



Servizio Cooperazione Decentrata, Legalità, Pace

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE DI FRONTE ALLE SFIDE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di Lorena Matteò e Marianna Pace



GIANNINI EDITORE

Si ringraziano per il supporto scientifico ed organizzativo:



© 2016 dell'Autore
Tutti i diritti riservati

Giannini Editore
Via Cisterna dell'Olio, 6/B - 80134 Napoli
Tel./Fax 081.551.39.28
direzione@gianninispa.it - www.gianninispa.it

isbn ebook 978-88-6906-098-4

INDICE

INTRODUZIONE	p. V
PIETRO SABATINO , <i>Sociologia dello Sviluppo: dalla Teoria della Modernizzazione alla Decrescita Felice</i>	» 1
ROSA STELLA DE FAZIO , <i>Verso il Post-Washington Consensus: Criteri di Equità tra Sviluppo e Governance Internazionale</i>	» 13
MARIO VENTRONE , <i>Sviluppo e Accountability in Tema di Diritti Umani: il Caso della Banca Mondiale</i>	» 27
MARIA PIA DI NONNO , <i>Sofia Corradi, una Seminatrice di Idee</i>	» 41
ANTONIO GIATTINI , <i>Il Ruolo delle ICTs nelle Politiche di Sviluppo: il Diritto di Accesso alla Rete e la Lotta al Digital Divide</i>	» 51
ANDREA GATTO, NORMAN POLSELLI, GRETCHEN BLOOM , <i>Empowering Gender Equality through Rural Development: Rural Markets and Micro-finance in Kyrgyzstan</i>	» 65
ROSARIO NAPOLITANO , <i>Il Russo nel Baltico: un'Indagine Linguistica e Culturale in Estonia</i>	» 91

INTRODUZIONE

Il presente volume nasce dalla collaborazione tra l'Associazione Noi@Europe e il Ceicc-Europe Direct del Comune di Napoli, Koinaid EEIG, il Centro di Eccellenza Jean Monnet sui Diritti dei Migranti nel Mediterraneo e la Cattedra Jean Monnet Ad Personam *La tutela dei diritti umani nell'Unione europea* dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", nell'ambito del partenariato Europe Direct e mira a celebrare il convergere di una serie di coincidenze internazionali che hanno visto la luce nel 2015 e che nei prossimi anni vedranno l'impegno congiunto della Comunità Internazionale.

Il 2015 è stato, infatti, l'Anno europeo per lo sviluppo (conclusosi il 31 marzo 2016), l'anno del bilancio finale degli Otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) che l'ONU si era prefissa di raggiungere tra il 2000 e il 2015, l'anno dell'adozione della nuova agenda di sviluppo con i Sustainable Development Goals (SDGs) nonché l'anno di entrata in vigore dello Statuto dell'Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo (Decreto 22 luglio 2015, n. 113) a seguito dell'attuazione, in Italia, della legge di riforma della cooperazione allo sviluppo varata dal governo italiano (Legge dell'11 agosto 2014 n. 125 sulla "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", entrata in vigore il 29 agosto 2014).

In particolare, il 2015 quale anno europeo per lo sviluppo ha visto il dispiegarsi in Europa di una serie di iniziative volte alla sensibilizzazione, informazione ed approfondimento su questioni calde e di particolare interesse per la Comunità Internazionale, quali la riduzione della povertà a livello globale, le nuove sfide della cooperazione allo sviluppo, nuove strategie per raggiungere l'obiettivo della sostenibilità e tutela ambientale, punti chiave su cui si dovrà ragionare poi il quadro globale post-2015 in virtù dell'agenda 2030 adottata lo scorso 25 settembre 2015 dall'Assemblea Generale.

Il 2015 è stato, infatti, anche l'anno in cui gli Stati membri dell'ONU avevano concordato di raggiungere gli obiettivi di sviluppo stabiliti nel 2000 con la sottoscrizione della Dichiarazione del Millennio adottata dalle Nazioni Unite, un patto globale volto al raggiungimento di otto obiettivi cruciali: sradicare la povertà estrema e la fame, rendere universale l'educazione primaria, promuovere l'eguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'AIDS, la malaria e le altre malattie, assicurare la sostenibilità ambientale e sviluppare una partnership globale per lo sviluppo. I risultati auspicati con gli obiettivi del Millennio, declinati soprattutto secondo una rigida suddivisione tra Paesi donatori e Paesi beneficiari degli aiuti, tuttavia, non hanno soddisfatto le attese e si è resa necessaria l'adozione dell'Agenda 2030 che rafforza l'azione collettiva per uno sviluppo sostenibile nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti

dell'uomo e dei principali trattati internazionali sui diritti umani nonché dei principali strumenti internazionali in materia di sviluppo sostenibile.

Una nuova agenda che rappresenta una sfida non solo per i singoli Stati della Comunità internazionale ma anche per le organizzazioni regionali e per l'Unione Europea *in primis* e la celebrazione del 2015 quale Anno europeo per lo sviluppo è testimonianza di un impegno sentito dall'Unione come prioritario. In un'economia sempre più globale, esistono rapporti significativi tra l'UE e i Paesi in via di sviluppo e, a bene vedere, dal Trattato di Lisbona in poi, il Servizio per l'Azione Esterna, gli aiuti allo sviluppo e umanitari e la tutela dei diritti dell'uomo rientrano tra le competenze esterne dell'UE; rientrano in questo ambito i programmi di cooperazione esterna dell'UE (cooperazione economica e industriale), i programmi per i Paesi dell'area dell'allargamento e del vicinato, allo sviluppo, supporto alla democratizzazione ed i programmi di emergenza per fronteggiare le crisi umanitarie, disastri naturali e cambiamento climatico.

Il volume che vede la luce sul web in quanto pubblicazione in *open access* intende, quindi, promuovere, con dei contributi scientifici dal carattere divulgativo, la consapevolezza, il pensiero critico e l'interesse attivo dei cittadini UE e di tutte le parti interessate verso le complesse sfide che l'Unione europea, il mondo in generale e ogni individuo nel proprio quotidiano si trovano a dover fronteggiare attraverso un accresciuto senso di responsabilità, solidarietà e opportunità in un mondo sempre più mutevole, interdipendente ed interconnesso.

Con questi fini, il volume, a carattere interdisciplinare, riunisce contributi di giovani dottorandi e di dottori di ricerca da non più di un anno, per lo più di Atenei partenopei o residenti a Napoli, e mira a fare il punto su temi cruciali nell'ambito di macro aree quali la cooperazione allo sviluppo, il diritto internazionale e le sfide di una comunità internazionale, la diversità culturale come una dimensione chiave dello sviluppo sostenibile.

In particolare, i primi tre contributi del volume presentano un'analisi di più ampio respiro facendo il punto sugli orientamenti, in materia di teorie dello sviluppo, della Comunità internazionale e delle Istituzioni finanziarie internazionali prime fra tutte la Banca Mondiale. La seconda parte dei contributi affronta aspetti particolari che assumono particolare rilievo nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

Nella prima parte trovano, quindi, collocazione i contributi del Dott. Pietro Sabatino dal titolo *Sociologia dello Sviluppo: dalla Teoria della Modernizzazione alla Decrescita Felice*, con il quale l'autore si pone l'obiettivo di realizzare una sintetica e personale rassegna dei principali filoni di ricerca e analisi delle problematiche dello sviluppo economico a partire da una prospettiva sociologica; il secondo contributo, quella della Dott.ssa Rosa Stella De Fazio, dal titolo *Verso il Post-Washington Consensus: Criteri di Equità tra Sviluppo e Governance Internazionale* che mira

a fare il punto sulle sfide del *Washington Consensus* e sul dibattito e contrapposizioni ideologiche fra i teorici del “consenso di Washington”; infine, il contributo del Dott. Mario Ventrone, dal titolo *Sviluppo e Accountability in Tema di Diritti Umani: il Caso della Banca Mondiale*, che si prefigge di analizzare le condizioni alle quali le organizzazioni internazionali che si occupano di sostenere lo sviluppo economico globale, soprattutto la Banca mondiale, possono ritenersi responsabili di un illecito internazionale per la violazione di diritti umani.

Tra i contributi che si occupano di aspetti particolari ritroviamo il saggio della Dott.ssa Maria Pia Di Nonno dal titolo *Sofia Corradi, una Seminatrice di Idee* che, dopo una panoramica generale delle iniziative europee nel settore culturale e degli studi universitari, si sofferma sul ruolo della Professoressa Sofia Corradi, al tempo, consulente scientifico dell’attuale Conferenza dei Rettori Italiani (CRUI); a seguire, il contributo del Dott. Antonio Giattini dal titolo *Il Ruolo delle ICTs nelle Politiche di Sviluppo: il Diritto di Accesso alla Rete e la Lotta al Digital Divide* che, a partire dall’analisi degli strumenti di diritto internazionale (e regionale) che tutelano il diritto di accesso alla rete, tra cui la Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo delle Nazioni Unite e le risoluzioni del Consiglio per i diritti umani dell’ONU (la *Digital Solidarity* Agenda) o l’Agenda Digitale Europea predisposta dalla Commissione Europea, si sofferma sullo studio del *digital divide* e sulle misure attuali sul piano internazionale per la lotta al *digital divide*; ancora, il contributo del Dott. Andrea Gatto dal titolo *Empowering Gender Equality through Rural Development: Rural Markets and Micro-finance in Kyrgyzstan*, frutto di un lavoro congiunto con Dott. Norman Polselli e Gretchen Bloom, analizza il ruolo dei mercati rurali e di micro-finanziaria di sviluppo nell’*empowerment* di genere, la riduzione della povertà e la crescita economica; a chiudere il volume è una comunicazione del Dott. Rosario Napolitano dal titolo *Il Russo nel Baltico: un’Indagine Linguistica e Culturale in Estonia*, un contributo di sociolinguistica, ricerca etnografica su piccola scala che propone un’indagine sull’influenza della lingua russa in Estonia dopo la dissoluzione dell’Unione Sovietica.

Si desidera chiudere questa breve introduzione con uno speciale ringraziamento a tutti i soggetti che hanno reso possibile l’uscita di questo piccolo volume con il quale anche i più giovani, attraverso il rigore di ricerche scientifiche, hanno potuto offrire il proprio contributo al dibattito internazionale su temi di particolare rilievo.

Lorena Matteo
Presidente Noi@Europe
Marianna Pace

Assegnista di ricerca
Università degli studi di Napoli “L’Orientale”

SOCIOLOGIA DELLO SVILUPPO: DALLA TEORIA DELLA MODERNIZZAZIONE ALLA DECRESCITA FELICE

Pietro Sabatino*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'avvio degli studi sullo sviluppo economico: le teorie della modernizzazione. - 3. La critica allo paradigma della modernizzazione: l'approccio dipendentista. - 4. *Different societies, different path of development: political economy* e sociologia storica. - 5. Le alternative allo sviluppo: i fattori sociali, culturali ed etnici. - 6. Le alternative allo sviluppo: i limiti "ambientali". - 7. Teorie dello sviluppo: *trying to make a map*. - 8. Bibliografia.

1. INTRODUZIONE.

Il seguente contributo, realizzato durante il lavoro di ricerca e di partecipazione a seminari del programma di dottorato internazionale in *Sociology of Local and Regional Development* dell'Università degli Studi di Teramo si pone l'obiettivo di realizzare una sintetica e personale rassegna dei principali filoni di ricerca e analisi delle problematiche dello sviluppo economico a partire da una prospettiva sociologica.

A partire dal secondo dopoguerra, infatti, complice un quadro politico contrassegnato da una ritrovata centralità dei paesi in via di sviluppo grazie all'avvio del processo di decolonizzazione, cresce l'interesse rispetto alle cause della mancata crescita economica dei paesi latino americani, asiatici, africani. Negli Stati Uniti d'America nasce così il filone cosiddetto di "teoria della modernizzazione" che coinvolge economisti, politologi, psicologi sociali e anche sociologi. Il ruolo delle scienze sociali in questa fase è quello di integrare il lavoro degli economisti dello sviluppo, concentrandosi sui fattori culturali e sociali che impediscono/promuovono lo sviluppo economico. Viene, quindi posto l'accento sui fattori interni (endogeni) come causa principale della mancata crescita economica.

A tale filone, egemone nei primi decenni del Dopoguerra si contrappone, rielaborando categorie di analisi marxiste, la cosiddetta "teoria della dipendenza": i fattori sociali e culturali delle economie arretrate non rappresenterebbero dei presunti "ostacoli" allo sviluppo economico, bensì quelle condizioni del sistema economico internazionale considerate la causa principale dei fallimenti delle politiche sviluppatiste nel Terzo Mondo. Sono quindi i fattori esogeni, la posizione e il ruolo dei paesi sottosviluppati nella divisione del lavoro globale la chiave interpretativa fondamentale.

Accanto a questa linea di demarcazione netta tra Teoria della Modernizzazione e Teoria della Dipendenza, tra gli anni '60 e '80 del secolo scorso, si affacciano nuovi modelli interpretativi: i filoni di *Political Economy* e di Sociologia Storica evitano di considerare i PVS come un corpo

* Dottorando in "Sociology of Local and Regional Development" presso l'Università degli Studi di Teramo.

unico e pongono maggiore enfasi sulle variabili storiche di lungo periodo caratteristiche di ciascun paese; gli approcci “auto-centrati” (negli anni ‘70) e della “decrescita” (a partire dalle prime riflessioni di Serge Latouche alla fine degli anni ‘80), invece, accentuano la critica a uno sviluppo (capitalistico o socialista) “imposto” da elite filo-occidentali e mettono in discussione proprio la concezione stessa che un aumento del prodotto aggregato disponibile e il passaggio da una società tradizionale e poco differenziata a una società moderna siano obiettivi da raggiungere a priori.

2. L’AVVIO DEGLI STUDI SULLO SVILUPPO ECONOMICO: LE TEORIE DELLA MODERNIZZAZIONE.

Nel secondo dopoguerra il problema dello sviluppo sposta il suo centro d’analisi dall’Occidente ai continenti africano, latino americano, asiatico. Due fattori contribuiscono a questo spostamento. Il primo di carattere empirico: Europa Occidentale, Stati Uniti più alcuni paesi ex colonie di popolamento europee (Australia, Canada, Nuova Zelanda) sembrano aver terminato la propria transizione in società industrializzate. Il secondo legato a fattori squisitamente politici. Il contesto globale alla fine del secondo conflitto mondiale vede l’emergere di due blocchi politici ed economici in contrapposizione reciproca e, contestualmente, il declino degli imperi coloniali europei e l’avvio del processo di decolonizzazione. I paesi di nuova indipendenza in questo quadro, acquisiscono un valore strategico importante nel determinare gli equilibri tra i due blocchi fuori dal continente europeo. Diventa cioè una priorità politica, in particolare del governo statunitense – adeguatamente sostenuta dal punto di vista finanziario – lo studio dei processi di sviluppo/sottosviluppo, la capacità di formulare una proposta di percorso verso il benessere alternativa al modello di transizione socialista dell’Unione Sovietica.

Nasce così, in primo luogo nelle scienze economiche, un paradigma, denominato di modernizzazione. Il ruolo delle scienze sociali in questa fase è quello di integrare il lavoro degli economisti dello sviluppo, concentrandosi sui fattori culturali e sociali che impediscono/promuovono lo sviluppo economico. Viene, quindi, posto l’accento sui fattori interni (endogeni) come causa principale della mancata crescita economica.

Dal punto di vista teorico, il contributo centrale in questo filone, è dato dai lavori di Talcott Parsons (Parsons, 1951) e della sua scuola, egemone a partire dagli anni Cinquanta nel dibattito sociologico internazionale. La dicotomia centrale in tutto il dibattito sulla modernizzazione è quella del passaggio da una c.d. società tradizionale, ostacolo allo sviluppo, ad una società moderna, in grado invece di alimentare i processi di creazione della ricchezza. Il lavoro dei teorici della modernizzazione, pur da punti di vista e ambiti disciplinari divergenti, è accomunato dallo studio dei percorsi di transizione tra i due ideali tipi di società, dalla ricerca di determinanti in grado di accelerare/rallentare tale passaggio ed essere così utilizzati nelle politiche di sviluppo.

I primi lavori (Hoselitz, 1960) (Lerner, 1958) riprendono le variabili utilizzate da Parsons, individuando un'economia tradizionale dominata dal principio di ascrizione piuttosto che dal principio di prestazione. Nella valutazione e selezione degli attori economici si preferisce quindi l'appartenenza a determinati gruppi rispetto a competenze. Conseguenze principali sono il prevalere del particolarismo rispetto all'universalismo e lo scoraggiare la specializzazione delle funzioni produttive.

Di stretta osservanza parsonsiana sono i lavori di Eisenstadt (Eisenstadt S. N., 1990) e Smelser che si richiamano al concetto di differenziazione strutturale, cioè il passaggio nella transizione tradizione-modernità da poche strutture multifunzionali (la famiglia, la tribù) e un numero crescente di strutture monofunzionali: *“quel processo per cui un ruolo sociale o un'organizzazione si differenzia in due o più ruoli o organizzazioni che funzionano più efficacemente nelle nuove circostanze storiche”*¹. Al processo di differenziazione nel modello proposto si accompagna l'integrazione in funzione stabilizzatrice. Tuttavia tale percorso può prevedere momenti di discontinuità, in particolare quando la transizione viene effettuata in tempi rapidi, provocando disordini sociali, che coinvolgono soprattutto coloro i quali sono stati sottratti alle forme di integrazione tradizionali senza essere stati integrati in forme nuove (ad esempio nei PVS le masse trasferitesi dalle campagne alle metropoli).

Altri lavori approfondiscono i fattori di freno allo sviluppo legati alla personalità e alle determinanti psicologiche nei paesi a società tradizionale. In alcuni casi ci si concentra sul processo di socializzazione primaria, che avviene nei primi anni di vita e coinvolge fundamentalmente la famiglia. McLelland (Mc Lelland, 1961) parla di *need for achievement* come elemento caratterizzante le società sviluppate, mentre Hagen parla di personalità innovativa (contrapposta alla personalità autoritaria delle società tradizionali). In entrambi i casi l'abitudine da parte dei genitori alla spinta all'autonomia e alla fiducia nelle proprie forze da parte del bambino, contribuiscono a generare una forte motivazione all'impegno individuale e a far bene i propri compiti – la vocazione weberiana – elementi fondamentali per l'avvio dello sviluppo. Nei lavori di Inkeles (Inkeles & Smith, 1974) e Smith, invece, si parla di personalità moderna, associata ad esperienze che riguardano la c.d. socializzazione secondaria come la partecipazione scolastica, l'occupazione nell'industria, la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa. Agendo sullo sviluppo di tali fattori con adeguate politiche è possibile porre le basi per la modernizzazione.

Proprio la ricchezza degli ambiti disciplinari coinvolti può far parlare di teorie della modernizzazione. Oltre agli aspetti di ordine psicologico e sociale, c'è chi individua nella politica –

¹ (Triglia, 2009) p. 25.

il nazionalismo reattivo il centro dell'analisi, o nella spinta all'acquisizione della tecnologia (Kerr, 1969), i meccanismi che possano innescare la modernizzazione.

Non mancano poi approcci maggiormente critici, pur ponendosi all'interno del paradigma della modernizzazione come punto di partenza. In alcuni casi, si mette in discussione la sicura predominanza dei fattori endogeni (Germani, 1971), di ampie e diffuse eccezioni dell'unilinearità dei processi (ricorso all'asincronia). Si ritengono possibili sbocchi socialisti della modernizzazione (Germani, 1971) o stati di blocco del processo (Bendix, 1964).

Al di là della differenziazioni contenutistiche e disciplinari, si può tuttavia parlare di un paradigma della modernizzazione. OTTIMISMO, UNILINEARITA', SEQUENZIALITA', CONVERGENZA, INIZIATIVA PRIVATA, SVILUPPO ENDOGENO, INTERVENTO DEGLI STATI NAZIONALI. Stiamo parlando di una visione della transizione da società c.d. tradizionali a quelle moderne.

3. LA CRITICA ALLO PARADIGMA DELLA MODERNIZZAZIONE: L'APPROCCIO DIPENDENTISTA.

I risultati non entusiasmanti della prima stagione della modernizzazione sono uno dei fattori alla base della ripresa di una diversa, e sotto diversi aspetti speculare, interpretazione dei percorsi di sviluppo.

La cosiddetta teoria della "dipendenza", che parallelamente a quella della "modernizzazione" vista in precedenza è costituita da approcci anche divergenti fra loro, ribalta alcuni punti di partenza del paradigma della modernizzazione.

Vengono messe in discussione in primo luogo le cause endogene del sottosviluppo. L'oggetto d'indagine non sono i fattori sociali e culturali delle economie arretrate presunti "ostacolo" allo sviluppo economico, bensì quelle condizioni del sistema economico internazionale considerate la causa principale dei fallimenti delle politiche sviluppatrici nel Terzo Mondo. Sono quindi i fattori esogeni, la posizione e il ruolo dei paesi sottosviluppati nella divisione del lavoro globale la chiave interpretativa fondamentale.

Sviluppo e sottosviluppo in questo tipo di teorie sono facce della stessa medaglia, accomunati da una relazione di "scambio ineguale" tra materie prime (esportate dai PVS) e manufatti e macchinari (importate dai paesi industrializzati). Attraverso questo sistema è possibile generare un drenaggio continuo di "surplus" dal Terzo al Primo Mondo che fa sì che la condizione di arretratezza da temporanea (nelle teorie della modernizzazione) venga vista come definitiva e inevitabile. La "dipendenza" cioè da un centro ricco e tecnologicamente avanzato si auto-riproduce nel tempo e coinvolge, oltre alle strutture produttive, orientate all'esportazione sui mercati internazionali di beni dal basso valore aggiunto, anche le istituzioni politiche e sociali. Le società dei paesi c.d. non

sviluppati non sono più società tradizionali come descritte in precedenza, ma sistemi in cui tradizione e modernità convivono attraverso strutture sociali e “di classe” funzionali al mantenimento di una divisione del lavoro internazionale sfavorevole ai PVS.

Due gli approcci principali costituenti la teoria della dipendenza. Il primo di ispirazione neo-marxista, prende spunto dai lavori di Frank G.A. (Frank, 1969), il secondo invece è riconducibile all’esperienza della CEPAL (Comisión Económica para América Latina), organo regionale delle Nazioni Unite, che ha un ruolo fondamentale nell’indirizzare le politiche di sviluppo dei paesi dell’America Latina nell’immediato secondo dopoguerra. Proprio il fallimento della prima fase del lavoro della CEPAL – basato sugli studi dell’economista argentino Raul Prebisch² (Prebisch, 1950), porta alla radicalizzazione del pensiero di economisti e scienziati sociali dell’organizzazione alla fine degli anni ‘60, in sostanza a una convergenza di vedute con gli studiosi di ispirazione marxista. Ciò che accomuna le due scuole di pensiero è il necessario percorso di uscita dal sistema capitalistico mondiale per i paesi del Terzo Mondo che vogliono perseguire un percorso di sviluppo economico (CEPAL/ECLA, 1969).

Nato e cresciuto nel contesto specifico dell’America Latina, il paradigma della modernizzazione si diffonde rapidamente sino a diventare negli anni Settanta, l’approccio ai problemi del sottosviluppo dominante. Tra gli autori non sudamericani c’è ad esempio Samir Amin, egiziano, che dopo una prima fase in cui si dichiara favorevole a soluzioni di sviluppo “auto centrato” per i PVS (Amin, 1977), ma comunque mantenendo relazioni economiche con i paesi industrializzati, passa poi a teorizzare la completa disconnessione (Amin, 1985) dal sistema capitalistico mondiale come unica soluzione.

Non sono tuttavia assenti tra i “dipendentisti” passaggi critici e meno schematici del rapporto tra centro e periferia. Cardoso (Cardoso & Faletto, 1971) ad esempio, sulla base dell’esperienza empirica brasiliana, teorizza la possibilità di uno sviluppo “dipendente”; Warren e Taylor, entrambi studiosi di estrazione marxista, confutano l’idea di un’unicità dei percorsi di sviluppo nel Terzo Mondo, riconoscendo i successi di alcune esperienze nazionali (come allora le Tigri Asiatiche o alcuni stati latinoamericani) e ridando valore ai fattori endogeni come fattori esplicativi di tale diversità: Taylor in particolare utilizza la categoria marxiana dei modi di produzione (Taylor, 1979), per descrivere la presenza di più schemi regolativi (capitalisti e pre-capitalisti) all’interno delle società del Terzo Mondo, e quindi la possibilità che diverse combinazioni di modi di produzione, possano condurre a risultati socio-economici divergenti.

All’interno della scuola della dipendenza, nasce la c.d. teoria dei sistemi-mondo. Il principale esponente di tale filone di ricerche, Immanuel Wallerstein, riprende dalla scuola dipendentista

² Le proposte di Raul Prebisch si incentravano su una strategia di sostituzione delle importazioni dai paesi industrializzati attraverso la costituzione di una base industriale nazionale ampia e diversificata (Rostow, 1962).

l'attenzione ai fattori esogeni – in particolare alla divisione del lavoro internazionale – come fattore determinante i percorsi di sviluppo, e la ripresa di categorie marxiste (come i concetti relativi alla classe sociale o allo scambio ineguale come meccanismo caratteristico il sistema capitalistico) traslate però su scala globale (Wallerstein, 1978). Rispetto alle teorie della dipendenza tuttavia viene completamente rifiutata come unità di analisi quella dello Stato-Nazione e l'esistenza stessa nel mondo contemporaneo di un'area pre-capitalistica o non capitalistica. Dalla fine del XIX secolo, si afferma, non c'è nessun area del mondo che sia fuori dal sistema-mondo capitalistico, caratterizzato da un'unica divisione del lavoro e da una molteplicità di sistemi culturali e statali. L'unica differenziazione ammessa riguarda le aree economiche denominate centrali, caratterizzate da un elevato tasso tecnologico e dalla ricchezza derivante dal drenaggio del surplus da scambio ineguale, contrapposte a quelle semi-periferiche e periferiche.

4. *DIFFERENT SOCIETIES, DIFFERENT PATH OF DEVELOPMENT: POLITICAL ECONOMY E SOCIOLOGIA STORICA.*

Le interpretazioni del percorso di sviluppo fin qui presentate, nonostante giudizi di valore sulla dinamica dello sviluppo nelle aree arretrate e indicazioni normative sostanzialmente opposte, concordano su un punto: lo sviluppo delle aree arretrate è stato in passato e in futuro vedrà accentuarsi il proprio carattere di omogeneità, indipendentemente dalle differenze culturali, di struttura sociale, istituzionali presenti nei singoli paesi. Si tratti dell'intensificarsi del processo di dipendenza – a meno di rivoluzioni socialiste, o di una disconnessione dal sistema capitalistico mondiale – o dell'avvio della modernizzazione, le traiettorie locali di sviluppo nel lungo periodo sono destinate a convergere.

A mettere in discussione tale sostanziale uni linearità è un gruppo di lavori, denominati di modernizzazione storica, che adottano un metodo comparativo e si rifanno alla tradizione della sociologia storica. Viene così data maggiore importanza ai singoli soggetti collettivi che intervengono nei singoli processi di mutamento. La comparazione tra diversi percorsi di modernizzazione viene rivolta quindi al passato, spostando la geografia dell'indagine dai contemporanei processi di sviluppo nel Terzo Mondo alle esperienze del XVII-XIX secolo nei paesi occidentali (Moore, 1969). Si dà maggiore peso alle differenze nazionali durante e alla fine dei percorsi di modernizzazione con specifico riferimento alle diverse combinazioni di crescita industriale e democrazia politica. Rispetto invece al problema della prevalenza di cause endogene/esogene, tali autori si pongono a metà strada tra le teorie della modernizzazione e quelle dependentiste. Viene riconosciuta l'importanza sia dei fattori esogeni, che delle risposte interne ai

vincoli/opportunità che questi comportano, in più un peso importante è rivestito da elementi contingenti, come le guerre.

Esauritosi il primo filone di studi sui paesi del Terzo Mondo, e dopo la stagione dei grandi affreschi di sociologia storica comprata sulle società più sviluppate, il concetto di modernizzazione viene progressivamente utilizzato nella teoria e nella ricerca sociale.

Le evidenze empiriche sull'economia dei paesi "arretrati" a partire dagli anni '70 sembrano poi dare ragione a chi, come gli studi della modernizzazione storica, ha teorizzato un'eterogeneità significativa dei percorsi di sviluppo. E' un decennio che registra l'emergere rapidissimo di alcuni paesi dell'Asia Orientale come *player* importanti nella produzione industriale mondiale – le Tigri Asiatiche – la capacità dei paesi OPEC di innalzare bruscamente il prezzo dei prodotti petroliferi sui mercati internazionali, e l'afflusso conseguente di risorse finanziarie enormi verso tali aree, insieme con il persistere di una crescita economica stagnante in larga parte degli stati africani e dell'America Latina.

Si tratta di un colpo significativo ai modelli ad elevata generalizzazione. Emerge così la necessità di pervenire a studi che ri-utilizzino il metodo della comparazione, come suggerito dalle teorie della modernizzazione storica.

Un gruppo di ricerche denominate di *Political Economy* si afferma negli anni '80 nell'obiettivo di indagare le cause di tali divergenze. Si tratta di studi che utilizzano il metodo comparativo, viene riconosciuta l'ambivalenza dei fattori esogeni quali opportunità o vincoli a seconda della capacità di reazione endogena. Rispetto agli studi precedenti c'è invece particolare enfasi sul ruolo dello Stato quale attore in grado di spiegare la variabilità nei percorsi di sviluppo nazionali.

Nella seconda fase degli studi di *Political Economy*, a partire dagli anni '80 in avanti, al ruolo dello Stato si affianca anche lo studio dei fattori socioculturali per determinare le cause dello sviluppo: in particolare ci si sofferma sulla transizione dal socialismo nei paesi dell'Europa dell'Est o dell'Asia. E sul ruolo delle strutture familiari, e della società civile in rapporto dinamico con *élite* politiche.

5. LE ALTERNATIVE ALLO SVILUPPO: I FATTORI SOCIALI, CULTURALI ED ETNICI.

Endogeno, Esogeno, Autocentrato, Extravertito, con un ruolo guida dello Stato o dei fattori culturali e psicosociali, fino alla fine degli anni Settanta tuttavia lo Sviluppo economico, inteso come crescita del prodotto nazionale e dell'industrializzazione è considerato esclusivamente in chiave positiva. Si analizzano le cause di ostacolo al raggiungimento di quest'ultimo, o i fattori su scala globale che impediscono ad alcune aree di accedere a livelli di reddito e di consumo più elevati, si confrontano proposte sulle cause generatrici, ma il passaggio logico SVILUPPO = CRESCITA ECONOMICA =

CONDIZIONE AUSPICABILE, è probabilmente l'unico elemento comune a tutti gli approcci sullo sviluppo fino a metà degli anni Settanta.

A partire dagli anni Settanta emergono analisi che contestano la concezione (implicita o esplicita) dello sviluppo come fine in sé. In alcuni casi quella che viene teorizzata è una natura sostanzialmente negativa dello sviluppo così come esso si è determinato sia nei paesi periferici che in quelli centrali. Si tratta allora di ridimensionare indicatori quali la crescita del reddito nazionale, o l'aumento della produzione industriale, e porre al centro altre variabili che siano in grado di rappresentare più compiutamente una visione "alternativa" e "autentica" di sviluppo.

Almeno due macro-variabili entrano prepotentemente nell'analisi di parte degli studiosi: l'ambiente e i fattori sociali.

Uno dei primi contributi in questo senso è dato da Seers che opera una prima, semplice distinzione tra sviluppo (concetto che ha anche una caratteristica normativa, implica un giudizio di valore) e crescita economica. Così, inserendo giudizi di valore nel concetto di sviluppo, si procede alla ricerca di obiettivi di sviluppo che siano giusti in sé. La soddisfazione dei bisogni essenziali (*basic needs*) dell'uomo: nutrirsi, avere una casa, non temere le intemperie climatiche, avere accesso all'acqua potabile e a un sistema sanitario minimo vengono considerati il metro in base al quale classificare i percorsi di sviluppo.

L'approccio, cosiddetto dei *basic needs*, ottiene rapidamente una discreta accoglienza, anche in ambienti *mainstream*: sul tema la Banca Mondiale promuove ricerche e approfondimenti (Chenery, 1974) (Streeten, 1981). Si configura in tal modo una duplice lettura dell'approccio dei bisogni essenziali: una, più conservatrice che si presenta come semplice aggiunta alle politiche tradizionali, rimarcando la necessità della crescita; l'altra che si pone in contrapposizione con quest'ultime, inaugurando la teoria della cosiddetta *self-reliance*.

*"I cosiddetti paesi in via di sviluppo non starebbero molto meglio se contassero sulle proprie forze, sulla loro ingegnosità, le loro risorse naturali e il loro saper-fare? Il loro sforzo al livello locale, nazionale e regionale richiederà ancora qualche cooperazione con il mondo esterno, ma essi diminuirebbero la [loro] pesante dipendenza..."*³.

Il brano, tratto dal manifesto per la *self-reliance*, richiama alcuni concetti della teoria della dipendenza, in particolare quando si prescrive l'uscita dal sistema capitalistico internazionale. Tuttavia la via dell'autonomia non è finalizzata a raggiungere un percorso di sviluppo simile per caratteristiche a quello dell'Occidente, sia in termini economici sia per quello che riguarda le strutture sociali. La *self-reliance* "non è un nuovo modo di ridurre il divario nel senso di eguagliare il PIL procapite o altre misure simili. [...]Essa semplicemente implica l'autonomia di stabilire i

³ (Galtung, O' Brien, & Presiwerk, 1980) p. 35.

propri obiettivi e raggiungerli il più possibile con i propri sforzi, usando le proprie forze, inclusi i fattori economici”⁴.

Diventa allora chiaro che lo sviluppo teorizzato dai sostenitori di quest’approccio abbia caratteristiche in tutto diverse rispetto al paradigma egemone: vi ha un peso importante la dimensione locale, dove è possibile concretizzare più facilmente i bisogni autentici delle comunità; ha una forte connotazione anti-capitalista; pone al centro dello sviluppo, la ripresa di elementi di quella stessa società tradizionale che nelle teorie della modernizzazione rappresenta il principale problema dello sviluppo.

6. LE ALTERNATIVE ALLO SVILUPPO: I LIMITI “AMBIENTALI”.

Il volume che apre il dibattito sui limiti ambientali allo sviluppo è sicuramente la pubblicazione del Club di Roma (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III, 1972), che mette in guardia circa i pericoli di un esaurimento delle risorse naturali (finite) a causa di una crescita economica (infinita) senza controllo. Le dinamiche di popolazione, crescita del prodotto industriale e resa del capitale naturale, portano gli studiosi del MIT a chiedere con forza l’adozione di politiche di “crescita zero”. Ogni aumento del PIL si sarebbe automaticamente collegato con aumenti del carico inquinante e avrebbe accelerato il processo di degradazione delle risorse globali.

Nel giro di un decennio nasce così una produzione di studi che pongono al centro lo studio delle variabili ambientali nelle dinamiche di sviluppo. All’interno di questa enorme mole di ricerche le interpretazioni e previsioni sul rapporto tra economia-società-ambiente sono particolarmente eterogenee.

Una versione *mainstream*, ottimista sulla possibilità di conciliare sviluppo economico e ambiente è sintetizzata dalla codificazione del concetto di Sviluppo Sostenibile (Brundtland, 1987). Il concetto si presta a definizioni anche molto divergenti, ma è possibile tracciare una linea di demarcazione con la proposta della “crescita zero” tracciata da *Limits to Growth*. In primo luogo è necessario che la crescita continui, sebbene rispettando alcuni limiti, in secondo luogo il riferimento ai “bisogni” umani piuttosto che a un concetto di utilità economica, assume una multidimensionalità degli stessi (sociali, psicologici, culturali, ecc) e una maggiore attenzione sugli aspetti qualitativi.

Il filone di “Crescita Zero” al contrario accentua il proprio giudizio negativo sulle conseguenze dello sviluppo economico sulla salute del pianeta nel lungo periodo. Si afferma a partire dagli studi di Latouche l’auspicabile approdo a una società che metta da parte l’impulso a una crescita economica infinita e adotti il paradigma della “decrescita”. Solo in questo modo è possibile conciliare equità sociale sia tra i gruppi sociali e tra il centro e la periferia, e sostenibilità ambientale

⁴ (Galtung, O’ Brien, & Presiwerk, 1980) p. 38.

dell'attività umana (Georgescu-Roegen, 2003). Il persistere del paradigma della crescita e dello sviluppo ha come unica conseguenza la catastrofe ambientale e l'esplosione dei conflitti per l'accaparramento delle risorse naturali (Latouche, 2005). Le proposte "riformiste" e di "umanizzazione" dello sviluppo sono considerate inadeguate e ingenua e cadono in un duplice errore: di analisi, nel sottovalutare i pericoli della crescita infinita; e strategico, perché pensando di poter conciliare sviluppo e ambiente, legittimano un sistema irrimediabile.

7. TEORIE DELLO SVILUPPO: TRYING TO MAKE A MAP.

1800

1850

1900

1945

1950

MODERNIZATION THEORIES
(PARSONS, SMELSER,
EISENSTADT, MC LELLAND,
ROSTOW)

1960

1970

DEPENDIST-MARXIST
THEORIES

POLITICAL ECONOMY

1980

NEW POLITICAL
ECONOMY

1990

2000

VARIETIES OF
CAPITALISM

2010

8. BIBLIOGRAFIA.

- Amin S. (1985), *La déconnexion*, La Découverte.
- Amin S. (1977), *Lo sviluppo ineguale*, Einaudi.
- Banfield E. (1976), *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino.
- Bendix R. (1964), *Stato Nazionale e Integrazione di Classe*.
- Bottazzi G. (2009), *Sociologia dello Sviluppo*, Il Mulino.
- Brundtland G. (1987), *Our common future*, Oxford University Press.
- Cardoso F., Faletto E. (1971), *Dipendenza e sviluppo in America Latina*, Feltrinelli.
- CEPAL/ECLA (1969), *El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria.
- Chenery H. (1974), *Redistribution with Growth. Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries*, Oxford University Press.
- Cobb J., Cobb C. (1994), *The Green National Product: A proposed Index of Sustainable Economic Welfare*, University Press of America.
- DHF (Dag Hammarskjöld Foundation) (1975), *What now? Another Development*, DHF.
- Eisenstadt S. (1961), *Essays on Sociological Aspects of Political and Economic Development*, Mouton.
- Eisenstadt S. N. (1990), *Le radici storiche della modernizzazione*, Liguori.
- Evans P. (1995), *Embedded Autonomy. State and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Frank A. (1969), *Lumpensviluppo. Dipendenza economica, struttura sociale e sottosviluppo in America Latina*.
- Galtung J., O' Brien P., Presiwerk R. (1980), *Self-Reliance: A Strategy for Development*, Bogle-L'Ouverture Publications.
- Georgescu-Rogen N. (2003), *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*.
- Gereffi G., Wyman D. (1990), *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press.
- Germani G. (1971), *Sociologia della Modernizzazione: L'esperienza dell'America Latina*, Editori Laterza.
- Hirsch F. (2001), *I Limiti Sociali allo Sviluppo*, Bompiani.
- Hoselitz B. (1960), *Sociological Aspects in Economic Growth*, The Free Press.
- Inglehart R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press.
- Inkeles A., Smith D. H. (1974), *Becoming Modern*, Heinemann.

- Kerr C. (1969), *L'industrialismo e l'uomo dell'industria*, Franco Angeli.
- Latouche S. (2005), *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Bollati Boringhieri.
- Latouche S. (1992), *L'occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri.
- Lerner D. (1958), *The passing of Traditional Society*, The Free Press.
- Mc Lelland D. (1961), *The achieving society*, Van Nostrand.
- Meadows D., Meadows D., Randers J., Behrens III W. (1972), *The limits to Growth: a report for the Club of Rome's Project on Predicaments*, Universe Book.
- Meillassoux C. (1975), *L'economia della savana. L'antropologia economica dell'Africa Occidentale*, Feltrinelli.
- Moore B. J. (1969), *Le origini sociali della dittatura e della democrazia*, Einaudi.
- Morris M. (1979), *Measuring the condition of the world's poor. The Physical Quality of Life Index*, Pergamon Press.
- Parsons T. (1951), *Il sistema sociale*, Comunità.
- Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Einaudi.
- Prebisch R. (1950), *The Economic Development of Latin America and its principal problems*.
- Rostow W. (1962), *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori.
- Streeten P. (1981), *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing countries*, Oxford University Press.
- Taylor J. (1979), *From Modernization to Modes of Production*, Macmillan.
- Trigilia C. (2009), *Sociologia Economica*, Il Mulino.
- UNDP (2005), *Human Development Report 2005*, United Nation Development Program.
- Wallerstein I. (1978), *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Il Mulino.
- Wallerstein I. (1979), *The capitalist world economy*, Cambridge University Press.
- Wuppertal Institut (1997), *Futuro Sostenibile, Riconversione ecologica, Nord-Sud, nuovi stili di vita*, EMI.

VERSO IL POST-WASHINGTON CONSENSUS: CRITERI DI EQUITÀ TRA SVILUPPO E GOVERNANCE INTERNAZIONALE

Rosa Stella De Fazio*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il confronto con le logiche del diritto internazionale per lo sviluppo. - 2.1. Il dibattito sul concetto di “sviluppo”. - 3. Evoluzione delle politiche della Banca mondiale. - 3.1. Complessità dello sviluppo e vulnerabilità nel Pacifico. - 3.2. Innovatività della struttura del “*Pacific Approach*”. - 4. Per una nuova concezione dello sviluppo: il post-*Washington Consensus*.

1. PREMESSA.

Esiste un dibattito acceso e di importanza fondamentale tra Banca mondiale (BM)¹ e altre Organizzazioni internazionali² prevalentemente legate al cosiddetto “*Washington Consensus*”³, da un lato, e altre Istituzioni come la Banca asiatica di sviluppo (BASs) e la Banca interamericana per lo sviluppo dall’altro, sul concetto di “sviluppo”, le relative tecniche di “misurazione” e, di conseguenza, gli strumenti di intervento ed aiuto più efficaci per lo sviluppo dei Paesi in via di sviluppo (PVS). Su tale dibattito si sono insinuate successivamente anche le posizioni assunte dalla Banca africana per lo sviluppo⁴, tra le due più vicina alle posizioni della Banca asiatica di sviluppo. Il ragionamento si basa sull’evidenza che il *Washington Consensus* ha confermato la crescente difficoltà nel permettere alle Istituzioni internazionali di intervenire con efficacia normativa sulle strategie politiche e militari dei Paesi meno garantisti dei diritti dei PVS⁵. Inoltre esso ha dimostrato

* Dottore di ricerca in Diritto dell’Unione Europea presso l’Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

¹ Sull’Istituzione Banca mondiale vedasi S. CAFARO, “La Banca mondiale”, in L. S. ROSSI (ed.), *Le organizzazioni internazionali come strumento di governo multilaterale*, e L. S. ROSSI, Bologna, 2006 e “Le banche internazionali”, in *Enciclopedia del Diritto*, Bari, 2011, nonché S. MARCHISIO, “Sviluppo (cooperazione internazionale per lo)”, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLII, Milano, 1990, pagg. 1555-1556.

² Per l’esegesi normativa relativa al ruolo odierno delle Organizzazioni internazionali nella Comunità internazionale, insieme al rapporto con altre Organizzazioni e Stati membri, vedasi la trattazione di I. INGRAVALLO, R. VIRZO, *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, Hotei Publishing, 2015.

³ Trattasi della nota dottrina giuridico-economica coniata dall’economista John Williamson sull’insieme delle strategie di sviluppo associate ai principi e alle politiche delle Istituzioni monetarie con sede a Washington: il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale (BM) e il Dipartimento di Stato americano del Tesoro. L’economista coniò il termine “*Washington Consensus*” per definire il set di proposte economiche di riforma neoliberiste elaborate negli anni ‘80 dalle tre grandi Istituzioni americane, segnando al contempo il termine del ruolo di primo piano dello Stato nell’avvio del processo di industrializzazione e di sostituzione delle importazioni (J. WILLIAMSON (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994). Sul rinnovamento dell’architettura originaria della dottrina vedasi, *inter alia*, J. STIGLITZ, N. SERRA (a cura di), *The Washington Consensus Reconsidered Towards a New Global Governance*, Oxford, 2008.

⁴ Sulle politiche della Banca africana per lo sviluppo vedasi K. MINGST, *Politics and the African Development Bank*, Kentucky, 1990 e i più recenti P. ENGLISH, H. MULE, *The Multilateral Development Banks: The African Development Bank*, Boulder, 1996 e V. MURINDE, C. OKEAHALAM, “An evaluation of the financial performance of the African Development Bank” in *International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation*, 2004, pagg. 125-142.

⁵ M. DRAGHI, *Le istituzioni finanziarie internazionali nell’economia mondiale*, Firenze, 2006 (reperibile su

l'impossibilità di sottoporre a regole generali e a procedure prestabilite l'uso della forza da parte delle grandi potenze⁶, venute meno all'obiettivo originario di garantire una *governance* globale equa⁷.

La questione acquisisce tutta la sua attualità considerando l'attenzione del politico ed economista colombiano Josè Antonio Ocampo nel suo *working paper*⁸ sulla possibilità che la riforma della *governance* internazionale passi anzitutto attraverso una maggiore partecipazione dei PVS al processo decisionale delle Istituzioni di Bretton Woods e degli Organismi di regolamentazione a livello globale. La riforma del Fondo Monetario Internazionale (FMI)⁹, insieme alla trasformazione del G-20 in Istituzione internazionale, rappresentano per Ocampo le condizioni primarie per la transizione verso una *governance* multi-livello, da realizzare con il contributo attivo delle Istituzioni regionali e sub-regionali¹⁰.

L'analisi parte dunque dalla considerazione che nonostante la riduzione della povertà figurasse tra le principali missioni delle Istituzioni monetarie internazionali¹¹, i progetti di sviluppo finanziati dalle Banche regionali di sviluppo sono spesso risultati dannosi¹² - o per lo meno improduttivi - dal punto di vista economico, sociale e ambientale, spesso anche per un fraintendimento del concetto di "sviluppo" e una sua forte ideologizzazione¹³, che hanno influenzato drammaticamente gli strumenti utilizzati. L'attuale dibattito sulle odierne concezioni dello "sviluppo", che si riflette sulle differenze di approccio tra le maggiori Banche multilaterali per lo sviluppo, rivela che le stesse Banche stanno oggi tentando di uscire dagli schemi tradizionalmente utilizzati, ma allo stesso tempo

www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/intergov2006/draghi_11_10_06.pdf.

⁶ Tra le più autorevoli critiche al modello neoliberista così come condotto dalle Istituzioni economiche internazionali quelle di J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2003, insieme a D. RODRIK, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, 2007.

⁷ Ad accusare gli eccessi del mondo globalizzato è stato per primo l'allora nascente movimento *no global* che nel 1999 accusava le Istituzioni Banca mondiale, Fondo monetario internazionale e Organizzazione mondiale del commercio di essere scarsamente democratiche e trasparenti e di gestire l'economia internazionale nell'interesse di particolari gruppi economici e finanziari, senza prestare attenzione all'interesse generale degli Stati..

⁸ J. A. OCAMPO, *The Governance of the International Monetary System*, Helsinki, UNU-WIDER, 2015 (su: www.wider.unu.edu/publication/governance-international-monetary-system).

⁹ Questa è stata avviata su piccola scala prima della crisi economica, ma non ancora completata per il mancato consenso degli Stati Uniti.

¹⁰ Molto vicine a tali posizioni sono quelle di S. CAFARO, *Democratizing the Bretton Woods Institutions. Problems and Tentative Solutions*, Kindle Edition, 2013, sulle necessarie riforme del processo decisionale in seno a Banca mondiale e Fondo monetario internazionale. Sul rapporto tra queste ultime Istituzioni e il rispetto dei diritti umani si rinvia invece a P. DE SENA, "Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e rispetto dei diritti dell'uomo", in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (eds.), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di P. PICONE*, Napoli, 2011, pagg. 829-858.

¹¹ Così su www.esteri.it/mae/it/politica_estera/organizzazioni_internazionali/bancamondiale.html.

¹² Molto discutere ha fatto il testo di D. MOYO, *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo mondo*, Milano, 2010, che denuncia il fallimento delle politiche allo sviluppo postbellico e postcoloniale dei Paesi occidentali nei confronti delle disastrose economie dell'Africa sub sahariana e critica i trasferimenti diretti di miliardi di dollari ai governi dei Paesi poveri mediante accordi bilaterali o attraverso Istituzioni come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale.

¹³ A. FRACASSO, G. TARGETTI, *Le sfide della globalizzazione. Storia, politiche e istituzioni*, Milano, Brioschi, 2008.

richiede lo studio e l'utilizzo di nuovi strumenti di cooperazione, tali da aprire scenari di progresso nella *governance* internazionale¹⁴.

Dal dibattito è in prima istanza emersa una forte contrapposizione ideologica e culturale fra i teorici¹⁵ del "consenso di Washington"¹⁶, per i quali lo sviluppo dipende *tout court* da variabili economiche, e i fautori¹⁷ dello sviluppo umano nel *Beijing Consensus*¹⁸, per i quali invece esso è legato a fattori non solo economici, ma anche sociali e culturali, insieme al rispetto dei diritti umani universalmente riconosciuti, in linea con il Rapporto sullo Sviluppo Umano 2015¹⁹ del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP). Dall'analisi multidisciplinare e dalla valutazione critica dell'attuale dibattito, si può giungere a considerare come tali diverse posizioni si riflettano sulla disciplina dello "sviluppo" nel diritto internazionale.

2. IL CONFRONTO CON LE LOGICHE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELLO SVILUPPO.

Le politiche di intervento ed aiuto hanno assunto negli ultimi anni un rinnovato approccio allo sviluppo, maggiormente basato sulla territorialità dei PVS e incentrato sul rispetto dei diritti fondamentali e della partecipazione congiunta - della cittadinanza e dei Governi - ai processi decisionali²⁰. Questo *trend* deve essere preso in considerazione nell'evoluzione del diritto internazionale dello sviluppo: sino a pochi anni fa il nuovo ordine economico internazionale²¹ e lo stesso criterio di condizionalità degli aiuti si sono rapportati con la sovranità economica, poi gradualmente introducendo la legittimità dell'inclusione democratica, fattore estraneo al contesto

¹⁴ S. CAFARO, "Una partnership globale per lo sviluppo", in *Serta Iuridica-Scritti dedicati dalla facoltà di Giurisprudenza al prof. Francesco Grelle*, Napoli, 2010.

¹⁵ Il riferimento è, *inter alia*, a D. RODRIK, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, cit., pagg. 195 ss.

¹⁶ Tale è un modello di dottrine neoliberali e orientate al mercato connesse a forme di prudenza fiscale, apertura economica, privatizzazione, liberalizzazione dei mercati e protezione della proprietà privata.

¹⁷ Tra i più numerosi autori che condividono una tale concezione, S. BORGHESI, A. VERCELLI, *La sostenibilità dello sviluppo globale*, Roma, 2005.

¹⁸ Questa seconda dottrina è invece caratterizzata da una maggiore attenzione verso l'innovazione strutturale, lo sviluppo equo e sostenibile e l'autodeterminazione dei PVS nell'ambito di un modello di autoritarismo e forte intervento statale nell'economia. Per maggiori approfondimenti sulla dottrina ci si riferisca a J. RAMO, *The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power*, Londra, 2004, pagg. 12-13 e Y. YAO, "Beijing Consensus" in *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity, and Nationalism*, 1-4, Pechino, Peking University, 2015. Anche su: www.bankpedia.org/index.php/it/88-italian/b/23713-beijing-consensus-ita.

¹⁹ Secondo il Rapporto una riduzione della vulnerabilità dell'essere umano e il rafforzamento della propria capacità di recupero, la piena occupazione e le politiche di protezione sociale - obiettivi raggiungibili tramite l'azione collettiva e la cooperazione internazionale per lo sviluppo -, permetterebbero di raggiungere standard di vita più elevati nei PVS (su <http://report.hdr.undp.org/>).

²⁰ F. BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, *Globalizzazione e sviluppo*, Bologna, 2003.

²¹ Il concetto venne introdotto da Mohammed Bedjaoui, il giurista algerino e diplomatico coinvolto nella guerra algerina di liberazione nazionale nell'ambito del suo pluridecennale impegno verso lo sviluppo di quello che al tempo era indicato come "Terzo Mondo". Bedjaoui giocò un ruolo chiave nel processo di trasformazione strutturale dell'ordine mondiale, difendendo l'universalismo giuridico in luogo del formalismo giuridico (M. BEDJAOU, *Towards a new economic order*, Holmes & Meier, New York, 1979).

puramente economico²², tra le condizioni per lo sviluppo. Oggigiorno assistiamo invece alla legittima inclusione in dottrina di principi finora reputati esterni²³, in realtà più prossimi al rispetto della dignità umana che al contesto puramente economico tra le condizioni di equità per lo sviluppo e la governabilità dei PVS²⁴, come dimostra la nuova Agenda per lo sviluppo²⁵ del Gruppo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo.

E' in corso inoltre il tentativo di un maggiore riconoscimento dei diritti economici, sociali e culturali o di "seconda generazione"²⁶, significativamente marginalizzati sino all'adozione, avvenuta il 10 dicembre 1948 da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del Protocollo addizionale al Patto Internazionale dei Diritti Economici, Sociali e Culturali²⁷, che prevede nelle sue disposizioni un meccanismo per consentire al singolo di far valere i propri diritti economici, sociali e culturali dinanzi ad un Comitato *ad hoc* in seno alle Nazioni Unite²⁸, a condizione che il proprio Stato abbia ratificato il Protocollo. L'adozione del Protocollo ha segnato l'avvio del processo - complesso in ambito nazionale - di giustificazione dei diritti economici, sociali e culturali e, introducendo la possibilità per il singolo di ricorrere individualmente al Comitato, ha creato un equilibrio a livello internazionale tra diritti sociali e libertà fondamentali²⁹.

2.1. IL DIBATTITO SUL CONCETTO DI "SVILUPPO".

Il dibattito sulla nozione di "sviluppo", nelle sue criticità messe in evidenza dalle differenze di approccio tra due delle maggiori Banche multilaterali per lo sviluppo³⁰, può avere interessanti ripercussioni sulla stessa concettualizzazione del diritto internazionale dello sviluppo, aprendo

²² In E. CHIAPPERO MARTINETTI, A. SEMPLICI, *Umanizzare lo sviluppo. Dialogo a più voci sullo sviluppo umano*, Torino, 2001 viene fornita una chiara ed attuale analisi delle ragioni della fallace implementazione delle condizionalità negli aiuti allo sviluppo dei PVS cui questo sono destinati.

²³ La questione è trattata con dovizia di particolari in W. EASTERLY, *Lo sviluppo inafferrabile. L'avventurosa ricerca della crescita economica nel sud del mondo*, Milano, 2006.

²⁴ Così R. CADIN, C. CARLETTI, E. SPATAFORA, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale: lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Torino, 2007.

²⁵ L'Agenda focalizza il programma di sviluppo per il post-2015 sul rafforzamento delle capacità delle Istituzioni internazionali nel monitoraggio della partecipazione della società civile al processo decisionale, nella costruzione di partenariati con questa e in un maggiore impegno per lo sviluppo del settore privato e della cultura (su www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/delivering-the-post-2015-development-agenda.html).

²⁶ Sulla ripartizione dei diritti dell'uomo in generazioni vedasi K. VASAK, *Pour une troisième génération des droits de l'homme*, in C. SWINARSKI (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR/Martinus Nijhoff, Ginevra/L'Aia, 1984.

²⁷ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, ris. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), Vol. 993 U.N.T.S. par. 3. Il Patto, adottato dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1966, è entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

²⁸ Il Comitato è stato istituito con la risoluzione 1985/17 del 28 maggio 1985 dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, che gli ha assegnato le funzioni di esaminare appositi rapporti periodici e di indirizzare la condotta degli Stati attraverso raccomandazioni, contenute in apposite Conclusioni (artt. 16-23 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali).

²⁹ A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, 2002.

³⁰ P. ENGLISH, H. MULE, *The Multilateral Development Banks: The African Development Bank*, cit., pagg. 250 ss. e P.-W. HUANG, *The Asian Development Bank: diplomacy and development in Asia*, cit., pagg. 122 ss..

nuovi scenari di progresso della dottrina³¹. Esso permette infatti di sistematizzare un nuovo concetto di “sviluppo umano” maggiormente legato al riconoscimento dei diritti fondamentali considerati nella loro multidimensionalità economica, sociale e culturale³², evitando la marginalizzazione dei diritti di “seconda generazione” alle categorie di diritti programmatici e parificandoli ai diritti di “prima generazione”, in attuazione del principio di interdipendenza fra i diritti umani emerso dai lavori della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani di Vienna del 1993³³.

Il legame tra sviluppo umano e diritti dell’uomo coincide con la concettualizzazione di un diritto umano di “terza generazione”, ossia il diritto allo sviluppo³⁴: con quest’ultimo s’intende un *droit synthèse* connesso ad alcuni diritti dell’uomo già riconosciuti (ad esempio il diritto alla vita, il diritto al lavoro, etc.) i cui soggetti attivi non sono considerati soltanto gli individui, ma anche lo Stato in quanto garante della sua realizzazione sul piano individuale³⁵. Questo diritto è tanto opponibile allo Stato, quanto esigibile nei suoi confronti e non può essere tutelato se non attraverso l’azione congiunta di tutti gli attori sociali: individuo, Stato, entità pubbliche e private, Comunità internazionale, uniti in un’azione comune dal riconoscimento dell’esistenza di un obbligo solidale.

3. EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DELLA BANCA MONDIALE.

Seguendo tale evoluzione normativa a partire dagli anni ‘80 dello scorso secolo le politiche delle Istituzioni finanziarie occidentali si sono fondate gradualmente meno sul noto strumento della “condizionalità” (elemento principe del *Washington Consensus*), seguendo le tappe di evoluzione dell’elaborazione del concetto di “sviluppo” anche all’interno della stessa Istituzione Banca mondiale e ricercando infine mezzi per superare gli strumenti di cooperazione ormai obsoleti. Nello specifico la Banca mondiale e la Banca asiatica di sviluppo³⁶ hanno inteso negli ultimi anni sviluppare politiche di cooperazione maggiormente focalizzate sullo sviluppo umano e basate sui seguenti principi³⁷: l’incentivo ad adottare politiche di sviluppo regionale da parte degli Stati come

³¹ F. V. GARCIA AMADOR, *The emerging international law of development: A new dimension of international economic law*, New York, Oceana, 1990.

³² M. GIULIANO, *Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale*, Milano, 1985 e M. VIRALLY, “Vers un droit international du développement”, in *Annuaire Français de Droit International*, Paris, Vol. 2, 1965.

³³ L. M. SOLIVETTI, *Una nuova misura dello sviluppo, lo sviluppo umano: “basic needs”, “opportunities”, ruolo dell’istruzione e lo Human Development Index*, Roma, 2002.

³⁴ S. MARCHISIO, “Sviluppo (cooperazione internazionale per lo)”, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pag. 1559 e K. VASAK, *Pour une troisième génération des droits de l’homme*, in C. SWINARSKI (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur la Croix Rouge en l’honneur de Jean Pictet*, cit., pagg. 837 ss..

³⁵ K. VASAK, *Pour une troisième génération des droits de l’homme*, in C. SWINARSKI (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur la Croix Rouge en l’honneur de Jean Pictet*, cit., pagg. 850 ss..

³⁶ Sulle Banche regionali di sviluppo vedasi E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell’economia*, Torino, 2012, pagg. 157-172.

³⁷ Si consideri che la Banca asiatica di sviluppo e la Banca mondiale erogano una parte significativa di aiuti allo sviluppo ai PVS dell’Asia e della Regione del Pacifico (“la Regione”), ciò che pone la responsabilità su entrambe le Istituzioni ad agire in coordinamento per realizzare gli interessi dei loro azionisti comuni, sia membri di PVS che di Paesi industrializzati (BASs, BM, *Memorandum of Understanding on Administrative Arrangements between the Asian*

condizione per realizzare uno sviluppo sostenibile; un'ampia partecipazione statale alla base di riforme con maggiore probabilità di sopravvivere a periodi di "stress" sociale e politico; un approccio allo sviluppo e alla transizione condotto dagli Stati, comprensivo e di lungo periodo, indirizzato alla natura multidimensionale della crescita sostenibile ed equa per la riduzione della povertà; la creazione di un partenariato di tutti gli attori dello sviluppo, con a capo i Governi degli Stati e la partecipazione dei *partners* dello sviluppo per assicurare un utilizzo efficiente delle risorse; infine, una cooperazione tra la Banca mondiale e la Banca asiatica di sviluppo orientata ai risultati e trasparente, allo scopo di massimizzare l'effettività dell'assistenza ai PVS³⁸.

Pertanto la Banca mondiale, in continuità con la recente dottrina, ha deciso di adottare in Asia le attuali politiche per lo sviluppo lanciando un piano di azione che intende lo sviluppo stesso soprattutto come supporto ai progetti delle Organizzazioni non governative locali e delle Organizzazioni *partner* destinatarie dei Mutui multilaterali di sviluppo (MMS) nazionali erogati dalla Banca, per mitigare alcune delle più acute conseguenze dei tradizionali strumenti di cooperazione³⁹. Trattasi del "Pacific Approach 2010-2014", un piano di sviluppo regionale e sub-regionale⁴⁰ progettato con lo scopo di migliorare e aggiornare la struttura delle operazioni della BASs all'interno dei quattordici Paesi in via di sviluppo del Pacifico (PVSPs), adottando un primo rinnovato approccio rispetto al *Washington Consensus*⁴¹.

Il piano trova un precedente nella collaborazione fra la Banca mondiale e la Banca asiatica di sviluppo su questioni di interesse comune nella stessa Regione grazie al reciproco interscambio di prestiti ed assistenza tecnica⁴²: già nel gennaio 2000 i vice Presidenti della Banca asiatica di sviluppo e della Banca mondiale firmarono un Memorandum di Cooperazione (MdC) che definiva alcune linee guida per promuovere, pianificare e condurre una cooperazione rafforzata⁴³. Il *Pacific Approach 2010-2014* contiene inoltre taluni elementi di continuità con il "Kiribati Development Plan 2008-2011"⁴⁴, che si rinvergono in particolare nel nuovo ruolo attivo che i *partners* della

Development Bank (ADB), and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Association (IDA), Metro Manila/Washington, 2001, pag. 3).

³⁸ In riferimento a quest'ultimo obiettivo, la Banca mondiale e la Banca asiatica di sviluppo intendono incentrare maggiormente la cooperazione sulla priorità delle criticità legate allo sviluppo locale, l'implementazione di attività reciprocamente concordate e programmi di assistenza intrapresi da ciascuna Istituzione (BASs, *ERD Working Paper Series No. 15: A Framework for Establishing Priorities in a Country Poverty Reduction Strategy*, Metro Manila, 2002).

³⁹ Il piano mira infatti ad aprire spazi per le comunità interessate ad influenzare il processo decisionale a partire dalle Istituzioni asiatiche e a rendere le *NGOs* e i movimenti sociali locali capaci di impegnarsi autonomamente con le Istituzioni finanziarie internazionali (BASs, *Country Partnership Strategy-Kiribati 2010-2014*, Metro Manila, 2004).

⁴⁰ BASs, *ADB's Pacific Approach 2010-2014*, Metro Manila, 2009.

⁴¹ P-W. HUANG, *The Asian Development Bank: diplomacy and development in Asia*, New York, 1975.

⁴² BASs, *Strengthening Pacific Economic Analysis and Policy Development*, Metro Manila, 2008.

⁴³ Insieme al Memorandum di Cooperazione, la Banca asiatica e la Banca mondiale nei reciproci tentativi di collaborazione concordarono anche un Memorandum d'Intesa (Mdl) al fine di commemorare alcune disposizioni amministrative volte a promuovere una maggiore efficacia dei programmi di assistenza a beneficio dei PVS nella Regione (BASs, *Country Partnership Strategy-Kiribati 2010-2014*, cit., pagg. 134 ss.).

⁴⁴ GOVERNO DI KIRIBATI, *Kiribati Development Plan: 2008-2011*, Tarawa, 2008.

cooperazione sono chiamati a svolgere di concerto con le Istituzioni internazionali, così come emerge dall'analisi del trasferimento di competenze previsto dal progetto.

Emerge dunque l'intenzione della Banca mondiale e della Banca asiatica di sviluppo di strutturare una forma di cooperazione più inclusiva, perché fondata sul mutuo consenso dei Governi dei PVS asiatici, ma anche maggiormente flessibile, grazie alla considerazione delle condizioni di operatività a livello locale e delle effettive necessità dei PVS⁴⁵.

3.1. COMPLESSITÀ DELLO SVILUPPO E VULNERABILITÀ NEL PACIFICO.

I PVSPs considerati dalla BASs differiscono su molti aspetti⁴⁶, presentando le aree del Pacifico accentuate diversità, ma le somiglianze quanto a fattori culturali, storico-geografici e tradizioni permettono di affrontare i cambiamenti e le conseguenti problematiche comuni. Infatti, pur avendo ciascun Paese caratteristiche univoche⁴⁷, la maggior parte dei PVSPs condivide numerose fragilità⁴⁸. L'obiettivo del *Pacific Approach* 2010-2014 della BASs è dunque quello di identificare tali caratteristiche e la metodologia attraverso la quale applicare approcci regionali o linee guida comuni per rendere maggiormente efficaci a livello locale gli aiuti internazionali allo sviluppo.

La vulnerabilità dei PVSPs è causata da una serie di fattori politici e sociali che conducono all'indebolimento della *governance*, tra i quali: l'isolamento sia geografico che nella diffusione di conoscenze; la dispersione delle popolazioni e le limitate economie di scala dei mercati; la mancanza di consenso nelle isole; le limitate risorse naturali per la maggior parte dei PVSPs; la rapida crescita della popolazione in alcune regioni che supera la disponibilità dei servizi di *welfare*; la carenza di infrastrutture; l'incapacità dello Stato di implementare le politiche governative a causa di una debole capacità di gestione del settore pubblico che spesso produce un accumulo delle risorse⁴⁹. Tali fattori permettono di ipotizzare una suddivisione della Regione in tre gruppi di PVSPs accomunati dallo stesso grado di crescita.

Il primo gruppo di PVSPs⁵⁰ in esame ha evidenziato una buona capacità di implementare le riforme strutturali e condurre una crescita legata ad attività domestiche come il turismo, l'agricoltura, la pesca, e ad alcune industrie di base⁵¹. Questi PVSPs hanno raggiunto un grado soddisfacente di

⁴⁵ BASs, *Strengthening Pacific Economic Analysis and Policy Development*, cit., pagg. 6-8.

⁴⁶ Inclusi grandezza, densità di popolazione, risorse di finanziamento e risultati sociali ed economici (BASs, *Pacific Studies Series: Toward a New Regionalism*, Metro Manila, 2005).

⁴⁷ Tale elemento concorre alla progettazione di strategie specifiche per ogni PVSP da parte dei Paesi in partenariato.

⁴⁸ BASs, *Achieving Developments Effectiveness in Weakly Performing Countries*, Metro Manila, 2007.

⁴⁹ La debolezza dei sistemi politici, sociali e di sicurezza riguarda anche la fornitura dei servizi essenziali, la volatilità dell'assistenza internazionale, l'alta vulnerabilità ai cambiamenti climatici ed il rischio di disastro naturale (BASs, *ADB's Pacific Approach 2010-2014*, cit., pag. 13).

⁵⁰ Tale gruppo ricomprende le Isole Cook, Isole Fiji, Samoa, Tonga e Vanuatu.

⁵¹ BASs, *ADB's Pacific Approach 2010-2014*, cit., pag. 5.

crescita economica e sviluppo sociale attraverso un arricchimento dell'attività economica domestica tra il 2001 e il 2008, ma questi obiettivi non si sono dimostrati sostenibili⁵².

Il secondo gruppo⁵³ comprende Paesi con difficoltà a diversificare e stimolare la crescita al di là dello sfruttamento di petrolio non rinnovabile, minerali e foreste⁵⁴, raggiungendo pertanto una crescita basata sulle risorse, ma lottando per diversificare le proprie economie⁵⁵. Le prospettive di ulteriore crescita si fondano sulle politiche di gestione sostenibile e le riforme istituzionali, entrambi mirati ad una maggiore stabilità politica.

Una particolare attenzione è stata rivolta dalla Banca mondiale all'esame del commercio sub regionale tra PNG, Timor-Est e Indonesia al fine di promuovere una più forte integrazione economica⁵⁶: da tale esame è derivato un approccio scientifico in via di espansione che trova applicazione nell'obiettivo di inserire nell'Agenda dei *policy-makers* operazioni mirate allo sviluppo locale, con priorità settoriali e in accordo alle situazioni di fragilità tipiche di tali aree del Pacifico⁵⁷.

L'ultimo raggruppamento⁵⁸ ha riscontrato difficoltà nell'adozione di politiche che aiutino a stabilire mezzi per creare e sostenere una crescita domestica sostenibile al di là dell'attività economica derivante da forme di assistenza esterna, anche se tutti questi Paesi hanno fonti di reddito nazionali derivante da turismo, lavorazione del pesce e licenze, redditi del fondo fiduciario e rimesse, che hanno contribuito in passato a sostenere le loro economie.

In definitiva è possibile sostenere che le economie di tutti i 14 PVSPs del Pacifico possono raggiungere livelli di crescita e sviluppo accompagnati da una maggiore prosperità economica a condizione che siano messe in atto politiche sostenibili⁵⁹ e mirate al miglioramento della connettività, ovvero tali da consentire al Pacifico di rafforzare il senso di "comunità" a livello nazionale e regionale⁶⁰, in accoglimento altresì di quella parte di dottrina che mira a superare il "consenso di Washington". Una crescita economica maggiore ed ecologicamente sostenibile, la buona *governance*, il rafforzamento della cooperazione regionale e l'integrazione sono solo alcuni

⁵² La recente crisi dei prezzi di alimenti ed olio e la crisi economica globale hanno infatti causato una riduzione della crescita a partire dal 2008.

⁵³ Papua Nuova Guinea (PNG), Isole Salomone e Timor-Est.

⁵⁴ BAsS, *Proposed Enhancing Capacity for Subregional Economic Corridors in the Pacific through Improved Cross Border Linkages Design—Papua New Guinea and Timor-Leste*, Metro Manila, 2008.

⁵⁵ BAsS, *Proposed Enhancing Capacity for Subregional Economic Corridors in the Pacific through Improved Cross Border Linkages Design—Papua New Guinea and Timor-Leste*, cit., pag. 12.

⁵⁶ *Ivi*, pag. 18.

⁵⁷ BAsS, *ADB's Pacific Approach 2010-2014*, cit., pag. 9.

⁵⁸ Kiribati, le Isole Marshall, gli Stati Federati di Micronesia, Nauru, Palau, e Tuvalu.

⁵⁹ BAsS, *Strengthening Pacific Economic Analysis and Policy Development*, cit., pag. 10.

⁶⁰ BAsS, *Technical Assistance for Strengthening Governance and Accountability in Pacific Island Countries (Phase 2)*, Metro Manila, 2008.

tra gli elementi essenziali per realizzare gli obiettivi preposti⁶¹: nel contesto del Pacifico la crescita inclusiva significa soprattutto aiutare i PVSPs a prestare particolare attenzione nell'impiego di donne, giovani ed altre categorie svantaggiate e vulnerabili, considerandoli parte integrante del processo di crescita.

Una tale concezione implica inevitabilmente una gestione del servizio pubblico orientato ai risultati insieme ad una revisione della politica governativa e delle dotazioni di bilancio che consideri il loro impatto sulla parità di genere e assicuri la fornitura dei servizi sociali di base per ogni abitante, la registrazione dei terreni, il rafforzamento della sicurezza negli *squatters* urbani e la fruizione dei diritti fondamentali. Tali obiettivi rispondono alla necessità di una *governance* responsabile, trasparente, partecipativa e istituzionale, essenziale al processo di sviluppo e crescita degli Stati⁶².

L'obiettivo di condizioni di vita maggiormente sostenute e resistenti supporta in definitiva la visione globale dell'ADB nel contesto del *Pacific Approach* come mirato alla costruzione di una Regione di sicurezza, prosperità economica e rispetto dei diritti umani, tale ovvero da consentire ai suoi abitanti di condurre una vita libera e degna.

3.2. INNOVATIVITÀ DELLA STRUTTURA DEL “PACIFIC APPROACH”.

Possiamo tentare di riassumere nel modo seguente la formulazione del nuovo *Pacific Approach* per il periodo 2010-2014: a) propone una cornice comune per indirizzare i vincoli sociali, culturali e politici verso la crescita e lo sviluppo, derivandone approcci regionali; b) stabilisce integralmente le direzioni strategiche per le operazioni e le riforme da intraprendere nel Pacifico; c) propone soluzioni alle complesse situazioni di fragilità particolarmente evidenti nella maggior parte dei PVSPs includendo modelli di *best practices*; d) provvede alla fornitura di beni pubblici e servizi a livello regionale utilizzando economie di scala; e) prevede l'allineamento con la “Strategia 2020”, la cornice programmatica di lungo periodo della BASs per il periodo 2008-2020⁶³.

Obiettivo primario nell'Agenda è dunque la creazione di una regione di sicurezza, prosperità economica e rispetto dei diritti umani, perseguibile attraverso il miglioramento degli standard di vita, l'incoraggiamento della connettività, il raggiungimento del consenso attraverso la crescita ambientale sostenibile, la buona *governance* e l'integrazione. Infine, consapevole della necessità di mitigare gli impatti ambientali negativi e rafforzare la resilienza al cambiamento climatico, la BASs si concentra tramite il *Pacific Approach* 2010-2014 sull'investimento di lungo periodo nella creazione e gestione di forme alternative di energia rinnovabili mirate al risparmio energetico⁶⁴.

⁶¹ *Ivi*, pag. 6.

⁶² *Ivi*, pag. 7.

⁶³ BASs, *ADB's Pacific Approach 2010-2014*, cit., pagg. 5 ss.

⁶⁴ BASs, *ADB's Pacific Approach 2010-2014*, cit., pag. 10.

Dal punto di vista degli indicatori di cambiamento il piano risulta poi foriero di grande innovazione in quanto propone soluzioni di sviluppo nel settore ambientale privato, nella gestione del settore pubblico, nell'adattamento al cambiamento climatico e nello sviluppo dei partenariati. Come indicatore dei risultati ottenuti dall'implementazione del piano viene per la prima volta assunto l'indice di sviluppo umano⁶⁵. In definitiva esso rappresenta un supporto per i Governi nelle aree critiche delle funzioni del settore pubblico, della partecipazione al settore privato e dell'espansione della cooperazione regionale⁶⁶.

Da una prima indagine sul tipo di progettazione emerge dunque come, concretamente, il *Pacific Approach* 2010-2014 offra una chiara direzione nell'affrontare le comuni sfide allo sviluppo riguardanti i PVS del Pacifico e nel guidare le strategie dei singoli Paesi in partenariato.

Appare evidente che nel caso dell'Asia e delle regioni del Pacifico i Paesi crescano a ritmi diversi ed abbiano differenti priorità sociali ed economiche: considerando la fragilità e la complessità⁶⁷ della maggior parte dei PVS del Pacifico, l'ADB gioca un ruolo fortemente propositivo nella differenziazione delle metodologie di cooperazione regionale e sub-regionale e attraverso il *Pacific Approach* 2010-2014 offre ai PVSPs un'assistenza maggiormente effettiva, aumentando il consenso e la disponibilità di programmi e progetti⁶⁸. Oltre al vasto potenziale del Piano in termini di benefici per i Paesi della Regione, esso propone un reale cambiamento in quanto non si fonda sui tradizionali strumenti di assistenza allo sviluppo forniti dalla Banca mondiale o dalla Banca asiatica di sviluppo, ma su strumenti più innovativi che promuovono le iniziative congiunte da parte di Governi, Organizzazioni della società civile e comunità locali⁶⁹. Ad esempio gli investimenti privati nell'aviazione e nelle telecomunicazioni, così come previsti dal *Pacific Approach* 2010-2014, allo stesso tempo permettono una maggiore condivisione di servizi regionali e rafforzano le capacità nazionali di sviluppo.

In termini di sostenibilità, il Piano propone obiettivi di lungo periodo e, pertanto, a seguito della sua attuazione, si prevede che le economie si rafforzino e le Comunità locali dei PVSPs detengano un

⁶⁵ Ivi, pag. 2.

⁶⁶ Da ciò può evincersi il rilievo crescente che la Comunità internazionale conferisce al miglioramento della cooperazione tra *partners* come strumento produttivo per sostenere i processi di sviluppo condotti dagli Stati e permettere un utilizzo più efficace ed efficiente delle risorse destinate allo sviluppo, seppur scarse (BAsS, *Policy on Performance-based Allocation for Asian Development Fund Resources*, Metro Manila, 2001).

⁶⁷ Queste sono causate da isolamento geografico, piccole popolazioni, deboli capacità, risorse limitate e alta vulnerabilità ai cambiamenti climatici e ai disastri naturali.

⁶⁸ BAsS, *Achieving Developments Effectiveness in Weakly Performing Countries*, cit., pagg. 58 ss.

⁶⁹ Un tema che ha generato a tale proposito l'interesse della società civile, ma anche una polemica per la sua politicità, è quello della tutela dei diritti dei popoli indigeni: la risoluzione 6/36 del Consiglio dei Diritti Umani (CDU) dell'ONU prevede un meccanismo per istituire un *team* di esperti sussidiario allo stesso Consiglio proprio riguardante i "conoscimenti tematici specializzati sui diritti umani dei popoli indigeni" (Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, ris. 6/36, 14 dicembre 2007).

potere più effettivo⁷⁰. La BASs propone infatti un'elevata sostenibilità dei risultati del *Pacific Approach*, in particolar modo attuando approcci basati sul rischio per rafforzare i sistemi anti-corruzione e utilizzando in maniera efficace ed efficiente le risorse pubbliche per sostenere le riforme, in linea con quanto previsto dal “*Second Governance and Anticorruption Action Plan*”⁷¹. Tra le priorità della BASs, oltre alle attività per la cooperazione e l'integrazione regionale e l'anti-corruzione, rientra la progettazione di un programma regionale per attuare il Piano di gestione economica del Pacifico, che prevede una gestione maggiormente efficiente delle finanze pubbliche nei PVSPs del Pacifico⁷². Tra le più interessanti prospettive offerte dal piano regionale rileva un equo rapporto costi/benefici delle attività che richiedono un cambiamento politico all'interno dei Paesi, coinvolgendo i Governi centrali e la Comunità internazionale per le opportune consultazioni preliminari.

Innovativa anche la proposta di un maggiore coordinamento fra i Governi dei PDMCs del Pacifico e il Governo centrale per massimizzare l'efficacia dell'intervento nel settore pubblico: la Banca si impegna non solo nel fornire un supporto tecnico e finanziario per garantire la continua crescita economica, ma anche nel facilitare l'accesso dei PVSPs agli strumenti di finanziamento. Infine, la BASs sosterrà il *mainstream* della prospettiva di genere, considerato un obiettivo programmatico di rilevanza fondamentale nel funzionamento democratico dei Governi⁷³.

Se nei PVS del Pacifico cui è diretto l'intervento della BASs si registrano uno sviluppo crescente legato allo sfruttamento delle risorse locali, complessivamente essi continuano ad avere un basso rendimento nella maggior parte delle aree di sviluppo socio-economico. Questo dato, insieme alla recente crisi economica globale, richiama la necessità di rivisitare la dottrina del diritto internazionale dello sviluppo includendovi una disciplina del processo di diversificazione economica, che è alla base degli odierni processi di sviluppo⁷⁴.

4. PER UNA NUOVA CONCEZIONE DELLO SVILUPPO: IL POST-WASHINGTON CONSENSUS.

Dall'analisi condotta può evincersi perché le politiche avanzate dalla più tradizionale dottrina del *Washington Consensus* in ambito di diritto internazionale dello sviluppo non si possano considerare

⁷⁰ I processi di consultazione e partecipazione su larga scala nel contesto politico-economico faciliteranno infatti il consenso al cambiamento, rivelandosi cruciali per raggiungere e sostenere le migliori condizioni socio-economiche (BASs, *Technical Assistance for Aviation Legislative and Regulatory Review*, Metro Manila, 2005, pag. 37).

⁷¹ BASs, *Second Governance and Anticorruption Action Plan II (GACAP II)*, Metro Manila, 2006.

⁷² BASs, ESCAP, UNDP, *Asia-Pacific Aspirations: Perspectives for a Post-2015 Development Agenda*, Bangkok, 2013.

⁷³ Gli sforzi congiunti nelle direzioni indicate confermeranno la BASS come la Banca “di conoscenza” del Pacifico, mentre altri programmi umanitari mirati per lo sviluppo locale come AusAID, NZAID e la Banca mondiale si propongono come *partners* del processo di consultazioni ad alto livello. Gli sforzi congiunti di tutti i *partners* dello sviluppo permetteranno di migliorare l'assistenza prestata.

⁷⁴ F. BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, *Globalizzazione e sviluppo*, cit., pagg. 80 ss. e M. CASELLI, *Globalizzazione e sviluppo: quali opportunità per il sud del mondo?*, Milano, 2002.

complete, né attuali. Una tale visione incontra anche quella degli economisti: per l'americano Joseph Stiglitz occorrerebbe ampliare il catalogo dei già noti obiettivi di sviluppo inteso *tout court* sotto il profilo economico per includere lo sviluppo umano, che sottende la crescita sostenibile, egualitaria, democratica, rivisitando in definitiva il nostro abituale concetto di "sviluppo"⁷⁵. Per Stiglitz l'obiettivo del *Washington Consensus* era proprio quello di dettare una formula per la creazione di un settore privato vivace e stimolare la crescita economica⁷⁶, ma pur rappresentando il riferimento per mercati ben funzionanti, tale dottrina si è rivelata incompleta e talvolta finanche fuorviante in termini di progresso. Tali considerazioni implicano la necessaria adesione delle Banche Multilaterali di Sviluppo alle più recenti dottrine del post-*Washington Consensus*⁷⁷, sostenuta dal Presidente della Banca interamericana per lo sviluppo Luis Alberto Moreno nel dibattito⁷⁸ con i più alti vertici della Banca mondiale sulle nuove politiche industriali di quest'ultima in America latina e nei Caraibi, in linea con l'ultimo compendio⁷⁹ della Banca sul ripensamento dello "sviluppo produttivo". Il documento prende a modello lo sviluppo economico per alcuni persino "miracoloso" dell'Asia orientale⁸⁰, che offre un esempio di superamento con successo dello spirito del "consenso di Washington" a favore delle prescrizioni del *Beijing Consensus*⁸¹. Il gruppo regionale di Paesi asiatici aveva infatti seguito le prescrizioni dettate dalla dottrina americana solo parzialmente, ovvero limitatamente ad alcune delle proprie politiche economiche⁸², seppure la propria politica di sviluppo - progettata per colmare il divario tecnologico con i Paesi più avanzati - fosse contraria al *Washington Consensus*, in linea invece con il *Beijing Consensus*. Queste osservazioni hanno costituito la base per lo studio del c.d. "miracolo dell'Asia orientale" della Banca mondiale⁸³, che ha favorito il recente ripensamento dell'esclusione dello Stato dallo sviluppo economico e dimostrato i *trends* positivi delle economie dell'Asia orientale pur senza la stabilità macroeconomica e la privatizzazione⁸⁴.

⁷⁵ J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., pagg.45 ss..

⁷⁶ J. STIGLITZ, "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", in *The World Bank Publications*, Washington, 1998, pag. 14.

⁷⁷ Così in N. SERRA, J. STIGLITZ, *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

⁷⁸ I cui seguiti sono reperibili su: www.en.mercopress.com/2015/05/13/latam-to-debate-controversial-issue-post-washington-consensus-industrial-policies.

⁷⁹ AA. VV., *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*(Synopsis), Washington, IDB Publishing, 2014.

⁸⁰ Tale risultato comprende un forte incremento del PIL pro capite, l'aumento della speranza di vita e del livello di educazione e una drastica riduzione della povertà; in una prospettiva di lungo periodo per Stiglitz questo risultato si dimostra perfettamente sostenibile.

⁸¹ Y. YAO, *Beijing Consensus or Washington Consensus. What explains China's economic success?*, Washington, 2011.

⁸² Ad esempio una bassa inflazione e forme di prudenza fiscale.

⁸³ Banca mondiale, *The East Asian miracle: economic growth and public policy (Vol. 1 of 2): Main report*, Washington, 1993.

⁸⁴ *Ivi*, pag.15.

Sul piano europeo, la Commissione europea ha infine preso atto dei *trends* in atto ricordando nell'ambito dell'anno europeo per lo sviluppo⁸⁵ il ruolo dello sviluppo internazionale come parte integrante dell'azione esterna dell'Unione europea, rilanciando le iniziative intraprese dalle Organizzazioni europee che si occupano di sviluppo e cooperazione⁸⁶.

Se le versioni più dogmatiche del *Washington Consensus* non riescono a fornire il giusto quadro per la comprensione tanto del successo delle economie dell'Asia orientale, quanto dei loro più attuali problemi, sorge in definitiva la necessità della formulazione di un consenso "emergente", un post-*Washington Consensus*. Un consenso non basato su Washington richiede un più ampio dibattito dialettico tra le Istituzioni monetarie internazionali – soprattutto tra la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale – al fine di stabilire le modalità per raggiungere i molteplici obiettivi di sviluppo ed implica il reclamo da parte dei PVS dei propri diritti di proprietà, per ritenere le politiche di sviluppo realmente sostenibili.

L'analisi include pertanto la possibilità di considerare un indice di sviluppo che fattori di benessere sociale come la libertà, la sicurezza, la salute e l'educazione⁸⁷. Tali categorie rispecchiano le aree più importanti del lavoro delle Nazioni Unite, come evidenziato nella Relazione del Segretario generale all'Assemblea generale del 21 marzo 2005, "*In larger freedom*"⁸⁸, nella quale sviluppo, sicurezza, e diritti umani rappresentavano il riferimento per la strategia di riforma dell'Organizzazione⁸⁹.

Una crescita di lungo periodo che sia anche ecologicamente sostenibile secondo la Relazione può essere promossa attraverso la sostenibilità ambientale dello sviluppo locale⁹⁰, derivante da investimenti in infrastrutture che ottimizzino l'utilizzo delle risorse naturali, siano indirizzati alla protezione contro il loro eccessivo sfruttamento e rispettose del *climate proofing*, accrescendo la resistenza di un Paese ai cambiamenti climatici. L'era del post-*Washington Consensus*, prendendo a modello molte vivaci teorie⁹¹, cerca dunque di riformare la dottrina del *Washington Consensus* tenendo in conto anche valori sinora marginalizzati come la sostenibilità ambientale e sociale.

⁸⁵ Su: www.europa.eu/eyd2015/it.

⁸⁶ In un tale contesto, che trova la sua base normativa nella Comunicazione COM(2011) 637 def della Commissione europea al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni del 13 ottobre 2011 su "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un'Agenda per il cambiamento", GUCE 2012/C 37/08, 10 febbraio 2012, viene ripreso il complicato coinvolgimento delle Organizzazioni internazionali nei più ambiziosi obiettivi di sviluppo, che ricomprendono la lotta alla povertà e l'*empowerment* femminile.

⁸⁷ In tal senso, la proposta di A. SEN in *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2001.

⁸⁸ Su: www.un.org/press/en/2005/ga10334.doc.htm.

⁸⁹ Sul legame tra Nazioni Unite e sviluppo vedasi S. MARCHISIO, *La cooperazione per lo sviluppo nel diritto delle Nazioni Unite*, Napoli, 1977 e "Carta dell'ONU, cooperazione e sviluppo sostenibile", in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, Roma, 1999, pagg.11-19.

⁹⁰ Si parlerebbe in tal caso di "eco-sviluppo", misurabile tramite un indice di sviluppo che includa criteri ecologici.

⁹¹ Prima fra le quali quella di J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., pag. 45.

La questione acquisisce la sua rilevanza considerando l'attenzione del Rapporto sullo Sviluppo Umano 2011 dell'UNDP proprio al tema della "Sostenibilità ed equità: un futuro migliore per tutti"⁹². Secondo il Rapporto i progressi in materia di sviluppo ottenuti nei Paesi poveri del mondo potrebbero arrestarsi entro la metà del secolo, se non saranno attuate subito misure audaci per rallentare l'evoluzione climatica, impedire il degrado ambientale e ridurre le profonde ineguaglianze nelle e tra le Nazioni⁹³. Il documento sottolinea infatti che la metà dei casi di malnutrizione nel mondo sono dovuti a fattori ambientali come l'inquinamento dell'acqua e la siccità, perpetuando un circolo vizioso di impoverimento delle popolazioni e danni ecologici. La panacea fornita dall'UNDP per tentare di raggiungere livelli di vita elevati è la rottura del legame di dipendenza delle economie degli Stati con le energie fossili e l'emulazione delle politiche governative dei Paesi più ricchi⁹⁴, adottando piuttosto approcci virtuosi alla sostenibilità socio-ambientale. Prendendo a modello le teorie emergenti sul piano internazionale ed europeo è necessario in conclusione affrontare le più recenti sfide globali sviluppando le politiche dello sviluppo sulla base della sostenibilità sociale ed ambientale, l'effettività della tutela dei diritti umani, la remissione dei diritti di proprietà ai PVS, insieme a una maggiore interazione tra Istituzioni finanziarie internazionali e tra queste e i Governi dei PVS⁹⁵. Tali politiche, che sinora sono state in parte marginalizzate, si rendono ora più che prima necessarie per uno sviluppo socio-economico realmente sostenibile, essenziale per realizzare una *governance* internazionale equa e condivisa.

⁹² UNDP, *Human Development Report 2011- Sustainability and Equity: A Better Future for All*, New York, 2011.

⁹³ *Ivi*, pag. 12.

⁹⁴ UNDP, *Human Development Report 2011- Sustainability and Equity: A Better Future for All*, cit., pagg.14-18.

⁹⁵ Tali politiche sono in definitiva mirate al raggiungimento di un soddisfacente grado di sviluppo c.d. "umano", inteso nella sua accezione onnicomprensiva di tutela dei diritti fondamentali, ecologici e sociali.

SVILUPPO E *ACCOUNTABILITY* IN TEMA DI DIRITTI UMANI: IL CASO DELLA BANCA MONDIALE

Mario Ventrone*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Può la Banca mondiale violare i diritti umani? - 2.1 Obblighi nella fase di scelta degli Stati beneficiari. - 2.2 Obblighi nella fase del *project cycle*. - 2.3 Responsabilità della Banca mondiale in connessione con la condotta dello Stato beneficiario. - 3. Il ruolo dell'*Inspection Panel*. - 4. Conclusioni.

1. INTRODUZIONE.

Nel corso degli ultimi decenni il concetto di sviluppo economico si è gradualmente affrancato dalle politiche spiccatamente liberiste che a lungo hanno contraddistinto l'approccio delle istituzioni finanziarie internazionali nei confronti dei paesi meno sviluppati. La teoria economica ha infatti messo in evidenza la necessaria inclusione dello sviluppo umano tra gli obiettivi della crescita, che non può più essere fine a sé stessa ma tendere verso il pieno riconoscimento di quei diritti che consentono la piena affermazione dell'uomo nella sua dimensione individuale e collettiva¹. La graduale convergenza tra diritti umani e sviluppo è del resto testimoniata in numerose dichiarazioni internazionali degli ultimi anni, tra cui la Dichiarazione di Vienna sui diritti umani², la Dichiarazione delle Nazioni Unite sugli obiettivi del millennio³, i *World Summit Outcome Document* del 2005 e del 2010⁴, l'Agenda per lo sviluppo sostenibile⁵, nonché in alcune più recenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁶. In tali documenti si afferma espressamente che tutela dei diritti umani e sviluppo sono due obiettivi interconnessi che si rafforzano a vicenda, confermando la tendenza verso una visione olistica del fenomeno. Da ciò la necessità di elaborare un approccio allo sviluppo basato sui diritti umani (*Human Rights-Based Approach*), secondo cui ogni attività di programmazione e realizzazione di progetti per lo sviluppo

* Dottorando di ricerca in Studi internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

¹ È noto a tal riguardo il rilevante contributo dell'economista premio Nobel Amartya Sen (*Inequality Reexamined*, Oxford, 1992; *Development as Freedom*, Oxford, 1999; *Human Rights and Economic Achievements*, in J.R. BAUER, D.A. BELL, *The East Asian Challenge for Human Rights*, Cambridge, 1999, pag. 88).

² Dichiarazione di Vienna e programma d'azione, adottata dalla Conferenza mondiale sui diritti umani il 25 giugno 1993 (UN Doc. A/CONF.157/23).

³ Assemblea Generale, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 del 18 settembre 2000.

⁴ Assemblea Generale, *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005; *Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals*, UN Doc. A/RES/65/1 del 19 ottobre 2010.

⁵ Assemblea generale, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

⁶ Assemblea generale, *Globalization and its impact on the full enjoyment of all human rights*, UN Doc. A/RES/70/159 del 10 febbraio 2016; *The right to development*, UN Doc. A/RES/70/155 del 18 febbraio 2016. V. anche il Partenariato di Busan per una cooperazione allo sviluppo efficace, adottato nel 2011 dal quarto *High-Level Forum on Aid Effectiveness*.

deve essere servente rispetto alla piena attuazione dei diritti fondamentali della persona e deve essere informata ai principi di indivisibilità, universalità e interdipendenza dei diritti, di uguaglianza, non discriminazione, partecipazione e inclusione, garantendo altresì l'*accountability* degli attori coinvolti e il rispetto dello stato di diritto⁷.

Nonostante sviluppo e diritti umani siano oggi unanimemente considerati interdipendenti, assicurare il pieno riconoscimento di questi ultimi nelle fasi di ideazione, pianificazione ed esecuzione delle politiche globali di sostegno alla crescita rappresenta, sul piano prettamente giuridico, una sfida estremamente complessa. Ciò è vero in particolar modo nel caso delle attività svolte dalle istituzioni finanziarie internazionali, fra tutte la Banca mondiale⁸.

Diversi sono i modi in cui può instaurarsi un collegamento tra l'operato di queste organizzazioni e i diritti umani. Anzitutto, potrebbe mettersi in dubbio la liceità del finanziamento di progetti o della concessione di prestiti a Stati che notoriamente violano diritti umani. È, in effetti, proprio da un'ipotesi del genere che ha preso spunto il dibattito circa le relazioni tra istituzioni finanziarie internazionali e diritti dell'uomo. Tra il 1965 e il 1966, infatti, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite richiese alla Banca mondiale e al Fondo monetario internazionale di interrompere gli aiuti diretti verso il Sud Africa e il Portogallo a causa delle politiche di *apartheid* e di colonizzazione praticate da questi Paesi⁹.

In secondo luogo, è possibile che le condizionalità imposte per la concessione dei prestiti, siano esse di natura economica o politica, abbiano delle ricadute negative sulle tutele individuali offerte all'interno dello Stato beneficiario. Programmi di aggiustamento strutturale¹⁰ che impongono di riformare il sistema giudiziario potrebbero, ad esempio, influenzare il godimento del diritto ad un

⁷ Cfr. United Nations Development Group, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003. Sulle interconnessioni tra diritti e sviluppo esiste una vasta bibliografia: ci si limita qui a segnalare P. ALSTON, M. ROBINSON (a cura di), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, 2005; P. GREARY, J. ENSOR (a cura di), *Reinventing Development? Translating Rights-based Approaches from Theory into Practice*, Londra, 2005, pag. 1-40; S. MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Development: a Comment on Challenges and Opportunities from a Legal Perspective*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2009, pag. 51. V. anche il lavoro della Banca Mondiale e dell'OCSE, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges*, Washington, 2013, per una valutazione dell'applicazione dello *Human Rights-Based Approach* da parte delle agenzie per lo sviluppo.

⁸ Con l'espressione Banca mondiale usata nel testo si fa più precisamente riferimento alla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) e l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA). Del Gruppo della Banca mondiale fanno anche parte la Società finanziaria internazionale (IFC), l'Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti (MIGA) e il Centro internazionale per la risoluzione delle controversie in tema di investimenti (ICSID). Si veda più diffusamente E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012, pag. 83 ss.; K. MARSHALL, *The World Bank: From Reconstruction to Development to Equity*, New York, 2008.

⁹ Cfr. Assemblea generale, risoluzione n. 2105 (XX) del 20 dicembre 1965 e risoluzione n. 2184 (XXI) del 12 dicembre 1966. Sul tema v. S.A. BLEICHER, *UN v. IBRD: A Dilemma of Functionalism*, in *International Organization*, 1970, pag. 31.

¹⁰ S.I. SKOGLY, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Londra, 2001, pag. 20 ss.

equo processo, così come riforme del lavoro potrebbero ledere il diritto al lavoro o il diritto di sciopero¹¹.

Infine, può accadere che un progetto finanziato dalla Banca mondiale abbia delle ripercussioni dirette sulle popolazioni locali, qualora la sua realizzazione imponga o consenta allo Stato beneficiario una lesione dei diritti di queste ultime. Tra i casi più noti vi sono, ad esempio, la costruzione di dighe o centrali idroelettriche che comportano il reinsediamento involontario delle popolazioni coinvolte dal progetto, che molto spesso lamentano una riduzione degli standard di tutela in tema di diritto alla salute, ad un ambiente salubre, all'istruzione o al lavoro¹².

Per poter stabilire se le organizzazioni internazionali che si occupano di sostenere lo sviluppo economico – in particolar modo la Banca mondiale, oggetto specifico di questo contributo – possano essere ritenute responsabili di un illecito internazionale per aver violato diritti umani, occorre preliminarmente verificare quali siano gli obblighi che eventualmente gravano sulle stesse e analizzare il rapporto intercorrente tra lo Stato beneficiario del progetto e l'organizzazione che ne predispone il finanziamento. Anche qualora fosse effettivamente attribuibile un illecito alla Banca, tuttavia, lo scoglio dell'immunità dalla giurisdizione rischierebbe di vanificare qualsiasi pretesa di giustizia da parte delle vittime, che non potrebbero essere tutelate ricorrendo né ai giudici nazionali né a tribunali internazionali. Pur con evidenti limiti, gli strumenti di *accountability* predisposti da alcune organizzazioni internazionali, tra i quali l'*Inspection Panel* della Banca mondiale rappresenta quello certamente più originale, potrebbero allora essere l'unico argine rispetto ad un'impunità altrimenti assoluta.

2. PUÒ LA BANCA MONDIALE VIOLARE I DIRITTI UMANI?

Le preoccupazioni per le eventuali ricadute dell'attività della Banca mondiale in termini di diritti umani sono state ormai da tempo espresse non solo dalla dottrina¹³ ma anche dalle Nazioni Unite. Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali già nel 1990 notava che «le attività di

¹¹ D.D. BRADLOW, *The World Bank, the IMF, and Human Rights*, in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1996, pag. 59.

¹² Sono noti i casi della diga di Kariba (Zambia) alla fine degli anni Cinquanta, di Sardar Sarovar (India) e della diga sul fiume Chixoy (Guatemala) nel corso degli anni Ottanta o, ancora, dell'oleodotto tra Ciad e Camerun negli anni Novanta del secolo scorso (T. SCUDDER, *The Kariba Case Study*, California Institute of Technology, Social Science Working Paper 1227, 2005; T.R. BERGER, *The World Bank's Independent Review of India's Sardar Sarovar Projects*, in *American University International Law Review*, 1993, pag. 33; B.R. JOHNSTON, *Chixoy Dam Legacies: The Struggle to Secure Reparation and the Right to Remedy in Guatemala*, in *Water Alternatives*, 2010, pag. 341; P. ROSENBLUM, *Pipeline Politics in Chad*, in *Current History*, 2000, pag. 195).

¹³ D.D. BRADLOW, *op. cit.*; P. KLEIN, *Les institutions financières internationales et les droits de la personne*, in *Revue belge de droit international*, 1999, pag. 97; S.I. SKOGLY, *op. cit.*; D. CLARK, *World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2002, pag. 205; K. HORTA, *Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2002, p. 227; M. DARROW, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford, 2003; P. DE SENA, *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A Critical Point of View*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, pag. 250.

cooperazione per lo sviluppo non contribuiscono automaticamente alla promozione del rispetto per i diritti economici, sociali e culturali» e che, anzi, «molte attività intraprese in nome dello sviluppo sono state poi riconosciute come mal concepite o addirittura controproducenti in termini di diritti umani»¹⁴. Più specificamente, e in relazione ai programmi di aggiustamento strutturale, lo stesso Comitato richiama gli Stati parte del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, nonché le pertinenti agenzie delle Nazioni Unite, tra cui la Banca, a compiere un particolare sforzo nell'assicurare che tali programmi prevedessero la massima garanzia possibile per i diritti umani¹⁵. Dubbi simili venivano poi espressi dal Relatore speciale delle Nazioni Unite per la Realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, Danilo Türk, secondo cui le condizioni imposte dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale potevano avere «un'influenza, diretta o indiretta, decisamente negativa» su tali diritti¹⁶.

In realtà, l'Accordo istitutivo (*Articles of Agreement*) della Banca mondiale non contiene disposizioni che siano in grado di vincolare l'organizzazione in riferimento ai diritti dell'uomo¹⁷, né la stessa ha assunto obblighi convenzionali in materia. Come ogni organizzazione internazionale dotata di una propria soggettività, la Banca mondiale è però certamente vincolata alle norme di carattere generale, tra cui quelle che impongono il rispetto di alcuni standard minimi di tutela dei diritti umani¹⁸. Se appare altamente improbabile che la Banca possa violare col proprio operato norme di natura cogente, ad esempio commettendo violazioni gravi, massicce e reiterate dei diritti umani¹⁹, la possibilità che essa interferisca col pieno godimento di diritti garantiti dal diritto internazionale consuetudinario (non imperativo), tra cui i *core principles* della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, rimane invece più realistica.

Inoltre, secondo l'opinione prevalente la Banca mondiale sarebbe obbligata al rispetto dei principi in materia di diritti umani anche in quanto agenzia specializzata delle Nazioni Unite²⁰, benché l'accordo di collegamento tra le due istituzioni non preveda nulla a tal proposito e sottolinei,

¹⁴ Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 2: *International technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant)*, 2 febbraio 1990 (UN Doc. E/1990/23), par. 7 (mia traduzione).

¹⁵ *Ibid.*, par. 9.

¹⁶ D. TÜRK, *The realization of Economic, Social and Cultural rights – Final Report*, 3 luglio 1992 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16), par. 50 (mia traduzione).

¹⁷ Secondo S.I. SKOGLY, *op. cit.*, pag. 93, una diversa indicazione potrebbe dedursi almeno dall'art. I (iii) dell'*Articles of Agreement*, in cui si parla di innalzamento delle "condizioni di lavoro".

¹⁸ Corte internazionale di giustizia, *Interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra OMS ed Egitto*, parere consultivo del 20 dicembre 1980, in *I.C.J. Reports*, 1980, p. 73, par. 37. Sulla personalità della Banca mondiale v. A. BROCHES, *Selected Essays: World Bank, ICSID, and Other Subjects of Public and Private International Law*, Dordrecht, 1995, pag. 18-22.

¹⁹ Come fa notare P. DE SENA, *op. cit.*, pag. 250.

²⁰ M. DARROW, *op. cit.*, pag. 127-129; S.I. SKOGLY, *op. cit.*, pag. 99-102. Ma si vedano i dubbi a tal proposito espressi da P. DE SENA, *op. cit.*, pag. 250-251.

piuttosto, l'indipendenza dell'organizzazione finanziaria²¹. Tuttavia, non sembra che, dal punto di vista degli obblighi sostanziali eventualmente incumbenti sulla Banca mondiale, la situazione muti sensibilmente.

Le conseguenze che possono trarsi dall'obbligo di rispettare i diritti umani garantiti dal diritto internazionale generale in relazione alle operazioni di finanziamento condotte dalla Banca mondiale si pongono su più livelli di indagine.

2.1 OBBLIGHI NELLA FASE DI SCELTA DEGLI STATI BENEFICIARI.

In primo luogo, il prestito e il finanziamento di progetti dovrebbero considerarsi illeciti qualora essi possano riconoscere o contribuire a mantenere una situazione creata a seguito di una violazione grave di norme imperative da parte dello Stato beneficiario, conformemente a quanto previsto dall'art. 41 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per illeciti internazionali²². A tale obbligo, di natura consuetudinaria e quindi estendibile anche alle organizzazioni internazionali²³, sembra essersi ispirata l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel richiedere la cessazione di ogni assistenza nei confronti del Sudafrica e del Portogallo nella metà degli anni Sessanta²⁴ ed esso potrebbe trovare applicazione nel caso in cui beneficiario di un prestito o di un finanziamento sia uno Stato che commette *gross violations* di diritti umani. In queste ipotesi la Banca mondiale compierebbe un illecito se fornisse la propria assistenza finanziaria ad uno Stato che in maniera grave e sistematica viola le norme fondamentali riguardanti i diritti dell'uomo²⁵.

L'unica eccezione che sembrerebbe operare in queste circostanze si ha qualora l'interruzione di prestiti e finanziamenti, lungi dall'apparire come una misura afflittiva nei confronti del governo responsabile, possa ripercuotersi negativamente sulla popolazione²⁶. Da una tale responsabilità la Banca non potrebbe sfuggire, invece, adducendo come giustificazione la clausola di non interferenza negli affari politici degli Stati membri, contenuta nell'art. IV, sez. 10 dell'Accordo istitutivo, secondo cui le decisioni dell'organizzazione non possono essere influenzate da

²¹ «By reason of the nature of its international responsibilities and the terms of its Articles of Agreement, the Bank is, and is required to function as, an independent international organization» (art. I, par. 2 dell'Accordo tra le Nazioni Unite e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, in *UN Treaty Series*, 1948, vol. 16, pag. 346).

²² Commissione di diritto internazionale, Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per illeciti internazionali (*Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two), art. 41, par. 2: «No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach [of an obligation arising under a peremptory norm of general international law], nor render aid or assistance in maintaining that situation».

²³ Commissione di diritto internazionale, Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per illeciti internazionali (*Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two), pag. 286 ss.

²⁴ V. *supra*, nota 9.

²⁵ Beninteso, la Banca mondiale non è responsabile, *strictu sensu*, di una violazione dei diritti umani, ma di uno specifico obbligo giuridico che fa divieto a qualsiasi soggetto internazionale di riconoscere o mantenere in vita gli effetti di una violazione grave dello *jus cogens*.

²⁶ Corte internazionale di giustizia, *Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza del Sudafrica in Namibia (Sud-Ovest africano) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza*, parere consultivo 21 giugno 1971, in *I.C.J. Reports*, 1971, pag. 16, par. 125.

considerazioni politiche, ma esclusivamente da valutazioni economiche²⁷. Questa disposizione – almeno secondo l’orientamento ufficiale della Banca – opera una netta distinzione tra “affari politici” e “considerazioni economiche”, stabilendo che le operazioni finanziarie dell’organizzazione nei confronti dei propri membri debbano essere ispirate esclusivamente da queste ultime (senza peraltro darne una definizione). Ciò non consentirebbe alla Banca di valutare, tra le altre cose, le tutele offerte in tema di diritti umani dallo Stato che ha richiesto un prestito, data la natura eminentemente politica dei diritti in questione. In realtà, sembra ormai innegabile che i diritti umani rientrano a pieno titolo tra i valori tutelati dall’ordinamento internazionale e che, pertanto, una loro relegazione nel cd. dominio riservato degli Stati non sia più giustificabile. Il rispetto dei diritti umani non è più da lungo tempo una questione che attiene alla competenza esclusiva dello Stato, alla sua sovranità o ai suoi “affari politici” interni²⁸. Al contrario, la negazione dei diritti umani si accompagna alla violazione di precise e puntuali norme internazionali, che non può essere certo tutelata dal generale principio di non ingerenza negli affari interni²⁹.

Del resto, anche una più attenta interpretazione della disposizione alla luce dei lavori preparatori sembra escludere che l’intento della clausola fosse quello di impedire alla Banca di formulare valutazioni sul rispetto dei diritti umani nelle proprie decisioni di prestito: la sua *ratio* andrebbe infatti ricercata nella necessità di assicurare la massima imparzialità delle operazioni finanziarie, tenuto conto delle tensioni politico-ideologiche che andavano aggravandosi all’epoca dei negoziati sull’accordo istitutivo³⁰.

2.2 OBBLIGHI NELLA FASE DEL *PROJECT CYCLE*.

Sul diverso piano dell’erogazione dell’aiuto finanziario, quello che potrebbe richiedersi alla Banca mondiale è di elaborare piani di sviluppo che siano conformi ai diritti umani. L’intera fase del *cd. project cycle*, cioè della selezione, formulazione, implementazione e verifica di un progetto³¹, nonché le condizionalità imposte dalla Banca ed i suoi “standard operativi”³², dovrebbero quindi

²⁷ «The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I» (art. IV, sez. 10 dell’Accordo istitutivo della BIRS; una disposizione analoga è contenuta nell’art. V, sez. 6 dell’Accordo istitutivo dell’IDA). La posizione della Banca mondiale nella citata controversia con le Nazioni Unite si è fondata anche su tale norma, v. *Report of the Secretary-General on Consultations with the International Bank*, in *The Yearbook of the United Nations*, 1967, pag. 86-88.

²⁸ S.I. SKOGLY, *op. cit.*, pag. 94 ss.

²⁹ P. KLEIN, *op. cit.*, pag. 104.

³⁰ M. DARROW, *op. cit.*, pag. 168-169.

³¹ W.B. BAUM, *The Project Cycle*, Washington, 1982.

³² Sotto la nozione di standard operativi ricadono tutti gli atti interni della Banca mondiale indirizzati al proprio staff e indicanti procedure e linee-guida per la concessione dei prestiti, v. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards*, in D. SHELTON (a cura di), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000, p. 281.

rispettare il diritto internazionale generale in materia di diritti dell'uomo³³. Il condizionale, però, sembra d'obbligo perché è difficile ipotizzare entro questi termini una responsabilità diretta della Banca per violazione dei diritti umani. Quest'ultima, infatti, non gode di poteri impositivi nei confronti dello Stato beneficiario dell'aiuto (tantomeno nei confronti dei suoi cittadini) e le attività di prestito o finanziamento vanno inquadrare in un rapporto bilaterale di tipo convenzionale tra questo e la Banca³⁴, in cui l'esecuzione del progetto o del programma di aggiustamento viene esclusivamente lasciata alla competenza dello Stato. Se è vero che le condizionalità richieste possono avere un impatto negativo sui singoli, occorre anche sottolineare che esse sono accettate dallo Stato con l'accordo di finanziamento e che esso soltanto può "concretamente" violare i diritti umani.

La responsabilità della Banca mondiale andrebbe forse analizzata da un'altra prospettiva. Ci si dovrebbe chiedere, cioè, se è possibile ascrivere all'organizzazione un obbligo positivo in materia di diritti umani, vale a dire se essa, oltre a "rispettare" i diritti umani in tutte le sue attività, debba anche "promuoverli", in quanto inscindibilmente legati allo sviluppo.

Sotto quest'aspetto la posizione della Banca mondiale è ambigua. In diverse occasioni l'organizzazione ha dichiarato che essa «contribuisce direttamente alla realizzazione di molti diritti elencati nella Dichiarazione universale [dei diritti dell'uomo]»³⁵ (in particolar modo dei diritti economici e sociali), attraverso il suo supporto all'istruzione, alla salute, alla lotta contro la povertà, all'ambiente³⁶. Inoltre, per ammissione della stessa Banca, i diritti umani, anche quelli civili e politici, laddove negati possono avere, in estreme circostanze, delle ricadute in termini economici che non possono non essere prese in considerazione, in particolare quando esse influenzano la capacità dello Stato di garantire il buon esito delle operazioni di finanziamento³⁷. Tuttavia, mancano delle chiare ed inequivoche indicazioni circa l'incidenza che i diritti umani possono avere sul *project cycle* e come la Banca potrebbe di conseguenza orientare la propria attività. L'assenza di un coinvolgimento esplicito dell'organizzazione nel campo dei diritti umani e di un suo ruolo maggiormente proattivo in materia sarebbe dovuta, da un lato, all'espresso divieto di attività

³³ S.I. SKOGLY, *op. cit.*, pag. 147 ss. Tra le procedure interne maggiormente rilevanti in tema di diritti dell'uomo si annoverano le politiche operative sulla riduzione della povertà (OP 1.0, giugno 2014), sulle popolazioni indigene (OP 4.10, luglio 2005), sul reinsediamento involontario (OP 4.12, dicembre 2001), sulla valutazione ambientale (OP 4.1, gennaio 1999).

³⁴ A. BROCHES, *op. cit.*, pag. 29 ss.

³⁵ Rapporto della Banca mondiale, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, Washington, 1998, pag. 3 (mia traduzione).

³⁶ Cfr. le opinioni espresse da due ex vice-direttori della Banca mondiale: I.F.I. SHIHATA, *The World Bank in a Changing World: Selected essays*, Vol. 1, L'Aia, 1991, pag. 133; R. DANINO, *The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Right*, in *The International Lawyer*, 2007, pag. 21.

³⁷ Rapporto della Banca mondiale, *Issues of "Governance" in Borrowing Members: the Extent of their Relevance under the Bank's Articles of Agreement - Legal Memorandum of the General Counsel*, del 21 dicembre 1990, riprodotto in I.F.I. SHIHATA, *The World Bank Legal Papers*, L'Aia, 2000, pag. 245 ss.

politica posto dal richiamato art. IV, sez. 10 dell'Accordo istitutivo; dall'altro, ad una rigida lettura degli scopi dell'organizzazione e del principio di specialità, che lega le attività della Banca ad obiettivi prettamente economico-finanziari³⁸. Entrambe le obiezioni sembrano però superabili.

Si è già fatto cenno ai dubbi che porrebbe il configurare i diritti umani come "affari politici". D'altra parte, si è anche fatto riferimento al legame che ormai unisce il concetto di sviluppo ai diritti dell'uomo. Ad esso si ispira anche la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU nel 1986³⁹, nonché i Principi di Maastricht sugli obblighi extraterritoriali degli Stati nel campo dei diritti economici, sociali e culturali del 2011⁴⁰. Si tratta di documenti certamente non vincolanti, ma che indicano come oggi sia ormai impossibile parlare di sviluppo senza tener conto dei diritti umani. Una interpretazione "dinamica"⁴¹ o evolutiva dell'Accordo istitutivo non può non tener conto, dunque, dei cambiamenti accorsi alla nozione di "sviluppo", consentendo un relativo adeguamento degli obiettivi statuari della Banca mondiale, peraltro in parte già in corso da tempo⁴².

Se questo consente alla Banca di valutare pienamente l'impatto dei diritti umani nel corso delle proprie operazioni, non significa, di per sé, che essa sia tenuta a farlo in virtù di una norma internazionale. L'unico obbligo che potrebbe gravare sulla Banca sembrerebbe, in effetti, quello di un generale dovere di diligenza (*due diligence*), che le imporrebbe di vigilare sulle attività (statali) che danno esecuzione al progetto finanziato, affinché esse non siano contrarie ai diritti umani che la Banca è tenuta a rispettare⁴³. Tale obbligo troverebbe anche un aggancio testuale nella disposizione contenuta nell'art. III, sez. 5, lett. b) dell'Accordo istitutivo⁴⁴, secondo cui la Banca dovrebbe fare in modo che i prestiti siano utilizzati dagli Stati membri solo agli scopi per i quali sono concessi: se si accetta una concezione olistica di sviluppo non è difficile immaginare che qualora una linea di credito concessa dalla Banca venga utilizzata in maniera da violare i diritti umani, lo Stato non potrebbe in alcun caso rispettare gli scopi del prestito, perché questi risulterebbero contrari agli obiettivi della stessa organizzazione.

³⁸ V. art. I dell'Accordo istitutivo della BIRS e art. I dell'Accordo istitutivo dell'IDA.

³⁹ Assemblea generale, Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, UN Doc. A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986.

⁴⁰ O. DE SCHUTTER et al., *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2012, pag. 1084.

⁴¹ I.F.I. SHIHATA, *The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank*, in *Journal of the History of International Law*, 2000, pag. 217.

⁴² M. DARROW, *op. cit.*, pag. 14 ss.; S.I. SKOGLY, *op. cit.*, pag. 15 ss.

⁴³ P. KLEIN, *op. cit.*, pag. 110 ss.

⁴⁴ «The Bank shall make arrangements to ensure that the proceeds of any loan are used only for the purposes for which the loan was granted, with due attention to considerations of economy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations» (art. III, sez. 5, lett. b).

2.3 RESPONSABILITÀ DELLA BANCA MONDIALE IN CONNESSIONE CON LA CONDOTTA DELLO STATO BENEFICIARIO.

Su un altro piano di indagine, attribuire una responsabilità internazionale alla Banca mondiale per la condotta dello Stato beneficiario risulta possibile solo in circostanze molto limitate⁴⁵. Di certo non può dirsi che lo Stato che abbia violato diritti umani, nell'eseguire un progetto finanziato dalla Banca, abbia agito sotto la direzione o il controllo della Banca stessa ai sensi dell'art. 15 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, adottato nel 2011 dalla Commissione di diritto internazionale, vista l'impossibilità di configurare gli aiuti come decisioni unilaterali vincolanti per le autorità statali. Men che meno, e per gli stessi motivi, può raffigurarsi un'ipotesi di coercizione (art. 16). Sarebbe da escludere anche la possibilità di configurare il caso in esame come una elusione da parte della Banca dei suoi obblighi internazionali ai sensi dell'art. 17, par. 2 del Progetto di articoli: la natura di accordo internazionale del piano di finanziamento, in cui sono eventualmente accluse le relative condizionalità, rende inapplicabile tale disposizione, che si riferisce esclusivamente ad "autorizzazioni", ovvero misure "unilaterali" di carattere non vincolante adottate dall'organizzazione e indirizzate agli Stati membri⁴⁶. Resta invece aperta, almeno sul piano teorico, la possibilità di inquadrare l'attività di programmazione e finanziamento della Banca nei confronti di uno Stato che abbia commesso una violazione dei diritti umani come una forma di aiuto o assistenza. A tale scopo, secondo quanto previsto dall'art. 14 del Progetto di articoli, occorre però sia che la Banca abbia "consapevolmente" agito per fornire un'assistenza "significativa" nella commissione dell'illecito, sia che gli obblighi violati siano incumbenti anche sulla Banca stessa, e cioè che siano di natura consuetudinaria. Detto altrimenti, la Banca mondiale dovrebbe deliberatamente assistere il finanziamento di un progetto pur sapendo che esso comporti la violazione di diritti umani particolarmente essenziali, quali quelli tutelati dal diritto internazionale generale.

3. IL RUOLO DELL'INSPECTION PANEL.

I ridotti obblighi che gravano sulla Banca mondiale, nonché la natura dei rapporti tra questa e gli Stati membri che beneficino degli aiuti finanziari, non rendono dunque agevole ricostruire una responsabilità dell'organizzazione per violazione dei diritti umani. In ogni caso, qualsiasi sforzo compiuto nel ricostruire una responsabilità anche solo indiretta della Banca dovrebbe poi arrestarsi dinanzi all'impossibilità del suo accertamento da parte di un organo giurisdizionale. Come è noto,

⁴⁵ Si vedano a tal proposito le osservazioni della Banca mondiale sottoposte alla Commissione di diritto internazionale in M. RAGAZZI, *The World Bank and the ILC's Project on the Responsibility of International Organizations*, in M. RAGAZZI (a cura di), *Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013, pag. 235.

⁴⁶ Cfr. sul punto le opinioni di P. DE SENA, *op. cit.*, pag. 253 ss.

infatti, in virtù dell'immunità di cui godono le organizzazioni internazionali, gli individui che si riterrebbero lesi da una condotta attribuibile alla Banca non potrebbero rivolgersi ai giudici nazionali per ottenere giustizia. Ugualmente nota è la mancanza, nell'ordinamento internazionale, di corti che possano giudicare dell'operato di organizzazioni internazionali.

La Banca mondiale, tuttavia, non è risultata immune ad un generale processo di "responsabilizzazione" che sta coinvolgendo le organizzazioni internazionali e che stimola la predisposizione di norme, buone prassi o istituzioni che mirino a rendere chi è in grado di esercitare un pubblico potere *accountable* nei confronti dei suoi destinatari⁴⁷. L'*accountability* non si esaurisce nella possibilità di accertare una responsabilità giuridica, derivante dal mancato assolvimento di obblighi e dall'esercizio dei rispettivi diritti, ma consiste, più in generale, nella valutazione di ordine politico o morale dell'esercizio di un'autorità pubblica. In relazione alle organizzazioni internazionali essa si può ravvisare, ad esempio, anche solo nel maggior grado di trasparenza dei processi decisionali o nella creazione di procedure di monitoraggio.

In questo contesto si pone l'istituzione, nel 1993, dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale, prima organizzazione internazionale ad aver istituito uno strumento di *accountability* per la valutazione del proprio operato⁴⁸. Si tratta di una commissione d'inchiesta a carattere permanente il cui scopo è quello di verificare il rispetto, da parte dello staff della Banca, delle procedure interne rilevanti nella erogazione dei finanziamenti⁴⁹. Esso – ed è questa una delle peculiarità del Panel – può essere adito dai soggetti che risultano direttamente coinvolti dalle operazioni della Banca, vale a dire gli individui (in gruppi di almeno due persone)⁵⁰. Più precisamente, una richiesta di indagini può essere presentata da una parte che dimostra di aver subito un danno da un'azione o un'omissione della Banca assunta in violazione delle procedure e politiche operative nella fase di

⁴⁷ A. SCHEDLER, *Conceptualizing Accountability*, in A. SCHEDLER, L. DIAMOND, M.F. PLATTNER, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londra, 1999, pag. 13; I.F. DEKKER, *Accountability of International Organisations: An Evolving Legal Concept?*, in J. WOUTERS et al. (a cura di), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Oxford, 2010, pag. 21.

⁴⁸ Il Panel è stato istituito con due risoluzioni dal contenuto analogo da parte della BIRS (ris. n. 93-10) e dall'IDA (ris. n. 93-6) il 22 settembre 1993, che ne limitano la giurisdizione a queste due organizzazioni. Tali risoluzioni, insieme alle successive *Clarifications* adottate nel 1996 e nel 1999, costituiscono il quadro normativo istituzionale di riferimento dell'*Inspection Panel*. Si vedano più ampiamente I.F.I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, Washington, 2000, e F. SEATZU, *Il Panel di ispezione della banca mondiale: contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, 2008.

⁴⁹ In particolare, deve trattarsi di una violazione di politiche operative, procedure o direttive operative, ovvero standard operativi che abbiano carattere vincolante per lo staff della Banca (v. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *op. cit.*, pag. 282 ss.).

⁵⁰ Possono, inoltre, presentare una richiesta di indagini: un rappresentante locale o, in caso di assenza, un altro rappresentante delle parti lese (es. una ONG), un direttore esecutivo della Banca (in caso di gravi violazioni), il Consiglio dei direttori esecutivi (ris. n. 93-10/93-6, art. 12).

ideazione, valutazione o esecuzione del progetto, purché tale violazione comporti o rischi di comportare una lesione rilevante («a material adverse effect», «des effets néfastes importants»)⁵¹.

Facendo leva su tale dato, parte della dottrina non ha esitato ad esaltare il ruolo dell'*Inspection Panel* quale strumento di garanzia per i diritti umani⁵² o come segno di una espansione dello statuto dell'individuo nell'ordinamento internazionale⁵³. Certamente, il Panel ha avuto il merito di dar voce a chi rischiava di dover subire in silenzio le conseguenze negative delle attività anche solo indirettamente attribuibili alla Banca, stimolando, al contempo, un maggior grado di consapevolezza circa le ricadute sociali e ambientali dei progetti finanziati dall'organizzazione. Tuttavia, occorre anche ribadire che si tratta di un rimedio non giurisdizionale e che gli individui non godono di alcun diritto nei confronti della Banca. Il Panel, infatti, attraverso la vigilanza da parte di attori non statali, mira ad aumentare l'efficienza delle politiche della Banca mondiale e a fare in modo che gli standard operativi siano effettivamente applicati dal suo staff nelle operazioni di prestito⁵⁴. In altri termini la Banca agisce (per usare una terminologia presa in prestito dal diritto amministrativo) in via di autotutela, al fine di evitare che le sue operazioni possano risultare in violazione delle procedure interne, che vengono accluse all'accordo di finanziamento stipulato con lo Stato beneficiario del prestito. Attraverso l'istituzione del Panel la Banca non ha conferito alcun diritto agli individui, i quali potrebbero dirsi titolari, nei confronti dell'organizzazione, di un interesse non giuridicamente protetto: essi infatti possono soltanto far accertare la correttezza del finanziamento ai termini delle procedure interne ad esso applicabili, senza che da ciò derivi alcun obbligo per la Banca.

Il Panel non gode di alcun potere decisionale, non è in grado di vincolare la Banca a tenere un particolare contegno, né di riparare eventuali danni che sono stati commessi nei confronti degli individui. Esso, dopo aver ritenuto ammissibile il ricorso⁵⁵ e ravvisato la necessità di compiere

⁵¹ *Ibid.* Esulano dalla giurisdizione del Panel le controversie tra la Banca mondiale e lo Stato beneficiario del prestito, che vanno risolte ricorrendo a negoziati o arbitrato (*IBRD General Conditions for Loans*, art. 8, sez. 8.04).

⁵² S. SCHLEMMER-SCHULTE, *The World Bank Inspection Panel: A Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights*, in *Human Rights Brief*, vol. 6, n. 2, 1999, p. 1. Parlano di strumento a disposizione degli individui per tutelare gli obblighi *de facto* assunti dalla Banca nei loro confronti con un "contratto sociale" D. BARLAS, T. TASSONI, *Improving Service Delivery through Voice and Accountability: The Experience of the World Bank Inspection Panel*, in J. WOUTERS et al., *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability*, The World Bank Legal Review, vol. 6, 2015, pag. 477.

⁵³ E. SCISO, *op. cit.*, pag. 119; E. SUZUKI, S. NANWANI, *Responsibility of International Organizations: the Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks*, in *Michigan Journal of International Law*, 2005, pag. 177; D.D. BRADLOW, S. SCHLEMMER-SCHULTE, *The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1994, pag. 392.

⁵⁴ Alla base dell'istituzione del Panel vi furono, da un lato, la denuncia di lassismo nella concessione dei prestiti internazionali, con conseguente scarsa attenzione per le conseguenze socio-ambientali dei progetti finanziati, contenuta nel cd. Rapporto Wapenhans (*Effective Implementation: Key to Development Impact - Report of the World Bank's Portfolio Task Force*, ottobre 1992); dall'altro, le critiche ricevute dalla Banca in merito al progetto Sardar Sarovar in India, che comportò il trasferimento forzoso di circa 120.000 persone e che ebbe ingenti ripercussioni ambientali: v. I.F.I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel*, cit., pag. 1 ss.

⁵⁵ Ris. n. 93-10/93-6, art. 14.

ulteriori indagini, deve essere autorizzato dei Direttori esecutivi della Banca a compiere un'inchiesta. Questi ultimi, tuttavia, non sono obbligati a dar seguito a tale richiesta o a prendere in considerazione i risultati del rapporto finale del Panel.

A ciò deve anche aggiungersi che le norme applicabili sono esclusivamente quelle contenute nelle fonti interne dell'organizzazione, restando invece precluso l'utilizzo di norme internazionali generali, tra cui quelle a tutela dei diritti umani. Le indagini, inoltre, non possono riguardare finanziamenti che siano già stati sostanzialmente erogati⁵⁶, imponendosi agli interessati un'azione tempestiva, spesso difficoltosa e onerosa se si tiene conto del contesto economico e sociale su cui vanno ad incidere i progetti della Banca mondiale.

In definitiva, sebbene l'*Inspection Panel* abbia dato vita ad una cospicua casistica e sia stato poi usato come modello da altre istituzioni finanziarie multilaterali⁵⁷, esso rischia di rivelarsi un'arma spuntata per gli individui che sono, nel bene o nel male, i fruitori ultimi dei progetti finanziati dalla Banca e che non possono però esperire alcun rimedio giurisdizionale nei confronti di quest'ultima.

4. CONCLUSIONI.

Dalla sua istituzione ad oggi, in oltre 20 anni di attività, l'*Inspection Panel* ha ricevuto 106 richieste di indagini e soltanto in 34 casi esso ha raccomandato e ottenuto l'autorizzazione a compiere inchieste⁵⁸. Ciò dimostra che la sola istituzione di un meccanismo di *accountability* non è una risposta efficace alla domanda di sensibilizzazione delle politiche di sviluppo al tema dei diritti umani. Consentire la partecipazione popolare nella fase di valutazione dei progetti è senza dubbio un passo importante verso la democratizzazione di un'organizzazione spesso criticata perché poco rappresentativa e troppo incline alle logiche di una comune banca di investimento. Tuttavia, le garanzie offerte ai singoli sono ancora trascurabili.

Il Panel non può formalmente sollecitare una modifica degli standard operativi per ampliare lo spettro dei diritti tutelati. Nondimeno, il suo costante monitoraggio sulle operazioni condotte dal management della Banca può senz'altro offrire spunti per l'elaborazione di procedure interne che siano espressione di una nozione di sviluppo che tenga maggiormente in considerazione la piena realizzazione dei diritti dell'uomo. È a partire da questa che la Banca, superato qualsiasi

⁵⁶ Vale a dire per almeno il 95% del prestito (ris. n. 93-10/93-6, art. 14, lett. c).

⁵⁷ Simili meccanismi di *accountability* sono infatti stati predisposti dalla Banca asiatica di sviluppo, dalla Banca interamericana di sviluppo, dalla Banca africana di sviluppo, della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (v. D.D. BRADLOW, *Private Complaints and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2005, pag. 403).

⁵⁸ Fonte: Banca mondiale (http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/Panel_Cases.aspx). Per alcuni esempi, R. OLESCHAK-PILLAI, *Accountability of International Organisations: An Analysis of the World Bank's Inspection Panel*, in J. WOUTERS et al. (a cura di), *Accountability*, cit., pag. 401.

impedimento legato al suo mandato, può farsi promotrice di una crescita che non sia soltanto economica, ma anche umana e sociale.

Se queste suggestioni non dovessero essere raccolte dal Consiglio dei direttori esecutivi, l'unica alternativa lasciata agli individui è la possibilità di far accertare un'eventuale responsabilità degli Stati membri della Banca mondiale rispetto agli obblighi da questi convenzionalmente assunti e che li vincolano, individualmente o congiuntamente, al rispetto di livelli di tutela certamente più alti rispetto a quelli incombenti sull'organizzazione⁵⁹. Un'opzione che offre maggiori garanzie giuridiche ai singoli, ma che forse alimenterebbe il senso di sfiducia nei confronti di un reale cambiamento della *governance* economico-finanziaria globale.

⁵⁹ Cfr. P. DE SENA, *op. cit.*, pag. 256 ss.

SOFIA CORRADI, UNA SEMINATRICE DI IDEE

Maria Pia Di Nonno*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Interventi delle Istituzioni non Comunitarie. - 3. Interventi delle Istituzioni Comunitarie. - 4. Interventi non istituzionali-politici. - 5. Il ruolo della Professoressa Corradi.

I. INTRODUZIONE.

«I seminatori di idee» è un'espressione che venne utilizzata da Robert Schuman per designare i movimenti europeisti e che compare come titolo ad un capitolo del libro «Università per l'Europa. Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)»¹. La scelta di questa intestazione ha, infatti, una duplice valenza. Da un lato si vuole evidenziare quanto l'idea della Professoressa Sofia Corradi sia il risultato del periodo storico e del contesto sociale in cui si è sviluppata e che - senza altri seminatori di idee - probabilmente non avrebbe condotto al successo del Programma Erasmus (oggi Erasmus Plus). Dall'altro lato, però, si vuole evidenziare la complessità nel riuscire ad individuare un'unica figura o istituzione alla quale poter ricondurre interamente il primato dello sviluppo del tema culturale in Europa.

In questo saggio, per una questione di logicità, si è ritenuto opportuno suddividere le iniziative europee nel settore culturale e degli studi universitari, prima della nascita del Programma Erasmus, in tre macro-aree:

- 1) interventi delle Istituzioni non Comunitarie;
- 2) interventi delle Istituzioni della Comunità Economica Europea;
- 3) interventi di soggetti non prettamente politico-istituzionali.

In particolare il saggio in questione, dopo una panoramica generale, si soffermerà sul ruolo della Professoressa Sofia Corradi, al tempo consulente scientifico dell'attuale Conferenza dei Rettori Italiani (CRUI).

II. INTERVENTI DELLE ISTITUZIONI NON COMUNITARIE.

Non è una novità, e non meraviglia, la constatazione che l'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) abbia fin dalla sua costituzione, posto attenzione ai temi culturali. Già nel Preambolo del suo Atto Costitutivo proclamava «Che le guerre nascono

* Dottoranda in Storia d'Europa presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

¹ J. M PALAYRET (a cura di), *Università per l'Europa. Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)*, Firenze, 1996.

nell'animo degli uomini ed è l'animo degli uomini che deve essere educato alla difesa della pace»². Meritevole di menzione è anche l'«International Association of Universities» (IUA)³ - con sede a Parigi - di cui l'UNESCO ne riconosce ruolo e prestigio «(...) Unesco has recognized the great possibilities for international understanding inherent in the work of universities. A number of university organizations have consultative arrangements with Unesco: not only the International Association of Universities and the International Association of University Professors and Lecturers (...)»⁴ e sempre nello stesso testo si evidenziava l'importanza attribuita dall'UNESCO agli scambi universitari. Tra le varie iniziative anche «Study Abroad»⁵, un libricino contenente opportunità e borse di studio.

Inoltre, ancora prima della Conferenza dell'Aia del 1948, era stato sancito nell'art. 3 del Trattato di Bruxelles⁶ «The High Contracting Parties will make every effort in common to lead their peoples towards a better understanding of the principles which form the basis of their common civilisation and to promote cultural exchanges (...)»⁷. Una necessità che portò finanche all'istituzione di una Commissione per i temi culturali⁸.

Tutte queste iniziative condussero ad una maggiore presa di coscienza del tema culturale, tanto che durante il Congresso dell'Aia del 1948⁹ venne creata accanto alla Commissione politica¹⁰ e alla Commissione economica e sociale¹¹ anche una Commissione culturale. Questa Commissione presieduta da Don Salvador de Madariaga affrontava «i problemi della cultura. Ispirandosi al rapporto elaborato dal filosofo e scrittore svizzero Denis de Rougemont, essa incoraggia il progetto di un Centro europeo della Cultura, che funga da strumento di diffusione dell'idea europea, da catalizzatore di scambi culturali e da coordinatore di iniziative nel settore dell'educazione»¹².

² L'atto costituito dell'UNESCO fu redatto a Londra nel 1945. La sua creazione, invece, avvenne a Parigi il 4 novembre 1946.

³ Costituita a Nizza il 9 dicembre 1950.

⁴ UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, *Unesco and the Development of International Understanding through the Universities. A paper prepared by the Secretariat of Unesco for the Second General Conference of the International Association of Universities. (Istanbul, 19 to 24 September 1955)*, Paris, 29 Agosto 1955.

⁵ *Ibidem*. Si consideri, inoltre, l'interesse dell'UNESCO non solo per l'educazione dei giovani, ma anche per l'educazione degli adulti. Cfr. A. LORENZETTO, *Lineamenti storici e teorici dell'educazione permanente*, Roma, 1976.

⁶ Il Trattato di Bruxelles è stato firmato il 17 marzo 1948 tra Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Gran Bretagna.

⁷ Il testo integrale del Brussels Treaty: «<http://www.weu.int/Treaty.htm>».

⁸ «A Cultural Committee was set up to advise the Council of the Brussels Treaty Organisation how to promote this better understanding» in A. HAIGH, *The Council for Cultural Co-operation*, in COUNCIL OF EUROPE (a cura di), *Annuaire Européen*, La Haye, 1968, pag. 130.

⁹ Il Congresso si tenne dal sette all'undici maggio 1948 e riuniva sotto la presidenza di Winston Churchill circa ottocento personalità politiche.

¹⁰ Commissione presieduta da Paul Ramadier.

¹¹ Commissione presieduta da Van Zeeland.

¹² J.M PALAYRET (a cura di), *Università per l'Europa. Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)*, Firenze, 1996, pag. 20.

Per concludere la lista di interventi a favore della cultura, non provenienti da Istituzioni propriamente comunitarie, è doveroso menzionare le numerose convenzioni multilaterali stipulate dal Consiglio d'Europa come: la convenzione per l'equipollenza dei diplomi di maturità (1953)¹³, per l'equivalenza degli studi delle lingue moderne (1956)¹⁴ e per il riconoscimento reciproco dei titoli accademici (1959)¹⁵.

III. INTERVENTI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE.

Le importanti considerazioni della Commissione culturale del Congresso dell'Aia finirono nuovamente sul tavolo di discussione a Messina nel giugno del 1955. E fu sempre in quell'occasione che il Professore Walter Hallstein¹⁶, propose la creazione di un'Università Europea¹⁷. Un tema che d'altronde non era completamente nuovo e che aveva già fatto discutere politici ed intellettuali. Il Collegio di Bruges ad esempio, nato come scuola per amministratori europei, aprì i battenti nel 1949¹⁸.

Ma, purtroppo, la questione venne ben presto strumentalizzata a livello politico. Da un lato vi era la Francia che non voleva che si creasse una vera Università ma che ci si limitasse ad un Istituto europeo e ad una semplice cooperazione tra stati. Dall'altro lato vi era la Germania che sosteneva sì il progetto dell'Università Europea, ma che era avversata dalla Conferenza dei Rettori tedesca. I rettori tedeschi temevano che la politica potesse strumentalizzare il tema dell'educazione «(...) gli ambienti accademici e il Bundesministerium für Atomfragen sono stati presi alla sprovvista dal memorandum di Messina. Essi reagiscono dunque inizialmente in modo assai negativo alla proposta di università formulata dall'Auswaertiges Amt. In una nota indirizzata a quest'ultimo, il Dott. Fischer, Segretario della Westdeutsche Rektorenkonferenz, chiede delucidazioni, ed esprime il desiderio che nessuna decisione prematura sia presa al riguardo dai politici, poiché "le università non accetterebbero l'apertura di una università dell'atomo come quella sovietica di Dresda"»¹⁹.

¹³ Convenzione Europea relativa all'equivalenza dei diplomi che danno accesso all'istruzione universitaria (Parigi, 11.12.1953). Legge di ratifica in Italia n.901 del 19.7.1956, su G.U. n. 207 del 20.8.1956 (in vigore dal 31.10-1956).

¹⁴ Convenzione europea sull'equipollenza dei periodi di studi universitari (Parigi, 15.12.1956). Legge di ratifica in Italia n. 157 del 4.2.1958, su G.U. n. 69 del 20.3.1958 (in vigore dal 29.3.1958).

¹⁵ Convenzione europea sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie (Parigi, 14.12.1959). Ratificata con Legge n. 1940 del 31.12.1962, su G.U. n. 49 del 20.2.1963 (in vigore dal 7.9.1963).

¹⁶ Segretario di Stato agli Affari Esteri del governo Adenauer, e capo della delegazione tedesca. Ha fatto anche parte, con Etienne Hirsch e Max Kohnstamm, dell'Associazione dell'Istituto della Comunità europea per gli studi universitari creata da Jean Monnet.

¹⁷ Una panoramica completa della questione è sistematizzata in J. M PALAYRET (a cura di), *Università per l'Europa. Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)*, Firenze, 1996.

¹⁸ Altro tema interessante da analizzare è lo stanziamento di ingenti somme di denaro da parte del Governo americano a favore di attività e istituzioni europee. La Fondazione Ford, ad esempio, donò ben 11.500 Dollari al Collegio di Bruges per la biblioteca e per il centro di documentazione. J. M PALAYRET (a cura di), *Università per l'Europa. Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)*, Firenze, 1996, pag. 33.

¹⁹ Ivi, pag. 47. Cfr. PA/A; rapporto 604-Band 502/1. Dott. Fischer a Dott. Horst, 27 marzo 1956.

Numerosi furono anche i sotterfugi politici per la scelta della sede dell'Università europea «L'Università viene considerata essenzialmente come merce di scambio nelle grandi manovre diplomatiche (...) Sia i belgi che i tedeschi manifestano un vero e proprio accanimento nel volerne fissare la sede in Lussemburgo (...) In sostanza, si offre al Granducato una compensazione, di modo che esso accetti di abbandonare la CECA. (...) I differimenti di Bech lasciano campo libero agli italiani, che avanzano allora la candidatura di Firenze»²⁰.

Non meno complicata fu la questione dell'interpretazione da dare agli articoli 9 e 216 del Trattato Euratom:

- art. 9, paragrafo 2: «Sarà creata un'istituzione di livello universitario, le cui modalità di funzionamento saranno fissate dal Consiglio, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione»;

- art. 216 «Le proposte della Commissione, concernenti le modalità di funzionamento dell'istituzione del livello universitario, prevista all'art. 9, devono essere presentate al Consiglio entro il termine di un anno a partire dalla data di entrata in vigore del Trattato».

In particolare si formarono due schieramenti: coloro che sostenevano che quegli articoli consentivano di creare istituzioni universitarie su temi prettamente scientifici e coloro che, invece, sostenevano la tesi che tali articoli avvalorassero la creazione di Istituti universitari europei. La questione venne portata all'ordine del giorno da Von Brentano, il 20 maggio 1958, e condusse alla costituzione di un gruppo di lavoro che, presieduto da Medi, si riunì quattro volte nel corso del 1958. Non si raggiunsero i risultati sperati e, così, nel 1959 venne nominato un ulteriore Comitato Provvisorio, presieduto da Etienne Hirsch, incentrato su tre tematiche: aspetti accademici, giuridici e finanziari; la questione degli Istituti europei di insegnamento e di ricerca, i problemi del coordinamento dei programmi, l'equipollenza dei titoli e degli scambi universitari²¹.

La vicenda del tema culturale qui descritta solo parzialmente, e in particolare dell'istruzione universitaria, permette di comprendere perché - sebbene la cultura fosse un valore da tutti elogiato - fosse poi difficile dargli un'attuazione concreta. Il tema era stato troppo politicizzato e gli stessi politici non si erano resi conto che in realtà un sistema bottom-up non avrebbe condotto lontano. Si sarebbero potuti creare dei magnifici pro-memoria, organizzare delle prestigiose conferenze, ma a cosa sarebbe valso se dal basso - studenti, professori, rettori e anche il personale amministrativo universitario - non avessero preso a cuore in prima persona quelle scelte? A cosa sarebbe servito occuparsi di equivalenze di titoli e scambi universitari se non si consentiva, prima, di rendere i piani di studio personalizzabili e non si introduceva il sistema dei crediti?

²⁰ Ivi, pagg. 106; 108.

²¹ J.M. PALAYRET (a cura di), *Università per l'Europa. Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)*, Firenze, 1996, pagg. 70 e ss.

IV. INTERVENTI NON ISTITUZIONALI-POLITICI.

Gli interventi non prettamente istituzionali e politici a favore del tema culturale furono altrettanto numerosi ed incisivi. Tra questi gli interventi di Denis De Rougemont, di Umberto Campagnolo e Alexandre Marc. Denis De Rougemont fu tra gli organizzatori della Conferenza europea della cultura²² che ratificò «la risoluzione dell'Aia riguardante la creazione di un Centro europeo della cultura, la cui inaugurazione ha luogo il 7 ottobre 1950»²³. Fu, infatti, proprio il pensiero dell'intellettuale svizzero ad animare la Commissione culturale dell'Aia, sebbene formalmente presieduta da Madariaga. Simile al pensiero di Denis De Rougemont è il pensiero del filosofo francese Alexandre Marc - che fondò nel 1954 il Centro Internazionale di Formazione Europea - e dell'italiano Umberto Campagnolo che costituì a Venezia, nel 1950, la Società Europea della Cultura. Ma di esempi a supporto di questo fermento culturale dal basso se ne potrebbero fare ancora molti altri: dalla creazione nel 1955 dell'Istituto della Comunità europea per gli studi universitari, su idea di Jean Monnet di supportare delle cattedre che trattassero i temi dell'integrazione europea; la fondazione nel 1951 dell'Associazione degli Istituti di Studi Europei (AIEE); l'esperienza delle «Maisons de l'Europe» (in Francia riunite nella Federazione Francese delle Maisons de l'Europe²⁴) e anche l'attività dell'Associazione Europea degli Insegnanti (AEDE) fondata nel 1946. Delle istituzioni e delle iniziative che sebbene non propriamente politiche hanno avuto e continuano ad avere un certo impatto nella costruzione dell'identità europea.

V. IL RUOLO DELLA PROFESSORESSA SOFIA CORRADI.

La professoressa Sofia Corradi²⁵, nata a Roma il 5 settembre 1934, è figlia di Cosimo Corradi e di Maria Pizzo. I suoi genitori erano di origine piemontese. La madre Maria Pizzo, nacque a Magliano Alpi, e si era laureata in Filosofia e Pedagogia all'Università di Torino, mentre il padre Cosimo Corradi, originario di Alessandria - era Ingegnere delle Ferrovie dello Stato ed era stato Direttore del Laboratorio materiali da costruzione, facente capo all'Istituto Sperimentale delle Ferrovie dello Stato.²⁶ I due giovani si erano incontrati per caso, grazie al padre dell'Ingegnere Corradi, che aveva voluto presentare la giovane al figlio che ormai viveva a Roma. La famiglia si trasferì così nella capitale e andò ad abitare in un villino in Monte Verde Vecchio, in Via Fratelli Bandiera 24. La primogenita, Sofia, nacque due anni dopo il matrimonio, a cui seguirono la sorella Gemma (nel 1939) e Livia (nel 1941). Il padre ferroviere, che si sentiva uomo di mondo, fu determinante per la

²² La conferenza si tenne a Losanna tra l'8 e il 12 dicembre del 1949.

²³ Ivi, pagg. 21-23.

²⁴ <http://www.maisons-europe.eu/?l=fr>.

²⁵ M. P. DI NONNO, *Per i giovani europei. Intervista a Mamma Erasmus*, Roma, 2016.

²⁶ C. CORRADI, *La tecnica mineraria e le leggi minerarie. Commento tecnico alla nuova legge 29 luglio 1927*, Roma, 1928; R. ISTITUTO SPERIMENTALE, *Il Regio Istituto Sperimentale del Ministero delle Comunicazioni Sezione Ferroviaria*, Roma, 1938. I documenti sono conservati nella biblioteca della Fondazione FS Italiane.

formazione di Sofia. Il padre, infatti, aveva molto il senso della colleganza e durante l'estate portava le figlie in giro per l'Europa in treno. Sofia dimostrò sempre un grande senso di curiosità e un anno fece domanda, con la sorella Gemma, per andare negli Stati Uniti con una Borsa Fulbright. Le due sorelle vinsero entrambe il concorso²⁷, con grande stupore e meraviglia, e quell'esperienza le segnò profondamente. Sofia alla Columbia University, poté apprendere il sistema dei crediti universitari. E quando, tornata a Roma, non si vide riconoscere gli esami sostenuti all'estero, cominciò ad interrogarsi sulla questione. In seguito, grazie alla sua conoscenza delle lingue, venne chiamata a collaborare con l'Associazione dei Rettori Italiani (oggi Conferenza dei Rettori italiani), dove trovò il contesto propizio per continuare a portare avanti le idee di gioventù sugli scambi universitari. Come riportato da Sofia Corradi in una serie di interviste rilasciate²⁸ i rettori dell'epoca si mostravano, in buona parte, aperti alla promozione degli scambi universitari. Erano anni in cui le ferite della guerra non si erano ancora rimarginate ed, inoltre, erano anche gli anni delle manifestazioni studentesche. I piani di studio non personalizzabili, la rigidità degli insegnamenti, la chiusura della burocrazia cominciarono a mobilitare i giovani in prima persona; sebbene già negli anni '50 si erano avanzate pesanti critiche al sistema universitario. Basti sfogliare alcuni giornali dell'epoca: «Il Convegno a Pisa sulla crisi degli atenei italiani. I rettori chiedono per le università un contributo statale di 10 miliardi» (L'Unità, 9 Novembre 1957); «Un Manifesto del Corpo Accademico dell'Ateneo bolognese. Denunciata al Paese la crisi dell'Università» (Il Resto del Carlino, 28 Dicembre 1957); «I problemi universitari esaminati dai rettori» (La Nazione, 14 luglio 1958).» Tuttavia, una piena consapevolezza della crisi del sistema universitario italiano ed europeo, si formò a partire dal 1968. La questione interessò direttamente la Conferenza dei Rettori europei che organizzò - dal 3 al 6 settembre del 1969 a Ginevra - la quarta Assemblea Generale della Conferenza dei Rettori²⁹. Ed fu proprio in quella occasione, in vista della riunione di Karlsruhe, che la Professoressa Corradi scrisse un pro-memoria intitolato «Equivalenze di anni di studi universitari compiuti da studenti italiani presso università straniere»³⁰. Un promemoria che anticipava il Programma Erasmus e i «Joint Study Programmes» (JSP)³¹. Si riportano di seguito dei passi tratti dal già citato promemoria:

«Far sì che gli studenti italiani possano, dei quattro anni di università, compierne per esempio tre in università italiane e uno in una università straniera (...) Inoltre, quei padri che si possono permettere

²⁷ Sofia Corradi vinse una borsa parziale, che copriva solo il viaggio, la restante parte venne coperta da una borsa della Columbia University.

²⁸ Le interviste sono state condotte da Maria Pia Di Nonno dall'ottobre del 2015 al febbraio 2016. Le interviste sono confluite in un libro intitolato M.P DI NONNO, *Per i giovani europei. Intervista a Mamma Erasmus*, Roma, 2016.

²⁹ Inizialmente si era previsto che l'incontro si tenesse a Bologna, ma su consiglio del Rettore Tito Carnacini si propose di spostare la sede per via della mobilitazione studentesca a Bologna.

³⁰ S. CORRADI, *Erasmus e Erasmus Plus. La mobilità internazionale degli studenti universitari*, Roma, 2015, pagg. 25 e ss.

³¹ Si trattava di un Progetto Pilota della Comunità Europea attivo dal 1976 al 1986.

tale spesa, i figli all'estero ce li mandano. Si tratta ora di dare questa possibilità anche a quei giovani (e sono certo la grande maggioranza) le cui famiglie non possono permettersi tale lusso. (...) Il fatto è che alla base delle preesistenti norme in materia (norme purtroppo ancora in vigore) vi era una concezione nazionalista per cui i cittadini italiani non dovevano studiare all'estero se non in caso di circostanze familiari particolari, e gli scambi culturali non erano guardati con favore. Diametralmente opposta è la concezione odierna: sono innumerevoli le raccomandazioni dell'ONU, dell'UNESCO, del Consiglio d'Europa, le considerazioni preliminari di trattati internazionali che auspicano scambi culturali sempre più intensi, ritenendoli uno dei migliori mezzi per promuovere la comprensione e l'amicizia tra i popoli e quindi la pace». Ed ancora «Poiché diverse segreterie universitarie ci avevano detto che chi si opponeva al riconoscimento di studi fatti all'estero da cittadini italiani era il Ministero della Pubblica Istruzione e a tale Ministero ci era stato detto che chi si opponeva era il Ministero degli Affari Esteri, il 2 ottobre 1969 abbiamo richiesto informazioni anche lì, all'Ufficio competente per le equivalenze. Secondo tale Ufficio, gli studi all'estero erano un male inevitabile, che doveva pertanto riguardare soltanto coloro che, avendo la famiglia all'estero, non avrebbero altrimenti la possibilità di studiare»³².

Dal promemoria di Sofia Corradi emerge, dunque, il principale punto critico della situazione universitaria; ovvero la visione nazionalista della cultura e degli studi. Condizione che spiega perché, ad esempio, le attività dell'UNESCO, del Consiglio d'Europa, dell'UEO (Unione Occidentale Europea) e dell'IUA (International Universities Association) - nonostante il loro sguardo lungimirante - non avessero portato a dei risultati concreti e tangibili, ma solo a belle convenzioni e dichiarazioni. Come, ad esempio, la «Conference of University Rectors and Vice-Chancellors»³³ che si tenne a Cambridge, dal 19 al 27 luglio 1955, e che proponeva nella sua agenda e ordine del giorno temi come la questione: della specializzazione e della cultura generale; dell'autonomia e dell'indipendenza delle università; della formazione e del benessere dello studente nel contesto universitario e nella comunità. E in particolare, nel punto relativo al tema dell'università nella comunità, veniva già posto l'accento sulla questione dei periodi di studio all'estero, delle borse di studio e per l'integrazione degli studenti stranieri nella comunità universitaria.

La lungimiranza della Professoressa Corradi risiede, dunque, non nell'aver inventato qualcosa di nuovo; ma nell'aver compreso che solo partendo dal basso sarebbe stato possibile realizzare una rivoluzione universitaria. Gli scambi universitari non si sarebbero mai potuti organizzare tramite un movimento top-down che non coinvolgesse: studenti, amministrativi, rettori, professori e soprattutto

³² Ibidem.

³³ Report of the Conference of European University Rectors and Vice-chancellors, held in Cambridge, 20th-27th July, 1955, under the auspices of Western European Union.

senza una normativa nazionale che affrontasse il tema dei crediti universitari e del loro riconoscimento. Infatti la Conferenza dei Rettori italiana, presieduta in quegli anni da rettori autorevoli e di ampie vedute come il Prof. Alessandro Faedo e il Prof. Vincenzo Buonocore, fu impegnata su due fronti. Da un lato sul fronte delle riunioni bilaterali italo-tedesche e italo-francesi³⁴ per sensibilizzare le università straniere e stilare delle convenzioni per il riconoscimento dei crediti. In particolare nel capitolo «Anno 1983. La riunione italo-tedesca di Genova» dell'ultimo libro pubblicato da Sofia Corradi è possibile leggere il testo, in versione italiana, della «Convenzione tipo per la cooperazione fra gli atenei tedeschi ed italiani»³⁵.

Dall'altro lato, però, la Conferenza dei Rettori si preoccupava di sensibilizzare la politica, soprattutto il Ministero della Pubblica Istruzione, per colmare le lacune della normativa italiana per l'introduzione del sistema dei crediti universitari, per la personalizzazione del libretto di studio e conseguentemente per il riconoscimento degli scambi universitari. Senza il riconoscimento dei crediti universitari, infatti, non si sarebbe mai potuta creare la base propizia per il riconoscimento degli scambi universitari. Fondamentale fu il DPR. 11 luglio 1980, n. 382 sul «Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica» che apriva l'università italiana alla dimensione internazionale³⁶. Decreto che è anche frutto di un percorso avviato da anni e che aveva visto l'impegno della Conferenza dei Rettori e di Sofia Corradi³⁷.

Caso volle, infatti, che dopo quel decreto fu possibile stipulare, dopo anni di lavoro prolungato, la «Convenzione tipo per la cooperazione fra gli atenei tedeschi ed italiani» e che da lì a poco anche la Comunità Economica Europea, che si apprestava a diventare Unione Europea, prese piena coscienza dell'importanza degli scambi universitari. Vennero prese così una serie di importanti decisioni³⁸ che portarono alla nascita del Programma Erasmus³⁹ il 14 maggio 1987⁴⁰, ratificato il 15

³⁴ La riunione italo-tedesca si tenne a Karlsruhe dal 1 al 2 Novembre 1969; mentre quella italo-francese il 6 e 7 dicembre 1969 a Pisa. Di seguito dei titoli di alcuni giornali italiani che presentavano la portata innovativa della riunione italo-francese a Pisa: «Conclusi i lavori della conferenza di Pisa. Scambio fra Italia e Francia di studenti universitari» (Il Messaggero, 9 dicembre 1969); «Studenti italiani negli atenei stranieri» (Il Tempo, 9 dicembre 1969). E' possibile leggere per intero gli articoli nel testo S. CORRADI, *Erasmus e Erasmus Plus. La mobilità internazionale degli studenti universitari*, Roma, 2015, pagg. 42-45.

³⁵ S. CORRADI, *Erasmus e Erasmus Plus. La mobilità internazionale degli studenti universitari*, Roma, 2015. In particolare si veda il capitolo «Anno 1983. La riunione italo-tedesca di Genova».

³⁶ All'art. 91 si legge «(...) Sono consentite convenzioni tra università italiane e università di Paesi stranieri per attività didattiche scientifiche integrate e per programmi integrati di studio degli studenti, nonché per esperienze nell'uso di apparati tecnico-scientifici di particolare complessità (...)».

³⁷ Nel suo libro la Professoressa Corradi cita in particolare la legge 11 dicembre 1969, n. 910 e il Disegno di legge n. 612 del 1971. Sia la legge 910 che il Disegno di legge presentavano un forte accento sul tema degli scambi universitari e della possibilità di personalizzare il proprio libretto universitario. Erano, non a caso, gli anni subito precedenti alla manifestazione del 1968. L'allora Ministro dell'Istruzione Mario Ferrari Aggradi, infatti, aveva ricevuto il Rettore Alessandro Faedo e della Professoressa Sofia Corradi. Il Ministro ricevette, così, il promemoria del 1969 di Sofia Corradi proprio nel periodo in cui stava predisponendo il Disegno di legge n. 612 del 1971.

³⁸ Si veda il libro S. CORRADI, *Erasmus e Erasmus Plus. La mobilità internazionale degli studenti universitari*, Roma, 2015; pagg. 52-90.

giugno dello stesso anno. Sofia Corradi ne racconta la storia, nel suo libro già citato, partendo dal Rapporto Jeanne del 1973 «Per una politica comunitaria dell'istruzione», dal Rapporto Dahrendorf del 1974 «L'istruzione nella Comunità europea» e dal Rapporto Masclet del 1975 «Mobilità intraeuropea degli studenti» fino alla Risoluzione del 9 febbraio 1976 che avviò i Joint Study Programmes e al varo definitivo del Programma Erasmus nel 1987.

Un risultato che è stato possibile raggiungere anche grazie all'impegno di Sofia Corradi, denominata dai suoi alunni «Mamma Erasmus», e che ha ricevuto nel 2016 il «Premio Carlo V»⁴¹ della «Fundación Academia Europea de Yuste». Un premio destinato a personalità che hanno contribuito in prima persona alla realizzazione e al supporto del Progetto europeo. Tra queste anche Jacques Delors, Wilfried Martens e Simone Veil.

³⁹ Il nome Erasmus non è una latinizzazione del nome Erasmo da Rotterdam. Esso è in realtà l'acronimo di «European (Region) Action (Scheme) for the Mobility of University Students».

⁴⁰ S. CORRADI, *In nome di Erasmo nasce anche in Italia la laurea 'europea'*, La Repubblica, 30 gennaio 1988.

⁴¹ <http://www.fundacionyuste.org/premio-europeo-carlos-v/premio-durao-barroso/>.

IL RUOLO DELLE ICTS NELLE POLITICHE DI SVILUPPO: IL DIRITTO DI ACCESSO ALLA RETE E LA LOTTA AL *DIGITAL DIVIDE*

Antonio Giattini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il diritto di accesso a Internet previsto dalle Nazioni Unite. - 3. (*segue*) Il diritto di accesso alla *rete* e alle *ICTs* in Europa. - 4. La tutela del diritto alla *rete* negli ordinamenti nazionali e i limiti posti sul piano interno. - 5. La definizione di *digital divide* e le cause del fenomeno. - 6. Il *digital divide* nel Mondo e le politiche di contrasto al divario digitale. - 7. Conclusioni.

1. INTRODUZIONE.

Lo sviluppo della tecnologia nel campo dell'informatica e delle comunicazioni digitali (le c.d. ICTs, *Information and Communcation Technologies*) ha cambiato in maniera radicale la società nel corso degli ultimi 20 anni, durante i quali il web si è trasformato, di fatto, in uno strumento attraverso cui i cittadini possono vivere in maniera diretta i processi di *decision-making* ed esercitare i propri diritti di libertà d'espressione¹. La rete², a conti fatti, è diventata un vero e proprio mezzo di sviluppo alla base della crescita sociale, politica ed economica di ogni paese. L'importanza del tema è oggi confermata dall'inclusione del mondo digitale all'interno delle agende politiche, sia a livello nazionale che internazionale. Lo sviluppo delle ICTs pone in essere alcune considerazioni in merito alla natura giuridica della *rete* e alle conseguenze del fenomeno del *digital divide*. Se l'utilizzo del web è da considerare quale mezzo di sviluppo della società dell'informazione, ne consegue la necessità di assicurare a tutti gli individui un equo diritto di accesso alla rete³. Al contrario, tutti gli individui che ne restano al di fuori sono sottoposti a una discriminazione sotto il profilo del godimento dei diritti civili, sociali, economici e culturali⁴. Il problema dell'accesso a internet si

* Dottorando in Studi Internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

¹ Si pensi al ruolo determinante dei social network nel sistema di adesione e di organizzazione dei movimenti di protesta in Egitto durante la cosiddetta "primavera araba"; cfr. M. DI LIDDO e al., "Il Ruolo dei Social Network nelle Rivolte Arabe", in *Osservatorio di Politica Internazionale*, vol. 40, Settembre 2011. Un interessante analisi sul ruolo dei social media: S. JOSEPH "Social Media, Political Change, and Human Rights", in *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 35, issue 1, 2012, pp. 145-188.

² Nel presente lavoro il termine "rete" viene inteso nell'accezione più ampia, facendo riferimento sia all'insieme delle infrastrutture e dei servizi informatici sia ai contenuti del web. In altri ambiti, molti autori fanno riferimento all'architettura e ai protocolli in Internet considerando che i termini Rete e Internet possono non essere ritenuti quali sinonimi (cfr. A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 10).

³ Il problema dell'accesso è ancora più rilevante se si intende la rete quale fonte alternativa di "ricchezza". Si tratta, infatti, di una fonte immateriale il cui godimento di realizza mediante l'accesso a beni e servizi attraverso luoghi, a prescindere dal possesso di tale bene.

⁴ Nelle parole di Tommaso Edoardo Frosini: "il diritto di accesso a Internet è da considerarsi un diritto sociale, o meglio una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, al pari dell'istruzione, della sanità e della previdenza. Un servizio universale, che le istituzioni nazionali devono garantire ai loro cittadini attraverso investimenti statali, politiche sociali ed educative, scelte di spesa pubblica"; cfr. T. E. FROSINI, "Il Diritto Costituzionale di accesso a Internet", in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2011, p. 8.

lega, inoltre, a quegli ostacoli di natura politica posti all'utilizzo del web (misure di filtraggio, censura e sorveglianza adottate da molti Stati) e alla necessità di disciplinare le diverse situazioni giuridiche che lo riguardano (ad esempio, la libertà d'espressione o il diritto alla privacy). Alla luce di quanto premesso, il presente contributo si propone di analizzare gli elementi che permettono di sostenere l'esistenza di un diritto di *accesso alla rete* sul piano internazionale e di approfondire il fenomeno del *digital divide* e delle relative misure di contrasto.

2. IL DIRITTO DI ACCESSO A INTERNET PREVISTO DALLE NAZIONI UNITE.

Posto in termini di esclusione sociale e di limitazione della propria sfera personale, diviene “quasi inevitabile convincersi del fatto che chiunque dovrebbe avere il diritto di utilizzare Internet”⁵ e che l'eventuale impossibilità di accesso alla rete rappresenti una discriminazione sotto il profilo del godimento dei diritti civili, sociali ed economici.

Nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani, l'accesso alla rete trova una sua tutela tra le norme a carattere universale che garantiscono il diritto alla libertà d'espressione. In particolare, l'Articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, sancisce il diritto di “cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”⁶, mentre l'Articolo 19 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici del 1966 fa rientrare nella sfera della libertà d'informazione la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo”⁷.

Nel corso degli ultimi anni è stato evidente lo sforzo teso dalla Comunità Internazionale nel riconoscere l'importanza di Internet quale strumento alla base dei processi di sviluppo della società. Un esempio è dato dalla “Dichiarazione del Millennio” dell'ONU⁸ del 2000, la quale chiede agli Stati membri di assicurare a tutti gli individui il godimento dei vantaggi derivanti dall'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'importanza delle ICTs è stata successivamente ribadita in occasione del ‘Summit Mondiale sulla Società dell'Informazione’ svolto tra il 2003 e il 2005. All'interno della Dichiarazione dei Principi della Conferenza di Ginevra è, infatti, ribadito al punto 4 che: “la comunicazione è un processo sociale fondamentale, un bisogno

⁵ P. TANZARELLA, “Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?”, in Gruppo di Pisa, *Dibattito Aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, al link: <http://www.gruppodipisa.it/wpcontent/uploads/2012/05/trapanitanzarella.pdf>, p. 3.

⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (217 A (III)), “Universal Declaration of Human Rights”, del 10 dicembre 1948.

⁷ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2200A (XXI)), “International Covenant on Civil and Political Rights”, del 16 dicembre 1966 ed entrata in vigore il 23 marzo 1976. In merito all'art. 19 del Patto e alla sua applicazione alle nuove tecnologie si veda: M. LAND, “Toward an International Law of the Internet”, in *Harvard International Law Journal*, vol. 54, n. 2, 2013, pp. 393-458.

⁸ Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, (A/RES/55/2) del 18 Settembre 2000; fanno riferimento all'utilizzo delle ICTs, il punto 20 della sezione nr. III (“in conformity with recommendations contained in the ECOSOC 2000 Ministerial Declaration”), e il punto 28 della sezione nr. VII con particolare attenzione ai bisogni dell'Africa.

umano e il fondamento di ogni organizzazione sociale. [...] Ognuno, ovunque, dovrebbe avere l'opportunità di partecipare e nessuno dovrebbe essere escluso dai benefici che la società dell'informazione offre"⁹. Nel 2010 il General Comment n. 34¹⁰ del Consiglio per i Diritti Umani, focalizzando l'attenzione sull'importanza dei nuovi media, ha invitato gli Stati ad adottare tutte le misure necessarie per favorire l'indipendenza dei nuovi mezzi di comunicazione e garantire l'accesso dei cittadini ad essi. Particolare eco ha avuto la relazione del 2011 trasmessa al Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU dallo *Special Rapporteur* per la promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione. Nel documento vengono previste una serie di raccomandazioni in merito ad alcuni specifici diritti che gli Stati devono assicurare ai cittadini, tra cui la tutela della libertà d'espressione on-line, il *diritto di accesso a internet*, anche in condizioni di "agitazione politica", il rispetto dell'anonimato online e l'adozione di normativa atte a proteggere la privacy e i dati personali degli individui¹¹. L'accesso a Internet, considerato quale diritto a sé stante e non inserito nella più ampia tutela della libertà d'espressione, è stato ribadito nella Risoluzione del Consiglio ONU per i diritti umani sulla "promozione, la protezione e il godimento dei diritti umani in internet"¹² del 2012 nella quale si afferma che "the same rights that people have offline must also be protected online" (punto 1), e si riconosce la natura aperta e globale di Internet quale "driving force in accelerating progress towards development in its various forms" (punto 2). Infine, la Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 2012 "Information and communications technologies for development", ha evidenziato l'importanza delle ICTs, le quali hanno "the potential to provide new solutions to development challenges, particularly in the context of globalization"¹³.

⁹ Il *World Summit on the Information Society* (WSIS) è una conferenza tenuta dall'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU), Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, dal 10 al 12 Dicembre 2003 a Ginevra e dal 16 al 18 Novembre 2005 a Tunisi; al termine delle due conferenze sono state pubblicate la "Geneva Declaration of Principles" e la "Tunis Agenda for the Information Society"; tutte le informazioni sono disponibili al sito: <http://www.itu.int/net/wsis/>. Tra le iniziative dell'ITU ricordiamo, inoltre, il progetto 'Connect the World' per la mobilitazione di risorse umane, materiali e finanziarie per la diffusione e l'accesso ad internet nelle regioni più deboli del pianeta.

¹⁰ *General Comment* n. 34 del Comitato per i Diritti Umani CCPR/C/GC/34 del 12 settembre 2001.

¹¹ "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue", Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (A/HRC/17/27), del 16 Maggio 2011. Tuttavia, al momento dell'adozione della Risoluzione non mancarono voci contrastanti con l'orientamento del Relatore La Rue nell'inserire il diritto di accesso alla rete nel novero dei diritti fondamentali. Tra queste grande eco ebbe l'editoriale sul "New York Times" del 4 gennaio 2012 di Vincent Cerf, vice-presidente di Google, considerato tra i padri di Internet, il quale sostiene che l'accesso a internet non "poteva essere considerato un diritto ma semplicemente un mezzo per raggiungere uno scopo". Disponibile al link: http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-human-right.html?_r=0.

¹² Risoluzione del Consiglio ONU per i Diritti Umani (A/HRC/20/L.13), del 29 Giugno 2012.

¹³ Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/66/184 adottata il 22 Dicembre 2012 "Information and communications technologies for development" nella quale si riconosce che le ICTs hanno "the potential to provide new solutions to development challenges, particularly in the context of globalization".

3. IL DIRITTO DI ACCESSO ALLA RETE E ALLE *ICTs* IN EUROPA.

In Europa numerosi sono stati gli sforzi profusi, sia nell'ambito dell'Unione Europea che del Consiglio d'Europa, al fine di promuovere politiche di rafforzamento del livello di accesso alla rete per tutti i cittadini.

Anche nell'ordinamento dell'Unione, l'accesso alla rete viene fatto rientrare nell'ambito della tutela del diritto alla libertà d'espressione, sancita dall'articolo 11 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE¹⁴. Le istituzioni europee si sono dimostrate particolarmente attente al problema della *governance* di internet e, in particolare, all'obbligo per gli Stati membri di rimuovere tutti gli ostacoli all'utilizzo delle tecnologie informatiche a disposizione dei cittadini dell'UE¹⁵. Sotto tale profilo la strategia dell'*European Digital Single Market* del 2015 si poggia su tre pilastri/obiettivi: garantire un migliore accesso on-line a beni e servizi digitali; favorire un ambiente in cui le reti ed i servizi digitali possono prosperare; sviluppare il settore digitale come motore di crescita¹⁶.

A partire dal 2002¹⁷, con l'adozione della c.d. "direttiva servizio universale", l'UE ha impegnato gli Stati membri ad assicurare un equo accesso alle tecnologie delle comunicazioni. In materia di accesso alla rete e attuazione di politiche di lotta al divario digitale sono da rilevarsi la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla "libertà di espressione su Internet" del 2006¹⁸, e la Raccomandazione "sul rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet" del 2009¹⁹, nelle quali viene evidenziato, non solo, come l'accesso ad Internet sia un mezzo capace di rafforzare la democrazia e di contribuire allo sviluppo economico e sociale di un paese ma, inoltre, che "considerando che l'analfabetismo elettronico sarà il nuovo analfabetismo del 21° secolo[...] il fatto di assicurare a tutti i cittadini l'accesso a Internet equivale ad assicurare che tutti i cittadini abbiano accesso alla formazione"²⁰. Ad un'attività normativa particolarmente attenta al tema, tuttavia, non ha corrisposto una giurisprudenza rilevante da parte della Corte di Giustizia dell'UE che ha affrontato scarsamente il problema della tutela dell'equo accesso alla rete.

¹⁴ La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01), del 7 dicembre 2000, con l'entrata in vigore del "Trattato di Lisbona" ha assunto lo stesso valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, e si pone dunque come pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri.

¹⁵ Oltre alle norme relative alla *governance* di Internet e all'*European Single Digital Market*, si pensi al numero di norme che disciplinano la tutela del diritto alla privacy e ai dati personali.

¹⁶ Comunicazione della Commissione Europea "A Digital Single Market Strategy for Europe", (COM(2015)192) del 6 maggio 2015.

¹⁷ Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, relativa al "servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica" attraverso la quale l'UE intende garantire la disponibilità di una serie minima di servizi di comunicazione elettronica di buona qualità, accessibili a tutti gli utenti ad un prezzo abbordabile, riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza.

¹⁸ Risoluzione del Parlamento Europeo sulla "libertà di espressione su Internet" P6_TA(2006)0324, del 6 Luglio 2006, (considerando D e punto 7).

¹⁹ Raccomandazione del Parlamento destinata al Consiglio europeo (P6_TA(2009)0194) del 26 marzo 2009 sul *rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet*.

²⁰ Considerando "Q" della Raccomandazione del Parlamento europeo del 26 marzo 2009.

La Corte di Lussemburgo si è pronunciata, ad esempio, nell'ambito di ricorsi relativi all'installazione di sistemi di filtraggio delle comunicazioni elettroniche al fine di prevenire violazioni sul copyright²¹.

Anche nel contesto del Consiglio d'Europa si è riconosciuta l'importanza di internet nei sistemi di accesso alle informazioni e nei processi di policy-making e che "Internet users should be empowered to exercise their fundamental rights and freedoms, make informed decisions and participate in the information society, including developing governance mechanisms and inter-related public policy"²². Il diritto all'accesso a Internet, come per l'ordinamento dell'UE, viene fatto rientrare nell'ambito della tutela del diritto alla libertà d'espressione, garantito dall'articolo 10 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo²³. È da sottolineare che particolare attenzione al ruolo di internet e delle ICTs, e al loro impatto sui diritti dei cittadini, è stata posta dal Consiglio d'Europa già a partire dagli anni '80²⁴. In materia di accesso alla rete, nel 2007 il Comitato dei Ministri ha chiesto agli Stati membri di sviluppare strategie per la crescita degli investimenti nel settore delle ICTs e per la promozione di un "affordable access to the Internet for individuals, irrespective of their age, gender, ethnic or social origin, including the following persons and groups of persons"²⁵. Il Comitato dei Ministri ha successivamente ribadito l'obbligo per tutti gli Stati membri di rimuovere qualsiasi forma di ostacolo al libero utilizzo della rete²⁶. Infine, in una recente relazione sul "diritto di accesso ad internet"²⁷, l'Assemblea Parlamentare ha espressamente richiamato i governi degli Stati membri a riconoscere l'accesso alla rete quale diritto "both in law and in practice", che l'accesso a Internet deve essere garantito a tutti senza alcuna distinzione, e che eventuali discriminazioni in tal senso costituirebbero una violazione dell'articolo 10 della CEDU. Il tema dell'accesso alla rete è stato affrontato dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo, proprio in relazione a ricorsi per violazioni dell'articolo 10 della Convenzione. In particolare, nei casi

²¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, caso *Scarlet c. Sabam* (C70/10), sentenza del 24 novembre 2011; caso *Sabam c. Netlog* (Case C360/10) sentenza del 16 febbraio 2012.

²² Consiglio d'Europa, "Internet Governance Principles", Conferenza "Internet Freedom: From Principles to Global Treaty Law", Strasburgo, 18-19 aprile 2011; in S. TULLY, "People You Might Know, Social Media in the Conflict Between Law and Democracy", in G. PATMORE, K. RUBENSTEIN (eds), *Law and Democracy, contemporary questions*, Australian National University Press, 2014, p. 169.

²³ Articolo 10, "Libertà di espressione" della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU); "tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera".

²⁴ Il COE è stata la prima Istituzione internazionale a prevedere una norma vincolante per la tutela dei dati personali nel 1981. Consiglio d'Europa, *Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data*, n. 108, del 28 gennaio 1981.

²⁵ Consiglio d'Europa, Raccomandazione (CM/Rec (2007)16) del Comitato dei Ministri agli Stati Membri *on Measures to Promote the Public Service Value of the Internet* del 7 novembre 2007 (punto 2 della sezione 'appendice').

²⁶ Consiglio d'Europa, Raccomandazione (CM/Rec (2011)8) del Comitato dei Ministri agli Stati Membri *on the Protection and Promotion of the Universality, Integrity and Openness of the Internet*, del 21 settembre 2011, pubblicata in concomitanza con la Dichiarazione del Comitato dei Ministri sui "principi della governance di Internet".

²⁷ Consiglio D'Europa, Assemblea Parlamentare, (Doc. 13434) del 4 marzo 2014, *The right to Internet access*; a cura del Rapporteur Jaana Pelkonen.

Oberschlick c. Austria, del 23 maggio 1991, e *De Haes e Gijssels c. Belgio* del 24 febbraio 1997, la Corte di Lussemburgo ha affermato che l'articolo 10 della CEDU protegge non solo il contenuto delle idee e l'informazione espressa ma anche la forma (il mezzo) attraverso cui sono trasmesse²⁸.

4. LA TUTELA DEL DIRITTO ALLA RETE NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI E I LIMITI POSTI SUL PIANO INTERNO.

Dal punto di vista interno, malgrado le norme internazionali poste a sostegno dell'utilizzo della rete, sono pochi i Paesi che hanno adottato legislazioni in materia di regolamentazione di internet e che ne sanciscono un diritto di accesso²⁹.

Uno dei casi più rilevanti, e controversi, sul piano interno è stato quello relativo alla legge sul *copyright* adottata in Francia nel 2009³⁰. La legge c.d. 'Hadopi' (Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet), prevedeva il potere delle autorità governative di disconnettere gli utenti di internet che scaricassero, in maniera continuativa, materiale da internet illegalmente. Su questo punto si è espresso il Consiglio Costituzionale francese che, richiamando la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, ha dichiarato che "... l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services"³¹.

Anche negli Stati Uniti una forma di tutela del diritto alla rete, a livello costituzionale, è stata affermata dalla Corte Suprema nel 1997³². La Corte, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale del 'Defency Act', titolo V del 'Telecommunication Act' del 1996, norma federale che prevedeva eventuali sanzioni per utenti della rete che avessero pubblicato contenuti ritenuti contrari alla morale, ha dichiarato che il libero utilizzo del web rientra nell'ambito dei diritti garantiti dal I Emendamento (libertà di culto, parola e stampa), e che la libertà di espressione in una società

²⁸ Corte Europea dei diritti dell'Uomo, caso *Oberschlick c. Austria*, (sentenza del 23 maggio 1991, n. 11662/85, § 57) e *De Haes e Gijssels c. Belgio* (sentenza del 24 febbraio 1997, n. 19983/92, § 48); cfr. P. De HERT, D. KLOZA, "Internet (access) as a new fundamental right. Inflating the current rights framework?", in *European Journal of Law and Technology*, vol. 3, no. 3, 2012, p. 7.

²⁹ Tra i paesi che hanno adottato normative di inclusione del diritto alla rete nella normativa interna si segnalano in particolare, nel contesto europeo, Estonia (Public Information Act, Nov. 15, 2000) e Finlandia (Decree 732/2009, of the Ministry of Transport and Communications on the Minimum Rate of a Functional Internet Access as a Universal Service, Oct. 14, 2009). Inoltre, Grecia ed Ecuador hanno inserito il diritto di accesso a internet e alle ICTs a livello costituzionale: paragrafo 5° co. 2 «diritto di accesso all'informazione digitale» della Costituzione Greca a seguito della riforma costituzionale del 2001 e articolo 17 «diritto di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione» della Costituzione della Repubblica di Ecuador.

³⁰ Loi n. 2009-669 *favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet*, del 12 giugno 2009 è stata successivamente modificata nel 2015.

³¹ Consiglio Costituzionale francese, decisione n. 2009-580 DC del 10 giugno 2009. Per un commento sulla decisione: B. CAROTTI, "L'accesso alla rete e la tutela dei diritti fondamentali, (Commento a Conseil Constitutionnel, décision 10 giugno 2009, n. 2009-580)", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2010, pp. 643-649.

³² Sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti (No. 96-511) del 26 giugno 1997, caso *Reno v. American Civil Liberties Union*.

democratica prevale su eventuali, e pretestuose, attività di censura, collegando di fatto, l'accesso alla rete al godimento delle libertà fondamentali.

Pertanto, se è possibile sostenere, da una parte, che un diritto di ogni individuo ad avere accesso alla rete è oggi previsto sotto il profilo internazionale, soprattutto nell'ambito della più larga tutela della libertà d'espressione, tuttavia permangono diversi ostacoli sul piano interno. La prassi di molti Stati, infatti, dimostra l'aumento di attività di filtraggio e regolamentazione stretta dei contenuti in rete e di operazioni di sorveglianza on-line³³. Uno degli aspetti più problematici di tale meccanismo è che “the new tools for Internet controls that are emerging go beyond mere denial of informations”³⁴ e che emerge l'indiretto controllo delle comunicazioni di internet da parte dei governi attraverso la cooperazione con i provider di servizi internet (ISPs). Tra i mezzi utilizzati dalle autorità statali di molti Paesi vi sono, tra gli altri, il blocco dei providers, la sorveglianza dei dati, la censura dei contenuti in internet e la detenzione di *writers* e di *bloggers*³⁵.

5. LA DEFINIZIONE DI DIGITAL DIVIDE E LE CAUSE DEL FENOMENO.

Uno dei risultati della *rivoluzione digitale* è che ampie fasce di popolazione non hanno la possibilità di godere delle opportunità politiche, sociali ed economiche offerte da tale processo. Il gap tra chi ha e chi non ha accesso alle informazioni e alla rete prende comunemente nome di *digital divide*³⁶. Secondo il report dell'OCSE del 2001, con il termine *digital divide* si fa riferimento al gap “between individuals, households, businesses and geographic areas at different socio-economic levels with regard both to their opportunities to access information and communication technologies and to their use of the Internet for a wide variety of activities”³⁷.

In dottrina vengono individuate, in via generale, tre distinte dimensioni del fenomeno: il c.d. *global divide* (relativo al divario dell'accesso a internet tra paesi industrializzati e in via di sviluppo); il *social divide* (il gap tra *rich information* e *poor information* in cui gli elementi alla base del *divide* sono reddito e istruzione a cui si aggiungono razza, genere, urbanizzazione) e, infine, il *democratic divide* (che fa riferimento alla comunità di internet e riguarda il gap tra chi utilizza e chi no le

³³ S. TULLY, “A Human Right to Access the Internet? Problems and Prospects”, in *Human Rights Law Review*, vol. 14, issue 2, al link: <http://hrhr.oxfordjournals.org/content/14/2/175.full>

³⁴ N. LUCCHI, “Internet Content Governance and Human Rights”, in *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, vol. 16, 2014.

³⁵ S. KELLY, S. COOK, “New Technologies, Innovative Repression: Growing Threats to Internet Freedom”, (Freedom on the Net, 2011). Per i dati relativi alla libertà di stampa e di espressione in rete consultare il sito di Freedom House al link: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2015>.

³⁶ P. K. YU, “Bridging the digital divide: equality in the information age”, in *Cardozo Arts and Law Journal*, vol. 20, n. 1, 2002, p. 2.

³⁷ Report dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD/OCSE) “Understanding the Digital Divide” del 2001; disponibile al link: <https://www.oecd.org/sti/1888451.pdf>

risorse digitali per coinvolgere, mobilitare e partecipare alla vita pubblica)³⁸. Nelle pagine a seguire ci dedicheremo, in particolar modo, alle prime due tipologie di divario digitale.

In merito alle cause del fenomeno, molteplici sono i fattori che concorrono alla crescita del divario digitale sia nel rapporto tra Stati che all'interno di una popolazione. La prima causa del *gap* risiede nella presenza di quei *limiti materiali* che consistono nella mancanza degli strumenti necessari alla connessione alla rete³⁹. All'interno di tale limite convergono una serie di fattori quali l'assenza di infrastrutture per la connessione a internet, la mancanza di fondi per gli investimenti da parte di attori pubblici e privati e il reddito degli utenti della rete⁴⁰. A quest'ultimo dato si uniscono il problema dell'accesso ai dispositivi per la connessione alla rete (causato dall'alto costo dei PC e delle linee internet)⁴¹ e, infine, il basso livello di alfabetizzazione informatica di larghi segmenti di popolazione. Il problema dell'alfabetizzazione è da considerare il fattore più rilevante tra i limiti che si possono definire "sociali" e che riguardano l'età, il genere, le origini etniche, la disabilità e, soprattutto, il livello di scolarizzazione⁴². In merito al problema del *genere*, sebbene il *gap* si sia ridotto nel corso degli anni⁴³, oggi si registra ancora una disparità di accesso alla rete soprattutto in quei Paesi dove vi è la presenza di regimi che attuano politiche discriminatorie nei confronti delle donne⁴⁴.

³⁸ M. BURRI, "The Global Digital Divide as Impeded Access to Content", in M. BURRI, T. COTTIER (a cura di) *Trade Governance in the Digital Age*, Cambridge University Press, 2012, pp. 396-397. Burri riprende la nozione di *digital divide* di Pippa Norris, cfr. P. NORRIS, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, 2001, p. 4. Ancora sulla nozione di *digital divide*: K. KENISTON, D. KUMAR (eds.) *The Four Digital Divides*, SAGE, Delhi, 2003.

³⁹ R. PISA, "Il digital divide e le iniziative per superarlo", in F. MARCELLI e al. (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica, una prospettiva giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 150.

⁴⁰ A. GUADAMUZ, "The Digital Divide: It's the Content, Stupid!", in *Computer and Telecommunications Law Review*, vol. 304, 2005, p. 5.

⁴¹ Tuttavia, si registra una diminuzione del costo dei personal computer e dei vari dispositivi nel corso degli ultimi anni.

⁴² Come mostra Roberta Pisa, ad esempio, vi è un forte divario di età nell'accesso al web che vede le nuove generazioni più avvezze alla tecnologia rispetto a quelle più adulte (in Italia, secondo i dati ISTAT relativi al 2014, i maggiori utilizzatori dei pc e di internet sono giovani tra i 15 e i 24 anni). Anche per quanto concerne il reddito, le statistiche chiariscono che vi è una forte divergenza nell'accesso a internet (da casa o da un dispositivo mobile) a seconda che si tratti di una famiglia con una fascia di reddito medio-alta (dove il capofamiglia è, ad esempio, un imprenditore o un libero professionista) e una famiglia con una fascia di reddito medio-bassa (dove il capofamiglia è, ad esempio, un operaio); cfr. R. Pisa, *op. cit.*, pp. 150-151. I dati ISTAT sono contenuti nel report "Cittadini e nuove tecnologie" disponibile al link: <http://www.istat.it/it/archivio/cittadini+e+nuove+tecnologie>.

⁴³ Le statistiche ITU sul differente livello di accesso a Internet tra uomini e donne sono disponibili sul sito dell'ISTAT alla pagina: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

⁴⁴ In merito al *gender digital divide*, è soprattutto nei paesi in via di sviluppo che si registra maggiormente tale *gap*. Tra le cause vi è, in particolar modo, il mancato accesso alla tecnologia e all'istruzione informatica che rende le donne poco inclini all'utilizzo del web. Questo fattore si lega al problema più vasto della discriminazione del diritto all'istruzione per le donne (si stima che due terzi della popolazione analfabeta al mondo siano costituiti da donne). Altri elementi del divario digitale di genere sono: la mancanza di tempo libero, le norme sociali che favoriscono gli uomini dal punto di vista tecnologico (per cui il controllo maschile delle ICTs limita le opportunità delle donne di imparare, utilizzare e beneficiare delle tecnologie) e, infine, i vincoli istituzionali o finanziari. Per un'analisi del *gender digital divide*: A. ANTONIO, D. TUFFLEY, "The Gender Digital Divide in Developing Countries", in *Future Internet*, vol. 6, 2014, pp. 673-687; al link: <http://www.mdpi.com/journal/futureinternet>.

6. IL DIGITAL DIVIDE NEL MONDO E LE POLITICHE DI CONTRASTO AL DIVARIO DIGITALE.

L'utilizzo delle ICTs, se da una parte ha permesso l'innalzamento dei tassi di crescita⁴⁵ dei Paesi in via di sviluppo (PVS), allo stesso tempo ha acuito ulteriormente il divario economico e sociale nei confronti dei paesi industrializzati. Attualmente, secondo le statistiche ITU del 2015, solo 4 persone su 10 nel Mondo hanno accesso alla rete e, a dispetto di una percentuale europea di utilizzo della rete che copre il 77,6% della popolazione, in Africa, ad esempio, solo il 20,7% della popolazione utilizza il web⁴⁶. Il dato è ancor più critico se riferito ai paesi c.d. 'meno sviluppati' (LDCs) dove solo il 7% delle famiglie ha accesso a Internet (contro la media mondiale del 46%). Tali statistiche risultano ancor più significative se, come detto in precedenza, si considera il diritto di accesso alla rete quale diritto fondamentale di ogni individuo e, il mancato accesso a internet, una discriminazione sotto il profilo del godimento dei diritti civili, politici, economici e sociali.

Limitatamente all'analisi della condizione di accesso al web nei PVS, è possibile individuare i limiti relativi al gap digitale nell'insieme di alcuni fattori, tra i quali emergono povertà, costo dei dispositivi e delle tariffe, carenza di infrastrutture, analfabetismo digitale, politiche fiscali e limiti socio-culturali⁴⁷ (come, ad esempio, la poca fiducia nei confronti delle tecnologie digitali soprattutto nelle zone più isolate e nelle aree rurali). I dati relativi all'attuale disparità di utilizzo della rete su scala globale dimostrano, dunque, come in determinate aree del Mondo (in particolare nel continente Africano, e in percentuale minore negli Stati Arabi) sia necessario attuare delle politiche efficaci di sviluppo della rete al fine di assicurare la crescita di queste regioni e porre fine alle discriminazioni legate all'uso delle ICTs.

L'impegno a ridurre il 'gap digitale' a livello globale, e a garantire un accesso equo alle rete, è stato assunto sia dall'ONU che da altre Organizzazioni internazionali, a partire dalla fine degli anni '90.

Le Nazioni Unite si sono dotate, in occasione del 'Millennium Summit' del 2000, di una *task force* per sostenere programmi di sviluppo della rete e delle comunicazioni nei PVS (la *UN ICTs Task Force*)⁴⁸. Nel 2005, in occasione del *World Summit on the Information Society*⁴⁹, è stato poi istituito il *Digital Solidarity Fund*⁵⁰ per la diffusione e la promozione delle ICTs nelle aree più povere del

⁴⁵ ONU Human Development Report 2015, disponibile alla pagina: <http://report.hdr.undp.org/>.

⁴⁶ Secondo le statistiche dell'ITU solo il 34% delle famiglie nei PVS ha accesso a Internet contro l'80% dei paesi sviluppati. Il report dell'ITU "MDGs 2000-2015: ICT revolution and remaining gaps" è disponibile al link: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2015.pdf>

⁴⁷ D. M. WEST, "Digital divide: Improving Internet access in the developing world through affordable services and diverse content": disponibile alla pagina: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/02/13-digital-divide-developing-world-west/west_internet-access.pdf; pubblicato nel mese di febbraio 2015.

⁴⁸ Si tratta di una *task force* sotto l'egida dell'ONU, ma esterna alla sua struttura, finanziata da soggetti privati e pubblici e dalle organizzazioni del terzo settore. La proposta di istituire la *task force* rientrava nell'ambito del "Millennium Report", disponibile al link: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf

⁴⁹ *Supra*, nota 9.

⁵⁰ Il sistema di finanziamento del Fondo prevede la donazione dell'1% dei profitti derivanti da contratti di appalto pubblici concessi a privati per opere infrastrutturali nel settore delle ICT. Inoltre, il Fondo promuove il contributo di enti locali e altri partner privati. Obiettivo finale è quello di istituire una cooperazione c.d. "sud-sud" meglio adatta alle

pianeta e permettere l'inclusione di quest'ultime nella società dell'informazione. Durante il Summit di Tunisi del 2005 è stata, inoltre, definita la *Digital Solidarity Agenda*, già in precedenza inserita nel Piano d'Azione del Summit di Ginevra, per la promozione di risorse finanziarie, umane e tecnologiche per l'accesso al web e alle tecnologie della comunicazione a tutti i cittadini. Recentemente, oltre alla già citata Risoluzione del Consiglio ONU per i Diritti Umani del 2012 sul ruolo chiave delle ICTs per lo sviluppo⁵¹, l'Assemblea Generale ha adottato, nel 2014, la nuova Risoluzione "Information and communications technologies for development"⁵² in cui, dopo aver espresso preoccupazione per l'attuale grado di *digital divide* tra Paesi con diverso livello di sviluppo, ha esortato, da una parte, i PVS e i LDCs a partecipare ai meeting nell'ambito dell'Internet Governance Forum⁵³, e dall'altra, ha invitato tutti gli Stati membri a supportare la partecipazione di Governi e *stakeholders* provenienti da tali paesi al Forum e ai meeting preparatori. L'importanza dell'accesso alla rete e della lotta al digital divide è stato, inoltre, inserito all'interno dell'Agenda 2030 dell'ONU, che contiene i nuovi obiettivi di 'sviluppo sostenibile' (*2030 Agenda for Sustainable Development*)⁵⁴. Nell'agenda viene sottolineato come l'accesso alle ICTs (in particolar modo, Internet a 'banda larga') abbia il potenziale per diventare un importante acceleratore dello sviluppo e si pone l'obiettivo di incrementare significativamente l'accesso alle ICTs a livello universale, con particolare attenzione ai PVS, entro il 2020. La lotta al divario digitale è stata promossa anche attraverso iniziative destinate a determinati target di persone tra cui, ad esempio, il programma *One Laptop per Child* (OLPC), progetto presentato al Forum Economico Mondiale di Davos del 28 gennaio 2005, che punta a garantire l'accesso a Internet e l'utilizzo di un laptop a tutti i bambini in età scolare provenienti dai PVS⁵⁵.

La necessità di contrastare il *digital divide* e promuovere l'accesso a internet è stata inserita anche all'interno dell'Agenda politica dell'Unione europea. Come visto in precedenza, le istituzioni dell'UE hanno adottato una serie di atti che riconoscono l'importanza di Internet e che impongono

esigenze e alle realtà locali locale e più rispettosa della diversità culturale; per ulteriori approfondimenti sulle attività promosse dal Forum: https://www.itu.int/osg/spu/ni/wsisbridges/linked_docs/presentations/Alain_CLERC.pdf.

⁵¹ *Supra*, nota 12.

⁵² Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU (A/RES/69/2014) del 19 dicembre 2014.

⁵³ L'*Internet Governance Forum* è una piattaforma *multi-stakeholder* che promuove il dibattito sulla *governance* della rete. I partecipanti al forum provengono sia dal settore privato che pubblico e includono tutti gli *stakeholders* che agiscono nell'ambito della rete. Istituito nel 2006 dall'allora Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan, la creazione del forum è stata inserita all'interno dell'Agenda di Tunisi del 2005; link: <http://www.intgovforum.org/cms/aboutifg>.

⁵⁴ Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU (A/RES/70/1) del 25 settembre 2015, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development". All'interno dell'obiettivo generale n.9 ("Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation") l'Agenda si prefigge di: "significantly increase access to information and communications technology and strive to provide universal and affordable access to the Internet in least developed countries by 2020" (9.c).

⁵⁵ Progetto "One Laptop per Child". La *mission* dell'associazione *OLPC* è quella di sviluppare un laptop a basso costo (il XO "laptop da 100 dollari") al fine di rivoluzionare il modo di educare i bambini nel mondo. Ad oggi, OLPC ha fornito laptop XO a oltre 2 milioni di bambini e insegnanti in tutto il mondo (oltre 42 paesi). Informazioni e dati sulle attività dell'OLPC sono disponibili alla pagina: <http://laptop.org/en/index.shtml>.

agli Stati membri di realizzare politiche per favorire investimenti nel settore digitale e assicurare un libero utilizzo del web. Dal punto di vista normativo, oltre agli atti già citati in precedenza⁵⁶, è di particolare importanza la Direttiva relativa a “servizi di media audiovisivi” del 2010 che stabilisce norme disciplinanti la fornitura e la circolazione dei servizi mediatici audiovisivi e prevede l’obbligo di migliorare la fruibilità di tali servizi per le persone con disabilità dell’udito e della vista. La direttiva si inserisce all’interno delle politiche di alfabetizzazione informatica volute dall’UE, come previsto dalla Raccomandazione della Commissione europea del 2009⁵⁷.

Anche la Commissione Europea si è dotata di un’agenda digitale, the “Digital Agenda for Europe”, rientrante nella strategia *Europa2020*⁵⁸, il cui scopo è “to better exploit the potential of ICTs in order to foster innovation, economic growth and progress”⁵⁹. Naturalmente, l’Agenda europea differisce da quella adottata in ambito ONU in quanto, alla luce dei dati relativi al *digital divide* tra paesi europei, diversi sono gli obiettivi che l’agenda intende perseguire.

Secondo i dati EUROSTAT 2014 pubblicati dal Parlamento dell’UE, nell’Unione vi è un gap del 40% tra le percentuali di accesso a internet dei cittadini di Olanda, Lussemburgo, Finlandia e Regno Unito (tra il 95% e l’88% della popolazione) e quelle relative all’accesso alla rete dei cittadini di Bulgaria, Romania, Portogallo e Grecia (tra il 56% e il 65%)⁶⁰.

Al fine elevare i livelli di utilizzo della rete ed equilibrare il gap tra i paesi membri, l’UE ha deciso di concentrarsi, in particolare, sullo sviluppo delle infrastrutture per raggiungere, attraverso la banda larga, anche le regioni rurali e più isolate dell’Europa, e di promuovere mirati programmi di finanziamento. Per il miglioramento delle infrastrutture informatiche, le istituzioni europee hanno inserito tra gli obiettivi programmatici delle fonti di finanziamento destinate agli enti locali (i c.d. *fondi strutturali*) la creazione di reti “superveloci” e ha promosso la realizzazione di nuove opportunità di finanziamento come il ‘Connected Europe Facility’ e il *Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici* (FEIS)⁶¹. I punti su cui si concentra, dunque, l’UE sono l’incremento del

⁵⁶ *Supra*, para. 3.

⁵⁷ Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio (2010/13/UE) del 10 marzo 2010 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi); Raccomandazione della Commissione (2009/625/CE) del 20 agosto 2009 sull’alfabetizzazione mediatica nell’ambiente digitale per un’industria audiovisiva e dei contenuti più competitiva e per una società della conoscenza inclusiva.

⁵⁸ La ‘Digital Agenda for Europe’ rientra nella Strategia *Europa2020* della Commissione Europea presentata nel 2010 e che punta a rilanciare l’economia dell’UE attraverso tre priorità (economia intelligente, sostenibile e solida) per permettere agli Stati membri di conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Comunicazione della Commissione Europea [COM(2010)2020] del 3 marzo 2010 “Europe 2020; A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”.

⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni [COM(2010) 245 def] del 19 maggio 2010, “Un’agenda digitale europea”.

⁶⁰ “Bridging the digital divide in the EU”; Report del Parlamento Europeo, (dicembre 2015), disponibile alla pagina: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573884/EPRS_BRI\(2015\)573884_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573884/EPRS_BRI(2015)573884_EN.pdf).

⁶¹ Oltre al CEF e al FEIS, l’UE ha stanziato ingenti finanziamenti per la ricerca nel settore delle ICTs e dell’inclusione sociale nell’ambito dei Programmi Quadro e attraverso i programmi *Horizon2020*, *European Innovation Partnership on*

livello degli investimenti nelle infrastrutture informatiche, il rafforzamento delle competenze e dell'alfabetizzazione informatica dei cittadini dell'Unione, la promozione delle ICTs a livello locale attraverso un approccio *multi-stakeholder*. Da quanto detto finora, si evince come l'Unione abbia ben compreso l'importanza delle ICTs e dell'accesso a quest'ultime da parte di ogni fascia di popolazione e che, a tal fine, "la tendenza del legislatore comunitario appare quella di fornire indicazioni quadro di principio per rimettersi poi all'azione diretta e concreta degli Stati Membri"⁶².

7. CONCLUSIONI.

Alla luce di quanto analizzato, rimangono una serie di questioni aperte in merito al diritto di accesso a Internet e al contrasto al *digital divide*, e non potrebbe essere altrimenti, vista la complessità del tema sul quale abbiamo posto finora l'attenzione. Il processo di consolidamento del diritto alla rete ha trovato solide basi nelle norme internazionali, anche se la maggior parte degli strumenti attuati appartengono alla categoria di *soft law*, soprattutto per quanto concerne quelle adottate in ambito ONU. A questo punto è lecito porsi una domanda: è possibile considerare l'accesso alla rete un diritto fondamentale? La risposta è tutt'altro che semplice. Ci sembra di poter sostenere che un diritto all'accesso alla rete non sia ancora *pienamente* garantito nell'ambito delle norme di tutela internazionale dei diritti umani.

Di fatto, le Organizzazioni internazionali hanno manifestato la necessità di garantire a tutti i cittadini un libero accesso alla rete, soprattutto considerando questa quale fonte di sviluppo e di crescita. Il diritto a internet è stato così inserito all'interno della normativa internazionale e la sua tutela è stata prevista sia nell'ambito di applicazione del diritto alla libertà d'informazione e di espressione, sia quale diritto a sé stante. Orbene, a nostro avviso il punto centrale concerne l'introduzione di previsioni del diritto alla rete all'interno delle legislazioni nazionali. Come abbiamo visto, eccezion fatta per alcuni Stati, in generale si registra la tendenza a pianificare agende politiche, piani di investimento e programmi di supporto allo sviluppo della rete, mentre dal punto di vista normativo pochi sono i Paesi che hanno inserito il diritto di accesso alla rete all'interno delle legislazioni nazionali. Inoltre, anche laddove vi sia stato uno sforzo in termini normativi, non sempre si è accompagnata la realizzazione di efficaci politiche di sviluppo della rete; si pensi, ad esempio, al caso della Grecia che per prima in Europa ha inserito il diritto di accesso alle *ICTs* a livello costituzionale e che, attualmente, è al quartultimo posto per quanto riguarda l'utilizzo di Internet. Tuttavia, riteniamo che l'orientamento verso una tutela del diritto all'accesso alla rete a

Active and Healthy Ageing e Assistive Living Programme. A livello europeo è stato affrontato anche il problema dell'alfabetizzazione informatica e tecnologica attraverso il coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholders provenienti sia dal settore pubblico che da quello privato all'interno della *Grand Coalition for Digital Jobs*.

⁶² R. PISA, *op. cit.*, 2015, p. 166.

livello globale si stia ormai consolidando, come dimostrato dagli sforzi fatti a livello nazionale da molti paesi, tra cui l'Italia⁶³, nell'adottare provvedimenti per garantire la tutela dei diritti della rete. Una delle soluzioni che gli Stati e le Organizzazioni Internazionali dovrebbero adottare dovrebbe essere quella di realizzare una vera e propria "governance della rete"⁶⁴, utilizzando un approccio 'di sistema' relativo alla disciplina di internet, e considerando interconnesse tra loro le diverse situazioni giuridiche legate al web (diritto di accesso, diritto all'istruzione informatica, diritto all'oblio, tutela della privacy, net neutrality, ecc...) ⁶⁵. La creazione di una *governance* della rete, inoltre, permetterebbe di affrontare quei problemi connessi all'utilizzo del web che riguardano soprattutto l'accesso a Internet da parte dei più giovani e la lotta ai c.d. *cybercrimes* (si pensi all'incitamento all'odio razziale, alle discriminazioni di razza e genere on-line, al *cyber-bullismo* o alla pedo-pornografia). Tutte queste riflessioni dimostrano, dunque, come l'attenzione sul tema dell'accesso alle ICTs debba essere prioritaria da parte delle istituzioni, le quali devono promuovere la cooperazione con attori privati e con tutti gli *stakeholders* al fine di alimentare il dibattito sulla materia. Abbiamo sottolineato come l'accesso alla rete sia ritenuto un elemento ormai centrale nelle politiche di sviluppo, soprattutto per quanto concerne i PVS. Il mancato godimento dei vantaggi derivanti dall'utilizzo delle ICTs è stato ampiamente dibattuto all'interno della Comunità Internazionale e molte sono state le misure attuate al fine di ridurre il gap, sia tra Stati industrializzati e PVS che all'interno dei singoli Stati.

I risultati degli sforzi compiuti sul piano internazionale nella lotta al *digital divide* sono da ritenere evidentemente positivi se si considera che dal 2000 al 2015 si è registrato una crescita del grado di penetrazione globale di internet dal 6,5% al 43% della popolazione mondiale, passando da 400 milioni di utenti del 2000 ai 3,2 miliardi del 2015. Questo dato non deve, tuttavia, trarre in inganno. Attualmente, 4 miliardi di persone nei PVS non hanno accesso alla rete e dei 940 milioni di persone che vivono nei c.d. *least developed countries*, solo 89 milioni (9,5%) utilizzano la connessione a

⁶³ La Camera dei deputati del Parlamento Italiano ha approvato il 3 novembre 2015 la "Carta dei diritti di Internet" che prevede una serie di norme per la *governance* di internet nel nostro paese e sancisce alcuni diritti legati alla rete tra cui: il diritto di accesso al web, il diritto alla conoscenza e all'educazione in rete, la neutralità della rete, la tutela dei dati personali, il diritto all'autodeterminazione informativa, il diritto all'invulnerabilità dei sistemi, dei dispositivi e domicili informatici, il diritto all'oblio). Anche il Brasile ha adottato la legge n. 12.965 del 22 Aprile 2014, "Marco Civil da Internet", che prevede principi, garanzie, diritti e doveri di chi usa la rete, così come la determinazione di linee guida per l'azione dello Stato.

⁶⁴ Quello della "governance della rete" è un tema assai complesso, che non è possibile approfondire in questa sede. Per un approfondimento: L. B. SOLUM, "Models of Internet Governance", in *Illinois Public Law Research Paper*, n. 07-25, 2008, pp. 48-91.

⁶⁵ Un esempio di best practice è dato dall'UNESCO che attraverso la strategia "Foster inclusive Knowledge Societies" propone una *vision* per una 'Società della Conoscenza Universale' la quale "builds on a free, open and trusted Internet that enables people to not only have the ability to access information resources from around the world, but to also contribute information and knowledge to local and global communities". Si tratta di una strategia che tende a unire in un unico framework "free expression, privacy, ethics and access". Lo studio dell'UNESCO è disponibile al link: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232563E.pdf>.

internet⁶⁶. Colmare il divario digitale globale faciliterebbe il flusso di informazioni e la condivisione di esperienze, incidendo sul grado di democratizzazione (soprattutto di paesi sottoposti a regimi repressivi) e favorendo la diffusione dei diritti umani e della partecipazione politica della società civile, soprattutto nei PVS.

Nel contesto dei paesi industrializzati, l'esperienza dimostra che il trend va verso un continuo assottigliamento del 'gap digitale' e che oggi tale divario risiede principalmente nella capacità di utilizzare i nuovi media in maniera differenziata "per valutare criticamente le informazioni, analizzare e interpretare i dati, risolvere criticità sociali, testare soluzioni innovative, gestire progetti, collaborare nella produzione di conoscenza e comunicare in modo efficace ad un pubblico eterogeneo. In sostanza, *to carry out the kinds of expert thinking and complex communication that are at the heart of the new economy*"⁶⁷.

All'interno delle agende politiche, adottate a livello nazionale e internazionale, che dovranno essere attuate nel corso dei prossimi anni, gli obiettivi chiave saranno, dal punto di vista economico, la riduzione dei costi delle telecomunicazioni e il miglioramento dell'efficienza della rete (mantenendo stabile il grado di connettività e imponendo costi di licenza a prezzi accessibili), l'espansione delle infrastrutture digitali e della banda larga e l'erogazione di servizi informatici a basso costo attraverso un meccanismo di regolamentazione della concorrenza digitale⁶⁸. Le misure che possiamo considerare "sociali" dovranno riguardare il rafforzamento delle politiche pubbliche di alfabetizzazione digitale, la promozione del multilinguismo e della libertà d'espressione, l'inclusione di coloro che, fino ad oggi, sono stati esclusi dalla rivoluzione digitale, come le persone over-65, le donne (il *digital divide di genere* è ancora rilevante in molte regioni del Mondo) e i disabili. Considerando il valore che ha assunto oggi la rete, e i benefici che scaturiscono dalla tecnologia digitale, negli anni a venire dovrà essere assicurato il pieno accesso a Internet e alle ICTs e l'inclusione di tutti i cittadini all'interno della futura società globale dell'informazione.

⁶⁶ Dati ITU, disponibili alla pagina: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2015.pdf>.

⁶⁷ M. BURRI, "Re-conceptualizing the Global Digital Divide", in *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, vol. 2, n. 3, 2011, pp. 217-218. Corsivo dell'autore.

⁶⁸ D. M. WEST, *op. cit.*, 2015.

EMPOWERING GENDER EQUALITY THROUGH RURAL DEVELOPMENT: RURAL MARKETS AND MICRO-FINANCE IN KYRGYZSTAN

Andrea Gatto, Norman Polselli, Gretchen Bloom*

INDEX: Abstract. - PART I – *Rural Development and Gender Equality in the International Agenda*: 1. Rural Development. - 1.1 The State-of-the-art of Rural Poverty. - 1.2 Agriculture and Rural Development Today. - 1.3 Key-policy Areas for the Rural Development. - 2 Gender Equality. - 2.1 Women and Micro-finance. - 2.2 Constraints and Recommendations for Gender Equality; PART II – *Rural Development and Gender Equality in Kyrgyzstan*: 3.1 Gender Equality and Rural Markets in Kyrgyzstan. - 3.2 National Gender Features. - 3.3 Recommendations for Kyrgyzstan; PART III – *Rural Development and Gender Equality in Southern Kyrgyzstan*: 4. Implementing Development Projects. - 4.1 Recommendations and Expected Results for a Development Project. - 4.2 Measuring Project Results for Rural Development and Gender Equality. - 5. - Local Communities and Case Study. - 5.1 Recommendations for Local Communities: Southern Kyrgyzstan. - Conclusions. Managing rural development: perspectives for the future. - List of References.

ABSTRACT.

Using primary and secondary data, this paper carries on an integrated approach that combines an inter-governmental resource base with field researches to detect the main global and local features and policies on rural development. For this sake, it is investigated the role of rural markets and micro-financial development in acting for gender empowerment, poverty alleviation and economic growth. Primary data was collected from field interviews and questionnaires in the study community, while secondary data was mainly acquired from IGOs' reports and other documents. After presenting the international community framework, we introduce the case of Kyrgyzstan, where, despite the good performances in gender equality, improvements in financial inclusion would benefit women and the whole population. Finally, we analyse local determinants and a case study, to underline the role of development projects for the communities. [*JEL Codes: O18, R51, R58, J16, O53*]

* Andrea Gatto, Center for Economic Development & Social Change, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"; Norman Polselli, n.polselli@libero.it; Gretchen Bloom, Nathan Associates on USAID projects. The authors are grateful to Gulira Kenjekaraveva, co-founder of "OOO Amanda Naryn" and manager of "CBT KG", and to Farkhand Yusupov, director of the Amanbank in Biškek for their contributions in the interviews. We also thank David Suttie for his advice in the consolidation of the theoretical bases and for his kind encouragements. A special thank must be addressed to the Kyrgyz rural people, with a special regard to the artisans, farmers, travellers and local leaders, striving for fighting daily the spectrum of poverty. Finally, our thanks are addressed to the women that helped the project, with the bright suggestions and for having spread their knowledge on Central Asia, an unknown region for which this analysis will be useful to detect the future of development trends.

Making use of the 2009 *Gender in Agriculture Sourcebook* (WB-IFAD-FAO), reports and publications, the study investigates some of the dynamics of gender empowerment and poverty alleviation in the framework of global, national and local rural development, and micro-financial enhancement. It specifies the actual international consensus that combines economic, social, environmental and institutional dimensions, where women empowerment and poverty alleviation became among the priorities of rural policies. Analysing both the theoretical framework, data from the WEF Global Gender Gap Report 2013 and WB Enterprise Survey 2013, and further publications, we show that Kyrgyzstan displays good features regarding gender equality, especially if compared with neighbouring countries. Though, financial access still presents deficiencies for gender balance, coupled with a spread poverty, especially in the South of the country, where they are needed both specific public interventions as well as enterprises, cooperatives, and associations flourishing as the ones reported in the case study. Development projects, coupled with tailored policies on different dimensions, will be essential to ensure gender equality and poverty alleviation, that would be made feasible also through rural markets and micro-finance development.

The work is divided in three sections. In the first part of the paper (i) we resume the global state-of-the-art of gender and rural finance: we sum-up the main figures of the WB-IFAD-FAO Sourcebook, combining them with further theoretical sources, for both rural development and gender equality. The second part (ii) draws the rural and gender situation of the Kyrgyz Republic, using aggregated and disaggregated data, mostly from WEF Global Gender Gap Report 2013 and WB Enterprise Survey 2013. In the third part (iii), we discuss the development projects within the local dimension, presenting the case study, the *CBT* and the *OOO Amanda* Cooperative. We conclude drawing the future perspectives of rural development and agriculture.

PART I – Rural Development and Gender Equality in the International Agenda

1. RURAL DEVELOPMENT.

“Rural development is a strategy aiming at the improvement of economic and social living conditions, focusing on a specific group of poor people in a rural area. It assists the poorest group among the people living in rural areas to benefit from development”. The World Bank, 1975

1.1 THE STATE-OF-THE-ART OF RURAL POVERTY.

The attention devoted to the enhancement of rural life conditions is a fundamental issue within the international community debate. In particular, the World Bank (WB) and the United Nations (UN)¹ are addressing a consistent part of their studies and resources to analyse how to overcome the

¹ Through the International Fund for Agriculture Development (IFAD) and the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO).

problems connected with rural poverty, ensuring their inhabitants more equitable and socially inclusive communities. The common strategy adopted by the international institutions has shifted in the last years from the unique market-boosting-approach, to include social schedules that could embed practices for poverty reduction and gender inclusion. One can summarize an international consensus around three pillars for a rural, pro-poor and gender-responsive action that would help to remove the gender bias that disables the accesses to many markets to rural women, including financial ones, and economic empowerment: i) efficiency and economic growth; ii) poverty reduction; iii) gender equality and women empowerment².

It is important to estimate the magnitude of the problem: poverty affects 70% of the rural population in the world, which represents 55% of the global population³. Rural people are often the most exposed to economic, financial, health, environmental, weather and production risks, that can dramatically affect their own lives. This state of vulnerability is amplified from the higher dependency of rural people on agriculture trends and the reliance of their incomes to seasonality. In the case of agriculture-based economies⁴, rural inhabitants are distinguished by subsistence productions, being often captured by the *poverty trap*⁵. These populations usually do not face simply the lack of savings: they suffer from insufficiency of earnings for basic needs, coupled with the alarming spread of problems connected with food insecurity⁶. Again, the more exposed are the weak categories: minorities, the poorest, people with special needs and women. Thus, poverty alleviation via the enhancement of these categories is not only an urgency for humanitarian reasons, but also because of economic and social development of the local communities. To help rural people emerge from abject inequality and poverty conditions, in many cases it becomes fundamental to spread micro-financial tools among the whole population, in particular women; the main rationale of such programs is to prevent common risks - insurances and pensions - and have more economic opportunities to invest and generate virtuous cycles of growth - micro-credit, savings and remittances programs -. All these services, commonly referred to as micro-finance, play today an essential role in the improvement of rural finance and local development.

Rural regions usually lack infrastructures, a concrete problem given the geographical dispersion and the social, economic, and daily opportunity divide among rural and urban areas. These lacks are measured by a poorer life condition, often coupled by the isolation of the community, a dangerous

² WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

³ IFAD, *Rural poverty Report*, 2011.

⁴ Frequent in South Saharan Africa and some regions of Southern Asia.

⁵ D. N. WEIL, *Economic Growth*, 3rd edition, Pearson, 2013.

⁶ This issue is particularly consistent if we focus on demographic forecasting reporting that population will double by 2050, causing 9.1 billion people to feed, in particular in developing countries, IFAD, *Rural Poverty Report*, 2011. Food insecurity is often coupled with water and energy insecurity. In all the cases, significant differences still exist among different "rural worlds", P. COLLIER, *The bottom billion*, Oxford University Press, 2007.

feature in the era of globalization. This isolation is often measured with lower human development indexes: it affects literacy and information⁷, health quality and technical innovation, a factor that causes severe inefficiencies in harvests and businesses. The sharp integration of the markets worldwide has given opportunities and threats: rural areas can join new market outlets, which in many cases can represent a solution for the problem of narrow, congested local markets⁸ but, for other countries, the globalization is translated in consistent losses of market slices because of the lower size of production and effectiveness with respect to international competitors⁹.

Today it is understood that the strategy to improve rural livelihoods must not simply deal with agriculture and harvesting, but must boost also the rural non-farming economy: this embeds the whole rural sector, including grassroots manufacturing, tourism, micro-businesses and local cooperatives, and organizations facilitating to the local and international trade. If it is commonly recognized that economic growth tends to ameliorate as well the economic conditions of women and the gender equality, it is also true that the two aspects were not always correlated looking back to the national historic patterns.

Gender inequality is still strong in several regions, determining as result of discrimination the relegation for women to play marginal roles in the society, in the household production, and in the value chain. As measures of improvements, one may expect increases in the level and stability of income and decreases in vulnerability for the whole community. The crude figures displayed are worsened by severe socio-economic conditions, especially within the household. Cultural, economic and legal constraints frequently limit women's opportunities to have an impact in their own communities. Good practices have displayed the value of pro-gender policies¹⁰, capturing the new labour force participants into one nation for economic and agricultural development¹¹. It is recognized that gender inequality hamper development in terms of opportunities lost that restricts outcomes. In some cases, even gender equity is formally not guaranteed *de jure*, through legal or normative limitation. Gender inequality pauperizes the whole rural community that, pursuing violations of human rights, loses the economic possibilities coming from women's empowerment. Poverty reduction, gender empowerment and the enhancement of vulnerable categories capabilities have become a focus in the strategy called from the Sustainable Development Goals (SDGs) and in

⁷ Basic, economic and financial.

⁸ The phenomenon of international division of labour generated a massive spatial movement of industries from the Western countries to certain growing regions, and for many Asian and Latin American countries, it revealed as a unique opportunity to embark a fast economic growth and stable national welfare increases within few decades.

⁹ Adding to this, in some cases the massive deregulations in FDI and complicit acquiescence of conniving governments caused the loss of the land and the job for millions rural people. This practice affects vast regions of Africa and other regions of LDCs and is known as land grabbing. See S. LIBERTI, *Land Grabbing: Journeys in the new colonialism*, 1st ed., Verso, 2013.

¹⁰ We refer, in particular, to Eastern Asian development path.

¹¹ And the transition from agricultural to modern economies. See A. GATTO, "Il modello di sviluppo asiatico: spunti per un capitalismo etico tra crescita e benessere", *FUTURI*, anno I n.1, gennaio 2014.

national well-being measurement and policy, where special attention is devoted to building resilient communities, in particular regarding rural development.

1.2 AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT TODAY.

The opening WB quote gives us the chance to analyse two main features characterising today's rural development: i) economic and social change; and ii) extent of rural poverty. The first consideration states that, already in '70s, economic enhancement was considered to be coupled with social development with a focus on vulnerable categories and their communities; nevertheless, the hegemonic approach, established in the following years into the international community, theorized that economic growth could automatically adjust social inequalities. Today there is a spread consensus into the international community, based on capability approach and recent SDGs, to consider economic growth still fundamental in the struggle for effectiveness of production and increase in rural incomes, as one of the development pillars¹². The second consideration throws some light on the entity of rural people on poverty and development. Some 1.4 billion people still live on less than US\$1.25 a day, with one billion still suffering from hunger¹³. This daily tragedy affects largely the future generations and seems to be hardly manageable in the medium-run.

Another important issue arises from the food prices crises: today the most common opinion among policy-makers and analysts is that in 2005 the decrease of food prices caused troubles to farmers, while the 2008 rise affected strongly consumers¹⁴. The food price volatility, coupled with the connection among rural people, natural resources and climate change and the sharp increase expected in food products demand¹⁵, are currently being reviewed with the renewed attention on agriculture.

Further rural features to be investigated include: i) labour intensive outputs and smaller efficiency of rural economy¹⁶; ii) encouraging signals of increases in agricultural productivity, incomes and demand from Asia and the Green Revolution¹⁷; iii) new small rural businesses design; iv)

¹² UNDP, *Human Development Report*, 2015; UNITED NATIONS, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN General Assembly, A/RES/70/1, 2015. For the sake of human development, they are considered education and health standards as social improvements drivers. The SDGs considers as fundamental the relationship between economic, social and environmental dynamics, completed by the governance sustainability.

¹³ P. COLLIER, *The bottom billion*, Oxford University Press, 2007.

¹⁴ Though, the impact of food price volatility and spikes for the poor living in developing countries is still a controversial issue. See S. SAVASTANO, R.D. WEAVER, A. PAOANTONIO, *Global Exposure: Food Price Spike Effects on Ethiopian Farm Households, with Ethiopian Evidence, New Rules of Trade?*, December 2012, San Diego, California 142762, International Agricultural Trade Research Consortium, 2012; and J. F.M. SWINNEN, *The Right Price of Food: Reflections on the Political Economy of Policy Analysis and Communication*, LICOS Discussion Papers 25910, LICOS - Centre for Institutions and Economic Performance, KU Leuven, 2010.

¹⁵ According to IFAD 60-70% by 2050, IFAD, *Rural Poverty Report*, 2011.

¹⁶ Compared to more productive and bigger scaled urban productions.

¹⁷ WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

increasing connections between urban and rural productions, businesses and livelihoods¹⁸; and v) dependence of rural productions on OECD countries consumption¹⁹.

1.3 KEY-POLICY AREAS FOR THE RURAL DEVELOPMENT.

In defining the fields of action for rural development, one should consider both the international dimension needed to ensure the advantages from trade and the local exigencies, in a “glocal” approach. Upcoming policies should consider the following strategies: i) ensure a good governance system, building transparency standards devoid from corruption; ii) boost the legal framework and land policy spread through written transcription; iii) empower technology innovation and R&D to ensure more efficient instruments and methods of production; iv) deliver effective infrastructures, transportation and communication systems; v) ensure a sustainable management of natural resources; vi) improve water, crop and fishery management; vii) build a system of shock prevention and resilience, necessary to avoid crisis and boost risk management; viii) enhance education and literacy²⁰; ix) boost rural markets; and x) spread the use of financial instruments²¹.

The last two points are fundamental since they intervene directly on economic capabilities and increase agriculture and non-farm incomes. Rural markets are of extreme importance to ensure directly the economic and social development needed to overcome poverty. The international dimension today is a plus also for micro-entrepreneurial and craft activities in reason of comparative advantages and as a vent for a surplus of small, congested markets, but also to embark on better trade opportunities and allocations²². With these regards, the attention devoted today from the international community is addressed to agriculture, but also to rural non-farming markets, that showed in the last years a great potential for growth²³. Economic growth can also be empowered by a wider spread of financial tools among rural people. An easier and more practical use of micro-financial instruments can help to improve rural life conditions by ensuring: i) wide ranges of business and social-economic possibilities, especially for women’s entrepreneurship²⁴, by micro-loans and saving programs; ii) lower risks of shocks through micro-insurances; and iii) a consistent help for incomes coming from expatriates revenues through remittances programs²⁵.

¹⁸ Originated from the international division of labour and markets integration.

¹⁹ Due to demand elasticity, D. SALVATORE, *International Economics*, 10th edition, John Wiley & Sons Inc., 2009.

²⁰ Including technical, financial and business basic literacy.

²¹ WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

²² WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

²³ IFAD, *Rural Poverty Report*, 2011.

²⁴ T. PETRIN, *Entrepreneurship as an economic force in rural development. Section I: Entrepreneurship and supporting institutions: an analytical approach*, Seventh FAO/REU International Rural Development Summer School, Hirsching, Germany, 8-14 September 1994.

²⁵ L. BECCHETTI, *Il microcredito*, Il Mulino, 2008.



Figure 13: Policy areas for rural development

2. GENDER EQUALITY.

“When you educate a woman, you educate a community”. Dr James Emmanuel Kwegyr-Aggrey



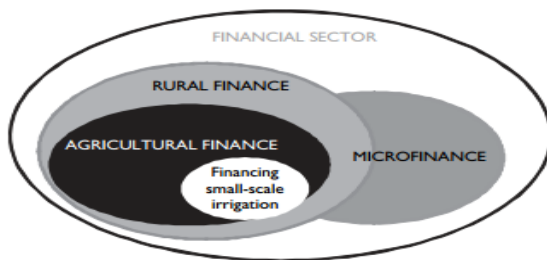
Kyrgyz amazon farmer

2.1 WOMEN AND MICRO-FINANCE.

Women and girls in developing countries play a tangible role in both economic and social sphere. However, despite a strong role in the household decision making, women are inhibited in their access to many markets and phases of production; this happens in spite of a strong role played in many production fields, tasks and earnings of the whole value chain. As change agents on the development path, it becomes urgent to revise woman’s position within the rural households and communities. The three-step strategy pursued by the international community, based on the enhancement of the local community’s economy, poverty reduction and empowerment of women’s human rights, passes for a wider attention to the role of women and rural populations.

For this scope, many actions have been developed in the last decades. Since the proliferation of the women’s movement in the 1960s-70’s, the greater attention paid to gender issues and the following increase in women’s participation in the labour force, a strong focus has been paid to women’s access to financial services, especially in rural areas. Starting from the 1990’s the main target of financial tools for poverty alleviation and micro-business programs were women, in particular with regards of micro-credit and savings programs. The preference of women as recipients of micro-financial services has to be attributed to the higher trends in the rates of women’s repayment due to three main reasons: i) particular propensity to thrift; ii) better care of household long-term priorities; and iii) stronger focus on upcoming generations²⁶. As detected by Yunus and others scholars, this tendency, exported by the success of Grameen Bank in Bangladesh, contributed to spreading informal financial institutions, also in reason of the lack of a valuable collateral²⁷ that characterizes rural applicants, especially women. Given the fact that women are generally better candidates for micro-loans and considering the increasing exigency of micro-financial programs for rural people, there has emerged a growing necessity to implement a gender-oriented, pro-poor, rural-based approach to the financial sector.

Figure 1 - Interplay of Financial Services in Rural Areas



Source: Kloppinger-Todd 2007

²⁶ In particular concerning the main drivers of development: economy, education and health, IFAD, Feeding future generations: young rural people today – prosperous productive farmers tomorrow. In conjunction with the Thirty-fourth Session of IFAD’s Governing Council, 2011; A. K. SEN, Development as freedom, Oxford University Press, 1999; M. YUNUS, *Banker to the Poor: Micro-lending and the battle Against World Poverty*, Public Affairs, 1999. Quoting Muhammad Yunus: “When a destitute mother starts earning an income, her dreams of success invariably center around her children. A woman’s second priority is the household (...). When a destitute father earns extra income, he focuses more attention on himself. Thus money entering a household through a woman brings more benefits to the family as a whole”. One should specify that this trend is normally verified when human capital is detected as the main production factor, M. DOEPKE, M. TERTILT, *Does Female Empowerment Promote Economic Development*, CESifo Working Paper Series 4661, CESifo Group Munich, 2014.

²⁷ Generally individuated in the land; conversely, one must notice that the collateral is commonly required to access to official financial services.

2.2 CONSTRAINTS AND RECOMMENDATIONS FOR GENDER EQUALITY.

The constraints that affect rural women are mainly moved from these facts: i) lack of decision-making process; ii) lack of control of resources and access to productive resources²⁸; and iii) traditional constraints in activities.

Whereas the reasons are mainly attached to traditional motivations, one can summarize that the access to financial programs in rural areas is often inhibited by economic, legal and cultural factors that create gender constraints²⁹.

Considering the existing gender constraints, gender mainstreaming in rural finance may be a useful step to design an inclusive rural financial sector. A further step would be to understand the dynamics that lead the rural people to the financial market in modifying gender inequality and household poverty³⁰. Good local practices may be of help in designing a gender mainstreaming schedule, bearing in mind the local determinants that generate differences. For this objective, the international institutions commonly have a consensus in recognizing three-goals for gender mainstreaming: i) gender equality and access to rural finance; ii) generate well-being and empowerment; and iii) act to solve gender discrimination³¹.



Kyrgyz woman in a yurta, Song Köll Lake

²⁸ Including land.

²⁹ WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Gender Gap Report*, 2013. The WB-IFAD-FAO report on Women in Agriculture individuates them as follows. *Economic factors*: i) lower access to markets and restriction of activities available, mostly due to mobility restrictions and other economic biases; ii) restrictions of the available economic activities and limitation in the value chain hierarchy, mostly due to household commitments generates gender inequality. This factor expose women to higher risks, typical of rural developing societies (calamities, conflicts, accidents, diseases, financial and economic fluctuations); and iii) lower rates of education and higher formal, economic and financial illiteracy for women shrink their economic possibilities, access to markets and to financial tools. *Legal factors*: i) limitations to property rights, especially regarding land inheritance and acquisition; and ii) biases of the common rules, even if not part of the formal legal system, are often translated into the daily gender constraints. *Cultural factors*: i) cultural biases relegate women to a narrow set of job activities or, perhaps, shrink them to the household management; ii) social control or other common uses are often translated into a lower political representation for women (often covered by political quotas); and iii) family biases usually constrict women in the house for the most of the day and to household activities; in some societies, the role of women in the value chain is limited to a certain type and number of activities. These factors turn them more prone risk-aversion and economic reliant to their husbands.

³⁰ WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

³¹ WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

PART II – RURAL DEVELOPMENT AND GENDER EQUALITY IN KYRGYZSTAN

The feminization of poverty is the tragic consequence of women's unequal access to economic opportunities - UNDP 1995: 36



Last factories on the Silk Road

3.1 GENDER EQUALITY AND RURAL MARKETS IN KYRGYZSTAN.

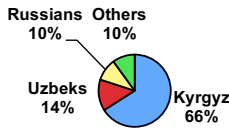
Regarding national gender equality in Kyrgyzstan, one can observe a common non-discriminative cultural base, perhaps even favorable to women. The arising factors must be researched in the national history of nomads, in whose community the women retained a strong power, coupled with the Soviet influence. The Kyrgyz labour force does not generally present consistent gender differentiations: women are, normally, not constrained in household jobs, limited categories or limited value chain phases, displaying better literacy rates; this trend is confirmed by the fact that, on average, leadership and managerial positions are more common among women.

Nevertheless, one may focus on two facts: i) the global economic situation in the nation appears depressed, registering a widespread, deep poverty in the South; and ii) the feeble situation may be extended to the financial sector, where there is also registered a gender gap. A more mature financial sector would help to provide to the rural men and women, a decent disposable income to be invested in small business and daily expenditure.

Concerning rural markets, Kyrgyz rural areas face even more severe sets of obstacles, that limits the primary sector productivity: i) bare ground, unfavourable weather, high pollution and desertification of some areas, brownfields; ii) low business connections, innovation and opening to international markets; and iii) scarce familiarity with financial instruments and relative trainings and literacy. All these factors have widespread unemployment and, somewhere, migration. It emerges a low

presence of agriculture SMEs and industries³². Considering the scarcity of diversification in cultivations, the rural sector appears to reach with hardship the subsistence with few types of crops, handicrafts and a weak SMEs population with a negligible clustering; the commerce results expensive and inadequate to the national needs.

Fig. 2 - Map of Central Asia



If it is true that the word “economy” takes origin from the Greek etymon “oikos”, “house”, since the ancient human societies women have been taken the role of manager of the house, acting as first leaders and agents of change for development. The importance of women in LDC societies is usually confirmed by managing the household expenses and development drivers destined to the upcoming generations. This was often the case in some regions of Central Asia where, for certain criteria, the gender balance has even been recognized in favor of women.

Kyrgyzstan at a glance - The country name comes from “kyrk kyz”, “40 Girls”. Kyrgyzstan today is the result of several stages of colonizing and, as other countries from Central Asia, was the scene of the “Great Game” during the 19th century. Until the Soviet era, Kyrgyzstan was not a nation-state: the Russians defined two different nationalities between the Kazakhs and the Kyrgyz. In 1936, Kyrgyzstan became a Soviet Socialist Republic. The forced Russification of the country was uneasy and brutal. The agrarian reform of the ‘20s forced the Kyrgyz to become sedentary.

The ethnic composition of Kyrgyzstan is made up of 2/3 Kyrgyz (66%), followed by Uzbek (14%), Russian (10%) and other minorities (10%). The ethnic fragmentation can be considered among the causes of the current regional tensions and conflicts, that in the Kyrgyz Republic act as a divider of social capital, which hinders business fertility and economic growth.

Fig. 3 - Ethnic composition of Kyrgyzstan – Source: Census 2013

3.2 NATIONAL GENDER FEATURES.

In the graphs below, we compare the indices of gender equality for Kyrgyzstan, Pakistan and France. We chose France as a yardstick with an advanced Western nation and Pakistan to show the differences with a neighboring country having a different historical path. As displayed from the data, the female Kyrgyz population’s access to professional and technical workers is, in percent,

³² Brownfields are mostly represented by massive former URSS mono-crops, then closed and abandoned, mostly some part of the value chain in cotton textile. One can resume the main trade volume as part of the closed space to neighbourhood circuit Russia-China-Uzbekistan-Kazakhstan; this led to quasi-flat increases in innovation technology in the years, tightened by low investments in R&D, inefficient productions, low productivity and again, decreases in production, also for exports. Unemployment is frequent especially through men, often hidden by labour policies and unstable jobs. Actual productions are mostly limited to: traditional silk, wool and felt textile, maize, sheep and goats breeding and a feeble steel industry in the North.

even higher than the French: 65% versus 47% of the population, with 1,85 versus 0,89 for the female/male ratio. If we take into account a neighboring country, we can see that the percentages are greater than more than three times for the percentage of females on the overall population (65% and 22%) and more than six times considering the female/male ratio.

Professional and technical workers

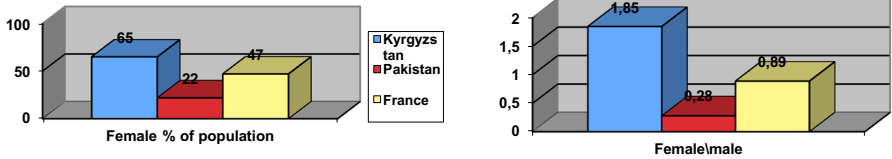


Fig. 4

We see a substantial parity between France and Kyrgyzstan with regards to the literacy rate of women to men (99% of women population, 1 and 0,99 for the female/male ratio). In Pakistan, only 40% of women are literate and the ratio is inferior to 0,6.

Literacy Rate

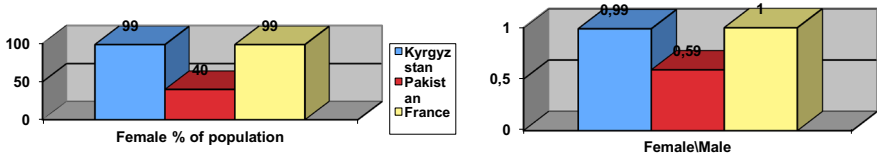


Fig. 5

In Kyrgyzstan women's access to a university education is of a similar order of magnitude as in France (46% versus 65%) as well as the gender ratio (1,24 versus 1,26). From the charts one can notice an opposite situation in Pakistan (8% of females in the population), with no substantial gender differences (0,91).

Enrolment in Tertiary Education

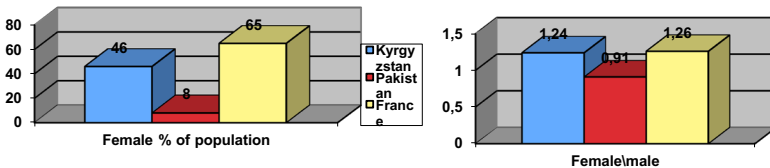


Fig. 6

Sources (Fig. 5,6,7): *Global Gender Gap Report, WEF, 2013* Data analysis shows that women in Kyrgyzstan have access to education and a professional life similar to the French. Even with regards to professional and technical workers, the female-male ratio is favorable in Kyrgyzstan. The reality of Pakistan, in spite of the geographical proximity, is very different from the Kyrgyz. We can now observe the long-run figures (1920-2000). From the Fig 7 we can see even a long-term trend that leads women to overcome men in the years of education. If in the South of Kyrgyzstan, starting from 1970s women have recovered a precedent inequality in education, reaching men around 2000, in the North, starting from a less disadvantaged position, women achieved a superior education level to men starting from 1970s. The graph displays even a slight but alarming decrease in men in years of education in the last twenty years.

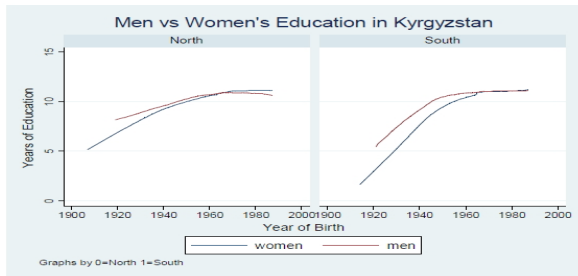
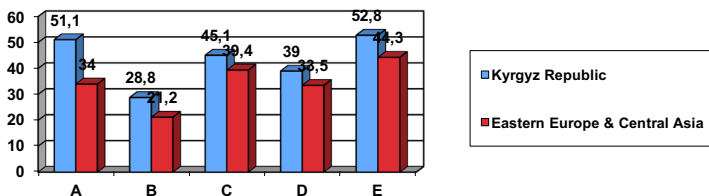


Fig. 7 - Source: Ngo, 2008

Studying the Enterprise Surveys 2013, we can report that in the following categories, women's participation displays greater percentages than men's.

Women in leadership position



- A: Percent of firms with female participation in ownership
- B: Percent of firms with a female top manager
- C: Proportion of permanent full-time workers that are female (%)
- D: Proportion of permanent full-time production workers that are female (%)
- E: Proportion of permanent full-time non-production workers that are female (%)

Fig. 8 - Source: Enterprise Surveys, WB-International Finance Corporation (WBG), 2013

Therefore, women occupy a role of primary importance in any activity that requires education and trainings. The higher education is often coupled by the fact that women study one or more foreign languages; knowledge of English and absence of social and cultural barriers naturally bring the Kyrgyz woman to work in contact with foreigners, in tourism and commercial sectors.

Participation in productive decision-making. A more comprehensive situation on the Status of Women in Kyrgyzstan can be highlighted by the following graphs. Data start from 2006. We can notice some fluctuations of World Rank around the 50th position on average, with an increasing trend in the last two years. Disaggregated data show that the global ranking (63) is more influenced by participation in economic life (60). Disaggregated data, regarding economic participation and opportunity, describe a situation better than the region, probably due to the high literacy of Kyrgyz women³³.

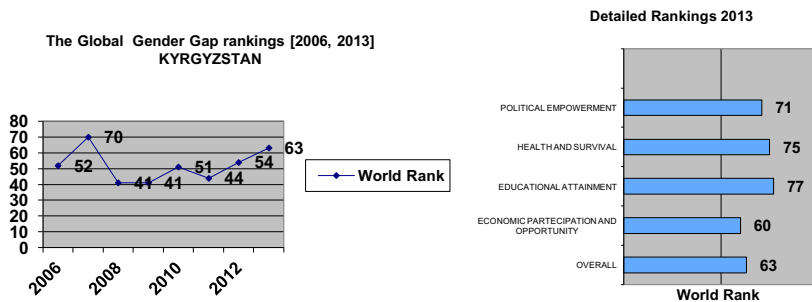


Fig. 9 - Source: Global Gender Gap Report, WEF, 2013

Tab. 1 - Economic participation and opportunity, WEF 2013: variables

Sub-index	Variable and [Source]				
Economic Participation and Opportunity	Female\male labour force participation	Wage equality Women/Men	Female estimated earned income/ Male value	Female legislators, senior officials and managers/ Male value	Female professional and technical workers/ Male value
	[ILO, KILM 2010]	[WEF, EOS 2013]	[WEF,HDR]	[ILO, ILOStat 2010, UDR 2009]	[ILO, ILOStat 2010, UDR 2009]

³³ Possible interpretation of the worsening of trends might be: i) ethnic conflicts afflicting the country from 2010; and ii) contagion effect of the global financial crisis, that might have adversely affected the purchasing power, hence the status of women. These figures generated greater poverty spread throughout the country and an increase in the unemployment rate for both men and women. A report on 2010 rages has been realized by Andy Rocchelli, Cesura: www.cesura.it/progettoDettaglio.php?pagineCod=238.

Gender equality: Kyrgyzstan

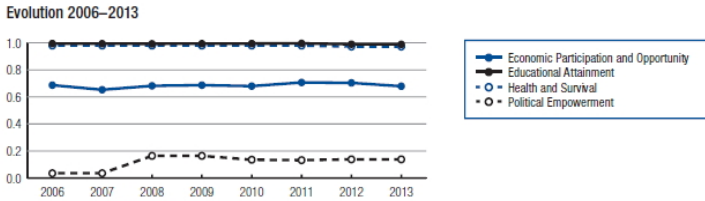


Fig. 10 - Source: Global Gender Gap Report, WEF, 2013

3.3 RECOMMENDATIONS FOR KYRGYZSTAN.

One may observe that, given the overall good performance of Kyrgyzstan compared to neighbouring countries concerning women's access to the markets, the main national economic objectives in the medium-term must pass by the fostering of labour opportunities, keeping a good level of gender equality. A solution may be detected in the enhancement of the feeble financial market, one of the few showing gender inequality in the country. In fact, disaggregating the data of access rate to the financial markets in Kyrgyzstan, one must report evident unbalances between men and women, which heighten tangibly in the South. A better access to credit and other financial services, coupled by training programs and local meetings, could be an asset to increase investments and improvements of infrastructures; it would bring an increase in innovation and efficiency and substantial improvements in the levels of health and education, necessary for a long-run sustainable development. With this regard, the role played from cooperatives, associations, organizations and businesses is fundamental to spread the promotion of a pro-gender-equality, long-term development. Thus, it remains important to create new opportunities, especially for rural and remotes sides of the country. The phenomenon should generate the increase of SMEs and associations stimulating a sustainable growth in the business sector that would carry better opportunities within the community. A stronger attention from the IGOs, in focusing international attention on this area, and from the national level, promoting a good business environment and smart, pro-gender-equality rural regulations, will be fundamental to create and boost synergies among the different productive sectors and national stakeholders³⁴.

³⁴ A lower financial, economic and grassroots literacy is directly translated in great business limitations, for both women access to markets, financial independence and value chain restrictions. Despite a substantial financial independence and a relative value chain inclusiveness, for some markets, the effective women participation is considerably lower; in particular, for the financial markets, the Kyrgyz women experiences a consistent lower access with regards to men. This result is even amplified moving from the North to the South of the country. The financial and economic literacy empowerment for women must be coupled with the promotion of the access of women in the

A further axis that could be improved in Kyrgyzstan in terms of gender opportunities seems to be the legal and political factors: despite the historic propensity for a gender-sensitive culture and a fair economic balance among genders, the political representation for women seems still to remain substantially low in Kyrgyzstan. The legal system reveals its lacks and obsolescence in relieving bottlenecks. However, these aspects do not seem to have a remarkable impact on the overall national gender equality.

With regard to rural markets, potential productive sectors for the future development would attribute a consistent weight to semi-industrial processing with an artisanal component. For most of the current productions a starting point of strength could come from the opening to foreign markets, and a better regulation. In particular the traditional handicraft and local food products, in some cases would benefit from organic and fair trade certifications that would provide a consistent increase in incomes to rural people and women. For all these markets, progressing in the phase of development might be imagined an increasing attention to the workers' social rights.



Young tradeswomen in Jalal-Abad

financial markets. However, it must be underlined, once again, the overall poor results for both genders in terms of use of micro-finance tools obtained by the Kyrgyz Republic. Also for this fact, the most reasonable decision would be an enhancement of public policies, which would be fundamental to see tangible ameliorations in the sector. These policies would help to boost the private sector and associations intervention, by the provision of financial solutions.

PART III – RURAL DEVELOPMENT AND GENDER EQUALITY IN SOUTHERN KYRGYZSTAN.

“When you see an hungry man, do not give him rice: teach him how to cultivate it”. Confucius

4. IMPLEMENTING DEVELOPMENT PROJECTS.

4.1 RECOMMENDATIONS AND EXPECTED RESULTS FOR A DEVELOPMENT PROJECT.

To correct gender inequality and offer better development opportunities to the whole rural population, one may suppose the implementation of development projects targeted on poverty reduction, women inclusion and economic enhancement. Rural finance flow might be addressed by a project to be undertaken by the public sector, IGOs or NGOs with the assistance of an external donor. Some useful potential recommendations are provided in a local and global scenario in these dimensions: i) national level; ii) intermediate level; and iii) local level³⁵.

A possible recommendation for the development project might take into consideration concrete improvements regarding two factors: i) increase financial and economic literacy; and ii) create the basis for a gender-inclusive financial sector and promote it in the community, especially among women.

The enhancement of the financial sector, characterized by gender-sensitive, rural-oriented policies, would bring simultaneously two results: i) improvement of the community well-being; and ii) women’s empowerment³⁶.

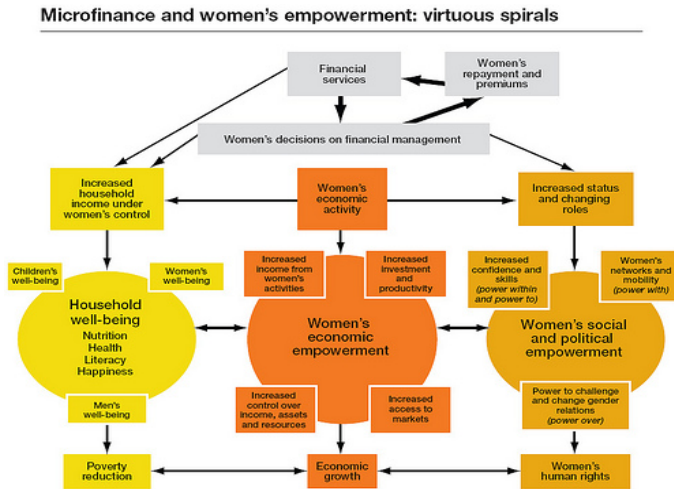
The proliferation of (micro)financial services would allow an increase in opportunity of starting and succeeding businesses and an improvement in financial and economic security for the households, that would significantly decrease risk aversion. Another result might be individuated in the land or small business or the tools of artisanal work. Rural people need funding and the lack of property rights implies the ineligibility for grants. This situation disables rural people from making investments and long-term programs, that means to not start or improve businesses, and limits

³⁵ As reported in WORLD BANK, Gender in Agriculture Sourcebook, 2009. *National level*: i) promote a diversified ambient, composed by private, public and third sector organizations. It is fundamental to prevent exclusion of women within the regulation process by involving gender experts and women’s organizations. They will verify the effective compliance to international standards in the design of financial regulations; ii) enhance gender-disaggregated data on financial instruments; iii) promote networks of practitioners and gender experts in order to analyze and export good practices; iv) evaluate the training programs for bankers, agriculturalists, rural development staff and other government development staff and spread gender; and v) boost linkages between the financial sector, rural development planning, and other agencies promoting gender equity. *Intermediate level*: i) promote innovation in financial services for different target groups; ii) reduce the cost of support for livelihood and gender-equity strategies; iii) advocate and promote gender equity. *Local level*: i) conduct a gender audit of structures and practices to assess gender equality opportunities; ii) ensure equal gender access to financial services. To avoid mere replication of former patterns, shape the model on local needs; and iii) identify contextual gender constraints.

³⁶ A richer market would improve the community well-being, carrying increased business opportunities and wider development results; the improvements in well-being and economic capabilities for both genders would lead women empowerment. These figures, combined with a more mature attention to women and rural human rights will stimulate both the attention and the actions on poverty reduction and women empowerment. This process will bring again economic growth and the enhancement of rural conditions, enabling a virtuous cycle.

growth³⁷. Again, this strategy must be carried out in three dimensions: i) nationally; ii) intermediately; iii) locally³⁸.

Figure 11: Three-steps strategy to rural development and gender empowerment and the role of financial sector



Source: IFAD Africa, 2009

4.2 MEASURING PROJECT RESULTS FOR RURAL DEVELOPMENT AND GENDER EQUALITY.

The “glocal” approach would boost the national and local financial sector, furnishing to rural people a valid tool to improve life conditions, development and gender equality nationally. The effects could be measured by a three-step strategy: i) increase awareness on gender equality; ii) facilitate the access of women to markets; and iii) empower rural economy and education³⁹.

As measure of the success, the following might be considered: i) development achievements; ii) gender equality results; and iii) both development and gender equality⁴⁰.

³⁷ These figures are also reflected on small holdings and food security. See S. SAVASTANO, R.D. WEAVER, A. PAOANTONIO, Global Exposure: Food Price Spike Effects on Ethiopian Farm Households, with Ethiopian Evidence, New Rules of Trade?, December 2012, San Diego, California 142762, International Agricultural Trade Research Consortium, 2012

³⁸ *Nationally*: i) promoting a diversified ambient, where public, private and associations would interact; ii) improving the linkages between financial sector and rural development and gender agencies; and iii) devote a special attention to trainings. *Intermediately*: i) promoting innovation and efficiency of the financial tools; and ii) addressing them to rural people and women. *Locally*: i) ensuring an equal access to financial services; and ii) shaping the models to the local community needs.

³⁹ One should consider health levels as well as a consequence.

⁴⁰ *Development achievements* - for the long-run, nationally: consistent increase in HDI; for the medium-short run: i) enrolment of new successful businesses; ii) increase in household incomes; iii) decrease of unemployment rates and

Gender equality has been recognized from the international community by many indexes. We can resume some of the main ones with the following table.

Table 2: Gender equality indexes

Gender-related Development Index	Gender-sensitive extension of the HDI (part of the UNDP HDI)
GEM Gender Empowerment	HDI-IHDI that measures the potential loss in human development due to inequality (part of the UNDP HDI)
GII Gender Inequality Index	Include parameters such as health, empowerment and economic independence
WEF Global Gender Gap Index	National gender gaps on economic, political, education and health criteria. Ranks country for regional comparisons across regions and income groups, and over time.

We can affirm that the economic empowerment of rural women’s communities is just one of the three pillars needed to embark on long term development. For this scope, a co-operation among the main community stakeholders and the different sectors of societies is required, starting with the involvement of local, national and international spheres. In many cases of LDCs, the deficiencies in the local economic issues signal the necessity for access to exogenous financial sources. A concrete help may come from the spread of micro-financial services that, overcoming the collateral problem required from the formal financial institutions, enable rural people and women to acquire the access. Loans, insurances, remittances and saving programs may mean an important outlet for rural regions of poor countries, but one must always bear in mind the WB lesson: credit is also debt and savings are foregone consumption and investment⁴¹. The dismissal of economic, cultural and legal constraints are today the steps required to start virtuous circles of growth and build-up stronger

migration (where it exists the problem); and iv) improvement of the agricultural productivity. *Gender equality results* - for the long run, nationally: improvements in one of the official international indexes (GDI, GEM, GII or WEF Global Gender Gap Index); for the medium-short-run: i) increases in women employment; ii) increases of women-owned businesses; and iii) micro-finance programs application. *Both development and gender equality*: a valuable indirect indicator related to the financial dimension could be the successful micro-finance programs, establishing as prove of good outcome a repayment rate included between 95 and 98%.

⁴¹ WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

societies able to deal with the gender and rural inequalities in a framework of long term development.

5. LOCAL COMMUNITIES AND CASE STUDY.

“There is immense power when a group of people with similar interests gets together to work toward the same goals”. Idowu Koyenikan

Fig 12 – Naryn Province (map)

Pictures from case studies - (Counter-clockwise): OOO Amanda Handicraft; Women cooperative; project machinery



Naryn and case studies - Despite being the main centre of South-Eastern Kyrgyzstan, the city has serious deficiencies with regard to the connections with the rest of the country. In this context Gulira Kenjekaraeva, manager of CBT Naryn, “form of tourism where the local community has a substantial control over and involvement in its development and management and a major proportion of the benefits remain within the community” (WWF), created a women's handcraft cooperative, OOO Amanda. The cooperative focuses on empowerment of rural women, aiming to create new jobs, developing the ancient regional handcraft. The production and marketing of souvenirs has been individualised as a way to help the incomes of women working in the CBT, where eight women already work. Despite the presence of markets for their product, the organization lacked in machinery, tools and workshops to grow and having an impact on the local community. With these aims, the cooperative runs an international project, mainly received as a grant from the German NGO GIZ. Through this project, in December 2013, the cooperative was able to purchase nine machines and the necessary tools to jumpstart the production of handicrafts, signing a contract for the Red Crescent building to open a small workshop. However, there emerged the need of further funding and new projects to get all the necessary machinery and tools.



5.1 RECOMMENDATIONS FOR LOCAL COMMUNITIES: SOUTHERN KYRGYZSTAN.

The economic situation in Southern Kyrgyzstan is still more severe from the one in the North. One alarming data might be found in the sharp decrease of population, mostly imputable to the lack of economic possibilities and obsolescence of infrastructures, connections, transportations and poor

quality of life, worsened by the recent riots. The national agenda will have to include as priorities the generation of new production and labour drivers, delivering drained, unpolluted and cultivable areas to rural people.

Concerning local cooperatives and associations, the project described shows the necessity to access to financial sources to plan projects. As for the case study, more than donations, credit programs shows to boost the organizations economic capacity, spreading the possibilities of investments and medium-term growth for the local community. It is demonstrated that such a schedule, often is even more suitable when coupled with tailored saving programs, as in the case study. The project shows that a loan program can facilitate enhanced gender empowerment and, being group-assembling, increase the community social capital. For these reasons, the local administrations, in a wider governmental frame, might encourage to multiply local development practices on the territory as the ones synthesized, monitoring and linking them with business strategies contemplating a *milieu* capable to facilitate the synergies and a durable development⁴². The same reasoning might be applied to the rural areas, expecting an enhancement in job opportunities, harvest improvement, small farms creation, rural business and artisanal activities. Shaking the business numbness and promoting the network in a smarter legal and political frame would allow women to assess the first improvements in the country, being strong signals in fighting unemployment and poverty, necessary steps for the future economic and social launch of Naryn and Kyrgyzstan.

CONCLUSIONS. MANAGING RURAL DEVELOPMENT: PERSPECTIVES FOR THE FUTURE.

Agriculture and rural development are experiencing continuous changes due to financial markets, structural transformations and increasing consideration by public opinion, civil society, academia, and international community. Rural areas are still affected by problems such as reliance on agriculture, seasonal trends, own consumption, risk vulnerability, exclusion, economies transformation structurally, climate environment, traditional customs and practices that still hamper rural development and growth. The dynamics of the different genders, youth, minorities and vulnerable categories are increasingly taken into account in creating such policies. All these elements today must comply with food security, where problems connected with food price volatility and potential famines must be accurately monitored. Tomorrow's policies need to take into account also recently-pushing issues such as GMO management and corporate markets dominance, the local and global commons governance and land acquisitions, implying a new attention to be devoted to FDI regulation. These formulas will help to provide more effective

⁴² It would include, among the others, business districts, enterprises incubators and research institutes, supported by local community associations, NGOs, cooperatives, external donors and think tanks in a wider action carried by the public sector and international institutions.

agriculture and non-farm productions, hence economic growth as well as the wider social change needed to achieve a long-term rural development.



The future of gender and rural development in Central Asia

TABLE OF ACRONYMS

ARD	Associates in Rural Development
CBT	Community Based Tourism
CED	Center for Economic Development & Social Change
EOS	Executive Opinion Survey
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDI	Foreign Direct Investments
GDI	Gender-related Development Index
GEM	Gender Empowerment
GII	Gender Inequality Index
GIZ	German Society for International Cooperation
GMO	Genetically Modified Organism
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IFAD	International Fund for Agriculture Development
IGO	Inter-governmental organization
IIF	Italian Institute for the Future
ILO	International Labour Organization
JICA	Japan International Cooperation Agency
KILM	Key Indicators of the Labour Market
LDCs	Least Developed Countries
MIT	Massachusetts Institute of Technology
NGO	Non-governmental organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
R&D	Research & Development
REU	Regional Office for Europe and Central Asia (FAO)
SDGs	Sustainable Development Goals
SEEP	Small Enterprise Education and Promotion Network
SHG	Self-Help Group
SME	Small-Medium Enterprise
SvEc	Observatory on the New Paradigms of Economic Development
UN	United Nations Organization
UNDP	United Nations Development Program
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank
WEF	World Economic Forum
WWF	World Wildlife Fund

LIST OF REFERENCES

- B. ARMENDÁRIZ DE AGHION, J. MORDUCH, *The Economics of Microfinance*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2005.
- L. BECCHETTI, *Il microcredito*, Il Mulino, 2008.
- R. BRIGANTI, A. GATTO, “Agribusiness e Alimentazione: prospettive per il lavoro e lo sviluppo economico nel mondo”, *FUTURI*, n. 5, IIF Press, 2015.
- P. COLLIER, *The bottom billion*, Oxford University Press, 2007.
- K. C. DAS, *Access to Finance and Its Association with Development in Rural India*, MPRA Paper 20033, University Library of Munich, Germany, 2009.
- J. DHIRAJ, J. BHAGYASHREE, “Does Microfinance empower rural women? A empirical study in Udaipur district, Rajasthan”, *Journal of Arts, Science & Commerce*, Vol.– III, Issue 2 (1), April 2012.
- M. DOEPKE, M. TERTILT, *Does Female Empowerment Promote Economic Development*, CESifo Working Paper Series 4661, CESifo Group Munich, 2014.
- E. DUFLO, “Women Empowerment and Economic Development”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 50, No. 4 (DECEMBER 2012), pp. 1051-1079, 2012.
- A. GATTO, “Il modello di sviluppo asiatico: spunti per un capitalismo etico tra crescita e benessere”, *FUTURI*, anno I n.1, gennaio 2014.
- A. GATTO, R. MOSCA, P. PISCOPO, G. ELIA, “Finanza Etica. Dai Monti di Pietà al Progetto Microcredito al Rione Sanità”, *FUTURI*, n.6, IIF Press, 2015.
- A. GATTO, N. POLSELLI, G. BLOOM, “Lo sviluppo rurale nell’agenda internazionale: il ruolo di una microfinanza e di mercati rurali sensibili alle questioni di genere in Asia Centrale”, *FUTURI*, Anno 1, Numero 3 - IIF Press.
- FONDAZIONE PANGEA ONLUS, *Donne: ripartire da sé. La microfinanza di Fondazione Pangea come strumento per uscire dalla povertà attraverso un processo di empowerment*, 2014.
- G. GOBEZIE, *Empowerment of Women and Gender Mainstreaming in Rural Microfinance*, SEEP Network 2011.
- IASC, *Women, Girls, Boys and Men – different needs equal opportunities*, Gender Handbook in Humanitarian Action, December 2006.
- IFAD, *Feeding future generations: young rural people today – prosperous productive farmers tomorrow*, In conjunction with the Thirty-fourth Session of IFAD’s Governing Council, 2011.
- IFAD, *Rural Poverty Report*, 2011.
- IFAD, *Decision Tools for Rural Finance*, 2010.

- JICA Research Institute, *Topical and Sectoral Studies. Approaches for Systematic Planning of Development Projects*, Chapter 4: Effective Approaches for Rural Development, 2013.
- C. JONES, *Introduction to Economic Growth*, W.W. Norton, First Edition, 1998.
- N. KRISTOF, S. WUDUNN, *Half the Sky: Turning Oppression into Opportunity for Women Worldwide*, Knopf, 2009.
- S. LIBERTI, *Land Grabbing: Journeys in the new colonialism*, Verso, 2013.
- E. K. MINTAH, K. J. ATTEFAH, F. K. A. A. AMOAKO-AGYEMAN, *The effect of Microfinance Institutions on the growth of small businesses in Kumasi, Ashanti Region of Ghana*, MPRA Paper 57481, University Library of Munich, Germany, 2014.
- T. M. P. NGO, *Microfinance and Gender Empowerment in Kyrgyzstan. Prepared for The World Bank - Agriculture and Rural Development Department (ARD)*, 2008.
- T. M. P. NGO, W. ZAKI, "Microfinance and gender empowerment", *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 99(1), pages 1-12, 2012
- M. NUSSBAUM, "Women and Cultural Universals", in *Sex and Social Justice*, Oxford University Press, pp. 29-54. 1999.
- T. PETRIN, *Entrepreneurship as an economic force in rural development. Section I: Entrepreneurship and supporting institutions: an analytical approach*, Seventh FAO/REU International Rural Development Summer School, Herrsching, Germany, 8-14 September 1994.
- D. RAY, *Development Economics*, Princeton University Press, 1998.
- D. SALVATORE, *International Economics*, 10th edition, John Wiley & Sons Inc., 2009.
- S. SARUMATHI, K. MOHAN, Role of Micro Finance in Women's Empowerment (An empirical study in Pondicherry region rural SHG's), *Journal of Management and Science*, Vol.1, No.1, 2011.
- S. SAVASTANO, R.D. WEAVER, A. PAOANTONIO, *Global Exposure: Food Price Spike Effects on Ethiopian Farm Households, with Ethiopian Evidence, New Rules of Trade?*, December 2012, San Diego, California 142762, International Agricultural Trade Research Consortium, 2012.
- A. K. SEN, *Development as freedom*, Oxford University Press, 1999.
- A. K. SEN, *On Ethics and Economics*, Wiley-Blackwell, 1989.
- J. F.M. SWINNEN, *The Right Price of Food: Reflections on the Political Economy of Policy Analysis and Communication*, LICOS Discussion Papers 25910, LICOS - Centre for Institutions and Economic Performance, KU Leuven, 2010.
- UNDP, *Human Development Report*, 2013, 2015.
- UN Women, *The role of women in rural development, food production and poverty eradication*, 2012.

UNITED NATIONS, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN General Assembly, A/RES/70/1, 2015.

USAID, *Land tenure and property rights assessment for Kyrgyzstan*, ARD, April 2005.

WEIL, D. N., *Economic Growth*, 3rd edition, Pearson, 2013.

WORLD BANK, *Gender in Agriculture Sourcebook*, 2009.

WORLD BANK GROUP, *Enterprise Surveys 2013*.

World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*, 2013.

M. YUNUS, “Banker to the Poor: Micro-lending and the battle Against World Poverty”, *Public Affairs*, 1999.

IL RUSSO NEL BALTICO: UN'INDAGINE LINGUISTICA E CULTURALE IN ESTONIA

Rosario Napolitano*

Questa ricerca etnografica su piccola scala propone un'indagine sull'influenza della lingua russa in Estonia in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica. L'Estonia, insieme alla Lettonia, tornò ad essere indipendente il 21 agosto del 1991. Il primato per l'indipendenza nel baltico spettò però alla Lituania (11 marzo 1990, riconosciuta indipendente solo nel settembre dell'anno successivo). L'oggetto di indagine è solo in apparenza vago e generico. Ci si accorgerà che queste caratteristiche scompariranno nel momento dell'interpretazione dei dati. Infatti nelle domande del questionario, che troveremo nelle pagine successive, si riflette una suddivisione della domanda principale e quindi dell'oggetto della ricerca.

La ricerca consiste in un sondaggio che prevede la compilazione di un questionario aperto costituito da dieci domande, l'ultima delle quali è la stesura di un saggio breve. I soggetti coinvolti nello studio sono il docente e i dottorandi di sociolinguistica e gli studenti che nell'anno accademico 2015/2016 risultano iscritti al terzo anno della facoltà di Lingue e Letterature Straniere presso la Tallina Ülikool di Tallinn. La forza della ricerca risiede nella sinergia fra l'area di studi e il metodo di ricerca adottato: sia la sociolinguistica che l'etnografia hanno in comune la centralità che esse assegnano al contesto socioculturale dei partecipanti. Una volta raccolti i dati, la loro interpretazione dovrebbe fornire le basi per formulare una generalizzazione dei risultati a tutta la popolazione. È proprio in questa generalizzazione che risiede il limite maggiore della ricerca, dato che tale procedimento è tipico del metodo psicometrico e quindi incoerente col metodo adottato.

La prassi di raccogliere dati osservando il comportamento dei soggetti nel loro contesto naturale senza intervenire a manipolarlo ma prestando particolare attenzione all'aspetto socioculturale dei partecipanti, di raccogliere i loro dati soggettivi, di interpretarli e cercare una spiegazione che permetta di formulare una teoria, sono i punti cardine dell'etnografia. La ricerca proposta è dunque di tipo etnografico e consiste in un'analisi su piccola scala circa l'influenza della lingua russa in Estonia.

L'obiettivo è quello di analizzare e scoprire il rapporto fra lingua russa e lingua estone nei vari domini d'uso (in Estonia), e la percentuale di madrelingua russi. Bisogna ricordare che lingua russa è dichiarata lingua madre da quasi il 26% della popolazione che risiede nel territorio estone (nella vicina Lettonia la percentuale sfiora il 35%. mentre in Lituania è appena del 7%).

* Dottorando di Ricerca in Studi Internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli "l'Orientale".

Il taglio sociolinguistico della ricerca e il contenuto delle domande indirizzano il piano d'indagine soprattutto sui domini d'uso della lingua estone e della lingua russa, ma anche sulla lingua madre dei partecipanti e sui loro atteggiamenti verso questa o quella lingua e cultura. Il termine 'influenza' può essere esplicitato solamente considerando gli usi dell'una e dell'altra lingua. Questo orientamento incanalato sui domini d'uso delle due lingue in questione, scaturisce dalla considerazione che il potere di una lingua è tracciato dall'uso e che tale uso è strettamente legato al contesto socioculturale dei parlanti. La sociolinguistica è lo studio della lingua in relazione alla società e al contesto culturale dei parlanti. Considerato che la sociolinguistica è l'area di studi interessata dalla ricerca, una di ricerca di tipo etnografico si adatta perfettamente a tale settore di studi. Sia la sociolinguistica che l'etnografia hanno in comune il focus sul contesto socioculturale dei partecipanti e questa caratteristica offre un ulteriore contributo alla ricerca in materia di coerenza fra tipo di analisi e area di studi interessata, considerando che: *in principle, the research method or methods one employs should be determined by the question one wishes to investigate, rather than by any predetermined adherence to one tradition rather than another. In practice, however, I suspect that a preference for a particular tradition determines the types of questions one considers worth asking in the first place*¹.

L'analisi riguarda tutti gli studenti che nell'anno accademico 2015/2016 risultano iscritti al terzo anno di corso presso la facoltà di Lingue e Letterature Straniere dell'università di Tallinn, il docente di sociolinguistica e i dottorandi in questa materia.

La scelta di esaminare gli studenti della facoltà di lingue è dettata dal fatto che in questa facoltà gli studenti del terzo anno di corso dovrebbero essere già al corrente di alcuni concetti sia di sociolinguistica che di didattica delle lingue e sarebbero pertanto più propensi a compilare i questionari con la massima serietà, disponibilità e collaborazione. Inoltre, gli studenti non hanno avuto nessuna difficoltà nella compilazione dei questionari dal momento che sono stati redatti in inglese, lingua veicolare per antonomasia. Gli studenti universitari dovrebbero rappresentare sia un campione rappresentativo di giovani, sia un gruppo dal quale è possibile trarre la miglior qualità di informazioni, considerato il loro grado di istruzione, la loro sensibilità a ricerche in campo sia linguistico che didattico, la loro comprensione verso la proposta di una ricerca che li coinvolge direttamente. Non è un caso che le domande del questionario stimolino gli studenti ad un'analisi introspettiva e li motivino a rispondere, a maggior ragione perché le loro risposte si riveleranno utili per capire attraverso la lingua la loro vera identità.

Il docente di sociolinguistica e i dottorandi sono le persone più competenti in materia e l'analisi delle loro risposte, in sinergia con quelle degli studenti, è sicuramente una fonte di informazione

¹ D. Nunan (1992), *Research Methods in Language Learning*, CUP, Cambridge, p. 71.

attendibile dalla quale formulare generalizzazioni e ipotesi, altro tratto distintivo dell'etnografia. Il saggio breve del docente e dei dottorandi di sociolinguistica dovrebbe fare luce sulla nostra domanda di partenza, facendo totale affidamento sulla loro competenza e l'entusiasmo per un progetto che potrebbe rivelarsi particolarmente utile anche per i loro campi di studi.

La decisione di raccogliere i dati all'interno dell'università è del tutto funzionale all'obiettivo della ricerca. È all'interno dell'università che si concentra la maggior parte della gioventù di una nazione, soprattutto nel caso dell'Estonia, visto che un terzo della popolazione risiede nella capitale e la maggior parte delle università statali sono ubicate in due sole città in tutta la nazione (Tallinn e Tartu).

L'università è dunque un contesto adeguato, anche perché la reperibilità dei partecipanti può essere garantita col minimo dispendio di tempo e di spazio, in quanto tutti i soggetti possono essere analizzati in una volta sola.

La ricerca è svolta tramite un sondaggio. Anche la scelta di questo strumento è coerente con i principi del metodo etnografico. Infatti il ruolo svolto dal ricercatore che esegue un sondaggio e quello del ricercatore che esegue una ricerca etnografica coincidono visto che entrambi i ricercatori non intervengono a manipolare e influenzare i soggetti o gli oggetti della loro indagine e assegnano un ruolo importato al contesto socioculturale.

A inizio 2016 sono stati dunque assegnati dei questionari aperti e un saggio breve agli studenti della facoltà di Lingue e Letterature Straniere iscritti al terzo anno di corso, al docente di sociolinguistica e ai dottorandi in questa materia.

L'ultima domanda del questionario prevede la stesura di un saggio breve. Il questionario è stato compilato nell'arco di un giorno. Questa decisione presenta due vantaggi: il primo è che gli studenti hanno usufruito di più tempo per riflettere sulle domande e rispondere con maggiore chiarezza e precisione, il secondo è che non è stato sottratto molto tempo ai docenti.

Le domande del questionario sono le seguenti:

1. *Quale è la tua lingua madre?*
2. *A casa che lingue usi? Specifica anche se: raramente; spesso; molto spesso; sempre.*
3. *Che lingue usi in municipio, alla posta, dal medico, con i professori, al bar, in ristorante, con gli amici? Per ogni dominio specifica se: raramente; spesso; molto spesso; sempre.*
4. *Ci sono programmi televisivi in russo? Giornali? Emittenti radiofoniche? Come sono gli annunci alla stazione ferroviaria e all'aeroporto?*
5. *A lezione si parla in russo? Se sì, in quali occasioni?*
6. *Se la tua lingua madre è l'estone, usa 10 aggettivi per definire i russi.*
7. *Se la tua lingua madre è l'estone, cosa non ti piace dei russi? max 10 righe.*

8. *Se la tua lingua madre è il russo, usa 10 aggettivi per definire gli estoni.*
9. *Se la tua lingua madre è il russo, cosa non ti piace degli estoni? max 10 righe.*
10. *Descrivi in 300-400 parole la presenza della lingua russa in Estonia: siamo di fronte ad una lingua straniera oppure ad una lingua seconda?*

Nello stesso questionario, sono stati indicati luogo, data e oggetto della ricerca.

La risposta alla prima domanda fornisce indicazioni sulla percentuale di madrelingua russi all'interno dell'università, le successive quattro domande riguardano i domini di uso delle varie lingue, mentre le restanti intendono indagare sugli atteggiamenti verso la lingua e cultura russa ed estone. Si è deciso di indagare anche sugli atteggiamenti degli estoni verso i russi per sondare se eventuali conflittualità fra le due nazioni si riflettono nell'uso di questa o quella lingua. L'ultima domanda mira ad ottenere dati più espliciti circa la domanda principale di questa ricerca.

Il questionario, a differenza dell'intervista, comporta meno dispendio di tempo per la raccolta e l'analisi dei dati. Presenta dunque numerosi vantaggi sia per il ricercatore che per i soggetti della ricerca. È questo il motivo principale della scelta di utilizzare il questionario per svolgere il sondaggio. L'altro motivo di tale scelta è che un'intervista avrebbe in qualche modo alterato la qualità dei dati: l'intervistato si sarebbe infatti trovato nella situazione di esprimersi oralmente in lingua straniera, in questo caso l'inglese. Questa è una tipica situazione in cui l'ansia da prestazione² sarebbe subentrata e le risposte dell'intervistato risulterebbero allora contaminate. Horwitz et al. (1986), argomentano che una potenziale fonte ansiogena è appunto la performance in lingua straniera. Inoltre, il livello di ansia è maggiore in quelle prestazioni dove sono coinvolte le abilità attive (ascoltare e parlare) che in quelle che coinvolgono le abilità passive (leggere e scrivere). L'intervista provocherebbe così un certo livello di reattività fra gli intervistati. Col termine 'reattività' si intende: *[...] an alteration in the normal behaviour of a subject under observation, due to the observation itself. In sociolinguistics this problem is called 'the observer's paradox' – a phrase coined by Labov (1972), who realised that by getting people to speak or to focus on their speech, sociolinguistic researchers often trigger alteration in speech patterns– the very data they are trying to collect. (This change occurs because people adjust their speech, often in a more formal direction, when they become aware of it.)*³.

Come già accennato, nella ricerca di tipo etnografico il ricercatore deve evitare qualsiasi manipolazione dei dati. Se un'intervista avrebbe dunque influenzato la raccolta dei dati, visti i

² Per approfondimenti a proposito del ruolo dell'ansia si rimanda, fra gli altri, agli articoli di R.C. Gardner e P.D. MacIntyre pubblicati sulla rivista *Language Learning*.

³ D. Allwright, K. M. Bailey (1981), *Focus on the Language Classroom: An Introduction to Classroom Research for Language Teachers*, CUP, Cambridge, p. 71.

fattori ansiogeni dell'intervistato, il questionario rappresenta un altro punto a favore della coerenza di questa ricerca.

Il questionario è anonimo per motivi di neutralità ma anche etici: molti potevano essere riluttanti ad esprimere pubblicamente i propri sentimenti verso un'altra cultura.

Una volta raccolti i dati, si procederà ad un'analisi ibrida e ad una loro interpretazione che risponda alla domanda di partenza e funga da sostegno per la formulazione di una teoria che motivi i risultati ottenuti. L'analisi ibrida dei dati deriva dalla combinazione di analisi quantitativa e analisi qualitativa, che lavorando in sinergia rappresentano un metodo tanto efficace quanto utile. Anche Allwright e Bailey osservano: *There is, of course, no compelling reason why both quantitative and qualitative ways of collecting and analysing data should not be deliberately combined in any one research project, and every reason why both approaches should be harnessed at all times. In practice they are not kept rigidly separate anyway, whatever the researcher's intentions may be, although individuals tend to have very strong preferences for one or the other, and those researchers holding opposing views can rarely be found working together on a team. Some researcher have, however, successfully combined both approaches in one study, in what Ellis (1984) has called 'hybrid research'*⁴.

Il limite maggiore di questa ricerca risiede nell'interpretazione dei dati, che non è coerente con l'etnografia ma è tipica del metodo psicometrico: ci riferiamo alla generalizzazione dei risultati a tutta la popolazione: *Whereas experimental research seeks to generalize from samples to populations, such statistical generalization is not possible in ethnography, where there has been no random assignment of subjects to experimental and control treatments. Rather than seeking generalisability, ethnographers seek validity in terms of comparability and transferability*⁵.

L'attendibilità esterna della ricerca è dunque minata per la carenza di dati statistici oggettivi: se un altro ricercatore dovesse condurre lo stesso studio, la sua interpretazione dei dati produrrebbe risultati differenti per motivi legati alla logica inferenziale che è legata alla soggettività del ricercatore stesso. Non potendo estendere il sondaggio a tutta la popolazione dell'Estonia sia per motivi di tempo che per la natura stessa dell'analisi (su piccola scala), questa ricerca implica generalizzazioni e ipotesi in base ai dati. Tuttavia, i soggetti scelti sono abbastanza significativi e rappresentativi del cuore di una nazione: la gioventù.

Un altro limite è rintracciato nell'apparente indefinitezza dell'oggetto d'indagine. L'influenza della lingua russa in Estonia poteva essere ristretta ad alcuni domini specifici, come ad esempio all'interno dell'università. In questo caso i dati sarebbero stati più precisi con conseguente aumento di attendibilità esterna. Inoltre, evitando la generalizzazione a tutta la popolazione, la coerenza col

⁴ Ivi, p. 68.

⁵ D. Nunan, op. cit., pag. 69.

metodo di ricerca etnografico sarebbe stata totale. Nonostante ciò, le domande del questionario suddividono in maniera implicita l'oggetto di ricerca e permettono di essere più specifici circa la domanda di partenza sulle sfere di influenza del russo. Sebbene l'oggetto sia generale, esso potrà essere inquadrato in maniera specifica dallo strumento di ricerca e dall'analisi dei dati raccolti, ma soprattutto dalla loro interpretazione, lasciando l'apparente tratto di vaghezza solo nel titolo.

I costi della ricerca sono limitati alla stampa dei questionari, in quanto per tutti gli studenti Erasmus le spese di viaggio e il soggiorno all'estero sono coperte dall'università di provenienza.

REFERENZE BIBLIOGRAFICHE

Allwright D., Bailey K. M. (1981), *Focus on the Language Classroom: An Introduction to Classroom Research for Language Teachers*, CUP, Cambridge.

Horwitz E. K., Young D. J. (eds) (1991), *Language Anxiety: From Theory to Classroom Implications*, Prentice Hall, New York.

Horwitz E. K., Horwitz M. B., Cope J. (1986), "Foreign Language Classroom Anxiety", in *Modern Language Journal*, 70, 125-132.

Nunan D. (1992), *Research Methods in Language Learning*, CUP, Cambridge.

Ohata K. (2005), "Potential Sources of Anxiety For Japanese Learners of English: Preliminary Case Interviews with Five Japanese College Students in the U.S.", in *Teaching English as a Second or Foreign Language*, 9.3, 1-21.