



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE
L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE

Tesi di laurea

**RUOLO ED EVOLUZIONE DEGLI AIUTI UMANITARI NELLA
COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO**

*Role and evolution of humanitarian aids in the Italian Development
Cooperation*

Relatore:

Prof. COVI ANTONIO

Laureando:

CARNIEL ALBERTO

Anno Accademico 2014-2015



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
“MARCO FANNO”

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE
L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE

Tesi di laurea

RUOLO ED EVOLUZIONE DEGLI AIUTI UMANITARI NELLA
COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO

Role and evolution of humanitarian aids in the Italian Development
Cooperation

Relatore:

Prof. COVI ANTONIO

Laureando:

CARNIEL ALBERTO

Anno Accademico 2014-2015

INDICE

Introduzione.....pag. 9

Capitolo I **EVOLUZIONE NORMATIVA IN ITALIA IN TEMA DI** **COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

1.1 DAL SECONDO DOPOGUERRA ALLA FINE DEGLI ANNI '70.....pag. 12

Anni '60, frammentazione normativa

L.1222/71

L.227/77 e L.38/79

1.2 DAGLI ANNI '80 AI GIORNI NOSTRI.....pag. 13

L.49/87

L.125/14

Capitolo II **ACCORDI INTERNAZIONALI: PRESA DI COSCIENZA E** **RIFLESSIONE UMANITARIA**

2.1 I PRIMI ACCORDI COMUNITARI.....pag. 18

Convenzione di Yaoundé

Convenzione di Lomé

Convenzione di Cotonou

2.2 LE NAZIONI UNITE E PRINCIPALI ACCORDI INTERNAZIONALI IN TEMA
DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO.....pag. 22

Nazioni Unite: dichiarazione del Millennio

Monterrey Consensus

Policy Coherence for development

World summit on the information society

Capitolo III **I “PLAYERS”**

3.1 ATTORI INTERNAZIONALI.....pag. 28

Agenzie delle Nazioni Unite

Istituzioni di Bretton Woods

Organizzazione Mondiale del Commercio

	Unione Europea	
	Agenzie bilaterali governative	
	Cooperazione decentrata (regioni ed enti locali)	
	Università	
	ONG	
	Chiesa e movimenti religiosi	
3.2	<u>IFCR: INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS</u>	pag. 29
	Nascita e breve storia	
	Convenzioni di Ginevra	
	Tavolo Interistituzionale sulla cooperazione allo sviluppo	
	Strategia 2020	
3.3	<u>LE ORIGINI DELL'AIUTO UMANITARIO</u>	pag. 31
	<i>Good humanitarian donorship initiative</i>	

Capitolo IV

FONTI DI FINANZIAMENTO E STRUMENTI DI INTERVENTO

4.1	<u>AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DAL 1990 AD OGGI</u>	pag. 36
	Anni '90: Italia tra i primi donatori al mondo	
	Anni 2000: crisi di donazioni	
	Anni 2009: nuove linee guida	
4.2	<u>GLI STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA</u>	pag. 43
	Crediti di aiuto	
	Crediti per imprese miste	
	Doni	
	Doni ad organizzazioni internazionali	
	Conversione e cancellazione del debito	
	<i>De-tax</i>	
	<i>Know-how</i> : Confindustria e settore bancario finanziario	

Capitolo V

NUOVI ORIENTAMENTI A LIVELLO NAZIONALE E INTERNAZIONALE

5.1	<u>ULTIME INIZIATIVE IN AMBITO INTERNAZIONALE</u>	pag. 48
	Diplomazia digitale	
	<i>Impact investment</i>	

5.2 RECENTI INIZIATIVE IN ITALIA.....pag. 52

Orientamenti attuali delle politiche di cooperazione
Best practices

Conclusioni.....pag. 57

Bibliografia.....pag. 59

*“Al Corpo Militare di Croce Rossa Italiana, che questo mio piccolo contributo
possa ricordare ai volontari il faticoso percorso che ha portato all’attuale
definizione del concetto di aiuto umanitario”*

Mil. (c) C.R.I. Alberto Carniel

Introduzione

L'Italia di questi anni è caratterizzata da una forte crisi economica che non solo ha vinto sul piano psicologico, diffondendo un radicale scetticismo sulla possibilità di rilancio economico, ma si è imposta anche sul piano politico, dimostrando l'incapacità del governo di sviluppare un piano di riforme strutturali. Il sociologo Gian Maria Fara nel "Rapporto Italia 2014" di Eurispes, mostra come il nostro paese sia ormai sopraffatto dalla sottocultura del nichilismo, della sfiducia nelle istituzioni e dall'incapacità di immaginare il suo stesso futuro (Eurispes, 2014). Dall'altra parte, agenzie specializzate come *Moody's*, tagliano le stime del PIL italiano, prevedendo un rialzo di quelle relative al deficit e debito. *Moody's* prevede che l'Italia non riuscirà a raggiungere il *target* di deficit dell'1.8% nel 2015 e sottolinea che siamo «in ritardo rispetto agli altri paesi periferici dell'area euro sulle riforme strutturali». L'agenzia riporta anche un indice dell'OCSE sulla reattività delle riforme¹ e quello italiano è il più basso tra i paesi periferici della zona euro.

Il quadro politico ed economico di grande depressione non può che riflettersi sull'azione della Cooperazione Italiana allo Sviluppo che si inserisce a tutti gli effetti in uno dei principali settori a cui vengono ridotti i finanziamenti pubblici al primo accenno di regressione economica. Questa conseguenza del calo del PIL sulle scelte di spesa pubblica ha influito considerevolmente al declino dell'aiuto pubblico allo sviluppo² nell'ultimo decennio, infatti i fondi degli ultimi anni destinati alla cooperazione bilaterale e multilaterale³ si sono ridotti vertiginosamente.

Per questo motivo i cittadini si sono visti sempre più coinvolti in prima persona nel sistema cooperativo italiano. Basta guardarsi attorno per comprendere che il ruolo del volontario è diventato fondamentale e insostituibile: anello chiave del soccorso nelle maxi-emergenze nazionali (terremoti, dissesti idrogeologici) ed internazionali (guerre, epidemie), ma anche componente preziosa negli aiuti tecnici ai paesi poveri (missionari, insegnanti, personale tecnico specializzato, etc.). Dunque i primi a rendersi complici di un sostegno tangibile dell'aiuto allo sviluppo siamo noi, «persone in prima persona» (come recita lo slogan di Croce Rossa): con il nostro supporto economico tramite le donazioni, ma soprattutto con il nostro tempo libero e le nostre *skills*, messe a disposizione delle ONG o di altri enti attivi nel settore.

Il declino della cooperazione, in particolar modo di quella multilaterale, ha influito anche sull'azione delle ONG che, non trovando supporto dallo Stato, si sono rifugiate in canali di sovvenzione alternativi per lo più legati all'apparato istituzionale dell'Unione Europea.

Questa tesi si prefigge l'obiettivo di riassumere l'evoluzione della Cooperazione Italiana allo Sviluppo, sia dal punto di vista di crescita nazionale, sia di quello internazionale, di capire da dove nasce l'aiuto allo sviluppo e, in particolare, l'aiuto umanitario. Si ripercorrono nella storia le fluttuazioni del CPS, analizzando gli strumenti di cooperazione adottati e come questi si sono evoluti nel tempo, in modo da rendere comprensibile l'attuale quadro istituzionale in materia. Inoltre viene mostrato come si potenzia il percorso di consapevolezza dell'interdipendenza tra i popoli del mondo, il quale ha dato impulso ai più innovativi indirizzi della politica internazionale. Un lavoro totalmente dedicato alla Cooperazione Italiana allo Sviluppo, componente essenziale della politica estera e nata dall'esigenza di garantire il rispetto della dignità umana e assicurare la crescita economica di tutti i popoli.

¹ L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico nel suo *Economic Outlook* 2014 assegna all'Italia un indice di 0.6, il più basso insieme a quello dell'Irlanda per quanto riguarda i paesi periferici della zona euro. Al primo posto c'è la Grecia con un indice pari all'1.6, seguita dalla Spagna (1.5) e dal Portogallo (1.3).

² Con l'entrata in vigore della L.125/2014 saranno denominati "CPS" (Cooperazione Pubblica allo Sviluppo): art.4 comma 1.

³ La cooperazione bilaterale trova fondamento nei rapporti diretti tra paese donatore e paese beneficiario, i quali si esplicano nella stipula di accordi di cooperazione, protocolli d'intesa o patti di coalizione tra i due governi. Invece la cooperazione multilaterale trova espressione nell'opera delle Agenzie Internazionali per lo sviluppo. I Paesi donatori (detti *donors*), come l'Italia, elargiscono alle istituzioni multilaterali (agenzie Onu, Banca Mondiale, etc.) contributi obbligatori e trasferimenti volontari dettati da proprie scelte politiche. (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2014)

Capitolo I
EVOLUZIONE NORMATIVA IN ITALIA IN TEMA DI
COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1.1 DAL SECONDO DOPOGUERRA ALLA FINE DEGLI ANNI '70

La maggior parte delle istituzioni e degli strumenti che caratterizzano la Cooperazione Italiana allo Sviluppo furono creati immediatamente nel secondo dopoguerra e l'origine della stessa venne fatta coincidere con la creazione del sistema delle Nazioni Unite nel 1945. Le sue politiche d'azione progredirono di pari passo rispetto alla legislazione italiana in materia e a quella internazionale, determinata dalla sottoscrizione di accordi o trattati di partenariato.

Per quanto riguarda la situazione legislativa italiana, è rimasta alquanto confusa fino all'emanazione della legge 1222 del 15 novembre 1971. La frammentazione normativa degli anni '60 determinò, per lo più, accordi bilaterali a termine con ex-colonie italiane (in particolare con la Somalia) per offrire assistenza sanitaria, culturale, economica e finanziaria tramite l'invio di personale tecnico qualificato⁴. Tuttavia non erano forniti in modo coeso ed efficace gli strumenti necessari a ridurre la forte disuguaglianza distributiva dei paesi in via di sviluppo. Gli interventi del legislatore avevano come *focus* lo stato di arretratezza di un paese rispetto ad uno standard predefinito senza analizzare le relazioni di casualità da cui si era originato. L'azione di cooperazione allo sviluppo era quindi indirizzata a colmare il deficit accumulato piuttosto che ad un cambiamento strutturale della formazione del reddito⁵.

Unica eccezione era rappresentata dal programma di collaborazione con la Somalia (L.1376/67) che conteneva un abbozzo di organicità. La legge prevedeva infatti, oltre all'invio di personale tecnico, anche la formazione in Italia di personale somalo.

Degna di nota è la separazione della normativa riguardante l'assistenza tecnica e quella relativa alla cooperazione finanziaria, regolata dalla legge 138 del 28 febbraio 1967, la quale disponeva sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi. Alla fine del decennio questa politica di sviluppo, basata prevalentemente sull'assistenza tecnica, assorbirà ben circa un quarto dell'aiuto pubblico bilaterale riducendo effettivamente l'assistenza puramente finanziaria.

L'Italia dunque, affrontò un vero e proprio processo di maturazione legislativa che ebbe il punto di svolta nel 1971 con l'approvazione della legge 1222. La gestione delle iniziative pubbliche e il coordinamento con quelle private fu affidato al Ministero degli Affari Esteri, affiancato da un Comitato Consultivo Misto che ne determinava gli indirizzi. L'organo che esplicava le attività di cooperazione era il Servizio per la Cooperazione Tecnica, costituito nell'ambito della Direzione Generale delle Relazioni Culturali. Sebbene gli strumenti istituzionali fossero innovativi, non si può dire lo stesso per quanto riguarda le iniziative di intervento che non si differenziavano dal decennio precedente: invio di esperti e volontari, formazione di tecnici provenienti dai PVS e progetti internazionali di cooperazione tecnica che, ancora una volta (estrinsecandosi con l'utilizzo di risorse umane più che con l'aiuto finanziario), si configuravano come *spearhead* della nostra politica di cooperazione.

Tuttavia si delinearono alcuni aspetti creativi come, ad esempio, la concezione di collaborazione tra operatori pubblici e privati al fine di realizzare iniziative di cooperazione integrate; oppure il volontariato che, pur rimanendo un fenomeno spontaneo, di fatto sporadico e a sé stante, acquisì importanza pubblica divenendo una forma di cooperazione tecnica. Nacque anche un lessico specialistico, per tratti indipendente, rispetto a quello estero. Si tratta del cosiddetto "programma integrato", il cui significato italiano si discostava da quello internazionale: il nostro paese faceva riferimento all'utilizzo di un insieme di strumenti focalizzati al raggiungimento di un unico obiettivo; al contrario, il punto di vista internazionale enfatizzava un insieme di obiettivi ottenibili con un unico

⁴ Le leggi alle quali si fa riferimento sono: la 1033 dell'8 novembre 1966, la 1376 del 23 dicembre 1967, la 380 del 28 marzo 1968 e la 75 del 19 febbraio 1970.

⁵ Anche l'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) nel rapporto finale della seconda conferenza (UNCTAD, 1968) sottolineò che il primo decennio per lo sviluppo non riuscì a raggiungere gli obiettivi preposti a causa della mancanza di una concreta politica per lo sviluppo. Le cause furono molteplici: l'incapacità delle ex-colonie di gestire gli aiuti, la corruzione nei PVS, la difficoltà di progettare ed attuare riforme economiche interne, etc. Da non sottovalutare anche la negligenza dei paesi industrializzati nel mantenere gli impegni di cooperazione allo sviluppo assunti e la discesa dei prezzi nel mercato internazionale delle materie prime, di cui i PVS erano i principali produttori. Tutto ciò è significativo in quanto dimostra che non solo l'Italia, ma l'intera comunità internazionale manifestò gravi difficoltà di manovra in ambito di cooperazione allo sviluppo.

strumento. Inoltre comparve per la prima volta il concetto di “programma di cooperazione”, ossia un programma complesso composto da un insieme di strumenti coordinati tra loro in modo organico e volti ad interventi di sviluppo qualitativo più che a quello quantitativo (esperti, volontari, attrezzature, borse di studio).

Aim principale dell’attività cooperativa di questi anni è il perseguimento della pace e giustizia fra le nazioni che non solo è il risultato di una maggior consapevolezza dell’interdipendenza tra i vari popoli nel mondo, ma è anche sancito dalla Costituzione⁶.

I primi tre anni dall’emanazione della L.1222/71 furono significativi, in quanto misero alla luce i grossi limiti della politica italiana di cooperazione allo sviluppo. Molti concetti precedentemente esposti non trovarono concreta attuazione e le grosse inadeguatezze gestionali si manifestarono con la mancanza di una linea cooperativa ben definita, la mancata connessione tra le varie forme di cooperazione e l’inefficienza, in primis, del Servizio per la Cooperazione Tecnica. Ne seguì un lungo dibattito parlamentare poiché da una parte le forze politiche erano concentrate su ben altri temi, come il tentativo di progettare una politica di unità nazionale, dall’altra l’opinione pubblica non dimostrava particolare interesse in materia tanto che il nostro aiuto pubblico allo sviluppo giunse alla soglia di 0.08% del PNL rispetto ad una media precedente del 0.16%.

Il 24 maggio 1977 venne approvata la legge 227, la quale deliberò la creazione di due nuovi organi: il CIPES (Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera) e la SACE (Sezione Speciale per l’Assicurazione del Credito di Esportazione), offrendo così una sede privilegiata per esprimere linee politiche e programmatiche congiunte in tema di cooperazione allo sviluppo. Nello stesso tempo però, in termini operativi, si verificò una profonda e progressiva flessione degli aiuti pubblici allo sviluppo della componente bilaterale, in favore di quella multilaterale che nel 1978 assorbì addirittura il 94% dell’APS italiano⁷. Questa sproporzione dimostrò che le forze politiche erano scarsamente interessate a costruire rapporti di cooperazione bilaterale e che, quindi, permaneva l’esigenza di una profonda riforma legislativa.

La legge 38 del 9 febbraio 1979 propose un testo organico e completo dove gli aspetti della cooperazione tecnica si unirono a quelli della cooperazione finanziaria. Venne istituita una nuova struttura gestionale e nacque il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo: punta di diamante per un’innovativa concezione organica del sistema che vide superata la pura cooperazione tecnica in favore di una integrazione economica⁸. Inoltre venne riconosciuto alle associazioni di volontariato civile il possibile ruolo di *partner* della cooperazione governativa. A queste, venne attribuito il nome di “Organizzazioni Non Governative” (ONG) e accordato l’accesso al finanziamento pubblico fino al 50% del costo dei programmi di azione.

1.2 DAGLI ANNI '80 AI GIORNI NOSTRI

Nel 1982 la Camera approvò un libro bianco⁹, nel quale si misero in luce i fallimenti delle strategie sino ad allora utilizzate dalla cooperazione allo sviluppo. Ne seguì un acceso dibattito che nel 1985 venne accompagnato da un forte malcontento dell’opinione pubblica, causato dalle note appropriazioni indebite¹⁰ verificatesi dopo la creazione del Fondo Aiuti Italiani (un fondo a termine da

⁶ Art.11 Cost.: «L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

⁷ Fonte: OECD, *Development Cooperation Review*, Paris.

⁸ Nella legge si afferma che la cooperazione tecnica «è parte integrante delle relazioni economiche internazionali che l’Italia promuove nel quadro dell’interdipendenza dello sviluppo di tutti i paesi».

⁹ Camera dei Deputati, Risoluzione del 6 aprile 1982, in Ministero Affari Esteri, Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, “Libro Bianco sulla Cooperazione allo Sviluppo” 1981-1984.

¹⁰ Un dossier dettagliato di documentazione in merito alle malversazioni è stato raccolto dal gruppo parlamentare alla Camera della Sinistra Indipendente ed intitolato: “Critica dell’operato del Fondo Aiuti Italiani”, 1987.

spendere per interventi straordinari). Questi spiacevoli eventi condussero all'approvazione della legge 49 del 26 febbraio 1987 che regolarizzò le impopolari politiche governative.

La nuova disciplina introdusse la Cooperazione Italiana allo Sviluppo come parte integrante della politica estera e si fece promotrice dei principi sanciti dalle Nazioni Unite e da altre convenzioni internazionali. Si prefisse come obiettivo il consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e della crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo. Proprio all'interno di questa visione integrata in tutti i suoi aspetti venne ricercato il criterio prioritario per la selezione degli interventi da realizzare: «programmi plurisetoriali concordati (...) con i paesi beneficiari (...) su base pluriennale e secondo criteri di concentrazione geografica»¹¹, superando così la concezione ancora troppo economicista della normativa precedente¹².

L'efficacia di tale legge cessò sostanzialmente nel giro di pochi anni, poiché la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo venne travolta dallo scandalo di Tangentopoli e quasi tutti i programmi di intervento ed i finanziamenti furono bloccati. Il parlamento istituì una commissione speciale d'inchiesta, la quale, nel suo rapporto finale¹³, indicò alcuni deficit strutturali della Cooperazione, come l'assenza di un'adeguata programmazione degli interventi, il finanziamento “a pioggia” dei progetti, i clientelismi, la mancanza di trasparenza e le lentezze burocratiche. Tutto ciò causò il distacco di molte ONG da procedure, risorse e vincoli ministeriali, in favore di un sostegno volontario proveniente dalla società civile. Inoltre, queste ultime, orientarono le proprie richieste verso l'Unione Europea, la quale aveva previsto delle specifiche linee di finanziamento per la cooperazione internazionale¹⁴.

Ne conseguì la necessità di un'altra riforma legislativa che aggiornasse in modo sistematico l'intero impianto normativo. Ciò avviene solo l'11 agosto 2014 con l'approvazione della legge 125, ben 27 anni dopo la L.49/87. Il testo nel suo complesso riscrive la cooperazione attualizzandola al contesto politico, economico e sociale odierno, ma rimane fermamente ancorata all'impianto storico a forte guida governativa. In una nota diffusa dalla Farnesina¹⁵, Federica Mogherini (ex ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e attualmente alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) commenta con queste parole la nuova legge: «la riforma è stata finalmente approvata, dopo 27 anni di tentativi mai riusciti (...) ed è un grande traguardo». Un grande traguardo che si articola in alcuni passaggi chiave:

- Fin dall'art. 6, l'Italia si dichiara partecipe alla definizione della politica di aiuto allo sviluppo dell'Unione Europea, sancendo una *partnership* inossidabile e armonica che prevede l'allineamento delle proprie politiche di indirizzo e favorendo la realizzazione di progetti congiunti;
- L'istituzione del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo composto dai principali soggetti pubblici e privati (profit e non profit) della Cooperazione Internazionale allo Sviluppo. Il quale, tuttavia, non ha un compito concertativo bensì solamente consultivo e non può autoconvocarsi, quindi il ruolo di questo importante organo ne risulta notevolmente depotenziato;
- La nascita dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, con sede a Roma e dotata di molta autonomia, flessibilità e di un quadro di professionisti specializzati¹⁶. In

¹¹ Estratto dalla L.49/87 art.1.

¹² Critici moderni dell'economicismo come Serge Latouche (1940) sostengono che il cosiddetto “sviluppo sostenibile” sia il tentativo estremo di far sopravvivere la crescita economica, facendo credere che da essa dipenda il benessere dei popoli (Latouche, 2009).

¹³ Relazione conclusiva della “Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari”, 1992.

¹⁴ Direttive sancite a partire dalla Convenzione di Yaoundé che approfondiremo in seguito.

¹⁵ (Mogherini, 2014)

¹⁶ La tanto attesa Agenzia apparve nei dibattiti parlamentari già nel 1976, anno in cui costituiva lo strumento istituzionale per la gestione della cooperazione allo sviluppo in altri paesi europei. In Italia invece, un gruppo di deputati (Salvi, Bassetti, Bernardi e Bonalumi) propose l'Agenzia come strumento operativo autoritario dotato di autonomia amministrativa e finanziaria. Il loro scopo era volto a dare un maggior rilievo all'aiuto bilaterale, il quale doveva rispondere a criteri univoci e

coerenza con questa istituzione, è stato previsto un riordino ed un nuovo coordinamento del MAE che diventa per l'appunto: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Quest'ultimo assume il potere di indirizzo e di vigilanza dell'Agenzia, la quale è provvista di personalità giuridica di diritto pubblico e si dedicherà esclusivamente all'attuazione delle politiche di cooperazione (art. 17). Il direttore dell'Agenzia è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del MAECI per un mandato di quattro anni rinnovabile solo una volta;

- Scompare l'idoneità delle ONG. Un Comitato congiunto fisserà i parametri e i criteri sulla base dei quali verranno verificate le competenze e l'esperienza acquisita nella cooperazione allo sviluppo dai diversi soggetti. A seguito di tali verifiche le ONG idonee saranno iscritte in un apposito elenco pubblicato e aggiornato periodicamente dall'Agenzia;
- La creazione del Fondo Unico, da tempo sperato e atto a raggruppare tutte le risorse della cooperazione allo sviluppo, è stato sostituito dal cosiddetto "allegato di bilancio": un documento riassuntivo delle risorse disponibili che verrà ugualmente gestito in sostanziale autonomia dai diversi dicasteri competenti;
- L'art. 27 della legge è dedicato a sviluppare il ruolo delle aziende italiane nella lotta alla povertà, in linea con gli indirizzi di politica europea¹⁷. A questo proposito sono già sorte diverse obiezioni. Il *blog* di Info-cooperazione ha lanciato un sondaggio in cui chiedeva agli oltre 400 operatori della cooperazione internazionale che hanno partecipato, l'opinione in merito alla possibilità concessa alle imprese profit di prendere parte a programmi di aiuto allo sviluppo. Il risultato ha portato alla luce che il 58% dei votanti si sono detti contrari e il 42% a favore. Questo 58% ritiene che le imprese abbiano obiettivi divergenti rispetto alla lotta alla povertà e che il loro investimento miri al profitto e lo sfruttamento di manodopera a basso costo. Anche parte del 42% dei *players* dichiarati favorevoli si è dimostrato sensibile a questo argomento e sono tutti unanimi nel credere che siano necessarie regole e modalità di partecipazione precise, sancite con attenzione dai *policy makers*, il cui ruolo è qui fondamentale.

Se si pensa che la legge 49 del 1987 fu concepita e approvata prima della caduta del muro di Berlino, prima degli obiettivi di sviluppo del Millennio e prima delle dichiarazioni di Parigi, Accra e Busan¹⁸, diviene immediatamente chiaro il fatto che una riforma era estremamente necessaria. L'urgenza di rivedere il quadro legale della cooperazione nacque già a partire dal 1996¹⁹, ma fu un susseguirsi di tentativi falliti. Stupisce il fatto che la L.125/14 sia stata approvata senza alcuna sostanziale opposizione e lascia l'opinione pubblica ancora incerta sullo sviluppo di alcuni punti.

Un comunicato del CINI (Coordinamento Italiano Network Internazionali)²⁰ indica alcuni aspetti della riforma su cui è bene porre attenzione: oltre alla cautela con cui si deve accogliere il ruolo dei privati profit all'interno della Cooperazione, esiste un rischio di sovrapposizione e di concorrenza tra l'Agenzia e quel che resterà della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Ancora, si preannuncia il rischio di concorrenza tra Agenzia, ente abilitato a raccogliere fondi, ricevere donazioni e lasciti, e la società civile che in assenza di risorse pubbliche si era organizzata per finanziare le proprie

realizzarsi attraverso la creazione di poli di sviluppo anziché frammentarsi in molteplici iniziative. Tuttavia quest'ipotesi fu accantonata.

¹⁷ Il 13 maggio 2014 la Commissione Europea ha pubblicato un documento intitolato: "Un ruolo più incisivo del settore privato nella crescita inclusiva e sostenibile dei paesi in via di sviluppo".

¹⁸ Gli obiettivi di sviluppo del Millennio saranno trattati in seguito. Per quanto riguarda la Dichiarazione di Parigi si fa riferimento al prodotto finale del forum di alto livello tenutosi a Parigi nel 2005 ed intitolato: *Paris Declaration on Aid Effectiveness*; invece la *Accra Agenda for Action* è il documento redatto in occasione della Conferenza di Accra (Ghana) il 4 settembre 2008. Infine il *Busan partnership for effective development cooperation* è la dichiarazione conclusiva del forum avvenuto a Busan (Corea del Sud) nel 2011.

¹⁹ Il 09 novembre del 1996 il parlamento avviò un dibattito "su un nuovo mondo, pace, sviluppo, cooperazione e solidarietà" (Fanello, 2003).

²⁰ Comunicato stampa del CINI: "Coordinamento italiano ONG internazionali", pubblicato l'1 agosto 2014.

attività con un *fund raising* autonomo. Infine le considerazioni del CINI si rivolgono al rischio di questa neo-necessità di attrarre fondi privati per la cooperazione, i quali potrebbero diventare l'espedito per diminuire le risorse pubbliche per lo sviluppo: una tendenza che purtroppo si sta già affermando in ambito internazionale.

Merita di essere preso in considerazione anche l'appello del missionario Comboniano Alex Zanotelli²¹: «penso di poter riassumere le quaranta pagine della nuova legge quadro del governo Renzi con la stessa parola: business-affari. Nell'ultima legge-quadro sulla cooperazione, la 49 del 1987, il soggetto principale era il volontariato, nell'odierno disegno di legge il soggetto è diventato l'impresa. Questa legge fotografa bene l'ideologia portante del governo Renzi.» (Zanotelli, 2014). Credo che la paura principale di Zanotelli sia che la nuova cooperazione possa perdere il supporto della gente distanziandosi progressivamente dal volontario e da colui che crede veramente nella causa di aiuto umanitario anche solo per ideale di fraternità.

²¹ Pubblicato nel *blog* di Nigrizia il 21 luglio 2014 ed intitolato: "Operazione Affari".

Capitolo II
ACCORDI INTERNAZIONALI: PRESA DI COSCIENZA E
RIFLESSIONE UMANITARIA

2.1 I PRIMI ACCORDI COMUNITARI

Le prime forme di cooperazione internazionale si ebbero tra gli stati membri dell'Unione Europea e le loro colonie africane. Già con la stessa nascita dell'Unione Europea, sancita con la sottoscrizione da parte dei sei paesi fondatori (Italia, Francia, Germania Ovest, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) del Trattato di Roma nel 1957²², venne creato un Fondo Europeo per lo Sviluppo. Nella parte quarta del Trattato, infatti, sono previste alcune linee guida atte a fornire un aiuto tecnico e finanziario ai paesi africani che erano ancora colonie²³.

Gli anni che seguirono questo momento storico sino ai giorni nostri furono caratterizzati dal susseguirsi di accordi internazionali via via sempre più precisi, innovativi e sensibili alle problematiche dei paesi in via di sviluppo. Ciò indica una progressiva presa di coscienza e riflessione umanitaria dell'intera società internazionale: «la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti.» (OIL, 1944).

Nel 1964 tra la Comunità Economica Europea e il SAMA (Stati Africani e Malgascio Associati)²⁴ venne siglata la prima convenzione di Yaoundé. La durata fu di 5 anni e prevedeva trattamenti preferenziali per i prodotti provenienti dalle ex colonie, aiuti finanziari allo sviluppo, progetti di cooperazione tecnica e culturale, disposizioni di tipo finanziario e istituzionale, nonché la creazione di istituzioni comuni (Consiglio dell'associazione, Conferenza parlamentare dell'associazione e Corte arbitrale).

Secondo un'analisi condotta da Francesco Egidi²⁵ (Egidi, 1997), la prima convenzione di Yaoundé non menzionava l'articolo del trattato su cui fondava la propria base giuridica e una moderna interpretazione validò l'ipotesi che tale presupposto risiedesse nell'art. 136²⁶ (eventualmente insieme all'art. 228²⁷) del Trattato di Roma del 1957. Questa tesi sostenne che la Convenzione fosse un prolungamento dell'associazione già esistente. Anche l'avvocato generale Alberto Trabucchi confermò questo tipo di orientamento e nella causa *Bresciani* (n.87/75) dichiarò: «le due convenzioni di Yaoundé si inscrivono in una continuità sostanziale in rapporto al regime d'associazione istituito in origine in maniera unilaterale dal trattato CEE nei confronti dei paesi e territori d'oltremare»; opinione che trovò accoglienza nella sentenza della Corte di Giustizia²⁸. Questa premessa rende comprensibile il motivo per il quale, non solo fu riconfermato l'acquis del sodalizio istituito nella parte IV del Trattato di Roma, ma esso venne consolidato apportando novità fondamentali come il quadro istituzionale paritetico.

Quest'ultimo fu caratterizzato da organi congiunti tra le parti incaricati di orientare l'associazione e di controllarne il funzionamento:

- Il Consiglio dell'associazione, presieduto dai rappresentanti degli Stati membri, ebbe funzioni di orientamento generale e di controllo dell'esecuzione delle obbligazioni contenute nella convenzione;

²² Per Trattato di Roma si intende il trattato che istituisce la Comunità Economica Europea firmato a Roma il 25 marzo 1957 e non quello che statuisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica firmato nella capitale nella medesima data. È bene ricordare che dopo il Trattato di Maastricht (Paesi Bassi) nel 1992, il Trattato di Roma si evolse e cambiò nome in: Trattato che Istituisce la Comunità Europea (TCE). Infine, con la firma del Trattato di Lisbona (Portogallo) nel 2007, tale appellativo venne ancora modificato in: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

²³ Ottennero l'indipendenza soltanto nel 1960, quando il 14 dicembre fu adottata una dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai popoli e ai paesi coloniali. È conosciuta come la "Dichiarazione sulla decolonizzazione" e sancì che il colonialismo dovesse essere portato a termine rapidamente ed incondizionatamente (Droz, 2010).

²⁴ Sigla che indica le 18 ex-colonie africane, le quali, raggiunta l'indipendenza, decisero di associarsi al fine di disciplinare i loro rapporti con i paesi dell'UE.

²⁵ Dott. in giurisprudenza laureatosi nel 1997 presso l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

²⁶ L'articolo sanciva la politica sociale come una competenza condivisa dalla Comunità Europea e dagli stati membri, i cui obiettivi erano: «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

²⁷ L'articolo determinava quali trattati internazionali potessero essere stipulati dalla Comunità Europea.

²⁸ "Attendus" n. 17 e 18, sent. *Bresciani* riportata da Louis, p.261. (Sentenza *Bresciani*, 1976)

- La Conferenza parlamentare dell'associazione, formata dai membri dell'Assemblea europea e dai parlamenti degli Stati associati in egual numero, aveva il potere di votare risoluzioni in materie concernenti l'associazione;
- La Corte arbitrale dell'associazione, composta da cinque membri nominati dal Consiglio d'associazione, aveva carattere permanente (i suoi giudici rimanevano in carica per l'intera durata della convenzione) e il compito di risolvere le controversie sorte riguardo l'interpretazione e l'applicazione della convenzione.

È importante sottolineare che il carattere egualitario dell'associazione fu ancor più evidenziato dalla possibilità che avevano le parti di consultarsi per ogni aspetto della politica commerciale comunitaria da cui derivassero conseguenze sul funzionamento dell'associazione. Infine la Convenzione aumentò di poco l'aiuto finanziario rispetto a quello fornito in forza del Trattato di Roma e determinò il campo degli interventi che, oltre a quelli economici e sociali, si estesero alle azioni di cooperazione tecnica e alle azioni per l'aiuto alla diversificazione della produzione.

Allo scadere della prima convenzione di Yaoundé la responsabilità dell'aiuto e dell'assistenza tecnica alle 18 ex-colonie da parte della Comunità Economica Europea fu riconfermata con un secondo accordo, sottoscritto il 1° gennaio 1971. Non vennero apportate grandi novità al regime d'associazione preesistente, cito solamente l'accordo di Arusha e l'accordo di associazione con la Nigeria²⁹, entrati in vigore parallelamente alla seconda Convenzione. Questi due patti d'intesa permisero ai paesi d'oltremare coinvolti, di raggiungere i benefici ottenuti dal SAMA.

Nel 1972 l'adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito alla Comunità Europea sconvolse i piani di politica internazionale, rendendo necessaria una revisione in merito alle relazioni con i paesi in via di sviluppo. La clausola di *standstill* presente nell'art. 109 del Trattato di Roma prevedeva che ai nuovi stati membri non fosse applicato il regime d'associazione posto in essere dalle convenzioni di Yaoundé e di Arusha. Per di più la Dichiarazione di Parigi, avvenuta nello stesso anno, stabilì specifiche linee guida per quanto riguarda la politica associativa europea. Si affermò che era necessario far coesistere la visione regionalista con quella mondialista: non bisognava prendersi cura solo delle relazioni con i paesi verso cui la comunità europea aveva delle specifiche responsabilità, bensì era doveroso spostare l'orizzonte delle politiche di sviluppo verso tutti i paesi più svantaggiati. Le istituzioni comunitarie furono quindi spinte a portare a termine «una politica globale di cooperazione allo sviluppo su scala mondiale che ne diversificasse gli interventi³⁰» (Maganza & Mégret, 1990).

Furono proprio queste direttive a concepire il cuore innovativo della prima convenzione di Lomé (Togo) il 28 febbraio del 1975, istituita questa volta con una coalizione di paesi più ampia denominata ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). La Comunità Europea spogliò l'associazione di quasi tutti gli elementi che potessero ricordare il colonialismo e sostituirono il termine "associazione" con quello di "cooperazione", più adeguato a trasmettere il fondamentale ideale di partenariato insito nei rapporti tra le parti. Nelle relazioni commerciali si instaurò il rapporto di uguaglianza sostanziale per il quale la differenza di sviluppo giustificava la rinuncia alla reciprocità dei vantaggi da parte del contraente economicamente più forte (anche detto disuguaglianza compensatrice).

Come le convenzioni di Yaoundé, quella di Lomé si articolava in tre blocchi fondamentali: il regime commerciale, l'assistenza finanziaria e le istituzioni congiunte. Importante fu l'aggiunta del cosiddetto sistema *Stabex*, un'assicurazione volta a tutelare il potere d'acquisto dei paesi dell'ACP monoproduttori. Questo aveva il compito di stabilizzare i proventi delle esportazioni contro le repentine flessioni dei prezzi o diminuzioni della produzione di alcuni prodotti agricoli basilari esportati a livello mondiale.

²⁹ L'accordo di Arusha prevedeva l'associazione tra la CEE e la Tanzania, l'Uganda ed il Kenya; invece l'accordo di associazione con la Nigeria (il cosiddetto "accordo di Lagos") non entrò mai in vigore a causa della sua mancata ratifica. In questo modo la Comunità Economica Europea strinse rapporti stretti anche con le colonie britanniche (il Regno Unito entrò nella CEE solamente nel 1973).

³⁰ Strumenti della politica globale di aiuto allo sviluppo dovevano essere, tra l'altro: la promozione di accordi miranti alla stabilizzazione dei mercati dei prodotti di base e l'accrescimento, nonché il miglioramento qualitativo degli aiuti finanziari ai paesi in via di sviluppo non associati.

L'organigramma istituzionale invece, era composto da:

- Il Consiglio dei ministri, il quale imprimeva l'orientamento e le decisioni della convenzione. Era formato dai membri del Consiglio delle Comunità europee, da quelli appartenenti alla Commissione e dai membri del governo di ciascun paese dell'ACP;
- Il Comitato degli ambasciatori era presieduto da un rappresentante di ogni Stato membro e aveva compiti di supporto o di delega nei confronti del Consiglio dei ministri;
- L'Assemblea consultiva era composta da rappresentanti nominati dalle varie parti e aveva compiti per lo più di consulenza.

La crisi petrolifera dei primi anni '70³¹ generò una profonda depressione economica caratterizzata da una crescente disoccupazione ed una propensione al protezionismo anche verso le importazioni provenienti dai paesi del terzo mondo. Di conseguenza questi ultimi persero la *commodity power* e rimasero privi di quel potere contrattuale derivante dal fatto di possedere un alto livello dei prezzi dei prodotti di base nei mercati internazionali.

In questo quadro socio-politico fu discussa la seconda convenzione di Lomé che entrò in vigore il 1° gennaio 1981. Fu riconfermato l'acquis precedente e si aggiunse un organo congiunto denominato "Comitato dell'articolo 108", deputato a studiare misure di perfezionamento di attuazione della Cooperazione tecnica e finanziaria. La cooperazione venne estesa ad altri settori (agricolo, energetico, monetario, della pesca e dei trasporti marittimi) e si introdusse un sistema ispirato allo *Stabex*, denominato *Sysmin*. Lo scopo era proteggere gli stati ACP, che possedevano un'economia basata per lo più sulla produzione mineraria, dalle variazioni della domanda e dell'offerta nel mercato delle esportazioni. Infine si diede impulso agli investimenti privati negli stati ACP.

Nel 1983 si aprirono le negoziazioni per porre le basi alla terza convenzione di Lomé che secondo una moderna analisi (Egidi, 1997) si possono scomporre in tre fasi. La prima fu caratterizzata dall'elaborazione dei principi ispiratori e dal dibattito sui nuovi obiettivi da raggiungere, in particolare vennero alla luce due concetti chiave che ne rappresentarono, per così dire, l'innovativo *leitmotiv*. I paesi ACP si mostrarono favorevoli ad un'intesa nel definire la questione dei diritti umani, purché la CEE accettasse di riflettere sulla nozione di diritto allo sviluppo e di affrontare la questione dell'*apartheid*³². La fase centrale delle negoziazioni si basò su un dibattito più tecnico, poiché si analizzarono e si decisero gli orientamenti di fondo di ciascun settore che costituiva i vari capitoli della Convenzione. Infine la terza fase fu dedicata alla redazione dei testi e alla predisposizione della struttura organizzativa dell'associazione.

L'8 dicembre 1984 fu firmata la terza convenzione di Lomé che, oltre ai principi classici³³ riconfermati dalle convenzioni precedenti, ne introdusse anche di nuovi. Infatti all'interno della teoria allo sviluppo fu riconosciuta per la prima volta la centralità dell'uomo e dei popoli, fu individuata l'importanza del ruolo della donna e fu riconosciuto il fattore socio-culturale che rappresentava il profondo obiettivo insito nella Convenzione: il rispetto dei diritti umani.

Da un punto di vista generale le nuove norme seguirono l'ossatura di quelle già presenti nelle vecchie convenzioni, ma divennero più dettagliate e aggiornate rispetto al quadro politico ed economico corrente. Da evidenziare fu il rilievo dato alla salvaguardia degli investimenti privati nei

³¹ Nel 1973 la situazione politica mediorientale era rovente, poiché i paesi arabi non avevano ancora riconosciuto il diritto all'esistenza dello Stato di Israele. Ne conseguì un'improvvisa ed inaspettata interruzione degli approvvigionamenti di petrolio provenienti dalle nazioni appartenenti all'OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) che causò una crisi energetica fino al gennaio 1975, quando finalmente il flusso di esportazioni di oro nero venne riaperto. La chiusura delle forniture di petrolio fu causata dal sostegno militare che gli U.S.A. resero a Israele nella guerra del Kippur.

³² Politica di segregazione razziale nata nel dopoguerra dal governo di etnia bianca del Sudafrica e rimasta in vigore fino al 1993. L'*apartheid* fu bandito dalla convenzione delle Nazioni Unite nel 1973 chiamata *International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid* e dichiarato crimine internazionale.

³³ L'uguaglianza delle parti e il riconoscimento reciproco della piena indipendenza e sovranità; lo stretto legame di mutuo interesse tra le economie della Comunità e degli stati ACP; la stabilità delle relazioni, sia in materia commerciale, sia che di cooperazione finanziaria e tecnica; il nesso che correla l'aiuto comunitario e il perseguimento di uno sviluppo autosufficiente degli ACP; infine la responsabilità collegiale nell'attuazione della cooperazione tecnica e finanziaria.

paesi ACP provenienti dagli stati membri della Comunità. A differenza della seconda convenzione che trattava l'argomento soltanto in una dichiarazione allegata, si superarono alcune norme di diritto internazionale che regolavano la responsabilità degli stati in caso di danno economico, ad esempio a seguito di un'espropriazione da parte dello stato ospite. Addirittura il professore di diritto internazionale Kenneth Simmonds dell'università di Londra, *Queen Mary College*, arrivò a definire il capitolo in questione come «senza precedenti» (Simmonds, 1985). È interessante constatare che vennero anche sanciti degli obbiettivi a lungo termine attenti a contrastare l'azione distruttiva dell'uomo sull'ambiente, in particolare piani d'azione atti a risanare gli squilibri ecologici e combattere la desertificazione e deforestazione.

Nel frattempo la situazione geopolitica europea si evolveva: nel 1981 entrò nella Comunità la Grecia e nel 1986 la seguirono Spagna e Portogallo. Nel 1988 si aprirono le negoziazioni per la quarta convenzione di Lomé che terminò con la firma dell'accordo tra le parti il 15 dicembre 1989. I quattordici mesi di trattative furono caratterizzati dalla diminuzione del potere contrattuale dei paesi dell'ACP, a causa del peggioramento delle economie africane, e dal dibattito interno tra gli stati membri della Comunità divisi riguardo la scelta di aumentare in modo consistente l'aiuto finanziario piuttosto che stringere nuovi patti commerciali. La Comunità Europea, dal canto suo, si adoperava a prendere provvedimenti in favore dei paesi dell'Est che erano stati travolti dall'ondata rivoluzionaria del 1989³⁴ ed era impaziente di concludere le trattative con i paesi ACP entro i termini previsti.

L'art. 366 della quarta convenzione prevedeva un accordo di associazione per un periodo di dieci anni, ma disponeva anche che al quinto fosse prevista la possibilità ai contraenti di rivedere vicendevolmente le varie parti, in modo tale da avviare nuovi negoziati per apportare eventuali modifiche. Questa revisione detta "di medio termine" (o di "mezzo percorso") si concluse a Bruxelles il 30 giugno 1995 e vide coinvolti da una parte l'Unione Europea con i nuovi stati annessi Austria, Finlandia e Svezia, e dall'altra gli stati ACP che da 68 aumentarono a 70.

Venne completamente rinnovato il protocollo finanziario (Vernier, 1996) che prevedeva un aumento degli aiuti del 22% in termini nominali rispetto al 1989. I paesi ACP beneficiari interpretarono questo incremento come una diminuzione dell'aiuto finanziario in termini reali, fatto che sarebbe accaduto per la prima volta nella storia di cooperazione ACP-CEE. Tuttavia se si misura l'incremento percentuale in dollari anziché in ECU (*European Currency Unit*), l'aumento sale a quota 49%. Una situazione ambigua e dibattuta che vide il Presidente del Consiglio ACP, sig. Moi Avei, portavoce della delusione generale degli stati ACP. In occasione della cerimonia per la firma della Convenzione a Maurizio, egli sottolineò con sconforto che l'abbassamento dei prezzi delle derrate ed il peso del servizio del debito³⁵ avrebbe ridotto vertiginosamente il tenore di vita pro-capite (Goutier, 1996).

Allo scadere dei successivi cinque anni, il "sistema" Lomé venne sostituito dalla convenzione di Cotonou, firmata il 23 giugno 2000 a Cotonou (Benin). Un accordo bilaterale di partenariato stipulato tra la Comunità Europea e gli stati ACP per una durata ventennale, ma con una clausola che prevedeva la possibilità di revisione ogni cinque anni. Questa volta l'attenzione a limitare la povertà fu elevata, tanto che, già l'articolo 1, sanciva l'obbiettivo dell'associazione come «la riduzione ed infine l'eliminazione della povertà». Inoltre i *partners* dell'accordo decisero di cooperare al fine di raggiungere progressivamente gli Obiettivi del Millennio (di cui tratterò nel prossimo paragrafo).

La dimensione politica che coinvolse la Convenzione fu globale e comprese:

- Una promozione del sistema multilaterale attraverso un dialogo politico regolare e con il rafforzamento della cooperazione tra le parti;

³⁴ Le rivoluzioni del 1989 coinvolsero diversi stati dell'Europa centrale ed orientale (Polonia, Germania dell'Est, Cecoslovacchia, Ungheria, Bulgaria, Estonia, Lituania, Lettonia e Romania) e causarono la caduta del potere dei regimi comunisti. Quest'ondata rivoluzionaria chiamata "Autunno delle Nazioni" (similmente alle rivoluzioni del 1848 conosciute come "Primavera delle Nazioni") segnò la fine della Guerra Fredda e il collasso dell'Unione Sovietica, e diede inizio ad un nuovo equilibrio nella bilancia dei poteri mondiali.

³⁵ Ammontare dei pagamenti regolari che una persona o un organismo che ha contratto un debito deve effettuare secondo i termini del contratto di prestito che ha sottoscritto. Esso comprende tre elementi: il rimborso del capitale, il pagamento degli interessi, i costi di apertura della pratica e dell'assicurazione.

- Politiche di consolidamento della pace e di prevenzione e risoluzione dei conflitti. Venne concretizzato il concetto di *peacebuilding policy* introdotto dal primo Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros-Ghali, nel 1992 (Boutros-Ghali, 1992). Egli identificava questa idea come una manovra atta a individuare le linee politiche e gli strumenti di supporto necessari a potenziare e consolidare la pace nel mondo, al fine di non ricadere nel conflitto tra i popoli. Nel 2000 il Brahimi Report (Brahimi, 2000) diede il suo apporto per elaborare la definizione di *peacebuilding*, qualificandola come l'insieme delle attività svolte in opposizione al conflitto, atte a ricomporre la pace fornendo gli strumenti per la costruzione di solide fondamenta che non comportino la semplice e sola assenza di guerra. In riferimento al *peacebuilding*, il partenariato si concentrò non soltanto sul potenziamento delle capacità e delle iniziative locali, ma anche sul coinvolgimento delle organizzazioni regionali come l'Unione Africana³⁶;
- Promozione dei diritti umani e dei principi democratici basati sullo Stato di diritto e della gestione trasparente e responsabile degli affari pubblici. A salvaguardia di eventuali violazioni si sarebbe avviata una procedura che avrebbe determinato delle sanzioni allo stato interessato;
- L'elaborazione di strategie di cooperazione tra cui l'agenda per l'efficacia dell'aiuto, le politiche settoriali relative all'ambiente, al cambiamento climatico, alla parità di genere e alle migrazioni;
- Un attento impulso per la politica di sicurezza, soprattutto per quanto riguardava la lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, la Corte penale internazionale e la cooperazione internazionale in materia di lotta contro il terrorismo e i traffici illeciti.

La novità principale rispetto alla IV^a convenzione di Lomé si manifestò per quanto riguarda l'aspetto economico, infatti vennero create aree regionali di libero scambio che si aprirono al commercio senza barriere nei confronti dell'Unione Europea. La liberalizzazione commerciale sembrò dunque la nuova linea di condotta dell'UE nei suoi rapporti con i paesi in via di sviluppo.

Nel 2005 a Ouagadougou (Burkina Faso) è stata firmata la seconda revisione dell'accordo di Cotonou, la quale prevedeva, tra l'altro, maggiori aiuti per adeguare i paesi ACP ai cambiamenti climatici ed integrare questi ultimi nelle strategie di sviluppo. Infine rafforzò la lotta contro l'AIDS e settori quali: l'acquacoltura, la pesca e l'istruzione (con particolare attenzione verso l'accelerazione del processo di reciproco riconoscimento delle qualifiche di istruzione superiore).

2.2 LE NAZIONI UNITE E PRINCIPALI ACCORDI INTERNAZIONALI IN TEMA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

La Seconda Guerra Mondiale, che si abbatté impietosa dal 1939 al 1945, lasciò la maggior parte delle città europee e asiatiche in macerie. Milioni furono i morti e altrettanti i profughi, e mentre l'esercito russo stava spazzando via quello che restava della resistenza tedesca bombardando Berlino, la marina americana lottava sul fronte orientale contro le forze giapponesi trincerate su isole come Okinawa. È proprio in questo contesto storico che il 25 aprile 1945 i delegati di cinquanta paesi si riunirono a San Francisco (U.S.A.) per un *summit* che prese il nome di "Conferenza delle Nazioni Unite"³⁷ sull'Organizzazione Internazionale". Quest'organizzazione, conosciuta oggi con l'acronimo di ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite), si pose quattro obiettivi principali:

³⁶ Organizzazione internazionale con sede ad Addis Abeba (Etiopia) e nata negli anni 2000 che comprende tutti gli stati africani ad eccezione del Marocco. Ha la capacità di intervenire in conflitti interni ai paesi membri e porre fine a situazioni criminose e di violenza come genocidi, crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

³⁷ È curioso sapere che il 14 agosto 1941 Franklin Roosevelt (presidente degli Stati Uniti dal 1933 al 1945) e Winston Churchill (primo ministro del Regno Unito dal 1940 al 1945 e successivamente dal 1951 al 1955) si incontrarono sulla nave

1. Promuovere e mantenere la pace, prendendo efficaci misure collettive per prevenire le guerre future e lottare contro la violazione dei diritti umani;
2. Favorire tra le nazioni rapporti amichevoli paritetici e fondati sul principio di autodeterminazione dei popoli;
3. Sviluppare congiuntamente la cooperazione internazionale al fine di risolvere problemi di carattere socio-economico, culturale o umanitario;
4. Istituire un centro comune di coordinamento per le attività volte al conseguimento dei fini precedentemente esposti.

La Carta delle Nazioni Unite, statuto che entrò in vigore il 24 ottobre 1945, scolpisce questi ideali nell'articolo 1; ma i principi ispiratori si cristallizzano già a partire dal preambolo, quasi fosse un mantra che guida fin da subito il lettore verso la fede illuminata della missione umanitaria: «Noi popoli delle Nazioni Unite, siamo decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, (...) a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, (...) a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà».

Nel corso della storia l'opera diplomatica delle Nazioni Unite si è fatta sentire a gran voce influenzando, con azioni militari e con specifici impulsi di politica globale, la comunità internazionale³⁸. Anche la Cooperazione italiana definisce le proprie iniziative e i paesi in cui intervenire considerando le linee guida e gli impegni concordati con l'Unione Europea e le Nazioni Unite. Uno dei più importanti documenti che ne influenza l'operatività è rappresentato dai *Millennium Goals*.

Nel settembre del 2000 si riunirono a New York i Capi di stato e di governo di tutti i paesi membri dell'ONU nel cosiddetto "Vertice del Millennio". In quest'occasione fu redatta, per l'appunto, la "Dichiarazione del Millennio" che definì otto ambiziosi obiettivi di sviluppo da conseguirsi entro il 2015:

1. Sradicare la povertà estrema e la fame: dimezzare la percentuale di popolazione il cui reddito è inferiore ad 1\$ al giorno, raggiungere una piena e produttiva occupazione e dimezzare il numero di persone che soffre la fame;
2. Rendere universale l'educazione primaria;
3. Promuovere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment*³⁹ delle donne: azzerare la disparità di genere nel campo dell'educazione primaria e secondaria entro il 2005 e, a tutti i livelli educativi, entro il 2015;
4. Ridurre la mortalità infantile: diminuire di $\frac{2}{3}$ il tasso di mortalità sotto i 5 anni;

da guerra britannica *HMS Prince of Wales* nell'Oceano Atlantico e firmarono la Carta Atlantica. Nell'atto diplomatico stabilirono un insieme di principi collaborativi internazionali per il mantenimento della pace e della sicurezza. In questa occasione Winston Churchill utilizzò per la prima volta l'appellativo di "Nazioni Unite", citando un passo usato da Lord Byron nel "Pellegrinaggio del cavaliere Aroldo", il quale si avvaleva del termine per riferirsi agli alleati nella Battaglia di Waterloo.

³⁸ Dal punto di vista di sviluppo economico l'apporto ONU si rivelò decisivo nel processo di decolonizzazione a partire dalla metà degli anni '50 fino alla fine degli anni '60. Ci furono anche grandi progressi nell'ambito di tutela dei diritti umani, in quanto nel 1948 fu redatta la "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo". Furono prodotti altri documenti rilevanti in materia, quali: la Convenzione contro il genocidio (1948); la Dichiarazione e Convenzione contro la discriminazione razziale (1965); il Patto internazionale sui diritti civili e politici, e quello sui diritti economici, sociali e culturali (1966); la Convenzione contro l'apartheid (1973); la Dichiarazione e Convenzione contro la tortura (1984); infine la Moratoria universale della pena di morte (2007). Invece l'impegno a favore della pace si esplicò già nel 1950, quando il Consiglio di sicurezza autorizzò l'uso della forza armata per reagire all'attacco condotto dalla Corea del Nord nei confronti della Corea del Sud. Ancora, nel 1991 si affidò ad una coalizione di forze il compito di liberare il Kuwait dall'invasione irachena avvenuta durante l'agosto del 1990. Nel 1992 l'ONU intervenne in Ruanda nel conflitto tra hutu e tutsi, nel 1992 prese provvedimenti per quanto riguarda la crisi scoppiata in Jugoslavia ed infine nel 2001 avviò misure di sicurezza per fronteggiare: il terrorismo internazionale in Afghanistan e le massicce violazioni dei diritti umani in Libia. (Treccani, 2000)

³⁹ Termine tecnico che indica un processo di crescita dell'individuo e di gruppo. È fondato sull'aumento della stima di sé, dell'autoefficacia e dell'autodeterminazione, al fine di far emergere risorse nascoste proprie e condurre la persona ad appropriarsi consapevolmente del suo potenziale.

5. Migliorare la salute materna: ridurne di $\frac{3}{4}$ il tasso di mortalità e fornire l'accesso universale ai sistemi di salute riproduttiva⁴⁰;
6. Combattere l'AIDS, la malaria e le altre malattie: arrestare la diffusione dell'HIV e dare accesso universale alle cure che questo virus richiede; fermare, invertendo la tendenza, l'incidenza della malaria e delle altre principali malattie;
7. Assicurare la sostenibilità ambientale: inserire i principi di sviluppo sostenibile all'interno delle politiche e dei programmi interni ai paesi di tutto il mondo, ridurre la perdita di biodiversità e dimezzare la popolazione che non ha accesso all'acqua potabile e agli impianti igienici di base;
8. Sviluppare una *partnership* globale per lo sviluppo basata su una maggiore liberalizzazione dei mercati, sull'applicazione di misure tali da rendere il debito dei PVS sostenibile nel lungo periodo e consentire un accesso più economico alle medicine essenziali tramite accordi cooperativi con le case farmaceutiche.

Tra tutti gli stati membri, l'Unione Europea ha dimostrato un concreto contributo a questi impegni presi, guadagnandosi il primato tra i donatori con il suo 55% di aiuto pubblico allo sviluppo mondiale. Tuttavia la politica di cooperazione allo sviluppo internazionale, dopo oltre mezzo secolo di relazioni e convenzioni con i paesi del terzo mondo, mostrò di non riuscire a provocare un miglioramento decisivo e generalizzato alle loro economie. I progressi furono insufficienti e i casi di vero successo, eccezionali. Spicca fra tutti l'isola Maurizio che, da quando conseguì l'indipendenza nel 1968, mantenne un tasso di crescita economico annuo pari al 5%-6%: un risultato notevole dato che diventò il secondo paese con il PIL più alto dell'Africa (dopo la Guinea Equatoriale)⁴¹. Le Nazioni Unite continuano tutt'oggi a spingere gli stati membri ad aumentare i rispettivi aiuti pubblici allo sviluppo in modo da raggiungere l'obiettivo fissato per il 2015 dello 0,7% del Reddito Nazionale Lordo e accelerare il conseguimento dei *Millennium Goals*.

A questo proposito, nel marzo 2002 la conferenza di Monterrey (Messico) generò gli strumenti esecutivi necessari per onorare la realizzazione degli otto obiettivi e per il controllo dei finanziamenti allo sviluppo. La conferenza produsse un documento, il cosiddetto *Monterrey consensus*, in cui furono indicate le misure per un ampio programma di sviluppo basato sulla riduzione della povertà, sulla sostenibilità ambientale e sulla crescita economica. Inoltre si distinsero i paesi poveri che avevano già adeguate infrastrutture e capitale umano, da quelli che si basavano ancora sull'assistenza fornita dall'aiuto pubblico allo sviluppo. Ci fu l'esigenza di riconoscere quest'ultimo come componente fondamentale di crescita per tutti gli stati che hanno minor capacità di attrarre gli investimenti. Infine venne sottolineato come il commercio rappresentasse il «motore critico del progresso» e come i paesi poveri avessero bisogno di un migliore accesso al mercato, oltre a dover essere oggetto di cospicui investimenti finanziari diretti a incrementare il loro potenziale di crescita degli scambi.

Ai paesi in via di sviluppo, d'altro canto, si ribadì la priorità di mettere in ordine le proprie finanze pubbliche, di adottare particolari misure per combattere la corruzione e favorire la trasparenza nella gestione politica, amministrativa, fiscale ed economica.

Il recepimento da parte della Cooperazione italiana delle direttive espresse nella Dichiarazione del Millennio e nel *Monterrey consensus*, è rappresentato dal pacchetto informativo sulla *Policy Coherence for Development*, in cui sono riportate le analisi dei principali documenti in tema di coerenza politica per lo sviluppo al fine di accrescere la consapevolezza necessaria in materia. Questo elaborato divulga l'importanza da parte dei paesi donatori di adottare coerentemente politiche di sviluppo (le *aid policies*) o politiche non direttamente finalizzate allo sviluppo (le *non aid policies*), dimostrando come queste ultime abbiano un impatto non trascurabile sui PVS. Le prime sono incentrate sullo strumento dell'aiuto pubblico allo sviluppo, le seconde, invece, sono politiche dirette ad altri settori (agricoltura, commercio,

⁴⁰ È uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non semplicemente un'assenza di malattie o di infermità (ad esempio: vita sessuale soddisfacente e sicura, possibilità di procreare e decidere quando e quanto spesso farlo, accesso a metodi di pianificazione familiare, etc.). (Bussini, 2010)

⁴¹ Dati dal Fondo Monetario Internazionale, ottobre 2013.

migrazioni, sicurezza, ricerca e innovazione, energia, etc.) che possono avere un forte impatto sulle condizioni di vita nei paesi poveri.

Si ribadisce anche l'importanza del cosiddetto "sviluppo partecipativo" (Tommasoli, 2000), verso il quale si devono muovere gli attuali orizzonti di cooperazione. Tra paesi donatori e riceventi si deve instaurare un tipo di *partnership* collaborativa in modo tale che ad ogni *input* fornito dai *donors*, corrisponda un *output* di risposta adeguato da parte degli *acceptors*. Questa teoria cooperativa è supportata dalle scienze sociali e dall'antropologia culturale, le quali individuano nella crescita endogena e nel coinvolgimento delle popolazioni beneficiarie, una strategia di sviluppo vincente.

Il sistema internazionale di impulso al progresso nei paesi poveri, riassunto nei *Millennium Goals*, non si fermò qui. Nel maggio 2013 a Ginevra (Svizzera) ebbe luogo il Vertice Mondiale sulla società dell'informazione (*World Summit on the Information Society*) organizzato dalle Nazioni Unite⁴². Oggetto del *summit* fu quello di favorire uno sviluppo più equo ed inclusivo delle tecnologie informatiche affinché l'accesso alla conoscenza globale fosse di pubblico dominio.

Il presupposto da cui si prese ispirazione era fondato sull'idea che la consapevolezza di sé, la possibilità di riflettere e la nostra capacità di sviluppare e comunicare concetti astratti, rendessero l'umanità diversa da tutte le altre specie del nostro pianeta. Grazie a questo processo formato da concetti, pensieri ed esperienze di tutti gli uomini vivi e morti, siamo in grado di creare un dominio pubblico di conoscenza globale. Da tale serbatoio abbiamo imparato a migliorare noi stessi e a costruire nuove conoscenze. Tutto ciò ha reso centrale la questione per l'umanità intera, ma soprattutto per le società di informazione⁴³. Alcuni punti fondamentali sono:

- La possibilità di accedere e contribuire con informazioni, idee e conoscenze deve appartenere a tutti ed è essenziale in una società dell'informazione inclusiva;
- La condivisione ed il rafforzamento della conoscenza globale per lo sviluppo che può essere migliorato eliminando le barriere all'equo accesso delle informazioni e costituisce un elemento essenziale per la crescita della società dell'informazione. Quest'ultima stimola infatti, la creazione di molteplici vantaggi come, ad esempio, nuovi posti di lavoro, innovazione e opportunità di *business*;
- L'importanza di rafforzare istituzioni pubbliche quali biblioteche, archivi, musei, collezioni culturali e altri punti di accesso collettivi alla conoscenza, in modo da favorire la conservazione di una testimonianza documentale e una sua libera consultazione;
- Il grande rilievo dedicato alla protezione della proprietà intellettuale, in modo da facilitare ed incoraggiare l'innovazione e la creatività. Tuttavia in riferimento a questo punto sono state mosse alcune perplessità da Georg C. F. Greve, fondatore e presidente fino al 2009 della FSFE (*Free Software Free Society*), il quale affermò che il *World Summit on the Information Society* trascurava la delicata differenza tra monopolizzazione della conoscenza e monopolizzazione dei canali di diffusione della conoscenza. Egli ricordò l'art. 1 della Costituzione degli Stati Uniti⁴⁴ per far presente che l'unica giustificazione della monopolizzazione della conoscenza risiede proprio nell'intento di aumentare la sua diffusione e la sua condivisione: monopolizzare la conoscenza dovrebbe essere il più alto obiettivo del genere umano;

⁴² Il primo di questi vertici fu nel 2003 sempre a Ginevra e il secondo nel 2005 a Tunisi (Tunisia).

⁴³ Il termine è nato nella sociologia per indicare l'attuale società post-industriale, in cui il bene immateriale dell'informazione prevale rispetto a quello più tangibile dell'industria. Filosofi come Perre Lèvy che hanno studiato l'impatto di Internet sulla società, concepirono l'idea di "intelligenza collettiva" che definirono come «un'intelligenza distribuita ovunque, continuamente valorizzata, coordinata in tempo reale, che porta ad una mobilitazione effettiva delle competenze» (Lèvy, 1996). Da qui lo stretto nesso con il *World Summit on the Information Society* che abbraccia il mondo del "capitalismo informazionale", così descritto dal sociologo spagnolo Manuel Castells nella sua trilogia intitolata "L'età dell'informazione". Egli mostra come il valore e lo status sociale ed economico sono sempre più intrecciati con le capacità di stringere relazioni dinamiche di natura comunicativa ed informazionale.

⁴⁴ «Per promuovere il progresso della scienza e delle arti utili si deve garantire per periodi limitati agli autori e agli inventori il diritto esclusivo sui loro scritti e scoperte».

- L'iniziativa di *e-governance* per lo sviluppo. Subì una netta evoluzione il concetto di *e-Government* di cui l'Italia è sempre stata una grande promotrice. Entrambi i termini indentificano un piano d'azione mirato al superamento del *digital divide*⁴⁵, ma si discostano per quanto riguarda il loro campo di applicazione. Il programma di *e-Government* per lo sviluppo si concentra a portare nei PVS i benefici delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT, *Information and Communication Technology*) nel settore della pubblica amministrazione. La sua azione si rivolge in concreto a creare una rete internazionale tra le varie istituzioni pubbliche di ogni nazione del mondo, in modo tale che possano facilmente comunicare tra loro e avviare processi di apprendimento reciproco per quanto riguarda le diverse *best practices* di ogni sistema Paese (istituzioni pubbliche ed aziende)⁴⁶. Invece l'*e-governance* si inserisce in un contesto più ampio che è quello della *governance* pubblica. In quest'ottica, le iniziative danno vita ad un nuovo sistema *Hub and Spoke*⁴⁷ che consente di aggirare gli attori pubblici e privati per rispondere meglio alla domanda di *best practices* e conoscenze innovative proveniente dai PVS. Nel contesto italiano, la Cooperazione insieme all'unità tecnica preposta all'*e-governance for development*, si configurerebbero come *hub* e attirerebbero verso sé le informazioni ed i finanziamenti provenienti dagli attori pubblici (dei paesi sviluppati) e privati (fondazioni e sponsor). Dopo aver stabilito queste connessioni con gli spokes, la Cooperazione italiana catalizzerebbe i fondi e le *best practices* verso i PVS o i paesi emergenti, a seconda del tipo di intervento desiderato.

Il Vertice Mondiale sulla società dell'informazione ha messo in luce che gli indirizzi di politica governativa stanno andando nella giusta direzione e che hanno compiuto dei grossi progressi ponendo una solida base di partenza per gli anni a venire.

⁴⁵ Consiste nel *gap* esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione (come Internet e personal computer) e chi ne è escluso in modo parziale o totale.

⁴⁶ Generalmente gli stati più avanzati trasmettono le proprie *best practices* (trad. migliori prassi, esperienze più significative) a quelli arretrati in modo da facilitarne il percorso di sviluppo.

⁴⁷ Il termine collega con l'analogia riferita alla ruota della bicicletta (trad. *hub* = perno; *spoke* = raggio), il modello di connessioni di una determinata rete organizzativa. È un sistema di gestione e sviluppo delle reti, dove ad un punto centrale, definito come il baricentro delle operazioni, vengono collegate tutte le altre operazioni satellite, le quali non sono messe in contatto diretto tra loro. Se poniamo un punto A sul raggio 1 e un punto B sul raggio 2, per quanto questi possano essere vicini tra loro, non potrà essere creato un collegamento diretto tra i due punti, ma per andare dall'uno all'altro si dovrà sempre passare per il punto 0, ovvero l'*hub*.

Capitolo III
I “PLAYERS”

3.1 ATTORI INTERNAZIONALI

L'Unione Europea e le Nazioni Unite non sono gli unici *players* internazionali in materia di cooperazione allo sviluppo, bensì rappresentano la punta di un *iceberg* formato da intere costellazioni di operatori messi in relazione tra loro. L'intenzione di questa tesi non è addentrarsi in un'analisi troppo approfondita del mondo degli attori internazionali attivi in tema di aiuto allo sviluppo, ma è giusto fornire al lettore un quadro d'insieme citando i più importanti.

Un primo gruppo è costituito dalle agenzie delle Nazioni Unite, ovvero organizzazioni indipendenti legate a quest'ultima da accordi collaborativi speciali diretti a sviluppare programmi e fondi specifici. Opera nei diversi settori e attività di interesse, ad esempio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (meglio conosciuta con l'acronimo WHO: *World Health Organization*) nata nel 1948 agisce all'interno del settore salute: dirige e coordina le attività internazionali di ordine sanitario, fornisce assistenza tecnica appropriata nelle maxi-emergenze e promuove il miglioramento delle condizioni di vita (nutrizione, alloggio, igiene ambientale, condizioni lavorative, etc.). Per quanto riguarda i fondi specializzati è di grande rilievo l'UNICEF, il fondo di emergenza istituito nel 1946 per assistere i bambini dei paesi europei nella fase post-bellica, ma successivamente reso permanente e rivolto all'aiuto dell'infanzia in Africa, Asia e America Latina. Oppure il fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA: *United Nations Fund for Population Activities*), il quale supporta le persone in situazioni di crisi fin dal 1969. La sua missione è quella di «contribuire a creare un mondo dove ogni gravidanza sia desiderata, ogni nascita protetta e dove ogni giovane possa sviluppare il proprio potenziale».

Un altro gruppo di attori internazionali per l'aiuto allo sviluppo è formato dalle istituzioni di Bretton Woods: la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale. La prima non si concentra più esclusivamente sull'obiettivo di dare impulso alla crescita economica, bensì punta alla riduzione della povertà in generale. Pertanto investe sulla creazione di piccole imprese e supporta l'idea che l'educazione, lo sviluppo sostenibile e l'acqua potabile siano la chiave per la crescita economica. Il Fondo Monetario Internazionale, invece, si occupa prevalentemente di concedere prestiti agli stati membri del sistema Bretton Woods in caso di squilibrio della loro bilancia dei pagamenti. Aiuta anche i paesi del terzo mondo a risanare il debito estero e impone loro piani di aggiustamento strutturale come vincolo al fine di concedere loro prestiti o condizioni più favorevoli per il rimborso del debito.

Ulteriore organismo indipendente è l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO: *World Trade Organization*) che nasce nel 1995 per regolamentare il mercato globale. In particolare ha il compito di attivare processi di privatizzazione progressiva dei servizi sanitari, al fine di ridurre la spesa pubblica ed incentivare investimenti privati⁴⁸. Regola anche il commercio dei farmaci i quali sono soggetti, come le altre merci, alla legislazione internazionale sui brevetti⁴⁹.

Se il presupposto della cooperazione internazionale allo sviluppo è quello di migliorare le condizioni economiche e sociali delle fasce più povere della popolazione mondiale, nasce la necessità di stabilire relazioni a diversi livelli con gli stati interessati: queste possono essere di tipo governativo o di tipo non governativo (Tommasoli, 2000). A livello governativo esistono istituzioni bilaterali che collegano i *donors*, promotori dell'aiuto, ai paesi beneficiari che con proprie strutture si impegnano nell'attuazione dei programmi (ad esempio: in Italia, la Cooperazione Italiana allo Sviluppo, la USAID per gli Stati Uniti oppure la DANIDA per la Danimarca, etc.). Ponendo una particolare attenzione verso il sistema italiano, è doveroso citare la "cooperazione decentrata", intesa come attività di *partnership* tra le autonomie locali (regioni, province, comuni) e quelle omologhe presenti nei PVS. Essa costituisce una forma innovativa di aiuto allo sviluppo caratterizzata da un'ampia partecipazione popolare e da una reciprocità dei benefici.

⁴⁸ Il cosiddetto accordo GATS (*General Agreement on Trade in Services*) che a partire dal 1995 si configurò come foro mondiale per la liberalizzazione degli scambi.

⁴⁹ Ci si riferisce all'accordo TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) ufficializzato nel 1994, il quale stabilisce i requisiti che le leggi dei paesi aderenti devono rispettare per tutelare la proprietà intellettuale. Lo scopo primario è conseguire l'obiettivo di contribuire al progresso dell'innovazione tecnologica e facilitare il trasferimento e la divulgazione del sapere tecnologico.

Anche le università italiane danno il loro apporto costante a progetti di cooperazione internazionale e, nello specifico, l'Università degli Studi di Padova sostiene tra gli altri: l'*Health for Growth Programme 2014-2020*, il *Fundamental Rights and Justice (DG Justice)*, l'*Ambient Assisted Living (AAL)* il *Life Programme*, l'*Eurostars* ed il *Creative Europe*⁵⁰.

Infine come ultimo gruppo di *players* in materia di cooperazione allo sviluppo ci sono le missioni promosse dalla Chiesa e da altri movimenti religiosi, nonché dalle ONG: prima fra tutte l'IFCR (*International Federation of Red Cross*).

3.2 IFCR: INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS

La Federazione Internazionale della Croce Rossa è stata fondata all'indomani della Prima Guerra Mondiale il 5 maggio 1919 a Parigi. Si configura come la più grande organizzazione umanitaria nel mondo che provvede all'assistenza senza discriminazioni di nazionalità, razza, religione, classe o opinione politica. La guerra aveva mostrato la necessità di una stretta cooperazione tra le società di Croce Rossa nazionali che, attraverso l'esercizio di attività umanitarie a favore dei prigionieri di guerra e combattenti, avevano attratto milioni di volontari e costruito un grande patrimonio di esperienza e formazione. Un'Europa devastata non poteva permettersi di perdere una tale risorsa.

L'unione di queste società nazionali fu proposta dal presidente del Comitato di Guerra di Croce Rossa Americana, Henry Davison. Egli nel 1983, a seguito di una conferenza medica internazionale, favorì la nascita della Lega delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, le quali furono battezzate con il titolo di federazione otto anni più tardi, nel 1991. I primi obiettivi della IFCR furono quelli di migliorare la salute delle persone nei paesi che avevano sofferto durante i quattro anni di guerra, rafforzare ed unire le società di Croce Rossa già esistenti e promuoverne la creazione di altre. Oggi il numero di società nazionali ha raggiunto i 189 iscritti, una in quasi tutti i paesi del mondo.

L'idea della Croce Rossa nacque nel 1859, quando Henry Dunant, un giovane imprenditore svizzero, si imbatté nel sanguinoso scenario lasciato dalla battaglia di Solferino tra gli eserciti dell'Austria imperiale e quelli appartenenti all'alleanza franco-piemontese. Più di 40.000 uomini giacevano morti o morenti sul campo di battaglia e i feriti non erano soccorsi. Dunant organizzò la popolazione locale per curare le ferite dei soldati, nutrirli e confortarli. Fu proprio così che quella cittadina nei pressi di Mantova divenne il luogo di nascita della moderna azione umanitaria. Dunant, al suo ritorno in Svizzera si attivò per creare un modello di società di soccorso *super partes* che assistesse i feriti di guerra, indicando così la strada per le future convenzioni di Ginevra. Nella parte conclusiva del suo racconto di guerra, *Un Souvenir de Solferino* (1862), scrisse: «Non sarebbe ragionevole, nel corso di un periodo di pace e di calma, formare società di soccorso il cui scopo sia curare i feriti in tempo di guerra, grazie a volontari entusiasti e devoti, pienamente qualificati per il compito?». L'appello di Dunant fu finalmente ascoltato nel 1863 a Ginevra quando, insieme ad altri quattro cittadini svizzeri⁵¹, battezzò il Comitato dei cinque, predecessore del futuro Comitato Internazionale di Croce Rossa. L'anno seguente 12 governi adottarono la prima convenzione di Ginevra: una pietra miliare nella storia dell'umanità in cui l'assistenza ai feriti e i servizi medici vennero definiti "neutrali" sul campo di battaglia. In Italia l'idea della neutralità dei feriti di guerra e dello sviluppo senza limiti dei servizi sanitari fu portata avanti dal clinico Ferdinando Palasciano fino dall'aprile 1861. Successivamente il 15 giugno 1864 a Milano nacque la società nazionale di Croce Rossa per merito del medico milanese Cesare Castiglioni.

La Croce Rossa si fonda su sette principi fondamentali che si configurano come garanzia e guida dell'azione svolta dal Movimento e ne costituiscono lo spirito e l'etica:

⁵⁰ (Università degli Studi di Padova, 2014)

⁵¹ Il giurista Gustave Moynier, il generale Guillaume-Henri Dufour e i medici Louis Appia e Theodore Maunoir.

- Umanità: nato dalla preoccupazione di soccorrere senza discriminazione i feriti sui campi di battaglia, operando per prevenire ed alleviare in ogni circostanza le sofferenze degli uomini, il Movimento si applica per proteggere la vita e la salute e far rispettare la persona umana. Opera per la reciproca comprensione, l'amicizia, la cooperazione e una pace durevole fra tutti i popoli;
- Imparzialità: non fa alcuna distinzione di nazionalità, razza, religione, condizione sociale e appartenenza politica. Si dedica esclusivamente a soccorrere gli individui a seconda della gravità e dell'urgenza delle loro sofferenze;
- Neutralità: per conservare la fiducia di tutti il Movimento si astiene dal prendere parte alle ostilità, così come, anche in tempo di pace, alle controversie di ordine politico, razziale, religioso ed ideologico;
- Indipendenza: il Movimento è indipendente. Le Società Nazionali, pur essendo ausiliare dei poteri pubblici nelle loro attività umanitarie e sottoposte alle leggi in vigore nei rispettivi Paesi, devono sempre mantenere un'autonomia che permetta loro di operare sempre in accordo con i principi del Movimento;
- Volontariato: la Croce Rossa è un movimento di soccorso volontario e disinteressato;
- Unità: in un paese non può esserci che una sola Società di Croce Rossa. Essa deve essere aperta a tutti e deve estendere la sua attività umanitaria all'intero territorio;
- Universalità: il Movimento Internazionale della Croce Rossa è universale, poiché tutte le Società Nazionali hanno uguali diritti ed il dovere di aiutarsi reciprocamente.

Al fine di una maggiore chiarezza, è indispensabile sottolineare che la Federazione Internazionale della Croce Rossa è solo uno dei tre membri appartenenti al Movimento. Essa si configura come un'associazione privata non governativa di ordine internazionale, finanziata dai contributi annuali versati dalle Società Nazionali. I suoi compiti principali sono quelli di coordinare, assistere e fornire un indirizzo politico alle Società Nazionali, recare soccorso con tutti i mezzi disponibili alle vittime delle catastrofi e collaborare con il Comitato Internazionale di Croce Rossa nella diffusione del diritto internazionale umanitario e dei sette principi cardine del Movimento. Gli altri due membri sono le già menzionate Società Nazionali e il Comitato Internazionale di Croce Rossa. Quest'ultimo è invece finanziato da contributi a carattere volontario delle Società Nazionali, dei governi firmatari le convenzioni di Ginevra del 1949 e dalle donazioni private. Oltre ad essere delegato al riconoscimento delle Società Nazionali di nuova formazione e incaricato di sorvegliare la compatibilità dei loro statuti nel caso in cui esse decidessero di modificarlo, possiede due compiti principali: perfezionare e sviluppare il diritto internazionale umanitario e dedicarsi alla protezione, nonché all'assistenza, delle vittime nei conflitti armati.

La Croce Rossa si inserisce a pieno titolo tra i *partners* fondamentali della Cooperazione italiana e partecipa attivamente al Tavolo Interistituzionale sulla Cooperazione allo Sviluppo. Questo importante organo, promosso a partire dal 2012 dal ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, prof. Andra Riccardi, in sinergia con la DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo), si delinea come luogo di dibattito e confronto tra i principali attori pubblici e privati dell'aiuto allo sviluppo. Riccardi definì il Tavolo «come uno spazio disponibile per un confronto strategico di visione nazionale» che nonostante non sia retto da fonti normative, costituisce il successo dell'innovativa prassi di condividere e stimolare la partecipazione dei *players*, al fine di creare una collaborazione inclusiva. Inoltre è uno strumento di risposta alle considerazioni fatte dall'OCSE nel 2009 a seguito del suo esame *Peer Review* (OECD Development Co-operation, 2009) condotto sul nostro aiuto allo sviluppo. In quell'occasione l'Italia è stata invitata a dotarsi di una *overarching vision*, ossia di una visione onnicomprensiva in materia, affinché riuscisse a porre solide basi e maggior organicità all'impegno complessivo della sua cooperazione.

La Federazione Internazionale di Croce Rossa, pur elaborando un disegno di manovra autonomo rispetto alla comunità internazionale, si collega strettamente alle politiche intraprese dall'ONU e dall'Unione Europea in tema di sviluppo. Il concetto di sviluppo è qui inteso con il significato di dare la

possibilità a ciascuno di raggiungere il massimo delle proprie potenzialità, di vivere con dignità una vita produttiva e creativa, sulla base delle proprie necessità e scelte, pur adempiendo ai propri obblighi e realizzando i propri diritti. Infatti la Federazione con la sua Strategia 2020⁵² ha determinato sei aree centrali di intervento:

1. Tutelare e proteggere la salute e la vita, intese come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale», quindi grazie all'ausilio di un approccio globale ed integrato all'individuo basato sulla persona in tutti i suoi molteplici aspetti;
2. Favorire il supporto e l'inclusione sociale, quindi combattere tutti quei meccanismi che ostacolano il pieno sviluppo dell'individuo e della comunità nel suo complesso, attraverso attività volte a superare i processi di esclusione sociale;
3. Preparare le comunità e dare a queste risposta in caso di emergenza e disastri, tramite la formazione e la pianificazione, nonché con l'implementazione, di attività volte a ridurre il rischio di eventi calamitosi;
4. Impegno costante nel devolvere universalmente i sette principi del Movimento e il diritto internazionale umanitario, esercitando uno stretto lavoro di collaborazione tra le varie Società Nazionali e determinando processi di inclusione con la popolazione;
5. Promuovere attivamente lo sviluppo dei giovani e una cultura della cittadinanza attiva, potenziando le capacità dei primi affinché possano operare come agenti di cambiamento all'interno delle comunità;
6. Agire con una struttura capillare, efficace e trasparente, perché la maggior efficienza delle Società Nazionali si fonda proprio sulla loro abilità di avviare un percorso di crescita sostenibile, il quale si fa forte della cosciente responsabilità (*accountability*) nei confronti dei beneficiari e del consolidamento della rete di volontari.

Gli ideali del Movimento si manifestano in tutto il mondo, non solo per effetto del lavoro tangibile compiuto in innumerevoli città, villaggi e quartieri, ma anche per aver influenzato la mentalità ed il cuore delle persone. Tutti i popoli ormai percepiscono la Croce Rossa come un "bene pubblico": a disposizione di tutti, in tutto il mondo, per prevenire e ridurre la sofferenza umana.

3.3 LE ORIGINI DELL'AIUTO UMANITARIO

L'aiuto umanitario è una forma di solidarietà normalmente destinata ai paesi del terzo mondo, alle popolazioni vittime di guerre o disastri naturali e ai profughi costretti ad abbandonare la propria terra per i motivi più disparati: epidemie, rivoluzioni, repressioni dittatoriali, genocidi, etc. Le sue origini sono profonde e si fondano sul diritto umanitario, il quale è frutto di una lunga serie di conquiste che ripercorre l'intera storia dell'uomo. Prima di analizzare i documenti che regolano la materia nei giorni nostri, ritengo opportuno procedere gradualmente con un breve excursus storico per comprendere al meglio come quei principi naturali dell'uomo, che gli dovrebbero appartenere in modo innato, siano stati oggetto di vere e proprie lotte prima di essere imposti per iscritto.

La storia del diritto umanitario si radica nell'antichità e la prima⁵³ concreta testimonianza della sua applicazione risale al 539 a.C., quando gli eserciti di Ciro il Grande (primo re di Persia) conquistarono la

⁵² Programma d'azione internazionale che evolve le linee guida della precedente Strategia 2010 e sposta gli orizzonti dei nuovi obiettivi da raggiungere al futuro 2020. È un piano radicato in anni di attività ed esperienza formata sul campo, la cui *mission* si sintetizza nello slogan introduttivo: «fare di più, fare meglio ed ottenere un maggiore impatto». (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2014)

⁵³ Nella Mesopotamia del 1780 a.C. vennero prodotti molti documenti legislativi, fra i quali il celebre Codice di Hammurabi, in cui il re (Hammurabi per l'appunto) dichiarava le sue intenzioni: «affinché il potente non opprime il debole, e per dare giustizia all'orfano e alla vedova, io scrissi le mie preziose parole sulla Stele e la posi di fronte alla mia statua che porta il titolo di "Re di Giustizia" a Babilonia». Questo documento, nonostante rappresenti un passo in avanti verso la definizione del diritto umanitario, non può di certo rappresentarne le fondamenta storiche.

città di Babilonia (Mirabella, 2009). Egli liberò gli schiavi, dichiarò che ognuno aveva il diritto di scegliere la propria religione e stabilì l'uguaglianza tra le razze. Queste ed altre leggi vennero incise nell'argilla con la scrittura cuneiforme, in lingua accadica, in quel manufatto che oggi è noto con il nome di Cilindro di Ciro. Così l'ideale nato a Babilonia si diffuse ben presto in India e in Grecia fino ad arrivare a Roma, dove nacque il concetto di "legge naturale". Si capì che l'uomo tendeva a seguire determinate leggi non scritte e che lo stesso ordinamento giuridico romano si basava su idee razionali derivate dalla natura delle cose. L'importanza del Cilindro di Ciro è essenziale se si pensa che le sue clausole sono state tradotte nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite ed equivalgono ai primi quattro articoli della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 d.C.

I documenti che fecero da precursori all'odierno diritto umanitario cominciarono a delinearsi in modo più completo ed integrato nel Medioevo, durante il cosiddetto periodo feudale. Nel 1215, dopo la violazione delle principali norme e consuetudini che governavano l'Inghilterra da parte del re Giovanni⁵⁴, i sudditi lo costrinsero a sottoscrivere la Magna Carta: un atto ufficiale che elencava i diritti fondamentali del popolo. I più importanti sono il diritto della Chiesa ad essere libera nell'esercizio delle sue funzioni dall'interferenza del governo, il diritto di tutti i cittadini all'eredità e alla proprietà, ed il principio del processo imparziale di fronte alla legge che doveva essere uguale per tutti.

Nel 1628 fu creata dal parlamento inglese la Petizione dei Diritti, una dichiarazione delle libertà civili in risposta all'esosa politica estera del sovrano Carlo I, il quale aveva permesso la riscossione forzata di prestiti e l'alloggio dei soldati nelle case dei sudditi come misura economica. L'arresto e l'imprigionamento arbitrario di coloro che si opponevano a queste direttive, fece scaturire l'ostilità del parlamento, il quale nella Petizione ribadì i suoi poteri nei confronti del governo e sottolineò i diritti del popolo, tra cui il concetto dell'*habeas corpus*⁵⁵.

Proseguendo nella linea del tempo, si arriva al 4 luglio 1776, data in cui venne approvata dal Congresso degli Stati Uniti la Dichiarazione di Indipendenza. Il suo principale autore, Thomas Jefferson, mise in rilievo due argomenti in particolare: i diritti individuali e il diritto alla rivoluzione. Queste idee, ampiamente condivise tra gli americani, influenzarono l'intera comunità internazionale e posero le basi per la Rivoluzione Francese. Nel 1787 a Filadelfia (U.S.A.), undici anni più tardi, fu redatta la Costituzione degli Stati Uniti d'America, una vera pietra miliare per il mondo occidentale, considerando il fatto che è la più antica costituzione nazionale attualmente in uso. I suoi primi dieci emendamenti fanno parte della cosiddetta Carta dei Diritti che entrò in vigore a partire dal 1791. Quest'ultima tutela la libertà di parola e di religione, il diritto di possedere armi, la libertà di riunione e la libertà di petizione. Inoltre proibisce infondate perquisizioni e confische di beni, punizioni crudeli e inconsuete, nonché l'autoincriminazione forzata.

L'ultima gloriosa vittoria in tema di diritto umanitario che segnò la fine del XVIII secolo, fu la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini, adottata dall'Assemblea Costituente Nazionale francese nel 1789, a seguito del violento e radicale sconvolgimento sociale, politico e culturale occorso in Francia durante la Rivoluzione Francese. Ciò avvenne solo sei settimane più tardi dalla presa della Bastiglia, evento che segnò la fine del sistema feudale e l'abolizione della monarchia assoluta. La Dichiarazione proclamò la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione come diritti insindacabili dei cittadini. Inoltre sancì che «i limiti nell'esercizio dei diritti naturali di ogni uomo sono esclusivamente quelli che garantiscono agli altri membri della società di poter esercitare a loro volta quegli stessi diritti» (art.4): principio su cui si fondò il futuro potere normativo.

Nel 1864 sotto la spinta del Consiglio Federale Svizzero, si riunirono a Ginevra 12 rappresentanti di governo⁵⁶ dei paesi europei che sottoscrissero la Prima Convenzione di Ginevra. L'oggetto della conferenza diplomatica fu quello di trovare l'accordo per adottare un comune trattamento dei soldati feriti in combattimento. Ne risultò la decisione di fornire cure obbligatorie senza alcuna discriminazione al personale militare ferito o malato, di rispettare i veicoli di trasporto del personale sanitario e

⁵⁴ Giovanni Plantageneto o meglio conosciuto come Giovanni Senzaterra (dal momento che suo padre, Enrico II, non gli concesse alcuna eredità alla sua morte), Re d'Inghilterra e Signore d'Irlanda (1166-1216).

⁵⁵ Nel sistema anglosassone di *common law*, indica l'ordine emesso da un giudice di portare un prigioniero al proprio cospetto per verificarne le condizioni personali ed evitare una detenzione senza concreti elementi di accusa.

⁵⁶ Svizzera, Baden, Belgio, Danimarca, Spagna, Portogallo, Francia, Assia, Italia, Paesi Bassi, Prussia e Wurtemberg.

l'emblema di protezione caratterizzato dalla croce rossa su sfondo bianco. Questi principi furono ratificati dagli Stati Uniti solo nel 1882 e furono mantenuti in tutte le successive quattro Convenzioni delle quali la più recente è stata firmata a Ginevra il 12 agosto 1949.

Gli articoli dei diritti umani vennero infine riuniti e codificati in un solo documento nel 1948, quando la Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani stilò la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Fu un grande successo raggiunto anche grazie al ricco contributo in materia fornito da Eleanor Roosevelt, vedova del presidente Franklin Roosevelt e delegata degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite. La *first lady* statunitense catturò l'attenzione del mondo intero definendo la Dichiarazione come la Magna Carta internazionale dell'intera umanità. Nel preambolo e nell'articolo 1, la Dichiarazione proclamò inequivocabilmente i diritti innati di ogni essere umano: «La noncuranza e il disprezzo per i diritti umani hanno prodotto atti barbarici che hanno oltraggiato la coscienza dell'umanità; l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani possono godere di libertà di parola e credo, libertà dalla paura e dalla povertà è stata proclamata come la più elevata aspirazione della gente comune. (...) Tutti gli esseri umani sono nati liberi e con uguali diritti e dignità». Attualmente molti dei diritti qui espressi fanno parte, in varie forme, delle moderne costituzioni dei paesi democratici.

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo segue le linee guida per l'aiuto umanitario del triennio 2012-2015, indicate nel *Good Humanitarian Donorship Initiative* (Gruppo di lavoro DGCS-ONG, 2012-2015). L'iniziativa è stata lanciata nel 2003 a Stoccolma (Svezia) nel corso di una conferenza cui presero parte i rappresentanti dei governi donatori, le agenzie delle Nazioni Unite, la Commissione Europea, il Comitato e la Federazione Internazionale della Croce Rossa, nonché altre organizzazioni coinvolte nell'azione umanitaria. Il documento enuclea i principi e le buone pratiche nel finanziamento e nell'attuazione dell'aiuto umanitario e fissa un piano di lavoro comune. Il fine è quello di rendere gli interventi condotti nel settore sempre più efficienti, efficaci e rispettosi dei principi fondamentali di Umanità, Neutralità, Imparzialità ed Indipendenza che ne costituiscono le basi. È qui chiaro che la Croce Rossa ha influenzato le direttrici dell'intero impegno umanitario come è sottolineato più volte all'interno del documento.

Un ulteriore principio di cui l'Italia riconosce il valore è quello della *responsibility to protect*. Infatti il nostro paese attribuisce la primaria responsabilità dello stato e delle autorità locali nel proteggere i propri cittadini in caso di emergenze umanitarie. Dunque il suo intervento è esclusivamente sussidiario rispetto a quello del governo locale e subordinato alla verifica della mancata capacità o volontà di tale governo di agire in protezione dei propri cittadini.

L'aiuto umanitario italiano segue anche il metodo *do no harm*, uno strumento legato al concetto di nonviolenza tramite il quale è possibile progettare, valutare ed eventualmente riformulare le ricadute dei programmi di cooperazione nelle aree di conflitto. L'obiettivo è quello di prevenire gli effetti negativi associati all'azione umanitaria, in particolare: gli effetti distorsivi dell'economia del conflitto, ossia il rischio di creare sistemi paralleli a quelli statali in contesti dove l'autorità centrale è debole ed il rischio di stimolare micro conflittualità locali legate alla distribuzione degli aiuti è alto.

Dal punto di vista finanziario l'apporto italiano ha subito una sostanziale riconfigurazione delle metodologie di intervento. I meccanismi di finanziamento a "progetto" non sono più in grado di rispondere al contesto di rapido sviluppo che caratterizza i pesi in emergenza e sono risultati più idonei a fronteggiare questo tipo di dinamicità i finanziamenti "a struttura". Meglio conosciuti come *core funding*, consistono in un *budget* iniziale destinato ad una determinata area di intervento che poi viene suddiviso secondo criteri di *output-driven*⁵⁷ in specifiche sotto-aree.

Le politiche di attuazione invece, sono per lo più fondate su due linee guida parallele in grado di rafforzarsi reciprocamente. Sono sostenuti i processi che favoriscono la *capacity building*⁵⁸ delle

⁵⁷ Le quote dirette ai singoli settori d'azione non sono omogenee, ma sono calcolate in base al miglior risultato che l'investimento ha prodotto: maggiore è il successo riscontrato, maggiori saranno i finanziamenti allocati per sovvenzionare il raggiungimento di quel determinato obiettivo.

⁵⁸ È un approccio concettuale per lo sviluppo che si concentra sulla comprensione degli ostacoli che inibiscono le persone, i governi, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative. Quindi rappresenta un percorso volto a facilitare la realizzazione degli obiettivi di sviluppo, migliorando le capacità che saranno utilizzate per raggiungere risultati misurabili e sostenibili.

organizzazioni attuatrici, facilitando i meccanismi di coordinamento, sia nella fase di attuazione degli interventi, sia nella raccolta fondi privata. Inoltre le organizzazioni finanziate dovranno rispondere ai più elevati standard internazionali in materia umanitaria e, in particolare, per quanto concerne l'efficacia, l'efficienza e l'*accountability* delle azioni realizzate.

La *Good Humanitarian Donorship Initiative* nel suo complesso, si delinea come punto di riferimento completo per il sistema di aiuto umanitario e come strumento che consente la necessaria coerenza d'intervento a beneficio delle popolazioni colpite, evitando gli sprechi e massimizzando l'impatto.

Capitolo IV
FONTI DI FINANZIAMENTO E STRUMENTI DI INTERVENTO

4.1 AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DAL 1990 AD OGGI

L' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) corrisponde all'insieme di contributi prevalentemente di tipo economico che una nazione concede a comunità o paesi in difficoltà al fine di conseguire un obiettivo di sviluppo. Il fine ultimo di questo strumento è spingere la crescita economica sostenibile a lungo termine, supportare le autorità e la società civile locale nell'azione di adeguare le istituzioni ed i mercati affinché riescano a cogliere le opportunità di sviluppo dei processi di globalizzazione e abbiano successo nel proteggere le fasce più deboli della popolazione.

L'importanza attribuita alla Cooperazione Italiana allo Sviluppo negli anni '60 e '70 fu decisamente contenuta. Nel 1970 l'aiuto pubblico allo sviluppo fu pari allo 0,17% del PIL, ma a partire dagli anni '80 crebbe fino ad arrivare allo 0,42% nel 1989. In questo periodo le risorse destinate all'aiuto internazionale stanziato dal nostro paese ebbero un vero exploit, proprio mentre gli altri stati donatori impegnati da più tempo nel settore stabilizzarono o addirittura ridussero i propri finanziamenti (Tommasoli, 2000).

Il primato italiano nel contesto degli aiuti pubblici allo sviluppo scemò presto e a partire dagli anni '90 diminuì seguendo un andamento a parabola tale che il rapporto percentuale APS-PIL toccò quota 0,15% nel 1995. La comunità dei paesi donatori sottolineò più volte l'obiettivo dello 0,7%, ma a parte alcuni paesi dell'OCSE⁵⁹ che riuscirono a raggiungerlo, la media che si determinò fu quella del 0,35% nel 1990 e del 0,26% nel 1995.

Tabella 1. *Trend* dell'aiuto pubblico italiano dal 1990 al 2000 (dati in milioni di dollari U.S.A.)

Anno:	APS	% APS/PIL
1990	3.394,96	0,31%
1991	3.347,24	0,30%
1992	4.121,92	0,34%
1993	3.043,36	0,31%
1994	2.704,63	0,27%
1995	1.622,66	0,15%
1996	2.415,52	0,20%
1997	1.265,55	0,11%
1998	2.278,31	0,20%
1999	1.805,72	0,15%
2000	1.376,26	0,13%

Fonte: Oecd, *National Accounts, Main aggregates of general government*.

Come si vede dalla tabella 1 il triennio 1996-1998 fu caratterizzato da una drastica discesa dell'aiuto pubblico allo sviluppo avvenuta nel 1997 e successivamente da un suo recupero nel 1998. Quest'ultimo anno si concluse con un ammontare di erogazioni quasi raddoppiato rispetto al precedente. Secondo l'analisi pubblicata dall'OCSE nella *Peer Review* del 2000, la ragione principale che causò la flessione nel 1997 derivò dalla tardiva approvazione del bilancio da parte del parlamento⁶⁰. La critica dell'OCSE si mosse anche verso il 65% dell'aiuto italiano destinato ai canali multilaterali che dichiarò «sorprendente». La politica di indirizzare una percentuale così alta alle vie multilaterali non era esplicitata nelle linee guida del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) e fu ritenuta dalla comunità come indicatore di incapacità istituzionale nell'attuare politiche bilaterali⁶¹.

⁵⁹ Danimarca (0,96%), Norvegia (0,91%), Paesi Bassi (0,81%) e Svezia (0,77%).

⁶⁰ Inserì nell'esercizio del 1998 gli esborsi necessari al finanziamento dell'Agenzia internazionale per lo sviluppo e di altre banche per lo sviluppo regionale, e alcuni crediti di aiuto.

⁶¹ L'aiuto italiano destinato ai canali multilaterali fu il più alto tra i paesi membri del DAC che superava la loro media del 29%, sorpassò anche il valore ottenuto dalla Finlandia che fu il paese che si avvicinò di più alla percentuale italiana con il suo 47%.

Nel 1999 l'Italia raggiunse il più basso rapporto APS-PIL tra tutti i paesi appartenenti al DAC, fatta eccezione per gli Stati Uniti che ottennero lo 0,10%. Il governo italiano si impegnò a portare l'APS a valori coerenti con la media di quelli rilevati negli altri paesi della comunità e accettò l'obiettivo delle Nazioni Unite di destinare lo 0,7% del PIL per l'aiuto internazionale.

La *Peer Review* del 2000 continuò la sua analisi sottolineando il consenso generale nell'affermare che il quadro giuridico italiano fosse un limite all'efficienza del programma cooperativo. Le cause principali si ritennero derivare dall'eccessiva burocratizzazione che rendeva le procedure poco produttive e dall'insufficienza di personale nella Direzione generale della Cooperazione. In particolare non c'erano esperti di sviluppo e le mancate competenze non furono compensate da adeguate consulenze esterne.

D'altra parte però lo studio dell'OCSE affermò anche i progressi compiuti dal paese a partire dal 1997. Ad esempio nel 1999 il ministro degli affari esteri presentò al parlamento la riduzione della povertà come priorità centrale delle politiche cooperative, tanto che stanziò 120 milioni di dollari in favore di diversi stati in via di sviluppo. Si considerarono anche i cambiamenti in atto durante quegli anni: erano in corso dibattiti per migliorare le analisi di approccio ad un paese, porre solide basi ad un programma strategico nazionale e pianificare al meglio gli interventi utilizzando il *Project Cycle Management* (PCM). Quest'ultimo era una metodologia di pianificazione adottata dai principali donatori della cooperazione internazionale (come EuropaID, ECHO, MAE, etc.) che prevedeva la suddivisione di un progetto in varie fasi ben definite e descrivibili. Nella circostanza di transizione da una fase all'altra le linee di programmazione costruite in partenza venivano rielaborate ed aggiornate alla luce dei progressi raggiunti fino a quel momento al fine di valutarne i costi e le nuove prospettive future. L'intenzione italiana fu quella di affiancare al PCM una unità di controllo della qualità di funzionamento per le prime fasi del ciclo del progetto e venne lanciato un nuovo approccio nella preparazione ed istituzione di interventi che prevedeva la concessione di maggiori responsabilità agli uffici competenti.

In occasione del Consiglio europeo di Barcellona (15 e 16 marzo 2002) l'Italia sottoscrisse l'impegno volto a realizzare uno stanziamento di aiuti pari allo 0,33% del PIL entro il 2006. Al fine di raggiungere questo ambizioso obiettivo, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nel suo rapporto annuale al parlamento italiano⁶² indicò le politiche da seguire per triplicare in cinque anni l'APS, riportandolo al livello dei primi anni '90.

Le modalità proposte furono quelle di eseguire un progressivo aumento delle risorse allocate per l'APS in tutte le sue diverse componenti e di attuare cancellazioni del debito bilaterale dei paesi in via di sviluppo verso cui l'Italia vantava crediti sovrani⁶³.

Il 2002 fu un anno di relativo successo se paragonato al biennio precedente. Il rapporto APS-PIL raggiunse lo 0,20% dopo uno 0,15% del 2001 e uno 0,13% del 2000. Il merito fu degli effetti derivanti dall'applicazione dell'art. 8 della L.266/1999⁶⁴ che consentì l'efficacia e la flessibilità gestionale alla Cooperazione. Quest'ultima riuscì ad incrementare gli impegni di spesa massimizzando l'impatto delle risorse finanziarie disponibili e grazie all'attuazione della L.209/2000 vennero prese misure per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati.

Dal punto di vista comunitario le statistiche elaborate dall'OCSE sul volume degli aiuti registrarono un lieve aumento dell'APS in termini reali rispetto al 2001 pari al 4,9% (Tabella 2).

Il risultato ottenuto dall'Italia superò nettamente le previsioni ipotizzate a marzo 2002, poiché da un rapporto APS-PIL atteso dello 0,17% raggiunse lo 0,20%, corrispondente a circa 2,3 miliardi di euro.

⁶² (Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, 2002)

⁶³ Crediti d'aiuto e crediti commerciali assicurati dalla SACE. Quest'ultimo è un gruppo che offre un'ampia gamma di prodotti assicurativi e finanziari: credito all'esportazione, assicurazione del credito, protezione degli investimenti, garanzie finanziarie, cauzioni e factoring. Opera in 189 paesi, garantendo flussi di cassa più stabili e trasformando i rischi di insolvenza in opportunità di sviluppo.

⁶⁴ Si tratta dell'utilizzo delle giacenze sul Fondo rotativo: le risorse in esso presenti vennero trasferite al Centro di responsabilità n.9 "Cooperazione allo sviluppo" del Ministero degli Affari Esteri. Il Fondo rotativo è un conto corrente infruttifero attivo presso la Tesoreria Centrale dello stato il cui titolare è il Ministero dell'Economia. È uno strumento finanziario istituito per la prima volta nel 1977 che permette alla Cooperazione di concedere crediti di aiuto ai paesi in via di sviluppo nell'ambito delle proprie politiche di cooperazione bilaterale.

Tabella 2. Flussi di aiuto pubblico allo sviluppo nel 2002 (milioni di dollari U.S.A. e percentuale sul PIL).

	2002		2001		Variazioni % 2002/2001 in termini reali*
	APS milioni di dollari U.S.A.	APS/PIL %	APS milioni di dollari U.S.A.	APS/PIL %	
Australia	962	0,25	873	0,25	2,1
Austria	475	0,23	533	0,29	-16,5
Belgio	1.061	0,42	867	0,37	13,7
Canada	2.013	0,28	1.533	0,22	31,6
Danimarca	1.632	0,96	1.634	1,03	-6,4
Finlandia	466	0,35	389	0,32	12,5
Francia	5.182	0,36	4.198	0,32	15,3
Germania	5.359	0,27	4.990	0,27	0,4
Giappone	9.220	0,23	9.847	0,23	-1,8
Grecia	295	0,22	202	0,17	34,2
Irlanda	397	0,41	287	0,33	25,4
Italia	2.313	0,20	1.627	0,15	31,5
Lussemburgo	143	0,78	141	0,82	-3,5
Norvegia	1.746	0,91	1.346	0,80	16,0
Nuova Zelanda	124	0,23	112	0,25	0,5
Olanda	3.377	0,82	3.172	0,82	-2,2
Portogallo	282	0,24	268	0,25	-4,6
Regno Unito	4.749	0,30	4.579	0,32	-3,5
Spagna	1.608	0,25	1.737	0,30	-15,7
Stati Uniti	12.900	0,12	11.429	0,11	11,6
Svezia	1.754	0,74	1.666	0,77	-2,3
Svizzera	933	0,32	908	0,34	-5,6
Totale DAC	5.6991	0,23	52.337	0,22	4,9

* Tenendo conto dell'inflazione e delle variazioni di cambio

Fonte: Oecd, *National Accounts, Main aggregates of general government*.

Nel 2003 il volume dell'APS nazionale subì una flessione allontanandosi dalla *road map* prevista per il raggiungimento del traguardo fissato per l'anno 2006 (Tabella 3). Il prospetto del *Development Assistance Committee* (DAC) aveva stimato che fosse necessario uno stanziamento di 4.195 milioni di dollari, ma i 2.432 milioni effettivamente erogati, determinarono una netta separazione dell'Italia dagli obiettivi previsti.

La peggior *performance* italiana con il suo 0,17% fu causata da una parte dalla diminuzione complessiva dei fondi destinati all'aiuto internazionale e dall'altra da una crescita del PIL. Inoltre vennero compiuti minori esborsi per il rifinanziamento di banche e fondi, e non furono ratificate alcune cancellazioni del debito in ambito degli accordi bilaterali.

La *Peer Review* pubblicata dall'OCSE nel 2004 constatò che nonostante le migliori intenzioni delle politiche italiane di rafforzare i volumi dell'APS a partire dal 2000, la sua crescita effettiva fu irregolare. La prima causa fu la rigida politica di bilancio che periodicamente veniva ammorbidita in favore delle principali iniziative come la partecipazione al processo di riabilitazione e ricostruzione in Iraq⁶⁵, gli interventi rivolti alla riconversione del debito e al Fondo Globale per combattere l'AIDS, la Tuberculosis e la Malaria.

⁶⁵ Ci si riferisce alla seconda guerra del Golfo iniziata il 20 marzo 2003 con l'invasione dell'Iraq da parte di una coalizione multinazionale guidata dagli Stati Uniti e avente lo scopo di deporre il regime di Saddam Hussein.

Tabella 3. Andamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo (anni 2001-2003, erogazioni in milioni di euro).

	2001	2002	2003
Bilaterale	493,79	1.068,06	939,33
Doni	609,65	1.149,36	996,72
di cui:			
Agea	20,02	87,47	44,94
Annullamenti	11,53	660,48	494,21
Crediti	-115,86	-81,30	-57,39
Multilaterale	1.322,89	1.413,20	1.213,99
<i>Banche e Fondi di sviluppo</i>			
Banca mondiale	281,94	138,88	33,28
Banche regionali di sviluppo	84,58	49,28	29,62
Bilancio Cee	582,20	616,32	555,37
Fed	108,92	196,14	278,77
Contributi Oo.Ii.	265,25	412,58	316,94
Totale	1.816,68	2.481,26	2.153,32
PIL	1.209.819,91	1.252.134,19	1.286.895,00
Totale sul PIL	0,15%	0,20%	0,17%

Fonte: Oecd, *National Accounts, Main aggregates of general government*.

Anche nel 2003 l'Italia si affermò tra i paesi del DAC come il donatore che utilizzava maggiormente i canali multilaterali piuttosto che quelli bilaterali. L'OCSE stimò che il 51% del suo APS lordo fosse stato utilizzato in questo canale (in calo rispetto al 65% valutato dalla *Peer Review* del 2000), rispetto ad una media totale DAC rilevata nel 2002 di solo il 27%.

Il canale multilaterale permise all'Italia di vantare costi di transizione molto bassi e adempiere così ad obblighi internazionali più ampi, ma la diffidenza nei confronti di sistemi gestionali bilaterali persisteva. Le iniziative multilaterali erano considerate dal governo italiano un meccanismo che funzionava piuttosto bene e che offriva al paese la possibilità di armonizzare⁶⁶ ed allineare il suo aiuto allo sviluppo in risposta alla Dichiarazione di Roma del 2003⁶⁷.

Nel 2004 le erogazioni di APS in rapporto al PIL diminuirono ulteriormente allo 0,15%. Il 26 dicembre dello stesso anno lo tsunami che colpì l'intero sud-est asiatico giungendo fino alle coste dell'Africa orientale coinvolse in modo particolare le politiche cooperative di investimento dei fondi. Durante gli ultimi giorni dell'anno fu finalizzato un accordo di conversione del debito⁶⁸ nei confronti del governo indonesiano, il quale avrebbe poi utilizzato la cifra liberata per la ricostruzione delle aree devastate. La Cooperazione realizzò anche un intervento di 775 mila euro in favore delle comunità di pescatori della Thailandia colpite dal maremoto, nonostante questo paese non rientrasse tra i destinatari dei progetti di cooperazione.

Gli effetti dello tsunami si fecero sentire nella bilancia della Cooperazione italiana anche nel 2005 e comportarono il compiersi di interventi attraverso un finanziamento complessivo di 35 milioni di euro. L'andamento dell'APS in relazione al PIL ebbe un picco di controtendenza rispetto agli anni precedenti e raggiunse lo 0,29%, ovvero 5.053 milioni di dollari.

⁶⁶ Processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili.

⁶⁷ Fu il prodotto finale del forum di alto livello tenutosi a Roma nel febbraio 2003 in merito all'armonizzazione. I direttori di istituzioni per lo sviluppo multilaterale e bilaterale, i rappresentanti del Fondo Monetario Internazionale e di alte istituzioni finanziarie multilaterali riaffermarono gli impegni a sradicare la povertà, a raggiungere la crescita economica sostenibile e a promuovere lo sviluppo, procedendo verso un sistema economico inclusivo ed imparziale.

⁶⁸ Oltre 24,7 milioni di dollari e più di 5,7 milioni di euro. Bisogna evidenziare però che il Ministero degli Affari Esteri, tramite la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, è sì responsabile della promozione e del coordinamento delle iniziative di cooperazione, ma gestisce direttamente soltanto un terzo circa dei finanziamenti destinati dall'Italia all'APS.

Il 2006 fu l'anno in cui i paesi dell'OCSE dovettero fornire la propria rendicontazione in materia di sviluppo in virtù dell'impegno preso nel 2002 di raggiungere il rapporto APS-PIL dello 0,33%.

Tabella 4. APS dei paesi OCSE-DAC nel 2006.

	APS milioni di dollari U.S.A.	APS/PIL %
Australia	2.128	0,30
Austria	1.513	0,48
Belgio	1.968	0,50
Canada	3.713	0,30
Danimarca	2.234	0,80
Finlandia	826	0,39
Francia	10.448	0,47
Germania	10.351	0,36
Giappone	11.608	0,25
Grecia	384	0,16
Irlanda	997	0,53
Italia	3.672	0,20
Lussemburgo	291	0,89
Norvegia	2.946	0,89
Nuova Zelanda	257	0,27
Olanda	5.452	0,81
Portogallo	391	0,21
Regno Unito	12.607	0,52
Spagna	3.801	0,32
Stati Uniti	22.739	0,17
Svezia	3.967	1,03
Svizzera	1.647	0,39
Totale DAC	103.940	0,30
Media % paesi DAC		0,46

Fonte: Oecd, *National Accounts, Main aggregates of general government*.

Come si evince dalla tabella 4 il risultato generale ottenuto dalla comunità di paesi si può ritenere soddisfacente, tuttavia non si può affermare lo stesso del caso italiano. Nel 2002 il Documento di programmazione economica finanziaria⁶⁹ delineò un calendario per avanzare verso il *target* dello 0,33% attraverso un approccio graduale tale da permettere alle esigenze di bilancio e alle capacità di spesa della cooperazione di adeguarsi progressivamente. È interessante mettere a confronto le stime fatte in questo documento con i risultati realmente raggiunti anno per anno:

Anno:	Stima APS/PIL	APS/PIL realmente conseguito
2003	0,19%-0,20%	0,17%
2004	0,23%-0,24%	0,15%
2005	0,27%-0,28%	0,29%
2006	0,33%	0,20%

⁶⁹ Oggi chiamato semplicemente DEF (Documento di Economia e Finanza) è il documento all'interno del quale vengono inserite per iscritto tutte le politiche economiche e finanziarie selezionate, decise ed imposte dal soggetto erogatore (in questo caso di carattere istituzionale).

La comparazione di questi dati mette in risalto quello che fu l'incapacità italiana di adempiere agli impegni presi a livello internazionale. Negli anni a seguire non ci furono netti miglioramenti, anzi nel 2007 l'APS erogato in relazione al PIL fu dello 0,19% (pari a 3.970,62 milioni di dollari), crebbe di poco nel 2008 arrivando allo 0,22% (4.860,64 milioni di dollari) per poi scendere ancora drasticamente nel 2009, toccando quota 0,16% (3.329,85 milioni di dollari).

La *Peer Review* stilata dall'OCSE nel 2009, nonostante il picco di aiuti italiano del 2005 causato dagli eccezionali fondi destinati all'alleggerimento del debito estero di alcuni paesi in via di sviluppo, intitolò il primo paragrafo del capitolo III: «*Italy falls short of meeting its international aid commitments*». I tagli del governo previsti per gli anni 2010 e 2011 nei confronti dell'aiuto internazionale, suggerirono che non vi fosse nessuna prospettiva per l'Italia di rispettare gli impegni presi. L'OCSE stimò che nel 2009 il nostro paese avrebbe dovuto aumentare del 124% (corrispondente a circa 6 miliardi di dollari) il volume di APS rispetto a quello fornito nel 2008, ma ciò non avvenne dato che le risorse messe a disposizione furono poco più di 3 miliardi di dollari.

La critica della *Peer Review* coinvolse anche la mancanza italiana nel predisporre un Documento di Programmazione Economica e Finanziaria che fosse vincolante e soddisfacesse gli obiettivi di aiuto internazionale concordati con l'Unione Europea per il 2010 e per il 2015⁷⁰.

Negli anni successivi l'andamento dell'APS italiano come mostrato nella tabella 5 seguì un percorso decrescente fino ad arrivare allo 0,14% del PIL nel 2012.

Tabella 5. Trend APS italiano (anni 2005-2012, valori espressi in milioni di dollari).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
APS	5.090	3.641	3.970	4.860	3.297	2.996	4.326	2.845
PIL	1.755.663	1.846.854	2.090.866	2.232.998	2.081.292	2.023.915	2.182.612	1.998.100
%	0,29	0,20	0,19	0,22	0,16	0,15	0,19	0,14

Fonte: Oecd, *National Accounts, Main aggregates of general government*.

Il perdurare degli effetti della crisi finanziaria internazionale e le conseguenti restrizioni applicate al bilancio determinarono un ulteriore calo dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Questa tendenza fu registrata generalmente dalla maggior parte dei paesi appartenenti al DAC e nel nostro si determinò in larga misura a causa della riduzione della cancellazione del debito e delle erogazioni per l'accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo provenienti dal Nord Africa⁷¹.

I dati necessari a descrivere l'andamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano si fermano al 2013, poiché la relazione al parlamento della Cooperazione italiana per l'anno 2014 non è ancora stata compiuta. Quindi la mia analisi si limita a constatare che nel 2013 i fondi erogati dal nostro paese per gli aiuti internazionali, in rapporto al PIL, raggiunsero lo 0,16% (3.252 milioni di dollari circa).

Il traguardo dello 0,7% era ancora lontano, ma i dati raccolti risultarono significativi in quanto testimoniavano il mantenimento della previsione compiuta dal Documento di Economia e Finanza del 2013, il quale aveva stimato il rapporto APS-PIL tra lo 0,15% e lo 0,16%.

L'inversione di tendenza in merito al volume di aiuti che l'Italia registrò nel 2013, denotava l'impegno del governo a migliorare sensibilmente le sue politiche negli anni a venire.

Dal punto di vista generale la tabella 6 mostra i valori dell'APS stanziati dai paesi del DAC a cui sono stati aggiunti quelli registrati nelle nazioni⁷² di nuova appartenenza alla comunità.

⁷⁰ Gli obiettivi indicati nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria del 2008 non furono inclusi nelle leggi finanziarie ed il percorso per gli stanziamenti previsti nel triennio 2008-2011 non fu rispettato.

⁷¹ In particolare a causa del picco di migranti raggiunto nel 2011 dopo che lo scoppio dei conflitti derivanti dalla Primavera Araba generarono flussi migratori provenienti da tutte le regioni interessate. (Zupi, 2012)

⁷² Slovenia, Repubblica Ceca, Polonia, Repubblica Slovacca, Corea.

Tabella 6 APS dei paesi OCSE-DAC nel 2013.

	APS milioni di dollari U.S.A.	APS/PIL
		%
Australia	4.851	0,34
Austria	1.172	0,28
Belgio	2.281	0,45
Canada	4.911	0,27
Corea	1.744	0,13
Danimarca	2.928	0,85
Finlandia	1.435	0,55
Francia	11.376	0,41
Germania	14.059	0,38
Giappone	11.786	0,23
Grecia	305	0,13
Irlanda	822	0,45
Italia	3.253	0,16
Lussemburgo	431	1,00
Norvegia	5.581	1,07
Nuova Zelanda	461	0,26
Olanda	5.435	0,67
Polonia	474	0,10
Portogallo	484	0,23
Regno Unito	17.881	0,72
Rep. Ceca	212	0,11
Rep. Slovacca	85	0,09
Spagna	2.199	0,16
Stati Uniti	31.545	0,19
Slovenia	60	0,13
Svezia	5.831	1,02
Svizzera	3.198	0,47
Totale DAC	134.838	
Media % paesi DAC		0,30

Fonte: Oecd, *National Accounts, Main aggregates of general government*.

Tra tutti i risultati spicca quello del Regno Unito che subì un aumento del 27% rispetto alla media censita nei paesi dell'UE. Inoltre per la prima volta dal 1974 i Paesi Bassi registrarono un calo tale da scendere sotto la soglia dello 0,7%.

La *Peer Review* pubblicata dall'OCSE nel 2014 ha fotografato l'Italia ancora impegnata a raggiungere l'obiettivo delle Nazioni Unite dello 0,7% (APS/PIL), ma ha dichiarato positive le prospettive future soprattutto dopo che il governo ebbe approvato nel 2012 misure per seguire un percorso di rialzo dell'apporto di APS pari al 10% in più per ogni anno. Garantire che il volume di aiuti italiani fosse commisurato alle dimensioni dell'economia nazionale sarebbe stato uno stimolo importante per rafforzare la credibilità del paese nei dibattiti globali per lo sviluppo all'interno di contesti come il G8 e il G20.

In quegli anni l'Italia si fornì di una piattaforma elettronica *open-data*⁷³ al fine di concretizzare l'impegno preso a Busan nel 2011 riguardo la comunicazione tempestiva ed esaustiva delle informazioni attinenti ai prospetti di programmazione rivolti al 2015.

⁷³ I cosiddetti "dati aperti" sono alcune tipologie di dati liberamente accessibili a tutti, privi di brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione. L'intento italiano richiama la più ampia disciplina dell'*open government*, ovvero una

4.2 GLI STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

Gli interventi condotti dalla Cooperazione Italiana allo Sviluppo sono supportati principalmente da cinque strumenti:

1. Crediti di aiuto in favore dei paesi in via di sviluppo;
2. Crediti agevolati alle imprese italiane;
3. Doni in favore dei PVS;
4. Doni ad organizzazioni internazionali: i cosiddetti *trust funds*;
5. Conversione o cancellazione del debito.

I primi sono crediti concessionali (a condizioni agevolate) destinati ai paesi in via di sviluppo e devono generalmente soddisfare due condizioni principali in accordo con le linee guida strutturate dalla comunità dell'OCSE. La prima condizione si riferisce al reddito pro-capite del paese beneficiario che non deve superare la soglia massima stabilita per gli stati a medio-alto reddito. I valori limite sono pubblicati periodicamente dalla Banca Mondiale e per l'anno 2013 il tetto corrispondeva a 12.615 dollari. Per quanto riguarda i crediti legati a lavori, forniture o servizi provenienti dai *donors*, il reddito pro-capite non deve superare la soglia per i paesi a medio-basso reddito che per il 2013 era di 4.085 dollari. La seconda condizione prevede che i crediti destinati a finanziare quest'ultima categoria di progetti non possano essere commercialmente viabili⁷⁴. I soggetti beneficiari hanno solitamente carattere istituzionale (stati, banche centrali o enti pubblici) e i progetti che possono essere finanziati sono programmi di cooperazione indirizzati a precise aree e regioni geografiche considerate prioritarie nelle linee guida programmatiche della Cooperazione. Gli interventi finanziati dai crediti di aiuto sono realizzati da imprese aggiudicatrici di gare internazionali ed i termini, nonché le condizioni di tali crediti (come la durata, il tasso d'interesse ed il periodo di garanzia) sono connessi al grado di agevolazione concesso al paese destinatario in ragione del suo reddito pro-capite. La richiesta di un credito d'aiuto viene avanzata dal PVS tramite l'ambasciata italiana, la quale inoltra la domanda alla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo che ne valuta l'eleggibilità in funzione alle sue priorità di programmazione. Se questa prima fase procedurale viene superata, il progetto è presentato al Comitato Direzionale il quale esprime il proprio parere in merito alla concessione del credito. Successivamente viene elaborato un accordo d'intesa tra i governi nel quale sono indicate le modalità di attivazione del credito in merito le procedure di gare, l'aggiudicazione dei contratti e la somministrazione del finanziamento. L'erogazione finale della sovvenzione viene effettuata dall'ente gestore del Fondo rotativo (che attualmente è Artigiancassa S.p.A.) dopo che il Ministero dell'Economia e Finanza ha emesso il proprio decreto in accordo con le modalità previste nella convenzione finanziaria firmata tra l'ente gestore del Fondo e quello nominato dal governo locale destinatario dell'assistenza. Tra i crediti d'aiuto vi è uno strumento finanziario particolare chiamato *matching* il quale rappresenta una forma di sostegno statale che prevede la concessione di un sussidio da parte di un paese appartenente alla comunità dell'OCSE in favore di un PVS, al fine di controbilanciare un'analoga azione compiuta da un precedente donatore. L'implementazione di tale procedura avviene su richiesta dell'impresa italiana che partecipa ad una gara internazionale con il fine di realizzare progetti di sviluppo nei PVS, in cui l'ente appaltante richiede oltre all'offerta tecnico-economica anche un'offerta finanziaria. Tale supporto finanziario è condizionato all'aggiudicazione della gara in favore dell'impresa italiana e per questo motivo è definito "legato".

Per quanto riguarda i crediti agevolati alle imprese italiane è possibile che queste ultime, creando società miste⁷⁵ nei paesi in via di sviluppo oppure aumentando il capitale di imprese miste preesistenti, possano avere accesso a dei crediti tramite finanziamenti al capitale di rischio. L'obiettivo è quello di

dottrina basata sulla trasparenza della pubblica amministrazione, aperta a tutti i cittadini anche dal punto di vista di partecipazione diretta al processo decisionale.

⁷⁴ Contengono un "elemento dono" che li differenzia dai finanziamenti di carattere commerciale.

⁷⁵ Ci si riferisce alla *joint venture*, ossia un accordo di collaborazione tra due o più imprese, la cui unione definisce un nuovo soggetto giuridicamente indipendente dalle imprese che lo hanno costituito.

creare occupazione e plusvalore⁷⁶ nell'economia locale. I soggetti beneficiari⁷⁷ sono le aziende italiane che comprano quote di capitale di rischio in *joint venture* che vengono realizzate nei paesi in via di sviluppo grazie anche alla complicità di investitori pubblici o privati locali. Le imprese italiane per accedere al finanziamento devono partecipare al capitale della società mista con un investimento minimo pari al 20% fino ad un massimo del 75% e la partecipazione del *partner* locale non deve essere inferiore al 25%. Il finanziamento agevolato può coprire la soglia massima del 70% rispetto la quota di capitale di pertinenza dell'impresa italiana, per un importo massimo di 10 milioni di euro.

I doni in favore dei PVS si differenziano dai crediti d'aiuto in quanto l'ammontare erogato non va restituito. Essi vengono solitamente concessi ai *low income countries* che hanno il reddito pro-capite annuale inferiore agli 875 dollari U.S.A. I beneficiari hanno carattere istituzionale ed i progetti che possono essere finanziati sono specifici (come ad esempio la costruzione di una diga, un acquedotto, un ospedale o un progetto agricolo) oppure di *commodity*⁷⁸.

Le attività in cui la Cooperazione partecipa tramite i canali multilaterali si concretizzano tramite la concessione di contributi volontari agli organismi o alle istituzioni finanziarie internazionali. Questi doni sono detti *trust funds*⁷⁹ e hanno lo scopo di sovvenzionare progetti di sviluppo in aree tematiche ritenute prioritarie dal governo italiano. Il donatore desidera così operare avvalendosi dell'*expertise* insita nell'organizzazione scelta. I criteri che determinano la distribuzione dei doni sono principalmente: l'impatto effettivo del progetto previsto nel territorio destinatario, il grado di ricaduta politica dell'appoggio italiano, il potere attribuito all'Italia nei processi decisionali e le fonti complessive di finanziamento disponibili.

La cancellazione del debito è un programma che fu lanciato nel 1997 nel corso del G7 di Lione (Francia), in cui partì l'iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries*. Quest'ultima ha lo scopo di fornire un'assistenza straordinaria per la riduzione del debito dei paesi in via di sviluppo maggiormente indebitati. L'azione italiana si concretizza nell'attuazione di singoli accordi bilaterali con i paesi beneficiari che prevedono il trasferimento delle risorse liberate grazie alla cancellazione del debito verso la realizzazione di strategie per la riduzione della povertà. La conversione del debito invece, è un processo originato dalla concessione di crediti di aiuto che prevede la cancellazione di parte del debito dovuto all'Italia. Anche in questo caso, i paesi beneficiari⁸⁰ dell'intervento devono mettere a disposizione risorse in valuta locale per la concretizzazione di progetti condivisi tra i due governi. L'obiettivo di tali piani deve essere lo sviluppo socio-economico, la protezione ambientale e la riduzione della povertà.

Un'iniziativa tutta italiana a sostegno dei fondi destinati alla Cooperazione è la cosiddetta *de-tax*. Il 26 agosto 2002 l'ex ministro dell'ambiente Altero Matteoli presentò al Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile, svoltosi a Johannesburg (Sudafrica) ed organizzato dalle Nazioni Unite, il progetto di una tassazione "etica" tricolore in risposta alla *Tobin tax*⁸¹ statunitense del 1972 (Verrini, 2002).

⁷⁶ Il valore aggiunto è la misura dell'incremento di ricchezza che si verifica nell'ambito della produzione e distribuzione di beni e servizi finali grazie all'intervento di fattori produttivi (come capitale e lavoro). Dal punto di vista analitico esso ha la funzione di quantificare l'esito dell'attività da parte di una singola impresa o settore rispetto alla nozione di produzione, in altre parole misura l'apporto che ciascuna unità economica fornisce alla formazione del PIL. (De Novellis, 2012)

⁷⁷ La delibera CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) n. 56 del 2 agosto 2013 e la delibera del Comitato Direzionale per la Cooperazione allo sviluppo n. 66 del 30 maggio 2014 stabiliscono i presupposti e la procedura per la concessione di questi crediti; invece la delibera del Comitato Direzionale n. 108 del 18 ottobre 2012 indica i paesi eleggibili.

⁷⁸ Beni fungibili per i quali esiste una domanda, ma l'offerta avviene senza differenze qualitative sul mercato. In altre parole il prodotto è lo stesso indipendentemente da chi lo produce.

⁷⁹ È un accordo tipico del diritto anglosassone che permette al disponente di creare benefici verso un altro individuo o soggetto.

⁸⁰ I paesi eleggibili per le operazioni di conversione sono quelli a cui sia stata attuata previamente un'intesa al Club di Parigi. Quest'ultimo è un gruppo informale delle organizzazioni finanziarie appartenenti ai paesi più ricchi del mondo che ha lo scopo di procedere ad attente rinegoziazioni del debito pubblico bilaterale dei paesi più poveri e maggiormente indebitati.

⁸¹ Fu la proposta di James Tobin (premio Nobel per l'economia) nel 1972 che prevedeva di colpire tutte le transazioni sui mercati valutari per stabilizzarli. I fondi raccolti sarebbero serviti a finanziare la comunità internazionale ed i sostenitori di questo strumento affermarono che ad un tasso dello 0,1% la *Tobin tax* avrebbe raccolto circa 166 miliardi di dollari l'anno: il doppio della cifra annuale necessaria per sradicare la povertà estrema dal mondo. (Patomäki, 2003)

Questo strumento fu introdotto nell'ordinamento giuridico italiano il 30 settembre 2003 con l'articolo 19 del decreto legge 269, successivamente convertito e sostituito dalla legge 326 del 24 novembre 2003. Tutti gli attori nel mercato che vendono beni o servizi, possono collegare la loro attività a determinate iniziative di cooperazione allo sviluppo. Lo stato, rinunciando ad una percentuale dell'IVA (pari all'1%) sul prezzo delle singole vendite o dei singoli servizi, dirige le risorse così acquisite verso un fondo appositamente creato al fine di finanziare le iniziative della Cooperazione nei confronti dei paesi poveri. I commercianti possono a loro volta rinunciare ad una quota del proprio profitto sulle transazioni eseguite in modo da co-finanziare il progetto di sviluppo da loro supportato.

L'iniziativa ha l'obiettivo di coinvolgere i cittadini in prima persona nel supporto dell'aiuto umanitario e creare una fonte di sostegno economico alternativa per i programmi di cooperazione internazionali (Tremonti, 2009).

Si tratta di un piano basato su tre elementi cardine:

1. La *de-tax* viene applicata esclusivamente nella fase distributiva del consumo di beni e servizi, dall'operatore economico al consumatore finale. Non crea inflazione e consente una scelta etica da parte del consumatore che indirizzerà i propri acquisti verso i prodotti o fornitori che si dimostreranno più vicini alla propria sensibilità in merito ad un particolare progetto di sviluppo. Inoltre non essendo propriamente una tassa, non possiede l'effetto di diminuire la propensione al consumo e neppure di aumentare i prezzi;
2. Il provvedimento non è coercitivo, ma si basa sulla presa di coscienza dell'operatore economico e del consumatore;
3. Lo stato non percepisce imposte sull'1% del corrispettivo dei consumi, bensì favorisce il finanziamento di determinati programmi di sviluppo, indirizzando i fondi raccolti direttamente ai destinatari finali.

Da un punto di vista di costi e benefici, gli stati non percepiscono le imposte dirette ed indirette sull'1% dei consumi, ma nello stesso tempo aiutano il trasferimento di risorse nel mercato degli investimenti. L'operatore economico invece considererà la rinuncia dell'1% dei propri guadagni come un investimento pubblicitario e si troverà partecipe ad un progetto di sviluppo mondiale in cui l'impresa si inserisce come attore di solidarietà internazionale. Al consumatore viene offerta una ulteriore discriminante di scelta del prodotto o servizio basata sul proprio apporto diretto nei confronti del sostegno allo sviluppo. Infine i paesi poveri potranno avvalersi del supporto di una nuova forma di finanziamento (Verrini, 2002).

Gli strumenti di intervento a disposizione della Cooperazione italiana non sono solo di carattere economico. Tramite la cooperazione decentrata⁸² viene assicurata la collaborazione degli enti locali e delle regioni nei progetti governativi di aiuto internazionale. Sulla base di queste linee guida venne siglato nel 2001 un accordo collaborativo con l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), il quale prevedeva la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo presso i comuni italiani. Ciò ha permesso anche di avviare progetti co-finanziati di lotta alla povertà gestiti insieme alle principali Agenzie del sistema delle Nazioni Unite.

La Cooperazione attribuisce importanza anche alle piccole e medie imprese che costituiscono il cavallo di battaglia dell'imprenditoria italiana. Queste, insieme al sostegno di Confindustria e del settore bancario e finanziario, conferiscono il *know how* necessario per la realizzazione vincente di iniziative come, ad esempio, quelle congiunte tra i settori pubblico e privato. Il loro ruolo risulta fondamentale, perché permette di coinvolgere le imprese nella strutturazione delle strategie attuative di determinati progetti di sviluppo e favorisce l'efficacia della cooperazione tecnica collaborando alla formazione del personale straniero proveniente dai paesi poveri.

⁸² La quale fonda la propria azione nel documento intitolato "Linee di indirizzo e modalità di attuazione della collaborazione della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo con le regioni ed enti locali" approvato nel marzo del 2000.

Capitolo V
NUOVI ORIENTAMENTI A LIVELLO NAZIONALE E
INTERNAZIONALE

5.1 ULTIME INIZIATIVE IN AMBITO INTERNAZIONALE

Il progresso delle tecnologie d'informazione ha permesso di collegare in modo capillare ed immediato milioni di persone nel mondo. Nell'ultimo decennio la comunicazione globale si è evoluta determinando un netto cambiamento nel modo di relazionarsi tra le persone, permettendo loro di raggiungere notizie ed informazioni con strumenti nuovi, nati e promossi dai giovani: i *social network*. Quest'ondata rivoluzionaria della comunicazione non coinvolge solo i cittadini, bensì anche le istituzioni pubbliche ed è stata chiamata *E-diplomacy* o *Twi-plomacy* (la diplomazia di *Twitter*). La diplomazia digitale si è rivelata decisiva come motore di cambiamento nei paesi emergenti e proietta il mondo dell'attivismo rivoluzionario in un'altra dimensione. Il consigliere per l'innovazione di Hillary Clinton, Alec Ross, affermò che «non si possono più chiudere le porte ai cittadini come si faceva in passato. Internet ha portato una richiesta di trasparenza con cui bisogna fare i conti: la diplomazia non può più essere tra uomini in gessato grigio che parlano con altri uomini in gessato grigio intorno a un tavolino di mogano e lontani da occhi indiscreti, oppure un esercizio di ricevimenti nei saloni d'ambasciata» (Calabresi, 2012).

Nel 2010 con la cosiddetta “Primavera araba”⁸³ fu catalizzata l'attenzione sul ruolo dei *social network* e fu attribuita loro la capacità di capovolgere la tradizionale relazione tra governanti e governati, facilitando il compito di questi ultimi nel collaborare, coordinarsi e nel dare voce alle loro istanze. Per questi motivi manifestanti, attivisti politici e giornalisti utilizzarono strumenti come *Facebook*, *Twitter* e *YouTube* per mettersi in comunicazione tra di loro o per condividere contenuti (di Liddo, Falconi, Iacovino, & la Bella, 2011).

Il primo è un servizio di rete sociale lanciato nel febbraio 2004 che permette agli utenti di creare un profilo personale tramite il quale è possibile interagire con i profili di altri iscritti e di unirsi a gruppi di interesse. Il secondo è un servizio di *microblogging* fondato nel 2006 che dà la possibilità agli utenti di condividere informazioni istantanee entro un massimo di 160 caratteri (*Tweet*). Infine *YouTube* è una piattaforma *web* creata nel 2005 che concede la condivisione e visualizzazione di video in rete.

Questi mezzi di comunicazione globale influenzano la modalità in cui un gruppo di persone riceve un'informazione, dando loro l'opportunità di formarsi un'opinione e beneficiare dell'apporto di molti punti di vista in merito ad un avvenimento che altrimenti non avrebbero avuto la possibilità di apprendere o approfondire nello stesso modo. L'importanza politica di questi servizi venne alla luce già nel 2009 quando il Dipartimento di Stato statunitense chiese a *Twitter* di rimandare la manutenzione programmata del proprio sito che altrimenti sarebbe stato *offline* proprio all'apice delle proteste elettorali⁸⁴ a Teheran (Iran).

L'opera dei *social network* nel diffondere liberamente le informazioni durante le rivolte arabe, fu affiancata da alcune comunità *online* che diedero inizio al fenomeno del *Net Activism*. Tra le più importanti vi sono *We Rebuild* e *Telecomix* che concentrarono le loro energie in azioni di contro-censura. Esse misero a disposizione *proxy* Internet anonimi per gli utenti sottoposti a censura oppure distribuirono vecchi modem (che, sfruttando sistemi di connessione diversi da quelli in uso in quel momento, potevano aggirare il blocco della banda) e crearono *database* sul modello *Wiki* (ovvero a modifica libera da parte degli utenti).

Il merito della velocità di propagazione delle proteste risiedette soprattutto nelle immagini trasmesse dai *network* satellitari come Al-Jazeera e Al-Arabiya che focalizzarono il malcontento dei cittadini, le cui volontà non erano più rispecchiate dalla *leadership* al governo. Infatti fino agli inizi degli

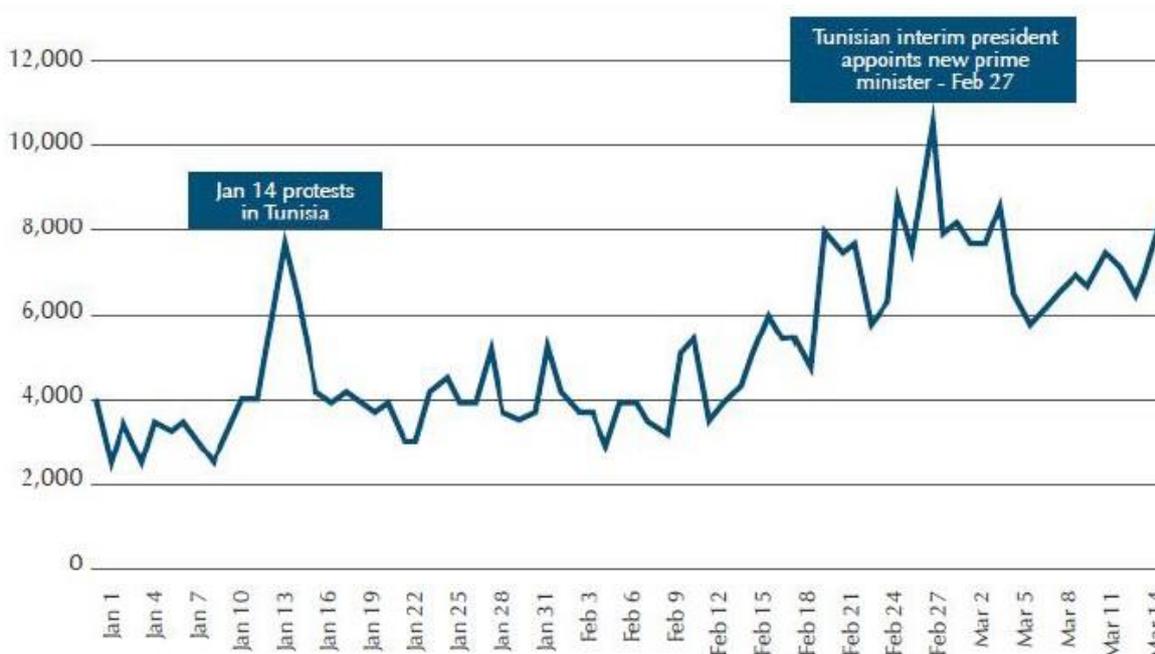
⁸³ Termine giornalistico che indica il susseguirsi di proteste ed agitazioni cominciate alla fine del 2010 in molti paesi arabi. Gli stati maggiormente coinvolti furono: la Libia, la Siria, l'Egitto, la Tunisia, lo Yemen, l'Algeria, l'Iraq, il Bahrein, la Giordania ed il Gibuti. Il 17 dicembre 2010 il tunisino Mohamed Bouazizi si diede fuoco in seguito ai maltrattamenti subiti da parte della polizia, scatenando così la scintilla per l'intero moto di rivolta (successivamente chiamato “Rivoluzione dei gelsomini”). Questo gesto estremo provocò un effetto domino che si propagò agli altri paesi del mondo arabo e del Nord Africa. Tra le maggiori cause che portarono al verificarsi di questi eventi ci fu: la corruzione, l'assenza di libertà individuali, la violazione dei diritti umani e delle condizioni di vita che in molti casi rasentano la povertà estrema.

⁸⁴ L'origine delle contestazioni derivò dall'irregolare rielezione del presidente iraniano Mahmud Ahmadinejad durante le elezioni presidenziali del 2009.

anni '90 per ottenere notizie che non fossero filtrate dalla censura o sponsorizzate dalla propaganda dei vari organi di stato, bisognava ricorrere ai media internazionali che avevano programmi in lingua araba⁸⁵.

Il 4 gennaio 2011 morì il giovane tunisino Mohamed Bouazizi a causa delle ustioni riportate dopo essersi dato fuoco in protesta contro le autorità di Tunisi. Questo evento infiammò la popolazione che intensificò le manifestazioni fino a portare la caduta del presidente Ben Ali. Nella prima parte di questi avvenimenti le informazioni furono reperibili solamente tramite *Twitter* e la frequenza degli aggiornamenti fu tale da non rendere possibile alle TV locali di trasmetterli in tempo reale durante le edizioni ordinarie dei telegiornali (tabella 1).

Tabella 1. Volume di *Tweet* giornalieri in Tunisia.



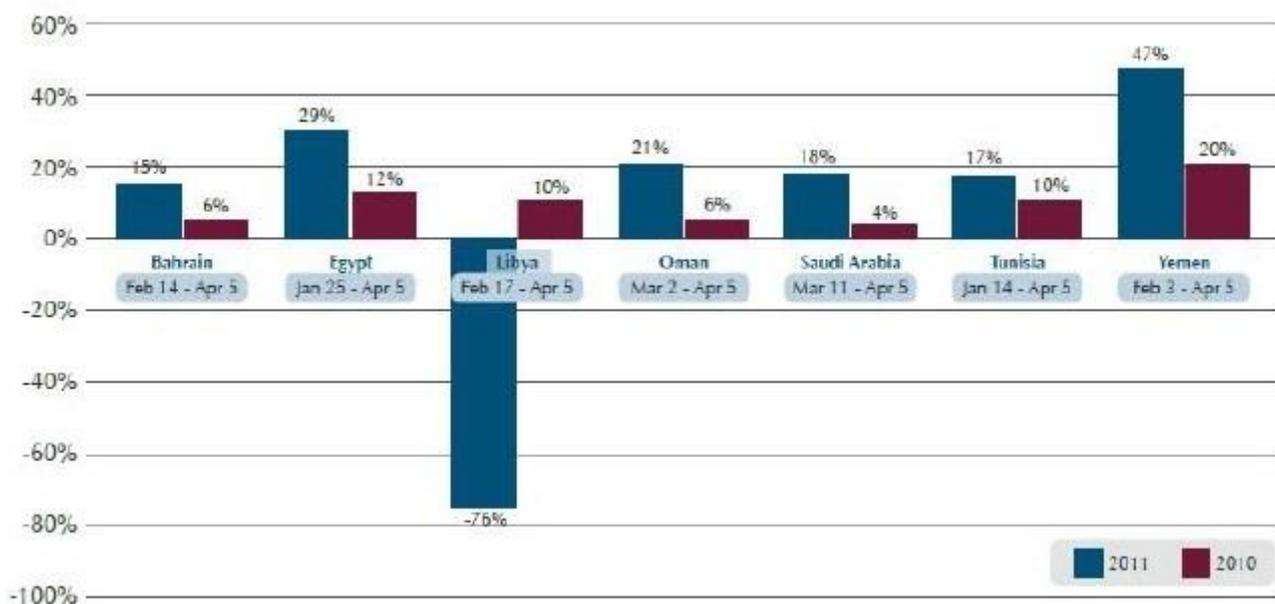
Fonte: "Arab Social Media Report" Vol.1, Num.2, Dubai School of Government, maggio 2011.

Anche *Facebook* fu un mezzo significativo per organizzare le manifestazioni ed ebbe un ruolo chiave soprattutto tra i giovani. Rispetto al 2010 il numero degli iscritti salì in media in tutti i paesi arabi (tabella 2). Chiunque fosse stato coinvolto nei tumulti poteva diventare *reporter*, condividendo contenuti (testi, foto e video) altrimenti censurati dagli organi istituzionali. Tuttavia è doveroso evidenziare il diverso grado di accesso a questo media che causò di fatto il suo utilizzo da parte di una piccola quota di popolazione. Ad esempio la diffusione di *Facebook* in Egitto fu pari al 5,5%⁸⁶, percentuale che non può essere considerata significativa rispetto alla quantità di persone che parteciparono alle agitazioni in tutto il paese. Il caso contrario si determinò in Bahrain, dove l'utilizzo di questo *social network* raggiunse il 32% della popolazione.

⁸⁵ Solo nel 1996 grazie all'Emiro del Qatar, Hamad bin Khalifa al-Thani, nacque il primo canale arabo dedicato alle notizie 24 ore su 24: Al-Jazeera. Egli voleva sfruttare un investimento economico che gli avrebbe permesso di ampliare l'influenza dello stato qatariota anche al di fuori della regione.

⁸⁶ Percentuale ottenuta mettendo in relazione gli utenti egiziani di *Facebook* rispetto al totale della popolazione. Elaborazione dati: Ce.S.I. (Centro Studi Internazionali).

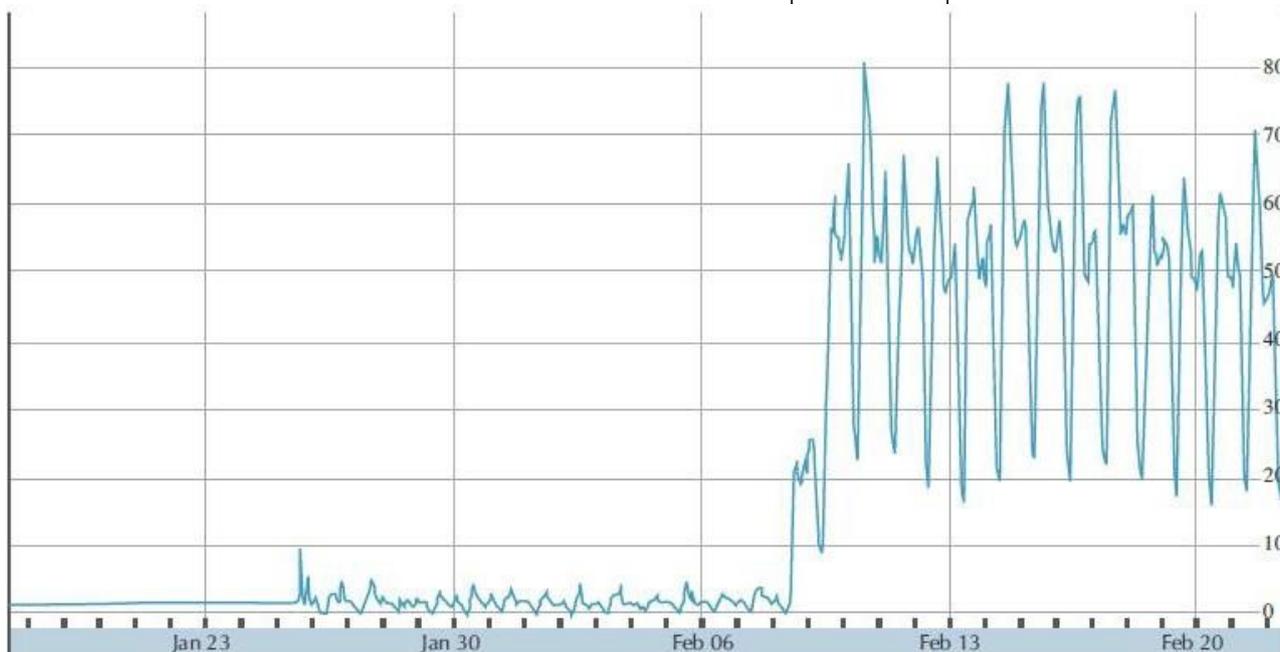
Tabella 2. Iscrizioni a *Facebook* durante le proteste.



Fonte: “*Arab Social Media Report*” Vol.1, Num.2, Dubai School of Government, maggio 2011.

I telefoni mobili si rivelarono molto utili nel corso delle operazioni militari nei paesi arabi, poiché permisero ai ribelli di comunicare direttamente sul campo in modo gratuito e caricare in rete video e immagini. Quando il regime di Damasco (Siria) impedì alle televisioni satellitari come Al-Jazeera di svolgere la funzione di amplificatore delle proteste, siti come *YouTube* furono il principale mezzo di condivisione di ciò che avveniva nei vari villaggi del paese e si configurarono come strumento di informazione per l'esterno (tabella 3).

Tabella 3. Numero di visitatori del sito *YouTube* in Siria durante e dopo il blocco imposto sui *social network*.



Fonte: *Google transparency report* (Google, 2011).

La penetrazione sociale dei *social network* è in costante crescita e sta rivoluzionando il modo in cui le persone si associano e scambiano idee. Grazie ai servizi di rete sociale il costo monetario ed il tempo necessario alla condivisione di informazioni è stato abbattuto. Inoltre è stato ampliato il raggio della partecipazione politica della popolazione ed è stato potenziato il coordinamento fra i vari gruppi di cittadini. La cosiddetta “*Twitter revolution*” è stata in grado di catalizzare le gravi tensioni sociali ed economiche, offrendo la possibilità di trasmettere informazioni importanti bypassando la censura e smontando la propaganda.

Secondo un’analisi⁸⁷ condotta dall’Osservatorio di politica internazionale del parlamento italiano sul ruolo avuto dalla diplomazia digitale nella Primavera araba, si manifestano dei limiti consistenti nel caso in cui questo strumento venisse inserito in un contesto di paesi emergenti.

Una prima criticità si individua nella scarsità delle persone che hanno avuto la possibilità di accedere ai *social network*. La penetrazione sociale di Internet in molti stati arabi è tuttora bassa e gli utenti che ne fecero uso appartenevano alla fascia giovane della popolazione e risiedevano in zone urbane. Inoltre il possesso di un computer o di uno *smartphone*, oltre a presupporre un certo tenore di vita, necessita di un livello minimo di alfabetizzazione che in quei paesi non è garantito. A causa di questo accesso ristretto alla tecnologia, *Facebook* e *Twitter* favorirono il rischio di trasmettere un’immagine falsata di quella che fu la reale volontà della società civile nel suo insieme.

Dal punto di vista dell’attivismo, i *social network* sono in grado di coinvolgere migliaia di persone in una causa semplicemente perché aderire non costa nulla. D’altra parte questa forma di attivismo ha lo scopo principale di influenzare l’opinione pubblica internazionale piuttosto che agire concretamente sul territorio con manifestazioni condotte in prima persona. La causa risiede nel fatto che i servizi di rete sociale uniscono le persone tra di loro attraverso legami deboli e rendono così l’attivismo una forma poco, se non per niente, “militante”.

La conclusione da trarre è che non si può determinare universalmente il peso dei *social network* nel modo in cui i governi si comportano con i loro cittadini e perciò non è corretto parlare di *Twitter revolution*. Tuttavia è possibile intravedere nel ruolo e nell’impatto dei *social network* un *trend* positivo che può solamente crescere⁸⁸.

Una grande novità che affianca la *E-diplomacy* nella definizione di politiche internazionali di sviluppo, è quella dei *social impact investments*. La crisi economico-finanziaria globale, la crescita demografica e l’invecchiamento della popolazione hanno fatto emergere nuovi rischi e bisogni sociali, portando alla luce l’esigenza di creare servizi di *welfare* sempre più complessi. Per far fronte a questi problemi nel G8 del 2013 fu costituita, su iniziativa della presidenza britannica, la *Social Impact Investment Task Force*. Il suo obiettivo fu quello di approfondire il tema degli investimenti ad impatto sociale, ossia investimenti finalizzati a produrre parallelamente rendimenti economici ed effetti positivi per le comunità (Bandera, 2014). L’intenzionalità di produrre impatto sociale è l’elemento chiave che contraddistingue l’investitore, il quale si attende un utile al di sotto o in linea con il mercato. Questa capacità di sostenere contemporaneamente processi di sviluppo, di innovazione e di inclusione sociale stimola diverse prospettive: sviluppa l’imprenditorialità sociale, migliora l’efficienza e l’efficacia della spesa pubblica per i servizi di *welfare*⁸⁹ e incoraggia la crescita dell’occupazione, favorendo il sistema produttivo.

L’*Advisory Board* italiano, che partecipò il 15 settembre 2014 a Roma alla presentazione del rapporto⁹⁰ internazionale dedicato alla finanza sociale, stilò un ulteriore documento⁹¹ riservato agli elementi che caratterizzano il nostro sistema economico-sociale. Quest’ultimo mostra come l’*impact*

⁸⁷ (di Liddo, Falconi, Iacovino, & la Bella, 2011)

⁸⁸ Grazie alla prevalenza di popolazioni giovani e agli orizzonti delle politiche internazionali orientati verso lo sviluppo della diplomazia digitale, la penetrazione di Internet e delle tecnologie informatiche nella società è in costante crescita.

⁸⁹ Il merito va all’azione del *Pay for Success Bond*: uno strumento finanziario diretto alla raccolta di fondi privati da parte del settore pubblico. Nell’ottica di questo modello, il raggiungimento di un determinato risultato sociale produce un risparmio per la pubblica amministrazione, la quale sarà così in possesso di un margine da utilizzare per la remunerazione degli investitori.

⁹⁰ Intitolato: *Impact investment: the invisible heart of markets. Harnessing the power of entrepreneurship, innovation and capital for public good.*

⁹¹ (Social Impact Investment Task Force, 2014)

investing potrebbe generare nel nostro paese, entro il 2020, l'impiego di 30 miliardi di euro: equivalenti a poco meno di un punto percentuale del PIL.

In Italia la spesa pubblica sociale rappresenta il 68% del totale delle uscite operative del bilancio di stato, superando i 509 miliardi di euro⁹². Questi dati evidenziano la necessità di colmare il *gap* tra bisogni e risorse con fonti di finanziamento private ed è proprio in questo divario che si inserisce la finanza ad impatto sociale. La spesa pubblica per la copertura dei bisogni di *welfare* rappresenta il nodo focale da cui stabilire gli obiettivi di efficienza o di supplenza da parte dell'offerta di *impact finance*. Questo significa che il crescente *trade off* tra consistenza dei bisogni e scarsità di risorse non rappresenta il mercato potenziale per gli investimenti ad impatto sociale, bensì si configura come la quantificazione dei miglioramenti che la nuova imprenditorialità sociale è chiamata a realizzare. In quest'ottica, Sir Ronald Cohen (presidente della *Task Force* sugli investimenti ad impatto sociale istituita in ambito G8), dichiarò come «non si tratta di aumentare o ridurre la spesa pubblica, ma di aiutare i governi a trarre beneficio dall'innovazione e dal capitale privato, così da ottenere un maggior impatto con le risorse disponibili. In questo percorso gli investimenti ad impatto sociale incanalano le forze dell'impresa, del capitale e il potere dei mercati affinché agiscano per il bene comune. Far sì che il cuore invisibile dei mercati guidi la mano invisibile».

Dal punto di vista della domanda, le prospettive innovative che coinvolgerebbero l'imprenditorialità sociale sono il rafforzamento del modello di *accountability*⁹³ e la dimensione di *capacity building*⁹⁴ che si instaura quando il soggetto promotore dell'investimento si relaziona con l'investitore. Dal lato dell'offerta invece, viene dato impulso ad una nuova generazione di investitori che utilizzano un approccio *outcome-oriented*. Il successo dell'intervento non è più misurato in base alle quantità di prestazioni erogate, ma è determinato a seconda del cambiamento che effettivamente viene percepito e vissuto dai beneficiari.

5.2 RECENTI INIZIATIVE IN ITALIA

Il 26 marzo 2007 il Gruppo di riflessione strategica e l'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri pubblicarono il "Rapporto 2020". Questo documento fu redatto con lo scopo di esaminare interessi, obiettivi e priorità della politica estera italiana in uno scenario temporale di riferimento proiettato al 2020.

Il rapporto individuò la necessità di orientare gli investimenti e le risorse della politica estera in base a cinque aree tematiche principali. La prima specificò che la natura dei problemi legati alla sicurezza nazionale derivavano dalla nostra collocazione geografica di connessione tra Europa e le varie regioni instabili del Mediterraneo (come ad esempio: il Medio Oriente, il Golfo Persico e il Nord Africa). Da ciò si evinse la centralità dell'interesse italiano nel promuovere (con strumenti bilaterali e multilaterali) sicurezza, diritti umani e sviluppo economico. La seconda area tematica analizzata mostrò come la distribuzione del potere internazionale si stesse progressivamente modificando e come il dominio egemonico non fosse più fondato sulle democrazie industriali. La terza identificò la crescente integrazione dell'Italia nelle politiche e negli organismi di cooperazione internazionali (come NATO, ONU e UE) come fattore di stimolo per aumentare la propria *accountability*. La quarta invece, si concentrò nell'analizzare le linee politiche che avrebbero permesso al nostro paese di mantenere a livello internazionale un ruolo di *co-leadership* e di indirizzo. L'obiettivo fu quello di dirigere le azioni

⁹² Fonte: ISTAT, (2013), Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione.

⁹³ Idea di *governance* che si riferisce all'obbligo di un soggetto di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabile per i risultati conseguiti. Essa riconosce alla collettività il diritto di essere informata delle scelte intraprese dai *decision makers*, di criticarle e di avere risposte: si presuppone dunque un principio di trasparenza.

⁹⁴ Indica un percorso di miglioramento che può essere apportato ad un processo interno ad un soggetto economico, istituzionale o manageriale, da parte di un ente esterno. Lo scopo è quello di favorire le competenze degli individui, sia attraverso percorsi di formazione, sia creando un ambiente lavorativo in grado di innescare percorsi virtuosi che favoriscano la sostenibilità allo sviluppo.

governative a fronteggiare l'esigenza di evitare che gli interessi nazionali fossero sottorappresentati in un contesto geopolitico che vedeva uno spostamento verso il centro-Est dell'asse gravitazionale dell'Unione Europea. L'ultimo tema fu quello riguardante la dipendenza energetica: principale vincolo esterno allo sviluppo italiano.

Da questi cinque punti cardine si sono evoluti tutti i successivi orientamenti della politica estera e della Cooperazione Italiana allo Sviluppo. Le ultime linee guida e gli indirizzi di programmazione per il triennio 2014-2016⁹⁵ sono il frutto del lavoro svolto dal gruppo tematico sul *post-2015*⁹⁶, costituito nell'ambito del Tavolo interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo. Il tema della complementarità tra la dimensione sociale, economica e ambientale nello sviluppo sostenibile, ha portato a ripensare l'impostazione tradizionale della cooperazione allo sviluppo. Essa non potrà più essere basata su una netta distinzione tra paesi donatori e beneficiari, né sulla centralità di un solo attore statale. Per questo motivo l'intero impianto delle future linee guida della Cooperazione è stato costruito sulla base di una riflessione *multistakeholders*⁹⁷ sul tema.

Le attività cooperative saranno basate sul principio di trasparenza e di *accountability*, pertanto l'Italia ha preso l'impegno di creare un *common standard* sulla trasparenza. I programmi saranno ispirati alle idee di *joint programming* e di *blending* in modo congiunto alle politiche europee. Il primo termine si riferisce ad uno strumento di intervento comunitario *top-down* lanciato nel 2008, il quale prevede l'impegno degli stati a definire una visione ed un piano strategico di ricerca condiviso a lungo termine. Esso prevede uno stretto legame tra attività nazionali ed internazionali, essendo queste ultime propedeutiche alla partecipazione delle iniziative congiunte. Il fine è quello di evitare sprechi e duplicazioni di programmi tramite azioni sinergiche tra le nazioni, compensando così la scarsità generale di finanziamenti. Il *blending* è inteso come metodo di finanziamento congiunto in grado di garantire maggiore qualità, sostenibilità ed efficacia degli interventi.

Concretamente sono stati stilati i piani d'azione per i settori che maggiormente richiedono l'intervento della Cooperazione, la quale ha specificato che assisterà solo determinati paesi bisognosi⁹⁸, in modo tale da non rendere la sua azione troppo dispersiva. Alcuni di questi progetti riguardano ad esempio:

- La disabilità. Essa assume particolare importanza nei paesi in via di sviluppo ed è una condizione che si associa spesso alla povertà, all'esclusione e alla discriminazione. Pertanto le ripercussioni sono pesanti sia dal punto di vista sociale, sia da quello economico e culturale. Il piano sancisce il principio dell'inclusione della disabilità in ogni fase delle politiche e delle pratiche dello sviluppo e contempla tutte quelle azioni finalizzate alla promozione di pari opportunità per le persone portatrici di handicap;
- Le tematiche di genere. Esse rappresentano nuclei di azione condivisa anche per l'Unione Europea (art. 8 TFUE), la quale persegue un approccio a doppio binario. Quest'ultimo è il cosiddetto *twin-track approach* che prevede da una parte la cooperazione allo sviluppo con le sue misure destinate ad affrontare le disuguaglianze di genere, e dall'altra la politica con il compito di includere al suo interno questi temi⁹⁹. L'*empowerment* delle donne è considerata una tra le principali questioni di *cross cutting* per tutte le iniziative e programmi della Cooperazione. Le *cross cutting issues*, dette "politiche orizzontali", aiutano l'azione dei *policy makers* nella progettazione e nell'attuazione di interventi finanziati. I principi su cui si basano sono prevalentemente due: garantiscono che le politiche, le strutture e le

⁹⁵ (Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, 2014)

⁹⁶ È un'agenda internazionale, promossa in ambito del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, per favorire lo sviluppo in un'ottica di cooperazione mondiale e in linea con i *Millennium Goals*. (ECOSOC, 2014)

⁹⁷ A sottolineare la molteplicità di portatori di interesse nei programmi di cooperazione e ad evidenziare il carattere proprio del Tavolo, a cui partecipano soggetti pubblici, privati, profit e non profit.

⁹⁸ Per quanto riguarda l'Africa sub-sahariana sono: Senegal, Sudan, Sud Sudan, Kenya, Somalia, Etiopia, Mozambico, Niger e Burkina Faso. Per il Nord Africa: Egitto e Tunisia; per i Balcani: Albania; in Medio Oriente: Palestina e Libano. Invece per l'America Latina e Caraibi: Bolivia, El Salvador e Cuba; infine per l'Asia e l'Oceania: Afghanistan, Pakistan e Myanmar.

⁹⁹ In altre parole si vuole stimolare il *mainstreaming* del concetto di parità di genere, in modo tale da determinare una corrente di pensiero maggioritaria e dominante che lo sostenga positivamente e lo includa nelle politiche di sviluppo.

procedure di funzionamento di chi beneficia dei finanziamenti, siano conformi e promuovano le idee inizialmente definite. Inoltre assicurano che i prodotti e gli *outputs* dei beneficiari (come leggi, regolamenti, politiche e strategie) siano idonei e promuovano i principi specificati in partenza (Bertozzi, Capua, & Vivarelli, 2014);

- L'aiuto umanitario. Esso sarà fornito in modo rapido, efficace ed efficiente, adeguandolo ai bisogni locali. In particolare vi sarà una risposta immediata da parte della Cooperazione nella prima fase di emergenza (*relief*) e, in quelle successive (*recovery and rehabilitation*) e di post-emergenza (*linking relief and rehabilitation to development*), saranno avviati interventi concordati con il governo beneficiario, sfruttando le vie bilaterali e multilaterali. Durante il semestre di Presidenza italiano dell'UE, si è lavorato per il rafforzamento dei legami fra le azioni di aiuto umanitario e di sviluppo. In particolare ci si è concentrati nel processo di revisione del *Hyogo Framework for Action*. Quest'ultimo è un programma decennale per ridurre i danni provocati dalle catastrofi naturali che è stato lanciato e adottato nel 2005 da 168 paesi¹⁰⁰. I suoi obiettivi si prefiggono di ridurre entro il 2015 la perdita di vite umane, beni sociali, economici e ambientali. Le istituzioni, i meccanismi e le capacità per aumentare la resistenza alle catastrofi devono essere implementate e le politiche di sviluppo sostenibile devono essere coadiuvate da un approccio sistematico volto alla riduzione del rischio;
- Il sostegno agli interventi delle ONG. Esso sarà promosso dopo una previa selezione dei progetti presentati dalle Organizzazioni tramite la pubblicazione di bandi concorsuali. L'innovazione risiede nella nuova procedura valutativa modellata sulle *call for proposals* dell'Unione Europea. La Cooperazione diffonde determinate richieste (*call*), prevedendo una finestra temporale con una scadenza (*deadline*), entro la quale le ONG devono inviare tutta la documentazione necessaria per farsi approvare la propria proposta. Le *call* sono suddivise in argomenti (*topics*): la presentazione della proposta è vincolata alla sua appartenenza all'interno di uno di questi e deve essere rilevante dal punto di vista dell'impatto atteso. Allo scadere della *deadline* sono selezionate le domande che soddisfano i criteri previsti dal *topic* e vengono così sovvenzionate.

Il primo luglio 2014 ha dato inizio al semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea e la vicina scadenza degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio hanno determinato un momento cruciale per quanto riguarda il settore sviluppo. In particolare è interessante sottolineare che la Presidenza italiana è stata chiamata ad individuare le modalità di attuazione della "Comunicazione sul ruolo del settore privato nello sviluppo"¹⁰¹. L'apporto del settore privato è stato dichiarato fondamentale per la crescita economica e per l'eradicazione della povertà dei paesi *partner* alla Comunità. Al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica su queste tematiche, sono stati programmati degli eventi collaterali in collaborazione con vari attori del settore come ONG, cooperative e altre organizzazioni internazionali.

Da un punto di vista più pratico e concreto le ultime iniziative della Cooperazione italiana sono state quelle rivolte a fronteggiare l'emergenza Ebola e ad instaurare la nuova *partnership* collaborativa con l'Etiopia grazie al "Programma Paese"¹⁰².

L'epidemia di Ebola scoppiata nel marzo 2014 in Guinea, Liberia e Sierra Leone ha provocato finora la morte di 5.160 persone ed un totale di 14.098 casi sospetti in altri otto paesi¹⁰³. In risposta a quest'emergenza che dall'8 agosto 2014 è stata dichiarata "globale" dall'Organizzazione Mondiale della

¹⁰⁰ Questo piano si inserisce nel contesto della *International Strategy for Disaster Reduction*, in particolare si fa riferimento alla Conferenza Mondiale sulla Riduzione dei Disastri tenutasi nel gennaio 2005 a Kobe, Hyogo in Giappone. I 168 paesi firmatari hanno determinato gli obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere con l'utilizzo di mezzi scientifici e tecnici, attraverso l'istituzione di piattaforme nazionali multisettoriali per la riduzione del rischio.

¹⁰¹ (Commissione Europea, 2014)

¹⁰² È un progetto che si inserisce nell'esercizio pilota di programmazione congiunta (*joint programming*) tra gli stati membri dell'Unione Europea, nell'ottica del perseguimento dei *Millennium Goals*.

¹⁰³ Guinea, Liberia, Sierra Leone, Mali, Nigeria, Senegal, Spagna e Stati Uniti.

Sanità (OMS), la Cooperazione ha disposto un finanziamento di 200 mila euro per la realizzazione di interventi in Guinea. In seguito dell'aggravarsi della crisi, è stato approvato un secondo pacchetto di interventi, per tutta l'area interessata all'epidemia, dell'importo complessivo di circa 1,5 milioni di euro e la mobilitazione di personale medico italiano specializzato. Il piano di provvedimenti stilato dalla Cooperazione per contrastare il virus Ebola si articola in attività volte a rafforzare la capacità di trattamento, di cura e di diagnosi da parte delle strutture sanitarie locali. A partire dallo scoppio dell'epidemia l'azione di aiuto, composta da progetti bilaterali e multilaterali, ha raggiunto il valore totale di 7,7 milioni di euro, i quali comprendono anche i primi fondi investiti nell'assistenza umanitaria che verrà realizzata nel 2015.

Per quanto riguarda i rapporti tra Italia ed Etiopia, la Cooperazione italiana sta sostenendo gli investimenti privati nella capitale Addis Abeba. Il settore edilizio in questa città è in piena espansione e il PIL etiopico cresce del 9%, ma il reddito medio pro capite rimane a quota 1.300 dollari l'anno (Martini, 2014). L'azione italiana è diretta a finanziare un progetto guidato dall'Agenzia delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale che rilancia il settore del pellame. Il modello di sviluppo seguito è quello dei *cluster*¹⁰⁴ ed il contributo del *know how* italiano è stato incisivo. La crisi dell'assioma fordista, avvenuta a partire dalla fine degli anni '60, vide la struttura a distretti industriali delle piccole e medie imprese italiane, affrontare in modo vincente il crollo improvviso del sistema economico. L'esperienza di questo successo italiano grazie alla sua strutturazione dell'impianto imprenditoriale, risulta utile per definirne la pianificazione del progetto industriale in Etiopia. La pelle che viene lavorata nelle grandi concerie pubbliche, sorte intorno alla capitale, viene acquistata dagli artigiani del *cluster* i quali vengono aiutati dalle organizzazioni internazionali nel realizzare prodotti di qualità.

L'intervento della Cooperazione italiana all'estero non si ferma qui. 51,2 milioni di euro sono stati stanziati in risposta alla crisi siriana¹⁰⁵ e diretti a sostenere le operazioni di primo soccorso, assistenza alimentare, attività di protezione e aiuto psicosociale. Per quanto riguarda il settore ambiente e clima, il programma "Amazzonia senza Fuoco" (Pasf), capitolato dalla Cooperazione italiana (in collaborazione con l'Agenzia brasiliana di Cooperazione e la Banca di Sviluppo dell'America Latina) ha partecipato in qualità di espositore alla rassegna *Voces por el Clima*¹⁰⁶, tenutasi a Lima dall'8 al 12 dicembre 2014. Durante questi cinque giorni il Pasf è stato in grado di presentare i risultati del lavoro svolto in Bolivia: il successo degli interventi atti a prevenire e ridurre gli incendi boschivi, le attività rivolte alla promozione di alternative all'uso del fuoco nelle attività agricole e alla preservazione dell'ecosistema amazzonico.

¹⁰⁴ È un modello di aggregazione di imprese che il professore americano M. Porter definì come «un'agglomerazione geografica di imprese interconnesse, fornitori specializzati, imprese di servizi, imprese in settori collegati e organizzazioni associate che operano tutti in un particolare campo, e caratterizzata dalla contemporanea presenza di competizione e cooperazione tra imprese» (Porter, 1991). Il vantaggio competitivo che costituisce l'efficienza del *cluster*, deriva dalla presenza di economie esterne locali (benefici che la singola azienda ricava, ad esempio, per la presenza in loco di manodopera e fornitori specializzati) e di azioni congiunte (ovvero forme di collaborazione tra le aziende con i fornitori o clienti).

¹⁰⁵ La guerra civile siriana è un conflitto in corso nel paese che vede contrapposte militarmente le forze governative a quelle dell'opposizione. Si inserisce nel più ampio contesto della già citata Primavera araba ed è iniziato con le prime dimostrazioni pubbliche il 15 marzo 2011.

¹⁰⁶ La manifestazione offre informazioni e spazi per il confronto sulle problematiche legate alle variazioni climatiche e si concentra sui preoccupanti effetti del riscaldamento globale che si manifestano in America Latina.

Conclusioni

Dei tanti aspetti che potevano essere approfonditi in materia, ho prediletto nel corso della mia ricerca l'analisi dell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo umano. La maturazione del progresso in un paese non dipende esclusivamente dal miglioramento della sua condizione economica, ma è il risultato di un processo complesso, in cui la dimensione politica, sociale, culturale ed economica si intrecciano e si integrano in un forte legame di interdipendenza. Nel corso degli anni la comunità internazionale ha preso coscienza che le basi dello sviluppo di ogni paese devono essere fondate nel garantire ad ogni singolo individuo il riconoscimento dei propri diritti fondamentali e assicurare l'attuazione dei principi democratici. L'universalizzazione dei diritti inviolabili dell'uomo è testimoniata anche dal superamento del confine della *domestic jurisdiction* nazionale al fine di garantire una maggiore tutela alla popolazione. A questo proposito la comunità internazionale è legittimata ad intervenire in caso di *gross violations*¹⁰⁷ e nell'ambito di accordi bilaterali ha introdotto clausole che vincolano l'erogazione degli aiuti economici al rispetto di tali diritti. La volontà di collocare l'uomo al centro del processo di sviluppo non si è manifestata solo con metodi coercitivi.

La politica di cooperazione ha riposto sempre più importanza nella partecipazione dei paesi poveri ai processi di programmazione e implementazione dei suoi interventi. Infatti la propensione attuale degli indirizzi comunitari è quella di configurarsi come un *player* che non impone, ma che propone e dialoga con le culture degli stati con i quali istituisce relazioni. L'obiettivo è quello di favorire uno sviluppo endogeno coerente anche con le politiche e le capacità attuative dei governi destinatari dell'aiuto.

Ogni paese in via di sviluppo ha la propria storia, le proprie caratteristiche e specifiche difficoltà che lo mantengono in condizioni di inferiorità rispetto ad altri. Al tempo stesso le nazioni sviluppate hanno propri obiettivi nelle relazioni internazionali e hanno la necessità di tutelare i propri interessi economici soprattutto in periodi di difficoltà interna in cui si manifesta l'incapacità, parziale o totale, di sostenere interventi all'esterno. È proprio a causa della scarsa azione governativa in tempi di crisi che la società civile si organizza autonomamente per supplire la mancata assistenza pubblica e molte volte determina anche innovazioni grandiose come gli *impact investments* e la diplomazia digitale.

Lo studio dell'evoluzione delle fonti giuridiche sulle quali si basa la Cooperazione italiana e delle erogazioni effettivamente liberate da quest'ultima nel corso degli anni, mi ha portato a concludere che il nostro paese non ha mai dimostrato un intenso interesse nei confronti di questo tema. L'Italia ha adeguato il proprio ordinamento sotto la spinta delle pressioni internazionali e ha tratto ispirazione ai modelli già in vigore nei paesi europei. L'interesse nel sostenere concretamente lo sviluppo dei paesi poveri è stato fondato maggiormente sul principio di sicurezza nazionale e di mantenimento del ruolo di *co-leadership* nelle politiche di indirizzo internazionali piuttosto che sull'inserimento di questo concetto all'interno di una visione più ampia di interdipendenza tra i popoli.

Ciò si giustifica nel mancato interesse governativo di aggiornare progressivamente rispetto al contesto internazionale il proprio ordinamento giuridico, tanto da arrivare ad un *gap* legislativo di 27 anni corrispondente alla distanza tra la L.49/87 e l'attuale L.125/2014. Inoltre analizzando l'andamento degli stanziamenti in aiuti pubblici allo sviluppo si è visto un netto declino a partire dagli anni '90 che a parte qualche picco di ascesa di alcuni anni, non ha mai registrato un vero impulso di crescita. In merito a questo argomento è stato interessante constatare come le relazioni al parlamento della Cooperazione descrivessero in modo decisamente più morbido rispetto alle *Peer reviews* stilate dall'OCSE le mancanze della politica italiana nei confronti dei *targets* condivisi con la comunità internazionale.

Tuttavia il ruolo periferico attribuito dall'Italia all'aiuto per lo sviluppo non si è determinato a causa di un'azione poco efficace o disinteressata da parte della Cooperazione, bensì è stato generato per via della sua scarsa centralità all'interno delle politiche governative. Il personale italiano è sempre stato in prima linea nella definizione delle intese globali in ambito di sviluppo e molte volte si è fatto promotore di indirizzi innovativi come, ad esempio, l'*e-governance* e la *de-tax*. Proprio per questo motivo

¹⁰⁷ Sono le violazioni gravi dei diritti universali come il genocidio, crimini di guerra, *apartheid*, etc.

spicca l'incoerenza italiana tra la sua partecipazione diplomatica e la successiva mancata concretizzazione dei programmi elaborati.

Un esempio di questa mal politica è il recente decreto Balduzzi (decreto legislativo del 28 settembre 2012, n. 178) che mira a smilitarizzare il Corpo Militare della Croce Rossa Italiana. Quest'ultimo si configura come *partner* della Cooperazione e rappresenta un'organizzazione snella ed efficace in grado di intervenire in situazioni di emergenza medica in tempi brevi, coniugando efficienza e costi non eccessivi. Il personale del CMCRI è stato impiegato in diverse missioni estere, da quella nel 1997 in Bosnia, a quella del 2008 in Afghanistan e dal 21 giugno 2014 sta collaborando con la Marina Militare nell'operazione Mare Nostrum (attualmente chiamata Frontex). Il generale medico Gabriele Lupini, comandante del Corpo, ha sottolineato come il decreto Balduzzi provochi un duplice effetto negativo: si perderà un patrimonio di esperienza e formazione, e verrà liquidato un personale che in passato si è speso in missioni rischiose come, ad esempio, il gruppo che ha affiancato le Forze Armate a Nassiriya (Angeli, 2014).

Gli orizzonti della nostra Cooperazione si stanno spostando verso le imprese e la società civile in quanto motori di innovazione, catalizzatori di risorse e strumenti di intervento. Quindi da un ruolo di impulso e di sovvenzione principale per l'aiuto allo sviluppo sta assumendo la configurazione di un *hub* che mette in relazione i vari *players* e che ne indirizza la loro azione verso aree tematiche di interesse governativo.

Bibliografia

- Alessandrini, S.** (1983). *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*. Milano: Giuffr  Editore.
- Angeli, F.** (2014, ottobre 16). La Croce Rossa con le stellette che la burocrazia vuol far fuori. *il Giornale*, p. 16.
- Autori vari.** (2014, 11 08). *Info-cooperazione*. Tratto da <http://www.info-cooperazione.it/tag/riforma-legge-4987/>
- Bandera, L.** (2014, settembre 16). *Investimenti a impatto sociale: verso una nuova economia?* Tratto da Secondo Welfare: <http://www.secondowelfare.it/privati/finanza-sociale/investimenti-a-impatto-sociale-una-nuova-economia-e-possibile.html>
- Bertozzi, I., Capua, N. T., & Vivarelli, V.** (2014). *Linee guida: "Cross Cutting Issues". I principi orizzontali dell'UE*. Ufficio Attivit  Internazionali - Formez PA.
- Boutros-Ghali, B.** (1992). *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Summit Meeting of the Security Council.
- Brahimi, L.** (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Summit Meeting of the Security Council.
- Bussini, O.** (2010). *Politiche di popolazione e migrazioni*. Perugia: Morlacchi Editore.
- Calabresi, M.** (2012, giugno 14). La nuova diplomazia digitale. *La stampa*.
- Camera dei Deputati.** (1981-1984). Risoluzione del 6 aprile 1982. *Libro Bianco sulla Cooperazione allo Sviluppo*.
- Cipolla, C.** (2000). *Il co-settore in Italia: l'associazionismo pro-sociale tra logica di confine e logica co-relazionale*. Milano: FrancoAngeli.
- Come cambia la Cooperazione.** La nuova legge, il ruolo dei privati e il "nodo" delle risorse. (2014). *Altreconomia*, pp. 10 e seguenti.
- Commissione Europea.** (2014). Un ruolo pi  incisivo del settore privato nella crescita inclusiva e sostenibile dei paesi in via di sviluppo. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*. Bruxelles. Tratto da http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/AltriDocumenti/1_IT_ACT_part1_v2%5B1%5D.pdf
- Commissione speciale d'inchiesta.** (1992). Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari. *Relazione conclusiva*.
- De Novellis, F.** (2012). Valore aggiunto. In Treccani, *Enciclopedia Italiana di scienze, lettere ed arti*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- di Liddo, M., Falconi, A., Iacovino, G., & la Bella, L.** (2011). Il ruolo dei Social Network nelle Rivolte Arabe. *Osservatorio di politica internazionale*, nr. 40.

- Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.** (2002). *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2002*. Roma: Ministero degli Affari Esteri.
- Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.** (2014). *Linee guida e indirizzi di programmazione 2014-2016*. Roma: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Tratto da http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/PubblicazioniTrattati/2014-04-01_LLGG%202014-2016%20-%20Comitato%20Direzionale%2027%20marzo%202014_DEF.pdf
- Droz, B.** (2010). *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*. Mondadori Bruno.
- ECOSOC.** (2014). *Millennium Development Goals and post-2015 Development Agenda*. Tratto da United Nation: <http://www.un.org/en/ecosoc/about/mdg.shtml>
- Egidi, F.** (1997). *Gli accordi d'associazione diversi da quelli destinati all'adesione (all'Unione Europea)*. Roma: Università degli Studi "La Sapienza".
- Eurispes.** (2014). *Rapporto Italia 2014*. Roma: Datanews.
- Fanello, G.** (2003). Archivio del Parlamento, delle Istituzioni, dei partiti e movimenti politici. Documenti sonori in digitale. Radio Radicale Archivio Sonoro.
- Google.** (2011). *Rapporto sulla trasparenza: traffico in tempo reale diretto ai prodotti e servizi Google*. Tratto da <http://www.google.com/transparencyreport/traffic/?r=SY&l=YOUTUBE&csd=12959478000&ced=1298367000000>
- Goutier, H.** (1996). La cérémonie de la signature: du soulagement et de l'expectative. *Le Courrier ACP-UE*(155), p. 4.
- Gruppo di lavoro DGCS-ONG.** (2012-2015). Linee guida per l'aiuto umanitario. *Good Humanitarian Donorship Initiative: principles and good practice of humanitarian donorship*.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.** (2014). Tratto da <http://www.ifrc.org/>
- Latouche, S.** (2009). *Mondializzazione e decrescita. L'alternativa africana*. Edizioni Dedalo.
- Lèvy, P.** (1996). *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*. Milano: Feltrinelli.
- Maganza, G., & Mégret, J.** (1990). *Le droit de la Communauté Économique Européenne: commentaire du traité et des textes pris pour son application. La convention de Lomé* (Vol. XIII). Università di Bruxelles.
- Martini, U.** (2014, ottobre 27). *Italia-Etiopia, insieme per lo sviluppo*. Tratto da Rai News: <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Italia-Etiopia-insieme-per-lo-sviluppo-progetto-cooperazione-6f71cabe-c25e-407f-ac5b-c4eb56569b42.html>
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.** (2014, novembre 14). *Cooperazione Italiana allo Sviluppo*. Tratto da <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/italiano/cooperazione/intro.html>
- Mirabella, P.** (2009). *L'Uomo e i suoi diritti*. Torino: Effatà editrice.

- Mogherini, F.** (2014, Agosto 01). *Cooperazione: Mogherini, riforma grande traguardo. Dopo 27 anni finalmente la nuova legge*. Roma: Farnesina, archivio comunicati e notizie.
- OECD.** (2014). *Economic outlook: Italy*.
- OECD.** (Anni vari). *Development Cooperation Review*. Parigi.
- OECD Development Co-operation.** (2009). *Italy 2009. Peer Review*.
- OIL.** (1944). Conferenza internazionale del Lavoro nella sua Ventiseiesima Sessione. *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obbiettivi dell'organizzazione internazionale del lavoro*, (p. 1). Filadelfia.
- Patomäki, H.** (2003). *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax*. Londra: Zed Books.
- Porter, M. E.** (1991). *Il Vantaggio competitivo delle nazioni*. Milano: Mondadori.
- Sentenza Bresciani**, n.87/75 (Tribunale di Genova febbraio 5, 1976).
- Simmonds, K.** (1985). The Third Lomé Convention. *Common Market Law Review*, Vol. 22, pp. 389-420.
- Sinistra Indipendente.** (1987). *Critica dell'operato del Fondo Aiuti Italiani*.
- Social Impact Investment Task Force.** (2014). *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*. Roma: Art Color Printing S.R.L.
- Tommasoli, M.** (2000). Sviluppo Economico. In Treccani, *Enciclopedia Italiana di scienze, lettere ed arti*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- Treccani.** (2000). *Enciclopedia Italiana di scienze, lettere ed arti*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- Tremonti, G.** (2009). La De-tax: democrazia diretta solidale. In P. Buongiorno, *Il Mondo che verrà. Idee e proposte per il dopo G8*. Milano: Università Bocconi.
- UNCTAD.** (1968). *Rapporto finale II^a Conferenza*. Nuova Delhi, India.
- Unione Europea.** (1957). Trattati consolidati. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. *Associazione dei Paesi e territori d'oltre mare*, (p. 137 e seguenti). Roma.
- Università degli Studi di Padova.** (2014). *Università degli Studi di Padova*. Tratto da <http://www.unipd.it/ricerca/finanziamenti/finanziamenti-internazionali/altri-programmi-europei>
- Vernier, G.** (1996). La révision de Lomé IV: principales innovations. *Le Courier ACP-UE*(155), p. 8.
- Verrini, B.** (2002, agosto 29). De tax, ecco cos'è e come funzionerà. *Vita*.
- Zanotelli, A.** (2014, luglio 21). *Nigrizia*. Tratto da www.nigrizia.it: <http://www.nigrizia.it/notizia/operazione-affari/notizie>
- Zupi, M.** (2012, luglio). L'impatto delle Primavere Arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia. *Osservatorio di politica internazionale*, nr. 59.