SEU
SERVIZIO EUROPA

COMUNITÀ EUROPEA E ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

4
QUADERNI

I "Quaderni" del SEU raccolgono documenti, dossier, working papers e contributi occasionali riguardanti tematiche e politiche comunitarie. I "Quaderni" vengono pubblicati senza periodicità definita principalmente come supporto alle attività informative e formative che il SEU svolge come compito istituzionale.

Il SEU è una Associazione che si propone di contribuire - attraverso iniziative di formazione, informazione e documentazione - ad elevare il livello di partecipazione di cittadini, imprese, associazioni, istituzioni regionali e nazionali alle azioni di integrazione economica e di cooperazione intergovernativa intraprese dalle Comunità europee e dalle altre istituzioni internazionali.
Il SEU opera come CRE (Centro di Riferimento sulle Comunità Europee) in forza della qualifica riconosciuta dalla Commissione CE.

Roberta Canulla

COMUNITÀ EUROPEA E ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

Marzo 1994

Il quaderno raccoglie il lavoro di ricerca svolto da Roberta Canulla nel corso dello stage alla Commissione CE (1992) grazie ad una borsa di studio messa a disposizione dalla Regione Umbria e dal Fondo Sociale Europeo nel quadro del corso di specializzazione in "Diritto, Economia e Politiche Comunitarie" organizzato dal SEU.
L'autrice lavora attualmente presso l'ufficio delle Comunità Europee a Skopje in Macedonia e si occupa dei progetti ECHO sugli aiuti umanitari.

INDICE

Presentazione pag. 5

Introduzione » 7

1. Le Organizzazioni non governative di sviluppo

1.1. Origine e finalità » 9
1.2. Caratteristiche dell'azione » 9
1.3. Difficoltà e limiti » 10

2. La collaborazione con la Comunità Europea

2.1. Nascita ed evoluzione » 12

2.2. Cooperazione istituzionale » 13

2.2.1. L'Assemblea Generale » 13
2.2.2. Il Comitato di Collegamento » 15
2.2.3. La Commissione delle Comunità Europee » 16
2.2.4. Il Parlamento Europeo » 16

2.3. I campi di attività » 17

2.3.1. Progetti delle Organizzazioni non governative di sviluppo » 17
2.3.2. Aiuto alimentare » 17
2.3.3. Aiuto d'urgenza » 18
2.3.4. Aiuto ai rifigiati » 19
2.3.5. Cooperazione decentrata, diritti dell'uomo e democrazia » 19
2.3.6. Voci geografiche » 20
2.3.7. Voci settoriali » 21
2.3.8. Microprogetti finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo » 21

2.4. Riflessioni conclusive » 23

3. I progetti nei Paesi in Via di Sviluppo »

3.1. Tipologia delle Ong » 25

3.2. Le Condizioni Generali di Cofinanziamento » 26

3.2.1. Criteri di ammissibilità delle Organizzazioni non governative » 26
3.2.2. Criteri di ammissibilità dei progetti » 26
3.2.3. Norme di cofinanziamento » 26

3.3. L'approccio comunitario » 27

3.3.1. Principi di base » 27
3.3.2. Orientamenti e criteri di selezione dei progetti » 28
3.3.3. Procedure di selezione, esecuzione e controllo » 29

3.4. Margini di miglioramento: la revisione delle Condizioni Generali » 31

APPENDICE: I progetti italiani cofinanziati dalla Commissione delle Comunità Europee pag. 34

BIBLIOGRAFIA » 41

Sigle » 42

Classificazione dei paesi per area geografica » 42

Classificazione delle Ong per federazione » 42

Presentazione

È con grande piacere che mi appresto a presentare il lavoro svolto da Roberta Canulla sulle relazioni tra la Comunità Europea e le Organizzazioni non governative di sviluppo.

L'autrice ha effettuato uno stage di alcuni mesi nel servizio della Commissione incaricato della collaborazione con le Ong, che le ha consentito di acquisire una solida esperienza sia in materia di progetti nei Paesi in Via di Sviluppo che di sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea alle problematiche dello sviluppo.

Questo lavoro riguarda essenzialmente l'azione delle Ong e la cooperazione comunitaria nei Paesi in Via di Sviluppo ed è il risultato non tanto di un'analisi teorica del sistema, quanto piuttosto la traduzione della sua esperienza diretta di gestione dei progetti cofinanziati dalla Commissione.

Roberta Canulla ha cercato, con successo, di comprendere a fondo e di dare un'interpretazione critica dei criteri e delle procedure utilizzate, in relazione con gli obiettivi dello sviluppo che le Ong e la Commissione si pongono.

Gli obiettivi di questa ricerca sono i seguenti:

- *presentare un quadro generale della collaborazione tra la Comunità e le Organizzazioni non governative, in riferimento al ruolo e alle caratteristiche specifiche delle Ong;*
- *analizzare ed illustrare concretamente il funzionamento del sistema principale di collaborazione tra la Commissione e le Ong, vale a dire la linea di bilancio denominata "Cofinanziamento di azioni intraprese da Ong", spiegandone le strategie e gli approcci, i criteri, le procedure e gli orientamenti in corso di discussione per l'evoluzione auspicabile di tale sistema;*
- *fornire informazioni dettagliate sull'utilizzazione dei fondi comunitari da parte delle Ong italiane, attraverso la ripartizione geografica e settoriale e, su tale base, l'identificazione delle loro specificità di intervento.*

L'autrice, profittando della propria esperienza diretta nella gestione dei progetti delle Ong, è riuscita ad identificare e a trattare le questioni chiave del problema: il quadro generale della collaborazione tra Commissione e Ong (compreso il delicato problema dei rapporti tra la politica generale di cooperazione allo sviluppo della Comunità e l'autonomia di scelta e di azione delle Ong), gli obiettivi del meccanismo di cofinanziamento, i criteri e le priorità, esplicite o implicite, che guidano il sistema e, infine, le motivazioni e gli orientamenti degli attori (Commissione e Ong) che stanno predisponendo l'aggiornamento del sistema in funzione dei problemi emersi e delle più recenti esperienze delle Ong nei Paesi in Via di Sviluppo.

Si tratta, pertanto, di un lavoro particolarmente utile, in generale per approndire la conoscenza del sistema e, in particolare, per le Ong e per le autorità pubbliche italiane in relazione alla parte che li riguarda.

Bernard Ryelandt
Capo della divisione "Cooperazione decentrata; cofinanziamento con le Ong"
Direzione Generale dello Sviluppo
Commissione delle Comunità Europee

Introduzione

La cooperazione allo sviluppo e in particolare il ruolo svolto dalle Organizzazioni Non Governative (Ong) è, oggi, un tema di grande attualità per diversi motivi.

Va considerata, in primo luogo, la situazione internazionale e le drammatiche crisi che hanno colpito alcuni paesi. Se, in queste circostanze, la mobilitazione e la concentrazione degli sforzi, sia a livello di organizzazioni governative e sovranazionali che di Ong, è massima ed essenziale, non va però dimenticato che le Ong svolgono, in tutti i paesi in via di sviluppo (PVS) e in condizioni spesso di grande difficoltà anche a livello politico e di sicurezza, un'attività più costante e duratura, forse meno visibile e di minore richiamo mediatico, ma sicuramente di grande importanza ed impatto per lo sviluppo e il miglioramento delle condizioni di vita di quelle popolazioni.

In questa prospettiva, l'analisi dell'attività delle Ong vuole essere anche un tentativo di richiamare l'attenzione e stimolare la riflessione sul ruolo della cooperazione non governativa in situazioni "ordinarie", cioè di non emergenza.

In secondo luogo, nel contesto comunitario, in cui questo lavoro si colloca, la ratifica del Trattato dell'Unione Europea sancisce la nascita ufficiale di una politica comunitaria di cooperazione, che si pone come obiettivi di favorire lo sviluppo economico, sociale e sostenibile dei paesi in via di sviluppo, il loro inserimento armonioso e progressivo nell'economia mondiale e la lotta contro la povertà (art. 130U), puntando sul consolidamento della democrazia e dello stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Di fatto, non si tratta di "comunitarizzare" le politiche degli stati membri, che rimangono di stretta competenza nazionale, ma soltanto di coordinare tali politiche (art. 130X) a livello comunitario; è un'applicazione ulteriore del principio di sussidiarietà, punto di forza delle strategie della Comunità Europea (CE) in molti settori.

In pratica, però, pur con tali limiti, il ruolo di coordinamento attribuito alla Commissione viene riconosciuto e rafforzato, stimolando, tra l'altro, indirettamente il suo potere e la sua capacità di coordinare le diverse politiche sulla base di linee di tendenza generali e di dettarne, così, progressivamente gli orientamenti.

Vi è, infine, da considerare la situazione della cooperazione italiana che, tralasciando ogni commento in merito a procedure, metodi, logiche ed approcci, è però chiaramente in crisi. L'impasse che ha caratterizzato gli ultimi anni, l'assenza di iniziative idonee a modificare il quadro esistente, ha fatto emergere molto forte la necessità di una riflessione profonda che porti ad un'ampia ristrutturazione e ad una ridefinizione degli orientamenti generali e delle regole della cooperazione italiana.

In questo contesto, le Ong italiane hanno trovato nella Comunità Europea quella chiarezza e certezza di rapporti che è mancata al Ministero degli Affari Esteri italiano.

Il "modello" comunitario rappresenta, comunque, un punto di riferimento da cui trarre idee ed approcci anche per il ripensamento della politica italiana nel settore.

Infine, si è tentato di ricostruire un quadro d'insieme di quanto realizzato in questi ultimi anni dalle organizzazioni non governative italiane in collaborazione con la Comunità Europea. Il sistema di cofinanziamento dei progetti Ong adottato in ambito comunitario prevede, infatti, la selezione e la valutazione per singola proposta, senza una strategia predeterminata nella ripartizione dei fondi (ad esempio per area geografica o settore di intervento). La scelta è effettuata esclusivamente sulla base del progetto presentato, dell'approccio adottato e della compatibilità o meno con gli orientamenti generali della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

Una breve sintesi dei dati relativi al periodo 1988-1992 è presentata in appendice.

1. Le organizzazioni non governative di sviluppo

1.1. Origine e finalità

Le Organizzazioni non governative di sviluppo fanno parte della categoria più ampia delle Ong in generale ed hanno con esse delle caratteristiche di base comuni.

Costituite dalla libera associazione di soggetti privati con obiettivi filantropici e forti motivazioni ideali, esse sono sostenute essenzialmente attraverso contributi volontari[1].
Spesso indicate anche con il nome di "associazioni di volontariato", le Ong comprendono un'ampia tipologia di organizzazioni: fondazioni, istituzioni educative, chiese e gruppi religiosi, organizzazioni mediche, associazioni professionali, sindacali o commerciali, gruppi culturali, cooperative, ecc.

In questo contesto, due sono i criteri principali che contraddistinguono le Ong di sviluppo:

1) il carattere internazionale, poiché l'obiettivo della loro attività è legato alla cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo, agli interventi a scopi umanitari a favore delle popolazioni più svantaggiate;
2) come espressione della società civile, esse non hanno scopo di lucro e sono autonome[2]. Ciò significa che, se un profitto esiste, questo è destinato esclusivamente ad accrescere le proprie capacità di intervento. Inoltre, essendo organizzate, gestite e finanziate da gruppi privati, esse sono indipendenti dai governi e svincolate dal controllo delle autorità pubbliche[3]. Perciò la loro azione è autonoma, anche se vi sono, ovviamente, relazioni con i governi e le altre organizzazioni internazionali che, dagli anni Sessanta in poi sovvenzionano in modo crescente gli interventi delle Ong.

Esse si distinguono, pertanto, sia dalle organizzazioni intergovernative, i cui membri sono gli Stati, sia dalle organizzazioni di tipo "misto", a cui partecipano organismi pubblici o governi e gruppi privati.

La finalità della loro azione è quella di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle nazioni più povere del mondo, situate prevalentemente nell'emisfero sud del pianeta.

Storicamente nate nel XIX secolo nei paesi industrializzati, si possono individuare, sulla base della loro origine, due matrici culturali[4]:

1) la prima si fa risalire all'affermarsi dell'ideale democratico e liberale della borghesia occidentale e della libertà di associazione; si formarono gruppi impegnati in azioni di pressione sui governi in varie situazioni. Un esempio è costituito dalla *"British and foreign anti-slavery society"*, nata nel 1823 ed ancora in attività.
   Si è sviluppata, quindi, una rete di Ong laiche che hanno scelto come base della loro attività alcuni settori specifici, quali l'infanzia, l'aiuto alimentare e la lotta contro la fame, la pianificazione familiare, il trasferimento di tecnologie appropriate ecc. Membri e promotori di tali organismi laici sono una pluralità di gruppi sociali: sindacati, organizzazioni agricole, fondazioni o raggruppamenti con obiettivi settoriali (ad esempio la protezione ambientale).
2) La seconda è legata alle attività dei missionari cattolici e protestanti svolte nei paesi d'oltremare, soprattutto nei settori dell'istruzione e della sanità. Le prime Ong di sviluppo, create negli anni Quaranta e Cinquanta erano, infatti, di origine essenzialmente confessionale.

In molti paesi occidentali, la prima generazione di organismi non governativi è nata dopo la prima guerra mondiale (tra queste la *Caritas*), ma una reale incisività di intervento è stata raggiunta solo dopo la seconda guerra mondiale, quando gli sforzi si sono concentrati su operazioni di ricostruzione nei paesi europei devastati dalla guerra e di soccorso in situazioni di emergenza (ad esempio, il trasferimento in Israele degli ebrei, la fuga dalla Palestina delle popolazioni arabe, la divisione dell'India, ecc.).

Nascono in quegli anni due delle maggiori Ong americane: *Catholic Relief Services* (*CRS*) nel 1943 e *CARE* (*Cooperative for American Relief Everywhere*) nel 1945. Nel Regno Unito nasce nel 1942 l'*Oxford Commettee for famine relief* che è divenuto più tardi *Oxfam*, e nel 1948 *Christian Aid*; in Francia il *Comité inter-mouvements pour les evacués* (*Cimade*) nel 1939. Successivamente, nel 1961 il *Comité catholique contre la faim et pour le développement* (*CCFD*) e *Terres des hommes* nel 1962.

In Italia nasce nel 1958 il *CIC* (*Centro Internazionale Crocevia*), nel 1964 *Mani Tese* e nel 1968 *ACRA*.

A partire dagli anni Cinquanta questi organismi avevano cominciato a rivolgere la loro attenzione alle nazioni in lotta per l'indipendenza dagli stati colonizzatori, sulle quali convergevano anche gli interventi dei governi e delle organizzazioni inter-governative.

Dalla necessità di coordinare l'insieme delle azioni, di accrescere gli scambi e razionalizzare gli interventi sul terreno nascono dei tentativi, sia a livello nazionale che internazionale, di creare degli organismi di collegamento. Ad esempio, nacquero in Olanda quattro organizzazioni "a ombrello": *CEBEMO*[5] cattolica, *ICCO*[6] protestante, *NOVIB*[7] indipendente e *HIVOS*[8] umanista.

A livello internazionale, nasce nel 1962 il Consiglio Internazionale delle Agenzie di Volontariato (*CIAB, Conseil International des Agences Bénévoles*) e l'Associazione di Cooperazione e Ricerca per lo Sviluppo (*Euro-Action-Accord*) costituita da organismi europei e canadesi[9].

Si possono, infine, distinguere i due grandi settori di intervento delle organizzazioni non governative: l'azione condotta nei PVS (*"action there"*) per la realizzazione di progetti di sviluppo, l'aiuto alimentare e di emergenza e l'azione condotta nel paese di origine per sensibilizzare l'opinione pubblica alle problematiche dello sviluppo[10] (*"action here"*).

1.2. Caratteristiche dell'azione

Lo sviluppo particolarmente rapido che il "fenomeno Ong" ha conosciuto a partire dal secondo dopoguerra trova spiegazione in due ordini di motivi, uno esterno e l'altro interno all'approccio delle Ong.

In un contesto generale, è emersa sulla scena internazionale la condizione, spesso drammatica, di sottosviluppo dei paesi del Sud, con un'esigenza sempre più intensa di solidarietà, legata all'interdipendenza che, in varie forme[11], contraddistingue ancora oggi le relazioni con il Nord.

Accanto a ciò il ruolo attivo che, di fronte alle tematiche di grande attualità, gli individui sono spinti ad assumere e il clima favorevole che si è creato per lo sviluppo di una vita associativa. Inoltre, il diffondersi della percezione di impotenza e di relativa inefficienza degli aiuti pubblici, ha dato grande vigore alle iniziative non governative, il cui approccio si è rivelato particolarmente efficace e relativamente estraneo alle logiche di profitto commerciale o, comunque di ricerca di un *feedback* economico o politico che spesso sottostanno agli interventi delle cooperazioni nazionali.

Infatti, più specificamente, i fattori chiave dell'approccio Ong hanno reso le loro azioni più rapide, efficienti e flessibili rispetto agli aiuti pubblici. Tali fattori possono schematicamente riassumersi in:

1) la capacità di raggiungere e mobilitare le popolazioni beneficiarie degli interventi, attraverso un approccio partecipativo dal basso[12].
   L'avvio di una *partnership* con le Ong del Sud ha permesso, infatti, di agire direttamente in aiuto delle popolazioni bisognose, rispondendo ai bisogni ed alle priorità da esse espresse. D'altro canto, l'approfondimento delle relazioni con le istituzioni locali e le associazioni di vario tipo, consente di operare anche a favore di un loro rafforzamento, elemento quanto mai essenziale per uno sviluppo democratico, duraturo e sostenibile;
2) lo sforzo di scelta delle tecnologie appropriate e di adattabilità dei propri interventi al contesto sociale e culturale in cui essi si inseriscono. Di conseguenza, le azioni delle Ong, sia per la loro dimensione ridotta, sia perchè generalmente ispirate ad una logica di sensibilità ai fattori "umani" e culturali, adottano comparativamente soluzioni più adeguate a promuovere condizioni di sviluppo. L'atteggiamento di continua valutazione e di rimessa in discussione del proprio approccio ne garantisce un'evoluzione continua dei metodi e delle strategie;
3) l'estrema flessibilità delle strutture organizzative ed operative, dalle dimensioni anch'esse ridotte, che rendono gli interventi più rapidi ed i meccanismi di funzionamento più leggeri rispetto agli organismi pubblici. Da ciò deriva, infatti, la capacità di innovazione e di sperimentazione, nonché l'adattabilità a situazioni particolarmente difficili, di emergenza o in paesi "politicamente sensibili", in cui l'intervento pubblico potrebbe avere implicazioni politiche importanti. L'indipendenza e il raggiungimento diretto delle popolazioni bisognose non impone limitazioni di tale genere alle azioni delle Ong;
4) l'apporto volontario come lavoro benevolo, la partecipazione dei beneficiari, i diversi canali di azione consentono alle Ong di realizzare i propri progetti a costi notevolmente più bassi rispetto agli interventi pubblici[13].

È sulla base di queste considerazioni che sono andate aumentando progressivamente le manifestazioni di sostegno e di appoggio alla loro attività da parte delle autorità pubbliche e delle organizzazioni inter-governative.

Tale sostegno si è concretizzato, finanziariamente, attraverso meccanismi di cofinanziamento degli interventi e, politicamente, attraverso uno statuto consultivo[14] concesso alle Ong a riconoscimento del ruolo di primaria importanza da esse rivestito nella promozione del processo di sviluppo.

La maggiore strutturazione e la creazione di organismi di collegamento e di concertazione ha consentito un rafforzamento della loro posizione sul piano internazionale. Pur differenziandosi per settore di specializzazione, area di intervento e origine ideologica, oggi le Ong sono considerate un potente gruppo di pressione e la loro attività di *lobbying* è volta prevalentemente ad influenzare le decisioni dei governi e delle grandi organizzazioni internazionali in senso favorevole alla creazione di condizioni che consentano lo sviluppo dei paesi più svantaggiati.

Per la rete di relazioni create e di mezzi adottati, si può parlare di una diplomazia non governativa, parallela e interagente con quella ufficiale, che interviene in molti ambiti e sotto diverse forme (un esempio significativo ne è il contributo alla formazione e all'applicazione delle norme internazionali).

1.3. Difficoltà e limiti

Se, nel complesso, la valutazione comunemente condivisa sull'attività delle Ong è positiva non si può però, evidentemente, affermare che le organizzazioni non governative abbiano il monopolio del successo e gli organismi pubblici l'esclusività del fallimento. Esistono, ovviamente, dei limiti che rendono tuttavia incerto il risultato dell'attività delle Ong e dipendente da fattori che possono frenarne e ridurne la qualità dell'intervento e la positività dell'impatto.

Va considerato, in primo luogo, l'insieme dei condizionamenti esterni derivanti dal contesto economico, politico, sociale ed ambientale del paese in cui si opera, che intervengono in vario modo in tutte le azioni di cooperazione e non specificamente in quelle di iniziativa non governativa.

Gli ostacoli esterni possono derivare dalle condizioni politiche e dalla volontà dei governi locali, dalle loro opzioni economiche, dalle priorità e dalle linee direttive del proprio sviluppo. La disponibilità alla collaborazione, l'interesse manifestato e la capacità di iniziative coerenti con il progetto promosso da una Ong sono, evidentemente, elementi essenziali per ottenere risultati significativi. Inoltre, la partecipazione delle popolazioni beneficiarie è strettamente legata allo sviluppo democratico delle istituzioni e delle leggi, e l'espressione reale dei bisogni al grado di rappresentatività delle stesse istituzioni e delle associazioni locali. Il ruolo delle strutture amministrative resta spesso determinante per l'efficiente realizzazione di una strategia, soprattutto a lungo termine e per garantire condizioni di durabilità all'azione.

Ovviamente, dalla prospettiva opposta, la programmazione così come la scelta dei mezzi e delle metodologie non può non tenere conto della pianificazione nazionale e locale, degli interventi delle cooperazioni bilaterali e multilaterali e tentare di essere con essi al tempo stesso complementare e coerente[15].

Pari importanza riveste l'interesse e la disponibilità diretta dei beneficiari, la fiducia del partner locale, le eventuali rivalità di carattere etnico o religioso.

Una delle più gravi difficoltà dell'attività delle Ong deriva dalla sempre maggiore dipendenza dai finanziamenti pubblici. Oltre agli obblighi e alle formalità amministrative e burocratiche crescenti, tale dipendenza può condizionare l'impostazione stessa del progetto, legandola ai criteri di approvazione e concessione dei finanziamenti adottati dai vari organismi finanziatori.

Si riduce, così, lo spazio di autonomia delle Ong, la cui carenza di risorse finanziarie obbliga ad una programmazione ridotta al breve-medio periodo e per questo spesso poco coerente ed estremamente incerta. L'effettiva realizzazione dei progetti, le modalità e i tempi dipendono, infatti, dall'efficienza e dalla puntualità del finanziatore pubblico.

Su questo tipo di condizionamenti, come su quelli derivanti dai grandi fattori di sottosviluppo quali il debito, l'ordine economico internazionale, l'instabilità politica, le Ong non possono intervenire se non attraverso un'attività di sensibilizzazione e di pressione sui governi, sia del Nord che del Sud.

Una seconda categoria di limiti proviene, invece, dalle Ong stesse, dai loro modi di lavoro, dalle loro strategie e dai mezzi di cui dispongono.

Tutti gli aspetti originali e positivi dell'"approccio Ong", di cui si è trattato nel paragrafo precedente, se non sono adeguatamente sviluppati e sfruttati, costituiscono degli ostacoli al raggiungimento del successo delle iniziative di sviluppo. Così, la partecipazione può essere solo uno slogan svuotato di significato se non vi è una concreta codeterminazione degli obiettivi, delle forme e dei mezzi (*decentralized decision making and local self-determination)*[16] che abbia come obiettivo una maggiore efficacia ed impatto delle azioni. Se, accanto ad una scarsa partecipazione, si devono poi assicurare dall'esterno le competenze tecniche necessarie per la progettazione, realizzazione e gestione dell'intervento e tali competenze non vengono adeguatamente trasmesse attraverso una seria attività di formazione ed informazione dei beneficiari, si rischia di capovolgere il *bottom-up process* in un *top-down control* [17]. Ciò significa un'ideazione ed un'esecuzione proveniente dall'alto, imposta con atteggiamento autoritario e superiore da parte di chi può disporre delle capacità tecniche e finanziarie[18].

Al limite, una partecipazione ed una formazione non egualitaria può diventare un mezzo di rafforzamento delle élites o di alcuni gruppi ristretti rispetto all'insieme della popolazione.

Un altro aspetto negativo può essere rappresentato dalla tendenza all'isolazionismo, dalla mancanza, cioè, di coordinamento sul terreno tra le diverse Ong, ciascuna delle quali impegnata nell'ambito ristretto del proprio progetto, provocando così, alternativamente, sovrapposizione o vuoti di azione.

Numerosi altri sono i fattori che possono costituire un limite dell'approccio Ong: la mancanza di considerazione della situazione macro-economica e del dialogo politico, cui si è già accennato, comporta una concezione del micro-progetto come una cosa a sé stante e non un tassello di un programma globale.

L'insuccesso deriva spesso dalla tendenza a servirsi di mezzi supposti efficaci, senza porsi il problema della loro adeguatezza agli obiettivi che ci si propone di raggiungere[19], o anche ad adottare soluzioni immediate e spettacolari ma che non rispondono a bisogni reali né a criteri di durabilità[20].

I progetti di dimensione ridotta, anche se integrati, non hanno peso sui grandi fattori del sottosviluppo ma, se curati negli elementi essenziali, possono avere quei caratteri di originalità, replicabilità ed estensione atti ad assicurarne un impatto notevole e duraturo.

Il problema è, allora, quello di non rischiare un *tradeoff* tra qualità e quantità[21]. In altri termini, ogni Ong dovrebbe modulare la propria mole di attività in base alle reali capacità di azione e di riflessione, in modo da garantire la salvaguardia dell'originalità e dell'efficienza dell'approccio a discapito di un maggior flusso di aiuti tecnici e finanziari che, se investiti senza una logica coerente, non darebbero, in termini di impatto, di certo risultati migliori.

Note

[1] Cfr. OCDE, *Voluntary Aid for Development,* Paris, OCDE, 1988, p. 14.

[2] Cfr. CCE, *Les Ong de développement*, in "Le Courrier", Bruxelles, n. 104, 1987, p. 50.

[3] Si intende con ciò affermare che le autorità pubbliche non intervengono in nessun modo nelle scelte operative e nelle strategie prioritarie delle Ong, salvo giudicarne l'ammissibilità dei progetti alle proprie forme di cofinanziamento e prevedendo, in tal caso, dei meccanismi di controllo finanziario per l'eventuale contributo concesso.

[4] Cfr. H. Halmich, *Nuove realtà associative per la cooperazione allo sviluppo* in "Volontari e Terzo Mondo, n. 1-2, 1991.

[5] *CEBEMO - Catholic Organisation for the Joint Financing of Development Programmes.*

[6] *ICCO - Inter Church Coordination Committee for Development Projects.*

[7] *NOVIB - the Netherlands Organisation for International Development Cooperation.*

[8] *HIVOS - Humanist Institute for Cooperation with Developping Countries.*

[9] Cfr. W. Willems, *Le rôle des organisations non gouvernamentales dans la coopération au développement*, U.C.L. Département des Affaires publiques et internationales, sept. 1988, p 94-95 (inedito) e, dello stesso autore, *Developmental non- governmental organisation (Ngo): a new development approach for the European Community*, University of Durham, Department of Politics, Sept. 1989, p. 3 (inedito).

[10] Per una trattazione più ampia dei campi di attività v. cap. II par. 3.

[11] Infatti, se si sono oggi attenuate le forme tradizionali di interdipendenza, in seguito al ridimensionamento del ruolo strategico del Sud come fruitore di materie prime ai paesi del Nord, nel nuovo contesto internazionale nuove dimensioni, non solo strettamente economiche, di interdipendenza sono emerse. È l'esempio dei problemi demografici e ambientali, con le possibili conseguenze politico-sociali e di carattere planetario, che spinge ad una più intensa solidarietà.

V. in questo senso: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *La politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000*, SEC(92) 915 def. del 15.05.92.

[12] Dall'espressione inglese *participatory bottom-up process of project implementation.*

[13] Cfr. P. Streeten, *The contribution of Non-governmental Organisations to development*, in "Development: Seeds of Change",

n. 4, 1987, p. 92 e segg.

[14] V. a titolo di esempio, art. 71 della Carta delle Nazioni Unite.

[15] Si può, pur semplificando, portare l'esempio di un progetto di sviluppo rurale tendente ad aumentare la produttività e a promuovere la commercializzazione. Quale probabilità di successo può avere una tale iniziativa se per arrivare al mercato non c'è una strada e se questa non può essere costruita che attraverso un grande progetto delle autorità pubbliche o delle grandi agenzie internazionali?

[16] Cfr. P. Streeten, *art. cit.*, p. 92 e segg.

[17] Idem.

[18] Cfr. E. Borghese, *Le rôle des organisations non gouvernamentales en Europe*, in "Outremer", n. 679-680, agosto-settembre 1986, p. 32.

[19] Cfr. G. de Crombrugghe, *Une évaluation des petits projets de développement*, Bruxelles, COTA, 1985, p. 4a.

[20] I cosiddetti "*projets vitrines*" in W. Willems, *op. cit.*, 1988, p. 192.

[21] Cfr. P. Streeten, *art. cit.*, p. 92.

2. La collaborazione con la Comunità Europea

2.1. Nascita ed evoluzione

La cooperazione tra la Comunità Europea e le Organizzazioni non governative nasce ufficialmente nel 1976, con uno stanziamento di bilancio (voce 938) di 2,5 milioni di ECU.

Preceduto da un periodo di contatti informali negli anni 1973-74, necessario per conoscere il "fenomeno Ong" negli Stati membri e il loro approccio alla cooperazione, tale rapporto fu avviato in via sperimentale nel 1975 ed ufficializzato l'anno successivo dall'allora Commissario allo Sviluppo, il francese Claude Cheysson.

Esso trova la sua motivazione nell'esigenza di apportare una dimensione nuova alla politica di sviluppo della Comunità, che gli consentisse di appoggiare, con l'erogazione di fondi pubblici, l'espressione di solidarietà dell'Europa "non ufficiale", della società civile europea, nei confronti degli strati sociali più svantaggiati delle popolazioni del Sud del mondo[1] e di promuovere la diffusione di una visione politica "diversa" dei rapporti con esse.

La Commissione prendeva, così, atto della rilevanza dei progetti di piccola dimensione ma di elevato impatto economico, sociale e politico in rapporto ai mezzi impiegati[2]; ne evidenziava l'effetto moltiplicatore in confronto ai progetti "classici" che necessitavano di investimenti molto superiori, ne attribuiva il successo all'elevato grado di motivazione sociale e di impegno personale delle Ong, alla loro indipendenza da condizionamenti esterni, alle dimensioni ridotte, all'autonomia e alla flessibilità di gestione[3].

Già nella Convenzione di Lomé I era stato previsto, infatti, uno stanziamento di 20 milioni di ECU per le microrealizzazioni, mentre nei settori dell'aiuto alimentare e d'urgenza la Commissione aveva già avuto modo di collaborare con gli organismi non governativi, verificandone direttamente l'affidabilità e l'efficienza.

I servizi comunitari si impegnavano, da parte loro, a rispettare e ad incoraggiare le caratteristiche proprie delle Ong, quali l'autonomia, prevedendo il diritto di iniziativa esclusivo nella presentazione dei progetti e il pluralismo, fondato sull'estrema diversità di motivazioni individuali, etiche, politiche e religiose.

Lo stanziamento di fondi del 1976 era destinato a finanziare progetti operativi nei PVS, realizzati da organizzazioni soggette alla giurisdizione degli Stati membri. Da quella data, l'importanza di tale voce di bilancio (nota come linea di "Cofinanziamento con le Ong") è progressivamente e costantemente aumentata in termini di dotazione finanziaria; l'attribuzione dei fondi avviene attraverso la selezione degli organismi e dei progetti sulla base dei criteri individuati dalle Condizioni Generali di Cofinanziamento[4].

Dal 1978 tali fondi comunitari finanziano anche progetti di sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea ai problemi dello sviluppo[5], volti a far acquisire una maggiore

consapevolezza delle situazioni di sottosviluppo e delle loro implicazioni su scala mondiale, per promuovere la conoscenza e la comprensione reciproca, gli scambi culturali e facilitare, così, indirettamente anche la convivenza in Europa di comunità di origini etniche e culturali diverse, basata sul rispetto delle tradizioni e dei valori altrui e sulla tolleranza reciproca.

Ma l'insufficienza finanziaria ha caratterizzato l'attività di questi anni, avendo le Ong dimostrato una grande capacità di assorbimento dei fondi comunitari, al punto che la Commissione non è mai stata in grado di finanziare tutti i progetti selezionati, ma ne ha dovuto rinviare sistematicamente alcuni al bilancio dell'anno successivo, allungando notevolmente i tempi di approvazione e di finanziamento.

Comunque, a parte questa categoria di problemi legata all'entità dei fondi disponibili, ai tempi e alle formalità burocratiche, la collaborazione tra la Commissione delle Comunità Europee e Ong è stata valutata, fino ad ora, in modo estremamente positivo da entrambe le parti.

Da un lato, la Commissione trae motivo di soddisfazione non solo dalla qualità mediamente elevata dei progetti presentati, ma anche dall'effetto moltiplicatore delle risorse comunitarie e, in generale, dall'efficacia e puntualità degli interventi. Infatti, poiché il cofinanziamento ammonta in genere al 50% del costo del progetto, le Ong mobilitano un flusso di fondi almeno pari a quello messo a disposizione dalla Comunità. Il rapporto costo/efficacia dei progetti è considerato eccellente; inoltre, la cooperazione con gli organismi non governativi ha permesso alla Commissione di essere presente in aree geografiche più ampie, di intervenire in settori in cui l'azione diretta della Comunità era impossibile e di raggiungere direttamente le popolazioni del Sud senza avere come intermediarie le strutture governative.

Dall'altro lato, per le Ong i fondi della Comunità Europea, per quanto non certo ingenti in rapporto al totale della cooperazione comunitaria, sono più facilmente accessibili, in quanto comportano meno obblighi, rispetto alla maggior parte di quelli erogati dalle cooperazioni nazionali.

Ciò non significa che la concessione dei fondi sia effettuata con superficialità e senza controlli; al contrario, le procedure di selezione e valutazione sono molto rigorose ed accurate ed i controlli continui ed approfonditi (si pensi, ad esempio, alle ispezioni della Corte dei Conti o ai sopralluoghi sul progetto effettuate dal personale delle delegazioni della Commissione)[6]. Ma si ritiene, in genere, che l'atteggiamento dei servizi comunitari sia meno "dirigistico", ovvero più flessibile ed aperto alle varie iniziative senza pressioni intese ad indirizzare gli interventi in un senso piuttosto che in un altro. Ciò, probabilmente, è anche dovuto al fatto che le priorità geografiche sono meno ristrette e, forse, meno definite rispetto a quelle degli Stati membri, le cui politiche di cooperazione non sono di certo estranee agli interessi di politica estera e commerciale[7].

Va, infine, ricordato che, dal 1976 in poi, gli ambiti della cooperazione si sono progressivamente estesi, dando luogo ad una proliferazione di linee di bilancio specifiche per settore e per area geografica. Tale diversificazione di voci di finanziamento, esclusivamente o parzialmente aperte alle Ong, sia del bilancio comunitario che del Fondo Europeo di Sviluppo[8], consente di avere un quadro molto ampio di opportunità, in cui però le organizzazioni non governative si sono mosse finora con una certa difficoltà.

L'eccessiva parcellizzazione associata alla mancanza di informazioni dettagliate, chiare ed esaustive, tende a privilegiare gli organismi più grandi, che hanno i mezzi per contattare direttamente e continuamente le fonti o che sono geograficamente più vicine al centro decisionale (Bruxelles).

Essenziale è, in questo contesto, lo svilupparsi di un'azione congiunta delle Ong per una diffusione capillare delle informazioni, che tenda a migliorare sempre di più la collaborazione con le istituzioni comunitarie e ad esercitare una pressione di carattere politico e finanziario sugli organi decisionali, al fine di assicurare una maggiore trasparenza ed equilibrio nelle scelte.

2.2. Cooperazione istituzionale

Fin dai primi contatti ufficiali che i servizi della Commissione delle Comunità Europee ebbero, nel 1975-76, con le Ong, si pose il problema della rappresentatività degli esperti del settore che partecipavano agli incontri.

Il "fenomeno Ong" è, infatti, strettamente legato ad un "approccio democratico"; considerato che tali organismi si pongono come interlocutori diretti delle popolazioni dei paesi beneficiari e dei gruppi intermedi che le rappresentano (associazioni di base, cooperative, sindacati, ecc.) era logico che lo stesso tipo di approccio dovesse reggere sia i rapporti tra di loro che con la stessa Comunità Europea.

Nel 1976 si creò un Comitato di Collegamento delle Ong di sviluppo e si organizzò l'Assemblea Generale, sebbene si affermò fin da allora la tendenza a non richiedere alla Commissione un riconoscimento formale, come quello che le Ong possiedono presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, per evitare un'eccessiva burocratizzazione dei lavori.

Ma fino al 1979 la CCE invitava, a titolo personale, all'Assemblea Generale, degli esperti che dovevano di fatto rappresentare le Ong di sviluppo degli Stati membri, senza avere, però, alcun mandato di rappresentanza. Lo stesso problema si poneva anche per il Comitato di Collegamento.

Solo con l'organizzazione di Assemblee nazionali si trovò una soluzione al problema, poiché queste consentivano di eleggere democraticamente i rappresentanti nazionali ai due livelli: Assemblea Generale e Comitato di Collegamento. A partire, perciò, dal 1979 si può parlare di relazioni istituzionali tra Ong e Comunità Europea.

2.2.1. *L'Assemblea Generale*

È un organo che riunisce annualmente a Bruxelles, in primavera, i rappresentanti di circa 700 Ong europee.

Tali delegazioni sono elette dalle assemblee nazionali: esse raggruppano le Ong degli Stati membri che hanno relazioni con la Comunità Europea, preparano i lavori dell'Assemblea e valutano l'attività del Comitato di Collegamento.

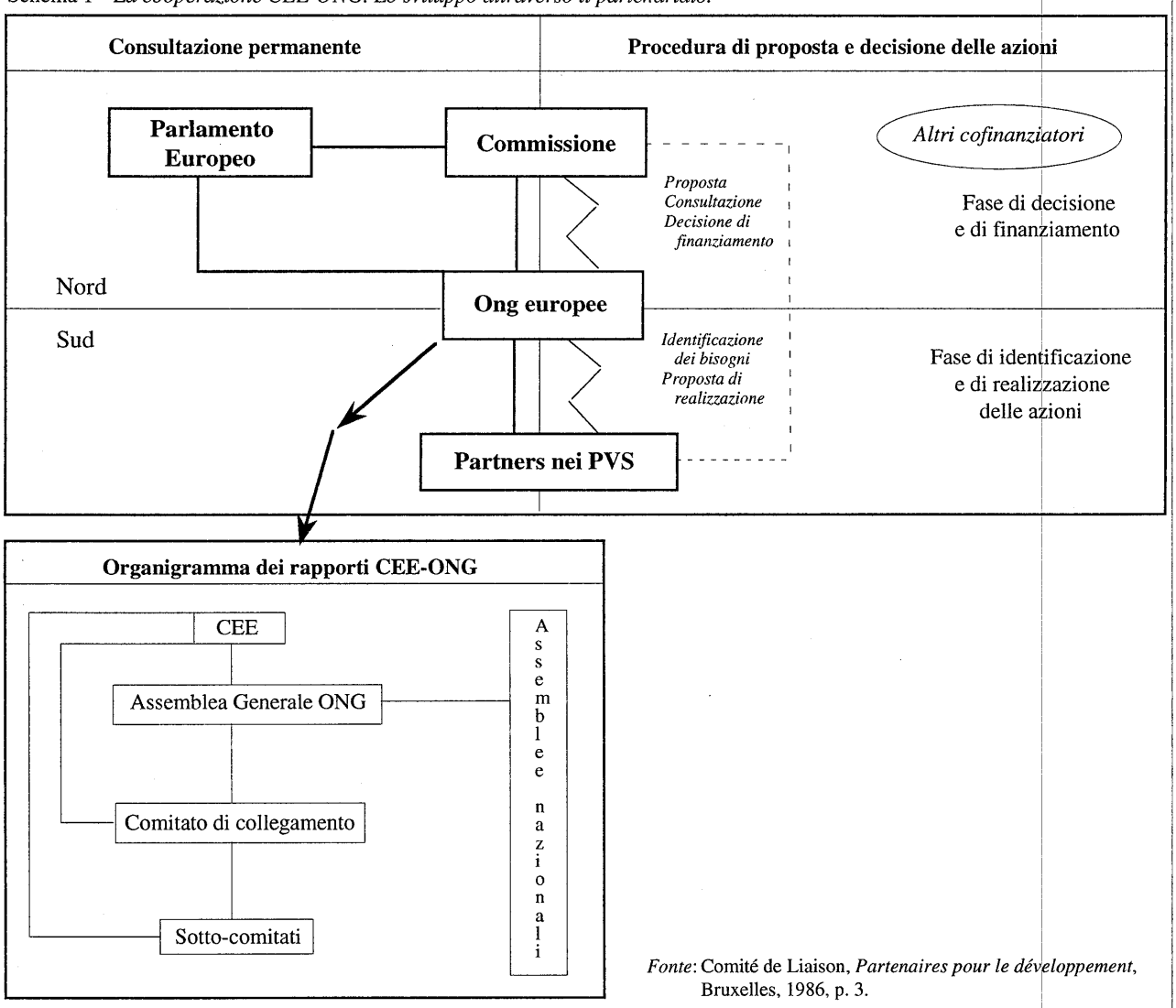
Vi partecipano, inoltre, molti osservatori e, in modo particolare, i rappresentanti della Commissione delle Comunità Europee, i membri del Parlamento Europeo appartenenti normalmente alla Commissione Sviluppo e i rappresentanti

Tab. 1 - *Stanziamenti comunitari destinati alle organizzazioni non governative .(*)*

Anno	Stanziamento complessivo	Azioni di sensibilizzazione		Progetti nei PVS		
	Milioni di Ecu	Milioni di ECU	N. progetti	Milioni di ECU	N. progetti	N. ONG
1976	2,5	–	–	2,5	76	33
1977	4,0	–	–	4,0	113	43
1978	12,0	0,1	2	11,5	175	61
1979	12,2	0,2	17	12,0	152	61
1980	14,3	0,254	14	14,0	181	69
1981	14,3	0,6	24	13,5	164	86
1982	28,4	1,3	46	25,5	262	107
1983	31,2	2,2	43	23,7	214	93
1984	34,4	2,9	63	31,1	271	117
1985	42,5	3,5	66	38,6	315	130
1986	44,6	4,5	83	40,1	293	130
1987	62,8	5,7	87	56,6	423	168
1988	79,8	8,0	111	71,2	451	187
1989	79,6	8,0	103	71,0	443	209
1990	90,2	9,3	114	79,4	450	203
1991	105,0	10,3	125	93,8	501	215
1992	110,0	11,4	134	97,9	485	224

(*) Si fa riferimento alla linea di bilancio B7-5010.
Nostre elaborazioni su dati CEE.

Schema 1 - *La cooperazione CEE-ONG. Lo sviluppo attraverso il partenariato.*



Fonte: Comité de Liaison, *Partenaires pour le développement*, Bruxelles, 1986, p. 3.

delle Organizzazioni Internazionali e di Ong del Sud. Essi prendono parte alle riunioni, ma non hanno diritto di voto.

Oltre a consentire di incontrarsi e confrontarsi su temi di grande attualità[9], gli obiettivi dell'Assemblea Generale sono, tra gli altri, quelli di:

1) valutare le attività del Comitato di Collegamento ed eleggerne i membri;
2) discutere le strategie future e le priorità della propria politica;
3) prendere posizione su determinati argomenti, esprimendosi in forma di raccomandazioni;
4) seguire, attraverso le relazioni, il lavoro delle sotto- commissioni che operano all'interno del Comitato di Collegamento.

2.2.2. *Il Comitato di Collegamento*

È l'organo di consultazione e di concertazione permanente tra Comunità Europea e organizzazioni non governative di sviluppo, composto da un membro per ogni paese comunitario

In realtà, esso può essere considerato come l'organo esecutivo dell'Assemblea Generale. Il suo ruolo principale è quello di rendere nota la posizione delle Ong europee sui diversi argomenti, agendo sulla base delle tendenze e delle raccomandazioni adottate in seno all'Assemblea.

La sua attività ha, tra gli obiettivi principali, quelli di:

1) salvaguardare l'autonomia delle Ong e promuovere la collaborazione con le istituzioni comunitarie in tutti i settori dello sviluppo;
2) promuovere la collaborazione e coordinare l'attività tra Ong a livello nazionale e internazionale;
3) incoraggiare lo sviluppo delle organizzazioni non governative nei Paesi in Via di Sviluppo e stabilire con esse le basi di una cooperazione solida e duratura lavorando in stretto contatto anche con il segretariato dei paesi ACP[10];
4) sensibilizzare, informare e mobilitare l'opinione pubblica europea al fine di promuovere concretamente azioni di solidarietà (importanti in questo senso sono le pubblicazioni e gli studi svolti);
5) agire per dare vita ad una politica di sviluppo in Europa che tenga conto dell'approccio e delle strategie del mondo non governativo.

Il Comitato di Collegamento è articolato in gruppi di lavoro, che approfondiscono temi di fondo (aiuto alimentare, educazione allo sviluppo, cofinanziamento, politiche di sviluppo in senso lato ecc.), i cui rappresentanti sono designati dalle assemblee nazionali. Essi sono coadiuvati da esperti del settore scelti anch'essi nell'ambito delle piattaforme nazionali, proposti e votati dall'Assemblea Generale.

Attualmente, in seguito alla ristrutturazione del sistema comunitario dell'aiuto d'urgenza e alla creazione di ECHO (European Community Humanitarian Office), un coordinamento delle Ong che operano nel settore dell'emergenza (VOICE) ha sostituito il gruppo di lavoro prima esistente nel Comitato di Collegamento. Tale organismo opera come una struttura indipendente, ma sempre all'interno dello stesso Comitato e si propone di avere funzioni operative di informazione, coordinamento ed intervento, rappresentando l'interlocutore privilegiato di ECHO da parte delle Ong.

Tab. 2 - *Contributi comunitari erogati per Stato membro* *.

Stato membro	1988			1989			1990			1991			1992		
	N. progetti	Mio Ecu	%	N. progetti	Mio Ecu	%	N. progetti	Mio Ecu	%	N. progetti	Mio Ecu	%	N. progetti	Mio Ecu	%
Belgio	75	9,8	13,8	54	8,8	12,4	52	9,0	11,3	68	11,0	11,7	64	12,7	13,0
Danimarca	7	1,0	1,4	8	1,6	2,3	3	0,2	0,3	4	0,5	0,5	4	0,5	0,5
Spagna	18	2,3	3,2	23	4,1	5,8	30	6,3	7,9	39	7,4	7,9	36	8,1	8,2
Germania	68	11,3	15,9	61	10,6	14,9	74	13,0	16,4	84	18,4	19,6	84	16,8	17,2
Francia	76	12,7	17,8	90	10,7	15,1	68	11,3	14,2	75	12,8	13,7	59	11,4	11,7
Grecia	1	0,3	0,4	1	0,1	0,1	5	0,6	0,8	3	0,7	0,7	4	0,7	0,7
Irlanda	16	1,4	2,0	10	1,6	2,3	2	1,1	1,4	10	1,5	1,6	17	3,7	3,7
Italia	68	12,4	17,4	60	10,0	14,1	71	12,0	15,1	80	15,4	15,4	75	15,0	15,3
Lussemburgo	12	0,7	1,0	19	1,0	1,4	21	0,9	1,1	21	0,9	1,0	17	1,2	1,2
Paesi Bassi	30	5,0	7,0	34	5,2	7,3	28	5,0	6,3	14	2,2	2,4	18	3,5	3,6
Portogallo	3	0,5	0,7	4	0,4	0,5	3	0,6	0,8	4	0,5	0,5	4	0,6	0,6
Regno Unito	72	10,6	14,9	70	10,3	14,5	74	14,0	17,6	90	15,9	17,0	92	16,7	17,1
Consorzi	5	3,2	4,5	9	6,6	9,3	9	5,4	6,8	9	6,6	7,0	10	7,0	7,2
Totale	*451*	*71,2*	*100*	*443*	*71,0*	*100*	*450*	*79,4*	*100*	*501*	*93,8*	*100*	*484*	*97,9*	*100*

* Linea B7-5010, solo progetti nel PVS.
Nostre elaborazioni da fonti CEE.

Dal 1982 il *Comité de Liaison* ha un segretariato esecutivo permanente, le cui attività sono finanziate dalla Commissione[11], che lo assiste nell'organizzazione e preparazione dei seminari, delle riunioni e dell'Assemblea Generale, nell'attività di informazione e di contatto continuo con le Ong e, soprattutto, nei contatti con le istituzioni comunitarie e nel lavoro di lobbying.

In sostanza, le due istituzioni citate, Assemblea Generale e Comitato di Collegamento, svolgono cinque funzioni principali:

1) rappresentanza delle Ong europee;
2) elaborazione di strategie, attraverso gli scambi di idee ed esperienze, le ricerche e i seminari organizzati;
3) coordinamento delle diverse proposte per arrivare ad una posizione comune delle Ong sui problemi legati alla cooperazione e al processo di sviluppo;
4) proposta di tali posizioni comuni presso le competenti istanze comunitarie;
5) azione, attraverso la *partnership* o come gruppo di pressione, per influenzare in vario modo la politica di sviluppo comunitaria.

È evidente che, in questo processo, la Comunità Europea ha svolto un ruolo catalizzatore tra le Ong degli Stati membri. Le relazioni, sviluppatesi a partire dalla creazione del sistema di cofinanziamento, si sono intensificate ed estese fino a comprendere, oggi, scambi continui e regolari con la Commissione e con il Parlamento Europeo su tutti i problemi legati alla cooperazione allo sviluppo.

2.2.3. *La Commissione delle Comunità Europee*

Il dialogo tra la Commissione e le Ong si svolge prevalentemente all'interno dei gruppi di lavoro del Comitato di Collegamento, a cui partecipano i servizi competenti della Commissione. Sebbene il Comitato abbia in teoria solo una funzione consultiva, le proposte formulate, così come le critiche, hanno un peso importante nelle decisioni delle Commissione.

Un esempio è costituito dall'influenza che, in passato, le posizioni espresse dal *Comité de Liaison* hanno avuto sulle priorità stabilite dalla Commissione stessa e dalla Direzione Generale per lo Sviluppo, in modo particolare, riguardo la "riconversione" progressiva degli obiettivi da assegnare all'aiuto alimentare e d'emergenza, considerando sempre di più la prospettiva di medio-lungo periodo ed orientandoli, perciò, per quanto possibile in una prospettiva di sviluppo piuttosto che di sola assistenza immediata.

Essenziale è il ruolo che il Comitato di Collegamento svolge, in questo periodo, nel processo di revisione delle Condizioni Generali di Cofinanziamento ed ha svolto negli anni 1986-88, in occasione del riesame delle procedure e dei criteri di selezione e di finanziamento, sfociato nella formulazione del testo attualmente in vigore[12].

Un altro settore di collaborazione è quello della promozione e della realizzazione di studi e ricerche direttamente connessi con le attività delle organizzazioni non governative; non trascurabile, infine, è stata l'azione svolta in occasione dei negoziati della IV Convenzione di Lomé, non solo per rafforzare all'interno della struttura stessa della Convenzione il ruolo delle Ong, ma anche come espressione di posizioni avanzate su tematiche di carattere più generale, per evidenziare l'importanza che il sistema di Lomé può avere nella promozione dei diritti umani, della cooperazione sociale e culturale, della protezione dell'ambiente, ecc.

2.2.4. *Il Parlamento Europeo*

A livello delle relazioni con il Parlamento Europeo, già dal 1977 è stato instaurato un dialogo continuo tra il Comitato di Collegamento e la Commissione Sviluppo dell'assemblea parlamentare, che si concretizza nello scambio di informazioni e nell'organizzazione di incontri tra le due istituzioni.

In realtà, nonostante i poteri limitati e il fatto di non agire come organo legislativo della Comunità Europea, il Parlamento, servendosi soprattutto delle proprie competenze in materia di elaborazione ed approvazione del bilancio, ha sempre dimostrato una grande sensibilità ai temi dello sviluppo e della solidarietà ed ha riconosciuto e sostenuto fin dall'inizio della collaborazione con la Commissione il ruolo delle Ong nella cooperazione allo sviluppo.

Il Parlamento Europeo ha agito principalmente su due fronti:

1) da un lato, attraverso la pressione esercitata sul Consiglio dei Ministri[13] per un aumento continuo delle risorse disponibili per le Ong, sia nella linea originaria destinata al cofinanziamento dei progetti, sia attraverso la creazione di altri articoli di bilancio per il finanziamento di azioni di vario tipo e priorità di carattere settoriale o geografico (descritte al paragrafo successivo);
2) dall'altro, attraverso l'adozione di numerose risoluzioni, ha svolto un ruolo propulsivo, ha appoggiato le iniziative del mondo non governativo, riconoscendone in più occasioni [14] non solo l'originalità dell'approccio e l'efficacia delle azioni in rapporto ai mezzi limitati, ma anche difendendone l'autonomia e l'indipendenza e chiedendo un continuo ampliamento delle loro competenze e del loro ruolo nell'ambito delle politiche comunitarie. Ciò anche in rapporto a tematiche di portata più generale, quale la riforma della Politica Agricola Comune (PAC), il mercato interno, i negoziati dell'Uruguay Round, ecc., comunque legati, per le loro conseguenze, allo sviluppo dei paesi del Sud.

In particolare, il Parlamento Europeo ha sottolineato le funzioni delle Organizzazioni non governative nel promuovere una mobilitazione crescente della società civile europea intorno ai problemi dello sviluppo, ed anche nel contributo all'avvio di un processo di democratizzazione dal basso nei paesi in via di sviluppo, attraverso il rafforzamento delle associazioni di base e il partenariato.

Anche in questo contesto, costante è stata l'azione di lobbying svolta dal Comitato di Collegamento, per fornire tutte le informazioni necessarie a sostenere efficacemente le ragioni della cooperazione non governativa[15].

Vi è, pertanto, una collaborazione e un appoggio reciproco che, in quanto attuate da entità che sono espressione della società civile, manifestano la volontà e l'auspicio di rafforzare il ruolo dei cittadini nei processi decisionali comunitari.

Infine, anche il Consiglio, in più occasioni[16], ha riconosciuto il ruolo delle Ong nella politica comunitaria di coo-

perazione allo sviluppo, appoggiando l'azione della Commissione ed approvando, recentemente, sostanziosi aumenti dei fondi previsti dal bilancio per finanziare le azioni delle Ong.

2.3. I campi di attività

A partire dal 1976 si sono via via moltiplicati gli ambiti di collaborazione tra le organizzazioni non governative e la Comunità Europea, come conseguenza non solo del rafforzamento del ruolo degli organismi stessi, ma anche dell'estensione delle loro azioni a nuovi settori, collegati ai temi dello sviluppo e in relazione con le problematiche che si sono progressivamente presentate.

Le risorse comunitarie disponibili provengono sia dal bilancio comunitario che dal Fondo Europeo di Sviluppo[17] e sono distribuite in una pluralità di linee di bilancio "ad hoc". Infatti, accanto alle forme principali di cooperazione (cofinanziamento dei progetti nei paesi in via di sviluppo e di educazione allo sviluppo, aiuto alimentare e aiuto d'urgenza) sono state avviate forme di collaborazione con le Ong su temi specifici o per determinate aree geografiche, in relazione alle priorità delle politiche comunitarie di fronte ai mutamenti del quadro mondiale e dei contesti di alcuni paesi.

La panoramica che si propone di seguito, pur non avendo carattere di esaustività, intende offrire uno schema generale degli obiettivi della Comunità e delle opportunità offerte alle Ong. Per semplificare l'esposizione, le linee di bilancio esistenti sono state raggruppate come segue[18]:

- progetti delle Ong di sviluppo ("linea classica di cofinanziamento");
- aiuto alimentare;
- aiuto d'urgenza;
- cooperazione decentrata, diritti dell'uomo e democrazia;
- voci geografiche;
- voci settoriali;
- microprogetti del Fondo Europeo di Sviluppo.

2.3.1. *Progetti delle Ong di sviluppo*

Costituisce l'area classica di azione delle Ong e di collaborazione con la Commissione delle Comunità Europee. La linea di bilancio a cui si fa riferimento è quella nata nel 1976 come linea 938, identificata dal bilancio 1993 come linea B7-5010, e che sarà oggetto del capitolo successivo (relativamente ai progetti nei Paesi in Via di Sviluppo).

Tali finanziamenti sono riservati esclusivamente alle organizzazioni non governative per realizzare due tipi di interventi:

1) progetti nei PVS volti ad apportare un miglioramento delle condizioni di vita e delle prospettive di sviluppo dei beneficiari;
2) azioni di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea ai problemi dello sviluppo.

Relativamente ai progetti nei paesi in via di sviluppo, la linea è intersettoriale e "intergeografica": non vi è, cioè, alcuna esclusione di settori o di paesi beneficiari, ma l'accessibilità ai fondi è regolata dalle Condizioni Generali di Cofinanziamento[19].

Riguardo le azioni di sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo, uno degli elementi più interessanti delle azioni cofinanziate è la dimensione europea dei progetti, i quali devono veicolare un tipo di messaggio equilibrato, che proponga un'immagine positiva dei paesi del Sud e identifichi i mezzi per promuovere una partecipazione attiva degli europei alla ricerca di soluzioni valide ai problemi dello sviluppo[20].

2.3.2. *Aiuto alimentare*

Tale tipo di aiuto, in parte attribuito come aiuto d'urgenza, è stato oggetto di numerose critiche e polemiche da parte del mondo non governativo. Si tratta, in effetti, di un intervento "perverso", che può portare a situazioni di dipendenza alimentare o avere conseguenze sui mercati, innescando processi sfavorevoli allo sviluppo, quali la caduta dei prezzi e della produzione locale, la creazione di nuove abitudini alimentari, ecc.

Tuttavia, in alcune circostanze, si rivela indispensabile. Peraltro, nell'allocazione dei fondi la priorità è data, in teoria, alle azioni di aiuto alimentare che rientrano nel quadro di progetti di "auto-assistenza" piuttosto che alla loro concessione sotto forma di doni puri e semplici.

Tre sono le linee di bilancio destinate a finanziare tale categoria di aiuti, di cui una riservata esclusivamente alle Ong (indicata come linea B7-5011) e le altre parzialmente accessibili.

La linea "aiuto alimentare" (B7-20) (21) non comprende più, a partire dal 1993, gli aiuti alimentari di urgenza. Questi ultimi, sono stati attribuiti per competenza a ECHO (European Community Humanitarian Office), il nuovo ufficio creato nell'aprile del 1992 ed operativo dal settembre successivo; perciò, gli interventi finanziabili sono quelli destinati a rispondere a bisogni prevedibili, che possano costituire oggetto di una programmazione ed essere destinati piuttosto alla riabilitazione che all'assistenza.

Il finanziamento che la Commissione offre è totale e comprende anche le spese di trasporto, ma non i costi di stoccaggio e di distribuzione in loco.

Nella gestione interviene, oltre alla Commissione, anche Euronaid, un'associazione europea di Ong, che assiste l'amministrazione comunitaria e funziona come organismo intermedio, per il coordinamento delle attività, l'approvvigionamento e la distribuzione degli aiuti. Tale associazione funziona come un'istituzione di servizio, assistendo e seguendo le Ong nella presentazione delle richieste e nelle procedure per l'approvazione, ma anche per gli acquisti, le spedizioni e il trasporto di beni.

Altri fondi (linea B7-202) sono destinati ai sistemi *"d'alerte rapide"*, che consentano di conoscere più in profondità la situazione alimentare di alcuni paesi a rischio e di meglio individuare i beneficiari dell'aiuto.

Tali finanziamenti possono essere mobilitati anche per finanziare azioni di stoccaggio, quali la costruzione o la ristrutturazione di magazzini, oppure per contribuire alle spese per la conservazione delle derrate alimentari.

Infine, le Ong possono richiedere alla Commissione (linea B7-5011), anche il finanziamento dei costi di acquisto e

di trasporto di prodotti alimentari e di sementi da destinare alle popolazioni dei paesi in via di sviluppo.

2.3.3. *Aiuto d'urgenza*

Con il termine di "aiuti d'urgenza" si identificano gli aiuti destinati ad assistere le popolazioni di paesi extra-comunitari che si trovano in situazioni di particolari difficoltà in seguito a catastrofi naturali, "umane" o ad altre circostanze particolari.

Il settore dell'emergenza ha subito, nel corso del 1992, una profonda modificazione.

Nel novembre 1991, la Commissione aveva, infatti, deciso la creazione dell'Ufficio Europeo per gli aiuti umanitari d'urgenza (*ECHO - European Community Humanitarian Office*), primo elemento di una ristrutturazione più ampia dei servizi della Commissione delle Comunità Europee, che è tuttora in corso.

La concentrazione in un unico responsabile amministrativo di tutte le competenze necessarie a fronteggiare le crescenti situazioni di emergenza risponde ad una pluralità di obiettivi, di cui i principali sono:

1) migliorare il coordinamento tra i diversi attori del settore, quali Ong, agenzie internazionali, stati membri, attraverso la realizzazione di interventi combinati e la conclusione di accordi operativi;
2) estendere la presenza della Comunità "sul campo", promuovendo lo sviluppo di capacità di intervento diretto;
3) semplificare e facilitare la mobilitazione delle risorse finanziarie in caso di crisi.

L'unità di gestione derivata dalla razionalizzazione dell'organizzazione interna, doveva assicurare una maggiore efficacia e trasparenza delle azioni comunitarie.

La struttura è stata concretamente messa in atto a partire dal 1 aprile 1992 ed è stata inizialmente articolata in tre sezioni:

- *ECHO 1* per l'aiuto umanitario d'urgenza;
- *ECHO 2* per l'aiuto alimentare d'urgenza;
- *ECHO 3* per le questioni generali e finanziarie, l'informazione, la mobilitazione e la prevenzione.

In pratica, soltanto *ECHO 1* è stato operativo fin dal primo momento, rappresentando con continuità un servizio già esistente all'interno della Commissione (ex DG VIII/5). Le altre due sezioni sono diventate operative nei mesi successivi; essendo la differenza tra aiuto alimentare d'urgenza e non e quello umanitario "non-alimentare" alquanto labile e di difficile determinazione, la ripartizione delle competenze sta evolvendo verso una ripartizione geografica piuttosto che settoriale tra le prime due sezioni, ma è tuttora in fase di definizione.

A livello di intervento, l'Ufficio ha lavorato, fino ad ora, attraverso altri organismi umanitari (agenzie ONU, Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, Ong), con un ruolo prevalentemente di finanziatore ma, secondo la programmazione iniziale, alcune esperienze pilota di interventi diretti dovranno, comunque, essere attuati, mobilitando direttamente équipes di soccorso e mezzi di intervento concreti.

Tale struttura, creata inizialmente per una durata di sette anni (e da sottoporre, poi, a valutazione), non ha ancora raggiunto una forma stabile ed anche a livello di competenze vi è un dibattito molto ampio, volto a chiarire il contenuto esatto di alcune categorie (tra cui gli aiuti alimentari, come già detto) e l'opportunità o meno di far confluire al suo interno ulteriori linee di bilancio, finora gestite da altri servizi della Commissione.

Alla ristrutturazione organizzativa del settore ha fatto seguito, con il bilancio 1993, una revisione delle fonti di finanziamento; rientrano nella gestione di *ECHO* ben 7 linee di bilancio, che comprendono: gli aiuti alle popolazioni vittime di catastrofi, l'aiuto alimentare d'urgenza, i fondi destinati ai paesi ACP (secondo l'art. 254 della Convenzione di Lomé IV), all'Europa centrale ed orientale, agli stati dell'ex-URSS, gli aiuti umanitari ai rifugiati e quelli messi in atto dalle organizzazioni non governative.

Le dotazioni previste, inoltre, possono aumentare attraverso stanziamenti supplementari decisi in circostanze di particolare gravità (è il caso, ad esempio, dell'azione decisa in favore delle popolazioni dell'ex-Jugoslavia).

Le Ong hanno sempre avuto un ruolo di particolare rilevanza negli interventi di emergenza, generalmente per la presenza in loco già prima della situazione di crisi, oppure per la capacità di mobilitarsi con una rapidità spesso molto maggiore a quella dei grandi organismi internazionali.

Alla ristrutturazione avvenuta in seno alla Commissione, le Ong hanno risposto creando, nell'ambito del Comitato di Collegamento, un organismo di coordinamento per l'aiuto d'urgenza denominato VOICE (*Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies*). Tra gli obiettivi e le funzioni individuate vi sono[22]:

1) fornire una serie di servizi alle Ong "d'emergenza", quali la concertazione degli interventi e il loro coordinamento, lo scambio di informazioni e di esperienze, la creazione di una base dati sulle attività e le specializzazioni delle Ong stesse, l'assistenza nella presentazione delle richieste di finanziamento alla Commissione (*ECHO*);
2) agire come intermediario tra le organizzazioni non governative e la Comunità Europea, trasmettendo le informazioni provenienti dagli ambiti comunitari, appoggiando e promuovendo i progetti proposti dalle Ong; gestire eventuali sovvenzioni concesse dalla Commissione;
3) rappresentare gli organismi attivi nel settore dell'emergenza al Comitato di Collegamento e presso le istituzioni comunitarie.

In prospettiva, il ruolo di tale struttura potrebbe essere rilevante se la Commissione, come ha più volte manifestato, arriverà alla definizione di accordi a lungo termine, improntati sul partenariato e non più sulla relazione finanziatore/esecutore.

Appare ancora prematura una valutazione dei risultati raggiunti dalle ristrutturazioni organizzative dell'ultimo anno, in rapporto agli obiettivi posti e all'effettivo contributo al miglioramento del sistema internazionale degli aiuti d'urgenza, considerato che l'operatività di tali strutture è recentissima.

Una problematica più vasta si apre, però, su alcuni punti. Le situazioni che si sono presentate negli ultimi tempi (quali i "casi" Somalia e ex-Jugoslavia) sono state, per ampiezza e gravità, eccezionali ed hanno richiesto una concentrazione di sforzi inusuale. È evidente, perciò, che di fronte a crisi strutturali o ad eventi di carattere socio-politico o bellico di tale portata, la preoccupazione principale è di intervenire il più rapidamente possibile per soddisfare i bisogni reali e salvare le popolazioni coinvolte o alleviarne le sofferenze. Legittimo e

lodevole è, quindi, il tentativo di migliorare l'efficienza dei sistemi di aiuto.

Oltre al problema dell'aiuto d'urgenza "mediatico" (23), vi è però un rischio che deve essere controllato e che consiste nel concentrarsi su interventi che, di per sé, nulla hanno a che vedere con lo sviluppo.

Se è irrealistico pensare di rinunciare all'aiuto d'emergenza, è però vero che gli interventi straordinari possono adottare metodologie legate alla prevenzione e alla promozione di processi di sviluppo.

Per la Comunità Europea il rischio maggiore è quello di servirsi con troppa frequenza di tale tipo di azione e della rapidità degli stanziamenti e degli impegni finanziari, trascurando un intervento a livello politico e diplomatico che, se coronato da successo, avrebbe nel medio-lungo periodo risultati ben più vantaggiosi. Di fatto, la scarsa coesione tra gli Stati membri e la debolezza della politica estera comunitaria ha impedito finora alla Comunità Europea di svolgere un ruolo incisivo nelle situazioni di crisi che si sono presentate.

Per esigenza di chiarezza, va detto che, ben lontani dal sostenere, in questa sede, l'inopportunità della ristrutturazione del sistema degli aiuti d'urgenza, si ritiene al contrario che, accanto a questa, si debba rafforzare sempre di più la presenza e il ruolo della Comunità sul piano politico internazionale.

2.3.4. *Aiuto ai rifugiati*

Il settore degli aiuti umanitari si è notevolmente ampliato negli ultimi anni e il suo rafforzamento, attraverso la creazione di E*CHO*, si è esteso a comprendere anche i rifugiati, i profughi e i rimpatriati.

Nella politica comunitaria, la concezione di rifugiato è più ampia e flessibile della definizione adottata dalle Nazioni Unite. Senza arrivare a determinare le condizioni specifiche di rifugiato politico, di migrante per motivi economici o di colui che richiede asilo politico,ä la Comunità Europea ha, come priorità, l'aiuto alle popolazioni che sono state costrette ad abbandonare il proprio luogo di residenza per effetto di fattori che ne mettano in pericolo la sicurezza o la soddisfazione dei bisogni essenziali.

Tale concezione prescinde, quindi, dall'individuazione delle cause, di origine politicaä o di carattere economico, che sono spesso di difficile determinazione, e dal luogo di destinazione (all'interno del proprio paese o oltre-frontiera)[24].

Questo approccio consente alla Comunità di condurre interventi a favore di alcune categorie di persone alle quali non è riconosciuto, dalla legislazione internazionale, lo statusä di rifugiato o di profugo. Inoltre, la flessibilità dell'approccio permette una maggiore adattabilità alle condizione specifiche e ai bisogni di ogni regione, pur mantenendo l'obiettivo generale del raggiungimento dell'autosufficienza.

In termini di strumenti finanziari accessibili alle organizzazioni non governative, oltre all'impegno nelle azioni di emergenza gestite dalla struttura di E*CHO*, la Comunità Europeaä ha previsto per il 1993 una linea di bilancio destinata ai paesi non ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), mentre per gli ACP la dotazione finanziaria, sui fondi del Fondo Europeo di Sviluppo, é stata prevista dall'art. 255 della IV Convenzione di Lomé.

L'obiettivo è di intervenire con azioni di assistenza ai rifugiati, profughi o rimpatriati nel periodo intermedio, cioè immediatamente successivo alla situazione di emergenza e precedente l'integrazione definitiva di tali popolazioni nel paese che li accoglie o di reintegrazione nel paese di origine.

I progetti proposti dovrebbero mirare prioritariamente al raggiungimento dell'autosufficienza nei settori dell'agricoltura, allevamento, pesca, sanità, formazione, ecc., possibilmente con la partecipazione della popolazione e delle risorse locali, ma anche azioni volte a soddisfare i bisogni essenziali possono essere previste.

2.3.5. *Cooperazione decentrata, diritti dell'uomo e democrazia*

La cooperazione decentrata nasce dalla riflessione su alcune problematiche derivanti dai meccanismi decisionali e dalla centralizzazione delle procedure (attraverso l'Ordinatore Nazionale) (25), attuate nell'ambito della Convenzione di Lomé.

Introdotta ufficialmente nel 1989 con Lomé IV (artt. 20, 21, 22, 230), consente a tutta una serie di attori europei e locali, diversi dall'amministrazione nazionale, di presentare progetti di sviluppo ed accedere ai contributi comunitari ed è, in particolare, indirizzata a favorire la transizione democratica in molti paesi africani.

La cooperazione decentrata rappresenta una tappa ulteriore nella ricerca di un sempre maggiore coinvolgimento delle popolazioni interessate dai progetti di sviluppo, secondo l'approccio dello sviluppo partecipativo, ed è perfettamente in linea con gli orientamenti adottati dalla Commissione sulla democratizzazione e la promozione dei diritti umani nei processi di sviluppo.

Inserite nella IV Convenzione di Lomé e finanziate dal Fondo Europeo di Sviluppo, le azioni di cooperazione decentrata sono state inizialmente dirette ai paesi ACP, ma l'approccio si estende ora anche ai paesi in via di sviluppo dell'America Latina, dell'Asia e del Mediterraneo, nel quadro di dotazioni finanziarie a finalità settoriale, inscritte nel bilancio comunitario.

Secondo gli ultimi orientamenti della Commissione, un progetto di cooperazione decentrata è "un mezzo per sollecitare meccanismi di partecipazione locale nell'ambito di organismi rappresentativi locali e per poter rafforzare le competenze e le capacità d'azione"[26].

L'obiettivo generale è quello di contribuire a promuovere e rafforzare il ruolo degli attori che hanno responsabilità di livello intermedio nella società.

Gli organismi locali interessati sono molti e la categoria è volontariamente molto ampia ed aperta per poter accogliere iniziative provenienti da settori diversi di una società civile pluralista: i poteri pubblici decentrati (municipalità, regioni, ecc.), associazioni e gruppi locali rappresentativi di interessi o espressione di solidarietà (Ong, centri di ricerca, ecc.), che abbiano origine anche dal settore produttivo (ad esempio, sindacati e cooperative).

L'approccio partecipativo, metodologia di lavoro "classica" delle Ong, si può concretizzare, così, attraverso il partenariato fra regioni (d'Europa e del Sud) o tra organismiä ed altri enti, ma anche su iniziativa autonoma di un attore del

Sud, senza che esso sia necessariamente appoggiato da un partner europeo.

Il vantaggio, per l'attore del Sud, del partenariato può essere rappresentato dall'appoggio istituzionale e dal contributo tecnico e finanziario che il partner europeo può apportare.

Il limite e la contraddizione principale deriva dal fatto che il paese beneficiario deve dare la propria disponibilità ufficiale a sperimentare azioni di cooperazione decentrata, sancita nel Programma Indicativo Nazionale[27]; tale procedura imbriglia le iniziative innovatrici espresse dalla società civile se queste risultano sgradite al potere centrale.

Dal 1992 la Commissione dispone anche di una linea del bilancio comunitario che consente di appoggiare progetti di cooperazione decentrata in tutti i Paesi in Via di Sviluppo (compresa, quindi, l'America Latina e l'Asia). Fino ad ora, tale dotazione finanziaria, raddoppiata con il bilancio 1993, è stata utilizzata per azioni di sensibilizzazione volte a far conoscere e sviluppare questo nuovo approccio e per finanziare progetti-pilota nel settore.

Parallelamente a tale orientamento, si è affermato quello relativo al binomio cooperazione/diritti umani, già timidamente introdotto nella III Convenzione di Lomé nel 1984 e inserito a pieno titolo in Lomé IV (art. 5). Ulteriori comunicazioni e risoluzioni delle istituzioni comunitarie[28] hanno affermato che il rispetto dei diritti umani, un processo decisionale democratico e la trasparenza governativa e finanziaria rappresentano condizioni essenziali per uno sviluppo "sostenibile". Nalla pratica, poi, tutto ciò si è concretizzato nelle clausole democratiche inserite nei nuovi accordi con alcuni paesi, nel blocco da parte del Parlamento Europeo dei protocolli finanziari di paesi con problemi di rispetto dei diritti umani (ad esempio, nel 1991 Siria e Marocco) e nell'affermazione, seppure non esplicita, della condizionalità degli aiuti.

Di fatto, i paesi che si sforzano per promuovere uno sviluppo democratico e il cosiddetto "buon governo" (trasparenza finanziaria, decentralizzazione amministrativa e gestione municipale partecipativa), potranno contare sull'appoggio finanziario della Comunità Europea.

In questo senso, linee di bilancio accessibili alle organizzazioni non governative sono state previste negli ultimi anni, una delle quali creata nel 1992 su sollecitazione del Parlamento Europeo[29].

In particolare, questa consente di appoggiare le iniziative volte al rafforzamento dei diritti dell'uomo e della democrazia, quali la preparazione e l'organizzazione di elezioni, l'appoggio logistico ai parlamenti eletti, il rafforzamento dei sistemi giudiziari e altre azioni promosse da Ong.

Vi è, poi, una linea specifica per l'America Latina[30], nata per sostenere il processo di democratizzazione in Cile e in America Centrale, che si è progressivamente estesa all'insieme dei paesi latino-americani (compresa Cuba) e destinata prioritariamente alle istituzioni e alle Ong locali, ma accessibile anche agli organismi europei.

Infine, dei fondi sono previsti[31] per finanziare esclusivamente progetti Ong di difesa dei diritti umani nei paesi terzi (in via di sviluppo e, soprattutto, dell'Europa Centrale e Orientale - PECO) e per la lotta contro il razzismo e la xenofobia in Europa.

Le azioni previste riguardano, ad esempio, l'assistenza giuridica e medica alle vittime della tortura e per la loro riabilitazione, l'aiuto ai rifugiati politici, la protezione dei diritti del bambino, la formazione e la sensibilizzazione dei magistrati e delle forze di polizia, ecc.

2.3.6. *Voci geografiche*

Le voci di finanziamento accessibili, in modo esclusivo o parziale, alle organizzazioni non governative sono talmente numerose che, per chiarezza espositiva, a parte le principali, si è reso necessario un raggruppamento per settori e per aree geografiche interessate.

Tali stanziamenti, di entità molto variabile, sono dovuti, per la maggior parte, all'iniziativa del Parlamento Europeo nell'intento di rispondere alle esigenze specifiche di zone del mondo in situazioni particolarmente difficili.

Tra queste, a partire del 1989[32], sono stati inseriti anche i PECO e l'ex Unione Sovietica, in cui il contesto non è certo paragonabile con quello dei paesi del Sud, anche in relazione allo sviluppo dell'associazionismo.

All'Africa Australe sono destinate due voci di bilancio: la prima[33], creata nel 1985, è stata concepita inizialmente per le vittime dell'apartheid ed ora, considerati i mutamenti politici avvenuti nell'Africa del Sud, è utilizzata sempre più spesso per veri e propri progetti di sviluppo. La seconda[34], nata per appoggiare gli Stati del Fronte e la *SADCC* (*Southern Africa Development Coordination Conference*), è destinata dal bilancio 1993 alla riabilitazione e all'assistenza delle popolazioni vittime della destabilizzazione e dei conflitti in Africa Australe. I progetti finanziati possono riguardare azioni nei settori della sanità e formazione di profughi, reintegrazione dei militari, riabilitazione delle infrastrutture e consolidamento della democrazia.

Ai territori di Cisgiordania e di Gaza, il bilancio comunitario ha destinato uno stanziamento di fondi[35] volto ad aiutare la popolazione palestinese nei settori produttivi, per lo sviluppo urbano e rurale, la sanità, la formazione, ponendo l'accento prioritariamente alla creazione di impiego e all'autosufficienza alimentare.

Dal 1986, una voce specifica è a disposizione delle organizzazioni non governative operanti in Cile, sia europee che cilene, per attività a favore delle persone più disagiate e per favorire la transizione del paese verso la democrazia attraverso l'azione degli organismi di base.

Due linee simili sono state create anche per il Vietnam e la Cambogia, dove i bisogni in ogni settore sono incalcolabili: le Ong europee, a cui i finanziamenti sono destinati, possono presentare progetti in campo agricolo, sanitario, per la formazione, lo sviluppo rurale, ecc.

Con il bilancio 1993, il Parlamento Europeo ha promosso la creazione di due ulteriori articoli, destinati esclusivamente alle Ong: il primo volto a promuovere azioni di aiuto ai rifugiati curdi, anche se il loro dramma, non certo terminato, è stato dimenticato dall'opinione pubblica europea e dai mass media; il secondo, per il finanziamento di progetti in difesa e per la promozione dei diritti umani in Turchia.

Infine, un grande pacchetto di aiuti è destinato ai paesi dell'Europa Centrale e Orientale e all'ex Unione Sovietica.

All'interno del programma PHARE[36], dotato di 1040 milioni di ECU per il 1993, vi è una parte di risorse attribuite

ad interventi di aiuto umanitario e di rafforzamento della società civile, condotti dalle organizzazioni non governative.

In modo particolare, fondi specifici sono destinati a progetti in Albania, miranti al soddisfacimento di bisogni immediati, nei paesi *PECO* e nell'ex-URSS per azioni nei settori dell'agricoltura, sanità e edilizia abitativa, oltre che per gli aiuti alimentari.

Un altro pacchetto di fondi intende contribuire allo sviluppo dei movimenti sociali in Polonia, nelle Repubbliche Ceca, Slovacca e dell'ex-URSS, attraverso interventi di tre tipi:

1) informazione e assistenza giuridica alle Ong,
2) programmi di educazione e formazione,
3) sovvenzioni dirette a progetti delle Ong, condotti prevalentemente da organismi locali o in partenariato con organizzazioni della Comunità Europea.

2.3.7. *Voci settoriali*

Temi particolarmente attuali sono anche oggetto di collaborazione tra le organizzazioni non governative e la Comunità.

Tra questi, fin dal 1980 il Parlamento Europeo ha riservato grande attenzione ai problemi dell'ambiente e della gestione delle risorse naturali nell'insieme dei paesi in via di sviluppo. Una pluralità di linee di bilancio sono destinate a questo scopo e finanziano progetti di lotta contro la desertificazione e l'inquinamento, per lo sviluppo urbano, la conservazione della bio-diversità e l'ecologia marina; per la protezione e la conservazione delle foreste tropicali e dell'ambiente nella regione mediterannea; per azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea ai problemi ambientali e di integrazione di tali tematiche nell'educazione e nella formazione.

Un secondo pacchetto di fondi è destinato a promuovere il ruolo della donna nelle attività di cooperazione allo sviluppo[37]. In parte tali risorse sono utilizzate all'interno della Commissione per azioni di formazione e di sensibilizzazione del proprio personale, ma anche per i PVS e la costituzione di gruppi femminili nei diversi ministeri.

Le Ong vi possono accedere con progetti di sensibilizzazione, quali ricerche, pubblicazioni e seminari, ma in generale non con azioni sul terreno.

Anche programmi specifici di ricerca e di sviluppo nei settori della scienza e della tecnologia volti a rafforzare le capacità di ricerca dei paesi in via di sviluppo e la cooperazione scientifica e tecnologica sono finanziabili se centrati su temi legati ai bisogni dello sviluppo, compresa la protezione dell'ambiente e la gestione razionale delle risorse naturali, per il miglioramento del livello di vita e dello stato di salute delle popolazioni dei paesi beneficiari.

Altre problematiche di grande attualità sono legate ai movimenti delle popolazioni e ai problemi dell'immigrazione in Europa.

Infatti, la Commissione garantisce il suo appoggio alle organizzazioni che agiscono in Europa a favore degli immigrati, a prescindere dal loro paese di origine. Gli interventi devono tendere al miglioramento delle loro condizioni economiche e sociali e a favorirne l'integrazione nel paese di destinazione.

Due voci di bilancio, di cui una creata nel 1993, sono utilizzate per migliorare la conoscenza dei fenomeni migratori e per il finanziamento di ricerche ed azioni positive miranti a ridurre le pressioni che inducono alla migrazione. In concreto, può trattarsi di promuovereä la formazione in Europa o nel paese di origine o di realizzare progetti per la creazione di impiego, l'inserimento dei giovani e la valorizzazione delle risorse umane (in particolare nei paesi del Mediterraneo).

In stretto rapporto con il fenomento migratorio, vi è l'attuazione di misure di appoggio alle politiche demografiche dei paesi in via di sviluppo; alcune risorse sono disponibili per le Ong del Sud o europee che programmino interventi nei settori della sensibilizzazione al controllo delle nascite, dei servizi sanitari materno-infantili, della formazione ed informazione della donna, ecc. Fino ad ora, tali azioni hanno privilegiato i paesi mediterranei.

Un'attenzione particolare è anche rivolta alla lotta alla produzione di droga e alla prevenzione del suo utilizzo; fondi specifici[38] sono destinati a promuovere progetti e programmi di disintossicazione e reinserimento, di informazione e di riconversione delle culture illecite.

Di fronte all'elevato tasso di diffusione dell'AIDS, soprattutto in alcuni paesi, la Comunità, servendosi delle risorse del proprio bilancio che della Convenzione di Lomé, ha previsto di contribuire alla sua prevenzione attraverso progetti di creazione e di equipaggiamento di banche del sangue, la fornitura di materiale sanitario, azioni di formazione e campagne di sensibilizzazione e di informazione in questo ambito.

Infine, il bilancio comunitario riserva dei fondi agli organismi che agiscono per la creazione e l'adattamento della formazione ai problemi dello sviluppo, attraverso azioni in Europa ma a favore di giovani provenienti dai paesi del Sud.

Oltre ad una parte della linea "classica" destinata alle Ong[39], un ulteriore stanziamento di bilancio mira a promuovere le azioni di educazione allo sviluppo e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea, rivolte in modo particolare ai giovani e alla produzione di materiali audiovisivi. I destinatari privilegiati sono, quindi, le organizzazioni giovanili e le produzioni televisive destinate al grande pubblico.

2.3.8. *Microprogetti del Fondo Europeo di Sviluppo*

Per completare questa panoramica delle fonti comunitarie di finanziamento disponibili per le Ong, va preso in considerazione a questo punto il Fondo Europeo di Sviluppo (FES).

Esso rappresenta lo strumento finanziario della Convenzione di Lomé e prevede, seppure in minima parte, delle risorse destinate alle Ong (per i paesi ACP).

Oltre a ciò a cui si è già fatto riferimento nei paragrafi precedenti, una collaborazione particolare è prevista nell'attuazione dei programmi indicativi nazionali, attraverso la partecipazione ai grandi progetti comunitari del FES e la realizzazione dei micro-progetti. Nel caso dei progetti del FES, le Ong svolgono spesso attività di tipo prevalentemente esecutivo, poiché le azioni sono identificate e programmate dai servizi della Commissione e dalle autorità nazionali del paese beneficiario; il loro ruolo è, tuttavia di grande importanza per l'approccio e le relazioni privilegiate con la popolazione locale.

Tab. 3 - *Linee di bilancio comunitario accessibili alle organizzazioni non governative.*

(bilancio 1993)

Denominazione	Linea	Mecu	Servizio competente
- Progetti di sviluppo nel PVS eseguiti da Ong e azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Europa	B7-5010	135	DG VIII/B/2
- Aiuto alimentare	B7-20	nd	DG VIII/B/1 Euronald
- Stoccaggio e sistema d'allerta rapida	B7-202	6,3	DG VIII/B/1
- Acquisto di prodotti alimentari	B7-5011	5	DG VIII/B/1
- Aiuti alle popolazioni vittime di catastrofi	B7-510	39	ECHO - Delegazioni
- Aiuto alimentare d'urgenza	B7-511	36	ECHO - Delegazioni
- Paesi ACP - Aiuto d'urgenza (Lomé IV art. 254)	FED B7-513	250/5 anni	ECHO - Delegazioni
- Europa Centrale e Orientale	B7-514	60	ECHO - Delegazioni
- CEI	B7-515	10	ECHO - Delegazioni
- Azioni umanitarie realizzate dalle Ong	B7-516	11	ECHO - Delegazioni
- Aiuti d'urgenza ai rifigiati	B7-517	15	ECHO - Delegazioni
- Aiuto all'autosufficienza di rifigiatu e profughi nei PVS	B7-302	65	DG I/I/1-I/J/3 - Delegazioni
- Aiuto ai rifugiati e profughi nei paesi ACP (Lomé IV 255)	FED	100/5 anni	DG VIII/6 - Delegazioni
- Cooperazione decentrata nei paesi ACP (Lomé IV 20-22)	FED	nd	DG VIII/B/2 - Delegazioni
- Cooperazione decentrata nei PVS	B7-5077	2	DG VIII/B/2
- Diritti dell'uomo e democrazia nei PVS	B7-5053	16	Task Force DG VIII
- Appoggio alla democratizzazione nella regione latino-americana	B7-5078	15	DG I/I/1 - I/I/2
- Azioni umanitarie a difesa dei diritti umani	A-3030	3,5	SG/F/3
- Azioni in Africa del Sud	B7-5070	90	DG VIII/E/3 - Delegazioni
- Riabilitazione in Africa Australe	B7-5071	16	DG VIII/E/3
- Assistenza alla Cisgiordania e a Gaza	B7-406	15	DG I/H/2
- Ong in Cile	B7-5073	4,8	DG VII/B/2 - I/I/2 - Delegazioni
- Ong operanti in Vietnam	B7-5074	2	DG VIII/B/2 - I/J/2
- Ong in Cambogia	B7-5075	1	DG VIII/B/2 - I/J/2
- Ong in soccorso dei rifigiati curdi	B7-4034	nd	DG VIII/B/2 - I/H/3
- Ong operanti per la difesa dei diritti umani in Turchia	B7-5079	0,5	DG I/H/1
- Programma PHARE - Azioni Ong in Albania	B7-600	1	DG I/E/5
- Programma PHARE - Società civile in Polonia	B7-600	3	DG I/L/5
- Programma PHARE - Società civile nelle repubbliche Ceca e Slovacca	B7-600	4	DG I/L/5
- Azioni Ong in favore del PECO e dell'ex-URSS	B7-6001	5	DG I/L/5 - I/E/5
- Paesi dell'ex-URSS - Società civile nell'ex-URSS	B7-62	1	DG I/E/5
- Ambiente nei PVS	B7-5040	26	DG VIII/A/1
- Azioni in favore delle foreste tropicali	B7-5041	50	DG I/I-J - VIII/D/5
- Protezione dell'ambiente (bacino Mediterraneo)	B4-320	nd	DG XI/C/2
- Protezione dell'ambiente (sensibilizzazione)	B4-306	8	DG XI/C/4
- Ambiente (nell'educazione e formazione)	B4-304	1	DG XI/C/4
- Scienza e tecnologia nei PVS (STD 3)	B6-6224	109,8/4 anni	DG XII/B/4
- Attività di ricerca e sviluppo	B6-8200	35	DG XII/B/4
- Ruolo delle donne nello sviluppo (ACP)	B7-5051	1,5	DG VIII/A/1
- Ruolo delle donne nello sviluppo (ALA e Mediterraneo)	B7-5052	1,5	DG I/H-I-J-K
- Azioni in favore dei migranti	B3-4110	7	DG V/C/2
- Osservatorio sulle migrazioni	B7-5055	3	nd
- Azioni positive per fronteggiare l'immigrazione proveniente dal Mediterraneo	B7-4086	nd	DG I/H/2
- Lotta contro la droga	B7-5080	13	DG I/K/2
- Lotta contro l'Aids nei PVS	B7-5046	10	Task Force DG VIII
- Lotta contro l'Aids negli ACP (Lomé IV)	FED	50/5 anni	Task Force DG VIII
- Appoggio alle politiche demografiche nei PVS	B7-5050	4	DG I/H/2
- Formazione degli originari dai PVS	B7-5031	2	DG VIII/7
- Sensibilizzazione del pubblico europeo	B7-5032	1	DG VIII/7 - X/B/3
- Microprogetti nei paesi ACP (Lomé IV artt. 252-253)	FED	nd	DG VIII/6 - Desk - Delegazioni

Fonte: CEE.

I microprogetti sono, in genere, di iniziativa delle comunità locali e, quindi, dei gruppi di base; la scelta delle azioni da finanziare viene effettuata da una Commissione decentrata di selezione congiuntamente con la delegazione della Commissione. In questo caso, le Ong possono partecipare all'identificazione e alla progettazione, ponendosi come intermediari tra i gruppi di base e l'amministrazione nazionale.

Non vi sono, di fatto, procedure definite per l'assegnazione di un progetto. In genere, l'attribuzione di un microprogetto, come anche dei fondi di contropartita[40] o di alcune componenti dei progetti del FES, è il risultato di un rapporto di fiducia già consolidato con la Commissione ed è effettuata sulla base della valutazione dei requisiti di affidabilità e competenza dell'Ong, nella cui identificazione hanno un ruolo determinante la delegazione della Comunità in loco, l'amministrazione del paese interessato e l'esperienza dell'organismo nel settore di intervento e nel paese in questione.

2.4. Riflessioni conclusive

È evidente, da quanto esposto finora, che la frammentazione delle risorse comunitarie destinate alle Ong comporta una notevole difficoltà per gli stessi organismi europei, dovuta innanzitutto all'assenza di procedure uniformi e di definizioni precise.

Di fatto, sulla base delle *guidelines* delle diverse linee di finaziamento, spesso uno stesso progetto potrebbe collocarsi sotto due o più voci di bilancio, secondo il contenuto e le compontenti principali dell'azione prevista.

La definizione esatta dei requisiti degli interventi potenzialmente finanziabili avviene, nella maggior parte dei casi, in via di prassi, per cui solo il contatto diretto con i responsabili comunitari della gestione di tali linee può fornire indicazioni concrete che aiutino ad identificarne le caratteristiche in dettaglio.

Da ciò deriva una certa indeterminatezza ed incertezza che rende certamente più complesso il lavoro delle organizzazioni non governative, anche riguardo le procedure amministrative che appesantiscono notevolmente la presentazione delle richieste e l'iter di approvazione.

In un'ottica più ampia, va comunque considerato che, seppure la definizione della politica comunitaria nel settore della cooperazione con le Ong non si esaurisce certamente con la disponibilità dei fondi, tale molteplicità di strumenti finanziari è un indice dell'importanza attribuita alle Ong e la dimostrazione del ruolo fondamentale svolto all'interno delle strategie comunitarie, soprattutto per la possibilità che esse offrono alla Comunità di essere presente in circostanze e situazioni in cui considerazioni di ordine politico o difficoltà pratiche rendono impossibile la partecipazione e il coinvolgimento diretto degli organi comunitari.

L'identificazione delle strategie adottate non è, tuttavia, esplicita, ma deve essere di volta in volta dedotta dalla gestione concreta di tali fondi.

È, infatti, nelle procedure di selezione delle azioni e nella gestione del rapporto con le Ong che emergono con maggiore chiarezza le priorità della Commissione, i principi di base che si intendono applicare e le strategie da promuovere con i progetti adottati.

La definizione dell'approccio comunitario nelle azioni di cooperazione realizzate dalle Ong è stata, in questa sede, individuata a partire dall'analisi dei criteri di gestione, delle linee direttrici e dei principi applicati nella selezione degli interventi nei paesi in via di sviluppo cofinanziati dalla linea "classica" o "storica" destinata agli organismi non governativi europei.

Note

[1] CCE, *Rapport de la Commission au Conseil*, Bruxelles, 1985, COM(86) 403 fin., p. 1.

[2] COM(75) 504 fin.

[3] Cfr. A. Brusasco, *Coopération entre les Ong et la CEE*, in "Le rôle des organisations non-gouvernamentales dans la coopération au développement", Paris, OCDE, 1983, p. 56.

[4] Vedi ""Condizioni Generali per il Cofinanziamento di azioni realizzate nei PVS da Ong", in vigore dal 1 gennaio 1988.

[5] Vedi "Condizioni Generali per il Cofinanziamento di azioni volte a sensibilizzare l'opinione pubblica ai problemi di sviluppo realizzate da Ong nella Comunità Europea", in vigore dal 1 gennaio 1988.

[6] Vedi in questo senso Arena-Attanasio, *La Comunità Europea e il Sud del mondo: una guida critica per le Organizzazioni Non Governative europee*, Bruxelles, aprile 1992, p. 41.

[7] Ibidem.

[8] Va specificato che il Fondo Europeo di Sviluppo non fa parte del bilancio della Comunità Europea, non essendo soggetto al controllo parlamentare. Esso è costituito da appositi contributi degli Stati membri e soggetto, quindi, al loro controllo; il VII fondo, approvato nel 1990 per 5 anni, rappresenta la copertura finanziaria della IV Convenzione di Lomé (la cui durata è, invece, di dieci anni).

[9] A titolo di esempio, nel 1992 il tema dell'Assemblea Generale è stato "Lo sviluppo sostenibile" in vista del summit di Rio de Janeiro del giugno 1992.

[10] I paesi ACP comprendono 69 stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, associati alla CE attraverso la Convenzione di Lomé IV, firmata nel dicembre 1989 e preceduta da altre Convenzioni più o meno analoghe fin dal 1958, data di creazione della Comunità Europea.

[11] Per la precisione, dall'articolo di bilancio B7-5010 "Cofinanziamento di azioni realizzate da Ong" in misura dell'85% circa.

[12] Doc. VIII/764/87/IT e doc. VIII/271/87/IT, in vigore dal 1 gennaio 1988.

[13] Va ricordato, in questo contesto, che in ambito comunitario l'organo legislativo reale è il Consiglio dei Ministri. Il Parlamento non dispone e non disporrà, fino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, di un potere di veto (procedura di codecisione, solo in alcune materie), ma ha un ruolo decisivo nella procedura di approvazione del bilancio. È essenzialmente attraverso questo mezzo, oltre che nell'adozione di risoluzioni (che esprimono prese di posizio-ne "ideali"), che il Parlamento Europeo tenta di imprimere delle linee di tendenza alle politiche comunitarie e di svolgere un'azione incisiva nelle decisioni adottate dalle altre istituzioni comunitarie.

[14] Vedi, a titolo di esempio, la risoluzione A3-0029/92 del maggio 1992.

[15] Cfr. Arena-Attanasio, *op. cit.*, p. 80-81.

[16] Vedi le risoluzioni del Consiglio del 27 maggio 1991 e del 18 novembre 1992.

[17] Come già ricordato, il FES non è iscritto nel bilancio comunitario, ma proviene direttamente dagli Stati membri.

[18] I documenti principali a cui si è fatto riferimento sono:

- CCE, *Recueil commenté des ressources communautaires disponibles pour financer les actions des Ong dans le domaine du développement*, Bruxelles, (consultata in due edizioni), avril 1992, doc. VIII/364/92-Fr e avril 1993, doc. VIII/372/93-Fr.
- Comité de Liaison ONGD-CE, "ONGD-CE nouvelles", Edition spéciale n. 32, février 1993.

[19] Poiché tale linea, nella parte relativa ai progetti nei PVS, costituisce l'oggetto del capitolo III, si rinvia ad esso per informazioni più dettagliate.

[20] Si rinvia, anche in questo caso, alle Condizioni Generali di Cofinanziamento.

[21] I riferimenti alle linee di bilancio sono fatti sulla base del bilancio 1993.

[22] Tali informazioni sono state acquisite attraverso i documenti interni del Comitato di Collegamento, con colloqui diretti con i responsabili di VOICE e dalle prime comunicazioni alle Ong.

[23] Si intende con ciò la concentrazione degli aiuti nelle regioni oggetto di maggior attenzione da parte dei mass media e, di conseguenza, dell'opinione pubblica, trascurando quei luoghi dove la situazione delle popolazioni non è meno drammatica, ma le difficoltà di accesso da parte dei mezzi di comunicazione di massa, per ragioni geografiche o politiche, non li fa percepire come prioritari nell'azione della cooperazione internazionale.

[24] Cfr. CCE, *"L'aide aux refugiés, personnes déplacées et rapatriés dans les PVD ALA"* - 2ème rapport sur la mise en oeuvre d'un instrument spécifique (art. B7-302), 1990-91, Bruxelles, juin 1992, doc. VIII/634/92-Fr.

[25] L'Ordinatore Nazionale è il funzionario o ministro del paese ACP responsabile dell'attuazione e della gestione della Convenzione di Lomé.

[26] Cfr. Comité de Liaison, "Nouvelles ONGD-CE", Edition spéciale n. 32, février 1993, p. 7.

[27] Il Programma Indicativo Nazionale è la pianificazione generale degli interventi per ogni paese, che viene con essi singolarmente negoziata (generalmente dal Ministero del Piano) dopo la firma della Convenzione di Lomé. Il ruolo principale, a livello della CCE, è svolto dalle delegazioni nei paesi ACP.

[28] Vedi in questo senso la risoluzione del Consiglio del 28 novembre 1991 e CCE, *"Diritti umani, democrazia e politica di cooperazione allo sviluppo"*, SEC(91) 61 def.

[29] Si fa riferimento alla linea di bilancio B7-5053, che finanzia azioni nei PVS, ad eccezione dell'America Latina.

[30] La linea B7-5078.

[31] Articolo di bilancio A-3030.

[32] Con il Regolamento del Consiglio CEE 3906/89 è stato lanciato il Programma PHARE *(Poland and Hungary Action for Restructuring the Economy)*, inizialmente limitato a questi due paesi ma esteso, con Reg. 2698 del settembre 1990 a Bulgaria, Cecoslovacchia, RDA, Romania e Jugoslavia, comprendendo gli aiuti umanitari, anche se lo scopo principale del programma resta la ristrutturazione in senso capitalistico delle economie di questi paesi. Dal 1992, PHARE è stato ulteriormente esteso a comprendere Albania, Estonia, Lettonia e Lituania. L'azione delle Ong in questo ambito è diretta prevalentemente agli aiuti umanitari, ma un inserimento nel Programma Indicativo Nazionale può essere previsto anche per "l'assistenza tecnica multidisciplinare": appoggio a piccole attività, quali studi di fattibilità, assistenza tecnica e micro-progetti, in settori consoni all'attività non governativa.

[33] B7-5070.

[34] B7-5071.

[35] B7-406. In seguito all'accordo tra Israele e l'OLP del 13 settembre 1993, la Commissione renderà disponibili dei fondi supplementari che contribuiscano, politicamente e materialmente, al rafforzamento del processo di pace in Medio Oriente.

[36] Vedi nota 32.

[37] Linee di bialncio B7-5051 e B7-5052.

[38] B7-5080.

[39] B7-5010.

[40] I fondi di contropartita sono fondi in valuta locale che si rendono disponibili, ad esempio, in seguito alla vendita degli aiuti alimentari "ordinari" (non d'urgenza) o nell'ambito di progetti FED. Essi sono posti sotto il controllo congiunto della delegazione della CE e dell'Amministrazione ACP e possono essere utilizzati in vari settori anche dalle Ong.

3. I progetti nei paesi in via di sviluppo

L'analisi si restringe, a questo punto, ai progetti realizzati dalle organizzazioni non governative europee nei Paesi in Via di Sviluppo con riferimento esclusivo ad una specifica linea di bilancio (la B7-5010), che rappresenta la fonte "classica" di cofinanziamento e di collaborazione tra la Commissione delle Comunità Europee e le Ong.

Va specificato che tale voce contribuisce al finanziamento anche di azioni di educazione allo sviluppo e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea ma, in questo contesto, si considerano approcci e normative che regolano il cofinanziamento dei progetti nei paesi in via di sviluppo, tralasciando questo secondo tipo di interventi che, per le loro peculiarità, richiedono un tipo di analisi e un approccio diverso.

3.1. Tipologia delle Ong

In ogni azione di sviluppo si possono identificare tre funzioni principali[1]:

- l'esecuzione dell'azione sul terreno,
- l'appoggio alla realizzazione (assistenza tecnica alle diverse fasi),
- l'aiuto finanziario,

per ciascuna delle quali si devono individuare gli attori che la svolgono.

Molti, in verità, sono gli schemi possibili, a partire dal modello che riunisce le tre funzioni in un solo attore (ad esempio, nelle azioni promosse dai missionari, in cui tutto proveniva dall'esterno: la realizzazione da parte dei volontari, l'appoggio della missione e il finanziamento dal paese di origine), fino a quello che ne attribuisce ciascuna ad un soggetto diverso.

Con la nascita del partenariato, ad esempio, la realizzazione è stata sempre di più affidata a nuovi attori quali le associazioni e i gruppi di base locali, mentre l'assistenza tecnica e finanziaria è comunque garantita da una Ong del Nord.

Vi è, infine, una terza combinazione possibile, in cui ogni funzione identifica un attore diverso e specializzato: l'Ong del Nord provvede al finanziamento, la popolazione locale alla realizzazione e un'Ong locale di servizi ha un ruolo di attore intermedio tra la base e l'esterno. In questo caso, l'Ong di appoggio, finanziata dal partner del Nord, agisce come catalizzatore delle energie locali ed è in grado di intervenire su più larga scala, avere delle competenze specifiche e delle responsabilità dirette nella realizzazione.

Sia a livello esecutivo che di assistenza tecnica la tipologia dei soggetti che intervengono è molto vasta: nel primo caso vi possono essere organizzazioni rappresentative (quali gruppi sindacali), o comunitarie (gruppi di donne o categorie specifiche), oppure associazioni che rappresentano gli interessi comuni dei membri (es: una cooperativa) e le funzioni svolte comprendono l'organizzazione del lavoro, l'esecuzione tecnica e le "pubbliche relazioni" (comunicazioni e negoziazioni con gli organismi di appoggio).

Il livello intermedio può essere costituito da Ong specializzate in un settore ben preciso (formazione, sanità, credito ecc.) o multidisciplinari (in sostegno a progetti integrati), ma anche da federazioni regionali o settoriali e da organismi indipendenti che offrono servizi su richiesta. Questi interagiscono con una molteplicità di altri attori, quali le associazioni di base e le istituzioni locali coinvolte nell'intervento, gli altri operatori economici (quali fornitori di materiali e di assistenza tecnica), l'amministrazione e i servizi tecnici nazionali e, infine, l'Ong del Nord che garantisce assistenza e contributi finanziari.

Una tipologia di organizzazioni non governative può essere individuata anche a livello di organizzazione dell'aiuto, cioè tra gli attori del Nord. Possiamo parlare di:

1) Ong di finanziamento, che sostengono progetti di sviluppo realizzati da organismi locali del paese beneficiario. Esse svolgono generalmente un'attività di *fund-raising* basata su campagne di informazione e di sensibilizzazione volte a promuovere la solidarietà tra paesi ricchi e paesi poveri e ottengono, in diverse forme, i finanziamenti pubblici.
2) Ong di intervento, che realizzano direttamente i progetti di sviluppo e possono avere o meno fonti proprie di finanziamento.
3) Le filiali nel Sud delle Ong del Nord, le quali costituiscono il *trait d'union* tra la richiesta alla base e il finanziamento, che può essere fornito anche direttamente (in caso di disponibilità immediata).

Un'altra classificazione può essere ipotizzata sulla base delle attività svolte e dei relativi obiettivi.

Si possono, così, distinguere, all'interno delle organizzazioni non governative europee, quelle che operano sul terreno e quelle che[2]:

1) eseguono progetti o programmi elaborati dagli Stati o dalle grandi organizzazioni internazionali;
2) eseguono progetti elaborati in proprio;
3) svolgono attività di formazione o di educazione allo sviluppo.

Tale divisione è, però, puramente teorica, poiché le attività svolte sono in realtà complementari.

In altri termini, un'organizzazione raramente può realizzare esclusivamente programmi affidati dai governi o dalle organizzazioni internazionali, senza avere parallelamente un'attività di progettazione propria, relazioni con controparti locali e organismi pubblici e privati e sviluppare al proprio interno una riflessione sulle problematiche che si presentano e sull'approccio da adottare per giungere e soluzioni soddisfacenti.

Anche l'attività di educazione allo sviluppo e sensibilizzazione dell'opinione pubblica si accompagna spesso alla realizzazione dei progetti nei paesi in via di sviluppo e alle campagne di raccolta dei fondi.

Tali schematizzazioni sono comunque utili, oltre che per individuare le caratteristiche prevalenti, le modalità di intervento e l'approccio adottato da ogni Ong, anche per meglio comprendere le priorità e gli orientamenti della Comunità Europea in questo settore.

3.2. Le condizioni generali di cofinanziamento

La normativa di base per la richiesta di un cofinanziamento comunitario dei progetti nei paesi in via di sviluppo è costituita dalle "condizioni generali di cofinanziamento"[3].

Dal 1976 tale regolamentazione ha subito tre revisioni, l'ultima delle quali ha dato luogo al testo attuale, entrato in vigore nel gennaio 1988. Una nuova procedura di revisioneä è in corso da quasi due anni e dovrebbe portare, entro breve, ad una versione rivista e aggiornata di tale normativa.

I criteri adottati fino ad ora possono essere suddivisi in tre categorie:

1) criteri di ammissibilità delle Ong;
2) criteri di ammissibilità delle azioni;
3) norme del cofinanziamento.

3.2.1. *Criteri di ammissibilità delle Organizzazioni non governative*

L'organismo richiedente il contributo comunitario deve essere autonomo, non a scopo di lucro, avere la sua sede in uno degli Stati membri e poter contare su risorse finanziarie ed umane di origine privata europea.

Deve, inoltre, avere un provato impegno, capacità ed esperienza nella realizzazione di progetti nei PVS.

Ciò significa, in concreto, che l'Ong che inoltra per la prima volta una richiesta di cofinanziamento deve illustrare i propri obiettivi e dimostrare la propria esperienza presentando alla Commissione delle Comunità Europee il proprio statuto e/o l'atto costitutivo, i bilanci annuali, i conti economici e i rapporti di attività dei tre anni precedenti la richiesta, nonché l'elenco dei membri del Consiglio di Amministrazione o del Comitato esecutivo.

3.2.2. *Criteri di ammissibilità dei progetti*

In sintesi, sono teoricamente ammissibili al cofinanziamento i progetti che rispondono ai seguenti criteri: mirano al soddisfacimento dei bisogni fondamentali degli strati più sfavoriti della popolazione e favoriscono il coinvolgimento diretto dei beneficiari in tutte le fasi dell'intervento, promuovono l'autosviluppo e offrono garanzie di durabilità a lungo termine delle operazioni finanziate.

L'azione deve identificare, quindi, in modo preciso gli obiettivi, i benificiari e i mezzi.

La Commissione delle Comunità Europee privilegia, in generale, i progetti integrati e quelli diretti al rafforzamento delle organizzazioni di base.

3.2.3. *Norme di cofinanziamento*

Sono stati identificati due tipi di cooperazione finanziaria:

1) *progetti nei PVS*: la Commissione finanzia fino al 50% e, in casi eccezionali, fino al 75% del costo dei progetti, a condizione che l'Ong proponente assicuri un contributo pari al 15% dei costi diretti[4].

Il contributo comunitario massimo previsto è attualmente di 150.000 ECU all'anno, ma con una soglia di 500.000 ECU per progetto, ripartito al massimo in 5 anni. La soglia minima per ogni azione è di 12.000 ECU.

Particolare attenzione è riservata agli "euro-progetti", presentati, cioè, da consorzi di più Ong anche di diversi stati membri, per i quali il contributo comunitario può arrivare fino a 1 milione di ECU in 5 anni.

Alcuni costi possono essere valorizzati (in percentuale "ragionevole" rispetto al costo complessivo) cioè, ad esempio, può essere stimato il valore dei contributi in attrezzature o in lavoro volontario, ed inseriti nel bilancio a condizione che siano giustificati e sia illustrato il metodo di calcolo.

Le regole del bilancio sono brevemente riassunte nella tabella 4, che riproduce lo schema utilizzato per la presentazione ufficiale dei progetti.

Una forma particolare di finanziamento è stata introdotta, in via sperimentale, dal 1988 per gli interventi diretti a rafforzare le organizzazioni di base dei PVS[5]. Noti come progetti *"chapitre XII"* o di appoggio istituzionale alle associazioni di base, tali azioni consentono di canalizzare, attraverso l'organismo europeo, i fondi verso un'Ong del Sud, con l'obiettivo di migliorarne il funzionamento affiché possa svolgere un ruolo attivo nella promozione delle iniziative locali.

Le regole vigenti lasciano all'Ong del Sud un ampio margine di scelta sull'utilizzo dei fondi, con i quali si possono finanziare anche le spese generali di funzionamento, ma proprio per questo motivo l'organizzazione locale deve esser autonoma ed avere una assodata capacità amministrativa che sia garanzia della corretta gestione delle finanze e di un approccio globale alle tematiche dello sviluppo (sono richiesti almeno 5 anni di esperienza).

Per questa tipologia di progetti, l'apporto dell'Ong deve essere totalmente in contanti, essendo escluse le valorizzazioni poiché il controllo finanziario da parte comunitaria èeffettuato sulla base del bilancio e dei conti di spesa dell'Ong del Sud, in cui gli apporti in valore non possono essere contabilizzati.

Il contributo della Commissione delle Comunità Europee, della durata di due anni ma rinnovabile, è del 50%, mentre la parte restante deve essere assicurata dall'organismo proponente. Ciò significa che quest'ultimo può finanziare comunque una percentuale minima del 15% del costo dell'azione, ma il restante 35% deve allora rappresentare l'apporto, sempre in contanti, dell'Ong del Sud, ottenuto in modi e forme diversi.

Tale meccanismo è stato ideato per selezionare, di fatto, quelle organizzazioni che abbiano una pluralità di finanziatori, siano capaci di una raccolta autonoma di risorse e per le quali il progetto "capitolo XII" non rappresenti un elemento di dipendenza.

Anche a livello amministrativo, infatti, l'utilizzazione dei fondi non deve essere giustificata in modo isolato, ma nell'ambito della contabilità generale e dei rapporti di attività complessivi.

La formulazione piuttosto vaga delle norme relative a tali progetti ha dato luogo a molti equivoci e spiega in parte il mancato utilizzo delle possibilità offerte, soprattutto da parte delle Ong italiane.

2) *Donazioni globali*: costituiscono uno strumento molto

flessibile e pratico, che consente all'Ong di realizzare una serie di mini-azioni in cui il contributo comunitario richiesto sia compreso tra 1.000 e 15.000 ECU (e rappresenti al massimo il 75% del costo totale).

L'ammontare massimo di una donazione globale è di 250.000 ECU ed è la Commissione a proporne l'attribuzione alle Ong e a determinarne l'importo; i criteri sono legati essenzialmente all'esperienza e alla provata affidabilità dell'organismo dimostrata attraverso la collaborazione con la Commissione stessa.

Per poter beneficiare di un *"block grant"*, infatti, l'Ong deve aver ottenuto il cofinanziamento comunitario per progetti nei PVS in almeno tre degli ultimi 5 anni di attività. Tale contributo, concesso una volta all'anno per azioni di durata non superiori ai 12 mesi, è completamente e liberamente gestito dall'Ong, che sceglie come e dove allocare i fondi, impegnandosi però a presentare un resoconto unico finale relativo al suo impiego.

In generale, le procedure di esame e di selezione dei progetti sono improntate a criteri di flessibilità e di fiducia, seppure con i limiti dovuti all'intera macchina burocratica della Comunità.

La selezione stessa tiene conto, oltre che della conformità della proposta alle "Condizioni Generali", delle valutazioni espresse da diversi servizi comunitari (ivi compresa la delegazione nel paese beneficiario), sia di carattere tecnico che politico ed economico.

Infine, una volta concluso il contratto, la gestione del progetto da parte dell'Ong deve accompagnarsi ad un dialogo continuo con il servizio comunitario competente, che si esplicita nel dovere di informazione dell'Ong dei mutamenti intervenuti nella realizzazione e delle difficoltà esistenti, nonché nella presentazione dei rapporti intermedi e finali; possono essere previste anche valutazioni finali o in corso d'opera congiunte, settoriali o auto-valutazioni da parte dell'organismo responsabile.

Tab. 4 - *Regole di bilancio per i progetti presentati per il cofinanziamento.*

		In contanti		Valorizzati		
Voci	CE	Ong	Altri	ONG	Altri	Totale
Totale dei costi diretti	CE1	ONG1	AL1	ONG2	AL2	TOT1
Costi indiretti						
- sensibilizzazione	CE2	ONG3	AL3	ONG4	AL4	TOT2
- valutazione	CE3	ONG5	AL5	ONG6	AL6	TOT3
- spese amministrative	CE4	ONG7	AL7	ONG8	AL8	TOT4
Totale	totCE	totONGc	totALc	totONGv	totALv	TOT

TOT = Costo totale del progetto TOT1 = totale dei costi diretti

Le regole principali sono:
1) CE1 / TOT1 = max 50% eccezionalmente 75%
2) (ONG1 + ONG2) / TOT1 = min 15%
3) CE2 / TOT2 = max 50%
4) CE3 / TOT3 = (CE1 / TOT1) * 100
5) TOT4 / TOT1 = max 6%
6) CE4 / CE1 = max 6%
7) totCE / TOT = max 50% eccezionalmente 75%
8) (totONGc + totONGv) / TOT = min 15%.

Nostre elaborazioni sulla base delle Condizioni Generali di Cofinanziamento.

3.3. L'approccio comunitario

Al di là della regolamentazione illustrata nel paragrafo precedente, vi sono dei criteri pratici ed operativi che la Commissione adotta nella selezione dei progetti da cofinanziare e che esprimono, di fatto, l'approccio comunitario al concetto stesso di sviluppo.

Tali criteri si deducono dall'interpretazione delle Condizioni Generali di Cofinanziamento, dagli orientamenti generali della politica di sviluppo della Comunità Europea e dalla loro applicazione alla dimensione non governativa, nonché dalla prassi adottata nel processo di cofinanziamento dai servizi competenti.

3.3.1. *Principi di base*

I principi di base che guidano l'azione comunitaria sono, sinteticamente, i seguenti:

1) il carattere realmente non governativo, che si manifesta nel rapporto con le Ong attraverso il rispetto della loro autonomia, del pluralismo ideologico e religioso, del diritto di iniziativa esclusivo nella presentazione dei progetti, riservandosi comunque la prerogativa di incoraggiare alcuni tipi di interventi o di attirare l'attenzione su bisogni concreti e prioritari;
2) il sistema aperto nei due sensi: vi è, da un lato, la possibilità di accesso ad un numero crescente di Ong, non limitando

quindi i benefici del sistema agli organismi aventi un'esperienza di collaborazione consolidata con la Commissione.

A questo proposito, per favorire l'adattamento delle nuove Ong alle procedure comunitarie, i servizi comunitari suggeriscono di avviare contatti e scambi con quelle già esperte, per poter comprendere l'approccio e migliorare la preparazione delle richieste, e svolgono delle attivitàà di informazione e formazione sia attraverso il Comitato di Collegamento e gli organi di coordinamento a livello nazionale, che direttamente presso le singole Ong.

Dall'altro lato, il sistema è aperto nel senso che non vi è une predeterminazione a priori dell'allocazione dei fondi per paese beneficiario, settore di intervento, singole Ong e per stato membro (soprattutto in questi due ultimi casi, pur non esistendo di fatto limiti formali, valgono, però, regole di "ragionevolezza" e di equilibrio che consentano di evitare un'eccessiva concentrazione dei contributi, squilibri geografici eclatanti e il rispetto di un certo grado di "proporzionalità").

Tutto ciò mira, pertanto, a privilegiare il livello qualitativo del progetto rispetto ad ogni altra considerazione;

3) l'assenza, da parte della Comunità, di motivazioni politiche, economiche o finanziarie a breve termine, senza con ciò compromettere gli obiettivi più ampi della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, e l'assunzione come prima priorità del miglioramento della qualità della vita dei beneficiari finali;
4) criteri di eleggibilità dell'Ong applicati in modo rigoroso, soprattutto riguardo l'assenza di scopo di lucro, l'assunzione delle problematiche dello sviluppo come attività principale e una provata esperienza nel settore;
5) riguardo la selezione dei progetti, la priorità è assegnata a quelli diretti a soddisfare i bisogni fondamentali del maggior numero possibile di persone, appartenenti agli strati piùà svantaggiati della popolazione, al minimo costo (vi è pertanto una valutazione del rapporto costo/beneficiari dell'azione); si privilegiano, inoltre, gli interventi volti ad appoggiare ed incoraggiare le iniziative e la capacità d'azione del partner locale; l'implicazione dei beneficiari è infatti considerata condizione di viabilità e sostenibilità a lungo termine dell'intervento;
6) rapporto di massima fiducia nei confronti delle Ong, da cui ci si attende correttezza e rigore, a fronte della flessibilità nell'applicazione della normativa, in considerazione della "soggettività", specificità e complessità delle condizioni in cui operano nei diversi paesi.

3.3.2. *Orientamenti e criteri di selezione dei progetti*

In generale, l'esame delle richieste di cofinanziamento verte essenzialmente sulla verifica della conformità alle Condizioni Generali, sulla valutazione dell'affidabilità professionale e finanziaria dell'Ong e sul valore della proposta in una prospettiva di sviluppo. Intervengono, quali elementi fondamentali di giudizio, anche la capacità di azione della controparte e la qualità dei suoi rapporti con l'organismo europeo, la viabilità del progetto a lungo termine (in termini di sostenibilità socio-economica), l'effetto moltiplicatore potenziale per i beneficiari diretti o l'estensione e la replicabilità ad altri gruppi.

La selezione effettuata tende a ricercare e valorizzare le azioni che presentano un approccio originale e integrato dei diversi aspetti dei problemi economici e sociali della comunità beneficiaria; tale approccio dovrebbe privilegiare il ruolo dall'associazione locale nell'ideazione, nella pianificazione e nella realizzazione dell'intervento.

L'organizzazione non governativa europea non è, però, semplicemente un intermediario finanziario, ma deve essere in grado di seguire ogni fase, fornire un supporto adeguato e competente ed intervenire in modo appropriato quando le situazioni lo richiedano.

Privilegiare un approccio integrato non significa che ogni progetto debba prevedere necessariamente una molteplicità di componenti; ciò richiederebbe, tra l'altro, una ben maggiore disponibilità di fondi; ma, pur finanziando una singola azione o un intervento in un settore specifico, questo dovrebbe essere pensato ed inserito all'interno di una strategia globale del partner locale, che tenga conto delle problematiche e delle interrelazioni tra i diversi settori.

Anche per questo motivo, la Commissione sottolinea continuamente l'importanza crescente degli interventi volti al rafforzamento del ruolo e della capacità istituzionale e finanziaria delle organizzazioni dei paesi in via di sviluppo e le loro possibilità di svolgere azioni autonome.

Tali interventi si possono condurre sia attraverso programmi specifici di appoggio istituzionale alle associazioni di base (i cd. progetti *"chapitre XII"*), sia inserendo azioni puntuali di rafforzamento del partner locale nell'ambito dei progetti "normali". La stessa struttura finanziaria del progetto può contribuire a potenziare, in modo duraturo, le risorse economiche a disposizione delle associazioni locali (ad esempio, attraverso fondi rotatori, garanzie bancarie, ecc.).

Sulla base di tali priorità, coerentemente, la Commissione cerca di limitare al massimo il ricorso al personale espatriato ed ha sempre evitato di cofinanziare progetti di puro e semplice invio di volontari.

Azioni puntuali, di tipo caritativo assistenziale, che prevedano un ruolo dominante dell'Ong europea e degli esperti inviati in loco, sono perciò possibili solo quando la situazione del paese giustifichi interventi di natura umanitaria o nei casi (limitati) in cui le strutture locali siano particolarmente deboli e lamentino una effettiva carenza di personale specializzato.

Grande attenzione è, infine, riservata alle prospettive di viabilità/durabilità a lungo termine dei progetti, cioè successivamente alla fine del finanziamento e all'intervento dell'Ong europea. A questo scopo, costituiscono elementi di valutazione l'esistenza e le capacità organizzative, tecniche e istituzionali dell'organismo preposto alla gestione futura e la sostenibilità economica, politica, sociale ed ambientale dell'azione.

L'interpretazione della viabilità finanziaria è necessariamente molto flessibile e varia caso per caso: costituisce ovviamente un aspetto prioritario per le azioni a base economica (appoggio a piccole e medie imprese, sviluppo di attività commerciali ecc.), mentre per progetti di carattere sociale (sanitari e di formazione, ad esempio) la previsione di meccanismi interni di auto-finanziamento che ne assicurino la sostenibilità è ben più difficile. In parte, un contributo

significativo o simbolico può essere richiesto agli utenti dei servizi creati, ma èindispensabile, di solito, anche il coinvolgimento delle autorità locali o di altre strutture di supporto. A volte, l'avvio di azioni parallele generatrici di reddito, all'interno della stessa comunità, può costituire un valido apporto alla soluzione del problema e contribuire senza dubbio ad aumentare le probabilità di durabilità futura dell'intervento.

Per quanto riguarda, invece, la valutazione dell'Ong proponente, i servizi comunitariä si basano essenzialmente sulla verifica del livello di professionalità e della capacità operativaä in relazione all'azione proposta, sul tipo di rapporto instaurato con la controparte e sul rispetto dei propri impegni e responsabilità. Se altri progetti sono stati precedentemente finanziati dalla Commissione, l'esperienza condotta e i risultati ottenuti costituiscono degli elementi di giudizio e sono valutati sulla base dei rapporti presentati e delle opinioni espresse dalla delegazione locale della CCE.

Accanto alla qualità del progetto, si prende quindi in considerazione anche la coerenza e la "proporzionalità" tra gli obiettivi prefissati, i mezzi adottati per la loro realizzazione e la capacità e la competenza a gestirli in maniera efficace.

Ad esempio, agli organismi che presentano per la prima volta una richiesta di cofinanziamento e che sono poco conosciuti dai servizi comunitari si tende, normalmente, ad assegnare contributi di entità ridotta o, nel caso in cui il progetto presenti notevoli difficoltà di realizzazione, a procedere per fasi, prevedendo eventuali valutazioni in itinere del progetto.

È da notare, peraltro, che il cofinanziamento può avere anche valore di test per verificare l'affidabilità dell'Ong, che può successivamente essere invitata a prendere parte alla realizzazione dei più vasti progetti finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo.

In definitiva, in rapporto alla tipologia delle Ong individuata al primo paragrafo di questo capitolo, la Comunità Europea sembra preferire ed incoraggiare il modello dell'Ong di finanziamento rispetto all'organismo di intervento.

Nell'ottica interna al servizio comunitario competente, un'attenzione particolare è rivolta ad evitare i casi di doppio impiego, di duplicazione o di sovrapposizione non coordinata delle azioni, nel caso in cui, ad esempio, più organismi intervengano nello stesso settore e nella stessa area geografica.

Pur tenendo in considerazione la specificità delle organismi non governativi, tra i criteri di selezione adottati rientra anche la compatibilità con gli orientamenti settoriali delle politiche di sviluppo comunitarie, nella misura in cui queste possano trovare applicazione non solo nella cooperazione ufficiale, ma anche nei progetti di origine non governativa. Tra gli altri, questo è uno dei motivi per cui vi sono consultazioni tra i diversi servizi tecnici, geografici e settoriali della Commissione[6].

In funzione degli indirizzi generali della politica di cooperazione della Comunità Europea è stata, ad esempio, in più occasioni sottolineata la dimensione "diritti umani e democrazia" e l'interesse a sostenere quei progetti che la integrino nella propria programmazione, pur ricordando, però, che i progetti Ong rappresentano, quasi per definizione, un appoggio alla diversificazione e al pluralismo della società civile e alla democratizzazione di base.

Va inoltre chiarito che, a differenza del ruolo degli organismi non governativi nei progetti del Fondo Europeo di Sviluppo, il cofinanziamento non rappresenta un modo di esecuzione dei programmi comunitari ufficiali nei PVS. Ciò non sminuisce, però, l'opportunità di una verifica di coerenza tra progetti comunitari propriamente detti e progetti Ong, poiché eventuali incompatibilità ed incoerenze potrebbero nuocere sia agli uni che agli altri.

In questo ambito, un ruolo importante è svolto dai servizi geografici e tecnici della Commissione e dalle delegazioni nei vari paesi che intervengono segnalando le situazioni di crisi, gli eccessivi squilibri che si presentano e tentando di coordinare gli interventi.

Un'ultima considerazione riguarda il limite posto al contributo comunitario rispetto al costo totale del progetto.

Le Condizioni Generali prevedono, infatti, la possibilità di superare la soglia del 50% per arrivare ad una percentuale massima del 75%: in concreto, tali casi sono stati finora veramente rari, con l'eccezione, ad esempio, dei progetti di *"family planning"*, giustificata dal fatto cheä le organizzazioni promotrici hanno incontrato, su tale tema, grandi difficoltà per il reperimento autonomo dei fondi.

La possibilità di innalzare il contributo comunitario per altri tipi di interventi è oggi allo studio e dovrebbe, di fatto, rientrare nel processo di revisione delle Condizioni Generali ed eventualmente nelle nuove norme di cofinanziamento.

Gli orientamenti, i criteri e le procedure comunitarie sono, comunque, continuamente oggetto di confronto e di riflessione, non solo all'interno delle istituzioni comunitarie, ma anche a livello formale e informale con gli Stati membri e con le Ong stesse, sia collettivamente (nel Comitato di Collegamento e nelle altre reti europee) che singolarmente.

3.3.3. *Procedure di selezione, esecuzione e controllo*

I criteri individuati trovano la loro applicazione durante la fase istruttoria del progetto (v. Schema 2), costituita, quindi, dalla verifica dei requisiti di eleggibilità dell'Ong e del progetto stesso e dalla valutazione della qualità dell'intervento. Il processo è accompagnato da un dialogo continuo con l'Ong proponente e da scambi di idee e suggerimenti volti a migliorarne non solo la presentazione, ma anche lo stesso contenuto.

Dopo un primo esame, viene avviata una fase "istruttoria" a cui partecipano altri servizi della Commissione competenti per settore e area geografica, la delegazione nel paese beneficiario. Tale fase, come tutto il processo, ha carattere di flessibilità e i servizi coinvolti variano generalmente caso per caso, in relazione non solo al paese e al settore di intervento, ma anche all'approccio, al metodo, ai temi affrontati, su cui gli esperti comunitari delle diverse Direzioni Generali sono chiamati a formulare dei pareri.

Questi sono alla base della decisione e possono essere costituiti anche da suggerimenti all'Ong proponente per introdurre eventuali modifiche o integrazioni al progetto che ne migliorino la qualità e le prospettive di durabilità e di successo, oppure da indicazioni di cui tenere conto nella fase di esecuzione dell'azione.

Nel caso in cui siano sollevate obiezioni importanti, l'Ong deve rispondervi in dettaglio (sempre in forma scritta) e,

eventualmente, se lo ritiene opportuno, modificare di conseguenza la propria richiesta.

Il dialogo tra l'Ong e i servizi comunitari è praticamente continuo, dal momento della domanda fino alla realizzazione dell'azione; durante la fase istruttoria, integrazioni e modifiche sono sempre possibili, anche per iniziativa della stessa Ong se le condizioni in loco subiscono dei mutamenti che consiglino una revisione o un adattamento del progetto prima del suo avvio ufficiale. Tale prospettiva è, peraltro, piuttosto difficile, considerati i tempi relativamente brevi del processo decisionale comunitario.

I ritardi, quando si verificano, sono generalmente dovuti a due ordini di fattori:

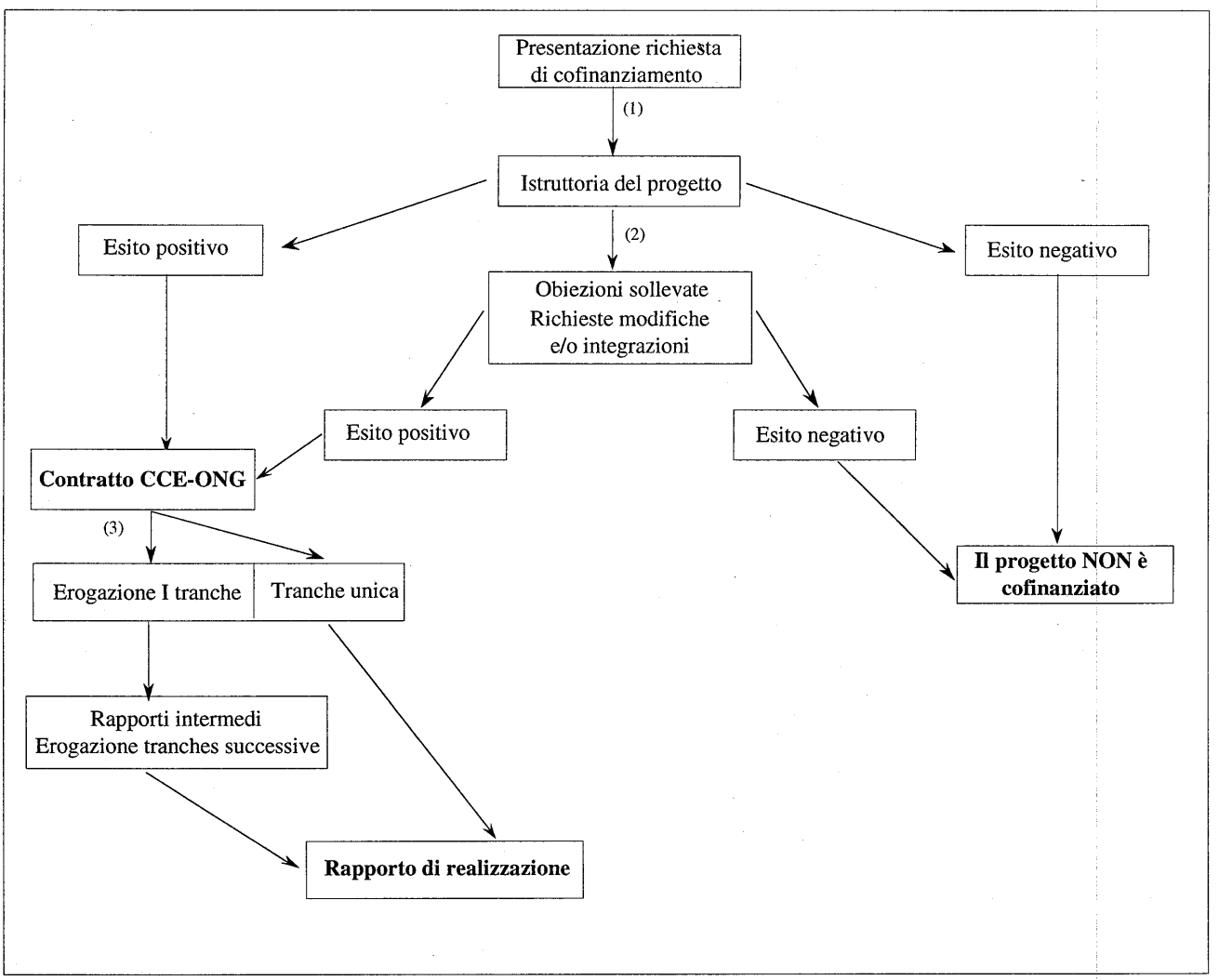
1) la cattiva presentazione di un progetto dal contenuto e dall'approccio di fondo interessante e che merita, se possibile, di essere rivisto e finanziato anche se ciò richiede un lavoro supplementare;
2) il ritardo nella formulazione dei pareri, dovuti al carico di lavoro di alcuni servizi comunitari e, in modo particolare, delle delegazioni.

Molteplici sono, quindi, gli attori che intervengono in questa fase, ivi compresa le unità che si occupano dei controlli finanziari o anche i gradi più elevati della gerarchia comunitaria – piuttosto raramente, finora – nei casi in cui il progetto ponga problemi politici o di principio particolarmente acuti o si indirizzi a paesi "politicamente sensibili".

Le caratteristiche stesse del sistema, quali l'apertura a nuovi organismi di ogni dimensione e il rapporto di fiducia che deve instaurarsi, rendono necessario un accurato processo di selezione e un contatto continuo che consenta di individuare ed affrontare in tempo i segni di un'eventuale burocratizzazione, caduta di professionalità o crisi più generale dell'Ong, che potrebbero pregiudicare la collaborazione e portare all'esclusione dal sistema del cofinanziamento.

Infatti, l'assenza di una "concessione di idoneità", paragonabile a quella prevista dal Ministero degli Affari Esteri italiano[7], rende puramente indicativa la lista delle Ong che sono in contatto con la Commissione e l'aver ricevuto un cofinanziamento non dà alcun diritto ad un'automatica accettazione di altre richieste.

Schema 2: *Procedura di cofinanziamento dei progetti nei PVS.*



(1) VIII/B/2 - Esame preliminare di conformità alle C.G.

(2) Consultazione dei servizi geografici e tecnici della CEE.

(3) Comunicazione inizio lavori (entro 3 mesi) e richiesta erogazione finanziamento.

Ritornando alle fasi della procedura di cofinanziamento, se la valutazione complessiva del progetto è positiva, si procede alla conclusione del contratto.

La comunicazione da parte dell'Ong dell'avvenuto inizio delle attività programmate o del loro avvio entro tre mesi, consente l'erogazione della prima *tranche* del finanziamento.

Per progetti pluriennali, l'Ong deve poi presentare regolarmente un rapporto descrittivo e finanziario sullo stato di avanzamento dei lavori e deve comunicare, comunque, in ogni momento eventuali modifiche o adattamenti delle azioni previste, le difficoltà incontrate e le motivazioni di eventuali ritardi accumulati rispetto al cronogramma previsto.

L'approvazione da parte dei competenti servizi comunitari dei rapporti intermedi (che rappresentano una rendicontazione delle attività svolte e delle spese effettuate con il contributo ricevuto) è la condizione richiesta per la liberazione delle ulteriori *tranche* di finanziamento. Il processo si conclude con la presentazione del rapporto di realizzazione del progetto, che copre l'intera sua esecuzione.

I rapporti presentati sono particolarmente importanti perché vengono considerati il riflesso preciso della realtà sul terreno. Alcuni meccanismi di controllo a campione sono, tuttavia, previsti per individuare i casi, peraltro molto rari, in cui i fatti esposti nel rapporto non riflettano, intenzionalmente o per negligenza, lo stato effettivo di avanzamento del progetto né le condizioni in loco.

Questi meccanismi di controllo comprendono:

- missioni ad hoc dei funzionari comunitari competenti;
- visite non sistematiche dei funzionari della Delegazione in loco;
- controlli finanziari, effettuati nella sede europea dell'Ong o sul terreno dai servizi della Commissione;
- revisioni dei conti effettuate da società o consulenti indipendenti sia in Europa che nel paese beneficiario;
- controlli da parte della Corte dei Conti (due controlli molto approfonditi sono stati eseguiti, ad esempio, nel 1984-85 su 27 Ong e 270 progetti e nel 1989-90 su 53 Ong e 180 progetti);
- valutazioni ad hoc, effettuate in loco da esperti indipendenti, previste e finanziate nell'ambito del progetto stesso nel caso in cui la sua natura lo giustifichi (proposte originali, sperimentali, di durata particolarmente lunga, ecc.) o promosse dai servizi comunitari[7].

Recentemente e conformemente alle indicazioni contenute nella risoluzione del Consiglio del maggio 1991, è stato utilizzato lo strumento delle valutazioni tematiche e settoriali (per progetti di appoggio istituzionale ad associazioni di base del Sud, di formazione, di risparmio e credito e integrati)[9].

Nel caso in cui il controllo condotto evidenzi una colpa grave o intenzionale da parte dell'Ong, viene meno il rapporto di fiducia instaurato e, oltre alla sanzione amministrativa (il rimborso dei fondi percepiti, ecc.) e ad eventuali conseguenze di ordine giudiziario, l'Ong può essere definitivamente esclusa dal cofinanziamento. Tale sanzione, molto rara fino ad oggi, può avere conseguenze non trascurabili sulla reputazione e la credibilità dell'organismo sia presso l'opinione pubblica che nei confronti di altri enti finanziatori.

3.4. Margini di miglioramento: la revisione delle Condizioni Generali

Le Condizioni Generali di Cofinanziamento dei progetti nei paesi in via di sviluppo che regolano attualmente le procedure comunitarie sono entrate in vigore nel gennaio 1988. Da allora numerosi sono stati i mutamenti dello scenario internazionale, che hanno influenzato in modo importante le relazioni Nord-Sud e il contesto di lavoro delle Ong. Basti pensare al livello di sviluppo e di approfondimento delle relazioni con le associazioni del Sud e al ruolo stesso delle organizzazioni di base nei paesi in questione.

Anche a livello della Commissione si è avvertita la necessità di adattare le Condizioni Generali alle richieste delle Ong e di procedere ad una revisione dei criteri e dei metodi di gestione del sistema attuale per migliorarne l'efficacia e la flessibilità, pur nella continuità degli orientamenti generali.

Già dal 1991 è, perciò, iniziato un dibattito all'interno dei servizi comunitari, con il Comitato di Collegamento e, in generale, con le Ong europee attraverso le rispettive piattaforme nazionali.

Gli obiettivi prioritari di tale revisione sono quelli di rendere più accessibile e trasparente il sistema, di alleggerire le procedure amministrative, che hanno pesato in modo notevole anche sui servizi della Commissione e di migliorare il rapporto di fiducia con le Ong anche attraverso il riconoscimento della loro maturità e professionalità, promuovendone, perciò, la libertà di azione.

Poiché tale dibattito è attualmente in corso ed è ancora lungo il percorso da compiere perché le nuove norme entrino in vigore[10], si possono in questo contesto illustrare, soltanto a titolo indicativo, gli orientamenti di massima e gli argomenti di riflessione sui quali si sta concentrando il dibattito.

Non sembrano in discussione i principi fondamentali che hanno retto finora il sistema di cofinanziamento, quali:

- l'indipendenza d'azione delle Ong;
- l'accessibilità al sistema di tutte le Ong europee;
- il sostegno della Comunità Europea alle iniziative popolari e all'azione volontaria della società civile europea in favore dello sviluppo del Sud;
- un rapporto di grande collaborazione tra la Commissione e le Ong basato sulla fiducia reciproca.

Sulla base di tali principi, il tentativo di razionalizzare la normativa esistente poggia sull'introduzione di un nuovo meccanismo di cofinanziamento: l'accordo-quadro o contratto-programma, che va ad aggiungersi al sistema attuale, composto dal finanziamento per singolo progetto e dalle donazioni globali (*block grant).*

L'accordo-quadro rappresenterebbe un sostegno sistematico e sulla base di un programma pluriennale di lavoro, alle Ong che intendono agire a favore del rafforzamento delle associazioni del Sud e del partenariato, asse privilegiato della Commissione.

Ciò consentirebbe di allocare in modo più semplice ed efficace una parte consistente dei fondi disponibili, introducendo degli elementi di flessibilità nella programmazione e nella gestione. Sul modello delle donazioni globali, tale accordo di cooperazione, assicurando un finanziamento considerevole su base pluriennale, tende a promuovere una maggiore

elaborazione di strategie da parte delle Ong sui modi di utilizzo dei fondi comunitari e sull'impatto delle loro azioni. L'approvazione dell'accordo si baserebbe principalmente su due condizioni:

1) l'affidabilità dell'Ong;
2) la valutazione complessiva dell'approccio adottato.

L'eleggibilità dell'organismo dovrebbe, invece, essere legata, oltre che al possesso dei requisiti richiesti finora, anche alla lunghezza della sua esperienza di collaborazione con la Commissione, alla trasparenza finanziaria, alla affidabilità della propria gestione contabile e al rispetto delle obbligazioni contrattuali derivanti da cofinanziamenti precedenti (quali la regolarità e qualità dei rapporti).

Tali caratteristiche dovrebbero essere verificate attraverso *auditing* e valutazioni tendenti a evidenziare la capacità amministrativa e gestionale dell'Ong.

Meccanismi di controllo, quali rapporti annuali, sarebbero naturalmente previsti, ma in forme molto snelle e leggere, considerato che la tendenza è quella di semplificare le procedure, unificandole, ad esempio, per gli accordi-quadro e i *block grant.*

L'eleggibilità del programma potrebbe essere valutata, invece, sulla base del tipo di relazione e di partenariato con le associazioni del Sud, dell'approccio adottato dall'Ong e delle sue strategie a lungo termine, piuttosto che sull'esame dettagliato delle singole azioni, come accade attualmente.

Il contenuto dovrebbe, pertanto, concentrarsi in generale sugli obiettivi del programma, sui risultati attesi, i settori di attività, i metodi previsti, mostrando un elevato ed effettivo grado di integrazione all'azione delle organizzazioni del Sud, a cui deve essere assicurato un ruolo prioritario. Nello stesso tempo, ampi margini di libertà e di flessibilità sono garantiti all'Ong, che resta la sola responsabile della gestione del finanziamento.

Gli altri strumenti già esistenti, cioè le donazioni globali e i progetti tradizionali, resterebbero in vigore, salvo alcune modifiche e l'introduzione della non accessibilità ad essi da parte delle Ong firmatarie dei contratti-programma.

Dal punto di vista finanziario, emergono tendenze che dovrebberero portare ad un aumento del tetto massimo dei *block grant* e del contributo comunitario per progetto (75%?), che dovrebbe peraltro compensare, in un certo senso, la probabile soppressione delle valorizzazioni dal bilancio dell'azione. Queste dovrebbero, però, restare un elemento di valutazione (dell'apporto del partner, ad esempio) di carattere generale, ma non dal punto di vista contabile.

Il contributo minimo in contanti richiesto all'Ong potrebbe diminuire, seguendo il suggerimento del Parlamento Europeo[11], al 10% e le spese amministrative ammesse aumentare all'8-10%, dovendo comprendere anche il finanziamen-to delle campagne di informazione. Si ipotizza, infatti, di sopprimere le azioni di sensibilizzazione dai progetti nei paesi in via di sviluppo, avendo previsto una riforma ed un sensibile aumento delle risorse per il settore specifico dell'educazione allo sviluppo, che dovrebbe allargarsi fino ad associare i partners del Sud.

Una delle preoccupazioni della Commissione delle Comunità Europee resta quella di non privilegiare le grandi Ong, "emarginando" quelle di piccole dimensioni. I meccanismi proposti non intendono alimentare la contrapposizione tra Ong grandi e piccole, né fare una classificazione di valore, quanto piuttosto promuovere l'adattamento alle caratteristiche di ognuna e la coesistenza dei diversi metodi ed approcci.

Il punto essenziale del processo si situa al momento della negoziazione del programma, e non più nella istruzione dei singoli progetti, che devono rispondere agli obiettivi più ampi formulati nell'accordo-quadro.

È anche prevista una ristrutturazione del meccanismo adottato per i cosiddetti progetti *"Chapitre XII"*, considerato che la loro introduzione nel 1988 aveva carattere sperimentale e che la valutazione tematica effettuata nel corso del 1992[12] ha fornito suggerimenti ed indicazioni concrete in questo senso.

In primo luogo, sono state individuate le ragioni principali del sotto-utilizzo di questo strumento, dovuto a:

- cattiva conoscenza della normativa da parte di molte Ong del Nord e, di conseguenza, del Sud;
- interpretazioni divergenti e scarsa comprensione delle condizioni e dei requisiti richiesti;
- durata troppo ridotta;
- richiesta dei fondi in contanti troppo onerosa per le Ong del Nord e del Sud, considerando anche che le valorizzazioni non sono ammesse;
- esigenza di almeno 5 anni di attività dell'organismo del Sud;
- impossibilità di finanziare le campagne di sensibilizzazione;
- impossibilità di costituire consorzi tra più Ong per progetti di appoggio istituzionale alle associazioni nei PVS;
- difficoltà, da parte delle Ong del Nord, a considerare i partner del Sud sufficientemente affidabili per seguire le procedure indicate;
- dubbi sull'eleggibilità dei partner locali, in rapporto alla tipologia delle "organizzazioni di base".

Dalla parte delle organizzazioni del Sud, vi è spesso una certa difficoltà a programmare la propria attività a medio e lungo termine e ad assicurare il finanziamento della propria struttura. Per quegli organismi che hanno una diversificazione delle risorse e pianificazioni a lungo termine, il finanziamento di una parte delle proprie attività pone problemi di tipo amministrativo e di gestione. In primo luogo, esse sono obbligate ad avere una contabilità separata per ogni finanziatore, relativa ad una parte delle attività svolte. Ciò può causare distorsioni in grado di compromettere la buona gestione dell'organismo o di ridurne l'efficenza; inoltre, le complicazioni amministrative rappresentano un costo ulterioreä e l'irregolarità dei contributi provenienti da finanziatori pubblici comporta una mancanza di continuità delle azioni.

Anche se il "Capitolo XII" risponde ad esigenze effettive, nei fatti, i contributi sono stati finora utilizzati prevalentemente per coprire i costi di funzionamento corrente e raramente per investimenti materiali, umani ed organizzativi in una prospettiva, quindi, di breve periodo. Perciò, resta insoluto il problema del rafforzamento istituzionale delle Ong del Sud e quello della loro autonomia e indipendenza a lungo termine.

Tenuto conto di tali considerazioni, il processo di revisione delle Condizioni Generali è orientato a conservare questa tipologia di progetti, sopprimendo le disposizioni provvisorie, legate al suo carattere sperimentale: in particolare la durata massima dovrebbe essere assimilata a quella degli altri progetti ed essere introdotta la possibilità di costituire consorzi tra più Ong.

Sul piano amministrativo, alcune regole dovrebbero diventare più flessibili, rafforzandosi invece quelle legate al contenuto:

- la presentazione dell'azione dovrebbe includere un "contratto di obiettivi" tra l'Ong del Nord e quella del Sud, che stabilisca il ruolo di ogni partner, fissando gli obiettivi specifici dell'intervento rispetto al miglioramento del funzionamento interno dell'organizzazione e, eventualmente, altri aspetti, quali le attività da intraprendere e il calendario dei contributi da versare;
- la programmazione generale delle attività dell'organizzazione del Sud e un bilancio preventivo, almeno per il primo anno (per dimostrare la propria capacità di organizzazione a medio termine), da aggiornarsi periodicamente (offrendo una misura dell'efficacia e dei risultati raggiunti);
- la presentazione di rapporti annuali da parte dell'Ong del Sud;
- il cofinanziamento a titolo del "Capitolo XII" sarà ufficialmente rinnovabile (di fatto lo è anche attualmente), poiché lo sviluppo istituzionale è un obiettivo di lungo periodo, comprendente non solo l'autonomia finanziaria, ma anche una migliore allocazione delle risorse (andrebbe verificato con attenzione il ritmo di crescita delle organizzazioni in seguito al cofinanziamento concesso);
- a tale scopo, sarebbe opportuno effettuare una valutazione prima della fine del progetto, che consenta di stimare la necessità, sulla base del "contratto di obiettivi", di un prolungamento e quindi del rinnovamento del finanziamento al progetto;
- il contributo, sia dell'Ong proponente che di quella del Sud dovrebbe continuare ad essere in contanti, escludendo le valorizzazioni, le quali non possono coprire le spese dell'organismo, che sono essenzialmente di ordine finanziario. Nel bilancio complessivo gli apporti valorizzati (ad esempio, di consulenti indipendenti) possono essere inseriti, in modo analogo ai progetti di tipo "classico";
- riduzione delle spese amministrative percepite dall'Ong del Nord;
- riduzione degli anni di esperienza dell'Ong del Sud da cinque a tre;
- chiarire che le Ong beneficiarie dovrebbero essere "di appoggio", con funzioni di servizio, o a base federativa, escludendo le organizzazioni di base di primo livello (risolvendo in tal modo il problema di definizione delle "organizzazioni di base").

La Commissione delle Comunità Europee si propone di agire in modo incisivo per la promozione dei progetti *Chapitre XII* sia tra le Ong del Nord che del Sud, considerata l'attuale sotto-utilizzazione di questo strumento.

L'obiettivo generale delle azioni da sostenere è il rafforzamento (o *empowerment*) della posizione del settore non governativo in rapporto agli altri sistemi istituzionali locali, attraverso la concertazione e la collaborazione con una molteplicità di attori locali (compresi i governi) e la creazione di servizi (servendosi anche di studi specifici volti all'identificazione delle necessità, caso per caso, delle potenzialità, dell'estensione a livello regionale o nazionale, di creazione di reti "Sud-Sud" di Ong).

Ancora in discussione, questi principi sembrano però raccogliere già validi consensi, essendo gli orientamenti di fondo ampiamente condivisi.

Notevole è, in prospettiva, lo sforzo di innovazione di tali proposte, considerato che la normativa in esame dovrà regolamentare i rapporti tra Comunità Europea e organizzazioni non governative nei prossimi anni, in condizioni di particolare difficoltà e con situazioni in rapido mutamento[13].

Note

[1] Cfr. AA.VV. *Cheminement d'une action de développement*, COTA, Bruxelles, 1992, p. 13.

[2] Semplificazione dello schema proposto da Koffi, *Essai sur l'origine du concept et du rôle des Ong européennes et africaines (Euro-africaines) dans le développement en Afrique subsaharienne de la colonisation à nos jours*, Paris, Sciences juridiques, avril 1988, p. 42.

[3] Riferimento dell'intero paragrafo è il doc. VIII/764/87/IT "Condizioni generali per il cofinanziamento di azioni realizzate nei PVS da Ong - Articolo di bilancio B7-5010" in vigore dal 1 gennaio 1988.

[4] I costi diretti sono costituiti da: costi di ideazione, progettazione, acquisto di terreni, costruzioni, attrezzature e materiali, personale locale e espatriato, risorse destinate a fondi di rotazione o altri sistemi di credito, costi di funzionamento, margine imprevisti e inflazione. I costi indiretti del progetto sono quelli che riguardano la sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea, la valutazione e le spese amministrative dell'Ong in Europa.

[5] Quanto esposto in questo paragrafo deriva dall'interpretazione delle Condizioni generali di cofinanziamento, dalla lettura della documentazione interna al Servizio B/2, nonché dalla partecipazione diretta alla selezione e gestione dei progetti e all'attività complessiva dell'unità competente.

[6] Ad esempio, regolarmente tra DG VIII, DG I, DG XI e DG V ecc. – rispettivamente Sviluppo, Relazioni Esterne, Ambiente e Affari Sociali – secondo il campo di intervento.

[7] V. legge n. 49 del 26 febbraio 1987.

[8] Si tratta dei servizi VIII/B/2 e VIII/A/2.

[9] Tali valutazioni tematiche sono state tutte avviate nel corso del 1992.

[10] Inizialmente si pensava che le nuove Condizioni Generali potessero entrare in vigore nel gennaio 1994. Vi è però una grande incertezza, considerato che il dibattito è ancora aperto e che, una volta giunti alle conclusioni, un periodo di tempo dovrà comunque essere considerato per l'approvazione del nuovo testo da parte del Servizio giuridico della Commissione e dalla Commissione stessa, come organo collegiale. L'entrata in vigore è rinviata, probabilmente, al gennaio 1995.

[11] V. risoluzione del Parlamento Europeo A-0029/92 del maggio 1992.

[12] Tali progetti sono stati oggetto di una valutazione tematica conclusasi nel dicembre 1992, che ha rilevato una scarsa utilizzazione di questo strumento, su cui la Commissione, per contro, punta molto. È per tale motivo che si ritiene opportuno, in questo contesto, dilungarsi nella spiegazione delle norme ad esso inerenti, fornendone l'interpretazione originaria, rievocata in occasione della valutazione citata.
Vedi AA.VV., *Evaluation des cofinancements CEE-Ong en matière d'appui institutionnel aux organisations de base dans le PVD, Projet de rapport de synthèse,* Décembre 1992, COTA, Bruxelles.

[13] Tra le altre, va considerata anche la prospettiva dell'allargamento della Comunità e, di conseguenza, l'apertura del cofinanziamento alle Ong di altri Stati.

Appendice

I progetti italiani cofinanziati dalla Commissione delle Comunità Europee

La rilevazione dei dati illustrati nei paragrafi seguenti è stata condotta sui progetti delle organizzazioni non governative italiane cofinanziati dalla CCE nel corso di cinque anni, dal 1 gennaio 1988 al 31 dicembre 1992. In tale periodo 270 progetti di 70 Ong hanno avuto l'appoggio finanziario della Commissione. Gli interventi sono stati realizzati in 57 paesi, per un flusso complessivo di investimenti pari a 135,1 milioni di ECU[1] e un contributo comunitario di 60,1 MECU, pari al 44,5% del totale dei fondi mobilitati.

Dalla rilevazione sono escluse le micro-azioni finanziate con il sistema delle donazioni globali.

1. Tipologia degli interventi

1.1. Distribuzione geografica e settoriale

Gli interventi realizzati sono concentrati prevalentemente nei paesi dell'America Centrale e Meridionale (il 53,7% dei progetti) e, tra questi, soprattutti in Brasile, Nicaragua, Cile, Argentina e Perù. Debole è stata, invece, la presenza nelle aree dell'Asia e del Pacifico (8,9%), mentre in Africa i 101 interventi eseguiti sono ripartiti su molti paesi, con una concentrazione relativamente maggiore nelle regioni orientali rispetto alle aree occidentali, al Corno d'Africa e al Bacino del Mediterraneo.

Anche in termini di investimenti, il 51,8% delle risorse è stato destinato ai paesi del centro e sud America e solo il 7,2% all'Asia e al Pacifico.

È interessante notare che, nel corso del periodo considerato, la destinazione dei fondi ha subito uno spostamento dalle regioni dell'America Centrale a quelle del Sud, in cui si sono localizzati, nel 1992, ben il 51% dei progetti cofinanziati. In termini di investimenti complessivi, una riduzione di interesse verso i paesi africani è stata registrata nell'ultimo anno poiché tali regioni sono stati destinatari del 32,7% dei fondi rispetto al 48,8% del 1991 e al 49,9% nel 1990.

Anche considerando il solo contributo comunitario, i dati mostrano che si è verificata recentemente la tendenza allo spostamento dei fondi dall'Africa all'America, mentre il peso degli interventi nei paesi asiatici è sempre piuttosto modesto, con una concentrazione particolare in India.

In relazione al settore di intervento, è da notare l'assenza totale delle Ong italiane nel proporre iniziative specifiche di appoggio istituzionale alle associazioni di base del Sud, secondo le condizioni poste dal capitolo XII delle Condizioni Generali di Cofinanziamento[2]. La azioni di formazione e gli interventi integrati che presentano una componente agricola sono le tipologie privilegiate e più congeniali alle specializzazioni e alla competenza degli organismi italiani, verso cui sono stati indirizzati il 44,9% dei progetti e il 47,1% delle risorse complessive mobilitate nei cinque anni.

Nel considerare le combinazioni tra la tipologia degli interventi e le aree geografiche, emerge la concentrazione rilevante dei progetti integrati a carattere agricolo e di formazione in America Latina, mentre in Africa Orientale quasi il 50% degli interventi hanno riguardato il rafforzamento delle infrastrutture, anche se in rapporto all'entità dei fondi, risultano essere più importanti le attività formative e agricole integrate (in virtù del maggiore costo medio dei progetti).

1.2. Tipologia dei partner locali

La scelta della controparte locale con cui lavorare si indirizza essenzialmente verso la collaborazione con un solo organismo e solo in casi isolati le Ong decidono di avere due o più interlocutori. Ciò comporta, evidentemente, una maggiore complessità nella gestione e nell'organizzazione con il rischio, inoltre, che emergano interessi contrastanti tra gli stessi organismi.

Di fatto, il 52,8% dei partner locali sono rappresentati da associazioni laiche di vario genere, con una presenza molto significativa soprattutto nei paesi centroamericani e asiatici.

In Africa Orientale, invece, controparti privilegiate delle Ong italiane sono quelle a carattere religioso, derivanti o legate direttamente alle Chiese locali.

2. Le federazioni a confronto

Nei cinque anni considerati, dei 270 progetti cofinanziati dalla Commissione delle Comunità Europee, 95 sono stati realizzati da Ong appartenenti al COCIS, con il 32,2% del contributo comunitario erogato, 76 al CIPSI (24,1% dei contributi) e 53 alla FOCSIV (23% dei fondi), mentre 43 sono i progetti proposti ed eseguiti da organismi non federati e 4 quelli delle Ong sindacali.

Il contributo comunitario medio per progetto è minimo per le Ong federate al CIPSI (190.338 ECU) ed è massimo per le Ong sindacali (405.994 ECU). Nel 1992 è aumentato, rispetto agli anni precedenti, il contributo comunitario ai progetti degli organismi del COCIS e del CIPSI e si è parallelamente ridotto quello destinato alle Ong aderenti alla FOCSIV.

Per queste ultime il contributo della CCE rispetto al costo totale dei progetti rappresenta il 40,3% mentre per le organizzazioni del CIPSI e del COCIS tale percentuale è pari 46,7%.

Alcune considerazioni interessanti derivano dai dati relativi alla tipologia dei contributi acquisiti secondo le federazioni di appartenenza (Tab. 4). In pratica, riproducendo il piano finanziario, si rileva innanzitutto il maggiore peso che i contributi pubblici diversi da quello comunitario assumono per le Ong di orientamento cattolico (tralasciando le Ong

Tab. 5 - *Progetti italiani per federazione e area geografica, settore di intervento e partner locali.* (*)

Area geografica	COCIS	%	CIPSI	%	FOCVIS	%	Sindacali	%	Non federate	%	Totale	%
Sahel	10	10,5	5	6,6	1	1,9	-	-	1	2,3	17	6.3
Africa occidentale	1	1,1	1	1,3	2	3,8	1	25,0	2	4,6	7	2.6
Africa centrale	1	1,1	8	10,5	2	3,8	-	-	7	16,3	18	6.7
Africa orientale	3	3,2	10	13,1	18	34,6	-	-	6	14,0	37	13,7
Corno d'Africa	-	-	2	2,6	3	5,8	-	-	3	7,0	8	3,0
Africa australe/Oc. Indiano	4	4,2	5	6,6	1	1,9	1	25.0	-	-	11	4,1
Bacino Mediterraneo	3	3,2	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1,1
America centrale	18	18,9	5	6,6	5	9,6	-	-	9	20,9	37	13,7
America latina	47	49,4	29	38,2	17	33,0	2	50,0	13	30,2	108	40,0
Asia e Pacifico	8	8,4	11	14,5	3	5,8	-	-	2	4,7	24	8.8
Totale	95	100	76	100	52	100	4	100	43	100	270	100

Settore di intervento	COCIS	%	CIPSI	%	FOCSIV	%	Sindacali	%	Non federate	%	Totale	%
Formazione, informazione	19	20,0	20	26,3	15	28,9	-	-	15	34,9	69	25,5
Agricoltura, pesca	17	17,9	11	14,5	4	7,7	-	-	5	11,6	37	13,7
Sanità	9	9,4	10	13,2	1	1,9	1	25,0	1	2,3	22	8,1
Appoggio a coop. non agricole	12	12,6	2	2,6	3	5,8	-	-	3	7,0	20	7,4
Infrastrutture di utilità pubblica	3	3,2	9	11,9	6	11,5	-	-	3	7,0	21	7,8
Promozione sociale	10	10,5	6	7,9	9	17,3	-	-	5	11,6	30	11,1
Progetti integrati agricoli	15	15,8	15	19,7	12	25,0	3	75,0	6	14,0	52	19,3
Progetti integrati non agricoli	9	9,5	3	3,9	1	1,9	-	-	5	11,6	18	6,7
Progetti "Capitolo XII"	1	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,4
Totale	95	100	76	100	52	100	4	100	43	100	270	100

Tipologia dei partner locali	COCIS	%	CIPSI	%	FOCSIV	%	Sindacali	%	Non federate	%	Totale	%
Istituzioni ecclesiastiche	7	7,4	46	60,5	25	49,0	-	-	14	32,5	92	34,2
Autorità pubbliche	13	13,7	3	3,9	7	13,7	1	25,0	2	4,7	26	9,7
Associazioni laiche	71	74,7	26	34,3	18	35,3	2	50,0	25	58,1	142	52,8
Altri o combinazioni dei precedenti	4	4,2	1	1,3	1	2,0	1	25,0	2	4,7	9	3,3
Totale	95	100	76	100	51	100	4	100	43	100	269	100

(*) Sono esclusi i "block grant".

Tab. 6 - *Progetti italiani nel 1993.* (*)

Area geografica	N. progetti	%	Costo totale	%	Contributo CE	%
Sahe	4	6,1	1.100.017	3,5	541.485	3,7
Africa occidentale	-	-	-	-	-	-
Africa centrale	8	12,1	4.128.181	13,1	2.005.132	13,5
Africa orientale	10	15,2	4.420.627	13,9	2.019.605	13,6
Corno d'Africa	1	1,5	349.022	1,1	155.268	1,0
Africa australe/Oc. Indiano	1	1,5	526.115	1,7	260.516	1,8
Bacino del Mediterraneo	2	3,0	741.306	2,3	408.841	2,8
America centrale	7	10,6	3.444.124	10,9	1.608.594	10,9
America latina	29	44,0	15.243.346	48,2	6.98.,644	47,1
Asia e Pacifico	3	4,5	1.079.269	3,4	532.291	3,6
Tutti i paesi	1	1,5	600.000	1,9	300.000	2,0
Totale	66	100	31.632.007	100	14.814.376	100
Settore di intervento	N. progetti	%	Costo totale	%	Contributo CE	%
Formazione, informazione	22	33,3	10.424.824	33,0	4.913.579	33,2
Agricoltura, pesca	9	13,6	3.590.759	11,3	1.758.349	11,9
Sanità	10	15,2	5.089.276	16,1	2.406.383	16,2
Appoggio a cooperative non agricole	5	7,6	1.970.123	6,2	969.894	6,5
Infrastrutture di utilità pubblica	6	9,1	4.196.088	13,3	1.923.263	13,0
Promozione sociale	6	9,1	1.804.684	5,7	887.521	6,0
Progetti integrati agricoli	5	7,6	2.888.150	9,1	1.246.539	8,4
Progetti integrati non agricoli	3	4,5	1.668.103	5,3	708.848	4,8
Progetti "Capitolo XII"	-	-	-	-	-	-
Totale	66	100	31.632.007	100	14.814.376	100
Federazione di appartenenza	N. progetti	%	Costo totale	%	Contributo CE	%
COCIS	23	34,8	10.753.944	34,0	5.078.716	34,3
CIPSI	14	21,2	5.403.867	17,2	2.605.154	17,6
FOCSIV	10	15,2	5.610.995	17,7	2.792.436	18,8
Ong sindacali	1	1,5	1.057.635	3,3	361.330	2,5
Ong non federate (1)	18	27,3	8.805.566	27,8	3.976.740	26,8
Totale	66	100	31.632.007	100	14.814.376	100

(*) Dati aggiornati al 30.9.93.
(1) Sono incluse le nuove Ong di cui non è stata indentificata l'appartenenza.

Bibliografia

AA.VV., *"Evaluation des cofinancements CEE-ONG en matière d'appui institutionnel aux organisations de base dans les PVD"*, COTA, Bruxelles, décembre 1992.

AA.VV., *"Cheminements d'une action de développement. De l'identification à l'évaluation"*, L'Harmattan, Paris, 1992.

AA.VV., *"Supporting development action at community level: a methodological guide"*, COTA, Brussels, october 1990.

Arena-Attanasio, *"La Comunità Europea e il Sud del mondo: una guida critica per le organizzazioni non governative europee"*, Parlamento Europeo, aprile 1992.

Atti del III Convegno Internazionale UNICOS (Roma 15-16 febbraio 1989), *"Esperienze e tendenze della cooperazione allo sviluppo"*, UNICOS ed. Pellicani

E. Borghese, *"Le rôle des organisations non gouvernamentales en Europe"*, in "Outremer", n. 679-680, août-septembre 1986.

A. Brusasco, *"Coopération entre les ONG et la CEE"*, in "Le rôle des organisations non gouvernamentales dans la coopération au développement", Paris, OCDE, 1983.

G. Carbone, *"Cooperazione e volontariato internazionale: trent'anni di storia in Italia attraverso l'esperienza di un organismo non governativo"*, Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze Politiche, a.a. 1988-89.

CCE, *Decentralized cooperation objectives and methods*, doc. VIII/637/92-En, 26.11.92

CCE, *Manuel Gestion du cycle de Projet (approche intégrée et cadre logique)*, doc. VIII/1058/92-Fr, janvier 1993.

CCE, *Condizioni Generali per il cofinanziamento di azioni realizzate nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) da Ong* (articolo di bilancio B7-5010), doc. VIII/764/87-It.

CCE, *Condizioni Generali per il cofinanziamento di azioni volte a sensibilizzare l'opinione pubblica ai problemi di sviluppo, realizate da Ong nella Comunità Europea* (articolo di bilancio B7-5010), doc. VIII/271/87-It.

CCE, *Condizioni Generali applicabili ai cofinanziamenti da parte delle Comunità Europee, rappresentate dalla Commissione (CCE), e di Ong relativamente a progetti da attuarsi nei Paesi in Via di Sviluppo*, doc. VIII/174/81-It.

CCE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, La politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000*, SEC(92) 915 def. del 15/05/92.

CCE, *Rapporto sull'evoluzione delle relazioni con le ONG che si occupano di sviluppo nel settore dei cofinanziamenti.*

Bilancio 1976 COM(77) 83 def. del 18/03/77
Bilancio 1977 COM(78) 75 def. del 03/03/78
Bilancio 1978 COM(79) 112 def. del 19/03/79
Bilancio 1979 COM(80) 98 def. del 10/03/80
Bilancio 1980 COM(81) 220 def. del 11/05/81
Bilancio 1981 COM(82) 157 def. del 14/04/82
Bilancio 1982 COM(83) 297 def. del 30/05/83
Bilancio 1983 COM(84) 252 def. del 14/05/84
Bilancio 1984 COM(85) 348 def. del 04/07/85
Bilancio 1985 COM(86) 403 def. del 28/07/86
Bilancio 1986 COM(87) 261 def. del 12/06/87
Bilancio 1987 COM(88) 309 def. del 01/06/88
Bilancio 1988 COM(89) 1575 def. del 17/10/89
Bilancio 1989 COM(90) 52 def. del 22/02/91
Bilancio 1990 SEC(91) 2263 def. del 03/12/91
Bilancio 1991 SEC(92) 1921 def. del 11/11/92

CCE, *Relations entre les Communautés Européennes et les organisations non gouvernamentales (ONG) specialisées dans la coopération au développement*, COM(75) 504 fin. du 06/10/75.

CCE, *Rapport de la Commission au Conseil*, COM(86) 403 fin.

CCE, *Recueil commenté des ressources communautaires disponibles pour financer les action des Ong dans le domaine du développement*, ed. avril 1992, doc. VIII/364/92-Fr e ed. avril 1993, doc. VIII/372/93-Fr.

CCE, *L'aide aux refugiés, personne déplacées et rapatriés dans les PVD ALA* - 2ème rapport sur la mise en oeuvre d'un instrument spécifique (art. B7-302), 1990-91, doc. VIII/634/92-Fr, juin 1992.

CCE, *Diritti umani, democrazia e politica di cooperazione allo sviluppo*, SEC(91) 61 def.

L. de Cenival, *La coopération entre la Communauté et les ONG* in "Le Courrier", n. 128, 1991.

Comité de Liaison ONGD-CE, *Nouvelles ONGD-CE*, Edition spéciale, février 1993.

Comité de Liaison, *Partenaires pour le développement*, Bruxelles, 1986.

Comune di Milano, Regione Lombardia, IRER, *ONG. Guida alla cooperazione e al volontariato internazionale*, 1991.

G. de Crombrugghe, *Une évaluation des petits projets de développement*, Bruxelles, COTA, 1985.

Dossier *Les Ong de développement*, in "Le Courrier", Bruxelles, n. 104, 1987.

Dossier *Le Ong soggetti attivi della cooperazione*, in "Cooperazione", maggio-giugno 1987.

Dossier *Rifondare la cooperazione italiana allo sviluppo*, in "Nigrizia", gennaio 1993.

A.G. Drabek, *Development altenatives: the challenge for NGOs*, Pergamon Press, 1987.

EURONAID, *Rendere l'aiuto più efficiente. Le attività di Euronaid*, aprile 1992.

Feuer-Cassan, *Droit international du développement*, Dalloz, Paris, 1991.

H. Halmich, *Nuove realtà associative per la cooperazione allo sviluppo*, in "Volontari e Terzo Mondo", n. 1-2, 1991.

ICEPS, *Legge 26 febbraio 1987 n. 49. Normativa e documenti*, Roma, febbraio 1991.

ICEPS, *Guida all'aiuto pubblico italiano allo sviluppo*, Roma, gennaio 1991.

Lecomte-Peeters, *Co-évaluation au Sénegal des micro-réalisations FED et des co-financements CEE-ONG*, mai 1980.

G. Livi, *Dodici anni di esperienza tra CEE e Ong*, in "Cooperazione", n. 69, novembre-dicembre 1987.

OCDE, *Voluntary Aid for Development*, Paris, OCDE, 1988.

Risoluzione del Parlamento Europeo, Ruolo delle Ong nella cooperazione allo sviluppo, risol. A3-0029 del maggio 1992.

Risoluzione del Parlamento Europeo sulla collaborazio-

ne tra la Comunità Europea e le organizzazioni non governative in materia di cooperazione allo sviluppo, del 19/02/87, doc. A2-185/86 in GUCE C 76 del 23/03/87.

E. Serra, *Cenni sull'evoluzione storica delle organizzazioni internazionali non governative* in "Affari sociali internazionali", n. 3, 1989.

C. Soncini, *Organizzazioni non governative di cooperazione allo sviluppo e Comunità Europee*, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Facoltà di Giurisprudenza, a.a. 1985-86.

P. Streeten, *The contribution of Non-Governmental Organisations to development"* in "Development: Seeds of change", n. 4, 1987.

F. Vincent, *Manuel de gestion pratique des associations de développement rural du Tiers Monde*, Tome I et II, ed. Ired et L'Harmattan, Paris, 1987.

W. Willems, *Le rôle des organisations non gouvernamentales dans la coopération au développement*, U.C.L., Département des Affaires publiques et internationales, sept. 1988.

W. Willems, *Development non governmental organisations (Ngo): a new development approach for the European Community*, University of Durham, Department of Politics, sept. 1989.

Sigle

ACP	Africa, Caraibi e Pacifico (69 paesi associati alla CEE con la Convenzione di Lomé)
ALA	America Latina e Asia
CCE	Commissione delle Comunità Europee
CE	Comunità Europea
CIPSI	Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale
COCIS	Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo
ECHO	European Community Humanitarian Office
ECU	European Currency Unit (Unità di conto europea)
EURONAID	Associazione di Ong europee che si occupa degli aiuti alimentari
FES	Fondo Europeo di Sviluppo (o FED Fond Européen de Développement)
FOCSIV	Federazione Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario
ONG	Organizzazioni non governative
PAC	Politica Agricola Comune
PECO	Paesi dell'Europa Centrale e Orientale
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
SADCC	Southern Africa Development Coordination Conference
VOICE	Voluntary Organisation in Cooperation in Emergencies

Classificazione dei paesi per area geografica

Sahel: Burkina Faso, Capo Verde, Niger, Ciad, Mali, Mauritania, Gambia, Senegal.

Africa Occidentale: Ghana, Benin, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Costa d'Avorio, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Togo.

Africa Centrale: Camerun, Repubblica Centrafricana, Sao Tomé e Principe, Congo, Gabon, Guinea Equatoriale, Zaire.

Africa Orientale: Burundi, Uganda, Tanzania, Rwanda, Kenya, Zambia.

Corno d'Africa: Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia, Gibuti.

Africa Australe/Oceano Indiano: Angola, Botswana, Malawi, Mozambico, Namibia, Lesotho, Zimbabwe, Madagascar.

Bacino del Mediterraneo: Algeria, Egitto, Irak, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Cisgiordania e Gaza, Tunisia.

America Centrale: Belize, Cuba, El Salvador, Guatemala, Messico, Nicaragua, Costarica, Honduras, Panama, Repubblica Dominicana.

America Latina: Argentina, Brasile, Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perù, Uruguay, Venezuela.

Asia e Pacifico: Bangladesh, Cambogia, Nepal, Papua Nuova Guinea, India, Indonesia, Filippine, Malesia, Thailandia, Vietnam.

Classificazione delle Ong per federazione

COCIS	CIPSI	FOCSIV
Acra	Ass. Sos Mis.	Acav
Africa '70	Ccm	Aes-Ccc
Aicos	Cesvitem	Amg
Aidos	Come Noi	Amici del Rwanda
Aps	Fondazione Brownsea	Aspem
Cesvi	Fratelli dell'Uomo	Avsi
Cestas	Ipsia	Cefa
Cic	Mani Tese	Celim
Cidis	Medicus Mundi	Clmc
Cies	Mcs	Coe
Ciss	Msp	Cvcs
Cospe	Operazione Sviluppo	Cvm
Cric	Progetti Continenti	FondazioneTovini
Disvi	Punto di Fraternità	Glmt
Gvc	Scaip	Lvia
Molisv	Solidarità Pace e Sviluppo	Mlal
Rc	Una proposta diversa	Rtm
Terra Nuova		Svi
		Vides
		Vis
		Vises

SERVIZIO EUROPA

SEU è una Associazione che si propone di contribuire ad elevare il livello di partecipazione effettiva di cittadini, imprese, associazioni, istituzioni regionali e nazionali, alle azioni di integrazione economica e di cooperazione intergovernativa intraprese dalle Comunità Europee e dalle altre Istituzioni internazionali.

SEU opera come CRE (Centro di Riferimento sulle Comunità Europee) in forza della qualifica conferita dalla Commissione CE.

Le aree di attività del SEU sono:

INFORMAZIONE	Giornate informative tematiche (seminari, convegni) in collaborazione con operatori pubblici e privati, centri di ricerca e con le istituzioni comunitarie. Seminari di aggiornamento per imprese e amministrazioni pubbliche.
DOCUMENTAZIONE	Biblioteca specializzata in affari europei Documentazione delle Istituzioni comunitarie Banche dati Dossier documenti tematici.
ALTA FORMAZIONE	Corso di qualificazione post-universitario per "Esperto in diritto, economia e politiche comunitarie" (otto mesi a tempo pieno da novembre a giugno presso il Centro Bazzucchi della Provincia di Perugia) Corso di specializzazione attraverso stage di sette mesi in Italia e all'estero presso la Commissione delle Comunità Europee, imprese, centri di ricerca e studi professionali.
EDITORIA	Collana di studi e ricerche Pubblicazione di "Quaderni" periodici (working papers, documenti, dossier).

Sono soci fondatori del SEU la Regione dell'Umbria, i Comuni e le Provincie di Perugia e di Terni, l'IRRES-Istituto Regionale di Ricerche Economiche e Sociali, l'ESAU-Ente di Sviluppo Agricolo in Umbria, la SVILUPPUMBRIA-Società Regionale per lo Sviluppo Economico dell'Umbria.

SEDI

Settore Documentazione: Via Fontivegge, 51 - 06124 Perugia
Tel. (075) 504 4600/01 - Telefax (075) 504 4602
Settore Formazione: Centro Studi L. Bazzucchi, Strada Settevalli-S. Sisto, 50 Perugia - Tel. (075) 57 47 543

MOVIMONDO

La crisi che ha investito la cooperazione governativa italiana sul piano strategico, finanziario e operativo sollecita il mondo della cooperazione non governativa a definire con più incisività il proprio ruolo e ad operare un salto di qualità sia nelle azioni di emergenza e di sviluppo che in quelle di sensibilizzazione e promozione della solidarietà internazionale.
In questo contesto il CISP (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli), il CTM (Controinformazione Terzo Mondo) e il MOLISV (Movimento Liberazione e Sviluppo) hanno deciso di costituire MOVIMONDO.

Che cosa è MOVIMONDO?
MOVIMONDO è un'Associazione di organizzazioni non governative (Ong) che operano nel campo della solidarietà e della cooperazione con i paesi del Sud del mondo e dell'Est Europeo.
La stessa non si configura come una semplice alleanza o consorzio di Ong, ma si propone la progressiva integrazione di tutte le loro attività, senza limiti di settore, di durata o di area geografica nell'ambito di un processo aperto alla partecipazione di altre Ong ed associazioni.

Le finalità di MOVIMONDO
L'obiettivo generale dell'Associazione è quello di concorrere a sviluppare rapporti politici, economici e culturali meno squilibrati e più equi tra il Nord e il Sud del mondo.
MOVIMONDO, in particolare, vuole promuovere attraverso la sinergia delle associazioni che ne fanno parte, un ruolo più efficace della cooperazione non governativa italiana, favorendo al tempo stesso una più incisiva partecipazione delle popolazioni del Sud alla definizione delle priorità della cooperazione allo sviluppo.
A tal fine l'Associazione intende incoraggiare l'integrazione delle Ong aderenti attraverso l'adozione progressiva di strategie, metodologie, attività e risorse comuni e sviluppare l'autonomia finanziaria attraverso attività generatrici di reddito, reti di solidarietà, raccolta fondi popolari.

Dove e come opera MOVIMONDO
MOVIMONDO ha operato e/o opera con programmi di sviluppo e di emergenza/riabilitazione in Africa (Algeria, Angola, Etiopia, Lesotho, Mozambico, Namibia, Senegal, Somalia, Tanzania, Zimbabwe), in America Latina (Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Costarica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay), nell'Est Europeo (Albania, ex Jugoslavia).
I principali settori di intervento sono lo sviluppo rurale, idrogeologia, pesca artigianale, socio-sanitario, ingegneria clinica, formazione, microimprese, recupero e valorizzazione ambientale, aiuti di emergenza.
MOVIMONDO è altresì presente in Italia con programmi di informazione, sensibilizzazione e raccolta fondi allo scopo di mobilitare risorse (finanziarie, materiali e umane) a sostegno di programmi di sviluppo e di emergenza. Movimondo svolge altresì attività di commercio equo e solidale.

Come contribuire alle attività di MOVIMONDO
È possibile aiutare MOVIMONDO a proseguire e sviluppare le proprie attività versando un contributo sul c.c.p. 35354000 intestato ad Associazione Movimondo o sul c.c.b. n. 1122/7 intestato a Movimondo Credito Artigiano Roma Sede.



CISP

CTM

MOLISV

ASSOCIAZIONE PER LA SOLIDARIETÀ E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

VIA M. DIONIGI, 57
00193 ROMA
TEL. 06/3217208
FAX 06/3216163

In collaborazione con la casa editrice Protagon il SEU ha aperto una collana in cui vengono presentati contributi che, per completezza e carattere non occasionale della trattazione, affrontano in maniera originale le problematiche giuridiche, economiche, sociali e politiche del processo di integrazione europea e di realizzazione del Mercato unico. La collana, ospitando di volta in volta, dossier, atti, studi e ricerche svolge un ruolo particolare nel raggiungimento del principale obiettivo del SEU consistente nel contribuire a colmare le carenze conoscitive sulle istituzioni comunitarie e la loro operatività attraverso iniziative di documentazione, formazione e informazione.

Volumi pubblicati:

Grazia Ancillani, *Il mercato del libro. Le prospettive dell'editoria nel mercato unico europeo.*

Laura Alunni, *Norme tecniche e certificazione della qualità. Politiche comunitarie, istituzioni e procedure.*

Federica Marabini, *Biotecnologie e agricoltura. Ambiente, brevetti, ricerca e sviluppo nella Comunità Europea.*

Federica Marabini, *Biotechnology and agriculture. Environment, Patents, Research and Development in the European Community.*

SEU - Nomisma, *Gli aiuti alle imprese nel mercato unico europeo*, a cura di Fabrizio Boldrini, Patrizia Fariselli, Enrico Mantovani, atti e documenti del convegno, Perugia, 10 gennaio 1992.

Fabrizio Dionigi, Paolo Stancanelli, *Orizzonti delle telecomunicazioni. Dimensione comunitaria, nazionale e regionale.*

Supplemento al numero dell'Agenzia Umbria Notizie
Piazza Italia, 1 - 06100 Perugia
Registrazione presso il Tribunale di Perugia n. 580 del 7.12.1979
Direttore responsabile Lucio Biagioni

SEU - Documentazione, Informazione e Studi Europei
Via Fontivegge, 51 - 06124 Perugia (I)
Tel. (075) 504 46 001 - Fax (075) 504 46 02

Stampato a cura della TPA srl - Perugia

Quaderni pubblicati:

1. Guida alle tecniche di ingegneria finanziaria
2. Il finanziamento delle imprese. Europa, Usa, Giappone
3. Prospettive della politica agricola comunitaria
4. Comunità europea e organizzazioni non governative

Argomenti dei prossimi Quaderni

Le politiche regionali della Comunità
Le politiche comunitarie per le PMI
Le azioni agro-ambientali

CON IL
CONTRIBUTO
DI



SEU - Documentazione, Informazione e Studi Europei - Via Fontivegge, 51 - 06124 Perugia (I)