

ce più ampia che consenta di garantire meglio la coerenza, la complementarità e il coordinamento degli interventi italiani con quelli degli altri donatori. In questo contesto partecipiamo al programma pilota europeo di coordinamento delle politiche e di armonizzazione delle procedure in Marocco, Mozambico, Vietnam e Nicaragua;

- sul piano globale, da un lato, partecipando al lavoro del Comitato dell’Aiuto allo Sviluppo dell’OCSE che ha preparato il manuale *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, dall’altro lato organizzando – congiuntamente con il Dipartimento del Tesoro e insieme all’OCSE e alla Banca Mondiale – il “Forum ad alto livello sull’armonizzazione”, tenuto a Roma presso il MAE nei giorni 24-25 febbraio 2003. Il *Forum* si è concluso con l’adozione della Dichiarazione di Roma sull’armonizzazione, che fissa gli impegni dei partecipanti e definisce i seguiti.

Il Decreto-legge 194/02 sul controllo della spesa (cosiddetto decreto “taglia-spese”), convertito nella Legge 246/02, non ha determinato ripercussioni sull’andamento degli impegni di spesa e dei pagamenti del 2002, essendo intervenuto quando l’esercizio finanziario era vicino alla conclusione.

Gli effetti saranno invece consistenti nell’esercizio finanziario 2003 e in quelli successivi, se sarà confermata l’interpretazione della Ragioneria Generale dello Stato secondo cui l’articolo 1, comma 7, del Decreto-legge 194/02 ha abrogato la disposizione dell’art. 15, comma 9, della Legge 49/87 (ai sensi del quale “le somme non impegnate nell’esercizio di competenza possono essere impegnate nell’esercizio successivo”). Qualora fosse confermata l’interpretazione della Ragioneria, sarebbe preclusa alla DGCS la conservazione dei residui di stanziamento, che il legislatore aveva consentito al momento del “rientro in bilancio” nel 1995 perché gli interventi di cooperazione allo sviluppo derivano da impegni internazionali assunti dall’Italia. Nell’adottare il citato comma 9 dell’articolo 15 il legislatore era anche edotto che i tempi tra assunzione dell’impegno internazionale, istruttoria tecnico-economica, approvazione del Comitato Direzionale e assunzione dell’impegno di spesa spesso necessariamente travalicano il singolo esercizio finanziario.

In questo contesto si considerino altri due fattori, preesistenti al Decreto-legge 194/02, che rallentano l’assunzione degli impegni di spesa:

1. i tempi lunghi necessari per ottenere dal MEF le autorizzazioni all’assunzione di impegni pluriennali di spesa;
2. la mancata concessione alla DGCS, a differenza degli altri Centri di Responsabilità del MAE, di procedere a variazioni di bilancio compensative (in termini di competenza) nell’ambito della propria u.p.b. con decreto a firma del Ministro degli Affari Esteri. Le variazioni compensative devono essere richieste al Dipartimento della RGS, che dà loro seguito (in tempi lunghi) con decreto del Ministro dell’Economia.

## 1.2 Stanziamenti

Dal 1997 al 2002 l’andamento degli stanziamenti per APS disposti con la Legge Finanziaria, integrati con le disponibilità finanziarie attribuite per l’attuazione della Convenzione di Londra sugli aiuti alimentari, è stato il seguente (i valori sono espressi in milioni di euro):

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<b>Stanziamenti per APS</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Doni	268	308	362	554	827	794
Crediti d'aiuto	27	21	10	0	26	0
Aiuti alimentari	0	36	36	36	36	36
<b>TOTALE</b>	<b>295</b>	<b>365</b>	<b>408</b>	<b>590</b>	<b>889</b>	<b>830</b>

Per l'esercizio finanziario 2002 alla DGCS sono stati assegnati complessivamente fondi a valere sull'unità previsionale di base n. 9 dello stato di previsione del MAE per 794,4 milioni di euro, ai sensi della Legge 49/87, dell'art. 8 della Legge 266/99, della Legge 58/01 (sminamento umanitario), della Legge 84/01 (Balcani) e delle singole leggi che concedono contributi obbligatori annuali ad una serie di Organismi Nazionali (Istituto Agronomico per l'Oltremare, IPALMO) e Internazionali attivi sul terreno dello sviluppo.

Nessun finanziamento è stato attribuito nel 2002 alla DGCS ai sensi delle Leggi 300/98 e 186/99. I 794,4 milioni di euro, dunque, derivano da:

Legge Finanziaria 2002	453,5 milioni
Variazioni in corso d'esercizio	-4,5 milioni
Trasferimento dal Fondo Rotativo (L. 266/99)	206,6 milioni
Legge di bilancio-contributi obbligatori	15,5 milioni
Legge Balcani n. 84/01	14,7 milioni
Legge sminamento n. 58/01	9,8 milioni
Legge di bilancio-spese funzionamento*	6,8 milioni
Residui di stanziamento 2001	91,9 milioni

\* capitoli 2001-2017-2018-2021 a gestione unificata da parte della DGPE.

La variazione negativa in corso d'esercizio è relativa a 4,5 milioni di euro trasferiti alle Direzioni Generali geografiche, ai sensi della Legge 180/92, per finanziare operazioni di pace e umanitarie.

Nel corso dell'esercizio 2002 sono state decise dall'On. Ministro, su proposta del Direttore Generale, alcune variazioni di bilancio compensative, che hanno trasferito fondi aggiuntivi sui seguenti capitoli di spesa:

1. cap. 2180, 15 milioni di euro per il finanziamento di programmi bilaterali la cui realizzazione è stata affidata a Organismi Internazionali;
2. cap. 2195 (spese legali, interessi), 5 milioni di euro per la chiusura di contenzioso pregresso.

I fondi necessari sono stati reperiti con variazioni negative sui capitoli 2181 (programmi promossi ONG) e 2182 (programmi bilaterali), dal momento che lo stato di avanzamento dell'istruttoria di una serie di iniziative iscritte in programmazione lasciava prevedere che tale istruttoria non si sarebbe conclusa entro il 31 dicembre 2002.

Lo stanziamento di 794,4 milioni di euro si è ripartito tra:

Spese di funzionamento	35,9 milioni di euro (4,5%)
Interventi di cooperazione	758,5 milioni di euro (95,5%)

Le reiscrizioni di somme perente (non incluse nello stanziamento di 794,4 milioni di euro), sono ammontate a 23,7 milioni di euro.

Inoltre, nel 2002 la DGCS è stata responsabile della programmazione e dell'istruttoria delle iniziative a credito d'aiuto, finanziate a valere sul Fondo Rotativo presso il Mediocredito Centrale. Alla data del 1° gennaio 2002 la consistenza del Fondo Rotativo, al netto degli impegni in essere, era dell'ordine di 1.314 milioni di euro.

Al 31 dicembre 2002 la consistenza del Fondo Rotativo, sempre al netto degli impegni in essere, è risultata di 1.376 milioni di euro.

Sempre sul Fondo Rotativo, la consistenza dell'accantonamento per la concessione di nuovi contributi per il finanziamento parziale di imprese miste nei PVS (art. 7 della Legge 49/87), era – all'inizio del 2002 – dell'ordine di 65,1 milioni di euro. Alla fine del 2002 la consistenza dell'accantonamento, al netto degli impegni in essere, è risultato di 80,5 milioni di euro.

La DGCS infine aveva la facoltà di disporre aiuti alimentari ai PVS, in attuazione della relativa Convenzione di Londra e a valere sul bilancio dell'AGEA, per un importo massimo di 36,2 milioni di euro.

### **1.3 Iniziative di cooperazione**

#### **Delibere del Comitato Direzionale e del Direttore Generale**

Nel 2002 il Comitato Direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 906,4 milioni di euro, così ripartite per strumenti d'intervento:

Doni	641,4 milioni
Crediti d'aiuto	258,4 milioni
Imprese miste	6,7 milioni

Per quanto riguarda i doni, per alcune tipologie i finanziamenti approvati sono stati i seguenti (in euro):

Programmi ONG promossi	73,3 milioni
Programmi di formazione in Italia	14,3 milioni

Per quanto di sua competenza (progetti di importo inferiore a 1 milione di euro), il Direttore Generale ha approvato 627 delibere per un importo complessivo di 199 milioni di euro.

Il deliberato totale per l'anno 2002 ammonta quindi a 1.105,4 milioni di euro.

#### **Impegni di spesa**

A fronte degli interventi programmati, il volume complessivo degli impegni di spesa a dono (escluse le spese di funzionamento, ma inclusi gli impegni su somme perente), nell'esercizio finanziario 2002 è stato di 713,7 milioni di euro.

Gli impegni di spesa assunti dal Ministero dell'Economia per la concessione di crediti d'aiuto sono ammontati a 187,5 milioni di euro. L'AGEA ha consegnato aiuti alimentari per 45 milioni di euro.

Gli impegni totali sono stati pari a 946,2 milioni di euro.

Si indicano qui gli impegni per alcune categorie:

- contributi obbligatori disposti con legge ad alcuni Enti Italiani (Istituto Agronomico per l'Oltremare) e Organismi Internazionali con sede in Italia (UNICRI, UNICEF-ICDC, CIHEAM, UNIDO, IDLI, Conferenza Desertificazione), attivi nel settore dello sviluppo, per un totale di 39,9 milioni di euro;
- programmi promossi dalle ONG. Gli impegni complessivi sono stati pari a 54,9 milioni di euro;
- interventi umanitari d'emergenza. Gli impegni assunti sono stati pari a 63,6 milioni di euro;
- formazione in Italia. Sono stati impegnati 22,5 milioni di euro per la concessione di borse di studio universitarie e post-universitarie e per l'organizzazione di corsi di formazione;
- impegni di spesa per interessi e spese legali (esclusa la sorte capitale), connessi alla chiusura del contenzioso pregresso dell'Amministrazione, pari a 15,1 milioni di euro.

#### **Erogazioni di cassa**

I pagamenti effettuati dalla DGCS nel 2002 (escluse le spese di funzionamento), hanno raggiunto l'ammontare complessivo di 626,1 milioni di euro.

I fondi erogati per crediti d'aiuto sono stati pari a 96,3 milioni di euro. I rientri sul Fondo Rotativo (inclusi i consolidamenti), sono stati pari a 246,2 milioni di euro. Gli aiuti alimentari erogati tramite l'AGEA (ex AIMA), sono ammontati a 45 milioni di euro.

Complessivamente la spesa è stata di 767,4 milioni di euro.

### **1.4 Ripartizione geografica degli aiuti**

La ripartizione geografica degli impegni è stata la seguente :

Africa Sub-sahariana	30%
Medio Oriente e Nord Africa	12%
Europa balcanica	16%
America Latina	32%
Asia	10%

La ripartizione geografica delle erogazioni di cassa è stata la seguente:

Africa Sub-sahariana	40%
Medio Oriente e Nord Africa	24%
Europa balcanica	11%
America Latina	12%
Asia	13%

L'incremento molto marcato degli impegni in America Latina è dovuto alla decisione del Governo di riprendere nel 2002 le attività di cooperazione in Argentina, per aiutare il Paese a uscire dalla grave crisi economico-sociale in corso.

Si illustrano di seguito le principali linee di intervento della Cooperazione italiana per ciascuna area.

### Africa Sub-sahariana

Coerentemente con quanto illustrato in merito all'inserimento dei programmi bilaterali di cooperazione nel quadro delle *Poverty Reduction Strategies* dei PVS interessati e dei *Country Strategy Papers* dell'Unione Europea, la Cooperazione italiana ha concluso formali intese programmatiche con i principali *partner* africani (Etiopia, Eritrea, Sudafrica, Mozambico, Uganda).

Il programma-Paese con l'Etiopia, il più completo sotto il profilo concettuale e delle procedure, vede una prevalenza delle attività bilaterali realizzate mediante strumenti innovativi quali il *sector-wide approach* (finanziamenti diretti al Governo beneficiario per la realizzazione dei programmi di investimento settoriali nella sanità e nell'istruzione). In Etiopia l'Italia è impegnata anche nell'esercizio di armonizzazione delle procedure dell'aiuto dei donatori (seguiti della Dichiarazione di Roma) e sta preparandosi – insieme agli altri donatori – a utilizzare lo strumento dell'aiuto al bilancio.

In Mozambico, nel decimo anniversario degli accordi di pace di Roma (1992), la Cooperazione italiana ha consolidato le proprie posizioni di *partner* tradizionale attraverso il completamento del programma triennale siglato nel dicembre 2000. Come negli altri programmi-Paese, si è perseguita la concentrazione degli interventi nei settori nei quali l'Italia offre un vantaggio comparativo (sanità, agricoltura).

La strategia messa a punto dalla Cooperazione italiana con le autorità del Sudafrica ha individuato il nostro vantaggio comparativo in particolare nell'assistenza al Ministero della Sanità e alle sue ramificazioni provinciali per la gestione di sistemi informativi sanitari, e si appresta a giocare un ruolo di rilievo per quanto riguarda la lotta all'HIV/AIDS.

In Uganda, primo Paese a fruire dell'iniziativa HIPC rafforzata, la Cooperazione italiana si è adeguata, nell'aggiornamento della propria strategia, alle forme di aiuto più innovative (aiuto diretto al bilancio del Ministero della Sanità, in particolare) nel quadro del piano nazionale di riduzione della povertà, cercando peraltro di salvaguardare, nella definizione dei principali interventi, il peculiare ruolo delle ONG italiane nel Paese.

Su scala subregionale, nel corso del 2002 sono entrate in piena fase realizzativa le iniziative assunte nel campo della lotta all'AIDS (programma in 10 Paesi africani affidato all'OMS), della lotta alla malaria (contributo all'iniziativa "Roll Back Malaria"), e della tubercolosi ("Stop tuberculosis" – OMS), che hanno integrato lo sforzo del Governo italiano a sostegno del Fondo Globale istituito per la lotta alle stesse malattie, che rappresenta lo strumento principale di intervento in tale settore. Nel quadro di tali iniziative, realizzate attraverso contributi volontari accompagnati da intese e soluzioni di vario genere (l'Italia, ad esempio, ha potuto entrare nel Comitato Direttivo del programma "Roll Back Malaria"), sono state attivate collaborazioni e contributi di ONG italiane e di istituti scientifici del nostro Paese, nonché nuove forme di partenariato con Enti Internazionali (ad esempio, in base ad accordi con l'OMS, il

PAM è stato coinvolto nella fornitura di sussidi alimentari alle famiglie dei malati di AIDS assistiti nel quadro del programma italiano), costituendo esempi di *best practices* segnalati a livello internazionale.

### America Latina

Il principale risultato è stato l'avvio dei programmi a credito d'aiuto nei settori delle PMI e sanitario in Argentina. In ragione della crisi economica nel dicembre 2001, il Ministro degli Affari Esteri ha deliberato di riammettere l'Argentina nel novero dei Paesi eleggibili a ricevere crediti d'aiuto. In tale contesto sono già state approvate due linee di credito, rispettivamente nel settore sanitario (25 milioni di euro) e delle PMI (75 milioni di euro), per un valore complessivo di 100 milioni di euro. In conformità con quanto disposto dalla delibera di riammissione, le iniziative sono finalizzate alla lotta alla povertà e al sostegno alle fasce deboli della popolazione. La linea di credito nel settore sanitario è diretta al sostegno degli ospedali pubblici consentendo l'acquisto di medicinali e attrezzature. La seconda linea di credito riguarda invece l'erogazione di finanziamenti per imprese italo-argentine e argentine, favorendo l'assunzione di nuova manodopera o il riassorbimento di personale licenziato a causa della crisi economica. Per quest'ultimo programma, la selezione dei progetti imprenditoriali da finanziare è stata strutturata secondo un meccanismo di punteggio che privilegia l'impatto occupazionale e socio-ambientale. Nel maggio 2002 sono stati firmati i due Accordi bilaterali relativi ai programmi citati. La convenzione finanziaria relativa al programma PMI è stata firmata nel mese di ottobre e le oltre 400 richieste di finanziamento presentate da PMI argentine sono state sottoposte al vaglio del Comitato interministeriale argentino.

L'avvio operativo della conversione del debito con il Perù è stato un altro risultato da menzionare per la regione latino-americana. Il Perù, in base all'accordo firmato a Lima dal Sottosegretario On. Baccini il 10 ottobre 2001, è beneficiario di un'operazione di conversione parziale del debito derivante da crediti d'aiuto (riguardante 127 milioni di dollari su un debito concessionale complessivo verso l'Italia di circa 200 milioni di dollari, da convertire in misura graduale). La Cooperazione italiana ha avviato l'operazione, caratterizzandola mediante il forte coinvolgimento della società civile peruviana nell'identificazione ed esecuzione dei progetti da finanziare con i fondi della conversione. I settori d'intervento sono stati identificati in ambito di programmi di lotta alla povertà e di protezione dell'ambiente. È attualmente in corso il programma di "Assistenza tecnica alla conversione del debito", a gestione diretta DGCS. Nel mese di maggio 2002 è stato definito il regolamento d'esecuzione dell'accordo. A seguito di ciò, nel mese di luglio si sono insediati il *Management Committee* e il *Technical Committee*, con il compito di selezionare i progetti da finanziare tra quelli presentati da Autorità e ONG locali sulla base di un sistema di punteggio definito nel Regolamento. L'insediamento dei due organi di gestione del programma ha consentito di passare alla fase della presentazione dei progetti da finanziare, che si è conclusa nel mese di dicembre con la selezione di 47 iniziative. La stipula dei rispettivi contratti è prevista per il 2003.

### Asia

Il principale obiettivo strategico nell'area asiatica è stato l'attuazione delle iniziative umanitarie e di ricostruzione finanziate dall'Italia in Afghanistan. In occasione della Conferenza di Tokyo del 21 e 22 gennaio 2002, il Sottosegretario On. Boniver ha annunciato l'impegno a contribuire al processo di ricostruzione del Paese. L'azione

italiana si è concentrata, in particolare, nel sostegno alla neo-costituita Amministrazione afgana; nella riabilitazione del settore della giustizia – al nostro Paese è stato affidato il *lead* del coordinamento dei donatori in questo campo – nel sostegno alle fasce più deboli e vulnerabili della popolazione locale; nella fornitura di aiuti d'emergenza. In totale, nel 2002 l'Italia ha erogato per l'Afghanistan 47,8 milioni di euro. Il totale ha superato, sia pure di poco, quanto promesso dal nostro Paese nel corso della Conferenza di Tokyo. Tutti gli interventi previsti per il 2002 sono stati approvati, e la quasi totalità di essi è stata avviata entro la fine dell'anno. L'andamento del programma è seguito attraverso periodiche missioni di monitoraggio inviate dalla DGCS.

### **Mediterraneo e Medio Oriente**

Il miglioramento delle condizioni socio-economiche costituisce da sempre il principale obiettivo della Cooperazione italiana nel Bacino Mediterraneo e nel Medio Oriente (BMVO). Nel 2002 sono proseguiti i diversi programmi – finanziati con risorse a dono, a credito d'aiuto o della conversione del debito – rivolti ai settori prioritari per lo sviluppo umano, sociale ed economico, e volti a facilitare l'accesso delle popolazioni a beni e risorse essenziali e a promuovere un migliore assetto del territorio, con particolare attenzione alla gestione sostenibile delle risorse naturali; alla disponibilità d'acqua; alle infrastrutture di base indispensabili per promuovere la qualità della vita e lo sviluppo locale equilibrato; alla salvaguardia del patrimonio storico e culturale; al rafforzamento delle vie di comunicazione.

L'altro canale che ha fornito un apporto determinante allo sviluppo socio-economico dei Paesi beneficiati è rappresentato dall'attivazione dei programmi di conversione del debito pubblico originato dalla concessione di crediti d'aiuto, varati in diversi Paesi dell'area (Algeria, Marocco, Egitto, Giordania); tali programmi hanno generato risorse utilizzate per contribuire alla realizzazione di importanti progetti di sviluppo.

Riconoscendo l'importante ruolo che può essere svolto dal settore privato e, in particolare, dalle piccole e medie imprese (PMI) nella creazione e nella distribuzione della ricchezza, nella creazione di impiego e nella riduzione della povertà, con conseguenti effetti positivi sul contenimento dei flussi migratori provenienti da tali Paesi, la DGCS ha contribuito alla definizione di un quadro coordinato d'interventi che da un lato mira ad aumentare la competitività delle PMI locali, dall'altro permette al nostro sistema economico di cogliere tempestivamente le opportunità che si vanno creando in questi Paesi. In tale contesto la Cooperazione italiana è intervenuta sia attraverso lo strumento delle linee di credito, destinate alle PMI locali e alle Società Miste, sia attraverso programmi di assistenza tecnica e formazione a livello istituzionale e per le imprese, finanziati a dono sul canale bilaterale e multilaterale (di consueto affidati in esecuzione all'UNIDO).

Nei Territori Palestinesi, nonostante l'ulteriore deterioramento della situazione *in loco*, sono state poste in essere tutte le procedure preliminari volte alla predisposizione di iniziative di cooperazione per il sostegno alle piccole e medie imprese locali (segnatamente un programma di *Commodity Aid* a credito d'aiuto di circa 25 milioni di euro a favore del settore privato palestinese).

### **Balcani**

I principali obiettivi strategici nella regione sono stati individuati nel rafforzamento del ruolo italiano all'interno del Patto di Stabilità, e nel sostegno al processo di stabilizzazione dell'area balcanica.

Nel quadro dell'azione indirizzata al raggiungimento del primo obiettivo, che ha visto l'Italia al secondo posto nella graduatoria dei Paesi donatori, particolare importanza è stata assegnata alla componente *capacity building* attraverso sostegni sia diretti (progetti mirati a supporto delle amministrazioni pubbliche), che indiretti (progetti specifici che prevedono al loro interno una componente di rafforzamento istituzionale). Ai progetti di *capacity building* sono destinate più del 30% delle risorse complessivamente impegnate nei programmi di cooperazione nell'area.

È stata inoltre data grande rilevanza agli interventi a livello nazionale e su base regionale finanziati dalla Cooperazione per garantire un valido e coerente sostegno al processo di stabilizzazione dell'area balcanica.

In Albania l'azione della Cooperazione si è esplicata in particolare attraverso un sostegno alla formazione manageriale delle PMI locali, quale attività propedeutica a un più ampio intervento a favore del settore in parola a livello regionale, nonché attraverso la ristrutturazione del sistema elettrico a favore della KESH (80 milioni di euro).

In Bosnia si è teso a garantire un rafforzamento del settore privato, passando dalla fase post-bellica a una fase di sostegno alla crescita economica. In particolare, è stata approvata una linea di credito di 15 milioni di euro, nonché la relativa assistenza tecnica alle PMI bosniache, per un valore di circa 2,5 milioni di euro.

In Serbia hanno avuto inizio programmi sul canale ordinario a carattere multisettoriale, quali il sostegno alla bilancia dei pagamenti; il settore sanitario e sociale; la conservazione del patrimonio culturale. Da ricordare, tra le varie iniziative nei settori sopraccitati, il sostegno della Cooperazione ai programmi di insediamento e reintegrazione dei rifugiati serbi, e allo sviluppo del settore privato attraverso un contributo di 34 milioni di euro volto alla costituzione di una linea di credito per le PMI del Paese, affiancata da servizi di consulenza e assistenza tecnica del valore di 3 milioni di euro.

### **1.5 Cooperazione decentrata**

In Europa l'Italia costituisce un esempio avanzato di attenzione da parte delle autonomie locali (Regioni, Province, Comuni), verso le problematiche dell'aiuto allo sviluppo. Le disponibilità finanziarie che tali Enti riservano alla cooperazione, al di là delle cifre assolute (non ancora elevate ma comunque crescenti), sono importanti per le ampie risorse ed energie che possono mobilitare sul territorio. A fronte della crescita dei soggetti e delle iniziative locali il Ministero degli Esteri, in assenza di una legislazione nazionale che disciplini compiutamente la materia, si è dotato di strumenti per orientare e sostenere gli Enti locali nel quadro di convergenti obiettivi ed interessi. In tal senso la cooperazione italiana è ispirata a precise Linee Guida, con un punto focale di interfaccia per la Cooperazione decentrata, presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo.

Per lo svolgimento di attività di cooperazione decentrata le Regioni attingono in misura crescente a finanziamenti comunitari (con particolare riguardo al programma Interreg III di cooperazione transfrontaliera), e a finanziamenti governativi *ad hoc* del MAE-DGCS, oppure di concerto con Organizzazioni Internazionali (programmi PDHL e APPI assieme a UNDP-UNOPS).

La continua crescita di questo settore rappresenta una grande opportunità e, nel contempo, costituisce un impegno per il sistema-Italia di cooperazione, chiamato ad

assicurare che gli interventi siano sinergici ai piani di sviluppo dei Paesi interessati e si inseriscano nelle più ampie strategie di cooperazione e di valorizzazione del ruolo dell'Italia che il Governo persegue. In tale contesto la cooperazione decentrata viene considerata non tanto un nuovo strumento o un nuovo modello di Cooperazione allo sviluppo, quanto come una nuova modalità e al tempo stesso come un nuovo approccio "dal basso", basato sul principio del "partenariato attivo" che favorisce il dialogo, la concertazione, l'appropriazione delle iniziative e dei progetti da parte dei beneficiari, che vengono chiamati ad assumere un ruolo di protagonisti nelle decisioni che influiscono sul loro futuro.

Nel 2002 si è intensificata l'azione della DGCS volta ad assicurare spazi e ruoli specifici alla cooperazione decentrata, sulla base delle apposite "Linee di indirizzo" approvate dal Comitato Direzionale nel marzo 2000. Per colmare le lacune di tipo conoscitivo e gestionale, è stata attribuita la massima priorità alla formazione degli operatori di cooperazione delle Regioni e degli Enti locali italiani, attraverso il cofinanziamento degli appositi programmi condotti dall'ANCI (Progetto Solaria) per i Comuni, e dall'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo (OICS) per le Regioni (progetto "La piazza della cooperazione"). Ambedue i programmi sono in corso di esecuzione.

A novembre 2002 la DGCS ha stipulato un Accordo quadro di collaborazione con l'Unione delle Province Italiane (UPI), analogo a quello stipulato con l'ANCI nel maggio 2001, finalizzato alla valorizzazione delle iniziative di cooperazione delle Province italiane e a favorire il flusso reciproco delle informazioni sui rispettivi indirizzi e orientamenti programmatici.

Nel maggio 2002 è stato stipulato dalla DGCS un Accordo quadro con la Regione Lazio che prevede l'instaurazione di una collaborazione sistematica tra le parti, basata sulla reciproca informazione, sul coordinamento delle azioni e sul cofinanziamento di progetti e programmi di cooperazione presentati dalla Regione. Quest'ultima riconosce il valore aggiunto che i propri interventi possono ottenere operando in sinergia con la Cooperazione governativa, attraverso il coinvolgimento dei soggetti attivi sul proprio territorio. Si tratta del primo accordo di tipo programmatico stipulato dalla DGCS con una Regione italiana.

Sul piano operativo, a dicembre 2002 è stata stipulata con la Regione Toscana una convenzione per il cofinanziamento di un programma di cooperazione decentrata tra Enti locali toscani e 21 comuni appartenenti a quattro Stati balcanici.

Nel settembre 2002 è stata stipulata una convenzione con la Provincia autonoma di Trento, per il cofinanziamento di un progetto di formazione in Somalia.

Nel novembre 2002 è stato deliberato il cofinanziamento di un programma di sviluppo e consolidamento delle capacità degli Enti locali nel Sud-est europeo eseguito dall'ANCI.

Sul piano multilaterale la DGCS ha continuato a promuovere il coinvolgimento delle autonomie locali italiane nei programmi di sviluppo umano (PDHL), e di lotta alla povertà (APPI), attuati attraverso le Organizzazioni delle Nazioni Unite (UNDP, IFAD, UNOPS). Un apposito contributo volontario della DGCS alla FAO è stato destinato al cofinanziamento di progetti di cooperazione decentrata.

In collaborazione con ANCI e OICS è stata infine programmata la realizzazione di una banca dati sull'attività di cooperazione allo sviluppo delle autonomie locali, con

fini sia conoscitivi sia statistici.

### 1.6 Funzionamento e personale della DGCS

Le spese di funzionamento hanno rappresentato il 4% degli impegni di spesa complessivi della DGCS, per un ammontare di 26,3 milioni di euro.

Per quel che concerne il personale in servizio presso la DGCS, si potrà constatare che nel 2002 la situazione è in qualche misura migliorata per quanto riguarda il personale diplomatico e amministrativo, ma resta estremamente precaria per quanto riguarda gli esperti ex Lege 49/87, che sono soltanto 84 rispetto a un organico di 150 persone.

<b>Qualifica</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Personale ruolo MAE</b>	<b>196</b>	<b>182</b>	<b>247</b>	<b>279*</b>
di cui:				
Diplomatici	29	27	25	31
Dirigenti amministrativi	1	2	4	3
Aree funzionali	166	153	218	245*
<b>Comandati ex lege 49/87</b>	<b>148</b>	<b>145</b>	<b>107</b>	<b>94</b>
provenienti da:				
Amministrazioni statali	81	87	46	44
Enti pubblici	67	58	61	50
<b>Comandati ex DPR 1077, art.34</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
<b>Esperti ex lege 49/87</b>	<b>90</b>	<b>86</b>	<b>87</b>	<b>84</b>
di cui:				
Esperti UTC	67	65	65	63**
Esperti provenienti da OO. II.	23	21	22	21
<b>Magistrati ex lege 49/87, art.12 b)</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Consulenti</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>22***</b>

a partire dalla fine del 2001 e che sono rimasti in servizio alla DGCS.

\*\* di cui 18 presso le Unità Tecniche Locali (UTL).

\*\*\* di cui 19 ai sensi dell'art. 23 del DPR 177/1988 e 3 ai sensi della legge sui Balcani 84/2001.

### **III**

## **LA COOPERAZIONE BILATERALE**

PAGINA BIANCA

## 1. Le politiche di genere

La strategia della DGCS è basata sulle “Linee guida per la valorizzazione del ruolo delle donne e l’introduzione di un’ottica di genere nelle politiche di cooperazione allo sviluppo”. Tali linee guida, adottate nel 1998, definiscono le priorità, i riferimenti metodologici e gli ambiti d’intervento dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) in materia di politiche di genere. In particolare sono confermate come priorità:

1. l’introduzione delle tematiche di genere nel dialogo politico e, soprattutto, la promozione della piena partecipazione delle donne nelle strutture decisionali a ogni livello, con particolare attenzione al loro ruolo nella ricostruzione dei Paesi in conflitto;
2. la diffusione di una prospettiva di genere nei programmi di lotta alla povertà, con specifico riferimento all’accesso paritario alle risorse nell’agricoltura e nella microimpresa, attraverso la promozione dell’imprenditorialità femminile, l’accessibilità al credito e la formazione professionale;
3. la salute riproduttiva, la lotta alla tratta e alla violenza contro le donne e le bambine.

### 1.1 Le iniziative per area territoriale

#### Africa Mediterranea e Medio Oriente

L’indirizzo strategico per tutta l’area è stato di favorire iniziative di *empowerment* delle donne attraverso:

- il supporto alle organizzazioni delle donne, governative e non, finalizzato all’inserimento della tematica di genere nelle strategie dei programmi di sviluppo dei singoli Paesi;
- la creazione di reti di scambio e di informazione tra associazioni e istituzioni di donne delle due sponde del Mediterraneo, in particolare per ciò che concerne l’esercizio dei diritti umani e dei “diritti riproduttivi”, in armonia con le direttive della Conferenza Euromediterranea di Barcellona;
- l’adozione di programmi per le donne in agricoltura, sanità e piccole e medie imprese, condotti da ONG e organismi multilaterali.

Iniziative specifiche sono state realizzate in Egitto, Marocco e Tunisia con programmi finanziati attraverso le Agenzie multilaterali e le ONG o attraverso la creazione di un Fondo presso la Banca Mondiale, come nel caso del Centro per donne vittime di violenza nell’area di Betlemme in Palestina.

#### Corno d’Africa

La situazione disomogenea dell’area non permette di impostare un’unica strategia di valorizzazione della dimensione di genere. Pertanto sono stati identificati approcci diversi per i vari Paesi.

In Eritrea sono proseguite le attività di carattere socio-assistenziale dedicate alle madri. In Somalia è stato confermato il sostegno al programma dell’UNIFEM per la promozione del ruolo delle ONG di donne somale nelle attività rivolte alla pace. In Etiopia è proseguita l’azione di supporto istituzionale al *Women Affairs Office* attraverso un Fondo fiduciario della Banca Mondiale. Va inoltre segnalata una specifica programmazione di iniziative di *empowerment* delle donne all’interno del Programma rurale integrato di Arsi e Bale.

### **Africa Orientale**

In quest'area sono operativi programmi specifici per le donne. In particolare le attività si svolgono: in Uganda, dove attraverso la FAO s'intende intervenire con un programma di sostegno alle donne delle aree rurali; in Tanzania, dove nel settembre 2002 è stata avviata la seconda fase del programma di sostegno istituzionale al Ministero per lo Sviluppo Comunitario, la Condizione Femminile e l'Infanzia (MCDGC), con l'obiettivo di promuovere l'imprenditorialità femminile.

### **Africa Australe**

La strategia per l'Africa Australe coincide in gran parte con i programmi di lotta alla povertà per Angola, Mozambico e Sudafrica. In Zimbabwe è in via di conclusione un programma di rafforzamento dell'imprenditoria femminile. In Sudafrica il *mainstreaming* della componente di genere nel programma "Small enterprise and human development" (SEHD) è stato assicurato dall'alta partecipazione delle donne alle attività di promozione locale (sul totale dei partecipanti la percentuale di donne è in molti casi superiore al 30%).

### **America Centrale**

Sono continuate le attività del programma di *empowerment* delle donne, realizzato in Honduras ed El Salvador attraverso l'UNFPA, e il rapporto sinergico con le iniziative realizzate dalla CEPAL. A Cuba è proseguito il programma pilota per *l'empowerment* delle donne siglato nel 1999 da governo cubano, DGCS, UNIFEM e UNDP-UNOPS.

### **Balcani**

La strategia nei Balcani è stata focalizzata su azioni di sostegno alla *Gender Task Force* del Patto di stabilità, con specifiche iniziative in Croazia, Montenegro, Serbia e Bosnia per il sostegno istituzionale della sede operativa di Sarajevo.

## **1.2 Il mainstreaming della dimensione di genere**

### **Lotta alla povertà e prevenzione dei conflitti**

Nell'ambito delle iniziative mirate alla riduzione della povertà, è stato dato particolare rilievo al ruolo delle donne, con una specifica attenzione alle realtà dove esistono conflitti. Tale approccio si è avvalso anche del contributo della Cooperazione decentrata: ne è un esempio l'iniziativa promossa dal Comune di Forlì, che ha individuato una strategia di sostegno alle donne in Algeria e in Albania.

### **Lotta alla tratta**

Sono continuati gli interventi di lotta al traffico di donne e minori, soprattutto nell'area dei Balcani e in Nigeria, attraverso alcuni programmi multilaterali promossi attraverso l'OIM e l'UNICRI, rivolti a donne, adolescenti e bambini.

### **Diritti riproduttivi**

La collaborazione particolarmente intensa con l'UNFPA ha consentito la promozione di programmi contro l'infibulazione nei Paesi dell'Africa Sub-sahariana.

### **Iniziative nel settore emergenza**

Il settore dell'emergenza della DGCS ha confermato la propria capacità di interveni-

re a favore delle donne. Nel corso del 2002 è stato completato il manuale *Gender in Emergencies* in collaborazione con l'UNDP. Allo stesso tempo, è stata rivolta particolare attenzione alla condizione delle donne in Afghanistan.

### **1.3 Il partenariato con le agenzie delle Nazioni unite**

A seguito della positiva valutazione dei programmi condotti in collaborazione con l'UNIFEM e l'UNFPA, si è aperta una seconda fase nella cooperazione multilaterale. L'impegno è proseguito con l'UNIFEM, principalmente sui programmi riguardanti la lotta alla povertà, la condizione delle donne nelle aree colpite da conflitti e la promozione dell'imprenditorialità femminile ("Programma WINNER/TIPS per la promozione dell'accesso alle nuove tecnologie delle imprenditrici dei Paesi del Sud del mondo"). Nel maggio 2002 il programma, promosso da una ONG internazionale con sede in Italia, la DEVNET, ha realizzato un seminario con le donne imprenditrici.

In questo ambito di azione si sottolineano due programmi in Afghanistan: quello per la tutela dei diritti riproduttivi, attraverso l'UNFPA, e quello per il sostegno al Ministero delle Donne, attraverso l'UNIFEM, che appoggia le associazioni di donne che operano da qualche tempo nel Paese, nelle aree circostanti e, a livello internazionale, supporta la popolazione colpita da venti anni di guerra e da più di cinque anni di "apartheid sessuale" contro le donne. L'Italia partecipa per una quota parziale al costo totale dell'iniziativa.

### **1.4 Le attività in collaborazione con le università italiane**

Nel corso del 2002 la DGCS ha contribuito insieme all'UNIFEM e alle Università di Modena e Ferrara alla realizzazione del seminario "Politiche di genere e cooperazione decentrata", tenutosi a Ferrara e a Modena. Il seminario ha analizzato le metodologie adottate nei programmi italiani, la capacità di questi ultimi di tracciare percorsi innovativi in materia di diritti delle donne e di relazionarsi con altre esperienze internazionali, l'ipotesi della creazione di uno spazio istituzionale nelle Università finalizzato alla creazione di *curricula* di studio e di ricerca nel campo degli studi di genere e dello sviluppo.

L'iniziativa è stata seguita da una serie di incontri con un gruppo di docenti universitarie interessate alla cooperazione all'interno del programma UNIVERSITAS per programmi e metodologie innovative, finanziato dalla DGCS in collaborazione con l'ILO. Gli incontri si sono tenuti presso l'Università di Roma Tre.

## **2. La tematica minorile**

Gli interventi a favore dei bambini e degli adolescenti nei Paesi in Via di Sviluppo e in quelli a economia in transizione sono continuati coerentemente con la strategia delineata dalle Linee guida sulla tematica minorile adottate nel novembre 1998.

Considerando il minore "soggetto di diritti fondamentali, agente primario per lo sviluppo sostenibile e promotore dei processi democratici e di pacificazione del pro-

prio Paese”, come indicato nelle Linee guida, sono state identificate priorità e strategie mirate a:

- prevenire e contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue forme peggiori, la tratta dei minori, l'esclusione dalle opportunità educative, l'iniziazione a una cultura di violenza;
- affermare la giustizia minorile, il diritto di cittadinanza, il diritto alla non discriminazione di sesso e di età.

La partecipazione alla “Sessione Speciale sull'Infanzia dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – UNGASS” (New York, 8-10 maggio 2002), confermando la validità delle strategie adottate e dei contenuti delle Linee guida, ha rafforzato la convinzione che la lotta alla povertà, l'*empowerment* di genere, lo sviluppo della democrazia e dei processi di pacificazione passano attraverso un forte intervento sui minori e sulle loro famiglie, spesso guidate unicamente da una donna ancora adolescente.

I quattro obiettivi prioritari del Piano d'azione votato dai governi costituiscono la base delle iniziative che la DGCS promuove e che intende rafforzare:

1. migliorare le condizioni di vita e salute;
2. garantire un'istruzione di qualità;
3. proteggere i bambini dallo sfruttamento, dalla violenza e dagli abusi;
4. combattere la diffusione dell'HIV/AIDS.

I programmi realizzati per la tutela dei diritti dei minori nei Paesi in Via di Sviluppo sono stati caratterizzati da un approccio multisettoriale integrato, rivolto ad affrontare la molteplicità dei fattori che sono alla base del mancato rispetto dei diritti civili e umani fondamentali.

Le strategie adottate sono quelle dell'educazione ai diritti, dell'educazione di base, della formazione continua, della promozione della partecipazione, della riqualificazione dei servizi a livello del territorio, del rafforzamento delle istanze istituzionali responsabili delle politiche minorili ai vari livelli, del rafforzamento delle organizzazioni sul territorio e del decentramento amministrativo.

Attraverso le ONG sono state realizzate iniziative a favore dei diritti dell'infanzia, mirate ad interventi in ambito socio-sanitario ed educativo per i bambini e/o adolescenti a rischio di esclusione sociale, attività di prevenzione-riabilitazione per bambini lavoratori e bambini di strada, sostegno alla condizione femminile e all'infanzia in età pre-scolare, interventi contro lo sfruttamento sessuale delle adolescenti, miglioramento delle condizioni di vita dei portatori di *handicap*, prevenzione e promozione della salute in ambito scolastico e promozione della salute materno-infantile, campagne di informazione ed educazione per operatori.

Le Associazioni di volontariato e le ONG italiane, già operanti nel territorio, sono state coinvolte nelle iniziative finanziate dalla DGCS affidando loro la realizzazione dei progetti bilaterali (ad esempio in Etiopia e Bosnia). In alcuni casi è stato promosso l'inserimento di iniziative di cooperazione decentrata nei programmi affidati alle Organizzazioni Internazionali attraverso accordi bilaterali o contributi volontari alle Agenzie delle Nazioni Unite. Tale approccio ha permesso di integrare gli interventi nei Piani d'azione, concordati tra i governi e le Agenzie, agendo con il sostegno e la partecipazione attiva dell'Amministrazione centrale e contemporaneamente con la partecipazione di istituzioni locali e di associazioni e organizzazioni non governative locali. Questo è accaduto ad esempio in Nicaragua, in Senegal e in Eritrea con l'UNICEF, in Nigeria e in Angola con l'UNICRI e nei programmi regionali a contributo