

ATTI PARLAMENTARI

XI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DELLE LINEE DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

PRESENTATO DAL MINISTRO PER GLI AFFARI ESTERI
(COLOMBO)

Trasmesso alla Presidenza il 10 febbraio 1993

PAGINA BIANCA

**RAPPORTO DELLA COMMISSIONE SPECIALE
PER L'ESAME DELLE LINEE DELLA POLITICA
DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

PRESENTATO DAL MINISTRO PER GLI AFFARI ESTERI

(COLOMBO)

Il Ministro degli Affari Esteri

01/537

Roma, 10 febbraio 1993

Signor Presidente,

come avevo preannunciato sia alla Camera che al Senato in data 30 novembre 1992 ho provveduto all'istituzione presso il Ministero degli Affari Esteri di una Commissione Speciale - composta da qualificate personalità esperte nei rapporti internazionali e nelle discipline economiche e amministrative - con il compito di elaborare concrete proposte in ordine alla revisione e all'aggiornamento degli indirizzi generali e dei meccanismi relativi alla cooperazione allo sviluppo.

La predetta Commissione, co-presieduta dal Segretario Generale della Farnesina Ambasciatore Bruno Bottai e dal Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro Professor Giuseppe De Rita, ha testé concluso la prima fase dei propri lavori, redigendo un articolato rapporto da cui emergono presupposti e linee di fondo di un'azione intesa a restituire alla cooperazione - che deve rimanere uno strumento essenziale della politica estera dell'Italia - efficacia e trasparenza.

Nel sottoporre tale rapporto (accompagnato da una lettera di commento dei due co-Presidenti e dal Decreto istitutivo della Commissione) alla valutazione della competente Commissione, confido che le proposte in esso contenute possano ricevere l'approvazione e l'appoggio dei due rami del Parlamento e del Governo, consentendo la rapida messa in atto di iniziative suscettibili di contribuire al superamento delle difficoltà in cui da tempo si dibatte la cooperazione allo sviluppo.

Voglia, Signor Presidente, gradire l'espressione della mia alta considerazione

Emilio Colombo



On. Giorgio Napolitano
Presidente della Camera
dei Deputati

Il Ministro degli Affari Esteri

01/535

Roma, 10 febbraio 1993

Signor Presidente,

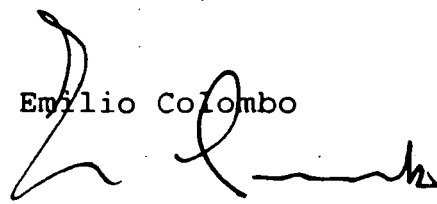
come avevo preannunciato sia alla Camera che al Senato in data 30 novembre 1992 ho provveduto all'istituzione presso il Ministero degli Affari Esteri di una Commissione Speciale - composta da qualificate personalità esperte nei rapporti internazionali e nelle discipline economiche e amministrative - con il compito di elaborare concrete proposte in ordine alla revisione e all'aggiornamento degli indirizzi generali e dei meccanismi relativi alla cooperazione allo sviluppo.

La predetta Commissione, co-presieduta dal Segretario Generale della Farnesina Ambasciatore Bruno Bottai e dal Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro Professor Giuseppe De Rita, ha testé concluso la prima fase dei propri lavori, redigendo un articolato rapporto da cui emergono presupposti e linee di fondo di un'azione intesa a restituire alla cooperazione - che deve rimanere uno strumento essenziale della politica estera dell'Italia - efficacia e trasparenza.

Nel sottoporre tale rapporto (accompagnato da una lettera di commento dei due co-Presidenti e dal Decreto istitutivo della Commissione) alla valutazione della competente Commissione, confido che le proposte in esso contenute possano ricevere l'approvazione e l'appoggio dei due rami del Parlamento e del Governo, consentendo la rapida messa in atto di iniziative suscettibili di contribuire al superamento delle difficoltà in cui da tempo si dibatte la cooperazione allo sviluppo.

Voglia, Signor Presidente, gradire l'espressione della mia alta considerazione

Emilio Colombo



Senatore Professor
Giovanni Spadolini
Presidente del Senato

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Testo del decreto di istituzione della Commissione speciale per l'esame delle linee della politica di Cooperazione allo Sviluppo	<i>Pag.</i>	9
Trasmissione del rapporto al Ministro degli affari esteri	»	13
Rapporto della Commissione speciale sulla Cooperazione allo Sviluppo:		
PREMESSA	»	17
1) Le motivazioni di fondo di una politica di cooperazione allo sviluppo	»	23
2) Obiettivi e priorità della Cooperazione italiana	»	28
3) La partecipazione dell'Italia all'azione internazionale di Organismi e Istituzioni internazionali	»	34
4) Programmazione e negoziato: il Programma Paese come base per la scelta degli interventi	»	36
5) L'efficacia degli interventi: il ciclo del progetto e le responsabilità operative	»	44
6) Trasparenza, concorrenza e garanzie: il problema delle procedure concorsuali e le responsabilità operative	»	48
7) Le strutture, gli esperti ed il personale amministrativo	»	54
8) Argomenti da approfondire nella seconda fase del lavoro della Commissione	»	59
 <i>Allegati:</i>		
Bozza di regolamentazione per l'affidamento di contratti a imprese o enti aventi scopo di lucro	»	62
Evoluzione degli stanziamenti, impegni ed erogazioni dal 1982 al 1991	»	63
Principali Leggi in vigore e regolanti la effettuazione di procedure concorsuali per pubbliche forniture	»	64

PAGINA BIANCA

Considerate le nuove esigenze che sono venute a determinarsi nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

Ritenuto necessario procedere ad una accurata e sollecita analisi diretta a individuare, alla stregua anche delle esperienze sino ad ora acquisite, le modifiche da attuare al vigente assetto della cooperazione allo sviluppo.

Ravvisata la opportunità di affidare tale compito ad una Commissione composta da qualificate personalità, esperte nei rapporti internazionali e nelle discipline economiche e amministrative,

vista la legge del 26 febbraio 1987 n. 49,

vista la legge del 7 agosto 1990 n. 241,

vista la legge del 19 dicembre 1991 n. 406,

vista la legge del 24 luglio 1992 n. 358,

visto il D.P.R. del 12 aprile 1988 n. 177,

D E C R E T A

art. 1

E' istituita presso il Ministero degli Affari Esteri una Commissione speciale incaricata di elaborare proposte per una revisione ed un aggiornamento degli indirizzi generali della cooperazione allo sviluppo, dei procedimenti negoziali, dei metodi di valutazione, delle procedure amministrative per la sua realizzazione, dei controlli intesi ad assicurare la massima efficacia, trasparenza e correttezza dell'azione di cooperazione, nonché dell'organizzazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, nelle sue articolazioni previste dalla Legge n. 49.

art. 2

La Commissione di cui al precedente articolo è copresieduta dal Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri, Ambasciatore Bruno Bottai e dal Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Prof. Giuseppe De Rita.

Della Commissione fanno parte:

- il Dr. Francesco Jannelli
Presidente di Sezione, Consiglio di Stato.
- il Prof. Antonio Contenti
Presidente di Sezione, Corte dei Conti

- il Dr. Vincenzo Chianese
Ispettore Gen. Capo, Ragioneria Generale dello Stato
- il Prof. Salvatore Zecchini
Vice Segretario Generale, O.C.S.E. - Parigi
- il Prof. Giuseppe Bertoni
Ordinario della Facoltà di Agraria, Università
Cattolica di Piacenza
- il Prof. Mario Tonveronachi
Ordinario di Economia Politica, Università di Siena

Le funzioni di Segretario Coordinatore vengono svolte dal Ministro Plenipotenziario di I Classe Francesco Aloisi de Larderel, il quale assicura anche i necessari raccordi con la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

art. 3

La Commissione presenterà entro due mesi un primo rapporto propositivo sugli argomenti di cui all'art. 1.

art. 4

Ai membri non residenti a Roma competono, per la partecipazione alle riunioni, il trattamento di missione previsto dalle norme vigenti e il rimborso delle spese di trasporto ivi compresi i mezzi aerei.

art. 5

Gli oneri derivanti dal presente decreto graveranno sui fondi di competenza rispettivamente per gli esercizi finanziari 1992 e 1993 dell'apposito Fondo Speciale della Cooperazione allo Sviluppo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Z. Romano". The signature is written in a cursive style with a large initial "Z" and a long, sweeping underline.

Commissione Speciale
per l'esame delle linee della politica
di Cooperazione allo Sviluppo

Roma, 9 febbraio 1993

Signor Ministro,

siamo lieti di trasmetterLe, con la presente, il primo rapporto sulle linee per un rilancio della Cooperazione allo Sviluppo, redatto dalla Commissione Speciale da Lei creata con il decreto in data 30 novembre 1992.

La Commissione - che ha tenuto largamente conto delle indicazioni contenute nel documento approvato il 17 dicembre scorso dalla Commissione Esteri della Camera, e degli altri documenti parlamentari ivi richiamati - ha impostato il suo lavoro sulle seguenti linee di fondo:

1. La politica di cooperazione è, e deve rimanere, uno strumento della politica estera italiana.
2. Ciò non comporta una sua subordinazione agli interessi internazionali dell'Italia, ma certo va con questi armonizzata e perciò essa può e deve:
 - da un lato dare ulteriore impulso da parte italiana alla responsabilità degli Organismi Internazionali operanti nelle aree arretrate del mondo;
 - dall'altro lato rinsaldare i rapporti ed i legami con le aree e le nazioni che sono tradizionalmente legate all'Italia da relazioni culturali ed umane e di collaborazione.

3. La cooperazione italiana è, e deve rimanere, principalmente uno strumento di promozione dello sviluppo economico e sociale dei Paesi e delle regioni del mondo meno sviluppate, con l'obiettivo ultimo dell'affrancamento di tali Paesi dalla dipendenza da quelli sviluppati.
4. Alla ribadita centralità dello sviluppo economico e sociale come riferimento della politica di cooperazione va accompagnata una continua attenzione ai problemi di emergenza (di calamità naturali e no) ed ai problemi di maturazione civile e di natura umanitaria. Va sottolineata l'importanza di questi due campi di azione, sottolineando comunque che anche in essi va privilegiata una logica ordinaria di intervento, fuori dalle facili tentazioni di logiche (politiche ed operative) di intervento straordinario.
5. Perchè l'azione italiana non sia di pura assistenza (e presumibilmente destinata ad attività ripetitive), ma rispetti il fine dell'affrancamento delle società beneficiarie dalla dipendenza e dagli aiuti, uno dei punti qualificanti della cooperazione deve essere costituito dalla tutela e dalla promozione delle identità culturale e sociale delle popolazioni dei Paesi destinatari.
6. La centralità dello sviluppo economico e sociale comporta che lo strumento di riferimento principe debba essere il "Programma-Paese", con cui individuare gli interventi nel medio e medio-lungo periodo, naturalmente in accordo con i Paesi destinatari, ed in un clima di partenariato e di collaborazione.
7. All'interno del quadro di riferimento garantito dal Programma-Paese va formalizzato un "ciclo del progetto", cioè una definizione precisa dei vari momenti cui tutti i singoli specifici progetti di intervento debbono obbedire: dalla ideazione, alla progettazione esecutiva, alla valutazione in itinere, alla valutazione ex-post, nonché la individuazione delle persone che ne sono momento per momento responsabili.
8. Il rispetto delle scelte finora indicate (finalizzazione alla politica estera, centralità del sostegno di "affrancamento", sviluppo economico e sociale dei paesi beneficiari, induzione di processi di sviluppo dal basso, riferimento stabile allo strumento del Programma-Paese, formalizzazione del ciclo del progetto) è la condizione essenziale di una azione che possa essere programmata in modo organico ed in buona parte

autoreferenziale, senza tentazioni di interventi a pioggia e senza rischi di interventi indotti disorganicamente dall'esterno.

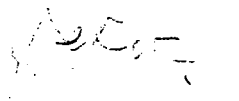
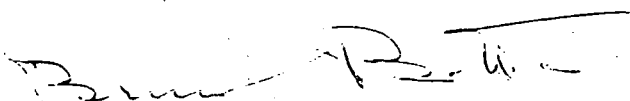
9. Garantita così la possibilità di un buon livello di organicità dell'intervento di cooperazione, la caratteristica successiva da salvaguardare è quella della trasparenza delle procedure. Nell'assegnazione degli incarichi alle imprese deve essere applicata in ogni caso la gara di appalto (eventualmente nella forma dell'appalto-concorso esemplificato nel rapporto), ed anche gli interventi di emergenza devono essere attuati nel rispetto delle procedure concorsuali, ancorché accorciate. Particolari garanzie vanno anche applicate nell'assegnazione degli incarichi ad organismi senza scopo di lucro, per evitare distorsioni in un campo di particolare importanza per ogni politica di cooperazione.
10. Nell'articolazione operativa delle procedure si dovrà stabilire una crescente corrispondenza con le normative della CEE, pur nella consapevolezza che esse si applicano per ora solo all'interno della Comunità.
11. La trasparenza comunque non è legata solo alle procedure di affidamento, ma anche ai controlli, ed al monitoraggio, in itinere ed ex post. Questi devono essere sviluppati in maniera forte, sia sul piano amministrativo, sia su quello delle componenti tecniche. Ma anche sul piano politico occorrerebbe approntare uno strumento preciso di rendiconto al Parlamento e all'opinione pubblica sugli interventi di cooperazione, sulla loro efficacia e sulla loro trasparenza.

Tale rapporto è stato approvato dalla Commissione, con l'astensione, in vista di ulteriori approfondimenti, di uno dei suoi membri.

Esso si conclude con la indicazione di una serie di argomenti che sarebbe utile approfondire ulteriormente. Desideriamo confermarLe, Signor Ministro, la disponibilità della Commissione per questa seconda fase del lavoro.

(Ambasciatore Bruno Bottai)

(Professor Giuseppe De Rita)



PAGINA BIANCA

febbraio 1993

**Rapporto della Commissione Speciale sulla Cooperazione
allo Sviluppo**

Premessa

Il presente documento è un testo "freddo", volto a liberare la politica di cooperazione (o almeno la sua impostazione) dalle incrostazioni e dai dualismi che l'hanno progressivamente appesantita in questi ultimi anni.

E' anzitutto un testo freddo perchè si tiene volutamente lontano dalle tante enfasi emotive che da tempo caratterizzano gli atteggiamenti di quanti, a diverso titolo, hanno influito sulle direzioni di marcia della politica di cooperazione.

Non c'è dubbio che nella storia degli ultimi decenni le emozioni abbiano avuto un loro peso: quella primordiale di venire incontro alle drammatiche arretratezze di tante aree del mondo; quella di accompagnare la spinta terzomondista (o di terza via fra capitalismo e comunismo) che tanto posto ha avuto nella storia degli ultimi decenni; quella di parteggiare riscatti e liberazioni umane e politiche non più rinviabili in molti Paesi, prigionieri non solo del sottosviluppo economico ma anche di quello politico; quella di rispondere rapidamente al tragico permanere e diffondersi della fame nel mondo.

Emozioni vere ed assolutamente giustificate e nobili, che hanno prima tolto lucidità e solidità di medio periodo alla politica di cooperazione, e poi, neanche troppo stranamente, creato frustrazioni, rancori, polemiche portatrici di ulteriore emotività. Un passo indietro, arrestandosi su una maggiore freddezza di analisi, sembra

quindi oggi necessario per impostare un nuovo ciclo di impegno.

La freddezza di analisi è necessaria specialmente per liberarci da incrostazioni che stanno diventando dei vincoli: incrostazioni culturali, incrostazioni di interessi, incrostazioni di strumentazione operativa.

a) Anzitutto subiamo oggi gli effetti delle incrostazioni culturali. Non si deve in proposito dimenticare che la politica di cooperazione nasce, fra il '55 ed il '65, su due opzioni semplici:

- da un lato l'opzione di fronteggiare i problemi delle aree arretrate facendo riferimento al concetto ed alla prassi dello "sviluppo economico e sociale", secondo una linea che univa la nascente tecnocrazia delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale, gli studi di alcuni "profeti dello sviluppo" (da Rosenstein Rodan a Padre Le Bret, a Saraceno e Balbo in Italia), e la stessa cultura dei grandi soggetti planetari (dai piani di sviluppo sovietici alle encicliche papali tipo "Populorum Progressio");
- dall'altro lato l'opzione di utilizzare, nell'intento di promuovere sviluppo economico e sociale, una specifica impostazione italiana, che veniva dalle esperienze di bonifica e sviluppo agricolo nelle ex-colonie; dalle esperienze di azione straordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno; dalle esperienze di intervento pubblico nell'economia (dalla programmazione alle partecipazioni statali).

Cultura e prassi dello sviluppo si sono intrecciate bene nell'impostazione iniziale della nostra politica di cooperazione, dandole quasi una base forte di autoreferenzialità. Ma con l'andar del tempo quell'intreccio unificante si è degradato per spinte diverse: le spinte delle tante emergenze, le sollecitazioni emotive, la diversità delle richieste delle varie nazioni e dei vari governi, le particolari strategie degli operatori (fra l'altro sempre più numerosi), il succedersi di scelte politiche non incardinate se non su se stesse. Tutto ciò ha portato ad una moltiplicazione di approcci, che rende oggi non trasparente (o forse inesistente) un'impostazione culturale organica della cooperazione italiana. Anche qui una pausa di riflessione (se non un passo indietro) è necessaria per produrre maggiore chiarezza.

b) Alle incrostazioni culturali del resto si sono via via accompagnate incrostazioni di interessi. La moltiplicazione degli approcci culturali infatti produce, quando non ne è un effetto, un accavallarsi disordinato di interessi: dei Paesi destinatari degli aiuti, dei governi e dei centri affaristici di detti Paesi, degli ambienti da cui promanano le organizzazioni non governative, degli operatori di piccola e piccolissima nicchia, di molte aziende italiane fornitrici o esportatrici nei vari Paesi destinatari, delle stesse forze politiche che hanno espresso o guidato

l'ondivago crescere della politica di cooperazione. Se oggi occuparsi di cooperazione è quasi un inoltrarsi in un ginepraio di tensioni, la cosa è dovuta non solo alla carica emotiva che vibra nel settore, ma anche e specialmente alla proliferazione ed al raggrumarsi di interessi diversi, spesso anche in sospetto e conflitto reciproci. Ed anche qui, forse, una pausa di depurazione dei sospetti e dei conflitti sarebbe cosa auspicabile.

c) Ciò è tanto più necessario in quanto la proliferazione ed il raggrumarsi degli interessi ha creato un terzo ordine di incrostazioni, quelle degli strumenti operativi. La politica di cooperazione italiana si è trovata nel tempo a non scegliere i suoi strumenti. Li ha in fondo subiti, riducendo il proprio ruolo spesso, se non sempre, ad una pura "logica di sportello": le idee, le proposte, i progetti, gli schemi d'accordo, i riferimenti contrattuali sono stati sempre più frequentemente elaborati dai soggetti operativi, che poi hanno portato "allo sportello", cioè alle autorità nazionali della cooperazione, ipotesi d'azione già praticamente costruite.

Ad essi si poteva rispondere ammettendole o rifiutandole, ma la strumentazione di verifica non era nella competenza dell' Autorità che doveva finanziarle, con gli effetti di impoverimento del lavoro di programmazione e di crescita di piccolo e grande lobbismo, e di gruppi di pressione tipici di ogni intervento basato sulla logica di sportello. Ciò ha certamente avuto anche effetti perversi anche sulla articolazione delle "responsabilità di firma", rispetto alle diverse pratiche da accettare o da respingere. Nella strumentazione, dunque, le spinte diverse hanno portato ad una progressiva perdita di autoreferenzialità, al limite anche di autonomia, della macchina pubblica sovraordinata alla politica di cooperazione. Se si vuole perseguire un nuovo ciclo di impegno, occorrerà assolutamente mettere ordine negli strumenti a disposizione.

Alto peso dell'emotività ed incrostazioni culturali, di interessi e di strumenti. Queste caratteristiche ed implicazioni hanno segnato in profondità la nostra politica di cooperazione; e l'hanno segnata in tal modo da non consentirle di dipanare i grandi dualismi, anche oggettivi, che le stanno dentro (da sempre o da tempi più recenti). Basta richiamare in modo schematico e breve i principali di tali dualismi:

- quello fra azione bilaterale e supporto dell'intervento internazionale multilaterale;
- quello fra l'azione imperniata sulle grandi opere e la spinta ad interventi piccoli e piccolissimi di disseminazione di vari fattori di sviluppo;
- quello fra le responsabilità e gli interessi delle imprese e l'attivismo delle organizzazioni umanitarie e delle strutture non aventi scopo di lucro;
- quello fra la strumentazione autodiretta (programmazione generale, programmi-Paese, trust-funds, ecc.) e strumentazione di sportello.

Questi dualismi non sono mai stati affrontati e sciolti con scelte precise. Anzi, alcuni di essi si sono andati accentuando e quasi incancrenendo con il passare del tempo. Di conseguenza la politica di cooperazione ne resta quasi prigioniera: le decisioni politiche hanno cercato sempre di combinare i diversi orientamenti dualistici, e forse la stessa propensione ad adottare la logica di sportello è stata più o meno consapevolmente seguita per non dover tagliare duramente alcuni dei nodi che si sono aggrovigliati negli ultimi anni. E se, con la maggiore lucidità (e freddezza) possibile, non si riesce a tagliare tali nodi, la politica di cooperazione italiana si farà sempre più ingarbugliata e, probabilmente, ambigua e conflittuale.

Anche per queste ragioni il presente documento è un testo "freddo": cerca di riportare le variabili della politica di cooperazione alla loro essenza semplificata, senza fronzoli emotivi, culturali, politici, di interessi, di complessità dualistica.

In questa sede è sembrata utile una semplificata e fredda "messa in ordine" dei problemi sul tappeto. Ciò si è fatto nella consapevolezza, da un lato che un'operazione di questo tipo è assolutamente necessaria per quella spinta a "riquadrate" la politica di cooperazione che viene dalla sempre più evidente diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione (in ragione dei gravi problemi della nostra spesa pubblica); e dall'altro lato che una tale operazione è utile per non disperdere la riflessione sull'infinità di spinte, interessate e no, che gravano oggi sull'argomento.

Gli otto capitoli che seguono vanno quindi letti come lo scheletro di un nuovo ragionamento sulla cooperazione italiana, ragionamento che potrà rinforzarsi ed ampliarsi nel prossimo futuro, ma che deve potersi basare sullo schema qui proposto.

a) Sono stati evidenziati i collegamenti organici di una politica di cooperazione allo sviluppo, sia con la politica estera in senso proprio che con i rapporti economici internazionali del Paese.

b) E' sembrato essenziale fondare i successivi ragionamenti su di una analisi delle finalità e dei contenuti della politica di cooperazione italiana: perché nel corso degli ultimi decenni si è assistito ad una rapida evoluzione della situazione di molti Paesi in via di sviluppo e delle loro politiche; ma anche perché dalla individuazione delle finalità, e quindi dei contenuti della cooperazione, derivano molte delle scelte che riguardano le sue modalità di realizzazione sia sul piano dell'azione bilaterale che su quello della collaborazione con le sedi internazionali.

c) A partire da tale base una particolare importanza è stata data ad una impostazione di programmazione e di negoziato pluriennali degli interventi, ritenendo che l'efficacia della azione richieda la continuità della pre-

senza della cooperazione italiana nei singoli Paesi prioritari, sulla base di obiettivi di medio lungo periodo predefiniti.

d) Si è poi passati ad analizzare i presupposti necessari per la più efficace realizzazione dei singoli interventi, e cioè la impostazione di un "ciclo del progetto" che ne garantisca l'efficacia all'interno di obiettivi e parametri predeterminati, e identifichi le responsabilità per la realizzazione delle singole fasi, fino a quelle del monitoraggio in itinere e della valutazione ex post.

e) Particolare cura è stata poi messa nell'esaminare il problema delle garanzie che devono essere date dalle procedure attuative, onde assicurare da un lato la massima trasparenza nella concorrenza tra enti realizzatori, e dall'altro la tutela degli interessi dello Stato, sia in termini di costi che di efficacia di realizzazione.

f) Vengono quindi fornite una valutazione e alcune prime indicazioni, alla luce delle scelte da compiere sui punti precedenti, nel campo delle strutture di realizzazione, soprattutto di quelle tecniche.

g) Si individuano infine gli aspetti importanti dell'attività di cooperazione che richiedono ulteriori approfondimenti analitici a fini operativi.

Nonostante il suo carattere necessariamente "di massima", il presente documento tende quindi a fornire una base di riflessione per il rilancio della cooperazione italiana, tenendo presenti soprattutto le esigenze emerse dai dibattiti parlamentari che hanno avuto luogo sull'argomento fino al periodo più recente. Qualora il Governo ed il Parlamento ne condividano l'impostazione, la Commissione Speciale potrà proseguire il suo lavoro di approfondimento, onde trarne indicazioni tecniche più particolareggiate, atte ad essere utilizzate da Governo, Amministrazione e Parlamento nelle decisioni e deliberazioni operative di rispettiva competenza.

PAGINA BIANCA

1. Le motivazioni di fondo di una politica di cooperazione allo sviluppo

La circostanza che l'Italia abbia svolto, per oltre un decennio, una politica di cooperazione allo sviluppo di ampio respiro corrisponde innanzitutto ad una domanda politica interna, fondata su motivazioni ideali, e proveniente da numerosi settori della vita politica e della società italiane, vari dei quali sono anche attivamente impegnati nella sua realizzazione. Tale constatazione, forse pleonastica, va fatta per mettere in chiaro come le motivazioni della cooperazione non siano solo strumentali agli interessi, politici ed economici, del Paese - sui quali ci si soffermerà brevemente nei paragrafi seguenti - e come la possibilità di continuarla nel tempo sui livelli raggiunti dipendano dal continuato appoggio dell'opinione pubblica espresso attraverso le Istituzioni dello Stato democratico.

Fatta questa premessa appare utile un breve accenno alle motivazioni politiche ed economiche della politica di cooperazione allo sviluppo di un Paese di dimensioni medio/grandi come l'Italia, dato che da tali considerazioni possono discendere indicazioni relative agli aspetti operativi di tale politica.

1.1. Cooperazione allo sviluppo e politica estera

La cooperazione allo sviluppo è, ormai da decenni, una componente delle relazioni internazionali ed è un tema fisso di discussioni al massimo livello nei principali fori di cui l'Italia fa parte. La sua rilevanza nella politica estera di un Paese industrializzato di dimensioni medio/grandi, come l'Italia, emerge sotto vari profili.

a) A partire dall'ultimo dopoguerra si è andata sviluppando un'azione internazionale dei Paesi industrializzati per aiutare e favorire lo sviluppo del resto del mondo, che oggi si esprime principalmente nel Vertice dei sette Paesi industrializzati, nelle istituzioni della Comunità Europea (FED. BEI, ecc..) e nelle grandi Istituzioni Finanziarie Internazionali (Fondo Monetario, Banca Mondiale, Banche Regionali di sviluppo, ecc...).

Gli stessi Paesi in via di sviluppo partecipano attivamente alla formazione delle politiche della comunità Internazionale in tale settore, soprattutto attraverso gli organismi specializzati del gruppo delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e di quelle della Comunità Europea. Il dialogo tra donatori e destinatari dell'aiuto, che nei decenni '60 e '70 tendeva ad una forte polarizzazione di interessi e contrapposizione di tesi, ha negli ultimi anni

assunto un orientamento marcatamente più collaborativo e costruttivo, e quindi gli esiti ne sono più promettenti.

E' comunque evidente che il peso che ogni Paese industrializzato, e quindi anche l'Italia, può avere nella determinazione degli orientamenti della comunità internazionale e, più in generale, nella partecipazione a tale dialogo, è in larga misura determinato dalle sue capacità come donatore. Che non si tratti di una affermazione astratta, è dimostrato dall'accresciuto ruolo politico dell'Italia negli anni '80, ottenuto anche grazie alla realizzazione di una politica di cooperazione ad ampio raggio.

b) Nel più recente periodo, si è andato inoltre accentuando il ruolo dell'aiuto allo sviluppo come strumento di stabilizzazione in situazioni di crisi politiche. Negli ultimi due anni tale ruolo è emerso in situazioni estremamente diversificate.

In occasione della crisi del Golfo Persico lo strumento della cooperazione ci ha permesso di partecipare ad una azione internazionale di largo raggio diretta ad attenuare i riflessi economici negativi dell'embargo all'Iraq per una serie di Paesi. Si trattava, nel caso specifico, di dare un contributo alla stabilizzazione socio economica, e quindi politica, di Egitto, Giordania, Libano e Siria.

In Albania è stato possibile avviare un'azione di largo respiro, tuttora in corso, volta a garantire un minimo di sussistenza e condizioni economiche necessarie ad un trapasso pacifico al regime democratico ed all'economia di mercato.

Anche in Mozambico, Paese per il quale abbiamo svolto con successo una funzione di mediazione, il mantenimento effettivo della pace è condizionato dal raggiungimento di un equilibrio economico che garantisca il minimo vitale alla popolazione. Altrettanto importanti sono il reinserimento nel tessuto economico e sociale degli ex combattenti delle due parti, e l'assistenza all'avvio di un democratico processo elettorale. A questo scopo è stata l'Italia stessa ad organizzare e presiedere a Roma nello scorso dicembre una Conferenza internazionale.

In Somalia, una volta esaurito l'intervento di prima assistenza e create le condizioni per un minimo di stabilità, si profila certamente la necessità di un intervento analogo.

E questi sono solamente alcuni esempi, scelti tra quelli di più diretta rilevanza per l'Italia.

Molto attuale è, inoltre, il tema degli interventi di cooperazione nei Paesi più vicini e ad alta crescita demografica, allo scopo di creare posti di lavoro e di radicare maggiormente nel proprio territorio popolazioni che hanno una forte tendenza ad migrare verso l'Europa e verso l'Italia.

Si potrebbero inoltre citare l'appoggio ai nuovi Governi democratici in America Latina, nonché l'assistenza al processo di democratizzazione in Africa Australe, e l'assistenza alle popolazioni palestinesi.

E' chiaro che un Paese che disponga di strumenti di aiuto per far fronte a queste e simili emergenze riesce a svolgere un proprio ruolo, non solo nei confronti dei Paesi direttamente aiutati, ma nel più ampio quadro internazionale nel quale le stesse crisi vengono discusse ed affrontate. In questo contesto non avrebbero la stessa efficacia, nè si potrebbero privilegiare, gli interventi militari, nè sarebbero sufficienti quelli finanziari/commerciali.

c) In questa stessa ottica occorre ricordare che la crescita del ruolo delle Nazioni Unite, accentuatasi dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica, ha moltiplicato le attività internazionali di peace keeping e di peace making, alle quali l'Italia è sempre più spesso chiamata a partecipare.

E' inevitabile che una nostra presenza militare in azioni di pace delle Nazioni Unite debba essere accompagnata da una opportuna azione di cooperazione allo sviluppo, che può coinvolgere, o meno, lo stesso personale militare in loco.

d) La cooperazione allo sviluppo costituisce inoltre uno strumento diretto di sostegno dei rapporti bilaterali. L'Italia annovera tra i Paesi della zona geografica di più diretta pertinenza, sia a Sud che a Est, numerosi Paesi in via di sviluppo, ed in numerosi altri ha interessi rappresentati da importanti comunità locali (ad esempio in America Latina), o da complementarità economiche potenzialmente rilevanti, ma non sufficientemente sviluppate (specie in Asia) (1).

Tra i Paesi della Comunità Europea, e dell'Europa in senso più lato, l'Italia (insieme con la Francia) ha senza dubbio particolari responsabilità da assolvere verso i Paesi della riva sud del Mediterraneo. A tale proposito sarà possibile pretendere una maggiore attenzione di Bruxelles (e del resto della Comunità internazionale) ai problemi di quest'area, per noi di primaria importanza, solamente se sarà l'Italia per prima a svolgervi un ruolo significativo.

Lo stesso discorso non può non valere per una serie di Paesi africani ai quali ci legano vincoli di origine storica: la Comunità li aiuta da decenni attraverso

(1) Ciò vale, naturalmente, anche per quanto riguarda la partecipazione italiana all'imponente azione internazionale di aiuto ai Paesi dell'Est ed alle Repubbliche ex sovietiche; ma, non trattandosi di Paesi in via di sviluppo, siamo qui al di fuori del campo del presente rapporto.

programmi molto sostanziali (Convenzioni di Yaoundè e di Lomè) ed è importante che anche l'Italia, come gli altri Paesi europei, possa affiancare e sostenere lo sforzo di Bruxelles con politiche bilaterali.

Emblematico è stato in tal senso il già citato caso dell'Albania: l'Italia ha svolto con successo un'azione diretta ad ottenere l'appoggio di una importante serie di donatori bilaterali e multilaterali alla transizione democratica in Albania; il successo è stato possibile solo perchè si è intervenuti tempestivamente ed in modo molto significativo nella fase più delicata della crisi albanese.

Questa affermazione, d'altronde abbastanza ovvia, è implicita anche in molte delle critiche, fondate o meno, che vengono rivolte alla cooperazione italiana degli ultimi decenni: quando si imputa, a torto o a ragione, la instabilità politica di alcuni Paesi ad errate politiche di cooperazione se ne riconosce, a contrario, la funzione di delicato strumento di politica estera.

La cooperazione allo sviluppo è quindi uno strumento essenziale della politica estera dell'Italia, tanto per una sua autorevole presenza tra i Paesi donatori, quanto per i legami che contribuisce a creare, o a consolidare, con i Paesi o nelle aree nelle quali si attua.

E' quindi importante per la politica estera del Paese poter disporre di uno strumento, di dimensioni congrue, da utilizzare non tanto per le contingenze del momento ma piuttosto per partecipare all'azione internazionale condotta dal gruppo dei Paesi più industrializzati di cui esso fa parte e per tutelare alcuni dei suoi interessi permanenti.

Lo sviluppo economico e sociale di questi Paesi, con i quali l'Italia mantiene relazioni particolarmente intense per vari ordini di motivi, contribuisce alla loro stabilità politica, e quindi rientra a pieno titolo tra le priorità della nostra politica estera.

1.2. Cooperazione allo sviluppo e relazioni economiche internazionali

Lo sviluppo economico e sociale del Terzo Mondo in generale rappresenta inoltre anche un interesse di medio lungo periodo per tutti i Paesi industrializzati, e quindi anche per l'Italia. L'esperienza degli anni '80 ha confermato, se ce ne fosse stato bisogno, che esiste una connessione diretta tra rapida crescita del commercio e dei flussi di investimenti produttivi internazionali ed espansione economica mondiale, che nell'attuale periodo di recessione trova, purtroppo, la sua verifica negativa

E' inoltre ovvio che l'Italia sia particolarmente interessata allo sviluppo di alcuni Paesi più

geograficamente vicini - o che rappresentano mercati particolarmente importanti.

Passando da un orizzonte generale, e di lungo termine, al piano più specifico dei rapporti con i singoli Paesi, è anche incontrovertibile, e spesso verificato dall'esperienza internazionale, che gli strumenti della cooperazione, quando sono intelligentemente mirati a valorizzare le potenziali complementarità economiche tra Paese donatore e Paese assistito, possono portare benefici diretti di medio lungo periodo: al di là del semplice trasferimento di risorse finanziarie, tecniche ed umane operato a titolo oneroso per il Paese donatore, l'aumento del commercio, degli investimenti, della collaborazione industriale e finanziaria possono produrre certamente vantaggi per entrambe le parti e quindi, a medio termine, per il Paese donatore e per l'economia mondiale.

Intesi in questi termini, i vantaggi economici per il Paese donatore appaiono legittimi, sia perché non distorcono l'aiuto allo sviluppo dalle sue finalità, sia perché contribuiscono a creare le condizioni politiche per una sua prosecuzione nel tempo e per il suo ampliamento.

Rimane il fatto che tale vantaggi sono di medio lungo periodo, dato che nel breve prevale la considerazione che gli interventi di cooperazione sono, in tutto o in larga parte, dei trasferimenti senza contropartita.

2. Obiettivi e priorità della Cooperazione italiana

Se quelle espresso nel primo capitolo sono le premesse e le motivazioni di carattere generale, appare innanzitutto necessario individuare gli obiettivi finali dell'azione di cooperazione, nell'ambito dei quali definire poi dei contenuti operativi. In sintesi, tali obiettivi finali possono definirsi come segue:

- a) L'aiuto deve complessivamente mirare (anche nel caso degli aiuti di emergenza) a favorire un più accentuato ed armonico processo di sviluppo nei Paesi destinatari ed in ultima analisi ad affrancarli dalla esigenza di aiuti esterni. Da ciò deriva la duplice esigenza di partire da una solida base di conoscenza dei problemi economici e sociali del Paese assistito e di coordinare ciò che si fa con l'azione di aiuto del resto della Comunità internazionale.
- b) La cooperazione intergovernativa deve avere un effetto di catalisi ai fini dello sviluppo di rapporti di collaborazione tra le principali componenti economiche e sociali dell'Italia e del Paese assistito. In altre parole, la sola cooperazione intergovernativa rischia di rimanere sterile e di non creare né sviluppo né continuità di rapporti.
- c) L'aiuto deve essere fornito nel quadro di un "partenariato" che assicuri l'interesse ed il pieno coinvolgimento del Paese interessato nella realizzazione di attività intraprese di comune accordo. Al di là dell'accordo formale tra due Governi, è fondamentale dunque l'interesse alla realizzazione di programmi comuni da parte di Autorità locali, operatori economici, centri di insegnamento e di ricerca, organismi non governativi. Tale interesse comune deve assicurare una complementarità tra lo sforzo delle due parti. La esistenza di tale interesse può essere verificata dalla disponibilità della parte assistita di impegnare nella realizzazione delle iniziative concordate una propria quota di risorse finanziarie, tecniche e/o umane.
- d) E' infine necessario prendere atto che, come già accennato, nello scorso decennio la maggior parte dei Paesi del Terzo Mondo ha profondamente modificato i propri modelli di sviluppo, allontanandosi da modelli dirigistici e aumentando il ruolo del mercato e dell'iniziativa privata. Tale evoluzione, che ha già dato positivi risultati, va incoraggiata non limitando la cooperazione al solo livello intergovernativo, ma mirando a sviluppare l'azione ed il coinvolgimento sia della imprenditoria locale che di ONG dei Paesi interessati.

All'interno di tali obiettivi finali, pienamente confermati dalla elaborazione avvenuta in sede internazionale (anche con la partecipazione italiana), appare essenziale, anche ai fini operativi, operare una chiara distinzione tra una serie di contenuti dell'attività di cooperazione, da mantenere in stretto coordinamento tra di loro, ma da distinguere operativamente, che sono:

- 1) gli interventi rivolti allo sviluppo economico e sociale,
- 2) la lotta contro la povertà,
- 3) gli interventi diretti a sostenere lo sviluppo dell'identità culturale,
- 4) quelli rivolti a favorire la partecipazione dei PVS ad importanti azioni internazionali.

Su questa distinzione il dibattito in Italia non si è sufficientemente sviluppato. Tali orientamenti sono compatibili con la Legge n.49. Qualora si concordi con la loro impostazione, essi possono essere quindi recepiti in una delibera da sottoporre al CICS che serva da guida alle attività di programmazione e di negoziato di cui al capitolo successivo.

2.1. Interventi diretti allo sviluppo economico e sociale

Si tratta, ovviamente, del settore centrale di ogni politica di cooperazione, in quanto diretto ad eliminare le condizioni strutturali del sottosviluppo. Onde poter mirare agli obiettivi di autosviluppo e di complementarità descritti nel precedente paragrafo, occorrerà che la politica di cooperazione combini in maniera equilibrata e coordinata i seguenti tipi di intervento:

- a) interventi di formazione per migliorare la capacità gestionale delle Amministrazioni, centrali e periferiche e di quelle produttive, anche nel campo della formazione e della ricerca;
- b) interventi sulle infrastrutture di base, necessarie allo sviluppo economico (educazione, trasporti, telecomunicazioni, energia, ecc...);
- c) interventi per il trasferimento di tecnologie produttive, sia per i settori agricolo ed industriale, che per quello dei servizi;
- d) interventi per lo sviluppo di una imprenditorialità locale, sia in campo agricolo, che nell'industria e nei servizi.

Fino ad un passato recente gli aiuti allo sviluppo dei principali donatori hanno privilegiato le prime tre categorie di interventi, facilitati in questo dalla

circostanza che i Governi e le Autorità responsabili delle politiche economiche di molti dei Paesi aiutati avevano optato, nei decenni immediatamente successivi alla decolonizzazione, per moduli di sviluppo dichiaratamente dirigistici, se non addirittura di economia di Stato.

Ne è derivato che nella cooperazione italiana, come in altre, si è assistito ad un netto predominio degli interventi nel settore pubblico, specie in quello delle infrastrutture, mentre poco o niente è stato fatto per lo sviluppo di una autonoma capacità di imprenditoria locale.

E' opportuno a questo punto che la cooperazione italiana, senza tralasciare gli altri, attribuisca il rilievo necessario al quarto dei punti sopracitati, e cioè allo sviluppo di una serie di interventi intesi allo sviluppo dell'imprenditoria privata e, in linea più generale, di tutti gli operatori economici e sociali necessari alla evoluzione di società politicamente ed economicamente democratiche. Tra questi si potrebbero citare:

- la formazione professionale e l'assistenza tecnica, non solo tecnologica, ma anche relativa alle competenze necessarie per la gestione imprenditoriale, in particolare attraverso la creazione di centri di produttività per promuovere l'applicazione di tecniche produttive più moderne;
- la formazione professionale e l'assistenza tecnica in una serie di settori indispensabile per lo sviluppo di una vitale imprenditoria locale (istituti finanziari, assicurazioni, strutture per l'appoggio alla distribuzione interna ed al commercio estero, ecc...);
- la costituzione nei Paesi in via di Sviluppo di istituzioni finanziarie specializzate nel credito alla piccola impresa;
- servizi di consulenza tecnica, specialmente attraverso l'utilizzo di consorzi di imprese del Paese in via di Sviluppo;
- utilizzo dei doni e dei crediti all'esportazione per finanziare la importazione dei mezzi di produzione necessari alle piccole e medie imprese (a condizioni agevolate per il Paese, ma non necessariamente per l'utilizzatore finale);
- promozione degli investimenti italiani e delle imprese miste attraverso l'utilizzo dell'art. 7 della Legge n. 49 e degli interventi della SIMEST;
- assistenza nella rimozione degli ostacoli anche regolamentari che operino come barriere all'entrata nel mercato o all'espansione nello stesso.

In questo settore, che è settore cruciale per le imprese italiane e per quelle dei Paesi aiutati, si pon-

gono alcuni problemi delicati, i quali sono stati d'altronde affrontati dalle cooperazioni di altri Paesi donatori:

- gli interessi delle imprese (come quelli di altri enti con scopo di lucro) debbono essere sollecitati in maniera legittima ed esplicita, senza il sospetto che essi possano invece distorcere l'attività di cooperazione; successivi capitoli trattano le garanzie da richiedere in questo campo, in particolare sul piano delle procedure di scelta e di aggiudicazione dei progetti.

- Si ritiene opportuno inoltre introdurre maggiore flessibilità sia nei doni che nei crediti di aiuto rispetto all'acquisto esclusivo di beni e servizi italiani. I principali organismi internazionali, di cui l'Italia fa parte, raccomandano il ricorso agli acquisti in loco, al finanziamento delle spese locali e di esercizio, ed alla possibilità di acquisto in Paesi Terzi di beni e servizi disponibili a minor prezzo o più adatti al progetto finanziato. Dato che quanto precede è consentito dalla Legge n.49, una linea operativa al riguardo può essere adottata con una decisione del CICS.

2.2. Lotta contro la povertà:

Si tratta degli interventi diretti al soddisfacimento dei bisogni fondamentali degli strati più poveri delle popolazioni dei Paesi in via di Sviluppo. Questi sono soprattutto, ma non solo, problemi di alimentazione, di sanità (e, in molti Paesi, di acqua), di istruzione di base, i problemi dell'infanzia, e la problematica legata alla condizione femminile. Sulla definizione di tali priorità esiste un ampio lavoro già fatto in sede OCSE, ONU e Banca Mondiale. Ulteriore riferimento può essere fatto agli elementi - quantitativi e qualitativi - utilizzati nella costruzione e formazione degli Indici di Sviluppo Umano (HDI) elaborati da parte dell' UNDP.

Gli interventi diretti a questo settore appaiono essere il campo di elezione (anche se certamente non esclusivo) degli organismi senza scopo di lucro, specializzati nell'aiuto allo sviluppo: organismi di volontariato civile, altri organismi non governativi, Organizzazioni Internazionali specializzate (come il PAM o l'UNICEF), nonché dell'intervento diretto della Direzione Generale per la Cooperazione, mentre più ridotto può essere il ruolo delle imprese (possibilmente alla sola fornitura delle merci necessarie e sempre sotto il controllo di uno degli organismi sopra citati). Gli organismi non governativi presentano spesso delle caratteristiche uniche - sia in termini di motivazioni etiche che di capacità di agire al livello delle comunità locali - le quali vanno tutelate per garantirsi da distorsioni di ruolo che

potrebbero essere pregiudizievoli al ruolo che essi possono svolgere nella cooperazione.

In questo campo si pongono infatti problemi non solo di distribuzione capillare degli aiuti alle persone e gruppi sociali più bisognosi di aiuto, ma anche problemi sociali e spesso morali che richiedono un personale dotato di motivazioni ed esperienze specifiche e collaudate in questo campo di attività. In un'altra parte del rapporto ci si sofferma sulle garanzie necessarie per individuare gli operatori necessari.

In questa categoria rientrano anche gli interventi di emergenza, sia per quanto riguarda la loro fattispecie, che per le procedure e gli enti realizzatori. Per tali interventi in modo particolare sarebbe opportuno ricorrere all'intervento diretto della Direzione Generale. Nel caso di affidamento ad enti esterni occorrerà utilizzare procedure di assegnazione sufficientemente snelle, ma ugualmente rispettose del principio della trasparenza.

L'aspetto umanitario di tali interventi non deve inoltre fare passare in secondo piano l'analisi economica dei bisogni e degli effetti degli aiuti stessi. L'esperienza dimostra infatti quanto sia ricorrente il pericolo che un aiuto umanitario mal impostato, mentre fa fronte nell'immediato al soddisfacimento di bisogni fondamentali di una popolazione, ne rafforzi la dipendenza dall'aiuto esterno mantenendo in crisi i propri mezzi di sostentamento senza offrire alternative adeguate e, a volte, sradicandola dai suoi insediamenti di origine.

2.3. Sviluppo dell'identità culturale

L'auspicato sviluppo economico ed industriale dei PVS pone il rischio di una perdita della loro identità culturale la quale, a sua volta, è un fattore di stabilità politica, oltre che un valore in sè, importante per la cultura mondiale.

Occorre quindi, e non da ultimo, che la Cooperazione sviluppi delle linee di intervento dirette alla conservazione ed allo sviluppo del patrimonio culturale e storico dei Paesi interessati, tenendo conto che tale tipo di azioni ha anche ritorni importanti sul piano politico bilaterale.

Di particolare interesse in questo campo sono gli interventi per la lingua e la letteratura, la storia nella sua accezione più larga, nonché quelli rivolti al patrimonio archeologico e monumentale. L'efficacia di tali azioni sarà naturalmente potenziata se sviluppata congiuntamente alle azioni degli Organismi multilaterali del settore.

2.4. Partecipazione dei Paesi in via di sviluppo ad importanti azioni internazionali

L'Italia ha svolto un ruolo attivo nel lancio e la realizzazione di una serie di importanti azioni internazionali - molte delle quali coordinate in sede di Nazioni Unite o da altri Organismi - di interesse di tutti i Paesi, sviluppati o meno, ma il cui successo dipende anche dalla partecipazione attiva di tutti. Si potrebbero citare tra le più importanti:

- la difesa dell'ambiente;
- la lotta contro la droga e contro la criminalità organizzata;
- lo sviluppo delle istituzioni democratiche.

Molti Paesi in via di Sviluppo, pur avendone la volontà politica, non sono in realtà in grado di partecipare fattivamente a tali azioni internazionali. Basti pensare a quanto abbiano pesato i problemi emersi alla Conferenza di Rio de Janeiro per il finanziamento della difesa internazionale dell'ambiente.

La cooperazione italiana, come tutte le altre, deve quindi riservare parte delle sue risorse a questi programmi i quali, oltre a mettere in grado i Paesi in via di Sviluppo di partecipare all'attività della Comunità Internazionale, tutelano interessi che, per essere della stessa Comunità Internazionale, sono anche italiani.

Si tratta in sostanza di finanziare una serie di attività in questo campo a favore dei Paesi in via di Sviluppo, sia direttamente, che attraverso Fondi ad hoc degli Organismi Internazionali.

3) La partecipazione dell'Italia alla azione di Organismi e Istituzioni internazionali

L'Italia ha solitamente riservato alla cooperazione multilaterale una percentuale relativamente alta (spesso superiore al 40%, in termini di erogazioni effettive) leggermente superiore alla media internazionale. Essa è stata raggiunta affiancando ai contributi obbligatori dovuti agli Organismi del Gruppo Nazioni Unite, alla Banca Mondiale e dalle Banche Regionali nonchè alla cooperazione comunitaria, una serie di contributi volontari a Organismi specializzati operanti in aree prioritarie per la cooperazione italiana.

Nell'immediato, la proporzione dell'aiuto multilaterale sugli stanziamenti totali è probabilmente destinata a crescere, almeno temporaneamente, a oltre il 50%. Infatti, mentre gli stanziamenti globali per l'anno 1993 hanno subito dei tagli molto sostanziosi, i contributi obbligatori agli Organismi internazionali rappresentano una posta fissa del bilancio.

Al di là di questa circostanza, che costituisce uno degli aspetti della crisi che sta attraversando la cooperazione italiana, è importante che lo sviluppo di ogni tipo di rapporto con gli Organismi internazionali rimanga una delle priorità della cooperazione italiana. Questa è la condizione principale perchè, al di là del potere formale rappresentato dai diritti di voto, la voce dell'Italia abbia maggior peso negli orientamenti e nelle decisioni quotidiane della cooperazione comunitaria, della Banca Mondiale e delle Banche Regionali, dell'UNDP e di tutte le Istituzioni Specializzate delle Nazioni Unite.

Da questa collaborazione possono inoltre venire numerosi benefici, diretti ed indiretti, alla cooperazione che l'Italia svolge in via bilaterale. I "ritorni" per l'Italia della cooperazione multilaterale sono in genere superiori a quanto non si pensi; in molti casi essi sono notevoli rispetto allo stesso contributo italiano e potrebbero essere ulteriormente sviluppati ricorrendo alla formula del "trust fund". Se c'è una posizione di debolezza, essa si trova piuttosto nella presenza negli stessi Organismi di personale italiano, la quale non può che essere incoraggiata e potenziata da una politica di più stretto rapporto.

La situazione di bilancio sopra descritta richiederà notevoli sforzi, nel breve periodo, per mantenere il livello di contributi volontari raggiunto nel passato, e che ci aveva già permesso di ottenere risultati di rilievo. Esistono tuttavia varie forme di collaborazione che possono

essere sviluppate, anche nell'attuale situazione. In particolare:

a) Mantenere stretti contatti con le Organizzazioni ed Istituzioni internazionali per uno scambio di informazioni ed orientamenti nel negoziato dei Programmi Paese (di cui al capitolo successivo); senza che ciò significhi accettare supinamente gli orientamenti della Banca Mondiale e dell'UNDP, un rapporto stretto con tali Organismi può produrre un notevole arricchimento sul piano della conoscenza dei problemi dei Paesi interessati, fare emergere sinergie interessanti per l'Italia, rafforzare la nostra posizione negoziale nelle trattative per il Programma Paese e, più in generale, sottolineare la nostra sostanziale presenza e partecipazione nella Comunità internazionale dei donatori. Non è neanche da escludere che ciò ci dia anche gli strumenti per una maggiore influenza sulle decisioni degli Organismi ed Istituzioni interessati.

b) La cooperazione italiana sta inoltre affrontando un momento particolarmente difficile sul piano degli strumenti. I capitoli successivi del presente rapporto propongono, nell'interesse dell'efficienza e della trasparenza, una profonda revisione delle procedure, che non sarà certamente nè facile nè rapida.

Sono quindi da esaminare con cura tutte quelle forme di cooperazione operativa che si possono attivare nel breve periodo con Organismi Internazionali: fondi fiduciari (trust funds), contributi volontari finalizzati a progetti di iniziativa italiana, co-finanziamenti, finanziamenti paralleli.

c) Non è infine da trascurare la possibile cooperazione che vari Organismi internazionali (in particolare l'OCSE) possono dare alla revisione ed alla impostazione di alcune delle componenti della attività di cooperazione che verranno esaminate nei capitoli successivi del presente rapporto (Programmi Paese, identificazione e valutazione dei progetti, monitoraggio e valutazione ex post, ecc...).

4. Programmazione e negoziato : il Programma Paese come base per la scelta degli interventi

Una definizione di larga massima su come vadano condotti la programmazione ed il negoziato dei programmi di cooperazione è indispensabile per garantire la efficienza della successiva scelta dei singoli interventi ed evitare qualsiasi dubbio sulla correttezza di tale scelta.

Non si tratta qui tanto della ripartizione tra interventi bilaterali e multilaterali, o della selezione dei Paesi prioritari per gli interventi bilaterali. Sono queste opzioni di carattere politico, strettamente legate alla politica estera del Paese intesa in senso lato, di spettanza del Governo e della Amministrazione, sotto il controllo del Parlamento.

Si tratta piuttosto, nel quadro dei rapporti di cooperazione con Paesi individuati come prioritari, di far fronte alle seguenti esigenze:

- a) elaborare un quadro politico, economico e tecnico che dia un senso compiuto alla presenza della cooperazione italiana in quel determinato Paese: ogni iniziativa realizzata in un Paese deve concorrere, insieme con le altre, ad un obiettivo di sviluppo di lungo periodo, concordato tra le due parti;
- b) adottare procedure negoziali che permettano di derivare i singoli interventi da tale quadro, e da nessun' altra considerazione: occorre che ogni progetto da realizzare nel breve periodo risponda alle esigenze di uno sviluppo a medio/lungo periodo;
- c) assicurare continuità alla presenza della cooperazione italiana nei singoli Paesi per evitare che gli effetti degli interventi si perdano con la realizzazione di ogni singola iniziativa;
- d) mantenere nel contempo un certo grado di flessibilità per far fronte all'evolversi delle situazioni ed alle esigenze dei rapporti internazionali del Paese.

Si tratta, per impiegare una locuzione corrente, di evitare gli "interventi a pioggia". Molte delle critiche effettuate a questo proposito alla cooperazione italiana colpiscono nel segno: l'esperienza effettuata mostra come la mancanza di Programmi Paese nel vero senso della parola abbia portato alla dispersione degli interventi, alla mancanza di giustificazioni dimostrabili nella scelta dei singoli interventi, e quindi al sospetto che

tale scelta possa essere stata determinata da motivazioni estranee alla cooperazione e quindi improprie.

La continuità degli interventi che, è consentita da tale impostazione, permetterebbe anche di avviare una collaborazione con gli altri donatori, bilaterali e multilaterali, particolarmente utile se effettuata anche in loco.

4.1. I Programmi Paese

Il perseguimento degli obiettivi indicati, che riguarda sia la programmazione che il negoziato di "Programmi Paese" richiede di seguire una serie di criteri:

a) Concentrare una parte importante della cooperazione bilaterale in una serie limitata di Paesi prioritari, senza distinguere tra diversi gradi di priorità (1). Il numero di tali Paesi dipenderà fatalmente dagli stanziamenti disponibili, in quanto occorrerà per ciascuno di essi disporre di una sufficiente "massa critica di intervento", definibile solo a partire di dati conoscitivi sugli stanziamenti globali.

Ma tale numero sarà anche limitato dalla disponibilità di risorse umane dato che la gestione di un elevato numero "Programmi Paese" comporterebbe la disponibilità di risorse umane altamente qualificate in misura comparabile a quelle della Banca Mondiale o di altri Organismi similari.

b) Individuare d'intesa con tali Paesi un numero limitato di settori di intervento (due, al massimo tre: ad es. nutrizione infantile, produzione agricola o zootecnica, industria alimentare o meccanizzazione agricola, energia, istruzione, oppure lo sviluppo integrato di una determinata area), per i quali l'Italia possa garantire competenze adeguate.

La scelta dei campi di intervento è uno dei punti più delicati, perchè essa presuppone una buona conoscenza della situazione economica e sociale del Paese dove si interviene e dei suoi piani di sviluppo, nonché un solido accordo con le sue Autorità competenti che garantisca la continuità della politica di intervento nel settore prescelto e la ferma volontà del Paese destinatario di affiancare agli interventi di aiuto anche interventi propri, finanziari o di altra natura.

D'altra parte l'Italia partecipa attivamente all'attività di Istituzioni internazionali (2) con le quali i Paesi in via di Sviluppo negoziano programmi economici di largo respiro ed ha quindi accesso a tutti gli strumenti

(1) Attualmente i Paesi di prima priorità sono 20 e quelli di seconda sono 17)

(2) Basti citare la Banca Mondiale e le altre Banche regionali di sviluppo, ma anche il FMI, la Comunità Europea ed organismi del gruppo ONU, come l'UNDP.

conoscitivi e programmatici relativi ai loro programmi di sviluppo. Senza postulare che tali documenti debbano essere accettati in maniera acritica, essi possono certamente fornire una base sicura per la individuazione ed il negoziato di settori di intervento della cooperazione italiana.

Tale scelta dovrà, naturalmente, tener conto di altri fattori, ed in particolare dei rapporti economici già esistenti e della capacità di intervento italiana negli specifici settori dei Paesi prioritari.

Indicazioni rilevanti potrebbero certamente essere ricavate da un colloquio con gli Organismi non Governativi già operanti nei Paesi interessati, almeno per quanto riguarda i problemi riguardanti direttamente i bisogni essenziali e lo sviluppo umano.

Se con la continuità dei rapporti con il Paese destinatario si saprà creare un clima di fiducia, la cooperazione italiana giungerà a fornire al Paese assistito sostanziali contributi per la elaborazione della propria strategia economica.

c) Nei settori prescelti occorrerà concordare con la controparte degli obiettivi quantitativi da raggiungere in un periodo abbastanza lungo (tra i 5 ed i 10 anni). Tali obiettivi quantificati in maniera generale (ad es. riduzione della mortalità infantile ad un certo tasso, della incidenza di certe malattie, aumento del tasso di meccanizzazione agricola, della disponibilità di energia, ecc...), implicano anche la individuazione delle fasce di popolazione (o delle zone geografiche) mirate.

A questo livello sarà possibile definire anche un equilibrio tra assistenza fornita direttamente al Governo locale e quella diretta ad altri soggetti per incoraggiare lo sviluppo sociale ed economico. Nella stessa fase si dovranno anche individuare i soggetti (Banche di sviluppo, organismi internazionali, ONG locali, ecc...) che possano utilmente fungere da intermediari per fare giungere tale assistenza a destinatari finali capillarmente diffusi (comunità locali, imprenditori locali, ecc...).

L'accordo dovrà certamente contenere anche alcuni elementi di "condizionalità", non per costringere il Paese destinatario entro i limiti di una specifica politica economica (si tratta della funzione svolta dal Fondo Monetario), ma per vincolarlo al rispetto di condizioni minime che garantiscano il raggiungimento degli obiettivi concordati nei settori prioritari.

d) Mentre è indispensabile che la scelta dei settori di intervento abbia carattere di continuità (si è infatti orientativamente accennato a periodi di 5/10 anni), non è pensabile una programmazione finanziaria su tale arco di tempo.

La programmazione finanziaria deve potersi fare su di una base biennale o, meglio, triennale "strisciante" (cioè mobile), rivista ogni anno per un periodo biennale o

triennale in maniera di poter adattare obiettivi intermedi, finanziamenti e strumenti alle difficoltà incontrate sul terreno.

e) La scelta dei progetti da prendere in esame va quindi effettuata in generale (salvo che per alcune categorie di progetti come quelli delle ONG) all'interno dei settori prescelti e in gran parte su proposta delle Autorità del Paese destinatario degli aiuti.

I progetti vanno valutati da parte italiana, e quindi scelti di comune accordo, in base alla loro capacità di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di lungo periodo che le parti si sono poste per il "Programma Paese".

In tale maniera si eviterebbero gli "interventi a pioggia" ed ogni progetto sarebbe scelto in base a motivazioni perfettamente dimostrabili al momento della sua approvazione da parte degli organi previsti dalla Legge.

f) Risulta chiaro che, una volta determinati i settori di intervento e gli obiettivi del Programma Paese, esso potrà contenere sia progetti destinati alla lotta contro la povertà che finalizzati allo sviluppo economico.

Parimenti esso va realizzato ricorrendo in maniera coordinata a tutta la gamma degli strumenti messi a disposizione dalla Legge n.49: studi di fattibilità e interventi di pura cooperazione tecnica a titolo di dono, formazione professionale e borse di studio, crediti di aiuto, interventi a sostegno degli investimenti, interventi di volontariato civile e delle ONG.

Lo strumento dell' intervento straordinario - che l'art.11 della Legge 49 prevede possa essere realizzato senza gara d'appalto, va utilizzato con molta cautela, in una ben delimitata serie di ipotesi, definite con precisione nello spirito della stessa Legge, e con procedure che ne garantiscano la piena trasparenza e corrispondenza al Programma Paese. La sua apparente flessibilità ha dato infatti un contributo notevole alle difficoltà nelle quali si dibatte attualmente la nostra cooperazione ed alle critiche cui essa deve far fronte.

g) Al di là del monitoraggio e della valutazione ex post dei singoli progetti (di cui più oltre), l'intero Programma Paese dovrebbe essere sottoposto a periodica valutazione per controllare quali progressi siano stati effettuati verso il raggiungimento dell'obiettivo di lungo periodo, e quali aggiustamenti sia opportuno adottare. Tali valutazioni permetteranno anche di controllare la sostenibilità delle singole iniziative in relazione alla capacità di assorbimento del Paese ricevente,

La possibilità di un periodico confronto tra obiettivi di lungo periodo e risultati ottenuti nel medio costituirebbe anche un prezioso strumento di controllo che

permetterebbe al Parlamento di meglio esercitare le sue funzioni di vigilanza.

h) La realtà dei rapporti internazionali fa sì che risulti impossibile, se non inopportuno, concentrare il 100% della cooperazione bilaterale in un numero limitato di Programmi Paese. Sarà quindi necessario riservare una quota dei fondi disponibili per la cooperazione bilaterale ad iniziative da realizzarsi al di fuori dei Programmi Paese.

Sarà tuttavia opportuno che questa quota "non programmata" sia utilizzata solamente per alcuni tipi di iniziative, di per sé efficaci anche al di fuori di un Programma Paese: programmi di organismi non Governativi, borse di studio e formazione professionale, cofinanziamenti o finanziamenti paralleli con Organismi Internazionali, interventi di vera emergenza. Ciò implica in particolare la rinuncia all'impiego del credito di aiuto, del credito misto, o di altri strumenti di cooperazione in iniziative miranti ad ottenere l'aggiudicazione di gare di appalto, ma non rientranti nel programma quadro degli interventi.

La impostazione che precede, qualora condivisa, si presta ad essere disciplinata da una delibera da sottoporre, data l'importanza delle scelte da adottare, al CICS.

Parimenti i Programmi Paese vanno sottoposti allo stesso Comitato, sia per la loro importanza di scelte fondamentali e di lungo periodo della Cooperazione italiana, ma anche perchè essi toccano interessi e competenze dei vari rami dell'Amministrazione dello Stato rappresentati dai Ministri membri del CICS.

4.2. L'alternativa tra grandi opere e piccoli interventi e l'impiego dei crediti di aiuto

Un argomento spesse volte discusso, e non solo in Italia, è quello della opportunità relativa, nel campo della cooperazione, di ricorrere alla realizzazione di piccoli interventi a livello di comunità locale, o piuttosto alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali realizzate soprattutto con crediti di aiuto.

L'alternativa, se presentata sul piano di principio, è certamente mal posta perchè per lo sviluppo di qualsiasi Paese sono certamente necessari sia le infrastrutture (anche di grandi dimensioni) che i piccoli progetti, perchè il problema si pone in maniera diversa secondo i livelli di sviluppo raggiunti dai Paesi interessati e perchè, infine, l'uso del credito di aiuto è necessariamente limitato dalla solvibilità del destinatario del credito ed alla redditività del progetto finanziato.

I problemi che però si pongono oggi all'operare della cooperazione italiana derivano dalle seguenti circostanze:

a) i forti tagli di bilancio limitano obiettivamente il numero di grandi opere realizzabili sugli stanziamenti annuali;

b) manca per il momento un riferimento di Programma Paese (nel senso esposto nel capitolo precedente) che possa non solo giustificare grandi ammontari di spesa, ma anche consentire di valutare l'impatto economico, sociale ed ambientale che le grandi opere hanno in misura molto maggiore dei piccoli interventi;

c) il sistema del credito di aiuto (più frequentemente usato per le grandi opere) delega interamente al Paese destinatario la realizzazione delle opere.

Senza rinunciare ad operare nel settore delle grandi opere sarebbe quindi opportuno adottare in questo campo alcune regole di comportamento:

a) privilegiare, nella scelta, le grandi opere da realizzarsi in cofinanziamento o finanziamento parallelo con Organismi Finanziari Internazionali: ciò accresce le garanzie che esse siano state scelte e concepite nel quadro di un programma di sviluppo economico e sociale del Paese destinatario, come interventi effettivamente prioritari; inoltre tale approccio aumenta la possibilità di un "effetto moltiplicatore" di tale forma d'intervento per l'economia italiana;

b) pretendere comunque uno studio di fattibilità economico e tecnico (oltre che di impatto ambientale) particolarmente approfondito, che metta in evidenza la corrispondenza del progetto alle priorità di sviluppo del Paese;

c) ottenere dal Paese destinatario (anche nel caso di progetti finanziati con crediti di aiuto) che l'intervento sia comunque effettuato con una gara di appalto, la cui serietà possa essere controllata da parte italiana (lo fanno anche altri donatori);

d) l'ammissione alla procedura concorsuale deve essere in particolare garantita da una prequalifica in base al sistema DACON di cui in un capitolo successivo.

e) ottenere che la realizzazione possa essere oggetto di monitoraggio in itinere da parte italiana, nonché di valutazione ex post.

f) Il credito di aiuto deve comunque essere impiegato solamente nei confronti di Paesi chiaramente solvibili.

4.3. La transizione verso le nuove priorità ed i criteri di programmazione in un momento di forti tagli di bilancio

Un secondo gruppo di problemi, molto più contingente, riguarda la programmazione per il 1993, resa dif-

ficile da fortissimi tagli di bilancio (da circa 5.000 miliardi a 2.987).

I tagli si sommano ad altri fattori che ostacolano gravemente le erogazioni e quindi la realizzazione delle iniziative. Tale grave situazione, pregiudizievole per molti seri aspetti, potrebbe però fornire l'occasione per:

- a) avviare la concentrazione della cooperazione in un limitato numero di Paesi, rivedendo subito la lista dei Paesi prioritari,
- b) rinunciare nella misura del possibile agli interventi isolati, e non rispondenti ad una logica di "programma Paese", fatta eccezione delle categorie menzionate al precedente punto b).
- c) riesaminare in modo particolare i programmi che comportano la realizzazione di grandi infrastrutture, a meno che non siano in cofinanziamento con altri donatori, soprattutto con Organismi Internazionali,
- d) utilizzare in maniera limitata, interamente giustificata e trasparente lo strumento degli "interventi straordinari" (art.11).

4.4. Stanziamanti ed impegni

Al di là del volume totale degli stanziamenti destinati all'aiuto allo sviluppo (decisione politica che Governo e Parlamento prendono tenendo conto delle compatibilità finanziarie generali) l'esperienza della cooperazione italiana negli ultimi anni rende necessario segnalare l'esigenza:

- a) che le variazioni - sia in aumento che in diminuzione - degli stanziamenti per la Cooperazione allo sviluppo vengano effettuate sempre in maniera lenta e progressiva;
- b) che l'adozione di "impegni politici" per programmi di cooperazione venga sempre dosata in funzione delle disponibilità finanziarie e della capacità di erogazione.

In effetti gli stanziamenti per la cooperazione italiana hanno avuto negli anni fluttuazioni quantitative troppo rilevanti ed improvvise, che si sono riflesse negativamente sulla gestione degli impegni e sono state una delle cause più importanti della cattiva qualità del lavoro.

Nei primi anni '80 la crescita degli stanziamenti, partendo da livelli quasi nulli, è stata rapidissima. Le strutture hanno fatto fatica ad adeguarsi, le politiche sono state necessariamente improvvisate, e le erogazioni sistematicamente in ritardo sugli stanziamenti.

Una seconda impennata degli stanziamenti si è avuta con la Legge n.73 quando, senza la necessaria preparazione, sono stati stanziati sul neo costituito Fondo Aiuti Italiani per la Lotta contro la Fame nel Mondo, 1900 miliardi da spendersi entro 18 mesi. Il problema della rapidità della spesa fu allora affrontato con la tecnica dell' "intervento straordinario", cioè con il sistematico ricorso alla trattativa privata.

Con la confluenza del FAI nella Direzione Generale, mentre l'ordine di grandezza degli stanziamenti si è stabilizzato per alcuni anni sui 4.500/5.000 miliardi, ci si è trovati ad aver preso un volume di impegni largamente superiore alle disponibilità. Vi è stato quindi negli anni 1988/89 un periodo di tagli e rinvii di impegni già presi sul piano politico, con conseguente perdita di credibilità sul piano dei rapporti internazionali.

Superata dopo alcuni anni questa fase di difficoltà, i tagli di bilancio per il '93 (dai 5.000 a 2.987 miliardi), che si aggiungono alle gravi difficoltà ad erogare causate dalle nuove normative, portano ora ad una seconda crisi di questo tipo (che riguarda questa volta sia impegni che erogazioni), che porterà anch'essa danni notevoli ai rapporti con le nostre controparti.

E' importante quindi riaffermare che la cooperazione, per la sua gestione molto complessa e impostata in un'ottica di medio periodo, ha bisogno di una continuità nelle prospettive finanziarie, sia che la tendenza sia all'aumento che alla diminuzione.

(vedi tabella allegata)

5. L'efficacia degli interventi di cooperazione: il ciclo del progetto e le responsabilità operative.

Se la effettiva utilità di un intervento di cooperazione per lo sviluppo economico e sociale di un Paese viene garantita dal suo inserimento in un Programma Paese, la sua efficacia per il raggiungimento degli scopi prefissi può essere garantita solamente dal suo passaggio per una serie di fasi, chiaramente individuate e affidate a dei responsabili altrettanto individuati le quali, viste nel loro insieme, costituiscono il "ciclo del progetto".

In questo campo vi è molto lavoro da fare per superare l'attuale indeterminatezza di procedure e di normativa di secondo grado che sta rapidamente portando alla paralisi della cooperazione e che giustifica le proteste dei soggetti operanti sul terreno (imprese e organismi non governativi) e degli stessi Paesi nostre controparti. Una certezza delle procedure e delle norme è d'altronde indispensabile perchè gli organi di controllo possano svolgere il loro lavoro in maniera efficace, e perchè gli stessi funzionari ed esperti della Direzione Generale non si sentano paralizzati nella loro azione amministrativa.

5.1. Definizione del ciclo del progetto

Le componenti del ciclo del progetto possono variare leggermente secondo la natura e le dimensioni degli interventi. E' importante però che la Direzione Generale definisca chiaramente contenuti, responsabili (funzionari e/o esperti) e procedure delle seguenti fasi attraverso le quali dovrebbe passare qualsiasi progetto:

a) Richiesta della controparte

Salvo poche eccezioni (ad es. programmi di Organizzazioni non Governative) la richiesta della controparte (Governo destinatario di un intervento o altra controparte locale) deve essere considerata un elemento essenziale per la identificazione dei progetti.

La riuscita dell'intervento è infatti strettamente legata all'interesse che vi porta la controparte ed alla sua disponibilità ad impegnarsi politicamente e finanziariamente per il suo successo.

Nei Paesi prioritari, e salve le eccezioni menzionate nei precedenti paragrafi 4.1. e 4.3. la richiesta

deve esplicitamente illustrare il collegamento tra l'intervento richiesto e gli obiettivi del Programma Paese.

b) Valutazione di fattibilità (economica, ambientale, sociale) o progetto di massima

Gli studi di fattibilità, sempre necessari, possono essere anche affidati a società di consulenza esterne, alla stretta condizione che esse non partecipino alla realizzazione del progetto esecutivo o dell'intervento successivo, e che non siano collegate a società che vi partecipino. Per le procedure di scelta delle società si rinvia al capitolo successivo.

c) Accordi con il Paese destinatario e impegni delle controparti locali

Gli accordi con il Paese destinatario devono stabilire:

- gli obiettivi dell'intervento
- gli impegni di ambo le parti per la sua realizzazione
- i diritti/doveri della parte italiana per il monitoraggio e la valutazione ex post
- la gamma dei soggetti cui affidare responsabilità operative
- sarà anche utile inserirvi una previsione dei tempi di realizzazione ed una descrizione delle rispettive procedure
- qualora l'accordo preveda la stipula di un contratto tra la controparte ed una impresa o ente italiano (come nel caso dei crediti di aiuto) è bene prevedere, a tutela di quest'ultimo, una clausola di arbitrato.

Questi accordi hanno certamente natura di accordo internazionale.

d) Approvazione da parte degli organi previsti dalla Legge

e) Preparazione del progetto esecutivo

Si tratta di una fase essenziale per la riuscita della iniziativa, dato che essa è necessaria sia per effettuare una gara di appalto e stipulare un contratto, che per poter svolgere un monitoraggio in itinere o una valutazione ex post.

Il problema della realizzazione dei progetti esecutivi viene approfondito nei capitoli successivi.

f) Scelta delle imprese o degli Enti senza scopo di lucro che realizzeranno l'intervento

Il problema delle garanzie per la scelta degli enti, con o senza scopo di lucro, che realizzeranno le iniziative è oggetto di un successivo capitolo.

g) Stipula dei contratti e degli impegni delle controparti locali

h) Valutazione degli stati di avanzamento e pagamenti

i) Valutazione in itinere (monitoraggio)

E' essenziale che la Cooperazione svolga sistematicamente la valutazione in itinere su tutti i tipi di intervento, attraverso strutture indipendenti da quelle che gestiscono le iniziative. Tale monitoraggio deve riguardare tutti gli aspetti degli interventi (tecnici, economici e contrattuali) ed essere svolto sulla base di parametri standardizzati.

Solo in questa maniera sarà possibile controllare la correttezza dell'operato degli enti esecutori e valutare la necessità di modificare l'intervento nel caso che esso si riveli inadeguato per difetti di origine o per mutamento delle circostanze nelle quali esso era stato concepito.

Esiste in merito una elaborazione internazionale abbastanza ampia, alla quale conviene fare riferimento (1).

l) Valutazione ex post.

Tutti gli interventi di cooperazione, nonché i programmi Paese, dovranno essere sottoposti alla valutazione ex post. A differenza della valutazione in itinere, che può essere opportunamente effettuata dalla Direzione Generale, la valutazione ex post dovrà essere affidata a organismi specializzati esterni che la effettuino in contraddittorio con l'Amministrazione.

Se in una fase iniziale sarà difficile sottoporre a valutazione ex post tutte le iniziative, occorrerà farlo per quelle di maggiori dimensioni o che presentino maggiori difficoltà di realizzazione per la loro articolazione su vari settori di intervento, per la partecipazione di più soggetti, per le loro dimensioni o durata.

(1) In questa scelta sarà bene tener conto degli Indici di Sviluppo Umano (HDI) elaborati dall'UNDP, sulla base di criteri sia quantitativi che qualitativi.

5.2. Individuazione costante delle responsabilità

La definizione delle varie fasi del ciclo dell'intervento è utile solamente se la Direzione Generale organizza al suo interno (ed all'interno dell'Unità tecnica) il flusso dei progetti in maniera che vi sia in ogni momento un funzionario o un esperto amministrativamente responsabile per lo svolgimento della fase nella quale si trova il singolo intervento.

La complessità degli adempimenti tecnici ed amministrativi, ed i legami intercorrenti fra le varie fasi, rendono probabilmente questa condizione, se necessaria, ancora insufficiente.

Sarà anche necessario che vi sia un funzionario - scelto probabilmente nell'ufficio a competenza geografica che ha individuato e negoziato l'intervento e che è responsabile del Programma Paese - che mantenga durante tutta la vita dell'intervento stesso un controllo generale sul suo stato di avanzamento e svolga una funzione di impulso e di controllo del suo passaggio attraverso le varie fasi del ciclo.

5.3. Costituzione di un "disciplinare" sul ciclo del progetto.

E' opportuno che la Direzione Generale si doti di un "disciplinare" che regoli il ciclo del progetto, indicando i contenuti tecnici e le procedure delle varie fasi, ed individuando gli operatori momento per momento responsabili nelle varie fasi del progetto.

Naturalmente, data l'esistenza di interventi di cooperazione di varia natura e dimensione, sarà certamente necessario definire cicli in parte diversi per i vari tipi di progetto.

L'adozione di tale "disciplinare", che potrebbe essere sottoposto all'esame del Comitato Consultivo e/o del Comitato Direzionale, non richiede modifiche di Legge.

Tale approccio mira a garantire la qualità dei progetti in termini di contenuti, di tempi di esecuzione e di costi finali. Esso porta anche necessariamente ad un chiarimento delle competenze rispettive dei vari Uffici della Direzione Generale (e tra funzionari ed esperti) che appare necessario nell'attuale situazione della cooperazione italiana.

6) Trasparenza, concorrenza e garanzie: il problema delle procedure concorsuali e le responsabilità operative

Salvo un limitato numero di interventi a gestione diretta e un limitato numero di attività di importo minore (ad es. borse di studio), la maggior parte delle attività di cooperazione deve essere realizzata da enti esterni alla Direzione Generale, molto diversi tra di loro: Amministrazioni dello Stato, imprese ed altri enti con scopo di lucro, Università e Istituti di Ricerca, Organismi non Governativi ed in particolare Organismi di Volontariato Civile, Fondazioni, Sindacati, ecc....

Questa miriade di interlocutori si distribuisce già ora in maniera diversificata tra i vari tipi di programmi: le imprese e gli enti con scopi di lucro si indirizzano prevalentemente verso iniziative che prevedono la fornitura di beni e servizi oppure la realizzazione di lavori, mentre gli altri Organismi si indirizzano prevalentemente verso programmi che precedono la fornitura di servizi (essenzialmente formazione professionale) o attività assistenziale, quindi di dimensioni minori. Ma tale differenziazione è solo tendenziale e non si presta ad una categorizzazione precisa e vincolante ai fini delle procedure da utilizzare nella scelta degli enti realizzatori.

Gli interessi da tutelare in questo campo appaiono essere i seguenti:

- a) l'interesse dello Stato italiano (e dell'interlocutore nel Paese assistito) ad ottenere prestazioni di buona qualità, in tempi certi e ragionevoli (comprendendo in tali prestazioni anche la formazione e l'assistenza tecnica per tutto il tempo necessario a rendere il progetto autonomo ed il Paese destinatario capace di gestirlo).
- b) L'interesse dello Stato italiano ad ottenere il prezzo migliore.
- c) L'interesse dell'Ente realizzatore (sia a scopo di lucro che non) ad essere scelto in base alla valutazione delle proprie capacità, effettuata in maniera esplicita e trasparente, con procedure e criteri certi.

Non spetta alla Commissione valutare la portata effettiva delle critiche che si fanno alla trasparenza delle scelte operate dalla Cooperazione (tanto più che vi sono attualmente iniziative giudiziarie in corso), ma essa

può indicare le vie per raggiungere la necessaria trasparenza.

Prendendo a modello la disciplina CEE, appare opportuno effettuare una distinzione tra:

- iniziative la cui realizzazione viene affidata a imprese o altri enti con scopo di lucro ed il cui valore sia superiore ad una determinata cifra;
- tutte le altre iniziative, e cioè quelle la cui realizzazione viene effettuata da enti senza scopo di lucro o che abbiano un valore inferiore alla cifra di cui sopra.

Per ognuno di questi due gruppi occorre mettere a punto procedure specifiche che tutelino pienamente gli interessi sopra menzionati.

6.1. Iniziative la cui realizzazione viene affidata a imprese o altri enti con scopo di lucro ed il cui valore sia superiore ad una cifra determinata.

Sia per la progettazione esecutiva che per la realizzazione di tali iniziative appare essenziale lo svolgimento di una gara di appalto o procedura concorsuale equivalente che fornisca tutte le garanzie necessarie.

E' bene distinguere due aspetti del problema delle procedure concorsuali, ugualmente importanti:

a) La preparazione del capitolato di appalto: la disponibilità di un capitolato di appalto completo, chiaro e dettagliato è un requisito fondamentale per poter svolgere una procedura concorsuale trasparente ed efficiente. Ciò significa che per le iniziative di cooperazione da realizzarsi attraverso una procedura concorsuale dovrà essere realizzato, come previsto nel capitolo precedente, un progetto esecutivo completo, come d'altronde dovrebbe essere fatto per qualsiasi appalto pubblico, e come viene fatto dagli organismi di cooperazione allo sviluppo di altri Paesi.

b) Le procedure: si fornisce in allegato un elenco dei principi che potrebbero reggere una disciplina delle gare di appalto ed altre procedure concorsuali; si tratta dei principi generali, validi anche per gli appalti in Italia, con alcuni adattamenti necessari per la realizzazione di progetti di sviluppo all'estero.

Va a questo proposito compiuto un lavoro di elaborazione per approfondire i modi di realizzazione di questi principi attraverso la legislazione attualmente in vigore: Legge n.49, normativa generale sugli appalti pubblici, direttive comunitarie già recepite nell'ordinamento italiano (per quanto riguarda le forniture ed i lavori) ed in corso di recepimento (per i servizi), Legge n.412.

In particolar modo andrebbe comparativamente vagliata la opportunità del ricorso alle varie forme di procedura concorsuale, tra le quali l'appalto concorso.

A proposito della Legge n.412, va in particolare sciolto il dubbio interpretativo, di carattere fondamentale, se il richiamo in essa contenuto alla normativa comunitaria riguardi le direttive comunitarie per la realizzazione di appalti nel territorio della Comunità (quelle accennate nel paragrafo precedente) o non piuttosto la normativa adottata dagli Organi della Comunità preposti all' Aiuto allo Sviluppo (Fondo Europeo di Sviluppo) per la realizzazione della propria attività nei Paesi in via di sviluppo. La differenza è sostanziale, ed è in corso di chiarimento attraverso un emendamento di carattere interpretativo attualmente all'esame del Parlamento.

La elaborazione di un "disciplinare" completo in materia appare rappresentare uno degli adempimenti più importanti (e delicati) da affrontare per migliorare correttezza ed efficienza di realizzazione.

In proposito potrebbe essere di particolare utilità la preparazione di uno o più "capitolati generali d'appalto" per le iniziative di cooperazione da realizzarsi sulla base della Legge n.49 e delle altre Leggi vigenti. Tale capitolato non presuppone necessariamente una vera e propria revisione legislativa dell'ordinamento attualmente vigente, ma una sua più o meno estesa specificazione nel settore della cooperazione, che risulterebbe particolarmente utile in termini di uniformità delle procedure, certezza del diritto e quindi di trasparenza.

c) Le strutture: E' prevedibile che, a regime, il numero di procedure concorsuali da svolgere in un anno sia abbastanza elevato. E' quindi opportuno che la Cooperazione possa ricorrere ad una larga rosa di tecnici ed esperti esterni che possano venir chiamati volta per volta, probabilmente per sorteggio, a comporre le Commissioni di gara volta per volta necessarie. Se le Commissioni disporranno di un capitolato di appalto ben redatto e di una procedura standard i tempi delle procedure concorsuali, come dimostrato da tanti esempi, potrebbero essere brevi, e limitato il numero dei ricorsi.

Si fornisce in allegato una lista dei principali provvedimenti legislativi vigenti e rilevanti in questa materia.

6.2. Iniziative la cui realizzazione viene effettuata da enti senza scopo di lucro o che abbiano un valore inferiore ad una cifra determinata

Le procedure concorsuali non sono concettualmente applicabili quando gli interventi debbano essere realizzati da enti senza scopo di lucro: Amministrazioni

dello Stato, Università, centri di ricerca, altri Organismi senza scopo di lucro.

Inoltre esse possono rivelarsi troppo lente e costose per interventi di dimensioni troppo piccole, per il successo dei quali può essere molto rilevante la presenza nel Paese destinatario dell'Ente realizzatore e la sua conoscenza del Paese, più che non gli altri elementi valutabili in una procedura concorsuale.

Nel caso della trattativa privata gli interessi fondamentali dell'Amministrazione italiana, del Paese aiutato e degli Enti realizzatori vanno quindi tutelati comunque con strumenti diversi, ed adatti alla particolare natura di tali interventi.

Tali criteri, miranti alla ricerca di garanzie sia soggettive che oggettive, potrebbero essere i seguenti:

- a) verificare che l'Ente realizzatore abbia già una esperienza pluriennale nell'aiuto allo sviluppo, o nell'attività all'estero,
- b) verificare che esso disponga delle competenze necessarie per il buon fine degli interventi proposti
- c) che esso disponga già di una struttura propria adeguatamente dimensionata, e non la debba creare per la realizzazione del progetto finanziato;
- d) che non si ricorra al subappalto di una parte importante, o qualificante, del progetto; qualsiasi subappalto dovrebbe comunque essere dichiarato fin dalla fase dell'affidamento del progetto;
- e) preferire quei progetti per i quali l'Organismo senza scopo di lucro interviene anche con risorse proprie, o ha reperito risorse di altri donatori,
- f) richiedere la presentazione di un progetto esecutivo, dettagliato e completo, per quanto riguarda obiettivi (necessari al successivo controllo ex post), prestazioni, costi e tempi.
- g) richiedere il versamento di una cauzione per la buona realizzazione;
- h) sottoporre tutti i progetti a monitoraggio e valutazione ex post.

Sarà anche bene tener conto che i criteri in esame possono fornire una adeguata tutela soprattutto per progetti di dimensioni relativamente piccole, come sono quelli degli Organismi senza scopo di lucro. Al di là di una certa dimensione gli interessi da tutelare sono tali che un ricorso alle procedure concorsuali diventa consigliabile.

6.3. La Legge 412 e la transizione alle procedure concorsuali

Il passaggio alle procedure concorsuali, prescritto sul piano dei principi ma non disciplinato negli aspetti operativi dalla Legge 412/91, pone dei seri problemi per quanto riguarda la scelta delle imprese per i progetti già avviati e deliberati nel passato, che non siano stati concepiti fin dall'inizio per la realizzazione di una gara o di un'altra procedura concorsuale.

E' quindi importante che il Parlamento porti rapidamente a termine l'esame di un provvedimento di interpretazione autentica delle disposizioni della Legge 412, che disciplini questi casi.

6.4. Aspetti amministrativi della realizzazione dei progetti

Uno dei gravi ostacoli all'efficiente svolgimento dell'attività di cooperazione sono le lentezze e difficoltà amministrative che affliggono la realizzazione degli interventi: i ritardi da esse causate sono nel contempo motivo di insuccesso degli interventi, di aumento dei costi, di difficoltà nei rapporti con i Paesi assistiti e di incertezza da parte degli enti realizzatori. Essi incidono gravemente sull'immagine della cooperazione italiana. Le incertezze esistenti nelle procedure creano inoltre un pericolo costante per i responsabili della loro gestione, che possono essere chiamati a rendere conto non solo di errori, ma anche degli effetti di eventuali ritardi.

Vi è in questo campo un duplice problema, di strutture (di cui nel capitolo successivo) e di procedure.

E' quindi essenziale che l'argomento sia affrontato, con il coinvolgimento e la consulenza degli Enti di Controllo. Il lavoro da fare potrebbe portare ad esempio ad una revisione del regolamento di attuazione della Legge n.49 alla luce dell'esperienza maturata, ed all'attuazione, anche sul piano formale, di una serie di "contratti tipo".

6.5. Autonomia finanziaria della Direzione Generale

Un problema urgente da definire è quello della "autonomia finanziaria" della Direzione Generale, e cioè della gestione fuori bilancio.

Il legislatore aveva originariamente previsto per la cooperazione la gestione fuori bilancio, la deroga alle norme sulla contabilità dello Stato ed il controllo ex post della Corte dei Conti, in considerazione dell'ambito particolare e delle circostanze obiettivamente difficili in cui è chiamata ad esplicarsi l'attività della Direzione Generale.

Tale disciplina è attualmente in corso di revisione in tutta l'Amministrazione dello Stato. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, o per lo meno di alcuni dei suoi strumenti, andrebbe ulteriormente approfondito in una seconda fase dei lavori il tema di procedure di controllo le quali, garantendo il massimo della certezza amministrativa e della trasparenza, garantiscano anche un minimo di flessibilità allo svolgimento di una attività che presenta numerose peculiarità e specifiche difficoltà di attuazione, che la rendono molto diversa da altre più tradizionali attività dell'Amministrazione dello Stato.

7. Le strutture, gli esperti ed il personale amministrativo.

L'approccio da adottare per il problema delle strutture della Direzione Generale della Cooperazione, e della sua Unità Tecnica, verrà certamente influenzato dagli orientamenti che verranno presi su tutti gli argomenti trattati nei capitoli precedenti: il dimensionamento e l'organizzazione di tali strutture dipendono infatti dal tipo di cooperazione che si vuole realizzare, dalle modalità di realizzazione e anche dall'ammontare degli stanziamenti.

I mutamenti suggeriti nel presente rapporto, interamente realizzabili nel quadro della Legge n.49, e con le strutture da essa previste, costituiscono una revisione sostanziale della prassi della cooperazione italiana degli scorsi anni; essi richiedono quindi un esame di coscienza profondo ed un nuovo atteggiamento mentale, a tutti i livelli, dirigenziali e tecnici.

Come evidenziato fin dalla premessa, la pressione di una molteplicità di interessi ha negli anni inciso sulle impostazioni culturali, sul modo di operare, sui ruoli svolti dai singoli operatori, grazie anche ad una indeterminatezza delle procedure che ha fatto spesso mancare la certezza del diritto. Il riferimento ad una "logica di sportello" mira appunto a descrivere tale ordini di problemi e la difficoltà che la struttura ha avuto a conciliare le linee generali di indirizzo politico e le singole decisioni.

Si impone quindi una vera e propria "rivoluzione culturale", che riguarda non tanto e non solo le finalità della politica di cooperazione, ma l'impegno a tradurle in atto attraverso procedure trasparenti ed efficienti, che non perdano mai di vista gli obiettivi di una politica di cooperazione come descritti nel presente rapporto.

Il Ministero degli Esteri dovrà provvedere ad assicurare le risorse professionali ed umane necessarie per effettuare un profondo rinnovamento, e per affrontare questo passaggio, essenziale per la credibilità e per l'efficacia della politica estera italiana.

Questa appare essere una condizione perchè le innovazioni dei contenuti e procedurali, di cui ai paragrafi seguenti, possano essere concretamente realizzate.

7.1. La Direzione Generale per la Cooperazione

Se la politica di cooperazione allo sviluppo è una componente importante della politica estera, un ruolo di particolare rilievo deve essere dato agli uffici della Direzione Generale responsabili dei suoi aspetti di politica internazionale e cioè agli uffici a competenza territoriale e a quelli responsabili dei rapporti con gli Organismi Internazionali (sia comunitari, che del gruppo Nazioni Unite).

Il moltiplicarsi delle competenze settoriali (formazione, ambiente, emergenza, problemi della donna, ecc...) rischia di frammentare la trattazione delle singole iniziative; occorre invece evitare che tale frammentazione faccia venir meno la globalità di un rapporto di cooperazione che l'Italia mantiene con un Paese in via di sviluppo o con un Organismo internazionale. Altrimenti verrebbe meno la possibilità di realizzare un programma Paese.

A tale scopo occorre affermare e definire, sul piano procedurale, la specifica responsabilità degli "uffici territoriali" di mantenere la guida e di "pilotare" ogni iniziativa nelle varie fasi tecniche, decisionali, amministrative e contabili, che sono necessariamente svolte da altri uffici della Direzione Generale. Come già accennato in altra parte del rapporto (par. 5.2.), ogni progetto deve avere un responsabile globale, e questo può solamente essere individuato, nell'ambito della Direzione Generale, in chi ha la responsabilità di costruire, sviluppare e garantire il rapporto di cooperazione con il destinatario del progetto.

Ciò nel pieno rispetto delle responsabilità, tecniche ed amministrative, degli altri uffici della Direzione Generale.

7.2. L' Unità Tecnica della Direzione Generale: competenze e funzioni.

Data l'importanza del ruolo che l'Unità Tecnica viene a svolgere, nell'ambito della Direzione Generale, l'obiettivo deve essere quello di garantirne la massima competenza, come base per l'autorevolezza dei suoi giudizi e la certezza delle decisioni degli organi previsti dalla Legge n.49. La forza dell'Unità Tecnica deve poggiare sia sulla chiara definizione delle competenze che essa svolge, sia sull' alto grado di competenza dei suoi componenti.

Occorrerà effettuare una particolare riflessione su due principali ordini di argomenti:

a) le qualifiche che devono avere gli esperti, non solamente sul piano della capacità tecnica, ma anche su quella della esperienza del lavoro nei Paesi in via di sviluppo;

b) la organizzazione della loro interrelazione con gli altri uffici della Direzione Generale, ai quali essi danno un "servizio", ed in particolare agli uffici a competenza geografica.

Tale riflessione potrebbe trarre vantaggio da altre esperienze già effettuate nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato, in particolare per quanto riguarda la costituzione ed il "modus operandi" del FIO presso il Ministero del Bilancio.

Ma soprattutto devono essere rimediate le funzioni dell'Unità Tecnica in maniera da garantire una maggiore integrazione funzionale con la componente politico e amministrativa della cooperazione.

In quest'ottica, le funzioni dell'Unità Tecnica verrebbero ad essere le seguenti:

- Consulenza agli uffici territoriali della Direzione Generale nella fase di negoziato dei Programmi Paese (vd. in proposito il successivo par. 7.4).
- Consulenza agli uffici territoriali della Direzione Generale nella fase di individuazione e di negoziato dei singoli interventi.
- Il cardine di questa fase è la valutazione tecnica ed economica della fattibilità delle proposte di intervento, a livello di progetto di massima.
- Affidamento e supervisione della elaborazione degli studi di fattibilità e dei progetti esecutivi affidati a enti esterni (vedi il successivo par. 7.3.).
- Controllo del lavoro di progettazione fatto da enti esterni e predisposizione dei capitolati di appalto.
- Monitoraggio in itinere della realizzazione degli interventi per verificare costantemente la effettiva realizzabilità dell'intervento e predisporre tempestivamente gli interventi correttivi eventualmente necessari.

7.3. Il ruolo dell'Unità Tecnica nella elaborazione di progetti esecutivi e capitolati d'appalto.

Nei precedenti capitoli (in particolare nel cap. 6) si è messa in evidenza la importanza cruciale che riveste, per la realizzazione di procedure concorsuali trasparenti ed efficienti, la possibilità di disporre di capitolati di appalto, e quindi di progetti esecutivi, completi e corretti.

Uno dei ruoli più importanti dell'Unità Tecnica (anche se non certamente il solo) deve quindi essere quello di garantire la realizzazione di tali capitolati di appalto, in tempi ragionevoli, e con il massimo livello qualitativo.

Si potrebbe in astratto pensare che tali capitolati (e quindi i progetti esecutivi) vengano interamente realizzati dagli stessi esperti dell' Unità Tecnica, il cui lavoro verrebbe quindi a identificarsi con quello di una vera e propria impresa di consulenza e progettazione. Si tratta di una soluzione che è stata però scartata dalla maggior parte degli Organismi di aiuto allo Sviluppo (ed in particolar modo dalla Comunità): infatti il carattere pluridisciplinare della cooperazione allo sviluppo (che spazia dall'agricoltura, alla pesca, alla sanità, all'istruzione, all'industria, all'energia, ed a tutti i rami della vita economica e sociale di un Paese) richiederebbe strutture enormi.

La soluzione potrebbe invece essere trovata, come avviene in altri Paesi, nel ricorso sistematico all'affidamento della realizzazione dei progetti di fattibilità e di progetti esecutivi a imprese di consulenza e progettazione, scelte con le procedure di cui all'allegato, e che non potrebbero in alcun modo partecipare alla realizzazione degli interventi.

Tale lavoro esterno si svolgerebbe ovviamente sotto il controllo diretto dell'unità Tecnica.

7.4. Programmi Paese e Capacità di analisi economico/sociale

Se ci si pone l'obiettivo di realizzare un certo numero (pur limitato) di Programmi Paese, è necessario potenziare la capacità della Direzione Generale di analizzare i programmi di sviluppo dei Paesi prioritari allo scopo di individuare i settori in cui intervenire, determinare gli obiettivi che si vogliono raggiungere in questi settori, determinare la corrispondenza delle singole iniziative a tali obiettivi, effettuare il monitoraggio del Programma Paese.

Si tratta innanzitutto di poter analizzare ed elaborare la documentazione economica prodotta dal Paese interessato e da Organismi come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, le Banche Regionali, la Comunità, ecc... Si tratta inoltre di poter dialogare con i responsabili dell'economia del Paese sugli stessi argomenti. Non è invece il caso, nè sarebbe opportuno, cercare di condurre autonomamente le stesse analisi che vengono svolte da Organismi Internazionali di cui l'Italia fa comunque parte. Sarebbe un lavoro, prima che velleitario, probabilmente inopportuno.

In termini di personale sarebbe quindi necessario un potenziamento quantitativamente modesto, ma qualitativamente importante. Il ricorso a consulenze esterne può essere una soluzione utile, specie nella fase di transizione. Altrettanto interessante potrebbe essere la messa a punto di stages (o borse di studio) presso Organismi Internazionali per il perfezionamento del personale).

7.5. La realizzazione degli interventi ed il personale amministrativo

Si è già detto, nel capitolo precedente, della necessità di una organica revisione delle procedure in campo amministrativo.

In realtà parte delle difficoltà di realizzazione rilevate in tale capitolo dipendono anche dalla scarsa disponibilità di personale amministrativo presso la Direzione Generale. Nonostante il progressivo aumento degli stanziamenti avvenuto nello scorso decennio, le successive Leggi sulla Cooperazione hanno provveduto a potenziare il personale tecnico (esperti), ma non quello amministrativo, probabilmente nell'assunto che esso potesse essere facilmente tratto da quello già disponibile presso il Ministero degli Esteri.

Tale assunto, realistico quando la Cooperazione rivestiva dimensioni minori e gestiva procedure più semplici, è oggi del tutto superato. Occorre quindi un potenziamento da ricercarsi probabilmente, piuttosto che in nuove assunzioni, nell'utilizzo di personale qualificato di altre Amministrazioni già specializzate nel finanziamento della realizzazione di opere o della fornitura di beni e servizi allo Stato.

Occorre un deciso impegno politico in tale settore.

7.6. Aggiornamento tecnico dei funzionari ed esperti

Per gli adempimenti di cui ai precedenti paragrafi l'esperienza degli altri donatori bilaterali e multilaterali produce degli aggiornamenti continui della prassi degli aiuti allo sviluppo e, più progressivi, delle sue tendenze di fondo.

Sarebbe quindi opportuno prevedere delle modalità (stages, scambi di esperti con altri Organismi di cooperazione, seminari ad hoc su argomenti specifici di interesse per la cooperazione italiana) che permettano al personale della nostra Cooperazione un continuo aggiornamento attraverso il contatto con i maggiori Organismi internazionali ed esteri operanti nel settore.

Tenuto conto che alla Direzione Generale saranno addetti nel futuro una parte importante dei funzionari (specialmente dei giovani) attualmente in carriera, sarebbe utile che in tale opera di aggiornamento fosse coinvolto anche l'Istituto Diplomatico, date le sue funzioni di formazione nei confronti del Ministero degli Esteri nel suo complesso.

8) Argomenti da approfondire nella seconda fase del lavoro della Commissione

Qualora la impostazione di cui alle pagine precedenti venga positivamente valutata molte delle sue indicazioni si prestano ad essere applicate direttamente dalla Direzione Generale.

Su altre invece la Commissione potrà proseguire il suo lavoro per giungere ad approfondimenti che abbiano carattere più direttamente operativo. Tali approfondimenti dovranno necessariamente essere fatti in stretto contatto con la Direzione Generale, per garantire che le soluzioni proposte trovino precisa corrispondenza con i problemi reali e con la maniera in cui essi si pongono nell'attuale momento.

Gli argomenti da approfondire, tutti direttamente collegati con un miglioramento della efficacia e della trasparenza degli interventi, potrebbero essere i seguenti:

- tipizzazione delle varie fattispecie di intervento e impostazione del relativo ciclo progettuale
- definizione delle caratteristiche essenziali dei progetti di fattibilità e dei progetti esecutivi
- criteri per l'attuazione del principio della sostenibilità degli interventi
- revisione delle strutture e dell'organizzazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
- linee generali per una revisione del regolamento di applicazione della Legge n.49
- messa a punto di uno o più "capitolati generali d'appalto" per i progetti di cooperazione e di "contratti tipo"
- controlli amministrativi sull'attività della Direzione Generale
- procedure e criteri per la valutazione ex post
- grado di apertura dell'aggiudicazione di contratti e forniture a imprese del Paese aiutato e/o di Paesi terzi.

Conclusione

Le critiche portate alla cooperazione italiana sono certamente gravi, e preoccupanti le polemiche che essa ha suscitato. Il presente rapporto mira a risalire alle cause per poter suggerire un cambiamento di direzione. Non si tratta di effettuare una revisione, ma una profonda inversione di direzione.

Da un lato l'accavallarsi di difficoltà amministrative irrisolte ha gravemente rallentato, se non del tutto fermato, la realizzazione di un gran numero di iniziative, creando pregiudizio agli operatori della cooperazione, organismi non governativi ed imprese, e suscitando proteste da parte dei Paesi e degli Organismi Internazionali che sono le nostre controparti.

Dall'altro l'accavallarsi delle difficoltà, delle polemiche, e anche delle iniziative della Magistratura, sembra aver creato una situazione di blocco psicologico, che impedisce di progredire nell'attività, in una situazione in cui manca la certezza delle procedure.

Non ci troviamo quindi solamente davanti a delle disfunzioni da correggere, ma davanti ad uno stato di rapida paralisi di uno strumento qualificante della politica estera italiana: i tagli agli stanziamenti per il prossimo triennio sono allo stesso tempo il riconoscimento e l'espressione di tale situazione. Gli interventi suggeriti, realizzabili nel quadro dell'attuale disciplina legislativa, hanno quindi carattere di urgenza.

Le proposte contenute in questo rapporto mirano a delle innovazioni sostanziali per quanto riguarda i contenuti della cooperazione, la sua organizzazione, le procedure e suggeriscono che un suo rilancio è immediatamente possibile.

Se tale programma di rilancio delle politiche e delle strutture avrà un forte impulso politico dal Governo, del Parlamento e l'appoggio dell'opinione pubblica più attenta, ciò gioverà anche a ristabilire al fiducia in se stessa dell'intera cooperazione italiana.

- la certificazione del bilancio
- una documentata esperienza di lavori all'estero, ed in particolare in Paesi in via di Sviluppo, particolarmente lontani o con condizioni ambientali difficili;
- occorre esaminare la opportunità di una disciplina particolare per consorzi temporanei di imprese
- L'Unità Tecnica può ricorrere alla qualificazione di un numero limitato di imprese (non meno di tre) scelte tra quelle che hanno presentato domanda sulla base dei requisiti di cui sopra
- la pubblicità per la qualificazione deve essere ampia ed i termini di tempo congrui (30 giorni)
- viene limitato l'accesso di imprese con le quali la Cooperazione ha fatto una esperienza negativa.

Procedura concorsuale

- La progettazione (o la fattibilità) e l'esecuzione non devono essere mai affidate alla stessa impresa
- L'offerta deve essere redatta con l'indicazione dei prezzi per ogni elemento di costo
- L'offerta deve essere chiusa, e cioè deve indicare costo totale e tempi di realizzazione, e comprendere il programma dei lavori
- Non sono ammessi aumenti di costi se non nei limiti del preventivo progettuale, o per causa di forza maggiore
- Esclusione della possibilità di subappalti, salvo quelli dichiarati fin dall'inizio in offerta
- Il termine per la presentazione delle offerte non deve essere inferiore ai 45 giorni
- L'elemento prezzo dovrà essere valutato con una percentuale non inferiore alla somma degli altri elementi presi a giudizio. Questo elemento deve essere determinante per quanto riguarda i grandi lavori.

Gestione del contratto

- garanzie per ritardi nell'esecuzione
- garanzie per ritardi di pagamento
- assicurazione obbligatoria per tutti i rischi derivanti dall'esecuzione dell'opera
- previsione del ricorso al giudizio arbitrale in caso di controversia.

Allegato

Bozza di regolamentazione per l'affidamento di contratti a imprese o enti aventi scopo di lucroRegole generali:

- Devono essere messi in esecuzione solamente progetti finanziati per intero, o per lotti funzionali
- La Direzione Generale deve dare pubblicità ai risultati di tutte le procedure concorsuali di aggiudicazione di contratti.

Progettazione:

- Il progetto sul quale si fa la procedura concorsuale deve essere esecutivo (e nel caso delle costruzioni civili, corrispondere alle tipologie previste dalle direttive CEE)
- Il progettista deve essere scelto tramite una procedura concorsuale tenendo conto di precedenti esperienze similari e della pratica comunitaria
- Piuttosto che agli albi professionali (che sono oggetto di valutazioni discordanti e restringono l'accesso al sistema di imprese nuove), si può far riferimento al sistema DACON messo a punto per la qualifica dalla Banca Mondiale e seguito da molti Organismi Internazionali (compresa la Comunità Europea), il quale garantisce la competenza e la esperienza nel settore specifico di intervento
- Il progettista si assume di regola anche la direzione dei lavori
- Il progettista deve stipulare una polizza fidejussoria o una garanzia assicurativa atta a garantire il progetto per qualità e congruità dei tempi e dei costi, nonché dei danni insorgenti per errori progettuali
- All'interno dell' Unità Tecnica il Direttore Generale individua, per ogni progettazione, un esperto responsabile dell'osservanza delle norme soprariportate. Esigenze di trasparenza potrebbero consigliare la designazione di due esperti per ogni progetto.

Qualificazione delle imprese

- Sono richieste:
 - la partecipazione al sistema DACON (oppure la iscrizione ad un registro da costituire presso la DG Cooperazione impostato con il sistema DACON)

**Flussi finanziari della Cooperazione allo Sviluppo
italiana dal 1982 al 1991 (in miliardi di lire)**

	Stanziamenti	Impegni	Erogazioni
1982	1.494	1.405	914
1983	2.135	1.791	1.192
1984	2.500	2.465	2.072
1985	3.629	3.182	2.189
1986	3.745	4.774	3.638
1987	3.998	4.898	3.304
1988	4.291	5.455	3.896
1989	4.398	4.919	4.945
1990	5.093	4.267	3.665
1991	5.158	5.060	3.648

Principali disposizioni legislative attualmente regolanti il tema delle procedure concorsuali per le forniture allo Stato.

- La Legge sulla Contabilità dello Stato, costituisce naturalmente il primo punto di riferimento
- la legge 24 giugno 1929 n. 1137, modificata dalla legge 15 gennaio 1951 n. 34 sulla concessione di opere pubbliche;
- la legge 10 febbraio 1962 n. 57 istitutiva dell'albo nazionale dei costruttori;
- il d.p.r. 6 novembre 1962 n. 1930 che approva il regolamento sui concorsi per progetti di opere pubbliche;
- il d.p.r. 24 aprile 1967 n. 478 sulla riserva del 30% delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche a favore delle imprese industriali ed artigiane ubicate nei territori depressi;
- la legge 3 luglio 1970 n. 504 recante norme per gli appalti di opere pubbliche mediante esperimento di gara con offerte in aumento;
- il d.p.r. 30 giugno 1972 n. 422 sull'adeguamento dei limiti di somma;
- il d.p.r. 30 giugno 1972 n. 748 artt. 7, 8 e 9 sulla dirigenza statale;
- la legge 2 febbraio 1973 n. 14 che disciplina i procedimenti di gara negli appalti di opere pubbliche mediante licitazione privata;
- la legge 1 novembre 1973 n. 774 che detta una nuova normativa sulle anticipazioni a favore delle imprese appaltatrici dello stato;
- la legge 27 dicembre 1975 n. 790 relativa alle spese e alle imposte inerenti i contratti conclusi con le Pubbliche amministrazioni;
- la legge 8 agosto 1977 n. 584 e successive modificazioni ed aggiunte, fino al recente testo unico n. 440/1989 con le norme di adeguamento alle direttive della CEE delle procedure di appalto di lavori pubblici.