

Cooperazione italiana

Linee guida per la lotta contro la povertà

INDICE

Introduzione	pag. 2
La povertà	4
<i>La definizione della povertà</i>	
<i>La misura della povertà</i>	
<i>I poveri</i>	
<i>I fattori di povertà</i>	
La Cooperazione italiana e la lotta contro la povertà	9
Le Caratteristiche prioritarie degli interventi	11
<i>Caratteristiche generali</i>	
<i>Caratteristiche specifiche</i>	
Le ONG nella lotta contro la povertà	18
La Cooperazione decentrata nella lotta contro la povertà	18
Monitoraggio e valutazione	19
I meccanismi di finanziamento	19
Allegato: Marker	21

1. Introduzione

La Cooperazione Italiana considera la riduzione della povertà nei Paesi in via di sviluppo come uno dei propri obiettivi prioritari. Le sue strategie fanno riferimento ai concetti e alle indicazioni contenute nelle dichiarazioni e programmi d'azione dei Vertici mondiali organizzati dalle Nazioni Unite a partire dagli anni 90 e dell'Assemblea del Millennio, che costituiscono la Piattaforma ONU per lo sviluppo del futuro.

In tale Piattaforma sono contenute le analisi sui fenomeni e sui fattori della povertà e sono indicate le azioni prioritarie da svolgere per combatterla e sradicarla. La Cooperazione italiana tiene conto, in particolare, della Dichiarazione e programma d'azione del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale, tenutosi a Copenaghen nel 1995, e delle conclusioni del Vertice di verifica, tenutosi a Ginevra nel 2000. Tali Vertici furono interamente dedicati ai temi della povertà, della disoccupazione e dell'esclusione sociale. Altro documento essenziale di riferimento è la Dichiarazione del Millennio con i suoi otto obiettivi. Il primo di questi è sradicare la povertà estrema e la fame; esso si articola nei seguenti obiettivi particolari:

1.A) Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno

1.B) Garantire una piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, comprese donne e giovani.

1.C) Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che soffre la fame.

Nell'elaborazione di queste linee guida, si è tenuto conto delle posizioni del DAC, che ha pubblicato nel 2000 le proprie linee guida per la riduzione della povertà, dei documenti pertinenti dell'Unione Europea, tra i quali il Consensus Europeo sullo sviluppo e la decisione del Parlamento Europeo del 22 ottobre 2008 riguardante l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (2010), del dibattito in corso sul Green Paper dell'Unione Europea sulla crescita inclusiva e lo sviluppo sostenibile, del documento del CNEL "Aiuti pubblici allo sviluppo: condizioni di efficacia e proposte per migliorarla" (2010) e dei documenti delle organizzazioni non governative, tra i quali l'Appello della Coalizione Italiana Contro la Povertà delle ONG italiane (2005), il Rapporto 2010 del Social Watch, il Position Paper sull'"AID Agenda EU 2010" di Aid Watch (CONCORDE), il documento "Towards the UN MDG Review Summit 2010. CONCORD's recommendations to the EU" (marzo 2010) e la pubblicazione dell'OXFAM "Gli aiuti nel terzo millennio: idee e proposte per sconfiggere la povertà (maggio 2010). Si è anche tenuto conto del recente Rapporto sulla Situazione Sociale del Mondo nel 2010, pubblicato dalle Nazioni Unite, con il titolo "Ripensare la Povertà" e del Rapporto ONU sugli Obiettivi del Millennio (2010). Ci si è giovati, infine, dei documenti prodotti dalle esperienze di lotta contro la povertà realizzate dalla cooperazione italiana negli ultimi venti anni.

Nell'utilizzazione di queste linee guida è indispensabile tenere conto del fatto che tanto la povertà quanto la cooperazione allo sviluppo sono influenzate dal contesto storico e politico nel quale si collocano. In questo periodo, i fenomeni di povertà sono collegati ai processi di mondializzazione nell'economia, nella finanza, nel commercio, nell'informazione, nelle comunicazioni, nelle tecnologie, e in molti altri campi. I cambiamenti climatici, i conflitti armati, la precarizzazione del lavoro e l'assenza o l'insufficienza degli ammortizzatori sociali contribuiscono a creare instabilità e a intensificare le migrazioni e i fenomeni di povertà. La cooperazione allo sviluppo, strumento istituzionale di lotta contro la povertà a livello internazionale, attraversa una crisi profonda sia per la riduzione, talvolta molto drastica, dei finanziamenti disponibili, sia per le difficoltà d'impatto dei propri interventi legati a molti fattori, tra cui la frammentazione e la dispersione delle risorse messa in evidenza dalla Dichiarazione di Parigi del 2005. In considerazione della variabilità del contesto, pertanto, queste linee guida saranno periodicamente riviste, anche tenendo conto dei risultati delle esperienze di cooperazione che saranno realizzate in attuazione delle loro indicazioni.

Queste linee guida sono collegate alle altre approvate dalla Cooperazione Italiana, in particolare quelle concernenti la salute globale, la valutazione, la cooperazione decentrata, i minori, le tematiche dell'handicap e l'ottica di genere.

La redazione di queste linee-guida è stata accompagnata da un lungo processo di consultazione di organizzazioni italiane e internazionali. In particolare, oltre ai diversi uffici della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, hanno dato contributi:

- le Regioni: Emilia e Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Veneto; la Provincia Autonoma di Bolzano; la Provincia Autonoma di Trento, i Comuni di Firenze e Venezia
- l'ANCI e l'OICS
- l'Associazione delle ONG Italiane
- il Comitato Scientifico dell'iniziativa "Knowledge, Innovation and Policies for United Nations Development Platform"
- le seguenti organizzazioni internazionali: UNDP, OIL, UNEP, OMS, UNIFEM, UNOPS.
- il DAC Network on Poverty Reduction (POVNET) dell'OCSE
- l'International Development Research Centre del Governo del Canada
- le Università di Bologna, Camerino, Ferrara, Firenze, Napoli (Federico II), Milano-Bicocca, Padova, Roma Tre, Sassari.
- le seguenti organizzazioni: ARCS, ARES Puglia, BIC Lazio, Carretera Central, CESPI, CICA, CINI, FELCOS, Fondazione Basaglia, Lazio Sanità, OXFAM, Progetto Sviluppo, Sud Est Donne, Conferenza Permanente per la Salute Mentale nel Mondo.

Hanno inviato contributi scritti e documenti: G. Baraldi, S. Ben Yahmed, A. Bertoni, F. Bonanni, F. Cannito, G. Canzanelli, R. Caristi, F. Cos Montiel, G. Dario, D. O'Brien, M. Gay, A. Giasanti, L. Gonnella, G. Gozzi, G. López Ospina, P. Marcadent, M. Maurizi, C. Molinier, A. Mukherjee Reed, S. Paganini, G. Palma, F. Petrelli, M.E. Petroccione, C. Pietrobelli, G. Rossetti, R.M. Rosso, P. Sacco, M. Santi, F. Scammacca, S. Servidio, S. Swartz, D. Vecchiato, I. Viciani.

Ha coordinato il lavoro il Ministro Pier Francesco Zazo. Hanno svolto la redazione gli esperti Luciano Carrino e Lodovica Longinotti. Hanno collaborato all'organizzazione delle consultazioni Federica Polselli e l'equipe dell'UNOPS, sede di Roma.

2. La povertà

La definizione della povertà

La povertà è la manifestazione multidimensionale di squilibri strutturali dei processi di sviluppo. Tali squilibri producono difficoltà di accesso, per una parte della popolazione, al “diritto di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società”.¹ In sintesi la povertà è il mancato accesso al diritto allo sviluppo. In particolare il mancato o insufficiente accesso:

- al lavoro dignitoso e al reddito
- al risparmio e al credito
- all'istruzione primaria e secondaria
- alla formazione professionale
- alla nutrizione corretta
- alla salute
- alla protezione sociale
- all'alloggio decente
- alla giustizia
- ad un ambiente sano e ai beni pubblici globali
- al rispetto della propria integrità fisica
- al rispetto della propria integrità culturale
- alla partecipazione alle scelte politiche.

La povertà concerne sia gli individui che le società. Un individuo è povero quando ha un accesso molto limitato, nella società dove vive, ai mezzi per soddisfare i propri bisogni di benessere e sicurezza. Una società ha problemi di povertà quando non riesce a offrire a una parte dei cittadini i mezzi per soddisfare i loro bisogni di benessere e sicurezza. La povertà può essere assoluta o relativa. La povertà assoluta è

¹ Dalla Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22/10/2008 sull'anno europeo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

legata alla difficoltà di accesso alla soddisfazione dei bisogni vitali. La povertà relativa è invece legata alla distanza che è percepita dagli individui tra le attese di soddisfazioni indotte dalla cultura che li circonda, e le soddisfazioni che essi riescono effettivamente ad ottenere. Così, vi possono essere società complessivamente abbastanza ricche, in termini di reddito medio pro capite, ma affette da gravi problemi di povertà relativa, se gran parte dei propri cittadini non può accedere alle soddisfazioni che la cultura corrente considera essenziali. All'opposto, vi possono essere società complessivamente abbastanza povere, in termini di reddito medio pro capite, ma dove non vi sono gravi problemi di povertà relativa perché esiste un equilibrio tra ciò che i cittadini si attendono e ciò che effettivamente ottengono. Per la Dichiarazione del Millennio la povertà è estrema quando l'individuo è costretto a vivere con meno di un dollaro al giorno.

La cooperazione italiana adotta strategie che intendono ridurre sia la povertà assoluta, lottando contro la miseria e la fame, sia quella relativa, riducendo gli squilibri reali e culturali che la caratterizzano e collegando le azioni per la riduzione della povertà con quelle per lo sviluppo sostenibile.

La misura della povertà

Ogni paese stabilisce la soglia al di sotto della quale gli individui sono considerati poveri (*linea di povertà*). Questa soglia è calcolata in base alla soddisfazione dei bisogni essenziali, oppure è fissata al 50% del reddito medio procapite, oppure è indicata in valori assoluti (uno o due dollari al giorno) o in altri modi. La povertà relativa tra i paesi è misurata dalla Banca Mondiale in termini di reddito medio pro capite e dall'UNDP in base all'indice di sviluppo umano.

I poveri

Tutti possono essere colpiti dalla povertà, anche coloro che, dopo aver raggiunto un buon livello di vita, possono rimanere vittime di ristrutturazioni aziendali, crisi finanziarie e altri cambiamenti traumatici. Alcune persone sono più vulnerabili, ad esempio: membri di famiglie monoparentali, lavoratori del settore informale, contadini senza terra, rifugiati e sfollati, persone con disabilità fisiche e mentali, minoranze etniche in zone di conflitto, immigrati. Inoltre le disuguaglianze di genere e le strutture patriarcali di molte società determinano che le donne siano ovunque più soggette a vivere in povertà e a sperimentare forme di esclusione sociale.

La povertà non colpisce solo gli individui. Colpisce anche particolari aree territoriali dove, per ragioni ambientali e sociali, si concentrano grandi quantità di poveri, come ad esempio le periferie delle grandi città soggette a fenomeni d'inurbamento, molte aree rurali, aree industrializzate dove le fabbriche hanno chiuso, aree soggette a fenomeni di siccità e desertificazione e altre. In questi casi, il territorio s'impoverisce

e non è in grado di offrire alla gente che ci vive le infrastrutture, i prodotti e i mezzi materiali e culturali che sono indispensabili per accedere a una vita dignitosa e sicura.

Tutti gli individui possono uscire dalla povertà. Lo dimostrano, tra l'altro, molte esperienze della Cooperazione italiana che sono riuscite ad ampliare notevolmente l'accesso dei poveri ai mezzi per soddisfare i propri bisogni di benessere e sicurezza, riducendo gli squilibri strutturali che lo rendevano difficile. Anche i territori poveri possono uscire dalla povertà, se la cooperazione contribuisce a innescare e mantenere processi di sviluppo sostenibile ed equilibrato, basato sulla valorizzazione del patrimonio naturale, storico e produttivo e sulla riduzione dell'esclusione sociale.

I fattori di povertà

I fattori di povertà vanno ricercati nelle dinamiche di funzionamento della società che limitano gravemente, e in modo non necessario, l'accesso di una parte della popolazione all'effettivo godimento del diritto a una vita dignitosa e sicura. Queste dinamiche, come chiaramente espresso nella Dichiarazione del Vertice di Copenaghen, sono generalmente indicate come di "esclusione sociale".

L'esclusione si produce nel corso dei processi di sviluppo attraverso i quali le società umane cercano di soddisfare i bisogni di benessere e sicurezza dei propri cittadini. Pertanto la lotta contro la povertà si configura non come mera inclusione dei poveri nella società, ma come trasformazione dell'organizzazione sociale e delle scelte di sviluppo.

Lo sviluppo è alimentato dalla competizione tra i suoi attori. Quando le regole e la cultura della vita sociale fanno in modo che gli interessi dei singoli individui non siano in contrasto con quelli generali dell'insieme dei cittadini, la competizione è senza dubbio sana e utile. Quando, invece, si diffondono forme di competizione eccessivamente egoiste, aggressive e violente, si verificano dinamiche di esclusione che creano squilibri e privilegi, impedendo a una parte della popolazione di partecipare ai processi di sviluppo e spingendola verso la povertà. Per altro verso, le dinamiche di mercato, quando consentono fenomeni speculativi nel campo dei servizi fondamentali alla popolazione (salute, istruzione, beni comuni), possono contribuire a limitarne l'accesso.

Queste dinamiche di esclusione/povertà, che accadono in tutte le società e che la cooperazione incontra nei paesi in via di sviluppo e nelle loro relazioni con i paesi ricchi, si manifestano in diversi campi.

Governance: nei processi di governo dello sviluppo vi sono spesso dinamiche che finiscono con il limitare l'accesso dei cittadini alle informazioni e alle azioni di programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo. Queste limitazioni, che talvolta sono dovute a scarso governo dello sviluppo, si traducono in difficoltà delle

persone a essere attive ed efficaci nella possibilità di rispondere ai propri bisogni e si manifestano come povertà. Il governo dello sviluppo produce povertà quando non interviene per correggere i gravi squilibri e i fenomeni degenerativi che si possono verificare sul mercato e nella vita sociale. Ne risulta che alcuni emergono e concentrano risorse e poteri, mentre altri sono emarginati ed esposti a vario grado alla povertà. Pertanto un importante fattore di lotta contro la povertà è il sostegno alla responsabilizzazione delle autorità pubbliche nell'elaborare e mettere in pratica politiche che garantiscano a tutti la fruizione dei diritti offrendo un quadro di riferimento esplicitamente orientato a ridurre l'esclusione sociale ed economica. Il governo dello sviluppo può produrre povertà anche quando interviene, ma adotta modelli che limitano la partecipazione e la democrazia. La povertà è prodotta dai modelli di governo che concentrano in modo squilibrato poteri, responsabilità e risorse nelle mani di poche persone, privando le strutture decentrate dello stato e gli attori sociali delle informazioni e degli spazi d'azione che li renderebbero attivi nella soluzione dei propri problemi. In questo caso, invece del buon governo centrale che è necessario all'uso coordinato, efficace ed equilibrato delle risorse, si assiste ad un eccesso di centralismo. Tale eccesso si accompagna spesso con un eccesso di verticismo, che priva le amministrazioni decentrate e gli attori sociali della possibilità d'influenzare le decisioni dei vertici, sottraendo loro importanti spazi di partecipazione. Naturalmente il decentramento, da solo, non è sufficiente e deve inquadrarsi in politiche nazionali di sviluppo equo e partecipato.

La Dichiarazione di Parigi ha messo in evidenza, nel campo della cooperazione, altre dinamiche negative di governance che accadono in tutti i paesi. Queste dinamiche producono una grave frammentazione attraverso la rigida separazione tra istituzioni, strutture, settori e professioni diverse. Esse stimolano una competizione escludente, invece di favorire la collaborazione che sarebbe necessaria per avere impatto su fenomeni complessi quali appunto la povertà. Ne deriva una scarsa capacità d'incidere sui problemi che si vogliono risolvere e una dispersione delle risorse. Un altro problema che riduce la capacità di dare risposte corrette ai problemi della povertà è costituito dall'eccesso di dinamiche assistenziali e paternaliste che considerano le persone destinatarie di aiuto come oggetti passivi e non come soggetti capaci di divenire attivi nella soluzione dei propri problemi. In tal modo si creano servizi e sussidi che, invece di aiutare gli individui a uscire dalla povertà, li mantengono in situazione di dipendenza e passività. Infine, un fattore di povertà è costituito dall'eccesso di vincoli e passaggi burocratici nelle procedure per accedere a sussidi e finanziamenti. Tali procedure, eccessivamente complesse e, spesso, più attente al controllo che alla facilitazione dei percorsi per il raggiungimento dei fini voluti, finiscono con l'essere di ostacolo alle stesse politiche di lotta contro la povertà.

Economia: nei processi economici le dinamiche di esclusione sono spesso legate alla mancata regolazione dei mercati e ai connessi fenomeni speculativi che consentono di accumulare enormi ricchezze ma anche di creare molta povertà. Accadono, allora,

squilibri che privano una parte della popolazione dell'accesso ai processi economici, in particolare al lavoro, al credito, all'assistenza tecnica, alla commercializzazione dei prodotti e agli altri servizi che potrebbero aiutare gli individui meno garantiti a non cadere nella povertà. La concentrazione, in economia, si esprime con l'espansione di grandi gruppi industriali alla ricerca delle migliori condizioni di produzione e di mercato, che competono tra loro, sottraggono spazio alle piccole e medie imprese e determinano una grande instabilità con le repentine variazioni delle loro politiche di produzione e commerciali, che includono la delocalizzazione delle strutture produttive. Il problema non è la ricerca del contenimento dei costi e della massimizzazione del profitto ma il fatto che questo processo si svolga con modalità che creano precarietà, disoccupazione, squilibri sociali e difficile governabilità a livello territoriale. La concentrazione riguarda anche i sistemi creditizi che selezionano e restringono la propria clientela, limitandola ai produttori e ai gruppi più forti e garantiti. In tal modo, gran parte della popolazione non ha accesso al credito. Ciò favorisce la diffusione dell'economia informale e i fenomeni di sfruttamento. Inoltre la mancata regolazione dei mercati finanziari è all'origine di speculazioni che possono tradursi in crisi globali con gravi conseguenze sulla povertà. I produttori meno garantiti ed i paesi più poveri sono sfavoriti dalle relazioni commerciali internazionali condizionate dai gruppi economici più forti. In agricoltura tali squilibri aggravano le dinamiche di esclusione e producono i fenomeni più gravi di povertà.

Ambiente: l'ambiente è costituito da un insieme di beni comuni indispensabili alla sopravvivenza e al benessere di tutti. Ma le dinamiche basate sulla prevalenza degli interessi dei singoli possono far passare in secondo piano gli interessi comuni e possono produrre, in particolare, gravi danni all'ambiente, talora irreversibili. La povertà, in questo caso, si manifesta con popolazioni che vivono in aree deforestate, inquinate, degradate dal punto di vista dell'edilizia e malsane. Il degrado ambientale è spesso il quadro di vita delle popolazioni povere le quali, per mancanza d'alternative, contribuiscono talora a impoverire ulteriormente l'ambiente. Il degrado investe non solamente il patrimonio naturale, ma anche quello storico, con grave perdita di potenzialità economiche e di punti di riferimento per l'identità delle persone. Sono fattori di povertà sia i modelli di consumo insostenibili delle risorse ambientali sia gli effetti dei cambiamenti climatici collegati con il riscaldamento globale.

Istruzione: le dinamiche di esclusione si traducono anche in mancato accesso ai sistemi scolastici, che nelle aree più povere sono spesso male organizzati. Nonostante alcuni progressi, il raggiungimento dell'obiettivo di assicurare un'istruzione primaria universale è ancora molto distante. L'iscrizione femminile continua ad essere inferiore rispetto a quella maschile, specialmente nella scuola secondaria. L'esclusione si manifesta anche come incapacità della scuola di trattenere i bambini che, nel caso delle famiglie più povere, finiscono spesso con interrompere gli studi anche precocemente. In molti paesi, anche gli adulti poveri, in particolare le donne, sono spesso analfabeti. La mancanza d'istruzione è uno dei fattori più potenti per il

mantenimento delle persone nel circuito della povertà. Esse, infatti, mancano della possibilità d'istruirsi e, di conseguenza, anche degli strumenti culturali per costruire la propria autonomia e ampliare le proprie opportunità. In molti paesi, oltre alla debole capacità 'attrattiva' del sistema scuola, le urgenti necessità di sopravvivenza delle famiglie sono all'origine dell'interruzione precoce del percorso scolastico dei bambini.

Salute: i poveri incontrano difficoltà che si ripercuotono sulla loro salute esponendoli a malattie e alti tassi di mortalità. Molti di loro soffrono la fame o la malnutrizione, con effetti molto gravi sulla possibilità di resistere alle patologie correnti. I poveri hanno spesso grandi difficoltà ad accedere ai servizi di salute. Talvolta le strutture sono lontane o costose. Altre volte i poveri mancano delle informazioni che renderebbero loro possibile il ricorso alle strutture. Livelli alti di mortalità materna e infantile, e d'incidenza delle malattie trasmissibili, sono da considerarsi indicatori sicuri di povertà. In altri casi, e non solo per l'AIDS, il costo dei farmaci o degli esami diagnostici condanna gran parte dei malati alla mancanza di cure. Per altro verso la "mancanza di salute" – oltre che conseguenza – è anche fattore di povertà. Inoltre, nei paesi che non hanno copertura sanitaria universale, il costo dell'accesso ai servizi è fattore d'indebitamento e povertà.

Giustizia: l'organizzazione della giustizia, in molti casi, non tiene conto delle differenze di possibilità di accesso dei cittadini ai servizi. Ragioni economiche, culturali, logistiche e di altro genere rendono particolarmente difficile a una parte della popolazione di far ricorso ai servizi della giustizia per far valere i propri diritti oppure di difendersi in caso di accuse. Il mancato accesso ai sistemi giudiziari, in alcuni casi è concausa della caduta in povertà, mentre in altri rende più difficile uscirne. Così, le persone che avrebbero maggior bisogno dei servizi della giustizia sono proprio quelle che meno ne usufruiscono oppure che ricevono i trattamenti meno adeguati.

Tutti i fenomeni sopra ricordati si aggravano nei casi di guerre e catastrofi naturali. Inoltre, nel generale quadro delle dinamiche di esclusione che caratterizzano la povertà, le donne sono esposte a fenomeni discriminatori nell'accesso all'economia, alla giustizia e ai servizi, sono più facilmente vittime di violenza e si fanno carico della maggior parte del lavoro per la gestione della famiglia. Altre dinamiche di esclusione riguardano particolari gruppi sociali che sono esposti a discriminazioni e maltrattamenti specifici, come gli immigrati, i disabili o i bambini abbandonati.

3. La Cooperazione italiana e la lotta contro la povertà

La lotta contro la povertà costituisce un obiettivo fondante della cooperazione allo sviluppo. Essa, infatti, si propone di ridurre la povertà degli individui in seno ai loro paesi e la distanza tra paesi poveri e paesi ricchi. Dopo i grandi Vertici delle Nazioni Unite degli anni 90 e l'Assemblea del Millennio, la cooperazione cerca non solo di

lenire le sofferenze delle popolazioni povere, ma di combattere i fattori di povertà e di trovare soluzioni innovative che riducano le dinamiche di esclusione. In linea con la Dichiarazione di Copenaghen, la lotta contro la povertà si basa sulla complementarità tra sviluppo sociale ed economico. In particolare, si rifiuta l'idea che la crescita economica sia una priorità assoluta per poter disporre delle risorse necessarie per combattere la povertà e si ritiene che questa possa essere ridotta o evitata se si cambiano le modalità con cui si produce la ricchezza. In questa prospettiva, è promossa la coerenza tra le politiche settoriali e generali di sviluppo in funzione degli obiettivi di riduzione della povertà.

Naturalmente le strategie della Cooperazione tengono conto delle specificità culturali e politiche di ogni paese, del suo generale livello di povertà e fragilità, e delle strategie di resistenza che, in ogni specifica situazione, i poveri stessi adottano per sopravvivere e cercare di uscire dalla condizione in cui si trovano.

In relazione al diffondersi della tendenza a intervenire sulla povertà attraverso interventi di emergenza, si preferisce, invece, considerarla come uno squilibrio strutturale del funzionamento delle società e s'interviene pertanto, per prevenirla e combatterla, sulle politiche ordinarie di sviluppo.

In questa prospettiva, la Cooperazione italiana adotta innanzi tutto strategie generali di collaborazione con i Governi e con gli altri donatori per dare appoggio all'elaborazione e attuazione delle politiche nazionali di lotta contro la povertà, riconoscendo, in ogni paese, la piena responsabilità dei Governi. Essa partecipa all'elaborazione e alla messa in pratica delle strategie concordate nell'ambito dei comitati e gruppi di lavoro previsti nei paesi per favorire il dialogo e la sinergia tra tutti gli attori nazionali e internazionali presenti. In questa prospettiva contribuisce, sulla base delle proprie esperienze, alla definizione delle strategie d'azione con le Nazioni Unite, la Banca Mondiale (in particolare nelle strategie di riduzione della povertà – PRS), l'Unione Europea e gli altri donatori, inclusi gli attori della cooperazione decentrata e le Ong.

La Cooperazione italiana condivide le preoccupazioni, espresse nella Dichiarazione di Parigi e nel Vertice di Accra, sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo e, nelle proprie strategie di lotta contro la povertà, opera con l'obiettivo di ridurre la frammentazione degli interventi che si esprime attraverso il finanziamento di molti progetti autonomi e separati, non coordinati tra loro (progetti a pioggia). In linea con la Dichiarazione di Monterrey, la cooperazione italiana favorisce le sinergie tra settore pubblico e settore privato nella lotta contro la povertà e, in questa prospettiva, sostiene il ruolo attivo dei governi locali, anche in coordinamento con gli altri donatori. Queste strategie sono messe in pratica sia in campo bilaterale che multilaterale.

Sul canale bilaterale si cerca di favorire la qualità degli interventi e la loro armonizzazione attraverso il lavoro di programmazione delle Unità Tecniche Locali e il dialogo con le ONG, le Regioni e gli Enti Locali.

In campo multilaterale si adotta la più generale strategia di cooperazione conosciuta come “nuovo multilateralismo”, perché amplia il dialogo, che tradizionalmente viene svolto solo tra i Governi, le Nazioni Unite e le Istituzioni Finanziarie Internazionali, anche ai Governi locali e agli attori sociali. Questa apertura consente una maggiore dialettica e permette di tenere conto degli apporti dei molteplici attori della cooperazione non governativa e decentrata. Ne risultano rafforzati i processi partecipati, maggiormente riconosciuti i protagonisti locali pubblici, associativi e privati, e stimolate le sinergie tra gli apporti degli uni e degli altri per massimizzare l’impatto sui problemi complessi come la povertà, riducendo i rischi di frammentazione e dispersione delle risorse.

In pratica, la Cooperazione italiana s’inserisce nei programmi-quadro nazionali di lotta contro la povertà, o li stimola, cercando di canalizzare le proprie risorse verso azioni e progetti ben collegati tra loro. In questa prospettiva, utilizza i diversi canali di finanziamento disponibili: l’aiuto al bilancio, la riconversione del debito, i contributi multilaterali, il sostegno a interventi bilaterali in gestione diretta o affidati a enti esecutori, il co-finanziamento dei progetti promossi dalle ONG o dalle Regioni, Province e Comuni italiani, i crediti d’aiuto e le agevolazioni alle imprese miste nei PVS.

4. Le caratteristiche prioritarie degli interventi

Caratteristiche generali

La Cooperazione italiana dà il suo appoggio prioritario agli interventi contro la povertà che abbiano le seguenti caratteristiche strategiche generali:

- a) combinino sempre l’azione settoriale con quella territoriale, in modo da riconoscere agli attori del territorio il compito di cercare di coordinare tra loro i diversi interventi settoriali di lotta contro la povertà;
- b) prevedano la collaborazione inter-istituzionale e il dialogo locale e nazionale tra il settore pubblico, quello associativo e quello privato, in modo da responsabilizzare tutti gli attori nei processi di lotta contro la povertà;
- c) prevedano e documentino il ruolo attivo delle associazioni, del settore privato e delle amministrazioni decentrate dello stato nei processi di programmazione e gestione degli interventi; in tal modo si vogliono rendere più sostenibili le azioni, stimolando la partecipazione attiva della base nella lotta contro la povertà;
- d) prevedano e documentino l’empowerment delle donne nei processi e negli interventi di lotta contro la povertà;

- e) favoriscano la sinergia tra settori e campi d'azione diversi, in modo da stimolare la complementarità degli apporti sia degli attori locali e nazionali, sia degli attori della cooperazione internazionale; in tal modo si vuole combattere la frammentazione e accrescere l'impatto degli interventi di riduzione della povertà;
- f) colleghino alle azioni puntuali nei vari campi, un'azione educativa che incida sulle culture e valorizzi l'identità e il ruolo attivo delle persone, combattendo le dinamiche di esclusione sociale e di violenza;
- g) non separino gli interventi nel campo economico da quelli nel campo sociale e cerchino di promuovere forme di economia capaci di creare ricchezza senza produrre fenomeni di esclusione e povertà, quali sono quelle legate al "circuito del valore" territoriale e all'economia sociale;
- h) evitino di riservare i propri interventi a favore di un solo gruppo di poveri, escludendo gli altri e alimentando conflitti, ma adottino, invece, strategie di sostegno ai diversi gruppi poveri o vulnerabili del territorio prevedendo misure mirate ai bisogni speciali di ciascuno, ma nell'ambito di politiche rivolte a tutti;
- i) valorizzino le dinamiche di solidarietà e coesione sociale che favoriscono la lotta contro la povertà;
- j) non avviino programmi e interventi che possano contare solo sulle risorse della cooperazione, ma li colleghino a quelli già previsti dalle politiche o dai finanziamenti pubblici, contribuendo attivamente, se del caso, a migliorare la qualità dei servizi e la formazione del personale;
- k) creino sinergie positive con eventuali iniziative promosse da altri stati donatori o organizzazioni regionali (per esempio, l'Unione Europea) o internazionali al fine di massimizzare i risultati attesi e potenziarne l'effetto moltiplicatore;
- l) favoriscano la creazione e diffusione di partenariati e reti nazionali e internazionali tra attori impegnati nella lotta contro la povertà;
- m) tengano conto della necessità di superare le carenze di infrastrutture di pubblica utilità (trasporti, acqua, energia, ICT) che penalizzano l'attività economica, lo sviluppo sociale e la qualità della vita, promuovendo non solo il loro finanziamento ma la loro corretta gestione pubblica, che può anche avvalersi del partenariato con il settore associativo e privato.

Caratteristiche specifiche

La Cooperazione italiana organizza i propri interventi in conformità con le analisi della comunità internazionale sulle dinamiche e i fattori di povertà, in particolare tenendo conto di quelle elencate al punto 2. Tali interventi adottano l'approccio territoriale e quello tematico, in sinergia tra loro.

La Cooperazione italiana favorisce gli interventi integrati di lotta contro la povertà che adottano un approccio territoriale. In questa prospettiva, favorisce le politiche nazionali che si propongono di dare appoggio allo sviluppo locale orientato a ridurre la povertà. L'approccio territoriale di livello locale, infatti, necessita di un orientamento nazionale che lo sostenga. I due approcci vanno applicati sotto la guida

del principio di maggiore equità, democrazia e sostenibilità nello sviluppo. L'approccio settoriale deve rispettare l'apporto essenziale di quello territoriale come strumento insostituibile di partecipazione e complementarità dei diversi contributi.

Il Governo nazionale può indicare una o più aree territoriali in cui attuare interventi pilota o svolgere un'azione sistematica su tutte le aree locali del paese nell'ambito di strategie nazionali di lotta alla povertà. In aderenza al principio di sussidiarietà, la Cooperazione italiana sostiene, per tale tematica, la deconcentrazione o, preferibilmente, il decentramento politico-amministrativo democratico come strumento per rendere i Governi regionali e locali protagonisti attivi nella lotta contro la povertà. Tale sostegno intende rafforzare gli effetti locali delle politiche sociali nazionali e l'approccio di genere anche a livello locale. Inoltre favorisce i processi di programmazione partecipata degli interventi, ad esempio attraverso gruppi di lavoro regionali e municipali presieduti dalle autorità pubbliche e composti con tutti gli attori sociali interessati. La Cooperazione italiana sostiene le azioni e i progetti di lotta contro la povertà che s'inquadrano nella programmazione strategica nazionale e locale, in modo da evitare i progetti frammentari e da favorire l'armonizzazione degli apporti degli uni e degli altri. In tal modo, la lotta contro la povertà non è considerata come un campo specializzato a parte, ma una strategia essenziale che guida lo sviluppo complessivo delle comunità locali del paese, cercando di renderlo più equilibrato e sostenibile. Quest'approccio facilita la creazione di partenariati territoriali di lotta contro la povertà tra Comunità Locali del paese e Comunità Locali italiane, europee o di altri continenti (cooperazione decentrata per la lotta contro la povertà).

La Cooperazione italiana dà anche appoggio a programmi di lotta contro la povertà che si concentrano su uno o più aspetti specifici, di livello locale o nazionale, ma senza perdere di vista la complessità dei fattori che incidono sulla povertà. L'azione in un particolare settore tiene conto del territorio, poiché è a questo livello che cerca di complementare le proprie azioni, maggiormente concentrate su un settore, con azioni appropriate di altri settori che devono essere mobilitati per rendere l'intervento più completo e sostenibile. Così, ad esempio, se il progetto si vuole concentrare sul fenomeno specifico dei bambini di strada, lo si valuta positivamente se si propone anche d'incidere organicamente sui fattori che incidono sul fenomeno: inurbamento, scarso reddito delle famiglie, mancata scolarizzazione, mancato accesso alla salute, degrado culturale e indebolimento delle identità, cultura della violenza, ecc.. In tutti i campi si tiene conto delle dinamiche di femminilizzazione della povertà che si cerca di correggere con interventi appropriati di empowerment.

Sono particolarmente sostenuti progetti che combattono la povertà nei seguenti campi:

Governance: la Cooperazione italiana sostiene programmi e progetti volti a rafforzare la collaborazione tra i cittadini e le amministrazioni centrali e locali, favorendo la

partecipazione degli attori sociali ai processi di programmazione e alle decisioni sulla realizzazione degli interventi di lotta contro la povertà. Questi debbono far parte integrante delle azioni per lo sviluppo sostenibile e includere attività educative che accrescano sia la sensibilità ai temi dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione all'approccio di genere, sia le concrete capacità d'accesso a questi diritti da parte delle persone in maggiore difficoltà. Sono anche sostenuti interventi che aiutano le pubbliche amministrazioni a migliorare le politiche e le azioni di governance e a incrementare il dialogo sociale. Sono particolarmente sostenute le politiche nazionali di decentramento e appoggio allo sviluppo locale, con priorità per la lotta contro la povertà. Sono favorite le politiche e le strategie che non separano la lotta contro la povertà dalle più generali politiche di sviluppo, evitando di costruire ghetti o interventi assistenziali che rendono passive le persone e favorendo, al contrario, il superamento della povertà attraverso l'integrazione delle persone in difficoltà nei normali circuiti del lavoro e della vita sociale. Si sostengono le politiche che creano un ambiente favorevole al superamento della povertà promuovendo il rispetto della legalità e della convivenza civile e combattendo i fenomeni di discriminazione e il razzismo. Per favorire la legalità si promuovono anche procedure finalizzate non solo all'efficacia degli interventi ma anche alla loro trasparenza.

Sviluppo economico: la Cooperazione italiana dà appoggio agli interventi che ampliano l'accesso dei soggetti non garantiti alle attività economiche attraverso l'assistenza tecnica per l'ottenimento del credito bancario e per la creazione e gestione d'impresa, l'identificazione di progetti redditizi, la commercializzazione dei prodotti, la promozione del commercio equo e solidale, il turismo sostenibile, l'internazionalizzazione delle attività d'impresa e le altre necessità dei soggetti meno garantiti. Si dà appoggio, in particolare, ad attività di micro - finanza sostenibile per i soggetti più poveri, specialmente se la promozione dell'accesso ai servizi finanziari è accompagnato da misure d'assistenza tecnica per aiutare i soggetti a uscire dalla povertà. Si promuovono buone pratiche italiane quali le esperienze di sviluppo agricolo basate su una piccola imprenditoria che valorizza i prodotti locali e meccanismi idonei a tutelarli. Si favorisce il dialogo tra gli attori pubblici, associativi e privati del territorio per promuovere uno sviluppo locale sostenibile che includa le strategie di riduzione della povertà. In particolare si favorisce lo sviluppo economico locale che inserisce i soggetti meno garantiti in attività imprenditoriali che valorizzano le risorse del territorio e le gestiscono in modo sostenibile. Si promuove lo sviluppo basato sulla piccola e media imprenditoria, sulle cooperative, sulla tutela del consumatore e sul governo responsabile delle dinamiche di mercato. Si promuovono interventi su trasporti, acqua, energia, tecnologie e ambiente che favoriscono le attività economiche riducendo la povertà. Si promuovono le imprese sociali che inseriscono soggetti vulnerabili. Si favorisce la diffusione di servizi integrati sul territorio, quali sono ad esempio le Agenzie di Sviluppo Economico Locale, per dare appoggio alla programmazione e gestione di piani di sviluppo territoriale, che includano l'accesso al credito e all'assistenza tecnica da parte dei soggetti meno garantiti.

Agricoltura: la Cooperazione italiana interviene in aree povere, in cui una parte notevole della popolazione si occupa di agricoltura e allevamento, sostenendo in particolare i piccoli produttori, le cooperative e le piccole imprese del settore agro-alimentare, anche attraverso l'appoggio delle Agenzie di Sviluppo Economico Locale. Si opera per l'obiettivo della sicurezza alimentare, evitando di fornire alimenti e sostenendo prioritariamente la produzione locale, la commercializzazione di prossimità e la valorizzazione delle tradizioni alimentari del territorio. Si combattono gli effetti dell'erosione e del degrado ambientale e si cerca di diffondere il ricorso alle tecniche di produzione biologica, combattendo l'uso irrazionale di pesticidi e fertilizzanti. Si favorisce il collegamento dei piccoli produttori alle reti internazionali di commercio equo e solidale. Si cerca di arginare la fuga dalle campagne cercando di migliorare le generali condizioni di vita delle aree rurali con servizi di salute, scuole, trasporti, miglioramento delle condizioni abitative, accesso alla comunicazione telefonica ed elettronica e altri mezzi.

Sviluppo ambientale: la Cooperazione italiana combatte gli effetti negativi del degrado ambientale e dei cambiamenti climatici sulla povertà (e di questa sull'ambiente) attraverso interventi che cercano di coinvolgere i poveri e le comunità locali in interventi che mirano alla gestione sostenibile delle risorse naturali. A tale scopo si rafforza il loro ruolo attivo sulla gestione dell'ambiente e il risanamento attraverso tecniche innovative che comportano sia un'educazione ambientale, sia delle attività economiche sostenibili, quali la diffusione della fito-depurazione, la raccolta differenziata dei rifiuti e il loro riciclaggio, la realizzazione d'infrastrutture essenziali ecc.. Si promuovono interventi per l'integrazione dei poveri in attività economiche che gestiscano e valorizzino le risorse naturali e recuperino l'ambiente degradato, come ad esempio le attività di riforestazione che si accompagnano con la creazione di piccole imprese per l'utilizzazione dei prodotti del bosco, la raccolta e commercializzazione delle erbe medicinali, l'agricoltura biologica e altre. Si promuove l'integrazione dei poveri in attività economiche basate sulla valorizzazione del patrimonio storico e il turismo sostenibile, come ad esempio la creazione di "alberghi diffusi", ristoranti, botteghe artigianali ecc. Ugualmente si promuovono iniziative mirate all'adattamento agli effetti del riscaldamento globale, alla promozione delle energie rinnovabili, al miglioramento dei sistemi d'approvvigionamento d'acqua potabile o al funzionamento dei parchi naturali come occasioni di sviluppo e lotta contro la povertà, dando la preferenza alle azioni che hanno un maggior impatto sull'occupazione e sullo sviluppo umano.

Salute: la Cooperazione italiana dispone di principi-guida per la salute globale che includono una particolare attenzione al rapporto tra salute e povertà. E' messa in evidenza la necessità di combattere le disuguaglianze socioeconomiche che incidono sulla salute, di favorire l'accesso universale e equo ai servizi sanitari, di rafforzare i sistemi sanitari pubblici dei paesi, di favorire la partecipazione attiva delle comunità e delle persone, d'introdurre la priorità per la lotta contro la povertà nei programmi di

ricerca scientifica e di formazione in campo sanitario, di promuovere interventi che riducano la vulnerabilità delle popolazioni rispetto ai rischi di disastri naturali o provocati dall'uomo. In questo quadro, si sostengono le azioni che riducono la mortalità materna e infantile, che è alta nelle popolazioni più povere; quelle che riducono la diffusione delle malattie infettive, con particolare riferimento alla malaria, alla tubercolosi e all'AIDS; quelle che migliorano i servizi che si occupano delle urgenze mediche e chirurgiche, favorendo in particolare l'accesso delle popolazioni povere che vivono nelle aree rurali o lontane dalle strutture sanitarie; quelle che combattono le malattie sociali, che colpiscono più facilmente e gravemente i poveri e, infine, quelle che possono rendere povero chi non lo era, come sono le malattie invalidanti, croniche e che richiedono cure continue. Si appoggiano, inoltre, le politiche nazionali per il superamento dei manicomi e delle strutture di ricovero totalizzanti, dove finiscono i più poveri, favorendo la creazione e il rafforzamento dei servizi territoriali e comunitari. Si favorisce, infine, l'integrazione delle medicine tradizionali efficaci, che sono spesso le uniche a disposizione dei poveri, nei sistemi di sanità pubblica.

Protezione sociale: la Cooperazione italiana sostiene i sistemi nazionali di protezione sociale e ne appoggia, in particolare, le politiche di superamento delle forme d'assistenza segreganti, come sono orfanotrofi, istituti per disabili e altri tipi d'istituti che costituiscono un anello della catena della povertà. Si favorisce la diffusione di servizi territoriali che valorizzano il patrimonio culturale solidaristico, diffuso in molti paesi. Nel promuovere le solidarietà, si è attenti a non scegliere metodi che sovraccarichino con lavori "volontari" le donne o le persone meno garantite. Si dà appoggio a politiche di sussidi che non creino dipendenza, per esempio collegando i sussidi di povertà ad attività di creazione d'impresa o d'inserimento lavorativo. Si favorisce, in tutti i progetti, la realizzazione di attività educative contro le discriminazioni e il razzismo e che favoriscono la cultura della solidarietà, dell'accoglienza e del diritto. Si sostengono servizi socio sanitari che favoriscono la partecipazione attiva delle persone disabili e delle loro famiglie.

Istruzione: la Cooperazione italiana sostiene gli interventi volti a favorire l'accesso di tutti alla scuola pubblica dell'obbligo, con particolare attenzione ai bambini che vivono in aree povere e lontane dalle strutture scolastiche. Si sostiene, pertanto, il miglioramento dei sistemi educativi, non attraverso interventi eccezionali ma rafforzando le politiche regolari e i bilanci pubblici con lo scopo di rendere prioritari, stabili e duraturi i miglioramenti. Questi vengono perseguiti anche, oltre che cercando di ottimizzare l'uso delle risorse, attraverso la costruzione e l'equipaggiamento di scuole, la formazione degli insegnanti, la dotazione di libri di testo ed altre misure.

E'anche sostenuto il miglioramento della qualità dell'insegnamento e il collegamento tra la scuola, le famiglie e il territorio, cercando di ridurre la distanza che tradizionalmente esiste in molti paesi. Si favorisce l'integrazione dei bambini disabili o in difficoltà nella scuola normale, riducendo i rischi di emarginazione, isolamento e

povertà, e si promuovono progetti educativi mirati allo sviluppo autonomo dei bambini con disabilità. Si sostengono programmi attenti alle esigenze di apprendimento dei giovani e degli adulti, con risposte che favoriscano un accesso equo a programmi appropriati di formazione e di sviluppo delle abilità e competenze. Si favoriscono interventi che coinvolgono i bambini delle scuole in attività di conoscenza del territorio e nelle attività partecipative che accompagnano i processi di sviluppo locale, con tecniche quali le carte comunitarie dei rischi, dei bisogni e delle risorse, che la cooperazione italiana ha contribuito a diffondere in molti paesi.

In sintesi, la cooperazione allo sviluppo italiana sostiene interventi volti a migliorare la qualità generale dell'istruzione impartita in modo che tutti possano raggiungere risultati riconosciuti e misurabili, in particolare nell'ambito dell'alfabetizzazione, della capacità di far di conto e delle abilità e competenze essenziali per la vita.

Formazione: la Cooperazione italiana sostiene interventi di formazione professionale, con particolare attenzione a quelli che sono ben mirati alle attività lavorative del territorio e ai bisogni di nuovi occupati. Si sostengono, in particolare, gli interventi che prevedono l'integrazione al lavoro per le persone con disabilità fisica o psichica. Si formano i piccoli produttori alla creazione d'impresе ben organizzate e sostenibili, favorendo anche il loro accesso al credito. Si sostengono interventi che collegano corsi universitari professionalizzanti ai processi di sviluppo locale e prevedono, nei curriculum formativi, che lo sviluppo sia strettamente connesso con la lotta contro la povertà e l'esclusione e con la tutela ambientale. Nelle attività formative s'include il rafforzamento delle capacità di analizzare e comprendere le dinamiche conflittuali e gli squilibri dello sviluppo corrente e di promuovere la collaborazione pacifica tra gli attori sociali. I corsi devono rilasciare regolari diplomi e attestati. Negli interventi di cooperazione si favorisce la formazione dei quadri e degli operatori alle metodologie dello sviluppo umano e della lotta contro la povertà. Si sostengono attività di ricerca concernenti le innovazioni o le buone pratiche riproducibili che hanno lo scopo di dare appoggio alle politiche nazionali e locali di lotta contro la povertà e di arricchire i percorsi formativi degli attori dello sviluppo.

Cultura: la Cooperazione italiana sostiene interventi che includano attività culturali per la promozione della convivenza civile, della solidarietà, del rispetto delle diversità e della lotta contro le discriminazioni e il razzismo. Tali valori, che sono essenziali nella lotta contro la povertà, sono diffusi attraverso campagne culturali che utilizzano anche la radio e la televisione, festival, esposizioni e altri eventi che sono anche occasione di creazione di lavoro per i giovani.

Giustizia: la Cooperazione italiana sostiene interventi nel campo della giustizia minorile, favorendo la creazione, dove non esistono, di tribunali per i minori e appoggiando le politiche che limitano l'istituzionalizzazione dei minori infrattori e favoriscono la loro integrazione scolastica e sociale. Si sostengono anche interventi che cercano di combattere lo sfruttamento e la tratta dei minori e delle donne, oltre

che le ingiustizie subite a causa di operazioni di sfruttamento delle risorse naturali che sono all'origine del fenomeno dei "rifugiati ambientali". Più in generale, si promuovono azioni per il rispetto dei diritti e per l'accesso alla giustizia dei più poveri, anche sostenendone l'accesso all'assistenza legale. Tali azioni sono particolarmente attente alle difficoltà specifiche che incontrano le donne. Si sostengono le strutture locali impegnate nella promozione e nell'effettiva applicazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e, più in generale, in attività per il rispetto dei diritti umani, favorendo il coinvolgimento delle organizzazioni non governative e degli attori sociali impegnati sul tema.

5. Le ONG nella lotta contro la Povertà

La Cooperazione italiana considera le ONG come partner fondamentali per la lotta contro la povertà e sostiene i progetti da loro promossi che, molto spesso hanno espliciti obiettivi di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale. Le ONG sono anche considerate partner indispensabili per realizzare interventi in situazioni di conflitto, di emergenza o di grave povertà. Oltre alla loro esperienza umana e nel campo della solidarietà, la Cooperazione italiana apprezza i loro apporti puntuali che in alcuni casi hanno anche carattere innovativo. Sono particolarmente favoriti gli interventi specifici delle ONG che assumono un valore strategico per la loro capacità di realizzare schemi d'azione riproducibili e che quindi possono contribuire a migliorare le politiche nazionali e locali su aspetti specifici della lotta contro la povertà.

6. La Cooperazione Decentrata nella lotta contro la povertà

"La Cooperazione italiana, sostiene i progetti di sviluppo socio-economico e di lotta contro l'esclusione, fattore fondamentale di povertà, promossi dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni. La loro collaborazione è ricercata attivamente per programmare e realizzare interventi sia di cooperazione ordinaria, sia in situazioni di emergenza e di ricostruzione post-emergenza. È particolarmente apprezzata la loro notevole esperienza di gestione delle diverse situazioni di povertà che si presentano sul loro territorio. Sono apprezzate, altresì, le loro competenze specifiche nell'organizzazione e gestione degli strumenti di governo del territorio, quali la registrazione degli abitanti e dei beni immobili o l'erogazione dei servizi alla cittadinanza. Le attività volte a migliorare tali competenze delle amministrazioni locali sono particolarmente rilevanti per la lotta alla povertà urbana e rurale e la sostenibilità delle azioni avviate. Viene anche promossa la cooperazione decentrata in campo comunitario e multilaterale che permette alle Regioni e agli Enti Locali di programmare e realizzare i loro progetti sia nel quadro degli strumenti della Commissione europea, spesso in collaborazione con enti omologhi di altri Paesi membri, sia nell'ambito di programmi-quadro delle Nazioni Unite. Nello spirito del "nuovo multilateralismo", l'Italia promuove la democratizzazione dei programmi-

quadro nazionali, comunitari e multilaterali cercando di renderli più aperti all'apporto attivo delle Regioni, degli Enti Locali e degli attori sociali sia nella fase di formulazione che in quella di realizzazione delle attività e di valutazione dei risultati raggiunti. Si valorizza e sostiene l'esperienza delle Regioni che promuovono tavoli di coordinamento con i loro Enti Locali e attori sociali, in quanto strumenti che facilitano il maggior impatto degli interventi anche nella lotta contro la povertà. In tal modo, gli apporti di ciascuno possono entrare a far parte delle strategie e dei piani territoriali per la lotta contro la povertà concordati tra autorità e attori sociali delle comunità locali dei paesi e donatori delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e bilaterali. L'inquadramento dei progetti di cooperazione decentrata in campo nazionale, comunitario e multilaterale consente di migliorare l'impatto degli interventi, senza ridurre l'autonomia e la visibilità delle Regioni e degli Enti Locali. I loro partenariati territoriali o tematici con le amministrazioni decentrate dei paesi con cui si coopera sono particolarmente apprezzati in quanto, superando il rapporto tra donatore e beneficiario, stabiliscono rapporti di sviluppo reciproco socio-economico, commerciale, scientifico, formativo e culturale. Questo tipo di rapporti corrisponde alla moderna concezione della cooperazione tra partner che hanno un comune interesse verso uno sviluppo globale più equilibrato, pacifico e sostenibile. In più, lo sviluppo reciproco è uno strumento innovativo ed efficace per ridurre la povertà e perseguire gli altri OdM.

7. Monitoraggio e valutazione

La Cooperazione italiana promuove il monitoraggio degli interventi di lotta contro la povertà e ritiene indispensabile che ogni intervento abbia un suo sistema informativo interno che, sulla base d'indicatori espliciti, consenta di documentare periodicamente l'andamento delle attività in funzione degli obiettivi di riduzione della povertà. Per quanto concerne l'identificazione degli indicatori la cooperazione italiana adotta quelli contenuti nelle politiche nazionali di lotta contro la povertà. A livello internazionale si partecipa, inoltre, al dibattito in materia, anche tenendo conto della dichiarazione di Parigi e degli impegni di Accra, con l'obiettivo di giungere possibilmente entro il 2011 alla definizione di un set di indicatori da utilizzare per la verifica dell'applicazione delle presenti linee guida. In questa prospettiva, la Cooperazione italiana ricerca indicatori quantitativi di sviluppo che non occultino con medie statistiche gli squilibri legati alle stratificazioni e ai conflitti in seno alle società e promuove la messa a punto d'indicatori qualitativi che tengano conto della dimensione soggettiva e del grado di soddisfazione e sicurezza percepito dagli individui. Il monitoraggio costituisce la base per consentire la valutazione dei diversi interventi della cooperazione la quale permette di verificare complessivamente l'andamento e l'impatto degli interventi e di aggiustare le azioni in funzione degli obiettivi fissati. E' riconosciuto un particolare valore alle metodologie di valutazione partecipata e di autovalutazione che permettono di coinvolgere gli attori sociali nei processi di aggiustamento delle pratiche. L'applicazione di queste linee-guida è

sottoposta a un monitoraggio costante. Esse sono peraltro soggette ad una revisione periodica triennale.

8. Meccanismi di finanziamento

La cooperazione italiana finanzia interventi di lotta contro la povertà con risorse a dono e a credito, con elevati tassi di concessionalità, nonché con i fondi provenienti da operazioni di conversione del debito, massimizzando, ovunque possibile, effetti leva su investimenti di altri soggetti, pubblici e privati. Le procedure di finanziamento sono adattate alle esigenze non solo di trasparenza, rapidità ed efficienza, ma anche alle particolari caratteristiche di questi interventi. Essi, infatti, richiedono una notevole flessibilità, sia perché prevedono la partecipazione degli attori coinvolti nelle diverse fasi della programmazione ed esecuzione delle azioni, sia perché devono di volta in volta adattarsi al cambiamento delle condizioni di vita che essi stessi producono, quando sono di buona qualità. Un esempio di questa flessibilità concerne il canale del credito, che ha introdotto la possibilità di offrire finanziamenti a iniziative di carattere viabile ad alto impatto per lo sviluppo sociale e, con particolari modalità, anche finanziamenti che raggiungono i soggetti meno garantiti. Altro esempio è il ricorso ai meccanismi fiduciari previsti per le Organizzazioni Internazionali che consentono di realizzare gli interventi attraverso piani operativi periodici e progressivi, che facilitano la partecipazione e la responsabilizzazione degli attori coinvolti e l'adattamento alla realtà che cambia. Analogamente, si intende promuovere meccanismi specifici per sostenere gli interventi della cooperazione decentrata articolati nel quadro di rapporti continuativi di partenariato di sviluppo reciproco, anziché in progetti puntuali. Si cercano, infine, sinergie con i finanziamenti di altri donatori, delle organizzazioni multilaterali e del settore privato nel rispetto dei principi della Dichiarazione di Parigi e in un'ottica di complementarità funzionale.

Allegato 1

Marker per valutare se l'iniziativa di cooperazione è coerente con le linee-guida per la lotta contro la povertà

N.	Marker	SI	NO	Se si indicare come Se no indicare perché
1	L'iniziativa prevede l'empowerment delle persone che in precedenza non avevano accesso ad attività generatrici di reddito, alla salute, all'educazione, alla giustizia e ad un ambiente decente, mancando delle informazioni, delle occasioni di espressione dei propri bisogni e degli strumenti d'azione necessari?			
2	L'intervento si inserisce in una strategia nazionale di lotta alla povertà che privilegia un approccio territoriale integrato in una o più aree locali corrispondenti alla suddivisione politico-amministrativa dello stato?			
3	L'iniziativa prevede la possibilità di far convergere settori diversi per far fronte in modo più efficace ai problemi della povertà?			
4	L'iniziativa adotta metodi di lavoro che stimolano la coesione sociale, evitando di agire solo a beneficio di alcuni gruppi e prevedendo la collaborazione tra gli attori pubblici, associativi e privati del territorio?			
5	L'iniziativa prevede di ridurre le disuguaglianze di reddito all'interno delle aree d'intervento?			

Allegato 2

Procedure DGCS per la valutazione delle proposte di finanziamento

- L'Esperto UTC incaricato della valutazione tecnico-economica dell'iniziativa da finanziare dovrà dichiarare nel frontespizio della proposta di finanziamento se l'iniziativa è da considerarsi tra quelle che vanno valutate con i criteri delle Linee-Guida di Lotta contro la Povertà.
- L'Esperto UTC incaricato della valutazione tecnico-economica dell'iniziativa da finanziare dovrà dichiarare, nell'ambito della proposta di finanziamento, l'effettiva aderenza dell'iniziativa alle Linee-Guida di Lotta contro la Povertà e alle pertinenti Linee-Guida correlate in consultazione con il Referente per la lotta contro la povertà e i Referenti UTC competenti.
- L'Ufficio Territoriale/Tematico proponente dovrà dichiarare l'aderenza dell'iniziativa alle Linee Guida di livello più generale da inserire nella Nota Informativa relativa alla proposta di finanziamento;
- L'Ufficio I dovrà effettuare il controllo delle suddette dichiarazioni nella proposta di finanziamento prima della loro trasmissione alla Segreteria del Comitato Direzionale.