplessità. La struttura gestionale è infatti, da più parti, sottoposta a severe critiche che hanno ad oggetto l'assenza di una univoca e coerente strategia d'intervento, nonché la lentezza, la farraginosità e la complessità procedurale. A conferma di un giudizio così severo, si rilevano taluni indici di rendimento quali, soprattutto, le costanti e nette differenze tra risorse stanziare, impegnate ed erogate, ed i tempi e la resa delle procedure fissate da leggi e regolamenti.

L'appesantimento della macchina amministrativa è stato inoltre determinato dalla pervasiva presenza degli attori politici in tutte le fasi decisionali, dalle peculiarità afferenti il rapporto tra partiti e burocrazia nel nostro paese, nonché dallo stato delle risorse umane e strumentali a disposizione della cooperazione. Queste ultime si presentano, infatti, non soltanto costantemente insufficienti a soddisfare le esigenze poste dalle moderne politiche di aiuto, ma appaiono altresì viziate nella loro configurazione. Ai problemi normalmente posti dall'inefficienza della amministrazione pubblica, nel caso della cooperazione, bisogna infatti aggiungere quelli derivanti dalla latente conflittualità tra gerarchia e competenza, ovvero le difficoltà che discendono dalla convivenza in un'unica struttura di tecnici, burocrati e diplomatici.

È interessante notare, in conclusione, che le stesse Istituzioni preposte, pur nella costante assenza di valutazioni ufficiali sulla propria *policy* o sui singoli interventi, hanno talora esplicitato la consapevolezza di un «generale fallimento».¹⁷ Questa constatazione spinge oramai da lungo tempo, senza tuttavia proficui risultati, alla definizione di nuovi obiettivi e di una nuova politica dell'aiuto, in coerenza alle trasformazioni nel nuovo contesto internazionale.

5.2 La cooperazione non-governativa in Italia: caratteri

In generale, la cooperazione non-governativa trova fondamento nelle aspirazioni ed istanze provenienti dalla società civile di un paese, volte alla crescita della coscienza comunitaria sui problemi della pace e dello sviluppo ed alla costruzione di più eque e solidali relazioni con i Pvs. L'evoluzione più recente di questo tipo di cooperazione e dei suoi attori (le Organizzazioni non-governative) ha evidenziato la tendenza, attraverso il partenariato e gli approcci partecipativi, alla promozione ed al rafforzamento della società civile nel Sud del mondo, con la quale costruire stabili collegamenti in un'ottica di cittadinanza globale.¹⁸

L'azione delle ONG è inoltre tradizionalmente tesa al perseguimento di uno sviluppo umano e sostenibile, fondata sulla comprensione dei bisogni e delle caratteristiche delle comunità beneficiarie, sull'innescio di meccanismi endogeni e sulla rilevanza di ogni fattore significativo per il *well-being* della persona umana. In questo senso, la cooperazione non-governativa non solo ha recepito gli aspetti più innovativi del dibattito sullo sviluppo e sulle relazioni Nord-Sud, contribuendone peraltro alla vitalità e diffusione, ma ha anche svolto una sostanziale funzione di integrazione delle politiche governative.

Anche in Italia la cooperazione non-governativa ha assolto un ruolo fondamentale, sia nella società civile, che nei confronti del sistema politico. Tuttavia, rispetto all'evoluzione ed ai caratteri individuabili negli altri Paesi industrializzati, essa presenta certe peculiarità e talune anomalie che inducono a comprenderla all'interno del «caso italiano» già individuato nell'analisi dell'azione pubblica di aiuto ai Pvs. In particolare, le caratteristiche della cooperazione non-governativa possono cogliersi soltanto tenendo conto della storia e delle peculiarità della nostra società civile e del nostro sistema politico (tra le altre, la frammentazione e la contrapposizione ideologica, la partitocrazia, l'assenza di vere *lobbies*), nonché della rilevanza di certi fattori culturali ed economici (così, ad esempio, l'influenza della Chiesa cattolica, il divario Nord-Sud, la «protezione» dell'impresa, l'assistenzialismo).

In Italia le ONG comprendono una vasta gamma di formazioni sociali,¹⁹ caratterizzate da ispirazione e natura diversa (religiose e laiche, politiche e «settoriali»), ma tutte accomunate dall'assenza

del fine lucrativo, dalla mancanza di vincoli istituzionali rispetto ai governi e soprattutto dall'impegno solidaristico a favore dei Pvs. In quest'ultimo rientra ogni intervento di cooperazione per lo sviluppo, nonché ogni attività di sensibilizzazione ed educazione dell'opinione pubblica sui temi connessi.

Le prime organizzazioni attente ai problemi del Sud del mondo, già presenti negli anni Sessanta e dunque prima della emanazione delle leggi in materia, avevano origine popolare ed ispirazione prevalentemente cattolica e missionaria. In quest'ambito, sulla scorta dei pressanti richiami al dialogo ecumenico ed alla solidarietà internazionale compiuti attraverso la *Pacem in terris* da Giovanni XXIII e, soprattutto, con la *Populorum progressio* da Paolo VI, si sviluppò il fenomeno del volontariato internazionale nei Pvs (il cosiddetto volontariato «bianco»). La crescente consapevolezza dell'esistenza del sottosviluppo e di una forbice delle disuguaglianze, insieme alla maggiore coscienza del ruolo dei credenti laici spinsero un crescente numero di persone ad operare nelle missioni affiancando i religiosi negli interventi umanitari soprattutto in Africa.

Pur trattandosi di un fenomeno limitato, privo di organizzazione strutturata, di adeguate risorse finanziarie e di regolamentazione statale, esso contribuì alla diffusione delle istanze di solidarietà internazionale ed alla costruzione di segmenti della società civile impegnati in questa direzione. Inoltre, i problemi relativi allo status giuridico dei volontari, ed in particolare di quelli in obbligo di leva e dei dipendenti statali, assunsero rilievo politico e portarono alla approvazione delle leggi 1033 del 1966 (legge Pedini et al.), 465 del 1968 e 168 del 1969, in materia di servizio civile sostitutivo di quello militare e di personale pubblico espatriato nei Pvs.²⁰

Con la fine degli anni Sessanta, i fermenti del dibattito internazionale sullo sviluppo e sul Terzo Mondo, nonché le aspirazioni dei movimenti di liberazione e di lotta al neo-colonialismo, segnarono la nascita di una seconda fase del volontariato internazionale (quella dei cosiddetti volontari «rossi»), soprattutto attraverso l'opera dei gruppi di ispirazione marxista. A differenza del volontariato «bianco», che focalizzava la centralità della persona umana e la rilevanza dei processi di pace, questo movimento pose al centro delle proprie attività principalmente le istanze di

indipendenza e di giustizia sociale dei popoli del Sud, oppressi da vecchie o nuove forme di dominazione. Questa seconda fase risultò pertanto fondamentale per una visione più ampia della cooperazione allo sviluppo e per una più estesa diffusione, presso l'opinione pubblica, delle relative problematiche, contribuendo anche all'approvazione delle prime due leggi in materia (la 1222 del 1971 e la 38 del 1979).

La maturazione nella coscienza sociale di una visione globale della cooperazione e dello sviluppo avvenne però solo tra la fine degli anni Settanta e nel corso degli anni Ottanta, in corrispondenza della «politicizzazione» della cooperazione e di una terza fase del volontariato, caratterizzata dall'impegno dei movimenti «settoriali». L'inclusione nel concetto di sviluppo di fattori diversi da quelli economici e politici, come la tutela dell'ambiente e la questione della sostenibilità, la promozione della donna e la tutela dell'infanzia, il rispetto delle culture locali e dei diritti fondamentali, coincise infatti con l'impegno di nuovi gruppi ed associazioni (ad esempio, i cosiddetti volontari «verdi»).

Cercando di riassumere, si può affermare che l'intero processo descrive, nel contempo, uno dei principali fattori della rilevanza politica della cooperazione nel nostro paese e la nascita delle numerose formazioni nelle quali si riversa la partecipazione sociale impegnata per i Pvs. In quest'ambito, è infatti possibile distinguere ancora oggi una pluralità di soggetti, che si differenziano per ispirazione, per l'attività prevalentemente svolta, per dimensioni e capacità organizzative. Ai fini della presente analisi, appare tuttavia opportuno focalizzare i caratteri delle organizzazioni che, ai sensi della legge 49 del 1987, sono riconosciute dal MAE idonee a compiere attività di cooperazione nei Pvs.

In materia di cooperazione non governativa, la legge 49 prevede alcuni punti fondamentali:

Art. 2 (Attività di cooperazione)

[...]

3. Nell'attività di cooperazione rientrano:

[...]

e) il sostegno alla realizzazione di progetti ed interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei Paesi in via di sviluppo; [...]

Art. 28 (Riconoscimento di idoneità delle organizzazioni non governative)

1. Le organizzazioni non governative, che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, possono ottenere il riconoscimento di idoneità ai fini cui all'art. 29 con decreto del Ministro degli Affari Esteri, sentito il parere della Commissione per le organizzazioni non governative, di cui all'art. 8 comma 10. [...]

2. L'idoneità può essere richiesta per la realizzazione di programmi a breve e medio periodo nei Paesi in via di sviluppo; per la selezione, formazione e impiego dei volontari in servizio civile; per attività di formazione in loco di cittadini dei Paesi in via di sviluppo. Le organizzazioni idonee per una delle suddette attività possono inoltre richiedere l'idoneità per attività di informazione e di educazione allo sviluppo.

3. [...]

4. Il riconoscimento di idoneità alle organizzazioni non governative può essere dato per uno o più settori di intervento sopra indicati, a condizione che le medesime:

a) risultino costituite ai sensi degli articoli 14, 36 e 39 del codice civile;

b) abbiano come fine istituzionale quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, in favore delle popolazioni del terzo mondo;

c) non perseguano finalità di lucro e prevedano l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i fini istituzionali di cui sopra;

d) non abbiano rapporti di dipendenza da enti con finalità di lucro, né siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati, italiani o stranieri aventi scopo di lucro;

e) diano adeguate garanzie in ordine alla realizzazione delle attività previste, disponendo anche delle strutture e del personale qualificato necessari;

f) documentino esperienza operativa e capacità organizzativa di almeno tre anni, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nel settore o nei settori per cui si richiede il riconoscimento di idoneità;

g) accettino controlli periodici all'uopo stabiliti dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo anche ai fini del mantenimento della qualifica;

h) presentino i bilanci analitici relativi all'ultimo triennio e documentino la tenuta della contabilità;

i) si obblighino alla presentazione di una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi in corso.

Art. 29 (Effetti della idoneità)

1. Il Comitato direzionale verifica [...] la conformità ai criteri stabiliti dalla legge stessa, dei programmi e degli interventi predisposti dalle organizzazioni non governative riconosciute idonee, sentita la Commissione per le organizzazioni non governative di cui all'articolo 8, comma 10.

2. Alle organizzazioni suindicate possono essere concessi contributi per lo svolgimento di attività di cooperazione da loro promosse, in misura non superiore al 70 per cento dell'importo delle iniziative programmate, che deve essere integrato per la quota restante da forme autonome, dirette o indirette, di finanziamento. [...] Ad esse può essere altresì affidato l'incarico di realizzare specifici programmi di cooperazione i cui oneri saranno finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

3. Le modalità di concessione dei contributi e dei finanziamenti e la determinazione dei relativi importi sono stabilite con apposite delibere del Comitato direzionale, sentito il parere della Commissione per le organizzazioni non governative.

4. Le attività di cooperazione svolte dalle organizzazioni non governative riconosciute idonee sono da considerarsi, ai fini fiscali, attività di natura non commerciale. [...]

Come può evincersi dalle disposizioni presentate, la legge (riprenendo ed ampliando la disciplina fissata dalla legge 38 del 1979) provvede a regolamentare alcuni degli aspetti più rilevanti dell'attività svolta dalle Organizzazioni non-governative. Tuttavia, se si osserva la *ratio* della normativa, al riconoscimento della centralità di ruolo del volontariato e dell'azione condotta dalle ONG, non corrisponde anche la piena e definita valorizzazione di queste formazioni sociali, il cui ruolo e le cui funzioni stentano ancora ad emergere e ad imporsi nel diritto positivo.

Per quanto concerne la disciplina delle attività condotte e di ogni altro aspetto afferente la vita degli organismi, la legge 49 è integrata dal relativo Regolamento di esecuzione, dalle delibere del Comitato direzionale (in particolare la delibera 36 del 1997 in materia di finanziamento dei progetti promossi) e dal d.l. 460 del 1997, relativo alla disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, che ha appunto riconosciuto le ONG come ONLUS e le sottopone ad un regime speciale.

Il riconoscimento dell'idoneità da parte del MAE (artt. 28, 29 e 30) implica, sul piano del rapporto tra struttura pubblica ed or-

ganismo privato, la possibilità per le ONG di selezionare, formare ed impiegare volontari, e di fruire di finanziamenti per la copertura di interventi di cooperazione nei Pvs e di attività di informazione e sensibilizzazione sui temi connessi. Ai volontari impiegati dalle ONG nella realizzazione di programmi nei Pvs, la legge 49 (artt. 31, 33, 34 e 35) riconosce specifiche garanzie e benefici in materia previdenziale ed assicurativa. La normativa ha inoltre introdotto la figura dei «cooperanti» (artt. 32 e 34), «in possesso delle conoscenze tecniche, dell'esperienza professionale e delle qualità personali necessarie, che si siano impegnati a svolgere attività di lavoro autonomo nei paesi in via di sviluppo con un contratto di cooperazione, di durata inferiore a due anni, per l'espletamento di compiti di rilevante responsabilità tecnica, gestionale e organizzativa».

Sulla base della vigente disciplina, gli interventi condotti dalle ONG italiane, che vedono l'interazione tra la cooperazione non-governativa ed il MAE, possono distinguersi in «promossi» ed «affidati». In quest'ultima ipotesi, la DGCS affida, dopo l'espletamento di una procedura selettiva, la realizzazione di un intervento (già definito nei rapporti bilaterali con il paese beneficiario) all'organismo che presenti i requisiti, la capacità e l'esperienza richiesti dall'azione. All'integrale copertura finanziaria del progetto corrisponde però la perdita di autonomia della ONG beneficiaria che, configurandosi come semplice soggetto esecutore, non può modificare (se non in casi eccezionali) i contenuti e le direttive previste *ab origine* dall'accordo interstatale e poi dalla convenzione di affidamento. La caratterizzazione dell'intervento da parte della ONG può pertanto essere compiuta solo attraverso la peculiarità dei propri approcci.

Al contrario, gli interventi «promossi», pur ricevendo un finanziamento pubblico che li copre solo parzialmente (max 70% secondo la legge 49, ma nella realtà la soglia è abbassata fino al 50% dei costi preventivati), sono costruiti e modellati direttamente dalle ONG che, in questo modo, mantengono integra la propria autonomia di pianificazione ed implementazione e la scelta dei partner e delle aree *target*. I principali problemi, in questo caso, sono posti dalla farraginosità e dalla lentezza delle procedure amministrative (peraltro presenti anche nei programmi affidati). Infatti, l'eccessiva complessità dei processi decisionali ed esecutivi, che contraddistingue il settore della cooperazione nel

nostro paese, dilata in modo eccessivo (da 15 fino a 24 mesi) i tempi che intercorrono tra la presentazione, l'approvazione del progetto e l'erogazione della prima *tranche*, minandone l'efficacia e l'efficienza per la rapida modifica delle condizioni esistenti nelle aree e comunità *target*. Se a ciò si aggiungono anche le lungaggini nell'approvazione dei rendiconti e, quindi, nell'effettiva erogazione delle tranche successive, appaiono evidenti le forti difficoltà che si trovano ad affrontare le ONG italiane già strutturalmente deboli.

Anche l'analisi della distribuzione geografica e settoriale dei progetti promossi dalle ONG rileva la tendenza di questi organismi ad interpretare l'attività di cooperazione secondo direttrici e caratteristiche originali, diverse rispetto a quelle che contraddistinguono l'aiuto pubblico.

I dati esposti nelle Tabb. 5.2 e 5.3 confermano la tendenza alla promozione di interventi in aree e settori che non necessariamente coincidono con le priorità fissate dalla cooperazione governativa. Per quanto concerne la distribuzione geografica, il caso dell'America Latina è rappresentativo di una radicata presenza delle ONG italiane nel continente sudamericano (per l'a-

Tab. 5.2 *Distribuzione (%) interventi ONG per area*

Aree d'intervento	1990	1993	1996
America Latina	42.3	32	48
Africa	48.7	43	40
Asia e Pacifico	6.9	13	4
Area mediterranea	2.1	7	8
Europa	-	5	-

Fonte: MAE, 1998.

Tab. 5.3 *Distribuzione (%) interventi ONG per settore*

Settori d'intervento	1990	1993	1996
Formazione	28.5	20	32
Multisetoriale	25.8	26	40
Agricolo	16.5	12	-
Sanitario	12.7	19	8
Agroalimentare	-	-	12
Altro	16.5	23	8

Fonte: MAE, 1998.

zione esercitata da certi fattori culturali e per l'esistenza di partner locali relativamente solidi ed affidabili), in coincidenza invece con il progressivo affievolirsi dei rapporti bilaterali interstatali (determinato, tra l'altro, dalle priorità fissate dagli Esecutivi a favore del Bacino mediterraneo, dell'Europa dell'Est e di parte dell'Africa).

La distribuzione settoriale dei programmi promossi si concentra su interventi caratterizzati dal maggiore impatto sociale, cioè più efficaci a soddisfare le esigenze primarie della popolazione *target*, e dalla maggiore sostenibilità economica e sociale. Questi caratteri sono confermati dalla crescita dei progetti integrati e multisettoriali, che meglio si prestano al perseguimento di uno sviluppo umano e sostenibile e ad una implementazione più flessibile rispetto alle trasformazioni che investono le aree e le comunità beneficiarie.

Le ONG del nostro paese²¹ sono in massima parte raggruppate in organismi di coordinamento nazionale, la cui nascita riflette le fasi evolutive descritte e la diversa ispirazione ideologica:

- la Federazione degli organismi cristiani di servizio internazionale volontario (FOCSIV), nella quale si raccolgono i gruppi di matrice cattolica e missionaria ed in cui si focalizzano soprattutto la dimensione del servizio alla persona umana e della scelta individuale al volontariato;
- il Coordinamento delle Organizzazioni non-governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo (COCIS), che comprende le formazioni di ispirazione laica orientate soprattutto alla promozione di più giuste ed eque relazioni con il Sud del mondo;
- il Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale (CIPSI), nato dall'unione di organismi di diversa estrazione accomunati dalla volontà di operare, al contrario delle altre organizzazioni, attraverso processi di partenariato e senza ricorrere all'invio di personale espatriato.

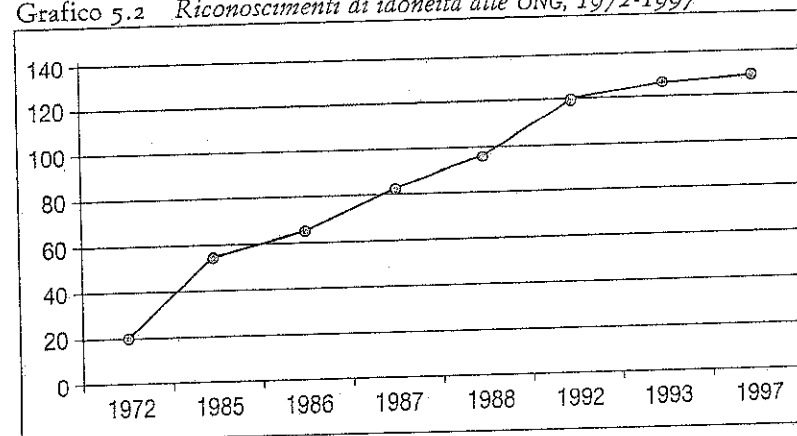
Le divisioni ideologiche ed operative tra le diverse formazioni appaiono superate nella sostanza, posto che è ormai comunemente accettata una visione dello sviluppo aperta ai fattori economici, politici, sociali e culturali, nonché la necessità di operare attraverso processi di partenariato, per quanto questi ultimi

si prestino a diversi assetti operativi. La costituzione dell'Associazione delle ONG italiane, avvenuta nel 1997, nonché le sinergie instaurate in certi settori d'intervento, come la formazione delle risorse umane o i progetti implementati in consorzio, ed i tentativi di unificazione realizzati negli ultimi anni, peraltro quasi tutti falliti, possono essere interpretati come segni di una certa propensione al superamento di un panorama diviso e frammentato.

La cooperazione non-governativa italiana presenta forti limiti, peraltro confermati da alcune recenti tendenze. Come evidenziato dal Graf. 5.2, gli anni Ottanta hanno rappresentato il periodo in cui è nato ed è stato dichiarato idoneo allo svolgimento di attività di cooperazione il maggior numero di ONG.

Questa forte crescita appare fondata tanto sulle caratteristiche dell'evoluzione della cooperazione non-governativa, all'interno della società civile del nostro paese, quanto sugli effetti della «politizzazione» del fenomeno realizzatasi nel periodo considerato. In ogni caso, la legge 49 non ha saputo garantire la razionalizzazione ed il consolidamento del settore che, a differenza di quanto è riscontrabile negli altri paesi sviluppati, risulta certamente più frammentato, strutturalmente debole e non in grado di costituire una espressione organizzata della società civile.²² Anche la recente proliferazione degli interventi di emergenza e riabilitazione in aree tradizionalmente estranee alle attività delle ONG italiane,

Grafico 5.2 Riconoscimenti di idoneità alle ONG, 1972-1997



ad esempio quella balcanica, appare tanto meritoria, quanto singolare e forse inopportuna per organizzazioni che hanno in prevalenza un'identità orientata *ab origine* ai progetti di sviluppo.

In conclusione, i limiti e le anomalie individuabili nella cooperazione non-governativa possono così articolarsi:

- Sotto il profilo strutturale, le ONG non appaiono, in generale, opportunamente dimensionate. Il problema emerge con evidenza sia nell'assetto organizzativo, che nell'analisi di portafoglio. Le strutture organizzative ed i criteri gestionali non consentono un'affermazione del ruolo e delle funzioni di questi organismi nell'attuale contesto economico e sociale. Con ciò non si vuole sottolineare la necessità che le ONG si trasformino in soggetti imprenditoriali, snaturando così la propria identità. È però essenziale che, assumendo dimensioni, struttura e criteri gestionali tipici del *no profit* avanzato, riescano a confrontarsi con i problemi posti dalla moderna economia di mercato ed a trovare in essa la propria collocazione. La dipendenza dai finanziamenti pubblici, provenienti in prevalenza dal Ministero degli Affari Esteri e dall'Unione Europea, rappresenta un'espressione dello status marginale delle ONG italiane. Ciò determina gravi conseguenze sulla loro gestione corrente, sulle prospettive di sviluppo, nonché forti rischi rispetto alla trasparenza della gestione finanziaria, ed impone pertanto la ricerca di un'adeguata diversificazione delle fonti.
- La differente identità culturale delle ONG, retaggio della loro evoluzione, costituisce in molte occasioni un onere, piuttosto che uno stimolo alla crescita del settore. La frammentazione e contrapposizione tra le posizioni delle varie organizzazioni rispetto ad importanti questioni, come la riforma delle politiche di cooperazione, limitano inoltre la loro capacità di radicarsi nel tessuto sociale e di canalizzarne le istanze.
- L'attuale condizione strutturale degli organismi si riversa anche sui caratteri della gestione degli interventi. L'esperienza italiana di cooperazione non-governativa è infatti caratterizzata dalla scarsa capacità, da parte dei suoi attori, di operare secondo le moderne tecniche di progettazione per lo sviluppo. Gli interventi promossi dalle ONG nordeuropee

sono prevalentemente condotti secondo una logica programmatica (settoriale e/o spaziale), fondati su un complesso background di studi e di valutazioni, implementati attraverso l'impiego di ingenti ed innovative risorse e fortemente orientati alla sostenibilità. Al contrario, le azioni delle ONG italiane si fondano per lo più su singoli progetti, spesso isolati e poco pertinenti, non attentamente pianificati e carenti di analisi valutative, con gravi conseguenze sul piano dell'impatto e dell'efficienza.

- L'assetto strutturale e la composizione del portafoglio finanziario delle ONG italiane sono espressione di un altro sostanziale limite: il debole radicamento nella società civile che, al contrario, dovrebbe costituire la fonte e l'alimento della cooperazione non-governativa. Se complessi appaiono i fattori determinanti una tale condizione (peculiarità della società civile italiana, retaggio della storia della cooperazione, caratteri del sistema politico, ecc.), fondamentali sono però anche le conseguenze per il settore. Infatti, l'incapacità di svolgere una efficace funzione di *lobbying* (concepita non nel senso bassamente corporativo, ma nel significato di espressione legittima ed organizzata di aspirazioni ed interessi) e di configurare originali *policy*, impedisce alle ONG, ed ai temi che esse veicolano, di assumere preminenza di ruolo politico e margini di crescita sotto il profilo operativo.

5.3 La cooperazione decentrata

Nel quadro delle strategie volte alla promozione umana e dello sviluppo, è ormai unanimemente riconosciuta la rilevanza della cooperazione attuata in forma di partenariato. Quest'ultimo configura l'instaurazione di sinergie e relazioni paritarie fra soggetti omologhi delle istituzioni, amministrazioni locali e società civile dei paesi del Nord e del Sud del mondo. Partnership e decentramento costituirebbero cioè gli approcci in grado di sostanziare, attraverso l'azione partecipativa e le dinamiche endogene, l'idea di sviluppo umano e sostenibile.²³

La ricerca di strategie innovative nel campo della solidarietà internazionale è stata incentivata da diversi fattori, interni ed esterni rispetto al settore della cooperazione. L'evoluzione degli

assetto statali verso una progressiva estensione della sussidiarietà e della *devolution*, la trasformazione dell'identità e dell'organizzazione delle forze sociali (con riferimento soprattutto al consolidamento del settore privato economico e sociale), nonché la crisi delle politiche di aiuto pubblico allo sviluppo, sono alcuni tra i fattori che hanno maggiormente contribuito all'affermazione di nuovi approcci nella cooperazione.

Anche i processi di globalizzazione, poiché evidenziano tanto le relazioni esistenti tra fenomeni internazionali e locali quanto il progressivo affievolirsi delle capacità di governo degli Stati nazionali, vanno accrescendo la rilevanza delle *policy* di cooperazione fondate sulla reciprocità, sul coinvolgimento della società civile e sul decentramento.

Per quanto riguarda il nostro paese, l'approccio decentrato, fondato cioè sulla cooperazione tra formazioni sociali e tra comunità, scaturisce dalla sintesi delle esperienze di lotta contro la povertà maturate, tra gli anni Settanta ed Ottanta, nell'ambito della cooperazione non-governativa e del volontariato. Caratteristica essenziale è l'intento di coniugare l'impegno per lo sviluppo dei paesi poveri con la lotta contro l'esclusione sociale nei paesi sviluppati, attraverso l'instaurazione di stabili legami fra gli attori e le politiche solidaristiche del Nord e del Sud.

Tale collegamento risponde non solo all'esigenza di individuare più efficaci strategie per lo sviluppo (come la capacità di mobilitare *know-how* e di valorizzare il capitale sociale), ma anche all'idea di una cittadinanza realmente sostanziale ed universale. Le recenti esperienze di interventi volti alla creazione di relazioni tra le comunità italiane ove alta risulta la presenza di immigrati e le comunità d'origine costituiscono segni evidenti dell'attivo coinvolgimento della società civile ai vari livelli.²⁴

In corrispondenza dell'evoluzione delle idee di cooperazione, ed anticipando persino il dibattito internazionale, il nostro Paese ha riconosciuto – con apposita previsione normativa nell'ambito della legge 49 del 1987 – la rilevanza dei processi di sviluppo endogeno e partecipativo, nonché il ruolo di proposizione ed attuazione che può essere assunto dalle Autonomie locali (Regioni, Province autonome ed enti locali) e dalle espressioni organizzate della società civile (ovvero le ONG e le altre formazioni sociali impegnate nella solidarietà internazionale).

Art. 1 (Finalità)

[...]

2. Essa [la cooperazione allo sviluppo] è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari [...], all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo.

Art. 2 (Attività di cooperazione)

[...]

3. Nell'attività di cooperazione rientrano:

[...]

m) il sostegno a programmi di informazione e comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia e sviluppo dei paesi beneficiari.

4. Le attività di cui alle lettere a), c), d), e), f), h) del comma 3 possono essere attuate, in conformità con quanto previsto dal successivo art. 5, anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali.

5. Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 10. Il Comitato direzionale di cui all'articolo 9, ove ne ravvisi l'opportunità, autorizza la stipula di apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche.

Le disposizioni contenute nella legge 49 vengono integrate, per quanto concerne l'azione delle Autonomie locali, dalle norme contenute nella legge 68 del 1993,²⁵ nella legge 142 del 1990,²⁶ nel D.P.R. 31 marzo 1994²⁷ e dalle normative in materia adottate dalla maggioranza delle Regioni italiane.

A livello costituzionale il fondamento delle attività di cooperazione attuate in forma decentrata può individuarsi nell'intreccio fra alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento: il principio internazionalistico, quello di solidarietà ed i principi di autonomia e pluralismo. Il riconoscimento dei principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite²⁸ (attraverso gli artt. 10 ed 11 Cost. e l'adesione all'Organizzazione dell'ONU) e la lettura sistematica dei principi del nostro ordinamento delineano il sostrato giuridico sul quale si fondano le attività di cooperazione allo sviluppo nel nostro paese. La promozione della persona umana e dei suoi diritti inviolabili diviene cioè un'azione solidaristica universale che supera il concetto di nazione e che viene compiuta dalle diverse articolazioni dello Stato e della comunità sociale.

La possibilità che anche gli Enti locali (Regioni, Province e Comuni) possano condurre interventi nel settore della cooperazione non trova espliciti ostacoli di ordine costituzionale (quali il principio di territorialità o il limite della materia)²⁹ ed, al contrario, trova un rafforzamento nell'amplificazione del ruolo delle Autonomie locali cui tende la stessa Unione Europea (anche in applicazione del principio di sussidiarietà).

La legge 49 del 1987 ha esplicitamente attribuito alle Autonomie territoriali l'opportunità di inserirsi nei processi di sviluppo dei Pvs. Tuttavia, ponendo la cooperazione internazionale nell'alveo della politica estera, ha contestualmente definito il limite sostanziale dell'azione degli attori istituzionali della cooperazione decentrata. Infatti, le scelte fondamentali afferenti le relazioni internazionali, gli apprezzamenti di politica estera e la conclusione di accordi con paesi terzi o Organizzazioni internazionali risultano di esclusiva competenza dell'Esecutivo statale. La problematica non appare scœvra da profili di complessità, rilevati peraltro anche da alcune sentenze della Corte Costituzionale³⁰ nelle quali, pur nella valorizzazione delle attività di solidarietà, si definisce una ineludibile attribuzione statale per la materia della politica estera.

In un contesto caratterizzato dalla progressiva interdipendenza e dal rafforzamento dei rapporti politici, economici, sociali e culturali tra i diversi paesi, risulta difficile stabilire un equilibrio tra gli apprezzamenti e le priorità di politica estera da una parte, e le opportunità di cooperazione regionale dall'altra. Il problema è inoltre acuito sia dalle costanti incertezze che caratterizzano la nostra politica estera, sia dal complesso processo in corso di ridefinizione delle attribuzioni tra le diverse articolazioni dello Stato. Pur affermando il fondamentale ruolo delle Autonomie locali nell'adempimento di un dovere solidaristico, è comunque necessario garantire l'unità di indirizzo ed il coordinamento delle azioni aventi rilievo esterno.

Con riferimento all'esperienza italiana, appare infine opportuno rilevare il rischio che va profilandosi nella concreta configurazione della cooperazione decentrata, individuabile attraverso un raffronto fra due differenti visioni di questa forma di aiuto: quella minimalista (o «opportunista») e quella sostanziale.

Il partenariato ed il decentramento delle azioni di solidarietà internazionale sono scaturiti, nell'evoluzione delle idee di svi-

luppo ed in seno all'esperienza della cooperazione non-governativa, dall'esigenza di ricercare nuovi e più efficaci strumenti di lotta contro la povertà e di sviluppo integrale della persona umana. L'approccio partecipativo mira infatti alla costruzione di azioni sistematiche, che focalizzino ogni aspetto significativo per il *well-being* dei beneficiari ed in grado di creare relazioni (orizzontali e verticali) tra espressioni diverse ed organizzate delle comunità del Nord e Sud del mondo. Considerata in quest'ottica, la cooperazione decentrata si inserisce pertanto nel processo di ridefinizione delle moderne politiche di aiuto, rappresentandone uno strumento fondamentale «da sperimentare nelle sue potenzialità, da affinare nei suoi percorsi e modalità».³¹

A fronte di una tale visione, in Italia si stanno invece delineando significati ed approcci riduttivi del decentramento. Infatti, la disponibilità di risorse presso le Autonomie locali e la redistribuzione delle attribuzioni in materia di cooperazione stanno svalutando i significati del partenariato, riducendo le nuove strategie ad ulteriori opportunità di finanziamento (rispetto ai *donors* tradizionali) ed a nuove occasioni di crescita dei poteri (a causa della moltiplicazione degli attori). Segni ulteriori di questa distorsione sono il prioritario ruolo attribuito alle Autonomie locali e la rilevanza assunta dalle problematiche giuridiche ed amministrative poste dalla relazione tra i livelli centrali (il MAE) e quelli periferici (Regioni, Province e Comuni).³² Pur ammettendo che su tali tendenze influiscono i fattori di crisi,³³ non possono tuttavia trascurarsi le conseguenze sulla cooperazione governativa e non-governativa. Infatti, la progressiva perdita di collegamento con la società civile, la commistione di identità e ruoli, l'uso inefficiente ed inefficace delle strategie d'intervento derivano anche dall'approccio minimalista nei confronti del partenariato.

Nel nostro paese, non mancano anche i segni di un impiego sostanziale e corretto della cooperazione decentrata. Se è vero infatti che il partenariato si intreccia sotto diversi profili con la politica risentendo così dei suoi limiti, non possono trascurarsi i risultati ottenuti dagli interventi condotti dalle differenti espressioni della società civile (ONG, università, imprese, associazioni ed Enti locali).³⁴ In particolare, il coinvolgimento di soggetti ed istituzioni decentrate va configurandosi come risposta a specifici bisogni dei Pvs nei settori più significativi per la lotta alla povertà e per la promozione dello sviluppo umano (sanità, istru-

zione e formazione, questione di genere), ma anche nelle aree del decentramento del settore pubblico, della pianificazione urbanistica, della politica ambientale e delle relazioni culturali.

5.4 La riforma della cooperazione italiana: crisi strutturale o di sistema?

La legge 49 del 1987 produce, nei primi anni della sua applicazione, una crescita della rilevanza politica della cooperazione internazionale, riflessa anche dal netto aumento nel volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (cfr. Tab. 5.4, che evidenzia, per il 1989, il tasso più alto mai registrato). A fronte della crescita delle risorse pubbliche, i flussi privati ai Pvs subiscono nello stesso periodo un drastico declino, provocato soprattutto dal netto calo dei crediti privati all'esportazione.

La composizione dei trasferimenti pubblici, nell'ultimo triennio degli anni Ottanta, risulta caratterizzata dalla netta prevalenza dell'aiuto bilaterale e dal forte peso della componente creditizia. Il dibattito interno sulla cooperazione internazionale e gli spazi aperti dalla nuova normativa tendono infatti, nel periodo considerato, ad enfatizzare il ruolo dei crediti d'aiuto, ponendo invece in una posizione di secondo piano la componente dono, al centro del dibattito politico nella prima metà degli anni Ottanta.

Dall'inizio degli anni Novanta, cominciano però a profilarsi i segni di una involuzione della politica di aiuto allo sviluppo, il cui retaggio si ripercuote sull'attuale stato della cooperazione italiana.³⁵ Dal 1992, in modo progressivamente crescente, si manifestano infatti le variabili espressive della crisi: il volume delle risorse per lo sviluppo subisce un drastico calo (così da portare nel 1997 al tasso APS/PNL più basso mai registrato); la composizione dell'APS conosce la netta prevalenza del canale multilaterale e multi-bilaterale;³⁶ gli scandali di *Tangentopoli* determinano

Tab. 5.4 *Trend APS/PNL, 1989-1999*

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^a
0.38	0.39	0.41	0.31	0.30	0.34	0.31	0.27	0.14	0.20	0.11	0.20	0.15

^adato non definitivo.

Fonti: OCSE, MAE, varie annate.

non solo la paralisi amministrativa e procedurale della gestione ministeriale della cooperazione, ma acquiscono altresì la disaffezione dell'opinione pubblica per le problematiche connesse e la loro marginalizzazione nell'agenda politica; infine, la stessa cooperazione non-governativa risulta indebolita sul piano operativo (con il ridimensionamento di alcune ONG storiche e la chiusura anticipata di programmi di sviluppo) ed è attraversata da profonde divisioni che allentano ulteriormente il rapporto con la società civile.

Per valutare lo stato della politica di aiuto allo sviluppo, nel novembre del 1992, viene istituita una *Commissione speciale sulla Cooperazione allo Sviluppo* (Commissione Bottai-De Rita). Nel relativo Rapporto (1993),³⁷ gli esperti confermano che la cooperazione costituisce uno strumento essenziale di politica estera, evidenziandone l'impiego per la stabilizzazione di crisi politiche e la complementarità rispetto agli interventi di *peace keeping* e *peace making*. Tuttavia, focalizzando come variabili fondamentali della crisi le deficienze procedurali e le carenze dei modelli operativi (come lo scarso peso nell'esperienza italiana dei programmi paese e/o settoriali e l'inefficienza progettuale), la Commissione non sembra aver colto la trama di fattori che hanno determinato il collasso della nostra cooperazione ed in particolare la natura politica dei limiti che la caratterizzano.

L'evoluzione della cooperazione allo sviluppo negli ultimi dieci anni, pur in presenza di degenerazioni e distorsioni, non può peraltro essere ricondotta soltanto alle vicende di corruzione, alla confusione, alla discontinuità ed agli sprechi che l'hanno caratterizzata. Al contrario, si può affermare che, per i suoi stessi caratteri, «emblematici del fare *policy making* in Italia, la crisi della cooperazione ha coinciso strettamente con la crisi, più generale, del sistema politico italiano».³⁸

Dal momento che la crisi si rivela assai complessa, problema cruciale diviene lo stabilire una diagnosi appropriata, in grado di individuare ogni elemento significativo per la definizione delle tendenze più recenti. Appare quindi opportuno analizzare l'evoluzione della cooperazione italiana nell'ultimo decennio rilevandone sia i fattori sistematici, che attraversano cioè l'intero spazio dei processi politici del nostro paese, sia le variabili proprie, ovvero afferenti la struttura di gestione delle politiche di aiuto ai Pvs.

Attraverso una lettura trasversale, tesa cioè a cogliere le relazioni che permeano il nostro sistema politico e collegano i vari processi decisionali, è possibile individuare i seguenti fattori:

- L'Italia, per la propria collocazione geografica e per il ruolo assunto nel contesto internazionale (sia come membro del G7, che come uno dei paesi guida nel processo di unificazione europea), dovrebbe costituire un importante attore del sistema di cooperazione. Tuttavia, a fronte dell'alto profilo disegnato dallo stato delle relazioni internazionali, il nostro paese stenta a configurare una politica estera univoca ed in grado di assumere una propria rilevanza. Se si considera l'ultimo decennio, si può ad esempio constatare che le questioni di politica estera sono state tra le fonti di maggiore divisione politica e, quindi, di maggiori difficoltà per i vari Esecutivi.³⁹ Pur ammettendo che l'Italia ha anche condotto azioni di forte rilievo sul piano internazionale (si pensi all'opera di mediazione nei conflitti e alle relazioni con i Paesi dell'Africa mediterranea), non si può comunque negare che i forti limiti di politica estera si ripercuotono sulla cooperazione allo sviluppo. Ciò appare evidente non solo per l'inefficacia e l'inefficienza dei modelli operativi, ma soprattutto per l'immobilismo politico che la caratterizza. L'incapacità della cooperazione italiana di strutturarsi come politica coerente negli obiettivi e nelle azioni riflette cioè le caratteristiche del modo di essere e di fare politica estera. La frammentazione politica impedisce così la definizione di un diverso assetto per la nostra cooperazione, conducendo tra l'altro alla presentazione di una pletora di proposte legislative per la riforma del settore.
- Dalla fine degli anni Ottanta e, più in generale, con la crisi del *Welfare State*,⁴⁰ nella maggior parte dei Paesi industrializzati vengono implementate politiche di *austerità*. La crisi finanziaria attanaglia severamente anche l'Italia che, tanto per l'insostenibile onere del debito quanto per far fronte agli impegni presi in sede comunitaria (le condizioni poste da Maastricht per l'unificazione), inizia un processo di risanamento della finanza pubblica caratterizzato da forti tagli alle spese. Risulta evidente che, in un periodo nel quale vengono messe in luce le sue distorsioni e degenerazioni e la sua rilevanza politica e culturale tende a scemare, la cooperazione allo svi-

luppo subisce gli effetti maggiori del ritrovato rigore. Queste tendenze producono non solo il brusco calo delle risorse finanziarie per lo sviluppo, ma determinano altresì lo stallone amministrativo e procedurale degli interventi per la severa limitazione dell'autonomia contabile e finanziaria del sistema di cooperazione.

- Non si può trascurare come la politica di cooperazione allo sviluppo si sia dilatata verso esigenze, obiettivi ed attività innovative degli indirizzi originari. Da una politica di interventi di aiuto episodici, spesso concentrati sul finanziamento delle grandi opere, si è gradualmente passati ad azioni multisettoriali ed integrate, miranti alla promozione dello sviluppo umano e sostenibile, attraverso il partenariato e l'incentivazione di processi endogeni. Inoltre, l'evoluzione del post-colonialismo ed il collasso dei sistemi centralizzati hanno acuito l'innescare delle emergenze e dei conflitti, l'emersione di autoritarismi, la carenza di capacità istituzionali, amministrative, imprenditoriali e tecniche. Rispetto alle nuove tendenze dello sviluppo, la cooperazione italiana si è mostrata spesso impreparata, tanto dal punto di vista del sostrato politico, quanto negli strumenti e nei modelli operativi.
- Nell'ultimo decennio, per la crisi del sistema politico, sono progressivamente cambiati l'intensità ed i caratteri della penetrazione partitica nelle diverse aree decisionali ed attuative. Il *party government* italiano ha però costantemente condizionato l'evoluzione del settore della cooperazione, foggianone i caratteri e definendone le azioni. I mediocri rendimenti (scarse capacità di programmazione, inefficacia ed inefficienza degli interventi) non sembrano discendere dall'assenza di uno stabile governo del settore, ma piuttosto dalla mancanza di un organico disegno politico in grado di definirne gli obiettivi e le strategie, nonché di garantirne la stabilità gestionale. Può quindi affermarsi che la frammentazione partitica e la «progressiva cattura»⁴¹ dei livelli direzionali da parte degli attori politici hanno sostanzialmente pregiudicato la genesi di una «politica» della cooperazione (in corrispondenza di una «politica» estera).
- L'intera evoluzione (normativa e non) della cooperazione italiana evidenzia una sostanziale commistione tra la penetrazione della nostra impresa all'estero e la cooperazione. I canali

cioè dell'aiuto pubblico allo sviluppo hanno costituito le vie anomale e complesse attraverso cui gli interessi commerciali e gli investimenti italiani si sono riversati sui Pvs. D'altra parte, per quanto concerne l'impresa italiana all'estero, carente risulta la disciplina normativa⁴² e del tutto inadeguato è l'assetto istituzionale ed organizzativo, posto che la Sace e la Simest⁴³ costituiscono le uniche istituzioni di riferimento. Questa situazione ha non solo caricato la cooperazione di aspettative ed esigenze diverse e talora contrapposte, ma ha anche favorito episodi di «malacooperazione».

È difficile negare che le prospettive di sviluppo passino anche attraverso gli investimenti diretti ed il commercio internazionale, e che tra la cooperazione, lo sviluppo umano, gli interessi politici e la crescita economica esistano imprescindibili legami. Tuttavia, la cooperazione non può fungere, come spesso è accaduto, da «apripista» dell'espansione commerciale del nostro paese nei mercati dei Pvs.⁴⁴

- Ulteriori fattori sistematici, da considerare nell'analisi delle tendenze più recenti della cooperazione italiana, sono l'atteggiamento dell'opinione pubblica e il rapporto con la società civile. In Italia, le espressioni e le esperienze di solidarietà e di volontariato privato costituiscono una realtà consolidata e politicamente rilevante. La cooperazione internazionale e la consapevolezza sociale delle tematiche riguardanti lo sviluppo sono legate soprattutto al movimento del volontariato internazionale, sviluppatosi già a partire dagli anni Sessanta.

Nonostante il radicato senso sociale di solidarietà, la politica di cooperazione italiana non ha però conosciuto una relazione stabile e profonda con la società civile. Se si escludono infatti l'azione (peraltro limitata) delle ONG ed i movimenti di solidarietà presenti in coincidenza dello scoppio di emergenze, non si riscontra una capacità di rappresentanza e di promozione delle istanze dei Pvs. In questo senso, esulano dall'esperienza italiana i grandi fenomeni di *lobbying* ed *advocacy* che caratterizzano invece la cooperazione nordeuropea.

Per quanto concerne infine le tendenze dell'opinione pubblica, non si può trascurare come, dagli inizi degli anni Novanta, l'Italia abbia sperimentato una forte perdita della fiducia popolare nei confronti dell'aiuto allo sviluppo. Nell'opinione pub-

blica risulta cioè tuttora presente un elevato grado di scetticismo verso il sistema dell'APS, sia per le malversazioni e gli sprechi, sia per l'inefficienza e l'inefficacia caratterizzanti i suoi meccanismi di gestione.

Un'analisi completa delle tendenze più recenti della cooperazione allo sviluppo deve focalizzare non solo i fattori sistematici ma anche quelli strutturali, ovvero le variabili individuabili all'interno del settore:

- Il rendimento istituzionale della struttura di cooperazione italiana è stato generalmente basso, in quanto caratterizzato da farraginosità e lungaggini nelle procedure esecutive, da distorti rapporti tra impegni, stanziamenti ed erogazioni, dalla mancanza di coordinamento tra i vari livelli decisionali e dall'assenza di efficaci sistemi di valutazione. Sull'output di gestione della cooperazione hanno pesato soprattutto l'eccessiva burocratizzazione, il condizionamento degli attori partitici, il funzionamento delle procedure amministrative e l'inadeguato stato delle risorse umane e strumentali disponibili per l'esercizio delle attività.
- Per quanto concerne in particolare i meccanismi amministrativi, la complessità e la lentezza delle procedure derivano a monte dalla configurazione di una struttura «multi-cefala» (più Ministeri e nessun soggetto direttivo intermedio) e dalla coesistenza di logiche diverse (il sistema burocratico-gerarchico e quello collegiale-pluralistico). Anche lo stato del personale contribuisce ad accrescere le difficoltà procedurali, dal momento che esso non solo è insufficiente, ma anche la sua articolazione risulta controproducente, poiché nella stessa organizzazione coesistono gruppi assai diversi (diplomatici e tecnici), aventi orientamenti ed aspirazioni talora contrapposti.
- L'efficacia e l'efficienza degli interventi nei Pvs poggia anche su ben costruiti *design* programmatici e sulla formulazione di *policy* settoriali e/o paese. Tuttavia, la struttura di cooperazione italiana, come rilevato anche dall'OCSE,⁴⁵ appare carente tanto nelle capacità di programmazione e progettazione, quanto nell'attuazione delle strategie operative. Il deficit risulta ancora maggiore nell'area della sostenibilità degli inter-

venti e nella predisposizione di sistemi di valutazione, che sarebbero invece utili per la verifica delle azioni condotte e per la promozione del dialogo con i partner.

- Anche la cooperazione non-governativa, nell'ultimo decennio, ha attraversato una forte crisi, imputabile tanto alle tendenze registrate nell'APS quanto a fattori propri. Il drastico ridimensionamento di alcune ONG, la chiusura anticipata di interventi già implementati, il calo nel numero dei volontari e cooperanti impegnati nei progetti di sviluppo e, al contrario, lo «zelo» manifestato nell'assunzione di interventi di emergenza (seppur estranei alla tradizione delle ONG italiane), sono solo alcune espressioni delle forti difficoltà patite anche dalla cooperazione sociale.

Come evidenzia la Tab. 5.5, le risorse pubbliche destinate agli interventi di cooperazione non-governativa hanno avuto un andamento assolutamente anomalo, registrandosi all'inizio degli anni Novanta una netta crescita immediatamente seguita da un brusco calo.

Nel corso del 1998 hanno concluso l'iter istruttorio e sono stati approvati dal Comitato Direzionale 64 nuovi progetti

Tab. 5.5 *Andamento programmi promossi da ONG rispetto al totale dei doni APS, 1987-1997*

Anno	Contributi deliberati ^a	Nr. Programmi ^b	Risorse complessive ^c	%
1987	60.1	-	1.572	3.82
1988	134.7	-	1.470	9.16
1989	122	-	1.617	7.54
1990	117.1	169	2.078	5.63
1991	102.4	140	2.435	4.20
1992	26.9	39	2.417	1.11
1993	57	63	450	12.66
1994	25.3	29	806	3.13
1995	6.5	6	691	0.94
1996	14.2	25	590	2.40
1997	14.6	20	519	2.81

^aTrattasi dei contributi deliberati dal Comitato Direzionale, non effettivamente imputati all'esercizio. Non sono compresi i contributi a fini di educazione ed informazione allo sviluppo. Le cifre sono in miliardi di lire.

^bDato reperito a partire dal 1990.

^cStanzamenti a dono, in miliardi di lire.

Fonte: MAE, 1998.

promossi da ONG.⁴⁶ Mentre per 5 di essi la deliberazione ha riguardato la sola conformità ai criteri fissati dalla legge 49/1987,⁴⁷ per gli altri programmi lo stanziamento è stato pari a circa 57 miliardi, registrando così un incremento rispetto agli anni precedenti.

I dati del MAE evidenzerebbero, per quanto concerne gli anni più recenti e grazie anche alle pressioni esercitate dall'Associazione delle ONG nei confronti della DGCS, una inversione di tendenza nelle risorse messe a disposizione della cooperazione non-governativa, che appare confermata sia dalla programmazione della cooperazione per il 1999-2001⁴⁸ che dall'andamento delle istruttorie e delle deliberazioni più recenti.⁴⁹ Nonostante, le statistiche OCSE (costruite su parametri parzialmente diversi) mostrano invece un declino costante nel sostegno finanziario per gli interventi promossi dalle ONG, dal momento che esso risulta ormai pari alla metà della media registrata tra i paesi DAC (Cfr. Tab. 5.6).

L'evoluzione delle risorse pubbliche per lo sviluppo passate attraverso le ONG evidenzia i caratteri negativi del rapporto tra cooperazione non-governativa e struttura pubblica. Bisogna però rilevare che la crisi della cooperazione non-governativa si fonda anche su propri limiti strutturali, quali l'insufficiente dimensionamento, la dipendenza dai finanziamenti pubblici e l'assenza di diversificazione delle fonti finanziarie, la frammentazione e la contrapposizione rispetto alle questioni più rilevanti, nonché la carenza nelle capacità programmatiche e progettuali. Ultimo, ma forse più importante, fattore da considerare è il collegamento con la società civile, che dovrebbe costituire la fonte e l'alimento della cooperazione non-governativa. Nell'ultimo decennio, la capacità delle ONG italiane di fungere da *trait-d'union* fra comunità del Nord e Sud del mondo, di radicarsi nel tessuto sociale, di interpretarne e canalizzarne le istanze, è stata assai

Tab. 5.6 *Aiuti allo sviluppo via ONG, 1997-1998^a*

	1996	1997	1998
Contributi a progetti promossi	38.1	22.6	20.4
Aiuti via ONG con progetti affidati	-	45.7	20.8
Totale	38.1	68.3	41.2

^aIn milioni di dollari.

Fonte: OCSE, 2000.

bassa. Infatti, non solo è mancato l'esercizio di *advocacy e lobbying*, ma la relazione con la società civile è spesso apparsa come un pedissequo inseguimento delle «emergenze mediatriche» piuttosto che una effettiva azione di congiunzione.

Focalizzati i fattori dell'evoluzione più recente, bisogna considerare che dalla metà degli anni Novanta la cooperazione italiana ha compiuto anche interessanti progressi. Questi possono essere considerati come alcuni stadi di un più vasto processo di riforma strutturale che, si auspica, possa condurre ad una nuova e coerente politica di cooperazione e ad un riassetto normativo e gestionale del settore. In particolare, i segni di miglioramento possono in sintesi essere così articolati:

- La riduzione della povertà costituisce ormai un obiettivo prioritario, per il quale sono definite specifiche linee strategiche e stanziati ingenti risorse.
- Numerosi interventi di sviluppo tendono (direttamente o indirettamente) al consolidamento dei processi di pace ed alla risoluzione dei conflitti.
- Si sta cercando di rafforzare la coerenza politica degli interventi attraverso un migliore coordinamento tra il Ministero del Tesoro e quello degli Affari Esteri.
- La gestione programmatica e progettuale va conoscendo margini di miglioramento, attraverso una generalizzata applicazione del *project cycle management*, l'istituzione di più severi controlli della qualità del *design* programmatico e l'avvio di interventi paese e/o settoriali.
- La prassi amministrativa e procedurale risulta caratterizzata da una maggiore trasparenza, per la predisposizione non solo di più severi controlli ma anche di procedure deliberative aperte e competitive.⁵⁰
- Si assiste ad un graduale, seppur problematico, riavvicinamento tra la cooperazione governativa e quella non-governativa. I programmi di aiuto più recenti riflettono infatti un maggior coinvolgimento delle ONG, la preminenza della questione di genere, l'approccio del partenariato e del decentramento, nonché la scelta di settori strategici per lo sviluppo umano e sostenibile (istruzione, formazione, sanità e sicurezza alimentare), tipici della cooperazione non-governativa.

Nel processo di riforma della cooperazione italiana assume rilevanza fondamentale anche il riassetto normativo del settore. La legge 49 del 1987, pur facendo propri i più significativi aspetti delle nuove idee di sviluppo, appare ormai incapace di offrire una regolamentazione coerente ed efficace rispetto alle dinamiche interne ed internazionali.

Purtroppo il percorso che conduce al varo della nuova legge è fortemente travagliato. L'assenza di uniformità di intenti e la contrapposizione politica in merito ai contenuti ed alle strategie delle relazioni internazionali inficia, infatti, ogni tentativo di sistemazione organica della nostra cooperazione. Le difficoltà superano persino l'appartenenza politica, risultando trasversali agli schieramenti partitici e conducendo alla presentazione di molteplici proposte legislative (sia in seno alla maggioranza, che all'interno dell'opposizione). Le varie iniziative mantengono generalmente la relazione funzionale tra politica estera e cooperazione, ma prospettano diverse e contrastanti ipotesi per l'assetto istituzionale ed organizzativo (istituzione di un Ministero *ad hoc*, creazione di un'agenzia, mantenimento della DGCS in una forma più flessibile, sistema del *block grant*, ecc.).

Il 29 settembre del 1999 è stato approvato dal Senato un disegno di legge di riforma («*Politica e strumenti della cooperazione allo sviluppo*»), che riunisce alcune tra le molteplici proposte presentate.

Art. 1. (Finalità)

1. La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia ed è finalizzata:

- a) alla promozione dello sviluppo sostenibile, della pace, della democrazia, della solidarietà e della giustizia tra i popoli;
- b) al soddisfacimento dei bisogni primari e alla piena realizzazione dei diritti umani, civili, politici e sociali delle popolazioni, con particolare attenzione alla difesa delle identità culturali e al sostegno della interculturalità;
- c) alla promozione delle opportunità di sviluppo delle donne, all'eliminazione delle esclusioni sociali e delle discriminazioni di genere;
- d) alla difesa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- e) ai processi di ricostruzione, stabilizzazione e sviluppo nelle situazioni di crisi e di emergenza, all'assistenza e alla ricostruzione nei Paesi colpiti da calamità naturali o prodotte dall'uomo;
- f) alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.

2. La cooperazione allo sviluppo italiana è diretta ai Paesi cooperanti, indicati nel documento di indirizzo politico di cui all'articolo 6, tenendo altresì conto degli indici di sviluppo umano dell'United Nations Developing Program (UNDP). L'Italia partecipa alla formulazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea e degli altri organismi internazionali dei vertici mondiali delle Nazioni Unite in materia di cooperazione allo sviluppo.

3. La cooperazione italiana allo sviluppo ha come obiettivo la lotta contro la povertà e l'emarginazione nei Paesi cooperanti e la loro integrazione politica ed economica nel contesto internazionale. In particolare l'Italia considera prioritari:

- a) il rafforzamento istituzionale dei predetti Paesi;
- b) la crescita sociale, economica e culturale della società civile, con attenzione anche al superamento del divario tecnologico;
- c) la promozione di uno sviluppo economico endogeno, con particolare attenzione alla piccola e media impresa sociale e al mutualismo;
- d) il governo responsabile dei flussi migratori;
- e) la riduzione e la cancellazione del debito estero dei Paesi cooperanti e il loro equo inserimento nel commercio internazionale.

4. Le risorse complessivamente destinate dall'Italia alla cooperazione allo sviluppo devono tendere al raggiungimento di un ammontare pari allo 0.7 per cento del prodotto interno lordo.

Art. 2. (Attività di cooperazione allo sviluppo)

1. Sono attività di cooperazione allo sviluppo tutte le iniziative atte al perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, che utilizzano in tutto o in parte risorse italiane di natura pubblica o privata.

2. La presente legge disciplina la politica e le attività di cooperazione allo sviluppo che utilizzano risorse di natura pubblica, di seguito definite «Aiuto pubblico allo sviluppo» (APS).

3. La cooperazione italiana si basa sul partenariato tra soggetti pubblici e privati ed organizzazioni della società civile dell'Italia e dei Paesi cooperanti.

4. Non possono usufruire di finanziamenti dell'APS gli interventi diretti o indiretti di sostegno ad operazioni militari o di polizia, anche se decisi in ambito internazionale.

5. Non può usufruire di finanziamenti dell'APS il sostegno delle esportazioni italiane.

Art. 3 (Slegamento dell'APS italiano)

1. In armonia con gli indirizzi e le intese adottati a livello internazionale, i finanziamenti dell'APS italiano concessi sia con lo strumento del credito, sia con quello del dono, inclusi quelli relativi all'aiuto ali-

mentare, non sono vincolati alla fornitura di beni e servizi di origine italiana. Ove particolari circostanze inerenti ai rapporti internazionali rendano opportuna la concessione di finanziamenti totalmente o parzialmente vincolati alla fornitura di beni o servizi di origine italiana, la relativa decisione è assunta dal Ministro degli affari esteri d'intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. [...].

Art. 5 (Soggetti italiani della cooperazione allo sviluppo)

1) Sono soggetti italiani della cooperazione allo sviluppo:

- a) il Governo;
- b) le regioni e gli enti territoriali di cui all'articolo 20, nonché i loro consorzi ed associazioni;
- c) i soggetti della cooperazione non governativa di cui all'articolo 19 e i loro consorzi ed associazioni.

Art. 13 (Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo)

1. Per le attività di APS che utilizzano, a dono o a credito, risorse del Fondo Unico, è istituita l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo [...].

2. L'Agenzia è ente di diritto pubblico con piena capacità di diritto privato ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, contabile, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale. Essa opera secondo criteri di efficienza ed economicità, [...] ed è sottoposta alla vigilanza del Ministro degli Affari Esteri ed al controllo parlamentare di cui all'articolo 11.

In continuità con la normativa precedente, la proposta legislativa mantiene i principi ed i caratteri fondamentali della legge 49, promuovendo un concetto di sviluppo integrale della persona umana e rafforzando l'approccio partecipativo ed i meccanismi di crescita endogena. Essa affida il ruolo di indirizzo politico al Ministero degli Affari Esteri ed al Tesoro (con una ripartizione più rigorosa delle competenze tra le due Istituzioni). Del tutto innovativa è invece l'assegnazione dell'intera gestione ad un'apposita Agenzia che, attraverso un Fondo unico per l'APS, dovrebbe godere di maggiore flessibilità, efficacia ed efficienza sotto l'aspetto deliberativo ed operativo. Per quanto concerne la cooperazione non-governativa ed il decentramento, il disegno di legge rafforza il ruolo delle ONG negli interventi di sviluppo ed estende i margini di azione degli Enti locali.

Forti perplessità destano non solo alcuni aspetti della normativa proposta, ma anche il *timing* del relativo processo legislativo. Sotto quest'ultimo profilo, appare infatti indubbio che, per diversi motivi (quali, ad esempio, la contrapposizione partitica sulla politica estera, la frammentazione tra i vari soggetti attivi della cooperazione, la preminenza delle questioni di politica interna, la mancanza di forti incentivi, ecc.), il disegno di legge non rientra fra le priorità dell'agenda politica della fine di questo decennio.⁵¹ Tale circostanza è assai rischiosa perché può acuire lo stallo del settore ed aggravare i forti ritardi che caratterizzano la nostra cooperazione rispetto ai sistemi degli altri Paesi sviluppati.

La proposta di legge pone infine parecchi dubbi sia in merito ai principi sui quali viene fondata la politica di cooperazione, sia in relazione alla scelta degli assetti gestionali, rischiando così di essere obsoleta e superata dagli eventi prima ancora di venire alla luce:

- Complessa e difficilmente realizzabile appare, sotto il profilo della coerenza politica e sul piano del corretto funzionamento, la coesistenza tra direzione del Ministero degli Affari Esteri e gestione organizzativa di un soggetto autonomo (l'Agenzia).
- L'inserimento nell'ambito di un dettato legislativo di due azioni sostanzialmente politiche, quali la riduzione del debito dei Pvs ed il tendere alla devoluzione dello 0.7% del PIL ai fini dello sviluppo, può condurre alla paradossale situazione di una perenne disattenzione delle norme ed alla conseguenziale svalutazione dei loro significati.
- A fronte del rafforzamento, nella proposta di legge, dei più importanti ed innovativi caratteri riguardanti lo sviluppo umano e sostenibile, permane comunque un'ampia commistione tra interessi geo-politici, interessi economico-commerciali ed istanze solidaristiche. Anche tra interventi d'emergenza e progettualità di sviluppo non viene compiuta alcuna distinzione.
- Con riferimento alla cooperazione non-governativa, al partenariato ed al decentramento, emergono ampie distorsioni interpretative che possono produrre grave confusione tra ruoli, funzioni, obiettivi ed attività dei soggetti coinvolti (cioè le ONG e le altre formazioni sociali impegnate nella solidarietà, le Autonomie locali, le Istituzioni e le imprese).

Al di là dei limiti del disegno di legge, il processo di riforma manca di un reale e serrato dibattito sull'identità e sulle funzioni attuali della cooperazione italiana. Il coinvolgimento di ogni dimensione e di ogni attore risulta infatti essenziale non solo per il riassetto del settore, ma soprattutto per recuperare la partecipazione ed il sostegno della società civile. Questa appare infatti la pre-condizione affinché le tendenze più recenti non costituiscano davvero soltanto la «cronaca di una morte annunciata».⁵²

Note

¹ Per una analisi delle tendenze evolutive della cooperazione italiana, fra gli altri, cfr.: P. ISERNIA, *La Cooperazione allo sviluppo*, Bologna, 1995; IPALMO (a cura di), *Cooperazione allo sviluppo. Una sfida per la società italiana*, Milano, 1982; IPALMO (a cura di), *Cooperazione allo sviluppo. Nuove frontiere per l'impegno dell'Italia*, Milano, 1985; MAE-DGCS (a cura di), *Atti della conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo. La politica di solidarietà esterna nel nuovo contesto internazionale: le responsabilità dell'Europa ed il ruolo dell'Italia*, Roma 17-19 settembre 1991; S. ALESSANDRINI (a cura di), *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*, Milano, 1983; L. ARDESI, *L'impatto della cooperazione allo sviluppo sulla società italiana*, in *Politica Internazionale*, n. 1/1987; B. CATENACCI (a cura di), *Il sogno dell'abbondanza. Le nuove vie della cooperazione. Storie e riflessioni sullo sviluppo umano*, S. Domenico di Fiesole (FI), 1993; C.M. SANTORO (a cura di), *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, Bologna, 1993; OECD-DAC, *Development Co-operation Report*, Paris, varie annate; G. SRVINI, *Modernizzare la cooperazione allo sviluppo*, in *Il Mulino*, n. 1/1994; M. PEDINI, *Cooperazione italiana allo sviluppo e sue prospettive*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 3/1994; G. SALVINI, *Un futuro per la cooperazione italiana?*, in *La Civiltà Cattolica*, n. 3455, 1994; A. ATZORI, *La cooperazione italiana al bivio del 2000*, in *Affari Sociali Internazionali*, 2/1997; OECD-DAC, *Development Cooperation Review Series, Italy*, Paris, 2000, p. III-18, III-29.

² P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 17.

³ P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 366.

⁴ Si suole generalmente distinguere fra tre livelli di attività: il livello macro-decisionale, formato dalla componente istituzionale e da quella simbolistico-finalistica, afferente agli obiettivi, alle direttive ed alle strategie fondamentali entro cui gli attori devono agire; il livello meso-decisionale, composto dalle aree di erogazione e regolamentazione, relativo alle decisioni che forgiano i contenuti della politica; infine, il livello micro-decisionale, che si riferisce a tutte le procedure riguardanti la vita di un progetto ed è caratterizzato, nel contempo, sia dalle competenze e regole fissate dal quadro normativo, che da un certo grado di discrezionalità nell'agire. Sul punto cfr.: P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 23 e ss.

⁵ G. CALCHI NOVATI, *La cooperazione allo sviluppo: una scelta per la politica estera italiana*, in IPALMO, 1982, *op. cit.*; p. 34. Sulla lunga assenza di una vera e propria politica italiana di cooperazione allo sviluppo cfr. anche P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 76 e ss.; A. ATZORI, *op. cit.*, p. 73 e s.

⁶ P. ISERNIA, *op. cit.*, pp. 75, 76.

⁷ A. ATZORI, *op. cit.*, p. 75; B. CATENACCI, *op. cit.*, p. 325.

⁸ P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 86.

⁹ P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 93 e ss. Su questa fase cfr. anche: G. CALCHI NOVATI, *op. cit.*, p. 36 e ss.; A. ATZORI, *op. cit.*, p. 74 e s.

¹⁰ Tra i fattori esterni bisogna ricordare lo stato delle relazioni Est-Ovest e le priorità (sostanzialmente interne) che, in questo periodo, riempiono l'agenda politica della Comunità europea. Dall'altro lato, per quanto concerne i fattori interni, assumono rilievo soprattutto i limiti strutturali caratterizzanti le relazioni esterne dell'Italia, la mancanza di un'univoca coscienza della politica estera (affidata così alla sensibilità individuale o di qualche gruppo politico), la contrapposizione politica ed ideologica, la complessità e farraginosità della macchina amministrativa (in ogni settore ed in particolare nell'ambito della politica estera e della cooperazione) nonché, infine, le priorità poste dalla politica interna (il terrorismo, la politica economica ed il divario Nord-Sud).

¹¹ Il FAI, che nasce (sulle pressioni dei radicali) con il governo Craxi, prevedeva la realizzazione di interventi in aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica o da alti tassi di mortalità. Pur nel forte contrasto tra le diverse forze politiche sulla ragion d'essere e sull'assetto operativo e gestionale, esso costituì la prima espressione, nel nostro paese, del dibattito relativo alle caratteristiche degli interventi di emergenza e alle loro connessioni con i programmi di sviluppo. Dal punto di vista delle risorse impegnate, il FAI vide lo stanziamento di un ingente volume di risorse finanziarie (1.900 miliardi per 18 mesi) che, pur nella bontà intrinseca degli interventi, furono però largamente impiegate in modo inefficiente ed inefficace a causa dell'inesperienza dell'Italia nel settore dell'emergenza all'estero e, quindi, per i limiti presenti negli assetti operativi.

¹² L'aumento delle risorse destinate ai Pvs, dal 1979 (ed in corrispondenza altresì della creazione del FAI), fu estremamente accelerato (cfr. Graf. 5.1), sia nel volume assoluto che in quello relativo. All'aumento dei flussi di APS corrispose, nello stesso periodo e per la congiuntura economica mondiale sfavorevole, il declino dei trasferimenti privati. L'aumento nell'aiuto pubblico allo sviluppo fu sostanzialmente dovuto alla forte crescita del bilaterale (in particolare, in un primo momento dei doni, poi anche dei crediti d'aiuto), che sovvertì così la composizione prevalente nel decennio precedente.

¹³ P. ISERNIA, *op. cit.*, pp. 123, 365.

¹⁴ P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 119. Sulla legge 49 del 1987 cfr. pure i contributi degli Autori già citati.

¹⁵ In particolare, l'art. 10 prevede fra tali disponibilità finanziarie gli eventuali apporti conferiti in qualsiasi valuta dagli stessi Pvs e da altri paesi o enti ed organismi internazionali per la cooperazione allo sviluppo, i fondi raccolti con iniziative promosse e coordinate dagli enti locali, le donazioni e le liberalità debitamente accettate, nonché ogni altro provento derivante dall'esercizio delle attività della DGCS (tra cui le restituzioni comunitarie). Appare peraltro doveroso rilevare che la determinazione e la composizione delle risorse disponibili per il MAE a fini di cooperazione internazionale sono state modificate con la legge 559 del 1993, che ha soppresso il precedente «Fondo speciale» gestito con autonomia contabile ed amministrativa dalla DGCS, nel quale si raccoglievano i mezzi finanziari destinati all'attuazione della legge 49.

¹⁶ Sul punto cfr.: P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 121 e ss.

¹⁷ MAE-DGCS (a cura di), *Atti della conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo. La politica di solidarietà esterna nel nuovo contesto internazionale: le responsabilità del-*

l'Europa ed il ruolo dell'Italia, Roma 17-19 settembre 1991, p. 9. La lettura degli atti è particolarmente interessante sia per le ripercussioni politiche delle nuove relazioni internazionali, sia per una verifica della consapevolezza del proprio ruolo e delle proprie attività da parte delle Istituzioni che gestiscono la cooperazione nel nostro paese.

¹⁸ Sui caratteri della cooperazione non-governativa cfr. *infra*: 3.3 *La cooperazione non-governativa*.

¹⁹ Per un'analisi del fenomeno in Italia, tra gli altri, cfr.: MAE-DGCS, *Le organizzazioni non governative (Ong) nella cooperazione allo sviluppo italiana: evoluzione storica, rapporti con la Dgcs e caratteristiche essenziali*, in DIFCO, n. 8/98; AA.VV., *La realtà della cooperazione 1997-1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG internazionali*, Torino, 1998; B. CATENACCI, *op. cit.*; D. FANCIULLACCI - F. GRILLO - V. IANNI - J.L. RHI SAUSI - A. STOCCHIERO - M. ZUPI, *Teorie dello sviluppo e nuove forme di cooperazione*, Roma, 1997; N. JOVENE - M. VIEZZOLI, *Il libro del Terzo Settore*, Roma, 1998; *Solidarietà Internazionale*, varie annate; *Rivista del Volontariato*, varie annate; *Nigritia*, varie annate.

²⁰ *Infra*: 5.1 *Le fasi evolutive della politica di cooperazione italiana; 5.1.1 Dagli anni Cinquanta alla legge 1222 del 1971*.

²¹ La distribuzione regionale delle ONG appare disomogenea, dal momento che più della metà degli organismi ha sede tra Lazio e Lombardia mentre la restante parte si distribuisce prevalentemente tra il centro e nord Italia. Tale diffusione risponde non soltanto alle peculiarità (culturali e sociali) delle regioni considerate, ma anche alle necessità poste dai rapporti con la struttura ministeriale.

²² Impietoso è il giudizio di A. Atzori che, verificando la scarsa rilevanza della cooperazione allo sviluppo nella coscienza civile degli italiani, ne attribuisce i fondamenti sia ad «una certa chiusura provincialistica ai problemi del vasto mondo», sia allo «scarso radicamento territoriale della maggior parte delle Ong, che in molti casi non rappresentano altri soggetti che non se stesse»: A. ATZORI, *op. cit.*, p. 76.

²³ Per cooperazione decentrata non si intenderebbe cioè «un generale democritismo partecipazionista», (concetto difficile da definire con precisione e foriero di demagogia), quanto piuttosto la necessità di «creare i protagonisti di un cambiamento e di una trasformazione», ovvero la costruzione di «pezzi di società civile»: B. DE GIOVANNI, *Tavola rotonda. Voci per una città sostenibile e idee per una cooperazione decentrata*, in AA.VV., *Tavola rotonda: Voci per una città sostenibile e idee per una cooperazione decentrata*, in Nord e Sud, genn.-febb./1999, p. 125. Sui caratteri della cooperazione decentrata *infra*: 3.4 *Il partenariato e la cooperazione decentrata*; cfr. pure: AA.VV., 1999, *op. cit.*; C. BARBARELLA, *Il ruolo della cooperazione decentrata*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998; F. MARCELLI, *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, in *Le Regioni*, 3/1996; MAE-DGCS - Unità di Coordinamento per la Cooperazione Decentrata, *La cooperazione decentrata allo sviluppo. Linee di indirizzo e modalità attuative*, disponibile in www.esteri.it; AA.VV., 1998, *op. cit.*; OECD-DAC, 2000, *op. cit.*

²⁴ Il nesso tra immigrazione e cooperazione allo sviluppo nel nostro paese è rilevato anche da OECD-DAC, 2000, *op. cit.*, p. III-18, III-29.

²⁵ Trattasi della «Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 18 gennaio 1993 n. 8 recante disposizioni in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica». Essa stabilisce (art. 19 comma 1) che «l'ANCI [Associazione nazionale dei Comuni] e l'UPI [Unione delle Province italiane] possono essere individuate come soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli Affari Esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo [...]». La DGCS, secondo la norma, può inoltre stipulare apposite convenzioni per iniziative di cooperazione da

attuarsi anche da parte dei singoli associati. La legge 68 ha soprattutto specificato i caratteri dell'intervento di Comuni e Province, stabilendo (art. 1-bis) che «i Comuni e le Province possono destinare un importo non superiore allo 0.80% della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale».

²⁶ È la legge sul nuovo ordinamento degli Enti locali, nella quale viene sancito il principio dell'autonomia statutaria e finanziaria dei Comuni e delle Province.

²⁷ Trattasi dell'«Atto di indirizzo e di coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome», nel quale si prevedono specifiche procedure per le «attività promozionali all'estero» e per le «attività di mero rilievo internazionale» condotte da tali soggetti. Fra queste azioni si ritiene rientrino, in particolare, le iniziative riconducibili alla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

²⁸ Si fa riferimento soprattutto agli artt. 1.4, 55 e 56, in tema di cooperazione internazionale.

²⁹ Il principio di territorialità appare infatti superato dalla portata del principio solidaristico, per cui le Autonomie territoriali non agiscono a guisa di «monadi indipendenti ma vanno viceversa collocate nel contesto di un unico tessuto nazionale». Per quanto concerne invece il limite posto dalle materie di competenza regionale, fissate esplicitamente dall'art. 117 Cost. (che non contempla la cooperazione internazionale), si può innanzitutto ritenere (come peraltro stabilito dalla Consulta nella sentenza n. 399 del 1987) che la norma costituzionale sia integrabile. Inoltre, le finalità e le attività in cui si sostanzia la cooperazione allo sviluppo risultano compatibili con le competenze regionali. Sul punto, F. MARCELLI, *op. cit.*, p. 497 e s.

³⁰ Si considerino in particolare le decisioni n. 290 del 24 giugno 1993 e n. 124 del 29 marzo 1993, relative ad accordi stipulati fra alcune Regioni italiane e governi omologhi di altre nazioni, nonché la sentenza n. 53 del 27 febbraio 1996 (in *Giur. Cost.*, 1996, p. 372 e ss.) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Valle d'Aosta in materia di cooperazione allo sviluppo.

³¹ C. BARBARELLA, *op. cit.*, p. 67.

³² Significativa è in questo senso la posizione riscontrabile in seno al MAE, che definisce per cooperazione decentrata «l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio tra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei Pvs favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio»: in MAE-DGCS - Unità di Coordinamento per la Cooperazione Decentrata, *op. cit.* Come si può rilevare, la titolarità delle azioni di cooperazione decentrata viene prioritariamente attribuita agli Enti locali, facendo così perdere l'intima connotazione sociale di questa forma di cooperazione (posto che essa nasce e si sviluppa all'interno della società civile). Inoltre, nella ricerca delle linee di indirizzo e delle modalità attuative, il problema sostanziale non è l'individuazione di efficaci strategie per lo sviluppo endogeno e per la costruzione di relazioni tra comunità, ma si riduce alla necessità di raccordare sotto il profilo giuridico ed amministrativo le politiche adottate dalla DGCS con quelle delle Autonomie locali.

³³ Cfr. *infra*: 5.4 La riforma della cooperazione italiana: crisi strutturale o di sistema?

³⁴ Sul punto: OECD-DAC, 2000, *op. cit.*, p. III-21; AA.VV., 1998, *op. cit.*, p. 99 e ss.

³⁵ Sulle tendenze più recenti e sulla crisi della cooperazione italiana: AA.VV., 1998, *op. cit.*; OECD-DAC, 2000, *op. cit.*; C.M. SANTORO (a cura di), *op. cit.*; P. ISERNIA, *op. cit.*; OECD-DAC, *op. cit.*, varie annate; M. PEDINI, *op. cit.*; G. SALVINI, *op. cit.*; A. ATZORI, *op. cit.*; MAE-DGCS, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1998*, Roma, vol. I e II, 1999; MAE-DGCS, *Programmazione della cooperazione allo sviluppo per il 1999-2000*, in DIFCO, speciale n. 3/99; E. GOBBATI - G. SANDRI, *La cooperazione tradita*, Roma, 1991; A. GAUDIO (a cura di), *Cooperazione: inganno dei poveri. Dagli affari alla solidarietà*, Bologna, 1993; *Solidarietà Internazionale*, annate 1998-1999; *Nigritia*, annate 1998-1999; *Rivista del Volontariato*, annate 1998-1999.

³⁶ Per cogliere la portata della trasformazione registrata dai flussi di APS, si consideri che nel 1998 il 65% delle risorse destinate ai Pvs sono passate attraverso canali multilaterali, crescendo più del 30% rispetto al 1994. Lo *share* dei contributi multilaterali registrato nel 1998 è stato il più alto tra i paesi Dac, la cui media si aggira intorno al 30%. Le principali istituzioni beneficiarie sono state quelle comunitarie (29% per la Commissione Europea) e la Banca Mondiale (20%), ma cospicuo è stato anche il contributo alle banche regionali ed alle agenzie delle Nazioni Unite (circa il 7% ciascuno). Sul punto, cfr.: OECD, 2000, *op. cit.*, p. III-25 e ss.

³⁷ B. BOTTAI - G. DE RITA *et al.*, *Rapporto della Commissione Speciale sulla Cooperazione allo Sviluppo*, in DIFCO, n. 7/1993.

³⁸ P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 371.

³⁹ Si considerino, a titolo di esempio, la *querelle* albanese, le questioni balcaniche e l'intervento in Somalia. In tutti questi casi, si sono registrati forti problemi per gli Esecutivi (a rischio di sfiducia parlamentare) e travagliati dibattiti in seno alle stesse formazioni politiche.

⁴⁰ Per un significativo contributo all'analisi della crisi del *Welfare State*, concepito come formula politica e statutale in evoluzione, in grado di produrre implicazioni anche sul piano dei rapporti internazionali, cfr.: A. BALDASSARRE - A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1982; A. BALDASSARRE (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985.

⁴¹ Sul punto, vedi diffusamente: P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 295 e ss.

⁴² Cfr. l'art. 7 della legge 49 del 1987, sulla costituzione di imprese miste nei Pvs; la legge 227 del 1977 (cosiddetta «legge Ossola») sul sistema dei crediti all'esportazione; la legge 100 del 1990 sulle imprese miste all'estero. Per un'analisi critica della questione: A. GRAMIGNOLA, *Cooperazione allo sviluppo: un modello da cambiare?*, in *Politica Internazionale*, n. 3-1997, p. 191 e ss.

⁴³ La Sace (Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione), costituita con la legge 227 del 1977, interviene ad assicurare, prioritariamente con i Pvs e per una copertura massima del 70%, l'investitore italiano contro i rischi di nazionalizzazione, espropriazione, confisca, calamità naturali, mancato trasferimento di fondi per atti arbitrari imputabili al paese estero. La Simest (Società italiana per le imprese miste all'estero), istituita con la legge 100 del 1990 come finanziaria di sviluppo a partecipazione pubblica e privata per le aree dell'Est Europa, mira alla promozione e costituzione di *joint-ventures* ormai in quasi tutti i Pvs assicurando assistenza tecnica e finanziaria.

⁴⁴ Il problema non è meramente tecnico ma anche culturale, dal momento che si fonda su una interpretazione distorta della cooperazione da parte dei settori imprenditoriali italiani maggiormente attivi nell'export. Ciò, ad esempio, può essere ri-

scontrato nel dibattito sulla riforma della cooperazione, poiché secondo tali settori «il profilo politico dell'intervento [di riforma] non esclude buone opportunità per le aziende». Cfr.: G. SCIORTINO, *Cooperazione, l'altra strada per i Pvs*, in *Commercio Internazionale*, n. 15-16/1998, p. 476.

⁴⁵ Cfr. in più punti: OECD, 2000, *op. cit.*

⁴⁶ Cfr.: MAE, 1999, *op. cit.*, p. 75 e s.

⁴⁷ In termini finanziari il riconoscimento di conformità comporta l'assunzione a carico della DGCS dei soli oneri relativi alla copertura previdenziale, assistenziale ed assicurativa del personale volontario e cooperante impiegato nei programmi.

⁴⁸ Cfr.: MAE-DGCS, *DIPCO, Bollettino della Cooperazione*, Speciale n. 3/99.

⁴⁹ Nel 1999, secondo i dati OCSE, i progetti promossi approvati sono stati 81: OECD, *op. cit.*, p. III-28.

⁵⁰ La legge 49 del 1987 limitava il ricorso alla trattativa privata ai soli interventi straordinari e di emergenza, ma - come è generalmente accaduto con il sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza - l'eccezionalità degli atti è ben presto divenuta prassi, tanto da indurre la Corte dei Conti a denunciare, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1989, tale condotta come «ingiustificabile e paradosalmente permanente». Sul punto, cfr.: A. ATZORI, *op. cit.*; E. GOBBATO - G. SANDRI, *op. cit.*

⁵¹ Nel momento in cui questo manuale viene chiuso, il disegno di legge sta alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati e dovrebbe essere votato dall'aula verso la fine del 2000. Tuttavia, le modifiche già apportate al testo originario approvato dal Senato e gli emendamenti che verosimilmente saranno proposti nel dibattimento alla Camera inducono a ritenere che il disegno di legge dovrà ritornare presso l'altra branca del Parlamento, allungandosi così i tempi di approvazione e rinviando definitivamente la riforma normativa alla nuova legislatura.

⁵² E. MELANDRI, *Cooperazione: cronaca di una morte annunciata*, in *Solidarietà Internazionale*, 3/1999, p. 1.

6. Note conclusive: le prospettive della cooperazione allo sviluppo

Questo manuale, pur non potendo approfondire ogni aspetto, cerca di offrire una visione il più possibile integrale ed organica della cooperazione allo sviluppo, considerata come processo politico complesso che coinvolge ogni aspetto del rapporto Nord-Sud e che trova riscontri sul piano interno ed esterno nella vita di ogni paese. Non configurandosi semplicemente (o «banalmente») come azione altruistica o parziale espressione di altre politiche, si è ritenuto opportuno articolare l'analisi della cooperazione in fasi, sezioni generali e casi specifici, al fine di permettere una migliore comprensione della sua «complessità» (ovvero le diverse dimensioni attraversate, i soggetti attivi, le relazioni con gli altri processi politici, sociali, economici e culturali). Il manuale offre pertanto alcuni strumenti, utili per cogliere i numerosi nodi critici che emergono dalle tendenze evolutive e dai caratteri essenziali della cooperazione allo sviluppo.

In sintonia con i suoi caratteri e la sua articolazione, questo studio si chiude con alcune considerazioni. Esse devono considerarsi non un velleitario tentativo di diagnosi e cura, ma piuttosto note di sintesi dell'analisi fin qui svolta e *recommendations*, cioè semplici note operative che, discendendo da un'opera di valutazione, tendono a definire percorsi di ricerca sulle prospettive della cooperazione e ad offrire un contributo al dibattito in corso.

(a) *La cooperazione allo sviluppo nel movimento storico*: La storia dell'umanità, nelle sue tendenze e trasformazioni, risulta indeterminata ed indefinita. La cooperazione, intesa come processo relazionale tra i popoli, non sembra avere capacità risolutiva rispetto ai problemi sostanziali. Tuttavia, essa è in grado di lenire le rotture e le crisi del processo storico, quasi