

I molti volti degli anni Ottanta nella cooperazione allo sviluppo. Nuovi paradigmi, riforme e ascesa delle Ong

Fiorenzo Polito

Gli anni Ottanta hanno rappresentato per la cooperazione allo sviluppo in generale e per quella italiana in particolare tanto un momento di convergenza tra orientamenti già in atto negli anni precedenti, quanto uno spartiacque per le politiche e pratiche del settore degli anni a venire. Alla luce di tale peculiarità, il presente saggio si propone di fornire un'analisi sociologica dell'intreccio di alcuni degli aspetti economici, politici e sociali che hanno caratterizzato l'aiuto allo sviluppo negli anni Ottanta.

Il testo è parte di un più ampio lavoro ancora in corso che sta indagando l'evoluzione delle dinamiche di cooperazione non governativa italiana: oltre che a ricerche accademiche e opere di carattere memorialistico, il presente lavoro si avvale, laddove utile, anche di alcune interviste con esperte ed esperti del mondo della cooperazione non governativa italiana in modo da restituire le loro esperienze e prospettive.

Il saggio è diviso in tre sezioni, ciascuna riguardante uno specifico livello di indagine. Nella prima sezione è offerta una panoramica dei principali cambiamenti in termini di paradigmi e politiche internazionali alla luce delle nuove congiunture politiche, sociali ed economiche degli anni Ottanta. Dopo quasi tre decenni caratterizzati dall'espansione economica del secondo dopoguerra, gli anni Settanta sono invece segnati da alcune crisi economico-finanziarie che gettano un'ombra sugli impegni assunti in seno alle Nazioni unite, che avevano garantito di compiere sforzi per provvedere ai bisogni materiali delle persone e

Fiorenzo Polito, University of Venice, Italy, fiorenzo.polito@gmail.com

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Fiorenzo Polito, *I molti volti degli anni Ottanta nella cooperazione allo sviluppo. Nuovi paradigmi, riforme e ascesa delle Ong*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.09, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 179-200, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

per migliorare le loro condizioni di vita e aspirazioni¹. Allo 'sviluppatismo' degli anni Cinquanta e Sessanta, un modello economico secondo cui il cosiddetto Terzo mondo avrebbe potuto raggiungere il Primo se avesse emulato l'esempio della crescita industriale occidentale, si sono avvicinati gli anni Ottanta, che saranno ribattezzati come il «decennio perduto dello sviluppo» (Esteva, Prakash 1998, 280). Si tratta quindi di un periodo che segna una battuta di arresto per le agende 'sviluppiste' degli anni precedenti e impone profonde ristrutturazioni nell'impianto istituzionale internazionale della cooperazione.

La seconda sezione propone un'analisi degli interventi legislativi italiani degli anni Ottanta in materia di cooperazione, interventi che, in apparente controtendenza rispetto agli orientamenti internazionali, sono anch'essi indicativi di un cambiamento nell'interpretazione e nella messa in pratica della solidarietà internazionale. Gli anni Ottanta sono quelli in cui in Italia è emerso un forte interesse politico e popolare verso la cooperazione; si tratta di una fase della cooperazione che Pierangelo Isernia definisce di «politicizzazione» (Isernia 1995, 75), proprio per sottolineare la centralità nel dibattito politico e pubblico di quegli anni sui temi legati allo sviluppo. Questa centralità si riflette, tra il 1979 e il 1987, nella produzione di ben tre leggi sulla materia e in un'inedita crescita del volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps), con enormi conseguenze sulle traiettorie della cooperazione e dei suoi attori.

La terza e ultima sezione restituisce infine una panoramica su percorsi ed esperienze di quelle associazioni che avevano fatto di sviluppo e solidarietà la propria missione, le cosiddette organizzazioni non governative (Ong)². Sono proprio le Ong di cooperazione a offrire un'interessante prospettiva da cui osservare le trasformazioni della cooperazione internazionale e italiana degli anni Ottanta, un decennio che per loro ha rappresentato un banco di prova e un punto di svolta. È questo infatti un arco di tempo che le vede ascendere tra i principali attori di cooperazione grazie all'assunzione di maggiori impegni, che allo stesso tempo impongono loro un ritmo di crescita e di professionalizzazione che ne determina un cambio di passo e un orientamento molto diverso rispetto a quello delle loro origini.

L'analisi offerta da questo saggio, benché limitata in quanto parte di un lavoro di ricerca ancora in corso, prova comunque a mettere in dialogo tra loro tre

¹ Assemblea generale delle Nazioni unite 1962, V.

² Una rapida panoramica della letteratura in materia rende evidente l'impossibilità di individuare una definizione univoca o unitaria delle Ong, che invece attraggono numerose categorizzazioni intorno alle quali c'è poco consenso (Glasius, Kaldor 2003, 5). Oltre che una molteplicità di termini, ci troviamo davanti a una serie di descrizioni e classificazioni che coincidono, confliggono e si sovrappongono l'una con l'altra. In questa sede basterà specificare che per Ong si intenderanno tutte le organizzazioni della società civile, dotate di diversa veste giuridica, registrate sia come Onlus (o enti del terzo settore, ETS, secondo la nuova normativa del Codice del Terzo Settore) che come Ong (ora Osc) negli elenchi del Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale (Maeci) e dell'Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo (Aics).

diversi elementi: il ripensamento del progetto globale di sviluppo, l'espansione delle normative italiane in materia e dei volumi di Aps e l'ascesa delle Ong come attori di spicco della cooperazione. Questa prospettiva aiuterà a comprendere meglio non solo le tendenze sociali, economiche e politiche che hanno attraversato gli anni Ottanta, ma anche le trasformazioni avvenute nel settore nei decenni successivi.

Il «decennio perduto dello sviluppo»

Dal punto di vista degli impegni globali sullo sviluppo, gli anni Ottanta si erano aperti con molte speranze, come testimoniato dall'attenzione che gli attori internazionali di cooperazione hanno prestato in quel periodo a un'idea di crescita ampia e integrata, che tenesse cioè conto di fattori non unicamente economici ma riguardasse anche quelli politici e sociali. Si può citare a titolo di esempio il cosiddetto approccio dei bisogni fondamentali, o *basic needs*, lanciato per la prima volta nell'ambito della Conferenza organizzata nel 1976 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo) e adottato in seguito persino da un attore quale la Banca mondiale³. Secondo tale approccio, ogni paese doveva garantire uno standard minimo alle fasce più povere della popolazione, con l'obiettivo di assicurare il raggiungimento di un livello di vita pieno e soddisfacente per tutte e tutti. Tale strategia ha avuto il merito di ribaltare la prospettiva sostenuta dalle teorie tradizionali della crescita economica: mentre queste postulavano infatti che l'innalzamento delle condizioni sociali e il soddisfacimento dei bisogni primari degli individui fossero una conseguenza del processo di crescita, la strategia dei bisogni fondamentali affermava invece che solo il soddisfacimento dei bisogni umani avrebbe potuto favorire la crescita economica. Del 1980 è anche la dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sul cosiddetto terzo decennio di sviluppo⁴, considerato «il più elaborato e aggressivo» tra i decenni dedicati alla crescita socio-economica globale⁵. In tale documento si chiedeva, oltre l'eliminazione di povertà e malnutrizione, anche di introdurre le necessarie modifiche strutturali nelle relazioni economiche internazionali per assicurare un'equa distribuzione dei benefici dello sviluppo, andando a toccare misure politiche riguardanti il commercio internazionale, l'industrializzazione, le risorse finanziarie per lo sviluppo e, per la prima volta, una regolamentazione delle imprese transnazionali.

Nonostante i tentativi di ampliare il concetto di sviluppo e di far assumere ai paesi industrializzati maggiori responsabilità a livello internazionale per metterlo in pratica, negli anni Ottanta l'immagine di una possibile prosperità condivisa, figlia dell'espansione economica del secondo dopoguerra, cominciò a sbiadire.

³ Ilo 1977 e Streeten 1981.

⁴ Assemblea generale delle Nazioni unite 1980.

⁵ Köhler 2015, 739. Dove il testo consultato in originale fosse in inglese, le traduzioni in italiano sono tutte dell'autore del saggio.

Gli anni passati appunto alla storia come «decennio perduto dello sviluppo», hanno segnato una decisa inversione di tendenza rispetto alla crescita economica degli anni precedenti, così come il brusco arresto delle strategie di sviluppo e modernizzazione a favore invece di un «vangelo neoliberale», fatto di privatizzazioni e liberalizzazioni dell'economia (Shivji 2002, 16).

A rendere tanto repentino il consolidamento di tali politiche ha contribuito sicuramente il quadro di un'economia globale deteriorata da crisi di inflazione alta e crescita bassa, di cui lo shock petrolifero del 1979 ha segnato l'apogeo (Gerbaudo 2021, 87-92). Ad affrontare tale congiuntura economica furono chiamati i leader occidentali rappresentanti di nuove maggioranze fortemente conservatrici, quali il neopresidente statunitense Ronald Reagan e la premier britannica Margaret Thatcher. Ispirandosi ai principi neoliberali promossi dagli economisti della Scuola di Chicago (Peet e Hartwick 2009, 83), Regno Unito e Stati Uniti incrementarono i propri tassi di interesse per combattere l'inflazione, provocando a catena una forte recessione tra i paesi occidentali e una violenta crisi debitoria in molti paesi del Sud (Meier, Stiglitz 2000, 103-34). Questi ultimi, infatti, per gran parte degli anni Settanta si erano indebitati con le banche statunitensi per rafforzare le loro economie e incentivare un'industrializzazione orientata alla sostituzione delle importazioni (Hickel 2018). La situazione esplose definitivamente nel 1982, quando il Messico sospese il pagamento degli interessi su una montagna di debito che si stava accumulando, innescando la crisi dell'intero sistema (Black 2007, 24-25). Interessi più alti, debito e crisi della bilancia dei pagamenti iniziarono a piovere proprio sui paesi del Sud, con conseguenze disastrose: si stima che mentre nel 1980 i debiti dei paesi in via di sviluppo ammontavano a 660 miliardi di dollari, nel 1990 erano più che raddoppiati, fino a raggiungere i 1.540 miliardi di dollari (Black 2014, 22). I paesi debitori si trovarono improvvisamente a dover servire gli interessi su prestiti che assorbivano quote sempre maggiori dei proventi delle esportazioni: il debito era ormai diventato la preoccupazione principale nei circoli mondiali dello sviluppo (Manji, O'Coill 2002, 557).

Sofferarsi brevemente sulle dinamiche ed evoluzioni di queste crisi, così come sulle risposte politiche che hanno generato, è particolarmente rilevante ai fini dell'analisi dei paradigmi dello sviluppo. Esse hanno infatti contribuito a promuovere da una parte nuove narrazioni sullo sviluppo globale e dall'altra inediti equilibri di potere nella governance istituzionale, incidendo in maniera radicale sulle politiche e le pratiche della cooperazione negli anni successivi. Dagli anni Ottanta in poi, i paesi industrializzati hanno cominciato a trasferire i processi decisionali inerenti la definizione delle politiche economiche e le questioni sostanziali di sviluppo economico da consessi maggiormente orizzontali (come le Nazioni unite e le sue agenzie specializzate) verso alcune istituzioni finanziarie internazionali, in primis Banca mondiale e Fondo monetario internazionale (Fmi), le cosiddette 'istituzioni di Bretton Woods', all'interno delle quali essi potevano beneficiare di un controllo più diretto grazie a strutture di voto non più paritarie, ma basate piuttosto sul capitale (Ghai 2008, 770; Köhler 2015, 740). Proprio laddove il sistema delle Nazioni unite non possedeva più i

mezzi o la forza necessari a sostenere tecnicamente e finanziariamente le proprie politiche nei paesi del Sud, ecco che invece le istituzioni di Bretton Woods assunsero un ruolo di primo piano nel «promuovere drammaticamente la globalizzazione economica» (Jomo 2006, 17), individuando in un eccesso di statalismo e controllo statale sull'economia le radici delle crisi economiche (Ercolossi 1991, 11). La crescita del potere delle istituzioni finanziarie ha portato a inedite e preoccupanti forme di controllo indiretto, attraverso cui le istituzioni finanziarie internazionali sono diventate capaci non solo di monitorare, ma anche di plasmare, senza dare nell'occhio, le politiche economiche di interi paesi (Kapoor 2008, 27), divenendo, nelle parole di Achille Mbembe, una sorta di «governo tutelare» (Achille Mbembe 2001, 79).

In tale contesto, il succitato indebitamento dei paesi del Sud globale ha fornito alle istituzioni di Bretton Woods e alle agenzie di prestito multilaterali la leva necessaria per imporre le proprie prescrizioni politiche neoliberiste (Manji, O'Coill 2002, 578). Con l'emorragia dei proventi delle esportazioni per pagare i debiti, un numero crescente di paesi del Sud globale è stato costretto, onde evitare l'insolvenza, ad avviare i cosiddetti programmi di aggiustamento strutturale (Structural Adjustment Programs, in breve SAPs), quale preconditione per ottenere nuovi prestiti dalle istituzioni finanziarie internazionali. Dall'inizio alla metà degli anni Ottanta, i piani di aggiustamento strutturale sono stati adottati quali strumenti politici standard, anch'essi ispirati dagli economisti neoclassici della Scuola di Chicago e destinati a regolare le economie dei paesi del Sud secondo le direttive del libero mercato nei decenni a venire (Mosley et al. 1995). I pacchetti di prestiti a breve e lungo termine del Fmi e della Banca mondiale richiedevano ai paesi in via di sviluppo, da un lato, di stabilire politiche di stabilizzazione a breve termine per affrontare elementi come i deficit della bilancia dei pagamenti e del commercio, la svalutazione della moneta e il controllo dei prezzi, dall'altro di attuare politiche strutturali a lungo termine che includevano la liberalizzazione del commercio e delle restrizioni sulle divise estere, il ridimensionamento del servizio pubblico, i tagli alla spesa sociale (ad esempio, istruzione e sanità), la privatizzazione delle imprese del settore pubblico e una deregolamentazione dell'economia attraverso misure fiscali e di investimento a favore del mercato (Banca mondiale 1994). Se da un lato i prestiti condizionati hanno imposto la riduzione dei servizi e dei salari (con la conseguente perdita del posto di lavoro per milioni di persone), dall'altro hanno aperto il Sud globale a flussi di capitale privato e ai cosiddetti partenariati pubblico-privati, spesso una ricetta per garantire il profitto delle imprese per mezzo della sottrazione di risorse pubbliche e di mezzi di sussistenza alle popolazioni (Black 2007, 46).

Si stima che, tra il 1980 e il 2000, la Banca mondiale abbia attuato 537 operazioni di aggiustamento in 109 paesi (Banca mondiale 2001, 2). Oggi, la maggior parte dei commentatori concorda sul fatto che le riforme neoliberali imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali nell'ambito dei loro programmi di aggiustamento hanno in realtà causato gran parte della crescita della povertà e delle disuguaglianze registrata negli ultimi decenni in Africa e in America la-

tina (Amann, Baer 2002); i vincoli imposti dall'esterno sulle misure di salute pubblica, educative e assistenziali e sui programmi sociali, le agevolazioni fiscali sui profitti, la liberalizzazione dei controlli sui prezzi e lo smantellamento delle imprese statali hanno tutti contribuito all'aumento delle disparità interne (Manji, O'Coill 2002, 578).

È interessante ora, in un tale clima di disillusione sul ruolo della cooperazione allo sviluppo e di slittamento della governance globale dal pubblico al privato, collocare lo specifico ruolo della cooperazione italiana negli anni Ottanta e osservarne caratteristiche e tendenze.

Anni Ottanta come decennio di «politicizzazione» della cooperazione italiana

Gli anni Ottanta non hanno rappresentato un 'decennio perduto dello sviluppo' solo a causa del deterioramento della situazione economica internazionale e del catastrofico indebitamento di molti paesi del Sud globale, ma anche perché la maggioranza dei paesi donatori, mentre «gli stessi fondamenti teorici e normativi dell'assistenza allo sviluppo sono sottoposti a severi attacchi» (Isernia 1995, 19), hanno ridotto a loro volta i loro impegni (Ercolessi 1991, 34 e 184).

Alla luce di ciò, il caso italiano appare ancora più singolare e addirittura in controtendenza. È infatti proprio nel corso degli anni Ottanta che le risorse finanziarie italiane dedicate alla cooperazione sono aumentate rapidamente fino a raggiungere livelli paragonabili a quelli di altri paesi occidentali; ecco che l'Italia, partendo da un ruolo fino ad allora trascurabile nell'aiuto ai paesi del Sud globale (Irses 1987, 23), negli anni Ottanta si è invece dotata di strutture amministrative ben definite, che hanno goduto peraltro di ampia visibilità, adesione partitica e sostegno da parte dell'opinione pubblica (Ercolessi 1991, 7). In anni recenti sono stati molti gli studiosi e addetti ai lavori che hanno indagato l'originalità di questo periodo: da una parte essi hanno ricercato i motivi per cui l'Italia ha deciso di spendere molto di più proprio in un momento in cui altri paesi donatori stringevano i cordoni della borsa; dall'altra, hanno tentato di chiarire perché l'opinione pubblica italiana si sia mobilitata con animazione sui problemi di quello che al tempo era definito 'sottosviluppo' proprio in un momento in cui, quantomeno all'estero, le critiche ideologiche e scientifiche dell'utilità e dell'efficacia dell'aiuto si facevano più intense. La rapida crescita dell'Aps italiano ha senz'altro rappresentato una eccentricità, se confrontato con gli altri paesi facenti parte Comitato per l'aiuto allo sviluppo (Dac) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) (Raimondi e Antonelli 2001, 172), che assume senso se si analizzano gli elementi distintivi della situazione italiana negli anni Ottanta come combinazione di motivi altruistici ed egoistici, come commistione di fini umanitari, volontà di rilancio della politica estera e interferenze di interessi economici (Calandri 2018, 323).

La stagione di rilancio della cooperazione allo sviluppo italiana si lega senz'altro alle azioni del Partito radicale, che negli anni Ottanta ha contribuito a rendere l'umanitarismo una questione politicamente e socialmente rilevante grazie all'accento posto sulla cosiddetta problematica del 'sottosviluppo', e che

si collocherà, pur per un breve periodo, al centro del dibattito politico-culturale, attraendo il sostegno della maggior parte dell'opinione pubblica italiana. Centrale per l'avvio di questa stagione fu Marco Pannella, storico leader del Partito radicale. Fu lui ad avviare nel febbraio del 1979 (peraltro in concomitanza con l'approvazione della legge 38/1979⁶) una campagna pubblica di mobilitazione per denunciare quello che definiva lo «sterminio per fame nel mondo», che avrebbe dato alla questione dell'aiuto una grandissima risonanza pubblica e di massa. Se in un primo tempo tale mobilitazione rimane limitata ai confini nazionali, con momenti centrali quali la «Marcia contro lo sterminio per fame» organizzata a Roma durante la Pasqua del 1979, successivamente essa andò ad assumere una proiezione addirittura regionale e mondiale, non da ultimo grazie all'ingresso dei radicali nel Parlamento europeo e all'attivismo di Pannella a Strasburgo (Calandri 2018, 319).

I giudizi espressi sulla campagna radicale negli anni successivi ne hanno sostanzialmente rivelato l'ambivalenza. Essa «per la prima volta pone a livello di dibattito pubblico di massa, e non solo di parti della società più sensibili, il tema dello sviluppo, ma lo pone male»⁷. Se dunque la mobilitazione ha avuto il pregio di aver posto al centro del dibattito parlamentare e di massa la questione dello sviluppo e dell'aiuto umanitario, prima confinato solamente alle parti più sensibili della società e al mondo associazionistico, e di aver dato vigore ai temi del pacifismo, dell'abolizione delle armi e dell'ambientalismo, che domineranno l'attivismo della società civile negli anni Ottanta e Novanta (Polito 2021, 20), essa non è stata nemmeno esente da critiche, provenienti sia dal mondo politico che da quello della società civile. Quello che i detrattori hanno maggiormente contestato è il fatto che, per rendere più palese e chiara l'urgenza del suo messaggio, la campagna di Pannella aveva sostenuto un'equazione diretta, e per alcuni eccessivamente semplicistica, tra fame e sviluppo. Un tale sillogismo pareva ignorare lo spessore dei problemi che a livello internazionale erano già da tempo noti, e che anzi utilizzava con eccessiva disinvoltura la corrispondenza fame-emergenza per porre l'accento sugli aspetti più coinvolgenti e più drammatici, prescindendo però da analizzare e informare sulle cause strutturali del cosiddetto 'sottosviluppo' (Irses 1987, 109). Se i radicali insistevano «sulla necessità di affrontare in tempi rapidi e con mezzi straordinari l'emergenza della denutrizione» con uno stanziamento straordinario di 4000 miliardi per salvare tre milioni di vite umane (Isernia 1995, 102), essi non vedevano un tale incremento di risorse subordinato «alle azioni complesse e di medio-lungo periodo previste dall'assistenza ordinaria», che a loro dire «poco incidevano sulle sofferenze quotidiane delle popolazioni più povere» (Calandri 2013, 291).

Nonostante tali critiche possano apparire condivisibili, è altrettanto vero che la campagna radicale ha contribuito a dare un energico impulso affinché l'Italia

⁶ Per un approfondimento sulla legge 38/1979 si rimanda al saggio di Silvia Salvatici all'interno di questo volume, nonché a Polito 2021, 17-19, e Irses 1987, 23-39 e 61-64.

⁷ Intervista dell'autore, 26 ottobre 2020; anche Irses 1987, 109.

mettesse a disposizione congrue dotazioni finanziarie per la cooperazione, la cui gestione negli anni Ottanta diventa centrale per il sistema partitico come presupposto per acquisire influenza politica (Ercolessi 1991, 32; Gaudio 1993, 93). È in particolare il Partito socialista a dimostrare di volere rilanciare la cooperazione come strumento per rafforzare la sua posizione negoziale nei confronti del principale alleato di governo, la Democrazia cristiana, e dell'opposizione, il Partito comunista italiano, cercando di influenzare proprio l'ambito della politica estera. Questa fase di espansione della cooperazione italiana ha coinciso con l'arrivo del socialista Bettino Craxi alla presidenza del Consiglio, e con lui quella di Giulio Andreotti ai vertici della politica estera (dove rimase fino al 1989). Craxi approdò a Palazzo Chigi proprio durante la campagna radicale, verso cui il suo partito era stato inizialmente ostile. Con il leader socialista, invece, l'atteggiamento del partito e del governo cambiarono risolutamente, con l'intenzione di utilizzare politica esterna e cooperazione per reagire alla marginalità dell'Italia nei principali consessi internazionali, recuperando il «tempo perduto» verso i cosiddetti paesi in via di sviluppo (Di Nolfo 2003; Borruso 2004). In generale, al di là degli interessi politici di singoli partiti, negli anni Ottanta la cooperazione e la politica estera godettero di alta attenzione da quasi l'intero mondo politico, come dimostrano anche le discussioni parlamentari sulle riforme della legislazione in materia (Irses 1987, 186-97). Nelle parole di un intervistato attivo da molti anni nella cooperazione non governativa italiana in ruoli dirigenziali e di coordinamento, «la politica internazionale era la più bipartisan che c'era, almeno negli anni Ottanta c'erano forti fattori di convergenza»⁸.

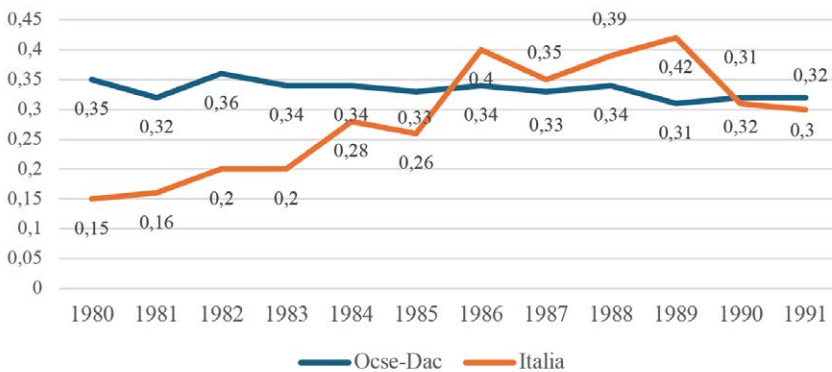


Figura 1 – Rapporto Aps/RNL 1980-1991 (Fonte: OECD.Stat).

In termini economici, questo rinnovato interesse verso la cooperazione si è riflesso nella quadruplicazione delle risorse a essa dedicate dallo Stato italiano in poco meno di un decennio, passando dallo 0,08% del Prodotto nazionale lordo

⁸ Intervista dell'autore, 26 ottobre 2020.

(Pnl) del 1979 allo 0,15% del 1980, fino allo 0,31% del 1990 (Gaudio 1993, 40). Proprio a testimonianza della valenza politica dell'incremento dei fondi, c'è da notare come una grande porzione di essi fosse destinata non già al canale multilaterale (che finanziava le istituzioni internazionali), bensì proprio a iniziative bilaterali tra Italia e governi dei paesi del Sud, negoziati direttamente dall'Italia e dalle proprie controparti (Irses 1987, 67-68). Il seguente grafico riporta l'andamento dell'Aps italiano a confronto della media Ocse-Dac.

Il repentino e consistente aumento di risorse non fu certo esente, come già si notò all'epoca, da un certo grado di improvvisazione, in quanto i maggiori stanziamenti non erano accompagnati da quel necessario rafforzamento di capacità gestionali, investimento in risorse umane e approfondimento dell'elaborazione concettuale e politica. Questi elementi non passarono appunto nemmeno al Ministero degli affari esterni, che in un suo rapporto del 1985 sottolineava l'espansione troppo rapida dei programmi di aiuto a fronte di strumenti amministrativi insufficienti (Mae 1985). L'approccio seguito dall'Italia, ampliamento delle risorse economiche senza opportuni adeguamenti organizzativi, cominciò a causare alcune distorsioni. Alcuni hanno notato che in tale periodo

[d]ecisioni e miliardi [sono] elargiti non sulla base dei bisogni prioritari delle popolazioni destinatarie, ma in funzione delle offerte e dei servizi prodotti proposti dagli imprenditori 'amici' o della loro maggior o minor disponibilità ad elargire contributi [...]. La cooperazione italiana è diventata così lo strumento 'principale' di supporto al commercio estero delle imprese italiane (Gaudio 1993, 41).

È molto interessante notare che, rispetto al contesto globale delineato nella precedente sezione del saggio, negli anni Ottanta l'Italia si è dimostrata lenta ad adottare l'opposizione ideologica al welfare state che caratterizzava il 'reaganismo' e 'tatcherismo' dell'epoca, e a recepire le parole d'ordine neolibériste di taglio all'intervento statale nell'economia. Al contrario, «mentre il neo-liberismo prosciugava l'acqua al Noei [Nuovo ordine economico internazionale]⁹ e il Terzo mondo, fra crisi di leadership, divergenze e crisi del debito, si 'suicidava', in Italia i partiti sposavano la causa dei paesi poveri» (Calandri 2018, 320), con una spesa pubblica italiana che ha continuato in quegli anni la sua crescita, finanziata dal debito e declinata a strumento di politica interna e raccolta del consenso.

Un tale orientamento della cooperazione italiana degli anni Ottanta è suggellato, l'8 marzo del 1985, con la legge straordinaria n. 73, che come si evinceva dal titolo mirava a regolare la «[r]ealizzazione di programmi integrati pluriset-

⁹ Il Nuovo ordine economico internazionale (Noei/Nieo) è stato un insieme di proposte avanzate negli anni Settanta da alcuni paesi del Sud globale attraverso la Conferenza delle Nazioni unite sul Commercio e lo sviluppo per promuovere i loro interessi migliorando le condizioni commerciali, aumentando l'assistenza allo sviluppo, riducendo le tariffe doganali dei paesi industrializzati e così via. Si trattava di una revisione del sistema economico internazionale a favore dei paesi del cosiddetto 'Terzo mondo', in sostituzione del sistema di Bretton Woods, che aveva avvantaggiato gli Stati leader che lo avevano creato, in particolare gli Stati Uniti (Rist 2008).

toriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità»¹⁰, un tema messo al centro del dibattito dalla campagna radicale e reso più urgente dall'incremento, in quel periodo, di siccità e carestie in larghe aree della regione africana e dall'intensificazione di varie conflittualità armate (Ercolessi 1992, 79). Colonna portante della legge 73/1985 è stata l'istituzione del cosiddetto Fondo aiuti italiano (Fai), un canale di finanziamento speciale con in dotazione un'assegnazione straordinaria di 1.900 miliardi di lire, da spendere nel limitato arco di tempo di 18 mesi dall'entrata in vigore della legge (un limite che sarà poi prorogato fino al 1987). La legge prevedeva peraltro la figura di un Sottosegretario di Stato per gli affari esteri con attribuzione di poteri straordinari e dotato di un ampissimo margine di discrezionalità nella scelta dei programmi di intervento rispetto alle indicazioni strategiche del Mae (Isernia 1995, 115-16). Caratteristica fondamentale di questo intervento legislativo fu pertanto quella della sua straordinarietà, che riguardava tanto l'impianto istituzionale (il Fai era una struttura separata dal Mae), quanto nella dotazione economica (esorbitante rispetto alla media dell'Aps italiano). Proprio una tale straordinarietà dava la possibilità di agire in deroga alle normali procedure di controllo e di contabilità dello stato, con la motivazione di dovere rendere possibili interventi di estrema urgenza e pertanto da attuare con la massima tempestività¹¹. È interessante notare, ancora una volta, come questa legislazione italiana straordinaria, con i suoi paesi destinatari e modalità di intervento¹², confliggesse esplicitamente con gli orientamenti delle istituzioni finanziarie internazionali, in primis la Banca mondiale, la quale raccomandava di privilegiare l'intervento in paesi le cui condizioni permettessero agli aiuti di generare effettivamente sviluppo di lungo termine. Invece, «i principali beneficiari dell'aiuto italiano non sembrano essere paesi impegnati su un sentiero di politica economica virtuosa, ma anzi caratterizzati da economie disastrose e spesso da situazioni politiche interne così critiche da rasentare in alcuni casi la guerra civile» (Paganetto; Scandizzo 2010, 207).

L'ampia e celere espansione di finanziamenti messi a disposizione della cooperazione italiana, particolarmente in seno al Fai, così come la correlata deregolamentazione procedurale, hanno portato con sé una serie di problematiche tanto interne quanto esterne allo stesso Fai, che avranno profondi impatti sulla politica italiana in generale e sulla cooperazione allo sviluppo in particolare. Le problematiche interne al Fai si collegano a tre scelte principali, che riguardano gli organi responsabili, le risorse stanziare e le tempistiche. La legge 38/1979, che nel 1985 era allora ancora in piena vigenza, prevedeva già la possibilità per il

¹⁰ Sui dibattiti parlamentari che hanno portato alla legge cfr. Irses 1987, 141-86.

¹¹ Gli autori del rapporto Irses (1987, 146) sottolinea come i fenomeni di fame e 'sottosviluppo', benché sembrano essere stati scoperti all'improvviso, esistono da tempo e non giustificano una tale straordinarietà: «Non sono né eventi straordinari, né "urgenti" (nel senso che non sono né improvvisi né transitori), non si può realisticamente pensare di risolverli in breve tempo e con gli sforzi di un solo paese».

¹² In primis Sahel e Corno d'Africa. Su questo cfr. Ercolessi 1991; 1992, 53-54.

Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, collocato all'interno del Mae, di intervenire in situazioni di emergenza; ciononostante, il governo decise di affidare la responsabilità dell'esecuzione del Fai non già in seno al Mae ma al suo esterno, per di più a persone prive di esperienze pregresse in materia di aiuto umanitario. A formulare i piani di intervento il Sottosegretario Francesco Forte¹³ chiamò un gruppo di suoi collaboratori, «una équipe di economisti molto distinta», dal Ministero delle finanze e delle politiche comunitarie, laddove la Farnesina era ritenuta invece «completamente disorganizzata o non adatta» (Calandri 2013, 298). Per quanto riguarda le risorse e le tempistiche, lo stanziamento di 1900 miliardi di lire appare ancora oggi esorbitante, ancora di più se si pensa come fosse vincolato a una scadenza molto stringente e che non permetteva una programmazione adeguata. Si è notato come i fondi furono quindi largamente allocati sulla base di richieste sbrigative e attraverso procedure contrattuali con le aziende italiane che «si svolgevano sotto forma di trattativa privata per il presunto carattere straordinario e urgente dell'iniziativa» (Rhi-Sausi 1994, 24).

Le problematiche esterne riguardano, più generalmente, l'impatto dei progetti e programmi realizzati nel quadro del Fai, tanto all'estero quanto in Italia. Quasi immediate furono le critiche contro i ritardi per l'avvio delle attività e per la loro trasparenza: uno studio di quegli anni denuncia come

[l]a Relazione sull'attività del Fai nei suoi primi mesi di vita è tanto evanescente da rendere impossibile capire se, dietro certi "nomi" e titoli, vi siano azioni realmente alternative sia al moltiplicarsi delle azioni meramente assistenziali, come l'aiuto alimentare, sia alla riproposizione, sotto altra veste, di mega interventi strutturali (Irses 1987, 136).

Anche Maria Cristina Ercolessi sottolinea che «appare evidente lo scarto tra la quantità crescente d'assistenza fornita all'Africa sub-sahariana nel corso degli anni '80 e la scarsa e imprecisa definizione dell'azione politica che si vuole perseguire verso il continente, dei suoi obiettivi e finalità» (Ercolessi 1991, 74-75). Non è un caso che proprio in questo periodo sia stato inventato il neologismo di 'malacooperazione', che sta a indicare quei casi di attività di cooperazione internazionale gestita in modo poco trasparente ed efficace da quella che è stata connotata come una famelica partitocrazia (Crainz 2003): grandi interventi infrastrutturali inutili e dannosi, «cattedrali nel deserto», «iniziative [...] prive di vitalità» che «hanno generato "cadaveri", nel senso di progetti morti, senza sviluppo [...], [t]utta una serie di oggetti mai utilizzati e inutilizzabili», una serie di speculazioni e progetti ideati per il tornaconto di «imprenditori e gruppi di interesse italiani i cui fini niente avevano a vedere con lo sviluppo del paese» (Fanciullacci 1994, 125-26). Tali ambigue forme di intervento hanno avuto de-

¹³ Tra i quattro sottosegretari rappresentanti dei partiti al governo che coadiuvano Andreotti al Mae, fu appunto al socialista Francesco Forte che fu affidato l'incarico (Calandri 2013, 295).

vastanti impatti in termini sociali, economici, ambientali e politici: spostamenti di intere popolazioni, disastri climatici, corruzione, sfruttamento delle risorse naturali e dei lavoratori, connivenza con dittature¹⁴. Numerose furono infatti, anche sulla stampa, le denunce sul fatto che l'aiuto italiano nel Corno d'Africa andasse a sostenere regimi responsabili di importanti violazioni dei diritti umani ed enormi violenze, per esempio Mènghistu Hailé Mariàm in Etiopia e Mohamed Siad Barre in Somalia, evitando di interagire con la società civile e anzi scegliendo proprio i suddetti regimi come interlocutori privilegiati (Ercolessi 1991, 26 e 77; 1992, 82).

Una prospettiva importante per leggere l'espansione dell'Ups italiano negli anni Ottanta è quella data dal ruolo giocato dalle imprese private nella cooperazione italiana di quel periodo. Il già ricordato fenomeno di recessione globale negli anni Settanta e la conseguente crisi nei paesi occidentali avevano ridotto la domanda mondiale e gli scambi di mercato, andando a incidere negativamente, peraltro, sulla competitività delle imprese italiane. Questo ha spinto, nel corso degli anni Ottanta, diverse lobby commerciali italiane a ricercare nell'Ups forme di sostegno e promozione per le proprie esportazioni e processi di internazionalizzazione. A confermare la commistione tra affari e solidarietà è l'impennata in quegli anni delle percentuali di aiuto cosiddetto 'legato' (Sbilanciamoci 2005, 22) della cooperazione governativa italiana (già peraltro alto in passato). Questo dato mostra come l'assistenza internazionale italiana, negli anni Ottanta, si sia ancor più saldamente legata a una prospettiva di utilità nazionale: «la percentuale [di aiuto legato] era salita dal 45% del 1980-81 all'88% del 1985-86 e all'89% del 1990-91, contro una media Dac nel 1989-90 del 38%» (Calandri 2013, 320). Erano dunque molte le imprese italiane che ricevevano le commesse e gli acquisti finanziati dalla cooperazione. Si andava così ad alimentare l'attività economica nazionale ma si inserivano nel circuito dell'aiuto meccanismi clientelari e di corruzione, anche perché in molti casi «l'assegnazione delle commesse e degli appalti avveniva con assegnazione diretta» (Calandri 2013, 321). Secondo alcune delle voci maggiormente critiche, gli scandali e gli sprechi associati al Fai hanno rappresentato una delle più grandi dilapidazioni di fondi pubblici, nonché un esempio di come la cooperazione possa essere messa al servizio del commercio estero e delle imprese secondo logiche spartitorie, inefficienti, burocratiche, che saranno peraltro quelle che contribuiranno a segnare la battuta d'arresto della cooperazione italiana negli anni a venire, dopo

¹⁴ Tra i casi esemplificativi di malacooperazione possiamo citare il finanziamento alla Nuova Castoro, che ricevette appalti per un valore di 135 miliardi; i 200 silos mai collaudati e inutilizzati in Sudan; i 450 km di strade nel deserto somalo per gli eserciti del dittatore Siad Barre; la diga di Matam in Senegal; le 3 tonnellate di farina avariata venduta da Cremonini al Perù; i 450 miliardi di lire erogati alla Salini per il progetto Tana Beles in Etiopia, con la drammatica rimozione delle popolazioni locali dalle aree fertili verso zone aride; la devastazione ambientale nel Delta del Niger associata alle attività dell'Eni (Ercolessi 1991, 59-60; Ercolessi 1992, 82). Per un'analisi critica degli interventi del Fai si veda anche Fanciullacci 1987.

lo scandalo causato dall'inchiesta «mani pulite»¹⁵. L'ingresso e il protagonismo degli attori economici italiani nel sistema degli aiuti, spesso molto meno esposti allo scrutinio pubblico degli enti pubblici e delle organizzazioni no profit, ha contribuito a generare una certa confusione, peraltro non ancora risolta, tra cooperazione e promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, le cui finalità a volte non solo possono discostarsi, ma anche configurarsi come incompatibili con i principi della solidarietà internazionale (Polito 2021, 46).

La legge 73/1985, essendo una normativa a termine, lasciava aperta la necessità di una riforma complessiva del settore. La discussione, dunque, riprese nella Commissione affari esteri della Camera dei deputati, dove tra il 1985 e il 1987 la possibilità di riforma percorse un iter legislativo piuttosto lento per una serie di motivazioni, non da ultimo la varietà di posizione tra i diversi schieramenti politici e le grandi difficoltà della coalizione pentapartitica (particolarmente tra Partito socialista e Democrazia cristiana), così come la caduta dell'attenzione pubblica dopo l'istituzione del Fai e l'assenza dal dibattito del Partito radicale, che denunciava il generale disinteresse politico verso la cooperazione (Isernia 1995, 118). Alcuni fattori di accelerazione furono invece l'imminenza della scadenza della legge 73/1985 (precedentemente prorogata appunto fino al 1987) e le pressioni dell'opposizione (Partito comunista e Sinistra indipendente, che già avevano condannato gli 'interventi miracolistici' rappresentati dagli aiuti straordinari (Irses 1987, 155) per la riconduzione del Fai entro un'unica gestione. La sovrapposizione di diversi strumenti d'aiuto (Dipartimento e Fai) aveva infatti complicato la gestione dell'aiuto italiano, creando confusione tra i diversi canali e riportando in superficie la tensione tra la necessità di focalizzarsi sull'aiuto d'emergenza o sull'aiuto strutturale (Irses 1987, 67).

Il 28 febbraio 1987 venne promulgata la legge n. 49, chiamata Nuova disciplina dell'Italia con i paesi in via di sviluppo. La sua adozione suscitò poca eco nell'opinione pubblica, in quanto «le manifestazioni sulla fame dei primi anni Ottanta erano storia passata» anche se «l'opinione pubblica e il mondo politico continuavano a essere favorevoli a un impegno significativo, che le autorità insistevano nel definire una dimensione qualificante di una politica estera che viveva anni di dinamismo e apparenti successi» (Calandri 2013, 307). Complessivamente, la legge presentava una grande continuità rispetto al passato. Isernia segnala infatti che «[u]na volta delineato il quadro, con la legge 1222/1971, le leggi successive si sono limitate ad aggiungere competenze, moltiplicare gli uffici, allargare i compiti, senza però alterarne la natura. [...] Tra il 1971 e il 1987 la materia è cresciuta attraverso precisazioni, spostamenti, modifiche e qualificazioni dei poteri e competenze dei diversi organi che non alterano però il quadro istituzionale» (Isernia 1995, 128). Dal punto di vista della struttura istituzionale, venne respinta ancora una volta l'idea di affidare la cooperazione a un'agenzia indipendente e la materia rimase al Mae, con l'assistenza multilaterale in capo

¹⁵ Marcon 2002, 54. Sulla cooperazione italiana negli anni Novanta e lo scandalo di 'Farnesopoli' si veda Polito 2021, 29-32.

al Ministero del tesoro. Al contempo, si rafforzò la responsabilità del Mae attraverso la creazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Dgcs), che riassorbì le competenze del precedente Dipartimento e del Fai. Già a soli due anni dall'entrata in vigore della legge 49/1987, lo scenario internazionale subiva tali sconvolgimenti da rendere inattuale qualsiasi provvedimento, politica o strategia precedente. Come ricorda un dirigente delle Ong al tempo,

la caduta del muro di Berlino e le sue immense conseguenze sugli assetti geopolitici di influenza sui Pvs; il consolidamento dell'Unione europea e il suo crescente intervento nelle politiche di relazioni internazionali; la crescita delle economie emergenti fino a poco prima "sottosviluppate"; la fine delle illusioni, delle tragedie causate dagli ultimi grandi dittatori e delle lotte di liberazione nei quattro continenti; l'avvio del decentramento dei poteri tra Stato e autonomie locali sono alcuni dei fattori che hanno contraddistinto la fine degli anni Ottanta e l'avvento del decennio successivo (Marelli 2011, 109).

Andiamo ora ad analizzare le traiettorie seguite, in questo contesto globale e nazionale, dagli attori nonprofit di cooperazione allo sviluppo, le Ong.

Anni Ottanta come decennio delle Ong

Secondo i due livelli di analisi finora presi in considerazione, gli anni Ottanta hanno rappresentato tanto un decennio perduto per lo sviluppo internazionale, quanto un decennio di 'politicizzazione' della cooperazione italiana. Ultimo elemento della nostra analisi sarà ora il percorso evolutivo delle organizzazioni non governative, partendo dal contesto più generale per poi analizzare lo specifico caso italiano.

A livello internazionale, gli anni Ottanta sono riconosciuti come il «decennio delle Ong» (O'Sullivan 2021, 115): sono infatti questi gli anni in cui le Ong di cooperazione hanno cominciato a rivestire un ruolo sempre più preminente nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Non senza ironia, per il grande interesse da esse suscitato nel mondo della cooperazione (in particolare tra i donatori) sono arrivate a essere definite come le 'cocche' del settore (Banks et al. 2015, 708). Riconosciute e applaudite come promotrici di approcci alternativi allo sviluppo (Lewis, Kanji 2009, 74) e ponte tra i bisogni dei cittadini e i servizi disponibili (Banks, Hulme 2012, 2), proprio a partire dagli anni Ottanta le Ong hanno cominciato a beneficiare e incanalare sempre più massicciamente i fondi destinati all'aiuto internazionale (Agg 2006, 15-16).

L'ascesa delle Ong negli anni Ottanta appare, a una più attenta analisi, in linea tanto con la ristrutturazione della governance dell'aiuto allo sviluppo di quegli anni, vale a dire l'affermarsi sulla scena di attori quali la Banca mondiale e il Fmi, quanto con le più generali trasformazioni del capitalismo globale in senso neoliberale (Bebington et al. 2008, 5). Infatti, con la 'neoliberalizzazione' degli aiuti internazionali, che ha avuto nei piani di aggiustamento strutturale il suo principale strumento, il mercato è andato, concettualmente e praticamente, a sostituire lo stato in qualità di motore dello sviluppo, nella convinzione che que-

sto meccanismo avrebbe garantito una diffusa crescita economica anche negli strati più poveri della popolazione secondo un principio di *trickle-down* (Murray, Overton 2011, 307). In parallelo, la sfiducia delle istituzioni di Bretton Woods nei confronti degli attori statali ha spinto questi donatori a stringere rapporti più stretti con gli attori non-statali, tra cui proprio le Ong. In queste organizzazioni, le istituzioni finanziarie non solo sostenevano di vedere attori più capaci di articolare le aspirazioni delle comunità e far sì che queste fossero ascoltate dai governi competenti (Banca mondiale 2000, 43), ma anche e soprattutto fornitori privati di servizi che potevano assicurare maggiore flessibilità, efficacia ed efficienza rispetto agli attori statali (Black 2007, 26).

La maggiore attenzione posta da donatori come Banca mondiale e Fmi sulle organizzazioni della società civile globale e le loro rivendicazioni, senza che però a questo corrispondesse un vero mutamento di quelle politiche di austerità oggetto di forti lotte sociali, ha portato molti commentatori a ritenere che il coinvolgimento delle Ong nell'industria dello sviluppo altro non sia stata che un'operazione di cooptazione di questi soggetti, volta a stemperare le loro richieste più radicali di partecipazione e trasformazione sociale (Leal 2007, 91). Un tale tentativo di integrazione delle Ong nel sistema neoliberale degli aiuti condizionati dai programmi di aggiustamento strutturale ha generato, come si può intuire, alcune contraddizioni, in quanto non di rado in quegli anni le organizzazioni di cooperazione si sono trovate a rivestire ruoli diversi e, alle volte, difficilmente conciliabili (Mitlin et al. 2007, 1706). Da una parte, esse ricevevano sempre maggiori finanziamenti per implementare servizi mirati a mitigare le conseguenze sociali più urgenti dei piani di aggiustamento strutturale, magari finanziate proprio dagli stessi donatori che tali piani li imponevano (Graham 1992; Arellano-Lopez, Petras 1994). Secondo un intervistato, esperto di cooperazione internazionale attivo particolarmente in interventi umanitari negli anni Ottanta e Novanta,

quando la Banca mondiale [...] imponeva piani di aggiustamento strutturale per far rientrare i paesi dal debito e quindi li costringeva a tagliare gli investimenti in salute e istruzione pubblica, allo stesso tempo finanziava piccoli progetti alle Ong per intervenire negli stessi paesi, per fare ad esempio progetti di formazione in Angola, costringendo però allo stesso tempo l'Angola a tagliare sull'istruzione pubblica¹⁶.

Dall'altra parte, le Ong diventavano testimoni sul campo dei disastri causati proprio da quegli aggiustamenti strutturali (Bebbington et al. 2008, 12). In generale, la sovrapposizione dell'associazionismo di cooperazione internazionale alle agende politiche dello sviluppo degli anni Ottanta, hanno fatto temere non pochi osservatori che esse avrebbero finito per vedere compresse non solo la loro innovatività e capacità di produrre alternative a un modello di sviluppo imposto dall'alto, ma anche la loro autonomia, responsabilità e legittimità stessa (Edwards, Hulme 1996, 962).

¹⁶ Intervista dell'autore, 4 giugno 2020.

Cosa succede in questo frangente all'associazionismo italiano di cooperazione allo sviluppo? Riflessi del 'decennio delle Ong' sono presenti anche nel nostro paese, non da ultimo proprio per il maggiore impegno finanziario che l'Italia ha assunto verso la cooperazione in quegli anni attraverso il Fondo di cooperazione e il Fondo rotativo (Irses 1987, 71) e poi attraverso il succitato Fai, che a cascata ha investito anche le Ong (Irses 1987, 209). Le normative italiane in materia di cooperazione che hanno caratterizzato gli anni Ottanta, le leggi 39/1979 e 49/1987, hanno senz'altro contribuito al riconoscimento delle Ong e del loro lavoro. Queste leggi, infatti, hanno gradualmente spostato l'attenzione del legislatore dalle esigenze dei singoli volontari internazionali che partivano per l'estero (come accadeva in diversa misura nelle precedenti leggi 1033/1966 e 1222/1971) verso le intere organizzazioni non governative e i loro meccanismi di funzionamento, dando loro la possibilità di accedere a contributi pubblici sempre più sostanziosi: 16 miliardi di lire nel 1981, 27,5 nel 1982, 36 nel 1983 e 75,5 nel 1984 (Irses 1987, 209; Labos-Cipsi 1989, 41). Tali fondi erano redistribuiti, per mezzo di bandi di evidenza pubblica, attraverso i cosiddetti 'progetti promossi', cioè proposti direttamente dalle Ong e a cui il Mae garantiva un cofinanziamento fino al 70%, oppure attraverso i 'progetti affidati', quelli cioè in cui le Ong andavano a implementare programmi le cui modalità, settore e area geografica erano stati delineati dal canale bilaterale aperto tra Mae e singoli paesi d'intervento.

La maggiore disponibilità di fondi e un contatto più stretto tra donatori istituzionali e Ong italiane sono stati tra i motivi che hanno spinto queste ultime a compiere, negli anni Ottanta in particolare, un cosiddetto 'salto di qualità', caratterizzato da specializzazione delle proprie attività e professionalizzazione dei propri cooperanti (Irses 1987, 211-12), nonché da una serie di regole e procedure volte a normare la partecipazione delle Ong alle attività ufficiali di assistenza allo sviluppo. Perno di tale proceduralizzazione è il sistema delle idoneità, introdotto inizialmente dalla legge 1222/1971 e portato a pieno regime dalla legge 49/1987. Le idoneità del Mae rappresentavano una sorta di licenza ministeriale che, previa assicurazione della sussistenza di determinati requisiti (tra cui una documentata esperienza e capacità operativa di almeno tre anni), autorizzava le Ong a ricevere i fondi ministeriali per svolgere alcune specifiche attività: realizzazione di programmi a breve e medio termine nei Pvs; selezione, formazione e impiego di volontari in servizio civile; attività formative in loco dei cittadini dei Pvs; attività di informazione ed educazione allo sviluppo. È proprio per poter accedere ai fondi del Mae che molte associazioni, soprattutto a partire dai primi anni Ottanta, hanno deciso di formalizzarsi e presentare domanda di idoneità: il numero di organizzazioni 'certificate' è passato in questo periodo dalle poche decine della fine degli anni Settanta, a circa cinquanta a metà degli anni Ottanta e a oltre cento agli inizi degli anni Novanta (Calandri 2013, 287; Marcon 2002, 53). Non solo molte associazioni preesistenti si formalizzano, ma anche enti già attivi in diversi settori di welfare sociale cominciano ad avviare le proprie attività di solidarietà internazionale, andando ad ampliare notevolmente la platea di attori coinvolti nella cooperazione allo sviluppo dentro e fuori l'associazio-

nismo¹⁷. Nei primi anni, il numero delle Ong riconosciute dal Mae rimane comunque limitato: nelle parole dell'esperto di aiuto umanitario succitato, «c'era una trafila burocratica veramente molto pesante per essere iscritti, per cui alla fine era una sorta di piccolo club quello che faceva riferimento a questo albo»¹⁸. All'epoca, peraltro, sono stati segnalati legami molto più stretti tra mondo associazionistico e mondo partitico rispetto a oggi:

C'erano alcune Ong del mondo cattolico che gravitavano in un'area politico-culturale che era quella della Democrazia cristiana, c'erano Ong di sinistra [...] legate al Partito comunista o comunque a quell'area [...]. Si sapeva che c'era un certo numero di Ong cattoliche che avevano rapporti con la Democrazia cristiana che intervenivano in alcune aree geografiche, [...] c'erano le Ong di sinistra che intervenivano in altre aree geografiche, [...] verso il Mozambico, l'Angola, il Nicaragua¹⁹.

A distanza di tempo si può giudicare come le scelte politiche degli anni Ottanta circa l'impianto di cooperazione allo sviluppo, in Italia quanto all'estero, siano state particolarmente dirimenti per le traiettorie future dell'associazionismo di cooperazione. È stato proprio quel decennio infatti a innescare un processo di istituzionalizzazione che, caratterizzato dall'aumento di fondi stanziati per le Ong e da un'integrazione sempre maggiore di queste realtà associative nel più ampio sistema della cooperazione, ha cominciato ad alterare non solo il funzionamento di tali organizzazioni ma anche, in parte, la loro identità. Il processo di istituzionalizzazione si lega peraltro con altri due fenomeni che si manifesteranno con ancora maggiore evidenza negli anni successivi: la professionalizzazione del personale delle Ong e la burocratizzazione della loro gestione. Per quanto riguarda la professionalizzazione, se nei decenni precedenti le spinte agli interventi della società civile erano caratterizzate da forte motivazione e generale spontaneismo (per quanto i volontari in partenza affrontassero anche lunghi percorsi di preparazione alla loro esperienza all'estero²⁰), a partire dagli anni Ottanta cominciarono invece a configurarsi come indispensabili alcune competenze tecniche e manageriali, necessarie proprio a gestire i progetti finanziati attraverso il canale istituzionale (Boccella, Tozzo 2004, 14; Irses 1987, 213). Alle micro-realizzazioni di cui molte associazioni avevano maggiore contezza, si va a sostituire la realizzazione progettuale, caratterizzata da tempistiche e attività ben definite e scandite. Nonostante il passaggio ai progetti da una parte garantisse una maggiore continuità alle attività delle Ong, allo stesso tempo esso comportava una burocratizzazione, cioè un inedito incremento del carico di pro-

¹⁷ Per esempio, si formarono organizzazioni specializzate in cooperazione nei maggiori sindacati: la CISL l'IscoS, la UIL il Progetto Sud e CGIL il Progetto Sviluppo (Irses 1987, 217-21). Anche enti ecclesiastici italiani, come la Caritas e la Comunità di Sant'Egidio iniziarono a promuovere alcune iniziative umanitarie (Calandri 2013, 288).

¹⁸ Intervista dell'autore, 4 giugno 2020.

¹⁹ Intervista dell'autore, 4 giugno 2020.

²⁰ Si veda il saggio di Silvia Salvatici in questo volume.

cedure che le organizzazioni erano chiamate a rispettare per dimostrare nuovi parametri di efficacia ed efficienza, così come la trasparenza e l'accountability delle loro azioni (Labos-Cipsi 1989, 14). L'aumento dei fondi ha quindi portato a una maggiore complessità organizzativa, e la maggiore complessità organizzativa ha bisogno a sua volta di sempre maggiori fondi per mantenere i livelli di crescita delle organizzazioni, comportando sintomi di conservatorismo e auto-riproduzione delle Ong stesse, che le porterebbero a prioritizzare la propria sostenibilità economica a scapito della realizzazione della propria mission. Queste trasformazioni hanno posto il mondo della società civile organizzata davanti a un bivio, spingendolo a scegliere tra un percorso di professionalizzazione o quello che è stato descritto come uno «splendido isolamento» (Irses 1987, 217).

Tra le conseguenze più visibili dei processi di istituzionalizzazione, professionalizzazione e burocratizzazione delle Ong è sicuramente da includere l'approfondimento della distanza tra due gruppi di associazioni: da una parte quelle organizzazioni che, una volta ottenuta l'idoneità, hanno cominciato a crescere in termini di risorse umane e bilancio, entrando quindi nelle logiche professionali necessarie a gestire un maggiore impegno progettuale ed economico; dall'altra, quelle realtà che, o perché erano rimaste in qualche modo escluse dalle fattispecie di attività che potevano essere finanziate con denaro pubblico, o perché contrarie ad assumere una dimensione più da impresa, non hanno compiuto una simile trasformazione (Irses 1987, 208-9), rimanendo in una posizione marginale o arrivando fino allo scioglimento dell'associazione stessa²¹. Inoltre, si può rimarcare come solo le organizzazioni professionali si siano allontanate, in molti casi, dalle altre realtà associative, ma che si sia indebolito anche il loro legame con le antiche basi sociali e territoriali che le animavano. In effetti, laddove in precedenza molte associazioni sostenevano le proprie attività grazie alle quote associative e alle libere donazioni dei loro sostenitori, la grande disponibilità di fondi pubblici per realizzare progetti più ampi ha sostituito negli anni Ottanta il ruolo di serbatoio per l'autofinanziamento di queste organizzazioni (Marcon 2002, 11). Infine, gli anni Ottanta hanno dato avvio a una graduale trasformazione del profilo motivazionale e professionale delle persone attive nelle associazioni di cooperazione internazionali, prima identificabili principalmente in volontari che rispecchiavano i valori di gratuità, solidarietà, partecipazione, animazione condivisa e successivamente sempre più inquadrati in un rapporto di lavoro professionale e salariato (Boccella, Tozzo 2004, 16). Con l'aumento delle risorse finanziarie governative messe a disposizione delle Ong, è aumentato anche il numero di progetti che le organizzazioni potevano gestire, e con l'innalzamento degli standard richiesti nella gestione del denaro pubblico e di interventi logisticamente e amministrativamente complessi, si è manifestata la

²¹ Da questo punto di vista, infatti, il sistema di eleggibilità del Mae è stato da alcuni criticato in quanto si focalizzava non solamente sull'affidabilità degli attori organizzativi nel ricevere e gestire denaro pubblico, ma interferiva direttamente nelle loro attività, sanzionando ciò che poteva da loro essere fatto o non fatto con i fondi pubblici (Marelli 2011, 107).

necessità di impiegare non più semplici volontari, ma veri e propri professionisti regolarmente stipendiati, i cosiddetti ‘cooperanti’. Secondo il presidente di un’importante Ong di area cattolica, negli anni Settanta e Ottanta l’associazionismo di cooperazione ha visto al centro del dibattito

due correnti di pensiero, contrapposte e non ancora riconciliate: quelli che ritengono che accanto alla motivazione dei volontari è necessaria anche una grande professionalità, in modo da risolvere i difficili problemi che si incontrano sul terreno; e quelli che dicevano che il senso del volontario era nella testimonianza, nella motivazione, nella condivisione²².

In sintesi, gli anni Ottanta hanno rappresentato un decennio di profondi cambiamenti per il mondo dell’associazionismo di cooperazione internazionale, all’estero quanto in Italia: se da una parte le organizzazioni non governative in tale periodo hanno strutturato ed esteso la portata dei propri interventi nel Sud globale, iniziando anche a partecipare in modo più sistematico ai consessi internazionali più rilevanti, allo stesso tempo le logiche di istituzionalizzazione, professionalizzazione e burocratizzazione che hanno cominciato a caratterizzare le Ong, le hanno obbligate a ragionare in modo diverso sulla propria strutturazione e operatività rispetto ai decenni precedenti. Molte delle trasformazioni del settore non governativo italiano degli anni Ottanta hanno continuato a manifestare i propri effetti anche negli anni Novanta e nel corso degli anni Duemila, a testimonianza dell’importanza di tali processi (Ianni 1994, 224-25): espansione delle attività e dei numeri delle organizzazioni, appesantimento burocratico, dipendenza dai fondi italiani e ricerca di alternative nei fondi messi a disposizione dalla Commissione europea e dalle opportunità di fundraising. Il presente saggio ha provato a mostrare come gli anni Ottanta della cooperazione allo sviluppo internazionale e italiana siano stati un momento cardine per comprendere i processi di trasformazione in atto a livello globale e nazionale. Al di là delle ovvie differenze di contesto tra questi due piani di analisi, il saggio si è focalizzato su alcuni tratti in comune: da una parte, una ristrutturazione del concetto e delle pratiche di sviluppo, dall’altra, una certa affermazione di interessi politico-economici non necessariamente rispecchianti i principi ispiratori della cooperazione internazionale, identificata piuttosto ora come macchina di consenso pubblico, ora come strumento di internazionalizzazione e commercio estero. Allo stesso tempo, gli anni Ottanta hanno anche testimoniato un certo slancio verso lo sviluppo da parte dell’opinione pubblica e della società civile organizzata. È in questo periodo che assistiamo infatti all’inedito aumento dell’attenzione del pubblico più generalista verso i temi della cooperazione attraverso le grandi campagne di informazione²³, così come al rinnovato attivismo della società civile organizzata per mezzo delle Ong, fenomeni che negli anni a venire dimostreranno anche di poter condurre a risvolti meno positivi: una standardizzazione della comunicazione sugli interventi

²² Intervista dell’autore, 10 novembre 2020.

²³ Si veda ad esempio il caso di Band Aid in Jones 2018.

nel Sud globale finalizzata al fundraising, uno svilimento delle istanze più radicali e innovative promosse dalle Ong in passato, una dipendenza dai fondi pubblici italiani che esportano il mondo dell'associazionismo ad aspre critiche e a grande vulnerabilità²⁴, una tensione tra matrice associativa e solidaristica e «burocrazia parallela» (Irses 1987, 17). In ultima analisi, i diversi volti della cooperazione negli anni Ottanta rappresentano ancora oggi un oggetto di studio imprescindibile per comprendere l'innesco di quelle logiche che ancora oggi dominano e caratterizzano il settore degli aiuti internazionali.

Bibliografia

- Agg, Catherine. 2006. "Winners or Losers? NGOs in the Current Aid Paradigm." *Development* 49: 15-21.
- Arellano-López, Sonia, and James Petras. 2008. "Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia." *Development and Change* 25, 3: 555-68.
- Assemblea generale delle Nazioni unite. 1962. *United Nations Development Decade. A Programme for International Economic Co-Operation*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/63/PDF/NR016763.pdf?OpenElement>
- Assemblea generale delle Nazioni unite. 1980. *International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/390/75/IMG/NR039075.pdf?OpenElement>
- Banca Mondiale. 1994. *Adjustment in Africa: Reform, Results, and the Road Ahead*. New York: Oxford University Press per la Banca Mondiale.
- Banca Mondiale. 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Washington DC: Banca Mondiale.
- Banca Mondiale. 2001. *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*. http://web.worldbank.org/archive/website01352/WEB/IMAGES/ALR06_20.PDF
- Banks, Nicola, and David Hulme. 2012. *The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction*. BWPI Working Paper 171.
- Banks, Nicola, Hulme David, and Edwards Michael. 2015. "NGOs, states, and donors revisited: still too close for comfort?." *World Development* 66: 707-18.
- Bebbington, Anthony, Hickey Sam, and Diana Mitlin. 2008. *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. Londra: Zed Books.
- Black, Maggie. 2007. *The No-Nonsense Guide to International Development*. Oxford: New Internationalist Publications.
- Boccella, Nicola, e Ottavio Tozzo. 2005. *Le organizzazioni non governative. Risorse e modelli di organizzazione*. Milano: LED.
- Borruso, Paolo. 2004. "L'Italia e la crisi della decolonizzazione." In Agostino Giovagnoli, Silvio Pons (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Tra guerra fredda e distensione*, 397-442. Soveria Mannelli: Rubettino.

²⁴ Nelle parole di un intervistato, «uno dei problemi fondamentali delle Ong negli anni Ottanta è che avevano il 95% del loro bilancio proveniente da un unico finanziatore, [...] il Ministero degli esteri. Ovviamente, queste esponeva le organizzazioni a condizioni di scarsa autonomia e dipendenza, perché se quel finanziatore chiudeva i rubinetti, tu morivi» (intervista dell'autore, 4 giugno 2020).

- Calandri, Elena. 2013. *Prima della globalizzazione: l'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. Padova: CEDAM.
- Calandri, Elena. 2018. "Italia e Terzo mondo. Un rapporto irrisolto, un campo di studi in costruzione." *Rivista italiana di storia internazionale* 2: 299-327.
- Crainz, Guido. 2003. *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*. Roma: Donzelli.
- Di Nolfo, Ennio. 2003. *La politica estera italiana negli anni Ottanta*. Manduria: Piero Lacaita Editore.
- Edwards, Michael, and David Hulme. 1996. *Beyond the Magic Bullet: Ngo Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Ercolessi, Maria Cristina. 1991. *Conflitti e mutamento politico in Africa. Il ruolo degli attori esterni e delle relazioni inter-africane negli anni Ottanta*. Milano: FrancoAngeli.
- Ercolessi, Maria Cristina. 1992. "Tendenze della cooperazione internazionale." *Politica internazionale* 4: 79-88.
- Esteva, Gustavo, and Suri Prakash Madhu. 1998. "Beyond Development, What?." *Development in Practice* 8, 3: 280-96.
- Fanciullacci, Daniele (a cura di). 1987. *Critica dell'operato del Fondo aiuti italiano FAI (legge 8-3-85 n. 73). Seconda relazione (15-15-1987)*. Gruppo parlamentare della Sinistra indipendente, Roma.
- Fanciullacci, Daniele. 1994. "Corno d'Africa: quale cooperazione?" In Rhi-Saussi José Luiss (a cura di), *La crisi della cooperazione italiana. Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, 121-54. Roma: Edizioni Associate.
- Gaudio, Attilio (a cura di). 1993. *Cooperazione: inganno dei poveri. Dagli affari alla solidarietà*. Bologna: Editrice missionaria italiana.
- Gerbaudo, Paolo. 2021. *The Great Recoil. Politics after Populism and the Pandemic*. Londra-New York: Verso.
- Ghai, Dharam. 2008. "UN Contributions to Development Thinking and Practice." *Development in Practice* 18, 6: 767-73.
- Glasius, Marlies, and Mary Kaldor. 2003. "The State of Global Civil Society: Before and After September 11." In Marlies Glasius, Mary Kaldor, *Global Civil Society 2002*, 3-33. Oxford: Oxford University Press.
- Hickel, Jason. 2018. *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions*. Londra: Cornerstone.
- Ianni, Vanna. 1994. "Le ONG italiane negli anni Novanta. La crisi della cooperazione italiana." In José Luiss Rhi-Saussi (a cura di), *Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, 205-51. Roma: Edizioni Associate.
- International Labour Organization (ILO). 1977. *Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem – The International "Basic Needs Strategy" Against Chronic Poverty*. New York: Praeger Publisher.
- IRSES (Istituto Ricerche Studi Economici e Sociali). 1987. *Emergenza fame e cooperazione allo sviluppo: analisi, documentazione, proposte*. Milano: FrancoAngeli.
- Isernia, Pierangelo. 1995. *La cooperazione allo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Jomo Kwame, Sundara. 2006. *Globalization Hegemony: The Changing World Economy*. New Delhi and New York: Oxford University Press.
- Jones Andrew. 2018. "Band Aid Revised: Humanitarianism, Consumption and Philanthropy in the 1980s." *Contemporary British History* 32, 2: 189-209.
- Kapoor, Ian. 2008. *The Postcolonial Politics of Development*. Londra: Routledge.
- Köhler, Gabriele. 2015. "Seven Decades of 'Development', and Now What?." *Journal of International Development* 27: 733-51.

- Labos-CIPSI. 1989. *L'associazionismo di solidarietà con i Paesi in via di sviluppo. 1° rapporto nazionale*. Roma: CIPSI.
- Leal Pablo, Alejandro. 2007. "Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-Liberal Era." In Andrea Cornwall, Deborah Eade, *Deconstructing development discourse. Buzzwords and fuzzwords*, 89-100. Bourton on Dunsmore, Rugby: Practical Action Publishing.
- Lewis, David, and Nazneen Kanji. 2009. *Non-governmental Organizations and Development*. Oxon: Routledge.
- Manji, Firoze, and Carl O'Coill. 2002. "The Missionary Position: NGOs and Development in Africa." *International Affairs* 78, 3: 567-83.
- Marcon, Giulio. 2002. *Le ambiguità degli aiuti umanitari: indagine critica sul terzo settore*. Milano: Feltrinelli Editore.
- Marelli, Sergio. 2011. *ONG: una storia da raccontare. Dal volontariato alle multinazionali della solidarietà*. Roma: Carocci.
- Mbembe, Achille. 2001. *On the Postcolony*. Berkeley: University of California Press.
- Meier, Geral, and Joseph Stiglitz. 2000. *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Banca Mondiale e Oxford University Press.
- Mercer, Claire. 2002. "NGOs, Civil Society and Democratization: A Critical Review of the Literature." *Progress in Development Studies* 2, 1: 5-22.
- Ministero degli esteri - Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo. (1985). *Libro bianco sulla cooperazione allo sviluppo 1981-1984*. Roma.
- Mosley, Paul, Harrigan Jane, and John Toye. 1991. *Aid and Power: the World Bank and Policy-based Lending in the 1980s*. Londra: Routledge.
- Murray, Warwick, and John Overton. 2011. "Neoliberalism is Dead, Long Live Neoliberalism? Neoliberalism and the International Aid Regime of the 2000s." *Progress in Development Studies* 11, 4: 307-19.
- O'Sullivan, Kevin. 2021. *The NGO Moment: the Globalisation of Compassion from Biafra to Live Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paganetto, Luigi, e Pasquale Scandizzo. 2000. *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Peet, Richard, and Elaine Hartwick. 2009. *Theories of DEVELOPMENT. CONTENTIONS, ARGUMENTS, ALTERNATIVES*. New York, Londra: The Guilford Press.
- Polito, Fiorenzo. 2021. *Come cambia la cooperazione allo sviluppo. L'evoluzione della solidarietà internazionale nella società civile italiana, 1960-2020*. https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/109647/1/MPRA_paper_109647.pdf
- Raimondi, Antonio, e Gianluca Antonelli. 2001. *Manuale di cooperazione allo sviluppo: linee evolutive, spunti problematici, prospettive*. Torino: SEI.
- Rist, Gilbert. 2008. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. New York, Londra: Zed Books.
- Rhi-Sausi, José Luiss. 1994. *La crisi della cooperazione italiana. Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*. Roma: Edizioni Associate
- Sbilanciamoci (2005). *Rapporto 2005 sulla cooperazione allo sviluppo in Italia*. Roma: Contrasto.
- Shivji, Issa. 2002. "Globalisation and Popular Resistance." In Joseph Semboja, Yuma Mwapachu, Eduard Jansen, *Local perspectives on globalisation: the African case*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Streeten, Paul. 1981. *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.