

# IL CICLO DEL PROGETTO E LA GESTIONE DEI PROGRAMMI NELLA COOPERAZIONE ITALIANA

## L'ESPERIENZA DELLE INIZIATIVE NEL SETTORE SOCIO-SANITARIO

di Eduardo Missoni

Ministero Affari esteri

Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo - Roma

SOMMARIO: 1. Normativa e prassi generale - 2. - L'esperienza di gestione progettuale della cooperazione italiana nel settore socio-sanitario - 3. Conclusioni.

### 1. Normativa e prassi generale

#### Introduzione

Le attività italiane di cooperazione allo sviluppo sono disciplinate dalla L. n. 49 del 26 febbraio 1987.

Per quanto concerne le fasi del progetto la legge identifica solo pochi momenti fondamentali e le relative responsabilità della loro gestione. In particolare la legge:

— stabilisce che le iniziative di cooperazione « sono collocate prioritariamente nell'ambito di programmi plurisettoriali concordati in appositi incontri intergovernativi con i paesi beneficiari su base pluriennale e secondo criteri di concentrazione geografica »;

— indica gli organi competenti per l'approvazione delle iniziative: Comitato direzionale per iniziative di valore superiore ai due miliardi di lire (il Ministro degli affari esteri nel caso delle iniziative straordinarie); Ministro degli affari esteri — o il sottosegretario da lui delegato — per le iniziative di valore inferiore a tale ammontare (il direttore generale nel ca-

so delle iniziative straordinarie);

— colloca l'intera responsabilità di gestione del ciclo del progetto all'interno del Ministero degli esteri e nell'ambito di quest'ultimo istituisce a tal fine la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo;

— attribuisce i compiti di natura tecnica relativi a tutto il ciclo del progetto (individuazione, istruttoria, formulazione, valutazione, gestione e controllo) alla unità tecnica centrale e alle unità tecniche nei PVS che da essa dipendono;

— indica gli strumenti finanziari (dono o credito di aiuto), i canali (bilaterale, multilaterale o multilaterale), la tipologia (interventi ordinari e straordinari) e le possibili modalità di esecuzione (gestione diretta della DGCS, affidamento a imprese, ONG, enti locali, organismi internazionali) delle singole iniziative;

— prevede la possibilità di effettuare « particolari controlli » a « carattere temporaneo » da parte di organismi terzi, sulle iniziative di cooperazione;

— prevede l'istituzione di un « nucleo di valutazione tecnica », compo-

sto da esperti della UTC a supporto delle attività del Comitato direzionale.

Rispetto a tali indicazioni, il regolamento di esecuzione della legge (D.P.R. n. 177 del 12 aprile 1988) non aggiunge elementi di rilievo, salvo dettagliare alcuni meccanismi procedurali.

Per una maggiore definizione del ciclo del progetto è dunque indispensabile fare riferimento alla normativa secondaria costituita da:

— decreti ministeriali;  
— delibere del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo;  
— delibere del Comitato direzionale.

Vanno poi presi in considerazione, seppure non abbiano valore normativo, i documenti elaborati in seno al Comitato consultivo.

Per avere infine un quadro completo della situazione procedurale cui bisogna fare riferimento per l'analisi del ciclo delle iniziative della nostra cooperazione, è indispensabile ricordare l'esistenza di un elevato numero di ordini di servizio emessi dal direttore generale, nonché delle comu-

nicazioni di servizio interne all'unità tecnica centrale a firma del funzionario preposto, oltre agli appunti su tale tema di ampia circolazione interna.

A tutt'oggi non esiste alcuna raccolta indicizzata e/o ragionata, ma solo raccolte cronologiche (derivanti dall'organizzazione di quanto pubblicato nel Bollettino ufficiale della cooperazione « DIPCO »), dei citati atti normativi ed attuativi. Vanno tuttavia menzionati alcuni tentativi di organizzazione e annotazione della normativa in materia di cooperazione allo sviluppo, affidati dalla DGCS ad enti esterni, senza peraltro che da tali esercizi risultasse un'adeguata sistemazione della materia (1).

La disomogeneità delle indicazioni di tipo procedurale, prodotta dalla molteplicità degli organi che le hanno emesse, e la frammentarietà delle stesse, costituiscono una gravissima lacuna ai fini di una gestione uniforme, fluida e trasparente delle iniziative di cooperazione.

Ai fini della presente relazione cercheremo di ricostruire, sulla base della normativa esistente, l'intero ciclo progettuale, di modo da evidenziarne le contraddizioni e gli eventuali correttivi. Ci limiteremo peraltro all'esame dell'iter delle iniziative ordinarie a dono, confrontandone in alcuni passaggi gli elementi che lo differenziano da quelle delle iniziative « straordinarie », con particolare riferimento all'esperienza della cooperazione socio-sanitaria, che per sua natura ha privilegiato alcune modalità di gestione (gestione diretta e affidamento a ONG) rispetto ad altre (affidamento ad imprese), in alcuni casi generando anche meccanismi articolati di gestione che hanno coinvolto anche gli organismi internazionali.

**IL CICLO DEL PROGETTO (Fig. 1)**

*Individuazione delle iniziative di cooperazione*

L'individuazione delle iniziative do-

**Figura 1 - Ciclo delle iniziative a dono secondo la normativa in vigore nella cooperazione italiana. Lo « studio di fattibilità » include la formulazione della proposta tecnico-economica**

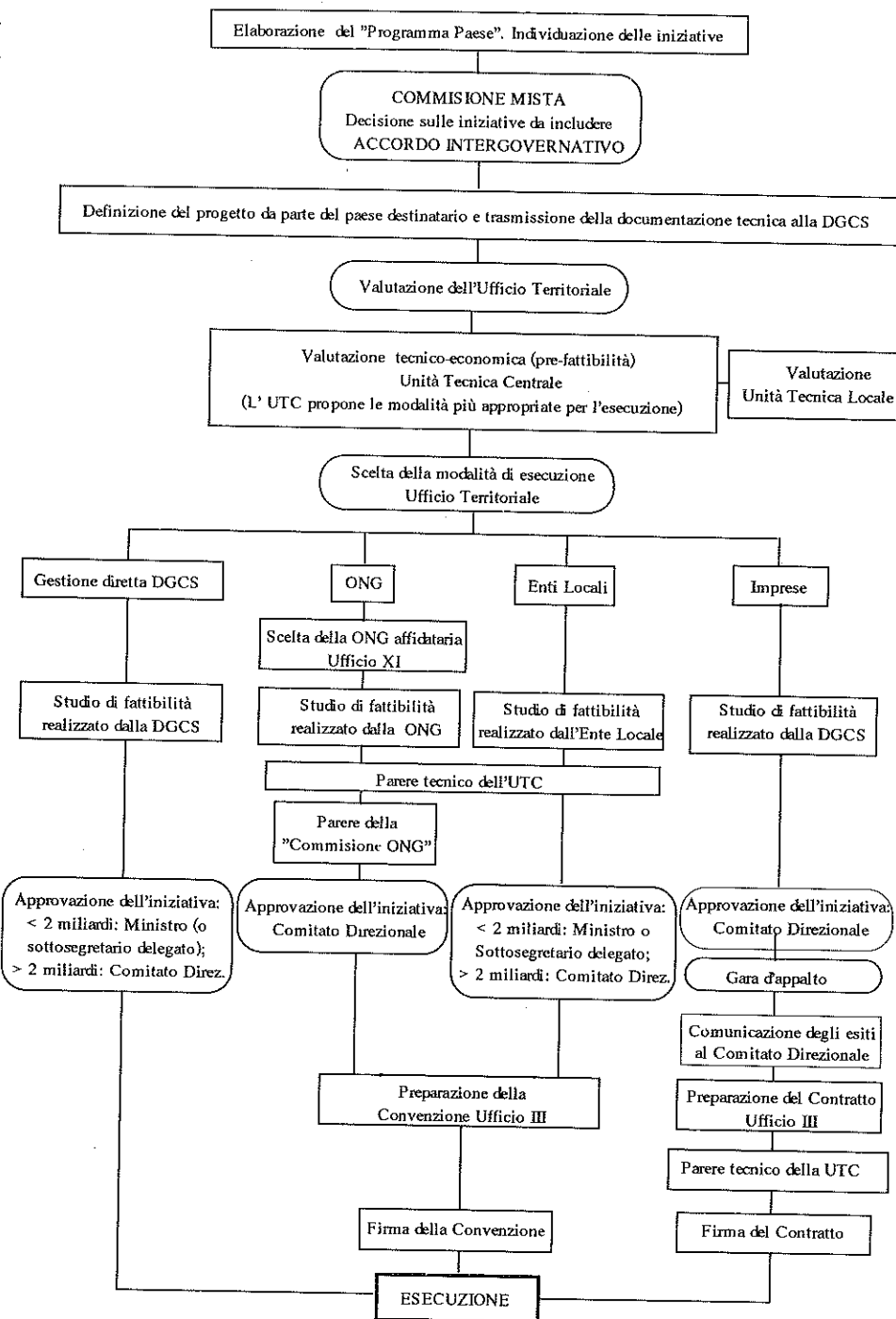


Fig. 1 . Ciclo delle iniziative a dono secondo la normativa in vigore nella cooperazione italiana. Lo "studio di fattibilità" include la formulazione della proposta tecnico-economica.

vrebbe avvenire nel contesto della definizione di un « Programma paese », cui il legislatore intendeva evidentemente fare riferimento nell'indicare la prioritaria collocazione delle iniziative di cooperazione in « *programmi plurisettoriali concordati in appositi incontri intergovernativi con i paesi beneficiari su base pluriennale e secondo criteri di concentrazione geografica* » (2).

Le indicazioni del legislatore sono state in effetti riprese negli indirizzi del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo - CICS, che ha introdotto esplicitamente il concetto di « *programmi-paese pluriennali* » da concordare con i paesi beneficiari, nell'ambito dei quali realizzare piani di intervento integrati che risultino atti a promuovere uno sviluppo economico endogeno, a valorizzare le rispettive risorse umane e naturali, nonché le potenzialità produttive. Il CICS indicava tra l'altro la necessità che i programmi-paese costituissero un « *quadro di riferimento flessibile, oggetto di periodici e tempestivi aggiornamenti e revisioni* » (3).

Il CICS sottolinea che in tali programmi-paese non rientrano le « *attività a carattere di emergenza* ». Va evidenziato come la L. n. 49/87, nel suo art. 11, non differenzi gli interventi straordinari che intendono fare fronte a situazioni « *croniche* » di medio e lungo periodo e quindi in un certo qual modo « *programmabili* », da quelle « *acute* » derivanti da calamità e quindi più adeguatamente definite di emergenza. Il CICS invece nei suoi indirizzi differenzia nettamente le due tipologie di intervento, pur tuttavia sembrerebbe che *tutte le iniziative ex art. 11 e non solo quelle « di emergenza » si debbano intendere escluse da ogni esercizio di programmazione* giacché esse « *saranno avviate sulla base di un'identificazione rapida delle componenti dei programmi che saranno riprese negli*

*accordi intergovernativi a solo titolo indicativo, mentre la loro formulazione definitiva sarà effettuata in corso d'opera* » (4).

Il comitato direzionale stabilì successivamente con maggiore dettaglio i criteri di identificazione degli interventi straordinari, dando altresì indicazioni di massima sui tempi di avvio di tali interventi (massimo un mese per la missione di identificazione — inclusa la preparazione del rapporto — e conclusione entro trenta giorni di contratti e convenzioni necessari per la definizione in corso d'opera degli interventi e la loro realizzazione), (5), *nessuno di tali criteri sembra essere stato fin qui applicato*.

La dizione « Programma paese » è da intendersi qui come « *programmazione italiana degli interventi di cooperazione* », che a sua volta si dovrebbe inserire in un più ampio piano per lo sviluppo di un dato paese identificabile nell'insieme « *degli interventi propri bilaterali e multilaterali, coordinati e finalizzati alle politiche di sviluppo* » (6) di quel paese.

Mentre la scelta dei paesi con cui cooperare, l'entità dell'impegno italiano in ciascuno di essi, nonché eventualmente l'indirizzo verso alcuni dei settori o delle tematiche da privilegiare dovrebbero derivare da una chiara scelta di politica estera (« *La cooperazione allo sviluppo è — infatti — parte integrante della politica estera dell'Italia* » (7)), per le sue caratteristiche, l'individuazione delle iniziative da realizzare costituisce un esercizio squisitamente tecnico. In tal senso il comitato consultivo ha elaborato alcune proposte (vedi Box 1).

Tali proposte sono rimaste inattuata ed *in pratica un vero programma paese non è mai stato elaborato*, e ciò in linea con la mancanza di una programmazione degli impegni, a sua volta conseguente alla ancor più grave carenza di definizione di una politica di cooperazione, ovvero della stessa politica estera dell'Italia nei

confronti dei paesi in via di sviluppo (8).

L'individuazione delle iniziative da realizzare è così avvenuta sempre in sede di commissione mista, se non addirittura in sede di « *impegni politici* » meno formali, ufficializzando di fatto proposte di interventi « *sponsorizzati* » da uno o più enti esecutori.

« *È la politica delle shopping list, liste di progetti tra i quali scegliere.*

...

*La cooperazione è di fatto concepita come l'assegnazione di fondi a questo o quel paese, a questo o quel progetto.*

...

*Così la politica di cooperazione è stata delegata alle imprese ed alle ONG trasformandosi in una somma di particolarismi* » (9).

#### *Istruttoria e formulazione delle iniziative di cooperazione*

Una volta inserite in un accordo formale tra il governo italiano e quello del paese destinatario degli aiuti (o comunque nella lista delle iniziative politicamente accettate), inizia il processo che dovrà portare ad una compiuta formulazione dei singoli interventi ed alla loro presentazione agli organi competenti per l'approvazione.

Innanzitutto il paese beneficiario predispose ed invia la documentazione tecnica relativa all'iniziativa da realizzare con la cooperazione italiana.

Evidentemente ove l'individuazione delle iniziative scaturisse da un « Programma paese » studiato congiuntamente, questo passaggio non rappresenterebbe altro che la formalizzazione di quanto elaborato congiuntamente. Al contrario, in assenza di una corretta individuazione sul piano tecnico, la proposta progettuale trasmessa dal paese beneficiario costituisce di fatto il primo passo dell'iter progettuale.

Una volta in possesso della DGCS

tale documentazione è soggetta ad una prima valutazione da parte dell'ufficio territoriale, che controlla e conferma l'inserimento dell'iniziativa nella programmazione relativa al paese interessato e ove non ancora determinato, ne stabilisce il tetto massimo di finanziamento. È a livello dell'Ufficio territoriale che si realizzano le principali « interferenze politiche » nel ciclo del progetto e non di rado, nel trasmettere la documentazione alla Unità tecnica centrale, quell'ufficio dà precise indicazioni sulle modalità di attuazione ed eventualmente sull'ente esecutore da coinvolgere, condizionando così il seguito dell'istruttoria.

Va segnalato che nel caso delle iniziative finanziate mediante credito di aiuto è il paese beneficiario che indica l'ente esecutore avendo stipulato con esso un contratto per l'attivazione del quale, appunto, viene richiesto il finanziamento.

All'Unità tecnica centrale della DGCS, ricevuta la documentazione progettuale, spetta la *valutazione tecnica ex ante dell'iniziativa* (10), a tal fine la UTC si potrà avvalere della collaborazione delle Unità tecniche nei PVS (11), nonché di consulenze esterne di singoli professionisti o fornite da enti ed organismi esterni sulla base di specifici rapporti convenzionali o contrattuali (12).

In assenza di una fase tecnica di individuazione previa all'accordo intergovernativo, la valutazione *ex ante* costituisce di fatto il primo momento tecnico nell'istruttoria dell'iniziativa. Spesso dunque si tratta di riempire dei semplici titoli di iniziative con dei contenuti progettuali. In molte occasioni si è giunti a dover riformulare interamente la proposta della controparte locale, perché non in linea con i criteri della nostra cooperazione, o addirittura perché controproducenti per lo sviluppo del paese.

In prima analisi, l'UTC determina

la conformità della proposta con le finalità, le strategie ed i criteri di intervento della cooperazione italiana, facendo riferimento in tal senso in primo luogo agli indirizzi normativi esistenti (13), oltre che a linee metodologiche consolidate dall'esperienza, italiana o internazionale, o esplicitate in pubblicazioni ufficiali, anche a carattere settoriale. Il settore

socio-sanitario è in questo senso l'unico a disporre di uno specifico quadro di riferimento (14).

L'iniziativa può dunque essere rigettata o accolta con un parere tecnico preliminare favorevole, nel quale si segnalino eventualmente gli aspetti progettuali da perfezionare.

Sulla base degli elementi raccolti dalla valutazione preliminare la UTC

**Box 1 - La definizione delle iniziative di cooperazione** (tratto da: Comitato consultivo, riunione del 7 giugno 1989, « Programmazione italiana degli interventi di cooperazione in un dato paese (Programma Paese) »)

La programmazione deve essere definita secondo alcuni criteri e procedure d'approccio:

- a) la scelta degli interventi in un paese deve essere fatta in funzione di convergenti obiettivi delle esigenze prioritarie locali, espresse nella strategia di sviluppo formulata dal paese partner e della politica estera italiana;
- b) la programmazione deve individuare specifici obiettivi, settoriali e geografici, ragionevolmente perseguibili all'interno della strategia di sviluppo del paese-partner;
- c) l'individuazione degli obiettivi specifici deve tener conto della cooperazione attuata in loco da altri paesi e organismi internazionali per rendere, ove possibile, complementari e coordinati gli sforzi;
- d) la conoscenza della realtà socio-economica e la valutazione delle capacità tecnico-amministrative locali è la premessa per stimare la fattibilità delle richieste di cooperazione e formulare delle controproposte;
- e) con tale analisi si può giungere alla costruzione di una « mappa » delle iniziative prioritarie di possibile realizzazione;
- f) l'incontro delle richieste locali per le controproposte italiane deve avvenire attraverso fasi negoziali approfondite, basate anche su studi di massima circa la fattibilità economico-tecnica dei progetti e sulle capacità del paese-partner di rispettare la propria parte di impegni, che solo all'ultimo atto vedano la formalizzazione degli impegni in sede di Commissione mista o accordi simili (n.d.r.: la sottolineatura è nostra);
- g) il « dialogo politico » così instaurato comporta anche il rifiuto a realizzare iniziative chieste dalla controparte se esse non sono adeguate e compatibili con gli obiettivi previamente individuati;
- h) le iniziative debbono evitare la dispersione delle risorse ed essere concepite organicamente, anche se una singola operazione di finanziamento si estrinsecasse in una serie di piccoli interventi; le iniziative debbono altresì essere coerenti fra di loro e coordinarsi con quelle di altri paesi ed organismi internazionali che l'Italia ritiene valide ai fini dello sviluppo del paese stesso;
- i) numerosi interventi di cooperazione, in specie le grandi opere civili e di infrastruttura, comportano spesso implicitamente scelte successive obbligate che hanno ampi effetti in altri settori economici e sociali non strettamente legati alla scelta del progetto iniziale; occorre valutare la singola opera da finanziare anche alla luce degli investimenti e delle azioni di politica economica che essa richiederà in futuro, e ciò per non gravare il paese-partner di pesi che potrebbe non essere capace di sostenere;
- l) la programmazione deve tendere al massimo coordinamento e integrazione possibili dei progetti fra di loro (ad esempio: l'approvvigionamento idrico, la sanità e l'agricoltura; la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, l'alimentazione e la sanità, ecc.).

indica, giustificandole, le modalità ottimali per la realizzazione dell'intervento. Su tali proposte si esprime l'ufficio territoriale, *indicando in alcuni casi* (quando non sia già intervenuto in tal senso precedentemente) *modalità di esecuzione contrastanti con le considerazioni tecniche espresse dalla UTC.*

Da questo momento in poi la fase istruttoria segue percorsi distinti a seconda della modalità di esecuzione prescelta.

I possibili esecutori di un intervento bilaterale sono:

- la DGCS in « gestione diretta »;
- le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della L. n. 49/87 (art. 29);
- le Regioni e gli Enti locali;
- le imprese.

Evidentemente, ove necessario ed opportuno, è possibile combinare la diverse modalità di esecuzione, così come è possibile associare nella realizzazione dell'intervento bilaterale l'azione di un organismo internazionale.

La scelta della modalità di esecuzione dovrebbe scaturire dalle caratteristiche progettuali. Purtroppo *fattori esterni all'analisi tecnica hanno sempre influito in maniera determinante nelle scelte.* Tra fattori esterni vanno anche annoverate precise scelte politiche e di programmazione, come ad esempio la decisione di affidare comunque un certo numero di iniziative ad ONG, indipendentemente da ogni considerazione tecnica, predestinando a tale modalità di esecuzione una precisa quota degli stanziamenti a valere sul fondo di cooperazione (doni) (15).

#### a) Gestione diretta da parte della DGCS

Quando la DGCS non consideri opportuno delegare l'esecuzione dei programmi di cooperazione ad enti esecutori esterni, essa può realizzarli in « gestione diretta ».

In tal caso l'UTC conduce a termine lo studio di fattibilità, fino alla predisposizione della proposta tecnico-economica da sottoporre agli organi competenti per l'approvazione.

Tradizionalmente, la « gestione diretta » è stata privilegiata per la realizzazione di programmi nei settori più tipicamente « pubblici », come la sanità e la formazione. I maggiori vantaggi di questo tipo di approccio possono essere identificati nei seguenti elementi caratteristici:

— rapidità di intervento (essenziale nel caso di programmi di emergenza). Una volta approvata, l'iniziativa di cooperazione può essere realizzata immediatamente, senza attendere il tempo necessario a selezionare un'entità esecutrice esterna (attraverso laboriose procedure di gara nel caso delle imprese) ed alla definizione e registrazione di contratti (imprese) o convenzioni (ONG) tra la DGCS e gli enti esecutori identificati.

— L'elasticità. Non esistendo alcun vincolo contrattuale, il progetto può essere adattato più facilmente all'evolversi della situazione locale, mediante strumenti di gestione e programmazione periodica (piani operativi).

— I costi limitati. Al costo netto delle risorse necessarie per la realizzazione delle attività previste, non bisogna sommare quelli relativi alle spese generali dell'esecutore esterno (che nel caso di imprese — con fini di lucro — includono necessariamente il profitto).

— La trasparenza. I costi di una iniziativa in « gestione diretta » sono interamente « visibili » localmente ed interamente rendicontati (non vi sono costi contabilizzati a *forfait*).

— L'assenza di elementi clientelari in assenza di processi di selezione di enti esecutori (sebbene in alcuni casi possano sorgere notevoli contrasti nella selezione degli esperti, dove al criterio tecnico-curriculare si vorreb-

be troppo spesso contrapporre la « raccomandazione » (\*1).

— L'impossibilità che interessi privati, di diversa natura, di enti esecutori esterni influiscano negativamente sull'esito dei programmi.

— La possibilità di poter contare con maggiore facilità sulla collaborazione di esperti di elevata professionalità e livello tecnico e di collaborare direttamente con le istituzioni pubbliche locali.

— La possibilità di una collaborazione diretta tra i livelli decisionali in Italia e quelli nei PVS partner, assicurando anche la collaborazione ed il necessario coordinamento con gli organismi internazionali e le altre cooperazioni bilaterali.

— La possibilità di assicurare l'omogeneità nelle strategie e nelle metodologie adottate nelle diverse iniziative di cooperazione, tanto a livello di singoli paesi, quanto a livello internazionale.

Nel caso di programmi multisettoriali integrati o dove si ha la partecipazione contemporanea di più entità esecutrici, diviene indispensabile una componente di coordinamento tecnico gestita direttamente dalla DGCS (16).

Purtroppo nel passato si è anche abusato dell'invio di « esperti » nei PVS, senza prendere in sufficiente considerazione la possibilità di un maggiore ricorso a personale locale o utilizzando la voce « esperti » al di fuori di ogni programma di sviluppo. Uno stipendio elevato ed il piacere di viaggiare hanno fatto sì che molte fossero le richieste « per partire », altrettante le pressioni per « far partire » e molte le partenze improprie. Lo stesso si può probabilmente dire di fondi accreditati presso le nostre ambasciate nei PVS e mal utilizzati. Questi aspetti hanno anche motivato alcune riserve espresse in sede parlamentare (17). Anche se dalla lettura degli atti parlamentari appare chiaro che mancano in quella

sede adeguate informazioni sui diversi aspetti di questa modalità di gestione.

È certo infatti che quando la « gestione diretta » ha fatto riferimento a specifici programmi di appoggio allo sviluppo locale, nel più ampio contesto di strategie per lo sviluppo istituzionale di coordinamento internazionale, questa modalità di gestione si è rivelata difficilmente sostituibile (17 bis).

b) Affidamento ad organizzazioni non governative

Nell'ambito della cooperazione con i PVS, si intendono per Organizzazioni non governative (ONG) tutte quelle organizzazioni (costituite ai sensi degli artt. 14, 36 e 39 del codice civile: associazioni, fondazioni e comitati) che siano state riconosciute idonee in tal senso, secondo quanto previsto dalla L. n. 49/87.

Una volta riconosciute idonee dal Ministero degli affari esteri le ONG possono essere identificate come esecutrici di programmi di cooperazione bilaterale governativa, i cosiddetti « programmi affidati », oltre a poter ottenere contributi pubblici per la realizzazione di progetti di cooperazione da esse stesse identificati (« programmi promossi »).

Nel caso in cui l'ufficio territoriale abbia indicato nell'affidamento a ONG la modalità di esecuzione da adottare, toccherà all'ufficio XI determinare l'ente affidatario.

Nella scelta della ONG esecuttrice di progetti affidati, la DGCS dovrebbe seguire tra l'altro « criteri di specializzazione, di precedenti esperienze nel settore e/o nell'area in cui si andrà ad operare » (18), di fatto la scelta delle ONG affidatarie è assolutamente discrezionale e ubbidisce spesso a criteri poco trasparenti, giungendosi a volte a scegliere ONG assenti dal paese d'intervento e senza esperienza nello specifico settore di un progetto (19). A dimostrazione di tale assoluta discrezionalità basta ci-

tare il fatto che, nel periodo 1989-1991, il 48% dei fondi destinati alla realizzazione di progetti affidati a ONG è rimasto concentrato nelle mani di solo tre di esse (\*2).

Una volta identificata la ONG affidataria, l'istruttoria prevede che la commissione per le organizzazioni non governative del comitato consultivo (Commissione ONG) (19 bis), si esprima in merito a tale « preaffidamento ».

Secondo la normativa vigente « il programma può venire proposto alla ONG a diversi stadi di elaborazione », in tal senso sarebbe anche possibile che l'UTC completi lo studio di fattibilità dell'iniziativa, giunga alla formulazione della proposta tecnico-finanziaria ed inviti la ONG affidataria a realizzare l'iniziativa una volta approvata. In pratica però l'affidamento è avvenuto « non appena la DGCS ha deciso di dare il seguito positivo tramite un programma di una ONG, ad una iniziativa di cooperazione individuata quanto a settore di intervento, controparte ed obiettivi. All'ONG disponibile ad accettare l'affidamento spetterà quindi, effettuare lo studio di fattibilità ed elaborare il documento di progetto, secondo le linee concordate con la DGCS » (20).

Il « preaffidamento » avviene quindi di norma prima che lo studio di fattibilità dell'iniziativa sia completato (l'affidamento vero e proprio avviene contestualmente all'approvazione dell'iniziativa da parte degli organi competenti), ed è la ONG che dovrebbe condurre a termine tale fase di studio. A tal fine la ONG disporrà del 2% del valore complessivo dell'iniziativa, ma solo una volta che l'iniziativa sia stata approvata e la relativa convenzione sia entrata in vigore. Ciò contribuisce a far sì che la proposta progettuale sia spesso qualitativamente insufficiente, infatti le ONG, anche in quanto enti senza fini di lucro, non sono in grado

di anticipare se non modeste somme, senza considerare il rischio che esse corrono nell'impiegare risorse nella definizione di iniziative che potrebbero poi anche non essere finanziate o esserlo solo con notevole ritardo. In questa fase, come in quelle successive il processo di negoziazione tecnica tra le ONG esecutrici e l'UTC può risultare estremamente defaticante, considerando da un lato i citati limiti delle ONG e dall'altra le giuste esigenze tecniche per il raggiungimento di un accettabile livello tecnico delle proposte progettuali.

In ogni caso è la DGCS « che si assume la piena responsabilità » degli obiettivi, dei costi, della durata e degli strumenti operativi di tutte le iniziative (21), ed in tal senso a salvaguardia della qualità e della trasparenza della gestione, va promossa l'introduzione nello strumento giuridico della convenzione in riferimento ad adeguati meccanismi tecnici di programmazione e supervisione, cui invece alcuni uffici della DGCS si sono spesso opposti.

c) Affidamento a Regioni, Province autonome ed Enti locali

Con la L. n. 49/87 (art. 2, c. 4) si attribuisce per la prima volta un possibile ruolo nella cooperazione alle Regioni, le Province e gli Enti locali.

Le specifiche linee di azione sono state individuate nelle attività sul territorio, con particolare riferimento alle azioni di informazione e formazione allo sviluppo, e nella possibilità di coinvolgere tali enti nella realizzazione di progetti nei PVS che possano avvantaggiarsi di esperienze, delle professionalità, nonché del collegamento tra istituzioni delle Regioni, Province o Enti locali interessati. Si riconosce infatti che molte micro realtà italiane potrebbero essere, altrimenti, difficilmente coinvolte nella cooperazione allo sviluppo dell'Italia con i paesi del Terzo Mondo (22).

Nel caso di affidamento a Regioni, Province autonome od Enti locali « *spetterà agli Enti locali o regionali interessati, effettuare lo studio di fattibilità ed elaborare il documento di progetto, in stretta collaborazione con la direzione generale* ».

**d) Affidamento a imprese**

L'attuale impostazione della cooperazione italiana ha fatto sì che nella maggiorparte dei casi, con l'eccezione delle iniziative nel settore sociale, l'esecuzione degli interventi fosse affidata a società. Difficilmente infatti i grandi progetti ingegneristici ed infrastrutturali o la fornitura di impianti e tecnologie sofisticate, che hanno purtroppo contraddistinto la nostra cooperazione in tutti questi anni, potrebbero essere gestiti direttamente dalla DGCS o affidati a ONG ed Enti locali.

Nel caso di affidamento a imprese la proposta tecnico-finanziaria deve essere predisposta dalla UTC e solo successivamente all'approvazione dell'iniziativa dovrebbe essere avviato il processo di selezione dell'ente esecutore. Purtroppo, nella prassi — prima dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà delle « gare », con la L. n. 412/91 — l'UTC si limitava per lo più a valutare o al massimo a reindirizzare proposte progettuali, provenienti dai paesi destinatari dell'aiuto, ma già impostate dalle società cui sarebbe stata affidata l'iniziativa.

Indipendentemente dalla modalità prescelta per la loro esecuzione, « *tutte le iniziative da sottoporre all'approvazione del direttore generale e del comitato direzionale dovranno essere sempre accompagnate da un parere tecnico dell'Unità tecnica centrale* » (23). Per quanto riguarda gli interventi straordinari e di emergenza, approvati dal Ministro degli affari esteri o dal sottosegretario delegato, ovvero dal direttore generale, le iniziative non sono sottoposte al parere preventivo del comitato direzionale

*(né al visto preventivo dell'ufficio di ragioneria), purtuttavia la documentazione relativa all'iniziativa — anche in questo caso quindi accompagnata dal parere tecnico dell'UTC — dovrebbe essere inoltrata al comitato direzionale contestualmente alla delibera. Anche quest'obbligo è stato spesso disatteso.*

**Approvazione delle iniziative**

L'organo competente per l'approvazione delle iniziative (a dono) è diverso secondo i casi.

In particolare, la legge stabilisce (art. 9) che nel caso delle **iniziative ordinarie** il comitato direzionale approva « *le iniziative di cooperazione il cui valore superi i due miliardi di lire* ». Al di sotto di tale ammontare la competenza è del Ministro o del sottosegretario delegato, salvo le competenze previste per il direttore generale della cooperazione allo sviluppo. Questi infatti è competente per iniziative « *fino ad un importo di 600 milioni di lire, ridotto della metà ove si intenda procedere in economia, a trattativa privata o in concessione* », fatte salve le eventualità previste dal regolamento (art. 17, 18 e 19) riferite ad alcune iniziative di formazione, di informazione e quelle realizzate dall'istituto agronomico dell'oltremare, per le quali la competenza del direttore generale è estesa fino a due miliardi di lire.

In tutti i casi in cui si intenda ricorrere all'affidamento ad enti esterni all'amministrazione dello Stato (imprese e ONG) l'approvazione spetta al comitato direzionale (L. n. 49/87, art. 15, comma 5). Tutte le iniziative realizzate da ONG sono sottoposte inoltre al parere « *obbligatorio, ma non vincolante* », della specifica Commissione ONG del comitato consultivo (24).

Diverso è il caso delle **iniziative straordinarie**, per la cui approvazione — successiva al riconoscimento dei

presupposti di straordinarietà da parte del Comitato direzionale salvo le iniziative di emergenza in risposta a calamità (L. n. 49/87, art. 9, comma 4, lett. d) — è competente il Ministro, o il sottosegretario delegato, per importi superiori a due miliardi ed il direttore generale per iniziative di valore inferiore a tale ammontare (25) (curiosamente la legge non stabilisce la competenza per iniziative di importo pari a due miliardi).

**Perfezionamento amministrativo**

**a) Gestione diretta da parte della DGCS**

Successivamente all'approvazione l'iniziativa passa direttamente in fase di esecuzione.

**b) Affidamento ad organizzazioni non governative**

Contestualmente all'approvazione dell'iniziativa, si formalizza l'affidamento alla ONG esecutrice. Successivamente si dovrà procedere alla predisposizione della convenzione tra la DGCS e l'ente affidatario e della relativa documentazione tecnica ed economica. Questo passaggio che dovrebbe rispondere di norma esclusivamente ad un perfezionamento amministrativo e prevedere quindi tempi brevi, in assenza di uno studio di fattibilità approfondito e completo, è quasi sempre lungo e laborioso. Bisogna inoltre considerare che i tempi lunghi finora necessari per giungere dall'identificazione all'approvazione dell'iniziativa rendono spesso indispensabile un aggiornamento della proposta progettuale, che rischia poi di « *invecchiare* » nuovamente prima dell'entrata in vigore della convenzione e dell'effettivo trasferimento dei fondi dalla DGCS alla ONG affidataria. Di conseguenza l'impegno contrattualmente assunto dalla ONG rischia di discostarsi notevolmente da quanto poi effettivamente si andrà a realizzare, configurandosi così i pre-



supposti per un indispensabile ricorso (secondo le prescrizioni vigenti) ad una procedura, piuttosto lenta e burocratica, di « varianti ».

c) Affidamento a Regioni, Province autonome ed Enti locali

Proceduralmente si applica in questo caso quanto previsto per l'affidamento a ONG.

d) Affidamento a imprese

La L. n. 49/87 aveva previsto per la selezione delle imprese esecutrici il ricorso a procedure di gara e solo in casi eccezionali (art. 15, comma 6), tra gli altri negli interventi straordinari e di emergenza (art. 11), la trattativa privata e quella diretta. Tale norma è stata ampiamente disattesa per tutto il periodo di applicazione della legge e l'eccezione è divenuta la norma, il più delle volte con la scusa dell'intervento straordinario.

« *Ingiustificabile è ormai il continuo generalizzato ricorso al sistema della trattativa privata: né la natura della prestazione (fornitura di attrezzature, materiale vario specie sanitario, beni strumentali e di consumo), né l'urgenza della stessa o l'emergenza della situazione, in un contesto in cui sia l'una che l'altra sono diventate paradossalmente permanenti, possono costituire valida giustificazione o comodo alibi* », denunciava la Corte dei conti nel 1990 (26). Ciononostante la situazione non è affatto cambiata negli anni successivi. Il Parlamento ha dunque emendato la L. n. 49/87 (abrogando il comma 6 dell'art. 15), rendendo così obbligatorio il ricorso a gare pubbliche, per l'assegnazione di tutti i progetti di cooperazione, con la sola eccezione di quelli a carattere straordinario e di quelli realizzati da ONG (27).

Le procedure di gara da seguire sono stabilite dal comitato direzionale in sede di approvazione delle iniziative (28). « *Solo dopo la delibera del comitato direzionale potrà aver luogo*

*la procedura di gara... e potrà essere formulata quando necessario una valutazione di congruità dei prezzi offerti* ». L'esito delle procedure di selezione devono essere comunicate al comitato direzionale, prima della stipula del contratto (29).

*Esecuzione delle iniziative di cooperazione: gestione e controllo*

a) Gestione diretta da parte della DGCS

In questo caso la DGCS contratta direttamente i tecnici italiani « esperti » da inviare se necessario nei paesi destinatari ed il personale locale (consulenti e personale addetto), stabilisce direttamente i contatti con le istituzioni italiane da coinvolgere o che ospiteranno eventuali borsisti e realizza le attività previste assieme alle controparti locali, utilizzando specifici fondi per la gestione del progetto accreditati presso le competenti ambasciate italiane, appoggiandosi eventualmente alle Unità tecniche locali. Ove previsto procede direttamente all'acquisto in Italia delle forniture.

Va rilevato come, pur conservando l'UTC la responsabilità sulla gestione dell'iniziativa, questa possa facilmente perdere il controllo di alcuni aspetti fondamentali relativi soprattutto agli aspetti amministrativi e contabili per i quali la competenza è stata affidata ad altri uffici senza prevedere un adeguato collegamento con la stessa UTC. Così ad esempio, allo stato attuale delle cose, l'UTC non può conoscere il costo effettivo degli esperti inviati in missione, né può prendere visione della rendicontazione delle spese effettuate sul progetto, con evidenti conseguenze sulle sue possibilità di controllo e programmazione periodica.

Per quanto riguarda l'uso dei fondi accreditati presso le ambasciate, in assenza di specifiche procedure, le istruzioni sono date di volta in volta dalla DGCS, talvolta da più uffici tra loro non coordinati, con immagina-

bili conseguenze. L'accredito di fondi relativi a diverse iniziative in gestione diretta su di un unico conto bancario come vuole la prassi (ma la normativa parla di un unico Istituto bancario) (30), ha permesso in alcuni casi un'utilizzazione di quei fondi, univocamente e genericamente classificati come « Fondo di cooperazione », anche per attività diverse da quelle proprie delle iniziative approvate, nonostante sia sempre stata prescritta una rigorosa separazione contabile tra le iniziative (31).

Per l'invio degli esperti, normato dall'art. 17 della L. n. 49/87 (32), in prima applicazione, prima dell'entrata in vigore del regolamento del comitato direzionale aveva previsto una « appropriata attività di informazione » ai fini del reclutamento, indicando tra l'altro per il personale sanitario l'opportunità di avvalersi « della collaborazione che possono dare le Unità sanitarie locali », questi aspetti qualificanti del processo di selezione degli esperti sono stati trascurati dal regolamento, né vi sono state successive delibere per normare tale processo. Tutta la materia è regolata a livello di ordini di servizio interni all'UTC. Sta di fatto che a tutt'oggi manca qualsiasi forma di pubblicità delle « *vacancies* ». La stessa banca dati esperti è di scarsa utilità per il modo in cui viene gestita. La struttura della scheda, ad esempio, non rispecchia adeguatamente le esigenze dei programmi di cooperazione rendendo il più delle volte inutile la consultazione della « banca dati » e l'inserimento è quindi condizione necessaria per poter essere inviati in missione, ma non sufficiente ad essere considerati quali candidati, di fatto nella prassi può avvenire che il curriculum dell'esperto venga inserito solo successivamente alla sua selezione.

Va infine segnalato come le unità tecniche nei PVS (Unità tecniche locali - UTL) rientrino nell'ambito della gestione diretta delle attività di coo-



perazione. A lungo sostituite contro ogni norma dai cosiddetti « Gruppi di supporto operativi - GSO » dalla struttura precaria e mancanti delle funzioni che la legge attribuisce alle UTL (33), come è stato anche rilevato dalla Corte dei conti (34), esse sono state istituite solo nei primi mesi del 1993, benché le modalità per la loro costituzione fosse stata indicata dal comitato direzionale nel 1987 (35) e lo stesso ne avesse autorizzato l'istituzione in 14 paesi prioritari fin dal 1988, estendendola ad altri sei nel 1992 (36), dopo aver perfezionato i criteri relativi alla loro organizzazione e funzionamento (37).

Appare rilevante segnalare come la gestione dei GSO e quindi delle UTL, dalla selezione del personale esperto, all'uso dei fondi accreditati presso le ambasciate, sia stato mantenuto fino ad oggi separato dalla gestione tecnica e sotto una stretta sorveglianza politico-diplomatica, la stessa che in ripetute occasioni ha cercato di influenzare o persino di appropriarsi del processo di selezione degli esperti, che dovrebbe naturalmente rispondere invece esclusivamente a criteri squisitamente tecnici. Allo stesso proposito bisogna prendere atto che non tutte le iniziative sono gestite dalla UTC come vorrebbe la legge, ma che diversi uffici gestiscono praticamente in proprio (solo in alcuni casi avvalendosi di esperti UTC distaccati) le iniziative che loro competono tematicamente (Ufficio XII - « donna »; Ufficio XIII - « formazione ») adottando procedure e criteri sostanzialmente differenti per la selezione e l'invio degli esperti ed in genere per la gestione diretta delle iniziative. Il che contrasta, oltre che con il dettato della L. n. 49/87, anche con ogni logica di gestione ed organizzazione.

#### b) Affidamento ad Organizzazioni non governative

Nel caso dell'affidamento alle ONG i modelli di convenzione standard (38)

approvati dal comitato direzionale non sembrano assicurare adeguati meccanismi di controllo da parte dell'amministrazione se adottati come rigidi standard. Né sembra che nella prassi il monitoraggio, con particolare riferimento a quello amministrativo, sia stato abitualmente condotto con il necessario rigore, permettendo così l'instaurarsi nel mondo delle ONG di consuetudini improprie sotto il profilo gestionale ed amministrativo.

La ricerca di appropriati strumenti di monitoraggio, che vadano al di là del semplice « silenzio-assenso » in merito ad eventuali modifiche « *comunicare per iscritto alla DGCS da parte della ONG* » e non contestate entro trenta giorni (39), appare quindi indispensabile. Né appare onesto da parte della DGCS l'aver cercato di ovviare alle sue carenze in termini organizzativi e strutturali abolendo tale meccanismo del « silenzio-assenso » (\*3), in assenza del quale, allo stato attuale delle cose, l'esasperante lentezza della macchina burocratica condiziona, di fatto, la paralisi delle iniziative.

D'altra parte va ricordato come l'affidamento della direzione dell'iniziativa ad un capoprogetto « *esperto con contratto del MAE* », seppur prevista dalla normativa vigente (40), sia stata duramente contestata da alcune ONG.

Anche nel caso dei programmi affidati a ONG, la suddivisione tra più uffici dei compiti relativi alla gestione delle iniziative non senza frequenti conflitti di competenza da far risalire in gran parte ad una non chiara definizione dei ruoli dei singoli uffici della DGCS, ha impedito una gestione omogenea e trasparente delle iniziative. In alcuni casi si è voluto differenziare, mediante « Procedure » interne, le competenze di gestione degli uffici coinvolti, sulla base della tipologia delle iniziative. Con tali procedure si è inteso ad esempio affida-

re la gestione delle iniziative ordinarie all'Ufficio XI e quella tecnica alla UTC, lasciando a quest'ultima invece la competenza per entrambi gli aspetti nel caso delle iniziative straordinarie (senza peraltro che sia in tal senso stato assicurato il necessario personale amministrativo e di supporto). Se a questo quadro si aggiunge il risultato di alcune disposizioni secondo le quali le competenze di gestione si sarebbero dovute differenziare a seconda della data del « preaffidamento » all'ente esecutore, si evidenzia la totale assenza di una pianificazione organizzativa all'interno della DGCS.

Una situazione di confusione che impedisce, tra l'altro, una adeguata ed univoca relazione degli uffici con l'ente esecutore. Rendendo altresì inefficaci i possibili meccanismi di controllo e l'identificazione delle responsabilità.

#### c) Affidamento a Regioni, Province autonome ed Enti locali

In merito a questa forma di gestione delle iniziative di cooperazione oltre all'esistenza di un solo atto normativo di riferimento (40), scarsa seppur crescente è l'esperienza. Purtroppo, il coinvolgimento degli enti locali e la loro possibile azione catalizzatrice per il coinvolgimento di vasti settori della società civile e per la mobilitazione di risorse private accanto a quelle governative nella realizzazione degli interventi (42). In tal senso proprio nel campo sanitario è apparsa rilevante la possibilità di favorire attraverso questa modalità di esecuzione l'interscambio di esperienze tra realtà e servizi pubblici italiani e quelli dei paesi partner (\*4).

In termini procedurali, a parte l'istituzione di uno specifico coordinamento presso la direzione generale, la gestione delle iniziative affidate alle Regioni, alle Province autonome e agli Enti locali è competenza dell'UTC.

## d) Affidamento ad imprese

Per quanto concerne i programmi sanitari l'affidamento alle imprese concerne solo progetti o componenti infrastrutturali o di fornitura di tecnologie e materiali di consumo. Anche in questo caso la gestione del contratto, una volta entrato in vigore è interamente di competenza della UTC.

## Valutazione delle iniziative di cooperazione

La valutazione delle iniziative di cooperazione è competenza della UTC (L. n. 49 del 1987, art. 12, comma 1).

Purtuttavia la legge prevede anche l'istituzione del già ricordato « nucleo di valutazione tecnica » a supporto delle attività del comitato direzionale (L. n. 49/87, art. 9, comma 6) (43), i cui compiti sono stati fin qui intesi esclusivamente a complemento della valutazione *ex ante* delle iniziative, ma che può di fatto estendere le sue competenze a supporto dell'intera attività valutativa e di indirizzo del comitato direzionale, ed in tal senso si stanno orientando nella presente fase di riorganizzazione della DGCS i compiti dello stesso nucleo.

Infine la legge (art. 15, comma 8) indica la possibilità della DGCS di avvalersi di organismi terzi e indipendenti, per l'effettuazione di controlli « che siano riferiti a singoli progetti ed abbiano carattere temporaneo », sia in corso d'opera che *ex post*, come viene precisato dal regolamento di esecuzione (art. 21). Un esempio di un simile ricorso ad enti esterni è quello della società italiana di monitoraggio (SIM) (44).

Non si può non evidenziare come nella passata esperienza della cooperazione italiana, l'attività di valutazione sia stata del tutto trascurata.

## 2. L'esperienza di gestione progettuale della cooperazione italiana nel settore socio-sanitario

Come si è cercato di evidenziare nei capitoli precedenti, la nostra cooperazione allo sviluppo si è fin qui contraddistinta per l'assenza di procedure standardizzate e facilmente identificabili, una carenza che non ha favorito, tra l'altro, una gestione organizzata e trasparente delle iniziative. D'altra parte, tale vuoto ha lasciato degli importanti spazi alla creatività di singoli operatori permettendo in alcuni casi l'elaborazione e la sperimentazione di innovativi modelli di gestione, la cui applicazione non è stato però facile estendere al di là di uno stretto ambito di esperienze, anche per l'insensibilità e l'impreparazione culturale mostrata fin qui dalla dirigenza della cooperazione italiana su queste tematiche.

In tale contesto, nell'ambito di iniziative socio-sanitarie in America latina, è stato possibile elaborare e sperimentare alcuni innovativi strumenti di gestione dei programmi.

Come abbiamo avuto modo di segnalare le due principali modalità di esecuzione dei programmi utilizzate nel settore socio-sanitario sono la « gestione diretta » da parte della DGCS e l'affidamento a ONG. Mentre in questo secondo caso la convenzione tra l'organismo privato esecutore e la DGCS introduce necessariamente dei parametri relativamente vincolanti, nella « gestione diretta » gli unici termini di riferimento sono quelli stabiliti dagli obiettivi, dalle linee di attuazione e naturalmente, dai tetti di spesa identificati nella proposta tecnico-economica approvata dagli organi deliberanti. In quest'ambito è stato quindi più facile sperimentare procedure e modelli di gestione, oltre che metodologie di intervento.

In ogni caso, come si vedrà più avanti, si è cercato di trasferire tali

modelli anche alle iniziative « affidate » introducendo, quando ciò è stato consentito dalla burocrazia, delle opportune variazioni tecniche al testo di convenzione standard (lasciando purtuttavia immodificati i suoi contenuti di carattere giuridico).

Tradizionalmente nelle iniziative gestite direttamente dalla DGCS, all'esperto capoprogetto veniva affidata ogni responsabilità nella gestione dei fondi accreditati presso la competente ambasciata senza che fosse previsto alcun meccanismo di monitoraggio da parte delle strutture centrali della cooperazione, salvo più o meno frequenti comunicazioni formali e informali, alcune brevi missioni di supervisione in loco ed i controlli di tipo contabile-amministrativo, realizzati peraltro da uffici distinti da quelli responsabili della gestione tecnica delle iniziative e senza che quest'ultime ne avessero alcun tipo di *feed-back*.

Come conseguenza i fondi in loco erano gestiti, almeno formalmente, secondo un meccanismo di cassa, senza alcun tipo di programmazione della spesa. La durata dei programmi fissata dai singoli atti di approvazione era del tutto orientativa e le brevi missioni di esperti dall'Italia venivano organizzate mano a mano che se ne evidenziava l'esigenza. In questi termini, anche ogni eventuale valutazione *ex post* non poteva che avere il generico valore della constatazione di quello che era stato fatto, con la conseguente difficoltà a valorizzarne gli eventuali risultati positivi.

In parte anche questo stato di cose aveva favorito la realizzazione di programmi assistenziali con l'utilizzazione di risorse umane e finanziarie italiane a complemento, se non in sostituzione, di quelle locali, come in parte è dato di desumere da un elevatissimo impiego di personale clinico soprattutto in Africa, Asia e nei paesi del cosiddetto BMVO (Bacino mediterraneo e vicino oriente) (45).

Benché il meccanismo di gestione

per « piani operativi periodici » era già stato introdotto in diverse « schede tecniche » di progetto (ovvero le proposte tecnico-economiche da sottoporre all'approvazione degli organi deliberanti), fu a partire dal 1988 che si iniziò a lavorare su di un « formato » standard per la definizione di un vero e proprio strumento di gestione, che superasse da un lato l'estrema disomogeneità degli approcci seguiti nei singoli progetti e dall'altro permettesse di schematizzare quanto più possibile i passaggi obbligati di ogni esercizio di programmazione superando il modello, quasi esclusivamente descrittivo, delle « relazioni programmatiche » della maggior parte dei capiprogetto.

L'idea era quella di fornire alle équipes di esperti sul campo un semplice e schematico strumento di programmazione e controllo periodici ed allo stesso tempo mettere in grado la struttura centrale di mantenere una più adeguata supervisione di ciascuna iniziativa.

Come nel « *logical framework* » (introdotto dalla USAID e successivamente adottato da altre cooperazioni bilaterali (46) e recentemente dalla Comunità europea (47) ideato per la formulazione dei progetti, lo schema avrebbe dovuto facilitare la programmazione secondo passi « logici ». A differenza però del « *logical framework* », si intendeva costruire uno strumento *dinamico* per il monitoraggio dei progetti e capace di entrare a sufficienza nel dettaglio delle attività da realizzare, ivi incluso i loro costi. Uno strumento appropriato avrebbe dovuto permettere il coinvolgimento dei diversi operatori del progetto ai diversi livelli. Idealmente il nostro strumento avrebbe dovuto integrare la programmazione sul territorio o addirittura proporsi come strumento per la programmazione permanente delle attività di un sistema locale.

Si consideri infatti che la tipologia

delle iniziative della nostra cooperazione nel settore socio-sanitario è passata proprio in questi anni da interventi relativamente mirati e settoriali ad articolati interventi integrati e quando possibile intersettoriali, per lo sviluppo di sistemi locali (\*5).

Finalmente il nostro « strumento » doveva svilupparsi dal confronto delle esperienze esistenti e dalla partecipazione di tutti gli operatori impegnati sul campo in progetti di cooperazione, superando così un semplice esercizio teorico o la passiva adozione di modelli esistenti esternamente alla nostra cooperazione. In fin dei conti il grado di flessibilità dei nostri programmi non trovava facilmente riscontro nelle altre cooperazioni bilaterali, per le quali il progetto una volta approvato costituiva un quadro di riferimento piuttosto rigido, per quanto « logicamente » costruito.

All'inizio considerammo di poter evitare l'introduzione di indicatori di risultato nel nostro strumento di gestione, cosa che abbiamo fatto solo recentemente sulla base dell'esperienza acquisita e le elaborazioni proposte dalle stesse équipes di progetto nei paesi. In altre parole, lo « standard » evolve con l'evolvere della cultura di programmazione nell'ambito delle iniziative di cooperazione.

All'inizio del nostro esercizio di standardizzazione, l'analisi dei « piani operativi, periodici » in uso, rivelava una totale disomogeneità d'impostazione, ivi incluso nei periodi adottati, con piani trimestrali, semestrali e annuali. Anche la scelta dei capitoli di spesa era difforme e ciò era in gran parte anche la conseguenza dell'inesistenza di uno standard per la predisposizione delle « schede tecniche » delle iniziative da approvare. Di fatti, un primo « schema » per la predisposizione delle proposte tecnico-economiche fu introdotto, internamente alla UTC, nel 1988, ma anche quello risultò incompleto non standardizzando, ad esempio, le vo-

ci di spesa. Il citato schema era in realtà una lista di capitoli da prevedere nella formulazione della proposta (origini e quadro generale; oggetto; obiettivi, risultati attesi e beneficiari; analisi dei costi e congruità; tempi di realizzazione; piano di finanziamento; modalità di esecuzione; verifica della « vitalità » del progetto) con alcune indicazioni sul tipo di informazioni da includere in ciascuno di essi.

Alcuni dei piani operativi esaminati presentavano le informazioni in forma schematica e tabulare, ma nella maggior parte dei casi si trattava di documenti descrittivi.

Si giunse dunque all'elaborazione di un primo modello che tenendo conto di tutta l'esperienza esaminata, introduceva alcuni elementi innovativi in termini di organizzazione dell'informazione.

Il modello così concepito (Fig. 2) ordinava in forma tabulare, per ogni obiettivo specifico (identificabile ciascuno con un *progetto* all'interno del *programma* o dei programmi dell'*iniziativa* di cooperazione) (\*6), le seguenti informazioni: attività, tempi di esecuzione, risorse necessarie alla loro realizzazione, costi unitari e totali delle singole risorse, fonti di finanziamento. Quest'ultima voce introduceva per la prima volta nel contesto della programmazione l'apporto locale, indicando la necessità della programmazione congiunta con le controparti locali. A fianco di ogni colonna era previsto inoltre l'inserimento di un numero progressivo che avrebbe facilitato l'identificazione di singole voci sia fini degli eventuali approfondimenti nelle comunicazioni tra il capoprogetto e la UTC, sia per un più immediato raffronto con i piani operativi successivi o con i corrispondenti rapporti periodici.

Infatti l'altro elemento innovativo era costituito dal fatto che il formato per i piani operativi era identico e sovapponibile a quello da adottare

per il rapporto periodico corrispondente, permettendo di fatto una più facile verifica del compimento di quanto programmato.

A fianco della colonna riguardante le risorse, ne fu introdotta una per l'inserimento di un codice di riferimento che permettesse di classificare le singole risorse ai fini amministrativi e contabili. Mediante tale codice sarebbe stato possibile sapere con esattezza quali spese venivano inserite nei singoli capitoli di spesa. Questi furono dunque classificati e ordinati in un secondo formato il « quadro riassuntivo dei costi », rappresentato qui nella sua più recente evoluzione (Fig. 3). In quest'ultimo vale la pena rilevare l'introduzione di voci di spesa riferite a risorse finanziarie peculiari di progetti di sviluppo integrato come ad esempio la « costituzione di fondi rotativi » per attività comunitarie. Allo stesso modo si noti il tentativo di separare i costi relativi alla gestione del progetto da quelli propri delle attività progettuali (es. alla voce « personale locale »).

Il periodo di riferimento fu ricondotto per tutte le iniziative al semestre.

Nel proporre il nuovo strumento di gestione ai capiprogetto si lasciò loro la possibilità di studiare e suggerire eventuali modificazioni e/o correzioni.

Entrambi i formati furono accolti molto positivamente. Nella maggior parte dei casi si trattava anche del primo modello organizzato di programmazione in assoluto a livello locale e la sua utilizzazione favorì notevolmente il coinvolgimento dei diversi gruppi di operatori, anche periferici rispetto alla gestione globale del programma, nella pianificazione delle attività.

Un aspetto si rivelò peraltro immediatamente critico, quello della quantificazione dell'apporto locale. Molte delle risorse necessarie alla realizzazione delle attività messe a di-

sposizione delle controparti locali, dalle istituzioni coinvolte o semplicemente dalla comunità, non si prestano ad una facile quantificazione. In molti casi poi si tratta di risorse comunque disponibili, non utilizzate diversamente in assenza di progetto, il cui costo non appare rilevante nell'analisi dei costi del progetto che per definizione considera solo quelli *incrementali* rispetto alla situazione senza progetto. Come conseguenza nell'uso dei « piani operativi » nella maggior parte dei casi nell'indicare le risorse necessarie all'espletamento delle attività ne è stata indicata la provenienza, ma non il valore; una situazione che non ha permesso di valutare (mediante il quadro riassuntivo) la distribuzione percentuale dei costi secondo la provenienza e quindi l'impegno economico della controparte. Si tratta di un aspetto che di fatto può essere superato solo quando la gestione del programma di sviluppo coincide con quella del sistema locale nel quale si inserisce, ov-

vero quando la programmazione dei servizi e delle attività permanenti di un sistema locale venga ricondotta ad una programmazione per obiettivi specifici (e quindi per progetti).

Un secondo aspetto rilevante ai fini di una programmazione locale esatta e completa risulta dall'impossibilità di quantificare i costi esatti del personale espatriato (esperti). Come è già stato rilevato il costo degli esperti, al di là di una stima più o meno esatta, viene rilevato da un ufficio (Ufficio XVII) diverso da quello competente per la gestione delle iniziative (UTC). Anche in questo caso risulta impossibile completare adeguatamente il « quadro riassuntivo » e vano ogni monitoraggio di dettaglio sull'incidenza percentuale dei singoli capitoli sui costi del progetto.

Nel corso della sperimentazione del nuovo strumento gestionale nell'ambito dei programmi in gestione diretta emerse l'esigenza di estenderne l'uso anche ai programmi affidati alle ONG. In molte delle « schede » re-

Figura 2 - Modulo per la compilazione del piano operativo semestrale (identico salvo nel titolo a quello relativo alla compilazione del rapporto periodico) (1988)

PIANO OPERATIVO							
Titolo del programma: _____							
1. Area: _____							
2. Obiettivo: [...]							
N.	3. Attività	4. Tempi (dal - al)	5. Risorse			6. Costi	7. Fonti di finanziamento
			N.	Item (Voce di spesa)	Cod.		
Totale Obiettivo							
8. Osservazioni: _____							
_____							
_____							

(Mod. Pianooper 122) Pagina \_\_\_\_\_

**Figura 3 - Quadro riassuntivo dei costi previsti dal Piano operativo semestrale (identico salvo nel titolo a quello relativo al rapporto periodico per i costi sostenuti nel semestre corrispondente). Modello in uso**

PIANO OPERATIVO - QUADRO RIASSUNTIVO COSTI

Programma	Periodo									
	COSTI					STIMATI				
	Cooperaz. Italiana	% glob.	% Loc.	% appl.	Controparti locali	Altre fonti di finanz.	Totale Programma	% Loc.	% glob.	
<b>Risorse</b>										
<b>a. Personale locale</b>										
a.1. Personale locale (gestione e coord.)										
a.1.1. a rapp. di lavoro continuativo										
a.1.2. consulenti (a prestaz. d'opera)										
a.1.3. viaggi, spostamenti e diarie										
a.2. Personale locale (operativo)										
a.2.1. a rapp. di lavoro continuativo										
a.2.2. consulenti, manodopera, etc.										
a.2.3. viaggi, spostamenti e diarie										
<b>Totale personale locale</b>		%	%					%	%	
<b>b. Forniture: acquisti in loco</b>										
b.1. Attrezzature		%	%							
b.2. Materiali di consumo		%	%							
<b>Totale forniture in loco</b>		%	%					%	%	
<b>c. Opere civili e altri beni immobili</b>										
c.1. Realizzazione opere e/o acquisto		%	%							
c.2. Direzione lavori (<6% di c.1.)		%	%							
<b>d. Risorse finanziarie</b>										
d.1. Acquisto servizi (non in s.)		%	%							
d.2. Costituzione di fondi-rotativi		%	%							
<b>e. Gestione in loco e spese correnti (&lt;3%)</b>		%	%	%				%	%	
<b>f. Imprevisti (locali; solo gestione diretta)</b>		%	%	%				%	%	
<b>Totale spese in loco</b>			100%						100%	
<b>g. Personale espatriato</b>										
g.1. in lunga missione										
g.1.1. esperti										
g.1.2. cooperanti										
g.1.3. volontari										
g.2. in breve missione										
g.2.1. esperti										
g.2.2. consulenti (solo ONG)										
g.2.3. cooperanti										
<b>Totale personale espatriato</b>			%						%	
<b>h. Borse di studio in Italia</b>			%						%	
<b>i. Forniture: acquisti in Italia (inc. trasp.)</b>										
i.1. Attrezzature										
i.2. Materiali di consumo										
<b>Totale forniture dall'Italia</b>			%						%	
<b>l. Struttura ONG in Italia (&lt;10%)</b>			%	%					%	%
<b>m. Consulenti in Italia</b>			%						%	
<b>n. Missioni di verifica ONG</b>			%						%	
<b>o. Imprevisti (&lt;10%)</b>			%	%					%	%
<b>p. Studio di fattibilità (&lt;2%)</b>			%	%					%	%
<b>Totale spese in Italia</b>			%						%	
<b>Totale generale</b>		100%		100%					100%	

Note:

---



---



---



---



---

(Mod. Pianoper 2/2)

lative a tali programmi, infatti, il concetto dei piani operativi era già stato introdotto, ma anche in questo caso il formato non era stato definito rendendo estremamente difficile supervisione e monitoraggio.

Va anche rilevato come nella maggior parte dei casi gli organismi hanno compreso immediatamente il valore metodologico ed operativo dello strumento dei piani operativi, mentre da alcuni è stato interpretato esclusivamente come strumento di controllo (peraltro dovuto, trattandosi dell'uso di fondi pubblici) o addirittura di repressione da parte della DGCS, ed in particolare della UTC, nei confronti delle ONG, con conseguenti reazioni di protesta, cui anche recentemente la DGCS ha voluto accondiscendere impedendo, in singoli casi, la menzione dei piani operativi nel testo della convenzione.

Al di là di questi episodi, l'attuazione per piani operativi semestrali viene ormai sistematicamente proposta per la gestione delle nuove iniziative socio-sanitarie in America latina, siano esse in gestione diretta o affidate.

Per permettere l'applicazione del formato per la compilazione del Piano operativo semestrale, già descritto, è però stato necessario adattarlo ad alcune particolarità amministrative della gestione affidata a ONG e ciò con particolare riferimento al «quadro riassuntivo» (Fig. 3), dove sono state incluse tutte quelle voci, per lo più forfettarie, autorizzate da una specifica delibera del comitato direzionale (48).

Nonostante l'introduzione dei nuovi formati sia stata accompagnata da un piccolo documento di istruzioni, nella prima applicazione numerosi sono stati i casi di compilazione insoddisfacente. Ad esempio si è verificata una frequente confusione, e quindi classificazione, tra obiettivi, attività e risorse; una altrettanto frequente mancanza di dettaglio nell'identifica-

zione delle risorse necessarie alla realizzazione di singole attività o una indefinizione dei costi unitari. È certamente difficile comprendere il perché di tanta difficoltà se confrontata con la per lo più adeguata applicazione del medesimo strumento nell'ambito dei programmi a gestione diretta. In parte però si ritiene di poter leggere in questi fatti una limitata cultura di programmazione tra le ONG, una scarsa motivazione ad adottare strumenti proposti dalla UTC e probabilmente una distratta trasmissione delle informazioni ai livelli periferici che poi di fatto sono incaricati della predisposizione dei piani operativi. In alcuni casi, poi, è proprio l'eccessiva centralizzazione dei compiti di programmazione ad impedire l'appropriata utilizzazione dello strumento proposto.

Per quanto riguarda i programmi affidati è anche da rilevare come l'ufficio competente per le ONG (XI) abbia introdotto da tempo una griglia per l'analisi dei costi, da accludere alla proposta tecnico economica predisposta dalle ONG, che include voci di spesa per attività insieme a quelle per risorse. Così ad esempio, il capitolo « formazione » di quella griglia, che si riferisce evidentemente ad attività per la cui realizzazione si impiegano risorse umane (docenti), attrezzature (lavagne, proiettori, ecc.) e materiali di consumo (cancellaria, pellicole, ecc.) viene calcolato in blocco. Un approccio che contrasta con l'impostazione rigorosa del « piano operativo », che vuole permettere anche una corretta valutazione delle risorse impiegate. Un modo di ovviare a questo tipo di inconvenienti è stato quello di immaginare le attività di formazione come un servizio che la ONG acquista da un organismo terzo, falsando peraltro nella maggior parte dei casi la realtà.

Attualmente il modello di « piano operativo » descritto ed il suo omologo « rapporto periodico » trovano

applicazione, seppure con minime differenze dovute all'epoca di introduzione e alla necessità di alcuni specifici adattamenti, in almeno una ventina di distinte iniziative socio-sanitarie in America latina di cui la maggior parte gestite da ONG.

Sulla base della valutazione di questa ampia sperimentazione si è recentemente giunti all'elaborazione di un formato con alcuni significativi elementi innovativi.

A partire dalle iniziative più articolate si è infatti sentita l'esigenza di introdurre degli elementi di valutazione quantitativa dei risultati raggruppati di immediata lettura. Si è così proposta l'introduzione di una specifica colonna dove indicare i « risultati » quantitativamente misurabili, pur coscienti del limite di considerazioni quantitative nell'ambito di processi di sviluppo la cui dimensione prevalente è sicuramente qualitativa (partecipazione e organizzazione sociale, migliorata gestione dei servizi, ecc.).

Per quanto riguarda gli « indica-

tori » da utilizzare per il rilievo dei risultati, necessario complemento dell'informazione precedente, si è considerato di poter utilizzare, ove l'indicatore non fosse immediatamente deducibile dal « risultato » che si intende misurare, le note a piè di pagina. Ciò anche in considerazione di ottimizzare l'uso dello spazio che si è sempre voluto limitare orizzontalmente (ovvero per ogni singola attività) ad un singolo foglio.

Il secondo elemento innovativo, non riguarda l'introduzione di ulteriori colonne, ma l'integrazione del « piano operativo » con il « rapporto periodico », agilizzando così il confronto tra quanto programmato e quanto realizzato (Fig. 4). Una simile revisione riguarderà il modulo relativo al quadro riassuntivo di costi.

Il nuovo modello verrà proposto prossimamente per la sua utilizzazione in tutte le iniziative socio-sanitarie in America latina, nonché alla DGCS per una sua più estesa applicazione, ai fini dell'identificazione di uno standard minimo appropriato per tutte

**Figura 4 - Modulo per la compilazione del piano operativo semestrale e del relativo rapporto periodico (1993)**

PIANO OPERATIVO/RAPPORTO PERIODICO. SEMESTRE:.....

Titolo del programma: \_\_\_\_\_

1. Area: \_\_\_\_\_

2. Obiettivo specifico (progetto): [.....]

1/1. Risultati attesi			1/2. Risultati ottenuti (nel semestre)			2. Attività			3/1. Tempi previsti dal...al...			3/2. Tempi realizzati dal...al...			4. Risorse			5/1. Costi previsti		5/2. Costi sostenuti		6. Fonti di finanziam.
															Totale		Totale					
															Costo unitario		Costo unitario		D.G.C.S. Atti Italiani			
															Totale		Totale		Locali			
Totali																						
Totali obiettivi																						

9. Osservazioni: \_\_\_\_\_

Pag. \_\_\_\_\_

(Mod. Piano/Rapp. 1)



le iniziative di cooperazione ed un suo collegamento con le altre fasi del ciclo delle iniziative (« approccio integrato »).

Come già ricordato, nel proporre il modello di piano operativo che abbiamo descritto si è lasciato ampio spazio alla creatività delle varie équipes locali per la sperimentazione di variazioni che meglio lo adattassero alle loro esigenze. Come era prevedibile, in alcuni casi si è lavorato sull'informatizzazione del modello stesso. Praticamente in tutte le iniziative in cui il modello è stato adottato, gli specifici formati sono stati inseriti in un foglio di calcolo, che automatizzasse le operazioni contabili.

Nell'ambito di una iniziativa socio-sanitaria e di sviluppo rurale in Cile, realizzata con una ONG però in condizioni di strettissima collaborazione tra l'équipe locale, i programmi in gestione diretta nello stesso paese e la UTC, si decise di elaborare un modello informatico per la gestione delle iniziative, che automatizzasse il processo di pianificazione e di valutazione periodica delle iniziative. L'esperienza, che ha coinvolti operatori di discipline sociali oltre agli informatici, si è conclusa con la produzione di un pacchetto di *project management* oggi conosciuto come WERKEN, che a differenza dei molti prodotti sul mercato è stato *specificamente ideato per la gestione di iniziative di sviluppo integrato*. Al momento attuale, in assenza di verifiche in contesti diversi e soprattutto in realtà più « difficili » di quella cilena, WERKEN appare alquanto sofisticato per un suo uso generalizzato, presupponendo una dinamica di lavoro altamente organizzata (le informazioni utili alla programmazione ed alla valutazione sono inserite giornalmente da ogni responsabile di progetto — l'iniziativa è suddivisa in programmi e questi in progetti — sul proprio terminale di una rete locale) ed un certo investimento « tecnolo-

gico » iniziale. Purtroppo, WERKEN rappresenta un importante punto di partenza per nuovi sviluppi nell'identificazione di modelli gestionali appropriati alle iniziative di cooperazione, mostrando al tempo stesso come sia incentivante l'elaborazione delle procedure se basata sull'esperienza e la partecipazione.

### 3. Conclusioni

Pur esistendo nell'ambito della UTC una specifica sezione per la « *predisposizione di norme, procedure e criteri di organizzazione del lavoro dell'unità tecnica, di istruttoria, di valutazione e di gestione e controllo dei programmi, iniziative ed interventi di cooperazione allo sviluppo* » (Sez. I) (49), a tutt'oggi in materia di procedure esiste all'interno della DGCS un considerevole vuoto. Né è esistita la sensibilità necessaria a valorizzare le esperienze esistenti.

L'assenza di un quadro procedurale rigido ha permesso, peraltro, di dare spazio alla creatività dei singoli operatori. La sentita esigenza di organizzare il processo di gestione delle iniziative di cooperazione sia nei PVS come presso l'UTC ha portato prima all'introduzione dei piani operativi semestrali e successivamente all'elaborazione di uno strumento cartaceo per la loro gestione. A partire da questo si sta oggi lavorando anche su di uno standard informatico specifico.

La nostra esperienza dei piani operativi è rimasta però drammaticamente scollegata da un più approfondito ed articolato lavoro per l'elaborazione di un modello per la gestione integrale del ciclo dell'iniziativa di cooperazione, dall'individuazione alla valutazione *ex post*. Diversi gruppi di operatori della DGCS hanno lavorato formalmente o su iniziativa dei singoli alla definizione di alcuni aspetti del ciclo delle iniziative (es. gruppi

di lavoro del comitato consultivo, gruppo di lavoro sulla valutazione, gruppo per le procedure ONG, ecc.), ma sempre senza circolazione delle informazioni, senza una esplorazione prévia delle esperienze esistenti e senza collegamento tra loro, vanificando così ogni possibile risultato.

Solo molto recentemente si sono dati all'interno della DGCS alcuni segnali di cambiamento. La richiesta di collaborazione nella formulazione di procedure estesa a tutti gli esperti nello scorso mese di aprile mostra quantomeno una nuova sensibilità. Certamente la revisione a questo punto non può che essere profonda e per molti aspetti dovrà essere coraggiosa, purtuttavia inderogabile.

La cooperazione italiana nel suo complesso deve ritrovare la strada per il raggiungimento dei suoi obiettivi che il legislatore aveva identificato nella: « *...solidarietà tra i popoli... piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo... soddisfacimento dei bisogni primari... autosufficienza alimentare... valorizzazione delle risorse umane... conservazione del patrimonio ambientale... attuazione e consolidamento dei processi di sviluppo endogeno... crescita economica, sociale e culturale... miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia... promozione della donna* » (L. n. 49/87, art. 1).

Anche la revisione internazionale delle strategie dello sviluppo in qui adottate, ha messo in evidenza l'estrema necessità di reimpostare la cooperazione internazionale verso la ricerca prioritaria di risposte integrate ai bisogni primari delle popolazioni escluse dai processi di sviluppo e la salvaguardia dei diritti umani, con interventi ampiamente partecipativi sul territorio, complessivamente identificabili come una strategia per lo *sviluppo umano* (50).

In tal senso, in un contesto che per anni ha privilegiato l'« *anima mercantile* » della cooperazione, l'esper-



rienza italiana per lo sviluppo umano, seppure qualitativamente consistente, non è stata adeguatamente valorizzata.

La valorizzazione delle esperienze per lo sviluppo locale integrato ed un loro significativo apporto allo sviluppo ed al consolidamento delle istituzioni, non può prescindere da appropriate metodologie di gestione, che devono poter essere caratterizzate da elevata flessibilità e forte coinvolgimento di operatori e beneficiari, senza per questo venir meno a rigore e trasparenza. L'attuazione per « piani operativi », se realizzata adottando adeguati strumenti di gestione, sembra poter offrire in tal senso sufficienti garanzie.

(1) Si veda ad esempio:

Ministero degli affari esteri, direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *Compendio della legislazione italiana sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, CEGI;

Istituto per la cooperazione economica internazionale e i problemi dello sviluppo - ICEPS, *Guida all'aiuto pubblico italiano allo sviluppo*, Roma 1991.

(2) L. 26 febbraio 1987, n. 49, art. 1, comma 3.

(3) Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 17: Indirizzi programmatici della cooperazione allo sviluppo*, 8 agosto 1987.

(4) *Ibidem*.

(5) Comitato direzionale, *Intervento straordinario: definizioni e criteri per la sua programmazione, identificazione e realizzazione*, 26 gennaio 1988.

(6) Comitato interministeriale di cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 17* dell'8 settembre 1987.

(7) L. 26 febbraio 1987, n. 49, art. 1, comma 1.

(8) Cfr.: Senato della Repubblica, X legislatura, documento approvato dalla 3<sup>a</sup> Commissione permanente (affari esteri, emigrazione), a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla politica di cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, 18 luglio 1990, p. 3.

(9) GOBBATO, ETTORRE E SANDRI, GIA-

NANDREA, *La cooperazione tradita. La storia della mancata applicazione della legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo*, Edizioni Procom, Roma, 1991, p. 67-70.

(10) L. 26 febbraio 1987, n. 49, art. 12, comma 1. Cfr. Ministro degli affari esteri, decreto 17 gennaio 1990, n. 40 bis.

(11) L. 26 febbraio 1987, n. 49, art. 13. Cfr. Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 122* del 2 dicembre 1987.

(12) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 123* del 2 dicembre 1987.

(13) I principali riferimenti normativi in tal senso sono costituiti dalla L. 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 1 e 2 e dagli « Indirizzi del CICS ». Cfr. Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 17* dell'8 settembre 1987.

(14) Ministero degli affari esteri, direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *La cooperazione sanitaria italiana*, Principi Guida, Roma, 1989.

(15) Ministero degli affari esteri, direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1990*, vol. 1, Roma, 1991, p. 68.

Ministero degli affari esteri, direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1991*, vol. 1, Roma, 1992, in: DIPCO n. 38/92, p. 28.

(16) Ministero degli affari esteri, direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo 1990*, vol. 1, Roma 1991, p. 79.

(17) Sulla opportunità di evitare la gestione diretta si veda ad esempio il parere della 3<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati sulle linee degli indirizzi programmatici della cooperazione allo sviluppo per il 1992: Camera dei deputati, 3<sup>a</sup> Commissione, seduta di giovedì 17 dicembre 1992, p. 47.

Sull'uso dei fondi accreditati presso le ambasciate si veda ad esempio: Camera dei deputati, XI legislatura, allegato B ai resoconti, seduta del 16 febbraio 1993, *Atti di controllo e di indirizzo, risoluzioni in commissione*, 7-00146, p. 7948.

(17 bis) Si vedano ad es. le molteplici esperienze descritte in: CARRINO LUCIANO, CATENACCI BRUNO, DAVIO GIULIA, FELICIANI FABRIZIO, MISSONI EDUARDO, *Il sogno dell'abbondanza: le nuove vie della cooperazione. Storie e riflessioni sullo sviluppo umano*. Edizioni cultura della pace, San Domenico Fiesole (FI), 1993.

(18) Comitato direzionale, *Delibera n. 67* del 25 febbraio 1988.

(19) GOBBATO, ETTORRE E SANDRI, GIANDREA, *op. cit.*, p. 137.

(19 bis) Una commissione per altro composta in maggioranza da rappresentanti delle stesse ONG, ivi incluse quelle sindacali (cfr. L. 26 febbraio 1987, n. 49, art. 8, comma 10), Ministro degli affari esteri decreto 3 giugno 1987.

(20) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 67* del 25 febbraio 1988.

(21) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 67* del 25 febbraio 1988.

(22) Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 12: Linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali*, 17 marzo 1989.

(23) L. n. 49/87, art. 15, comma 7. Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 123* del 2 dicembre 1987.

(24) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 1* del 2 febbraio 1989.

(25) L. n. 49/87, art. 14, comma 5; art. 15, comma 5; art. 29, art. 29, comma 3. Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 1* del 2 febbraio 1989.

(26) Senato della Repubblica, X legislatura, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1989*, vol. II, doc. XIV, n. 4, 27 giugno 1990, p. 77.

(27) L. 30 dicembre 1991, n. 412. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 305*, del 31 dicembre 1991.

(28) Decreto del Presidente della Repubblica, 12 aprile 1988, n. 177, *Approvazione del regolamento di esecuzione della L. 26 febbraio 1987, n. 49, sulla disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

(29) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 373*, del 15 dicembre 1988.

(30) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 78*, dell'8 settembre 1987.

(31) Cfr.: Camera dei deputati, XI legislatura, allegato B ai resoconti, seduta del 16 febbraio 1993, *op. cit.*

(32) Cfr.: D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177, *Approvazione del regolamento di esecuzione della L. 26 febbraio 1987, n. 49, sulla disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*, Titolo IV, artt. 32-38. Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 104* del 31 ottobre 1987.

(33) Camera dei deputati, X legislatura, *Indagine conoscitiva sulla cooperazione allo sviluppo*, n. 4, 6 novembre 1990, Atti parlamentari, *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, p. 7.

Cfr.: Comitato direzionale, *Delibera n. 3* del 26 gennaio 1988; Ministero degli affari esteri, direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1990*, vol. 1, pag. 51.

(34) Senato della Repubblica, X legislatura, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1989*, p. 79.

(35) Comitato direzionale, *Delibera n. 122* del 2 dicembre 1987.

(36) Comitato direzionale, *Delibera n. 150* del 15 giugno 1988. Comitato direzionale, *Delibera n. 179* del 22 aprile 1992.

(37) Comitato direzionale, *Delibera n. 48*, dell'11 febbraio 1992, *Disposizioni sull'organizzazione e il funzionamento delle UTL* (allegato).

(38) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 74* dell'8 settembre 1987. Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo,

*Delibera n. 61* del 25 febbraio 1988.

(39) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 67* del 25 febbraio 1988.

(40) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 67* del 25 febbraio 1988.

(41) Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 12, Linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle Regioni, delle Province autonome e degli E.L.*, 17 marzo 1989.

(42) Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo, gruppo di lavoro IV: Educazione allo sviluppo e coinvolgimento della realtà sociale, Riunione del 18 dicembre 1993, *Documento di lavoro sull'attività di cooperazione delle Regioni e sulla proposta di costituzione di un Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo*.

(43) Cfr.: Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 286*, del 28 luglio 1988.

(44) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 201*, del 28 luglio 1988.

(45) Ministero degli affari esteri, direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *La cooperazione sanitaria italiana*. Rapporto annuale 1988, Roma 1989, pp. 36-39.

(46) Si veda ad esempio: AA.VV., *Discussione sul « Logical framework », Forum valutazione*, n. 2 novembre 1991, pp. 51-116.

(47) Commission of the European Communities, Directorate General for Development, *The integrated approach to project/programme cycle management*, VIII/A/2/105/92.

(48) Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Delibera n. 67* del 25 febbraio 1988.

(49) Decreto del Ministro degli affari esteri, 17 gennaio 1990, n. 49 bis.

(50) UNDP, *Human development re-*

*port 1990*, Oxford University Press, New York 1990.

(\*1) Conosciuta come « viva premura » nel gergo « diplomatico ».

(\*2) Il dato è il risultato di elaborazioni dell'autore su dati forniti dall'Ufficio XI della DGCS.

(\*3) L'abolizione di tale clausola dalle convenzioni con le ONG non appare risultare da alcuna indicazione normativa in sostituzione di quella citata nella nota precedente.

(\*4) Si veda ad esempio l'esperienza in appoggio al programma nazionale di salute mentale in Argentina affidato alla regione Friuli-Venezia Giulia.

(\*5) Il termine sistema locale identifica un'area geografica e quindi una popolazione abbastanza limitata, tale da consentire la corretta individuazione e la specifica risoluzione dei problemi prioritari, pur tuttavia sufficientemente grande da consentirne una gestione autonoma. Molto spesso si tratta di aree proprie della suddivisione amministrativa dello Stato, anche se uesta in alcuni casi risponde più a ragioni storiche che a criteri geografici, socio-economici o gestionali, tanto è vero che non sempre le suddivisioni territoriali adottate dai diversi settori (sanità, educazione, giustizia, difesa, ecc.) coincidono.

(\*6) La terminologia che qui si utilizza è quella generalmente adottata a livello internazionale, salvo la definizione di iniziativa, propria della legislazione italiana, ma che appare estremamente utile per identificare l'insieme operativo, quasi sempre estremamente articolato nelle iniziative di tipo sociale, cui viene destinato il finanziamento approvato. Si richiama l'attenzione sul fatto che nel sistema informativo della DGCS il termine *progetto* viene invece utilizzato con il significato di componente o voce di spesa (es. esperti, fondi di gestione in loco, convenzione, contratto, borsisti), prestandosi ad una enorme confusione.