

Quello che segue è il testo di un seminario di discussione, tenuto presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, al quale hanno partecipato docenti, studenti ed esperti della cooperazione italiana. Dalla discussione sono emerse posizioni molto contrastanti e pareri discordi anche fra i redattori della rivista.

E' nostra convinzione che un' approfondita analisi critica della cooperazione italiana che vada al di là degli aspetti di corruzione e malaffare sia indispensabile per fondare su basi nuove la politica di cooperazione. Ci è sembrato quindi utile proporre il testo del seminario per suscitare interventi sul tema che potranno venire pubblicati nei prossimi numeri della rivista. In questo numero pubblichiamo inoltre un primo contributo che effettua un'analisi comparata dei modelli di cooperazione adottati dai vari paesi, e che pensiamo possa essere di utile stimolo per una discussione sulla cooperazione italiana in un quadro comparativo internazionale.

La cooperazione italiana allo sviluppo. Una proposta di cambiamento

Paolo Palazzi

“Non bisogna regalare pesci a chi ha fame, ma canne da pesca”

Un produttore di canne da pesca

L'obiettivo di base degli aiuti internazionali è, da un punto di vista teorico, quello di aiutare il paese che di tali aiuti ha bisogno. Ma, per rendere politicamente accettabile quello che per sua natura dovrebbe essere un disinteressato trasferimento netto di risorse da un popolo ad un altro, nella determinazione del tipo di aiuto da erogare, si tende a tenere in forte considerazione la possibilità di “ritorni” economici, politici o strategico-militari di tale trasferimento.

In teoria non ci sarebbe nulla di male nell'obiettivo di favorire direttamente o indirettamente anche gli interessi del paese donatore, ma per ottenere questo si rende praticamente indispensabile un condizionamento degli aiuti a obiettivi interni al paese donatore. I problemi sorgono nel momento in cui si definiscono i meccanismi e il livello di condizionamento degli aiuti e si analizzano gli effetti che tale condizionamento ha sull'obiettivo principale dell'aiuto.

Mi sembra che gran parte del malfunzionamento della cooperazione italiana (e non solo italiana) sia dovuto al fatto che tale condizionamento nella decisione degli aiuti ha pervaso la struttura decisionale, gestionale ed operativa a tutti i livelli: da quello parlamentare a quello ministeriale più elevato, da quello diplomatico, a quello della scelta dei progetti, del materiale da inviare, del personale da assumere, e così via.

Ciò ha portato ad una situazione paradossale per cui ogni singola decisione subisce un condizionamento, forse di per sè legittimo; tutti questi condizionamenti però nel loro insieme portano ad un ribaltamento degli obiettivi, nel senso che l'obiettivo principale attraverso cui vengono selezionati gli aiuti diventa quello della massimizzazione complessiva dei ritorni per il paese donatore, dove per paese donatore possiamo intendere in senso lato tutti i soggetti politici e tecnico-produttivi che sono coinvolti nel processo decisionale ed operativo della cooperazione. Credo che in molti casi non sia neppure possibile individuare quanto e se ci sia stato un afflusso netto di risorse al paese recipiente. Ciò, si badi bene, indipendentemente da fenomeni di semplice e chiaro ladrocinio: mi riferisco solamente a scelte fatte e portate avanti in buona fede.

Sono convinto che alla base di tutto ciò vi sia il meccanismo di finanziamento degli aiuti effettuato principalmente attraverso lo strumento dei progetti e la conseguente pretesa di entrare direttamente nella scelta e nella gestione degli stessi.

L'origine di questo meccanismo sta nella decisione di utilizzare gli aiuti internazionali non semplicemente per aiutare ma per *cooperare allo sviluppo*. Nella legge di Cooperazione italiana si fa una distinzione di base tra l'aiuto caritatevole e/o contingente e la cooperazione allo sviluppo. La cooperazione è naturalmente considerato il modo più corretto e qualificante di organizzare e perseguire azioni di solidarietà internazionale.

Da tali propositi discende che i criteri di selezione del tipo di aiuti da inviare sono quelli che debbono tendere ad individuare quei progetti che meglio possano contribuire ad innescare lo sviluppo del paese recipiente, ma anche che contemplino una partecipazione attiva dell'Italia a tale processo.

I guai arrivano quando si scende nella pratica, quando cioè si concretizzano queste dichiarazioni di intenti. Come avvengono le decisioni per determinare ciò che contribuisce allo sviluppo di un paese?

La logica dovrebbe portare a dire che sono i soggetti che vivono nel paese con dei problemi di arretratezza che meglio dovrebbero essere in grado di definire innanzitutto cosa si intende per sviluppo e, quindi, conoscere quali siano gli interventi di cui il paese ha bisogno, quali siano i progetti da attuare, quali siano i soggetti e le ditte in grado di attuarli, quali siano i soggetti a cui rivolgersi per farsi consigliare, ecc. Se ciò fosse ritenuto vero ne deriverebbe che sarebbe sufficiente elargire gli aiuti utilizzando soltanto lo strumento di doni in potere di acquisto, senza la necessità di intervenire nel merito. Nella pratica invece così non è, si ha una implicita o esplicita sfiducia, più o meno motivata, nella volontà, possibilità e capacità autonoma del paese da aiutare di avere un concetto accettabile di sviluppo, di conoscere quali siano i suoi bisogni, di utilizzare gli aiuti per affrontare i suoi problemi di sviluppo e, inoltre, si ha sfiducia nella capacità del paese di individuare a chi rivolgersi per chiedere consigli ed ottenere indicazioni.

La scelta effettuata dall'Italia per evitare la diplomaticamente poco praticabile via di prendere le decisioni autonomamente, è quella delle commissioni miste che vedono di fronte il paese donatore e il ricevente per discutere congiuntamente i progetti da approvare.

Dall'esperienza del funzionamento di tali Commissioni si può facilmente immaginare come in moltissimi casi ci si sia trovati di fronte ad un ridicolo - e drammatico nelle sue conseguenze - gioco delle parti alla base del quale c'è una grande ipocrisia: da una parte una completa sfiducia del paese donatore nei confronti della

classe dirigente dei paesi sottosviluppati, dall'altra posizioni di orgogliosa difesa dell'autonomia politico-gestionale da parte del paese che richiede gli aiuti, mescolate e inquinate da atteggiamenti da "accattonaggio internazionale".

Gli effetti di questo gioco delle parti tra donatore e paese sottosviluppato sono stati devastanti e hanno investito negativamente tutti gli aspetti della cooperazione, e in particolare i criteri di scelta dei paesi da aiutare, dei settori in cui intervenire, dei progetti da finanziare, delle ditte o dei soggetti preposti alla attuazione dei progetti.

Il sistema è talmente fuorviato da queste impostazioni che strutturalmente, cioè indipendentemente dalle capacità e volontà soggettive, la maggioranza degli interventi seguono logiche di scelta e di conduzione che ben poco hanno a che fare con gli obiettivi dichiarati dalla legge di cooperazione e dagli stessi progetti. In un quadro simile avviene che da una parte è estremamente facile, in quanto facilmente occultabili dato il contesto favorevole, avere meccanismi gravi e vasti di corruzione e favoritismi clientelari, sia nel paese donatore che nei paesi sottosviluppati; dall'altra si verifica che sacche, anche numerose, di buona volontà e pregevoli esperienze restino isolate e casuali, basate esclusivamente sulla buona fede, correttezza e professionalità dei singoli soggetti, oltre che attribuibili ad una buona dose di fortuna.

Una proposta

Come risultato si ha che in questo ultimo periodo i problemi relativi alla politica italiana degli aiuti ai paesi sottosviluppati si sono spostati dalle sedi deputate alle aule giudiziarie e/o al dibattito sulla possibilità di effettuare tagli alla spesa pubblica.

I risultati sono senza dubbio profondamente negativi sia nei confronti delle imprese e delle organizzazioni italiane che avevano impegnato capitali (umani e non) nella politica della cooperazione, sia soprattutto per l'immagine di non affidabilità e poca serietà che l'Italia ha dato di sé in tutti quei paesi e in quelle situazioni che la vedevano impegnata nella politica degli aiuti.

L'obiettivo di questa nota è quello di lanciare una proposta, che può sembrare provocatoria ma che, come cercherò di dimostrare, tale non è.

La proposta è che si smetta di finanziare la cooperazione attraverso i progetti e che, una volta determinato dal Governo e approvato dal Parlamento l'ammontare pluriennale (possibilmente 3-5 anni) dei fondi messi a disposizione dall'Italia per gli aiuti ai paesi sottosviluppati, tale ammontare venga devoluto direttamente in potere di acquisto internazionale, salvo una piccola quota gestita direttamente dall'Italia, ai paesi da aiutare.

Vediamo ora in quale modo e perché una politica di questo tipo potrebbe dare risultati e garanzie migliori rispetto a quello che è avvenuto sinora nella storia della cooperazione italiana.

Il meccanismo qui proposto dovrebbe funzionare in questo modo:

1) Costituzione di una Commissione parlamentare per gli aiuti internazionali. La commissione parlamentare dovrebbe avere l'incarico di formulare una lista di priorità geografico-politiche di allocazione dei fondi. L'obiettivo della commissione dovrebbe essere quello di arrivare ad una lista di paesi o aree geografiche destinatari degli aiuti. Ad ognuno di questi paesi o aree dovrebbero essere attribuite a) le quote dei fondi disponibili per ogni anno; b) nell'ambito di ogni quota, la distribuzione per grandi

categorie di intervento (agricoltura, industria, educazione, militare, sussidi ecc.). Naturalmente i criteri di determinazione della struttura delle quote sono difficilmente prevedibili. Certo potranno essere utilizzati parametri tecnici (ad esempio indicatori socio-economici) e pareri di esperti e di diplomatici, ma le decisioni, e la responsabilità di tali decisioni, non potranno che essere politiche.

2) Costituzione di una Agenzia di gestione degli aiuti internazionali. I dirigenti dell'Agenzia dovranno essere di nomina governativa con contratti rinnovabili a scadenza; la gestione amministrativa e finanziaria interna dovrà essere autonoma e finanziata attraverso una quota, variabile nel tempo, dello stanziamento degli aiuti (si può pensare ad un ammontare fisso combinato con una quota dei fondi degli aiuti).

Il funzionamento dell'Agenzia dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

a) il compito istituzionale dovrebbe comprendere tre aspetti:

- il primo, tecnico amministrativo sarà quello della gestione autonoma contabile dell'ammontare del finanziamento degli aiuti, compresa la quota utilizzata per il funzionamento dell'agenzia stessa;

- il secondo compito sarà quello della identificazione, per ogni paese e per ogni categoria di intervento, dei soggetti ai quali far pervenire l'aiuto. Tale identificazione è naturalmente l'aspetto più delicato, l'indicazione di massima che è possibile dare è che essi debbano avere la caratteristica di assumersi la responsabilità completa dell'utilizzo dei fondi, indipendentemente dal fatto che siano o meno i gestori diretti. L'ammontare di tali aiuti dovrà restare nei limiti dello stanziamento complessivo; lo sfondamento dello stanziamento potrà avvenire soltanto nel caso in cui si preveda una apertura di credito a tassi di interesse corrente. Tassi di interessi inferiori dovranno essere compensati utilizzando parte del finanziamento. Comunque l'ammontare dello "sfondamento" non dovrà superare il 20% del valore del dono. Per l'identificazione dei soggetti da aiutare ed eventualmente da finanziare l'agenzia dovrà servirsi di *Commissioni di "studio paese"* formate da esperti interni, internazionali e del paese in oggetto. Il finanziamento del funzionamento di tali commissioni *ad hoc* dovrà essere effettuato utilizzando la quota di finanziamento dell'Agenzia;

- dovrà essere istituita una struttura di controllo e verifica dei risultati e dell'efficacia dell'utilizzo dei fondi da parte dei soggetti che li hanno ricevuti attraverso la costituzione di *Commissioni di controllo*. Tali commissioni avranno le stesse caratteristiche delle commissioni precedenti, ma dovranno essere composte da esperti diversi da quelli che hanno deciso lo stanziamento.

b) Struttura dell'Agenzia. L'Agenzia dovrebbe avere una struttura permanente minima, composta prevalentemente da funzionari contabili e legali esperti di transazioni finanziarie internazionali, in grado di gestire efficientemente e agilmente i trasferimenti di fondi, gli eventuali rientri dei prestiti, il finanziamento delle commissioni e la gestione finanziaria dell'Agenzia. L'Agenzia dovrebbe avere una completa autonomia finanziaria nell'ambito dell'allocazione delle risorse per il suo funzionamento. La responsabilità della formazione e della gestione organizzativo-burocratica delle commissioni dovrà essere di un gruppo ristretto dell'Agenzia formato dai dirigenti.

c) Le responsabilità. L'Agenzia dovrà ogni anno fornire una relazione dettagliata del suo bilancio di funzionamento interno e delle commissioni, del bilancio finanziario delle somme erogate e di quelle eventualmente rientrate come restituzione di prestiti. Sulla base delle relazioni effettuate dalle Commissioni di controllo l'Agenzia dovrà evidenziare in modo particolareggiato e motivato i provvedimenti presi per correggere eventuali distorsioni (blocco o aumento di finanziamenti ad alcuni soggetti, ritiro o allargamento dei prestiti, modifica delle commissioni di decisione o controllo, provvedimenti sulla efficienza del personale dell'Agenzia). Inoltre la relazione dovrebbe contenere eventuali suggerimenti per le modifiche delle quote di paese o di settore sulla base delle esperienze effettuate.

3) Sulla base della relazione annuale dell'Agenzia e delle sue commissioni, la Commissione parlamentare dovrà riproporre e riformulare le strategie di intervento e, inoltre, esprimere un giudizio sull'operato dell'Agenzia di cui il Governo dovrà tener conto al momento del rinnovo degli incarichi di dirigenza.

Le possibili obiezioni

1) Quale garanzia si ha che i soggetti dei paesi sottosviluppati utilizzino i fondi in modo appropriato ed efficiente?

In partenza nessuna garanzia, ma è possibile strutturare gli interventi in modo da minimizzare i rischi:

a) attraverso la scelta di soggetti appropriati destinati agli aiuti. Ad esempio per la costruzione di un ospedale i fondi non dovrebbero essere destinati ai Ministeri della Sanità, ma a istituzioni decentrate o comunità locali in cui da una parte il controllo è più semplice e dall'altra le possibilità di distrazione d'uso più difficili;

b) l'aiuto dovrebbe essere condizionato ad una reale possibilità di controllo, in altri termini il meccanismo di controllo dovrebbe essere direttamente incorporato nel meccanismo stesso di utilizzo dei fondi ricevuti. Inoltre dovrà essere in partenza chiaro al soggetto che riceve gli aiuti, che eventuali errori nell'utilizzo dei fondi porterebbero a la sospensione dell'intervento o a effetti negativi sulla possibilità di futuri interventi.

2) Se l'aiuto viene effettuato in denaro, che garanzie si hanno che verranno utilizzate le strutture produttive e le esperienze dell'Italia?

Nessuna garanzia, ma questo ha notevoli aspetti positivi:

a) il paese aiutato può sforzarsi di utilizzare risorse e conoscenze locali;

b) nel caso di libera possibilità di ricorso anche a strutture diverse da quelle italiane è teoricamente più facile, cosa che sinora è avvenuta solo casualmente, che la scelta tenda a ricadere sulle strutture e organizzazioni internazionali che meglio possono contribuire al successo del progetto;

c) si ha la possibilità che un meccanismo di concorrenza internazionale riesca a selezionare le organizzazioni e le ditte italiane realmente competitive, liberandosi di un sottobosco di intreccio industrial-politico-clientelare che sinora ha dominato la politica di cooperazione.

3) In che modo le imprese e gli organismi italiani possono entrare in concorrenza con strutture produttive e organizzazioni internazionali più potenti ed affermate internazionalmente?

Questo è un problema reale, che però ben poco ha a che vedere con l'obiettivo principale degli aiuti: se i trattori giapponesi vengono considerati migliori e più convenienti di quelli della Fiat, ben venga l'utilizzo dei fondi italiani per l'acquisto di trattori giapponesi. Il problema sta nel fatto che in tutti questi anni si è formata in Italia una serie di imprese e di professionalità individuali che bene potrebbero competere internazionalmente, ma che data la struttura differenziata di potere e di dimensione, potrebbero venire ingiustamente escluse e svantaggiate dalla concorrenza internazionale. Va inoltre ricordato il fatto che una reale possibilità di meccanismo concorrenziale si avrebbe solo nel caso in cui anche gli altri paesi abbandonassero il condizionamento degli aiuti.

A mio avviso, questi problemi vanno affrontati: a livello diplomatico e negli organismi internazionali, in relazione alle procedure dell'elargizione degli aiuti, mentre, per quanto riguarda la propaganda per i nostri prodotti e per le nostre competenze, si possono utilizzare le normali strutture di promozione internazionale (basti pensare, ad esempio, all'Istituto per il Commercio Estero o ai vari addetti commerciali del mondo diplomatico).

Ciò che è importante è che questi problemi non debbano essere *in alcun modo* legati alle procedure di determinazione degli aiuti, al lavoro dell'Agenzia e delle Commissioni di decisione e di controllo degli aiuti.

4) Con questo tipo di organizzazione la politica degli aiuti verrebbe completamente slegata dagli obiettivi di politica estera.

A mio avviso una delle cause di malfunzionamento della cooperazione italiana è stata quella di assegnare al mondo diplomatico un ruolo importante, e spesso determinante, di gestione degli aiuti. Incapacità ed incompetenze professionali, inadeguatezza delle strutture e della mentalità dell'apparato ministeriale centrale e delle nostre sedi diplomatiche hanno spesso dato un contributo decisivo al cattivo funzionamento della cooperazione. Uno sganciamento della cooperazione dal Ministero degli Esteri e dalle strutture diplomatiche sarebbe auspicabile e probabilmente indispensabile per un buon funzionamento della politica italiana degli aiuti. Tutto ciò non significa che nella scelta dei paesi da aiutare e dei settori in cui intervenire non debbano avere un peso, anche elevato, considerazioni di politica estera, ma ciò deve avvenire e limitarsi ai soli aspetti decisionali iniziali di orientamento della commissione parlamentare. Essa dovrebbe servirsi della collaborazione e consulenza del mondo diplomatico ai vari livelli, allo scopo di introdurre anche criteri di politica estera nelle decisioni di base, tuttavia la parte di tipo gestionale dovrebbe essere sganciata dall'apparato diplomatico.

Conclusione

A una proposta di questo tipo è possibile trovare molti difetti ed obiezioni. Penso però che, pur non potendo dare di per sè una garanzia di efficiente funzionamento, essa possa rappresentare un passo avanti rispetto alla situazione attuale.

Rimangono i limiti enormi della politica degli aiuti internazionali: infatti non si è ancora riusciti a dimostrare in modo chiaro se serva, a chi serva e in che direzione vada. Ma questi problemi andrebbero affrontati attraverso la discussione sul concetto di sviluppo, sul rapporto tra sviluppo economico, sviluppo sociale e sviluppo umano che vanno ben al di là dell'obiettivo di questo scritto.