

ANNO LXXXVIII - 2021    NUOVA SERIE A - N. 72,1-2

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

# STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

## INDICE-SOMMARIO del fascicolo 1-2

NOTA INTRODUTTIVA	5
MARCO CANGIOTTI, <i>Persona, etica, politica. Note per una teoria della democrazia nel Magistero sociale di Giovanni Paolo II</i>	7
ANNA MARIA GIOMARO, <i>Quasi una cronaca su "culpa lata" e "colpa grave"</i>	27
ANNA MARIA MEDICI, <i>Il Mediterraneo e i conti con la storia. La violenza politica degli anni di piombo in Marocco e la giustizia di transizione</i>	71
IGOR PELLICCIARI, <i>Per una (nuova) storia politica degli aiuti internazionali</i>	125
PAOLO POLIDORI, SIMONE SCOTTI, DESIREE TEOBALDELLI, DAVIDE TICCHI, <i>Le conseguenze socioeconomiche della pandemia di Covid-19</i>	151
IVANO PONTORIERO, <i>Aspetti giuridici delle attività delle imprese di navigazione: il fenus nauticum</i>	179

**Direttore scientifico:** Marco Cangiotti

**Direttore responsabile:** Anna Tonelli

**Comitato direttivo:** Ulrico Agnati, Paolo Polidori, Cesare Silla

**Comitato scientifico:** Andrea Aguti, Gian Italo Bischi, Alessandro Bondi, Licia Califano, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Luigino Ceccarini, Francesca Maria Cesaroni, Massimo Ciambotti, Ilvo Diamanti, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Andrea Lovato, Fabio Musso, Paolo Pascucci, Igor Pellicciari, Tonino Pencarelli, Elisabetta Righini, Giuseppe Travaglini, Elena Viganò

**Redazione:** Monica De Simone (coordinamento), Maria Luisa Biccari, Edoardo Alberto Rossi

**Direzione e redazione:** Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), via Saffi 42, Urbino - Dipartimento di Giurisprudenza (DIGIUR), via Matteotti 1, Urbino

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 Settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927

**Stampa:** Maggioli Spa - Santarcangelo di Romagna (RN)

ANNO LXXXVIII - 2021

NUOVA SERIE A - N. 72,1-2

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO



IGOR PELLICCIARI\*

*Per una (nuova) storia politica degli aiuti internazionali*

ABSTRACT

- ✓ Da decenni le Relazioni Internazionali vedono un aumento ininterrotto del peso delle politiche di aiuto nel definire numero e qualità delle relazioni bilaterali e multilaterali tra Stati sovrani, sostituendosi sempre più spesso ai tradizionali strumenti della guerra e del commercio. Per quanto gli aiuti siano una componente sempre maggiore delle politiche estere degli Stati e condizionino non solo le loro reciproche relazioni ma l'intero Sistema Internazionale, essi faticano ad affermarsi come oggetto di studio storico politico a se stante. A farne le spese è stata la definizione concettuale dell'aiuto, rimasta piuttosto vaga, carica di una portata moralizzatrice prescrittiva e a-politica. L'articolo si dedica ad una (ri)-operazionalizzazione del concetto di Aiuto di Stato nella dimensione internazionale in modo da renderlo strumento pratico utile per una ricerca storico-politica su tema. Ne consegue la definizione di un nuovo concetto di *International Aid Public Policy* (IAPP) che si spinge oltre il tradizionale concetto di *Foreign Policy* a sostegno di una Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali che comprenda l'analisi delle politiche di aiuto tra Stati sovrani, sia in uscita (se donatori) che in entrata (se destinatari).
  
- ✓ For decades International Relations have seen an uninterrupted increase in the weight of aid policies in defining the number and quality of bilateral and multilateral relations between sovereign States, increasingly replacing the traditional instruments of war and trade. Although aid is an ever-increasing component of States' foreign policies and conditions not only their reciprocal relations but the entire International System, it is struggling to establish itself as an object of historical and political study in its own right. The conceptual definition of aid, which has remained rather vague, charged with a prescriptive and a-political moralising scope, has suffered.

---

\* Università di Urbino Carlo Bo.

The article is dedicated to a (re)-operationalization of the concept of State Aid in the international dimension so as to make it a useful practical tool for historical-political research on the subject. This leads to the definition of a new concept of International Aid Public Policy (IAPP), which goes beyond the traditional concept of Foreign Policy to support a History of International Relations and Institutions that includes the analysis of aid policies between sovereign states, both outgoing (if donors) and incoming (if recipients).

PAROLE CHIAVE

Politica estera, Storia, Relazioni Internazionali, Aiuti, Cooperazione Internazionale  
Foreign Policy, Foreign Aid, History, International Relations, International Development

IGOR PELLICCIARI

*PER UNA (NUOVA) STORIA POLITICA DEGLI AIUTI  
INTERNAZIONALI*

SOMMARIO: 1. Premessa: un nuovo concetto di aiuto. – 2. Guerre di aiuti. – 3. L'importanza delle variabili nella storia delle relazioni internazionali. – 4. La variabile “aiuto” tra XX e XXI secolo. – 5. L'aiuto come categoria di politica (estera). – 6. Tre pregiudizi sull'aiuto. – 7. Un concetto di aiuto per la ricerca storica. – 8. Conclusione: una Storia buona o cattiva?

**1. Premessa: un nuovo concetto di aiuto**

Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, le Relazioni Internazionali hanno registrato un aumento ininterrotto ed esponenziale del ruolo delle politiche di aiuto nel definire numero e qualità delle relazioni bilaterali e multilaterali tra Stati sovrani.

La spesa pubblica per attivare e gestire l'aiuto, così come le strutture amministrative create per gestirlo, sono aumentate senza mai subire reali inversioni di tendenza. A loro volta, gli attori coinvolti si sono moltiplicati e istituzionalizzati, le politiche si sono rafforzate, le tipologie di intervento si sono diversificate e affinate, le dinamiche relazionali si sono incanalate lungo linee riconducibili a modelli ricorrenti.

Sono stati decenni che hanno registrato l'alternarsi di diversi scenari di intervento – dal terzomondismo degli anni '60 e '70 legato alla fine del colonialismo – fino alla transizione post-sovietica nell'ex-URSS e a quella post-bellica nella ex-Jugoslavia, seguite alla fine del bipolarismo.

Le loro peculiarità hanno inciso profondamente sulla trasformazione degli aiuti sia nei soggetti coinvolti che nel tipo di assistenze fornite.

Di recente, un'ulteriore svolta è stata impressa dalla crisi del COVID-19; evento che ha illustrato al meglio, in particolare nelle fasi iniziali della pandemia, come l'aiuto sia stato principale vettore di relazioni internazionali: dalle forniture di prodotti medicali e sanitari di emergenza



nella primissima fase del *virus outbreak* fino agli aiuti vaccinali del periodo seguente<sup>1</sup>.

Per quanto gli interventi di assistenza siano diventati una componente sempre maggiore delle politiche estere degli Stati al punto da condizionarne non solo le reciproche relazioni ma l'intero equilibrio del Sistema Internazionale, essi faticano ad affermarsi come oggetto di studio a se stante.

Ciò non è dovuto tanto ad una mancanza di interesse per l'argomento, oggetto di crescente attenzione nelle opinioni pubbliche; quanto ad una tradizionale separazione tra la comunità accademica che studia le relazioni internazionali e gli ambienti professionali che a vario titolo, governativo o non governativo, si occupano della concreta gestione degli interventi.

A farne le spese è stata la definizione concettuale dell'aiuto, rimasta piuttosto vaga, carica di una portata moralizzatrice prescrittiva e a-politica; di scarsa utilità in particolare per un approccio che, guardando al passato, punti a ricostruire le principali relazioni interstatali tra donatori e destinatari nel quadro delle loro rispettive politiche estere.

Le pagine che seguono sono dedicate ad una proposta di (ri)-operazionalizzazione del concetto di Aiuto di Stato nella dimensione internazionale in modo da renderlo strumento pratico utile per una ricerca storico-politica su tema; nella convinzione che una Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali dal secondo dopoguerra ad oggi per essere completa debba comprendere anche una dettagliata lettura delle politiche di aiuto tra Stati sovrani, sia in uscita (se donatori) che in entrata (se destinatari).

Seguendo suggestioni metodologiche della storiografia tedesca che va da Lorenz Von Stein a Otto Hintze, e poi da Otto Brunner a Rainhard Koselleck<sup>2</sup>, il percorso qui proposto è quello dello storiografo che procede in prima persona a costruirsi il *framework* concettuale che egli stesso utilizzerà nello svolgere la ricerca su specifici casi storici da lui scelti<sup>3</sup>.

Destinato ad un'applicazione immediata ad opera del suo stesso ideatore, lo strumento concettuale viene pensato per facilitare piuttosto che

---

<sup>1</sup> I. PELLICCIARI, *The Poor Donor and the Rich Recipient. Foreign Aid and Donors Competition in the Covid-19 Era*, in S. JELISAVAC TROSIC, J. GORDANIC (a cura di), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade 2021.

<sup>2</sup> R. KOSELLECK, *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten (Theorie)*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1979; O. BRUNNER, *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, Vandenhoeck u. Ruprecht, Göttingen 1969.

<sup>3</sup> N. HERMES, R. LENSINKV, *Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?*, in *The Journal of Development Studies* 37.6 (2010) 1-16.

complicare il lavoro di ricerca, cercando di dare soluzioni implementabili a problemi storiografici concreti (come ad esempio delimitare con chiarezza lo spazio empirico da osservare) piuttosto che fermarsi ad approfondire questioni ontologiche di carattere generale, più vicine ad un approccio incline alla Filosofia della Storia.

## 2. Guerre di aiuti

In un precedente contributo su queste stesse pagine<sup>4</sup> si concludeva che, se secondo una famosa massima di Carl Von Clausewitz, la guerra è da considerarsi continuazione della politica con altri mezzi<sup>5</sup>, ci si può spingere a dire che gli Aiuti di Stato possono generare una guerra tra gli attori coinvolti.

A causa dei tempi in cui egli scriveva e del ruolo che ricopriva (era un generale prussiano combattente durante le guerre napoleoniche), è evidente che Von Clausewitz si riferisse alla politica estera degli Stati-Nazione e quindi ad un'idea classica di conflitto<sup>6</sup>.

Nel nostro caso, per guerra non si intende ovviamente uno scontro armato, ma piuttosto una forte competizione tra soggetti in campo; in particolare tra i Donatori, in genere molto meno osservati e studiati nella letteratura tecnica e politica di riferimento rispetto a quanto lo siano i Destinatari dell'aiuto<sup>7</sup>.

Essi animano un Sistema internazionale popolato da attori istituzionali ispirati da obiettivi realisti e politiche di potenza (*Power Politics*)<sup>8</sup> che cercano di influenzarsi a vicenda attraverso l'aiuto piuttosto che la guerra o il commercio<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> I. PELLICCIARI, *Il Governo dell'Aiuto: La Russia e l'evoluzione delle politiche di aiuti e sanzioni*, in Studi Urbinati di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche 69.1-2 (2018) 71-84.

<sup>5</sup> R. ARON, *Clausewitz: Philosopher of War*, Routledge & Kegan Paul, London 1983, pp. 12-14.

<sup>6</sup> P. PARET, *Clausewitz and the State: The Man, His Theories and His Times*, Princeton, Princeton University Press, New Jersey 1985.

<sup>7</sup> M.A. CASTANEDA, J. GAREN, J. THORNTON, *Competition, Contractibility and the Market for Donors to Nonprofits*, in The Journal of Law, Economics, and Organization 24.1 (2008) 215-246.

<sup>8</sup> M. WIGHT, *Power Politics*. Continuum International Publishing Group, Royal Institute of International Affairs, London 1978.

<sup>9</sup> H.J. MORGENTHAU, *A Political Theory of Foreign Aid*, in American Political Science Review 56.2 (1962) 301-309.

Nonostante questo spiccato carattere politico, come dimostrato dalla recente pandemia, persiste una diffusa difficoltà ad inquadrare ciò a cui si riferisce esattamente il termine “aiuto”; ancor più nella dimensione internazionale. Si sono oramai radicati frequenti fraintendimenti e instaurati atteggiamenti diffusi difficili da superare che hanno riproposto ambiguità ereditate dal passato; che il dibattito accademico e quello politico hanno contribuito a ravvivare piuttosto che a risolvere<sup>10</sup>.

Proprio per potere ricostruire nel dettaglio i trend seguiti dalle politiche di assistenza che storicamente hanno garantito agli Stati Donatori di esercitare *de facto* un’interferenza sugli Stati Destinatari, il primo passo necessario per una ricerca in campi relativamente nuovi deve essere di natura teorica. Per riuscire già a monte, prima di procedere alla ricerca storiografica empirica, ad individuare e definire con chiarezza questa dimensione politica dell’aiuto rispetto a quella morale<sup>11</sup>.

### 3. L’importanza delle variabili nella storia delle relazioni internazionali

Nell’accelerazione generale dello sviluppo delle scienze sociali nell’ultimo secolo, le Relazioni Internazionali hanno registrato una particolare crescita di importanza. Si tratta di una normale conseguenza di quello che è stato finora il periodo storico più caratterizzato da un incrocio di progresso tecnologico (soprattutto nel campo delle comunicazioni e dei trasporti), di industrializzazione, di sviluppo demografico, di moltiplicazione degli attori internazionali attivi (multilaterali e bilaterali, statali e non) e infine dell’imporsi del processo di globalizzazione<sup>12</sup>.

Allo stesso tempo, comprendere le dinamiche politiche tra i principali attori che animano il contesto internazionale è diventato uno degli obiettivi centrali dei ricercatori che hanno costantemente cercato di introdurre nuove chiavi interpretative per semplificare e dare senso alla complessità degli eventi osservati<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> D. HALLORAN LUMSDAINE, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton 1993; A. FURIA, *The Foreign Aid Regime: Gift-Giving, States and Global Dis/Order*, Palgrave MacMillan, New York 2015.

<sup>11</sup> G. CRAWFORD, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave MacMillan, New York 2001.

<sup>12</sup> J. SUTTON, *Competing in Capabilities: The Globalization Process*, Oxford University Press, Oxford 2012.

<sup>13</sup> A. PANEbianco, *La dimensione internazionale del processi politici*, in G. PASQUINO (a

Il principale strumento ermeneutico di cui essi si sono dotati, come il resto delle scienze sociali del XX secolo, è stato quello teorico che, col passare del tempo, è diventato sempre meno autoreferenziale e più orientato ad aiutare a leggere la realtà *ex-post*, per guidarne la concreta ricerca empirica *ex ante*.

L'idea positivista che le scienze sociali possano spiegare gli eventi attraverso leggi immutabili e replicabili è stata abbandonata da tempo; facendo spazio alla consapevolezza, al massimo, che essi possano essere compresi e che proprio le teorie siano lo strumento ermeneutico centrale di questo processo<sup>14</sup>.

E che esse possono coesistere anche quando sono diverse tra loro poiché, a differenza delle leggi, non sono immutabili e fisse e quindi di per sé né vere né false.

Come degli occhiali da vista, esse sono intercambiabili e in continua evoluzione a seconda delle necessità di chi ne ricorre all'uso; utili a seconda di quanto riescono a mettere a fuoco la realtà osservata e i casi specifici in cui vengono utilizzate.

Un numero crescente di strumenti teorici dettagliati sono diventati fondamentali nell'osservazione del comportamento degli Stati-nazione al di fuori dei loro confini così come delle loro principali interazioni reciproche.

Inevitabilmente, essi hanno posto in primo piano l'analisi della politica estera, intesa come definizione delle priorità e dei reciproci interessi pubblici nel contesto delle relazioni che i governi dei vari Stati della Comunità Internazionale intrattengono tra loro.

Come la politica estera del XX secolo si è arricchita di molti nuovi elementi (anche retorici) in conseguenza di questa crescente complessità del Sistema Internazionale, allo stesso modo le teorie di interpretazione delle relazioni tra Stati hanno provveduto ad ampliare sempre di più la varietà degli aspetti necessari da analizzare.

Ai vecchi "occhiali" utili per leggere la politica del XIX secolo si sono aggiunte nuove "montature" che non cancellano le precedenti ma le completano e le integrano con il vantaggio di riuscire a mettere in evidenza un numero sempre maggiore di elementi.

---

cura di), *Manuale di Scienza della Politica*, Il Mulino, Bologna 1986, pp. 431-500; M. BEVIR, R.A.W. RHODES, *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*, Routledge, New York 2016.

<sup>14</sup> S. MURRAY SMITH, S. SMITH, K. BOOTH, S.A. SMITH, M. ZALEWSKI, *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

Un'analogia parabola di affinamento degli strumenti teorici di classificazione e di ricerca empirica è stata vissuta dalla rapida evoluzione della Storia delle Relazioni Internazionali<sup>15</sup>.

Nata in età contemporanea come disciplina specialistica – e quindi di nicchia – volta ad osservare la storia diplomatica degli Stati sovrani *stricto sensu* in una prospettiva diacronica, essa si è progressivamente arricchita di nuove prospettive di studio.

Dalle costanti (e talvolta accademicamente forzate) polemiche scaturite con i nascenti *Global Studies*, la Storia delle Relazioni Internazionali ha beneficiato della rafforzata convinzione (invero già maturata da tempo) che la complessità delle relazioni tra Stati non può essere ricondotta allo studio della sola attività formale di loro interazione reciproca, per quanto approfondita e necessaria essa sia da analizzare<sup>16</sup>.

La disciplina si è quindi arricchita allargandosi all'osservazione prima delle relazioni informali tra Stati e poi, seguendo e ampliando il percorso aperto dalla scuola degli *Annales*, aggiungendo un numero sempre maggiore di variabili per la comprensione delle relazioni interstatali<sup>17</sup>.

Parallelamente, dopo la Seconda Guerra Mondiale, con il progressivo spostamento dell'attenzione della ricerca su eventi cronologicamente più recenti, le distinzioni tra scienziati sociali e storici si sono generalmente ridotte, anche nell'ampio campo delle Relazioni Internazionali.

Pur svolgendo meno ricerche d'archivio, i primi hanno spesso adottato un "metodo storico" per completare la costruzione dei loro modelli teorici.

I secondi, invece, si sono sempre più rivolti all'uso di strumenti concettuali come idealtipi<sup>18</sup>, tipologie, ecc. per sfuggire al cliché stereotipato di essere semplici narratori del micro-quotidiano del passato.

Questa convergenza di strumenti concettuali ha portato nei fatti ad un avvicinamento tra i due settori, nonostante nell'immediato tra loro restino differenze fondamentali tra i metodi di lavoro – e a lungo termine tra gli obiettivi e gli stessi strumenti della ricerca.

---

<sup>15</sup> F. RUGGE, *Social and Cultural Dimensions in Institution Building. The Weight of History*, in *Il Politico* rivista italiana di scienze politiche 1 (2006) 141-147; E. DI NOLFO, *Prima lezione di Storia delle Relazioni Internazionali*, Laterza, Bari 2006.

<sup>16</sup> T.L. KNUTSEN, *A history of International Relations theory*<sup>3</sup>, Manchester University Press, Manchester 202

<sup>17</sup> P. BURKE, *The French Historical Revolution: The Annales School 1929-89*, Stanford University Press, Stanford 1990.

<sup>18</sup> P. ROSSI, *Max Weber oltre lo storicismo*, Il Saggiatore, Milano 1988.

Ne è emerso un crescente approccio multidisciplinare che ha portato l'analisi storica ad aprirsi di default all'osservazione incrociata di un numero crescente di nuovi aspetti e di variabili, in continuo aggiornamento.

#### 4. La variabile “aiuto” tra XX e XXI secolo

Tra le variabili emergenti nello studio della politica estera, un grande potenziale hanno le politiche di assistenza reciproca tra Stati sovrani, messe in pratica sia attraverso relazioni bilaterali dirette che multilaterali, in costante crescita nel Sistema Internazionale dalla seconda metà del XX secolo<sup>19</sup>.

Non che nel XIX secolo e nello Stato costituzionale di derivazione liberale l'Aiuto tra Stati non fosse conosciuto e non ci fossero esempi di interventi statuali di assistenza rivolti all'estero, precursori di quello che vediamo oggi.

Si è trattato comunque di episodi complessivamente isolati, o legati alla ricca retorica che circondava il colonialismo nella Vecchia Europa, o di interventi in occasione di emergenze come terremoti, catastrofi naturali ecc.

La loro sporadicità rende troppo ambizioso considerarli – dalla prospettiva odierna – come espressione di politiche pubbliche consolidate o di una consapevolezza strategica di lungo periodo.

È con la fine della Seconda Guerra Mondiale che l'Aiuto tra Stati – pur riferendosi ancora solo ad alcuni tipi specifici di assistenza – passa dall'essere marginale a diventare centrale nell'incidere sull'ordine internazionale con una sistematicità che ne fa uno strumento di relazione che nel suo pensiero realista, Hans Morgenthau fu tra i primi a definire una delle «*vere innovazioni che l'età moderna ha introdotto nella pratica della politica estera*»<sup>20</sup>.

Sebbene la nascita dell'internazionalismo proletario sovietico di matrice ideologica avesse mostrato esempi concreti di strategie di assistenza estera finanziate dallo Stato, è soprattutto l'iniziativa statunitense dell'immediato dopoguerra che eleva il *Foreign Aid* (lett. “Aiuto Estero”) a nuova categoria a tutto tondo dell'azione governativa in politica estera.

Questo accreditamento passa attraverso l'approvazione dell'*European Recovery Program* del 1947 (comunemente noto come *Marshall Plan*) e, an-

---

<sup>19</sup> G. VAN BILZEN, *The Development of Aid*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle 2015.

<sup>20</sup> H.J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6 *Principles of Political Realism*<sup>5</sup>, Alfred A. Knopf, New York 1978, pp. 4-15.

cora più, grazie al potente messaggio di legittimazione politica contenuto nell'iconico *Point Four Program* di Harry S. Truman del 1949<sup>21</sup>.

Il contesto in cui queste due azioni maturano è chiaro.

Il primo è funzionale alla creazione del futuro spazio euro-atlantico e a un ambiente post-bellico che sostenendo gli sconfitti non ripeta gli errori commessi dopo la Prima Guerra Mondiale, quando la pressione dei debiti di guerra tedeschi aveva posto le basi per il rapido sviluppo di un nuovo estremo revanscismo nazionalista in Germania.

Il secondo, invece, è legato alla necessità del Mondo Occidentale classico di mantenere e rafforzare in un nuovo quadro i rapporti con il Mondo Coloniale, uscito dal conflitto mondiale con aspettative rafforzate di ottenere a breve termine indipendenza e sovranità, staccandosi dalle vecchie madrepatrie.

In seguito, l'importanza dell'aiuto in politica estera viene accentuata e si complica ulteriormente in concomitanza con la fine del bipolarismo dopo il crollo del Muro di Berlino e in conseguenza dall'aumento nell'arena internazionale di nuovi potenziali attori diretti (Stati Donatori); ciascuno mosso da proprie autonome ambizioni di presenza nei nuovi scenari di crisi: i post-bellici balcanici e la transizione post-sovietica.

È a partire da questi anni che si apre una fase storica che porta la rilevanza dell'aiuto ai suoi massimi livelli, marcando la rapida evoluzione dei suoi principali tre fattori costitutivi consolidatisi nei decenni precedenti, ovvero:

- a) i contesti di intervento;
- b) gli attori coinvolti;
- c) le tipologie di assistenza.

Per quanto riguarda la crisi pandemica, è prematuro dire – scrivendone alla fine del 2021 – se essa possa essere a sua volta considerata l'inizio di una nuova fase storica di Aiuti di Stato in politica estera, di cui tuttavia ha confermato l'assoluta rilevanza, a partire dai primi momenti della crisi.

Nella fase del *virus-outbreak* (Febbraio-Giugno 2020) a monopolizzare le relazioni internazionali sono stati interventi di aiuto medico di emergenza, negoziati per lo più a livello bilaterale: dalla fornitura di dispositivi di protezione fino all'intervento diretto operativo sul campo a Brescia e Berga-

---

<sup>21</sup> K. SINGH, *Race and Class Struggles in a Colonial States*, University of Calgary Press, Calgary 1994.

mo della missione Russa in Italia (“*Dalla Russia con amore*”<sup>22</sup>), che al meglio caratterizza questa fase iniziale.

In seguito, con lo stabilizzarsi della pandemia su varie ondate di ritorno del virus, gli aiuti si sono spostati sul piano della cosiddetta diplomazia dei vaccini, le cui fasi di sviluppo (ricerca; scoperta; negoziazione; produzione; distribuzione; somministrazione) sono diventate centrale strumento di politica estera e protagonisti di alleanze e contrapposizione tra i paesi promotori di un Vaccino Economico-Commerciale Occidentale e quelli di un Vaccino Geo-Politico Orientale<sup>23</sup>.

## 5. L'aiuto come categoria di politica (estera)

Il tratto comune alle fasi ed agli eventi storici dell’Aiuto di Stato nelle relazioni internazionali sopra ricordati è che, accanto ai valori dichiarati, i donatori hanno agito anche spinti dal perseguimento di obiettivi politici e geo-politici per il raggiungimento dei quali l’essere in prima linea nel fornire assistenza in particolari aree e scenari di intervento si è rivelata essere una primaria scelta razionale e utilitarista<sup>24</sup>.

Nonostante la presenza di queste motivazioni politiche, c’è da chiedersi perché l’aiuto venga introdotto come nuova categoria di governo solo a partire dalla seconda metà del XX secolo, preferendolo ad altri vecchi strumenti diplomatici (come ad esempio il protettorato o i prestiti), utilizzati nel secolo precedente per canalizzare l’assistenza tra gli Stati<sup>25</sup>.

La ragione principale è da ricercare nei profondi cambiamenti avvenuti nei sistemi politici del XX secolo con l’espansione della partecipazione politica e la massificazione della politica, cambiamento di pari importanza a quello avvenuto nel secolo precedente con la costituzionalizzazione dello Stato<sup>26</sup>.

Con il potere decisionale della società politica sempre più dipendente dal consenso (elettorale e non) di opinioni pubbliche attive, una delle prin-

---

<sup>22</sup> I. PELLICCIARI, *Perché il Cremlino ha per ora vinto la gara degli aiuti a Roma*, in LIMES rivista italiana di geopolitica, 4 (2020) 85-95.

<sup>23</sup> I. PELLICCIARI, *The Poor Donor* cit., p. 268.

<sup>24</sup> G. CARBONNIER, *Official development assistance once more under fire from critics*, in International Development Policy 1 (2010) 137-142; A. Furia, *op.cit.*

<sup>25</sup> H.J. MORGENTHAU, *A Political Theory of Foreign Aid* cit.

<sup>26</sup> R. DAHL, *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven 1973.



cipali sfide diventa la capacità di comunicare scelte politiche a vaste masse in modo tale da generare sostegno alla leadership.

L'obiettivo è di semplificarne la comprensione in modo tale da renderle accettabili alle nuove pubbliche opinioni politicizzate e al loro comune sentire; evitando il rischio che creino dissenso anziché consenso.

Ciò ha comportato il sacrificio della tradizionale semantica dello Stato Liberale ottocentesco, apertamente realista e incapace di mascherarsi dietro un'ipocrisia istituzionale, divenuta inevitabile nella comunicazione verso nuovi destinatari, peraltro molto più numerosi del passato.

In questo nuovo contesto, la vecchia terminologia classica di governo, accettabile per i circoli mono-etici e ristretti della società civile del XIX secolo, mostra tutti i suoi limiti nel comunicare il *policy-making* ad una vasta popolazione resa ancora più sensibile sulle questioni pubbliche dal rapido susseguirsi di due guerre mondiali<sup>27</sup>.

A sua volta, questo ha portato ad una serie di cambiamenti nella comunicazione istituzionale, compreso quello di rinominare le politiche pubbliche tradizionali con nuovi termini nel tentativo di renderle moralmente più accettabili alla nuova società civile allargata.

Forse l'esempio più emblematico di questo processo è il superamento nominale a livello globale dei Ministeri della Guerra, universalmente ribattezzati con il termine più accettabile e meno aggressivo di "difesa" anche a costo di cadere in illogiche forzature (se ogni paese pensa solo a difendersi e a non attaccare nessuno, le forze armate cessano teoricamente di avere ragione di esistere).

La politica estera è stata ovviamente tra i settori del *policy making* più sottoposti a questo riadattamento retorico.

Il che ha comportato molti problemi per via della sua antica origine antecedente a qualsiasi processo di costituzionalizzazione e democratizzazione dello Stato, che ne ha determinato un carattere storico tradizionalmente elitario e segreto.

In altre parole, comunicare la politica estera e le sue finalità ad ampi settori della popolazione è tutt'altro che semplice quando le scelte politiche sono mosse dal classico realismo di Stato<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> J.N. ROSENAU, E.O. CZEMPIEL, S. SMITH, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

<sup>28</sup> G. KENNAN, *The Sources of Soviet Conduct*, in *Foreign Affairs* 25.4 (1947); H.J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations* cit.

La categoria di aiuto si è quindi rivelata tra le più efficaci nel rendere accettabile agli occhi di queste nuove e ampie opinioni pubbliche il concetto realista classico di difesa dell'interesse nazionale operando al di fuori dei propri confini sovrani<sup>29</sup>.

Essa è riuscita a garantire e giustificare l'ingerenza di alcuni Stati su altri senza contraddire formalmente i principi fondamentali del Diritto Internazionale sull'inviolabilità delle frontiere, l'uguaglianza delle sovranità statuali e la gerarchia orizzontale di ogni Stato nella Comunità Internazionale.

La nuova semantica, per rafforzarsi, si è avvalsa anche di frequenti rappresentazioni di Stati Donatori, raffigurati come se si trattasse di singoli individui; persone mosse in primis da emozioni e sentimenti umani, compresa la solidarietà umanitaria.

Si è trattato di un processo di maquillage della comunicazione istituzionale che però non ha portato con sé la conseguente modifica sostanziale di vecchie e consolidate pratiche di politica estera, rimaste pressoché intatte.

In sostanza, sono stati introdotti nuovi contenitori in cui collocare tradizionali politiche estere dello Stato sovrano come:

- a) l'ambizione di essere presenti in scenari di importanza geopolitica;
- b) lo sforzo di rafforzare il proprio status e influenza internazionale;
- c) il tentativo di legare a se altri Stati attraverso un'obbligazione politica.

Il carattere immediatamente depoliticizzato di aiuto come termine generico, funzionale a questa nuova comunicazione istituzionale di massa, ha potuto fare affidamento su un uso del termine nel comune linguaggio quotidiano dominato da un carattere universale e morale.

Riferendosi a un'idea generica insita in ogni essere umano, esso è stato usato a livello verbale nelle più svariate situazioni quotidiane, private e personali, ancor prima di essere traslato in una dimensione statale e istituzionale.

Nella maggior parte delle lingue parlate, spesso in forma esclamativa, l'idea di base di aiuto è associata all'istintivo appello per ottenere anche la più semplice assistenza e riflette la richiesta di intervento in presenza di un pericolo percepito o di un bisogno, per lo più immediato<sup>30</sup>.

Fin dall'infanzia, quando si chiede l'intervento di un genitore, il concetto di "Aiuto" è innato molto prima che venga sviluppata consapevolezza di altre idee universali pure ontologiche (come "Vita-Morte") o teologiche (come "Dio").

---

<sup>29</sup> H.J. MORGENTHAU, *A Political Theory* cit.

<sup>30</sup> G. VAN BILZEN, *op. cit.*

Questa precoce universalità e immediatezza dell'idea a partire dalla sfera personale ne ha fatto un "super-termine" di larghissima diffusione, caricato di volta in volta di molteplici significati, spesso confinanti tra loro<sup>31</sup>.

Viene anche richiamato in contesti diversi, a volte contraddittori, che ne tradiscono ancora oggi un sorprendente uso approssimativo, anche nella sua trasposizione in ambito pubblico.

La (tutto sommato scarsa) ricerca storica sull'argomento ha contribuito ad aumentare la confusione che circonda il termine e quando si tratta di interventi di aiuto, le scienze sociali nel loro insieme lo fanno in forma prescrittiva, riferendosi al futuro.

Si dedicano maggiormente a valutare i valori che li ispirano o i modi migliori per metterli in pratica e gestirli, rispetto al reale raggiungimento degli obiettivi formalmente dichiarati a monte dal donatore, mentre eventuali motivazioni politiche ed interessi degli attori in campo non vengono nemmeno sfiorate.

Trovano quindi meno spazio osservazioni descrittive dell'aiuto così come si è realizzato in pratica, inevitabilmente critiche quando nell'analizzare ciò che è già accaduto e si è concluso finiscono con l'evidenziare deviazioni dal piano originale dell'intervento.

Anche quando lo sguardo è rivolto indietro nel tempo, l'attenzione resta più concentrata sull'intervento di assistenza in quanto tale e sulla sua "efficienza" piuttosto che sulla più ampia questione chiave dell'"efficacia" e dell'impatto reale<sup>32</sup>.

In ogni caso, la dinamica che si instaura tra gli attori coinvolti nella relazione di aiuto viene in gran parte evitata, ancor più se si tratta di Stati sovrani situati nel Sistema Internazionale.

Il focalizzarsi sulle "azioni" piuttosto che sulle "relazioni" relative agli interventi di aiuto contribuisce in modo decisivo ad alimentare il naturale orientamento comune a dare al termine un generico significato morale positivo che viene mutuato dalla dimensione privata dell'aiuto tra singole persone.

L'intervento di assistenza è quindi costantemente associato ai bisogni che va a coprire; piuttosto che alle motivazioni e interessi che animano chi se ne fa portatore, o che ne beneficia<sup>33</sup>.

\*\*\*

---

<sup>31</sup> D. HALLORAN LUMSDAINE, *op. cit.*

<sup>32</sup> G. VAN BILZEN, *op. cit.*

<sup>33</sup> D. HALLORAN LUMSDAINE, *op. Cit.*

Dunque, per comprendere l'impatto politico dell'aiuto sul Sistema Internazionale, una Storia il cui obiettivo legittimo sia lo studio specifico di assistenze tra Stati richiede di intraprendere alcune misure metodologiche preliminari.

Tanto più necessarie in quanto permettono di superare cronici limiti legati all'uso del classico concetto di *Foreign Aid* e che resistono anche in quelle poche occasioni, minoritarie, in cui l'aiuto viene correttamente letto in relazione alla politica estera degli attori coinvolti.

L'assunto di partenza di questo nuovo approccio è la ricordata visione realista di un Sistema Internazionale in cui *key players*, salvo rarissime eccezioni, utilizzano l'Aiuto di Stato in forma razionale e utilitarista per attuare la loro politica estera e ne fanno uno strumento di politica di potenza al pari della guerra e delle relazioni commerciali<sup>34</sup>.

L'orientamento del ricercatore di aiuti tra Stati è quindi guidato da un tipo ideale di donatore pubblico utilitaristico che decide di privarsi di proprie risorse a vantaggio di un destinatario straniero quando percepisce un "proprio"<sup>35</sup> chiaro e predominante interesse nel realizzare l'intervento di assistenza in oggetto.

Ricapitolando, considerare l'aiuto come un "nuovo" strumento nel perseguimento di "tradizionali" obiettivi della politica estera di un paese richiede un riadattamento dei relativi strumenti di ricerca, in modo da porre un chiaro accento sulla dimensione politica e realistica dell'aiuto stesso. Applicabile sia al donatore che al destinatario.

## 6. Tre pregiudizi sull'aiuto

Come anticipato, troppo spesso nella trasposizione dalla dimensione privata (aiuto tra persone singole) a quella pubblica (aiuto tra istituzioni pubbliche) e in particolare a quella internazionale (aiuto tra Stati sovrani), il valore politico dell'azione di aiuto rimane in ombra, al contrario del suo valore morale<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> H.J. MORGENTHAU, *A Political Theory* cit.; A. Furia, *op. cit.*

<sup>35</sup> Per inciso, è preferibile riferirsi qui a un generico 'proprio' interesse, poiché la complessità dei sistemi politici non sempre garantisce automaticamente che l'interesse specifico del donatore-attore politico e/o istituzionale coincida con l'interesse *generale* nazionale, anche quando è collocato in una chiara cornice di Aiuti di Stato.

<sup>36</sup> B.E. CRACKNELL, *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, Sage Publications, New Dehli 2000.

Si tratta di un aspetto strettamente legato e facilitato dall'estensione e dalla persistenza, anche nelle relazioni Stato-Stato, di alcuni stereotipi universalistici sull'aiuto che contribuiscono al rafforzamento di questa percezione comune depoliticizzata. Se ne è avuta conferma, per esempio, nei casi in cui si è deciso di assegnare il Premio Nobel per la Pace a organizzazioni internazionali come l'ONU (nel 2001), l'Unione Europea (2012) o il Programma Alimentare Mondiale (2020).

Vale a dire, quando non viene dato individualmente a persone che si sono distinte per azioni coraggiose e non convenzionali, ma piuttosto collettivamente e indiscriminatamente a organizzazioni professionali che, nel fornire aiuti, non portano avanti altro che il loro mandato ufficiale, svolgendo quello che è un lavoro previsto nelle loro stesse premesse costitutive. Che, in quanto istituzionali, sono per definizione politiche.

In particolare, vale la pena menzionare tre pregiudizi strettamente correlati e spesso ricorrenti nella maggior parte delle narrazioni sugli interventi di assistenza.

Quello principale, che potrebbe essere definito Pregiudizio sul Bene, indica il diffuso orientamento a considerare come "autentico aiuto" solo gli interventi di Assistenza Umanitaria o di Cooperazione allo Sviluppo.

Il primo comprende la copertura di bisogni primari urgenti (o di sopravvivenza) in situazioni per lo più di emergenza o di beneficenza, mentre il secondo si occupa di una vasta gamma di interventi che contribuiscono allo sviluppo del paese destinatario e riguarda forniture, interventi infrastrutturali o assistenze tecniche di vario genere.

Nell'immaginario comune e nelle rappresentazioni giornalistiche (spesso l'unica fonte accessibile al grande pubblico su questi temi, soprattutto nei paesi donatori) i termini "cooperazione" e "umanitario" sono interscambiabili e confusi e vengono usati reciprocamente come sinonimi riferiti a realtà piuttosto simili<sup>37</sup>. Soprattutto, a causa di questo specifico pregiudizio, quando si parla di aiuti l'attenzione si concentra più sull'oggetto del trasferimento che sui soggetti (donatori e destinatari) coinvolti nella sua attuazione.

Il secondo pregiudizio, denominato Pregiudizio sul Bisogno, indica l'attitudine ad associare l'aiuto quasi esclusivamente alla situazione di necessità su cui dichiara di intervenire, ancor più se risponde al criterio di urgenza.

Per giustificare l'azione di qualsiasi intervento di assistenza, le primissi-

---

<sup>37</sup> G.VAN BILZEN, *op. cit.*

me parole pronunciate sono direttamente dedicate ad enunciare l'impellente necessità dichiarata che l'ha ispirata e a spiegare quale bisogno reale sarà idealmente risolto.

Questo atteggiamento è tanto più radicato presso lo Stato Donatore che deve preventivamente giustificare, davanti alla sua opinione pubblica interna, un intervento di assistenza che si accinge a svolgere in uno scenario estero.

È curioso che questo pregiudizio nel tempo si sia consolidato con una tale accezione, nonostante il fatto che globalmente il prestatore di assistenza sia chiamato "donatore" (in lingua inglese *Donor*), una parola con la radice etimologica latina *donum*, ovvero "dono" – ad indicare che nella sua forma originaria l'aiuto è concepito come un gesto amichevole come una donazione o un regalo – e non necessariamente legato ad una situazione di urgente bisogno di chi lo riceve.

Il terzo pregiudizio, denominato Pregiudizio sul Destinatario, è strettamente legato a quello del bisogno. Esso indica il forte appiattimento della percezione e della narrazione dell'aiuto sulla sola prospettiva del punto di vista del destinatario<sup>38</sup>.

Poiché coloro che ricevono aiuto sono studiati molto più di coloro che lo forniscono, la narrazione che ne deriva è fortemente condizionata e dominata dal concreto tipo di intervento dato in risposta al loro stato di bisogno.

Il persistere combinato di questi tre particolari pregiudizi nell'analisi dell'assistenza tra Stati sovrani è la ragione per cui si è continuato a prestare meno attenzione alle dinamiche politiche e alle implicazioni realistiche degli interventi di aiuto finanziati dallo Stato.

Cosicché ne è conseguita una generale sottovalutazione del loro impatto sulle Relazioni Internazionali.

In primo luogo, il Pregiudizio sul Bene ha portato a restringere il campo dell'analisi degli aiuti, limitando l'attenzione solo ad alcuni dei molteplici flussi di assistenza che possono esistere tra due paesi.

Il nome stesso di questo pregiudizio, infatti, implica che non ogni "oggetto di trasferimento" tra un donatore e un destinatario, in forma indiscriminata, può essere considerato un'azione di aiuto<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> J.C. BERTHÉLEMY, *Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?*, in *Review of Development Economics* 10.2 (2006) 179-194.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

Limitando l'attenzione alle sole attività di "Aiuto Buono" (cioè legate ad emergenza e sviluppo), vengono così sistematicamente esclusi altri tipi di assistenza ad alto valore politico, in quanto considerati "altri" rispetto al concetto classico di *Foreign Aid*.

Tutti gli "oggetti di trasferimento" che potrebbero essere indicati provocatoriamente come "Aiuto Cattivo" vengono sistematicamente ignorati, enfatizzando così l'attaccamento obbligatorio ai precetti morali che dovrebbero accompagnare qualsiasi intervento per coprire i bisogni primari e lo sviluppo.

Questi tipi di assistenza "cattiva" si riferiscono a una molteplicità di interventi di aiuto ad ampio raggio come interventi finanziari, trasferimenti di *know-how* tecnologico in settori strategici (nel settore della sicurezza e dell'intelligence, per esempio) e persino le stesse forniture di armamenti o di sostegno militare diretto.

Tuttavia, non considerare nell'analisi questi flussi di Aiuto Cattivo espone al rischio reale di avere una visione molto parziale dell'insieme delle relazioni politiche tra paesi donatori e destinatari.

Forse la massima espressione dell'istituzionalizzazione dell'analisi dell'Aiuto Buono è data dal *set* di indicatori ODA (*Official Development Assistance*), sviluppati dalle Nazioni Unite e ampiamente utilizzati per quantificare l'assistenza fornita dai donatori in contesti di emergenza e sviluppo<sup>40</sup>.

Questi indicatori sono di notevole importanza in un approccio prescrittivo all'Aiuto Umanitario e alla Cooperazione allo Sviluppo e sono volti a definire e quantificare i metodi migliori per raggiungere gli obiettivi formalmente dichiarati di un intervento di assistenza.

Tuttavia, se utilizzati nel contesto dell'analisi delle politiche estere tra donatori e destinatari legati da una relazione di aiuto, perdono di vista elementi e circostanze importanti.

Un esempio emblematico di quanto possa essere parziale un'analisi focalizzata solo sull'Aiuto Buono è dato dai flussi di assistenza che si sono riversati in Siria durante gli anni della guerra iniziata nel 2013 e trascinatasi negli anni a seguire.

Un uso esclusivo degli indicatori ODA, pur importante per stilare una

---

<sup>40</sup> Cfr. OECD, *DAC List of ODA Recipients*, reperibile su <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2020-flows.pdf> (accesso: 1. Dicembre 2021).

lista degli aiuti di emergenza e di sviluppo in quel contesto, non riesce a indicare chi sono stati di gran lunga i principali donatori statuali che hanno operato in quello scenario di crisi.

Prova ne è il fatto che quello che è riconosciuto come il maggior sostenitore politico del regime di Bashar Al Assad, ovvero la Federazione Russa (promotrice di un intervento in Siria con pochi precedenti per intensità e consistenza di risorse profuse) fatica a primeggiare nelle classifiche dei donatori di aiuti del tipo *Foreign Aid*, che non includano nel computo anche il sostegno militare diretto.

Ugualmente, accanto al Pregiudizio del Bene, anche quelli del Bisogno e del Destinatario contribuiscono a rendere l'aiuto osmotico all'idea di un mero intervento effettuato per una causa moralmente degna.

Ciò ha contribuito a restringere considerevolmente il campo di osservazione a monte a pochi casi di interventi di Aiuto Buono, escludendo numerose altre casistiche e tipi di aiuto.

Portando il focus non solo della narrazione, ma spesso anche dell'analisi e della ricostruzione storica, a soffermarsi unicamente sullo stato di bisogno del destinatario, questi pregiudizi evitano di analizzare l'intervento di assistenza dalla prospettiva del donatore<sup>41</sup>.

Si tratta di un altro paradosso logico poiché, in ogni relazione di aiuto, la prospettiva del donatore precede cronologicamente quella del destinatario e tutto parte dalla sua iniziativa di intervento, *conditio sine qua non*.

In altre parole, un'iniziativa di aiuto può iniziare anche senza un chiaro destinatario; mai senza un preciso donatore.

Non considerare la prospettiva del donatore comporta anche una sottovalutazione della relazione stessa (nel nostro caso, internazionale) tra chi l'aiuto dà e chi lo riceve; e l'inevitabile rete di dinamiche che si instaura tra i due, caratterizzata appunto da reciproco condizionamento e dall'instaurarsi di un'obbligazione politica<sup>42</sup>.

Allo stesso tempo, vengono sottovalutati i *set* di interessi (particolari e/o generali) che spingono il donatore a scegliere di agire a beneficio di un particolare scenario estero piuttosto che di altri che, pur presentando analoghi "bisogni urgenti" che giustificherebbero un intervento, vengono ignorati perché risultano meno attraenti dal punto di vista geo-politico.

Con l'azione combinata dei Tre Pregiudizi e la conseguente enfasi sui

---

<sup>41</sup> J.C. BERTHÉLEMY, *op. cit.*

<sup>42</sup> H.J. MORGENTHAU, *A Political Theory of Foreign Aid* cit.



“valori” piuttosto che sui potenziali “interessi” in gioco, l’aiuto viene quindi di solito posto al centro della narrazione come un elemento sospeso, a sé stante e autoreferenziale. Così da avvolgerlo fin dall’origine nell’aura morale positiva sopra ricordata, spogliato degli aspetti politici correlati che lo anticipano o lo seguono, ancor più se improntati a un realismo utilitaristico degli attori coinvolti.

La scelta di enfatizzare prima la dimensione politica dell’aiuto e poi di ricercare le motivazioni politiche dell’assistenza tra Stati è dunque questione che va oltre una mera disputa teorica e che ha risvolti molto pratici per il lavoro dello storico delle Relazioni Internazionali.

L’implicazione principale riguarda la necessità di definire un nuovo quadro concettuale che aiuti ad allargare l’attenzione a tutti i tipi di interventi di assistenza che possono – anzi, devono – essere considerati come interventi di aiuto tra Stati.

## 7. Un concetto di aiuto per la ricerca storica

Per i motivi sopra accennati, uno studio storico che miri a comprendere (non a spiegare) i meccanismi di politica estera associati all’aiuto tra Stati analizzando le relazioni concrete che si stabiliscono tra donatori e destinatari richiede di procedere ad una riformulazione del concetto classico di *Foreign Aid*<sup>43</sup>.

Il primo risultato è la definizione di uno strumento di lavoro che orienti la ricerca storica indicando l’universo concreto di riferimento omogeneo a cui rivolgersi per verificare le principali tesi di lavoro.

L’obiettivo è di superare i tre pregiudizi sopra ricordati e delimitare chiaramente lo spazio empirico di osservazione per lo storico, in modo da isolare gli interessi politici legati ai flussi di aiuti in entrata e in uscita di un dato paese in un determinato arco temporale.

Trattando qui esclusivamente dell’Aiuto di Stato nella dimensione pubblica internazionale (inevitabilmente, poiché il focus è tutto sugli Stati sovrani e sulle loro politiche estere), questo nuovo concetto nella sua formulazione iniziale deve contenere almeno quattro elementi specifici.

Essi riguardano:

---

<sup>43</sup> W. EASTERLY, *Can Foreign Aid Buy Growth?*, in *The Journal of Economic Perspectives* 17.3 (2003) 23-48.; M. FRIEDMAN, *Foreign Economic Aid: Means and Objectives*, Hoover Institution Press, Sanford 1995.

- a) una definizione di base dell'aiuto;
- b) il suo carattere internazionale;
- c) il suo carattere pubblico-istituzionale;
- d) il suo carattere continuativo.

Il primo e principale elemento riguarda la definizione di base dell'aiuto scelta per costruire il nuovo concetto.

Essa è volutamente minimale, concentrata sull'aspetto relazionale degli attori coinvolti e formulata come "qualsiasi transazione negoziata a condizioni favorevoli tra un donatore e un destinatario", semplificata visivamente nella formula:

$$(D \rightarrow R)$$

Per poter dire di avere una "relazione" di aiuto, essa riassume la necessità della presenza di almeno tre elementi minimi: due soggetti ben definiti e distinti (D sta per donatore e R sta per destinatario) e un'azione di sostegno del primo verso il secondo (indicata dal vettore orientato da D verso R).

Oltre alla sua semplicità e immediatezza, la forza di questa definizione sta proprio nel permettere di superare i Tre Pregiudizi precedentemente ricordati, principali responsabili della depoliticizzazione dell'aiuto.

Infatti, non facendo alcun riferimento al tipo di oggetto dell'assistenza tra D e R né ad alcuna caratteristica minima necessaria, si stabilisce che qualsiasi transazione (negoziata a condizioni favorevoli) tra un donatore e un destinatario è sufficiente per poter parlare di una relazione di aiuto.

In questo modo, la definizione ha il vantaggio di superare il Pregiudizio sul Bene e di essere estremamente inclusiva rispetto a qualsiasi tipo di flusso di assistenza tra D e R, estendendosi anche all'Aiuto Cattivo, come quello militare, di cui sopra<sup>44</sup>.

Allo stesso risultato contribuisce anche l'assenza nella definizione di qualsiasi riferimento a uno stato di necessità e urgenza che giustifichi l'intervento di aiuto, superando così i limiti posti dal Pregiudizio sul Bisogno.

Tuttavia, l'elemento forse più importante di questa definizione minima di aiuto è il peso che essa attribuisce alla connessione tra D e R, caratterizzata dal vettore di assistenza che collega il primo al secondo.

---

<sup>44</sup> E. ALVI, S. ABERRA, *Foreign Aid: Good for Investment, Bad for Productivity*, in Oxford Development Studies 40.2 (2003) 139-161.

In questo modo, i due sono immediatamente posti sullo stesso piano, condizione necessaria per osservare meglio la loro relazione e le relative dinamiche reciproche.

Rispetto all'originario squilibrio asimmetrico schiacciato sulla prospettiva di chi riceve l'aiuto segnato dal Pregiudizio sul Destinatario, ora l'interesse si sposta con maggiore attenzione sul donatore e sulla sua azione di politica estera<sup>45</sup>.

Mettendo in pratica quello che è uno dei principali tratti caratterizzanti dell'approccio di ricerca qui proposto.

Forti di questa definizione minima che permette di estendere l'analisi ad una grande varietà di interventi di assistenza statale, gli altri tre elementi necessari per riformulare il concetto di aiuto vengono di conseguenza, quasi in automatico, e servono a precisarne raggio d'azione e carattere pubblico.

L'elemento "internazionale" si riferisce ovviamente al carattere extra-nazionale dell'azione di aiuto; condizione raggiunta quando donatore e destinatario appartengono a diversi paesi (intesi come sovranità statuali).

L'uso stesso del termine "Internazionale" in associazione all'aiuto è comunque in ogni caso da preferire al termine "estero" (centrale in *Foreign Aid*), poiché a sua volta è indicativo di un chiaro sbilanciamento causato dal Pregiudizio sul Destinatario.

In effetti, *Foreign Aid* è definizione che tradisce un approccio incentrato sulla prospettiva del Destinatario che vede chiunque venga ad assisterlo da fuori rispetto ai propri confini nazionali come un soggetto per definizione "estero\straniero".

Avendo la necessità di trattare D e R sullo stesso piano per coglierne al meglio l'interazione reciproca, l'abbinamento del termine "internazionale" all'aiuto garantisce un effetto simile al suo utilizzo nel campo giuridico riferendolo al concetto di Diritto. Con Diritto Internazionale che rimanda ad un contesto molto più compiuto, simmetrico e paritario dei soggetti statuali coinvolti di quanto possa fare l'espressione "Diritto Estero", peraltro di utilizzo concreto più raro e molto circoscritto.

Se la definizione minima di aiuto con la sua inclusione porta ad allargare l'attenzione verso forme e tipologie di assistenza che spesso non sono considerate nel quadro iniziale dell'Aiuto Buono, i due aspetti successivi del nuovo concetto portano ad un approccio opposto, di tipo esclusivo<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> J.C. BERTHÉLEMY, *op. cit.*

<sup>46</sup> M. FRIEDMAN, *op. cit.*

Infatti, i restanti due elementi per formare il nuovo concetto di aiuto hanno il compito di limitare l'analisi ai soli interventi di assistenza internazionale riconducibili a politiche pubbliche.

L'elemento "pubblico" richiede che l'attenzione rimanga limitata alle relazioni in cui l'intervento di Aiuto è finanziato, totalmente o parzialmente, direttamente o indirettamente, da un bilancio pubblico.

L'elemento riferito alla "politica" (intesa qui come *policy*) richiede che l'analisi sia circoscritta solo ad interventi continuativi, pianificati e coordinati per il raggiungimento di obiettivi generali dichiarati a medio e lungo termine.

Singole iniziative di aiuto, anche se frequenti soprattutto in seguito a emergenze e catastrofi naturali, sono da considerarsi rilevanti per un'analisi solo se facenti parte e realizzate in attuazione di una più ampia politica preesistente.

In caso contrario, pur essendo certo anche queste azioni annoverabili come Aiuti di Stato, per la loro estemporaneità esse sono volutamente tenute fuori dalla matrice dei casi di studio selezionati a cui applicare il nuovo concetto di aiuto per comprendere il rapporto politico tra D e R.

Dall'incrocio dei quattro elementi sopra descritti, scaturisce il concetto di Politica Pubblica di Aiuto Internazionale o anche *International Aid Public Policy* (IAPP).

<b>Aiuto</b>	Qualsiasi tipo di transazione tra un donatore e un destinatario
<b>Internazionale</b>	Donatore e destinatario appartengono a paesi diversi
<b>Pubblica</b>	Finanziato attraverso un bilancio pubblico
<b>Politica/policy</b>	Insieme continuativo di azioni pianificate su obiettivi definiti Insieme continuo di azioni pianificate su obiettivi a medio e lungo termine

Nel (ri)-operazionalizzare l'Aiuto di Stato per renderlo strumento utile per l'analisi delle relazioni interstatali tra donatori e destinatari, il nuovo concetto di IAPP, rispetto al *Foreign Aid* classico, va oltre nel:

- a) mantenere donatore e destinatario sullo stesso livello di analisi;
- b) dare priorità alle motivazioni politiche del donatore e del destinatario, mettendo in secondo piano il bisogno dichiarato del destinatario che l'aiuto intende andare a coprire;
- c) prendere in considerazione qualsiasi tipo di transazione a condizioni favorevoli tra Stati, indipendentemente dall'oggetto della transazione.

Quanto sopra è necessario per spostarsi dai quadri teorici costruttivisti del *Foreign Aid* verso altri (iper)realisti e focalizzati sulle dinamiche di *Power Politics* perseguite da statualità sovrane attraverso interventi di assistenza.

Rispetto al concetto tradizionale di *Foreign Aid*, vi è il vantaggio di poter incorporare nell'analisi un numero molto maggiore di casi e situazioni storiche che generalmente non rientrano nell'approccio classico dell'Aiuto Umanitario-emergenziale o dell'Aiuto alla Cooperazione Internazionale allo Sviluppo.

Inoltre, osservare le motivazioni politiche di donatori e destinatari statuali permette di individuare con immediatezza l'obbligazione politica che si instaura tra di loro e gli interessi alla base della loro cooperazione.

Questo approccio politico realista basato sull'idea di interventi di assistenza porta inevitabilmente ad una revisione storiografica critica dei principali aspetti correlati, tra cui:

- la periodizzazione storica delle varie fasi delle politiche di aiuto;
- le dinamiche politiche più ricorrenti e i comportamenti reciproci che si instaurano tra i principali attori dell'aiuto;
- i tipi di attori dell'aiuto che interagiscono in ogni scenario di intervento, sia dalla parte dei donatori che dei destinatari. Questo eventualmente porta ad includere nell'analisi un'ampia varietà di agenti di implementazione (*Implementing Agents-IA*) pubblici o privati (come Organizzazioni Non Governative o Consulenti\Contractors vari) delegati a realizzare i progetti di aiuti da parte dei donatori e che si trovano a mediare profondamente il tipo di relazione dell'aiuto, portandola dal semplice ( $D \rightarrow R$ ) a un più complesso e articolato rapporto a tre riassumibile nella formula ( $D \rightarrow (IA) \rightarrow R$ );
- i tipi di scenari di intervento in cui convergono le varie iniziative di aiuto, in base alla loro localizzazione geopolitica, all'evoluzione dei loro bisogni nominali e alla stabilità del quadro istituzionale su cui operano;
- le tipologie di modalità di intervento, classificate sulla base dell'oggetto dell'assistenza e delle relative dinamiche di *cycle management* (dalla progettazione agli appalti alla implementazione e alla valutazione *ex-post* dell'impatto dell'intervento).

## 8. Conclusione: una Storia buona o cattiva?

Una considerazione finale riguarda la collocazione di questo nuovo concetto di IAPP di fronte alla dibattuta questione della reale utilità e sincerità degli aiuti finanziati dagli Stati Donatori.

In realtà, l'analisi critica e realista che il nuovo concetto sembra facilitare non implica, al di là delle apparenze, un giudizio di valore sull'aiuto di per sé, quanto piuttosto il risultato di un'analisi descrittiva inserita in un quadro storico ben determinato che pone l'accento sugli interessi piuttosto che sui valori che ruotano intorno a Stati che si aiutano a vicenda.

Questo inevitabilmente porta a raccontare a posteriori una storia molto diversa dal quadro ideale dipinto dalle narrazioni ampiamente celebrative e apologetiche che hanno tradizionalmente accompagnato gli aiuti, addirittura prima ancora che ne iniziasse la concreta implementazione.

Tuttavia, non spetta a un approccio storico che guarda al passato dare una risposta alla legittimità dell'aiuto internazionale; questione invero più adatta a studi che, guardando al futuro, si preoccupano di definire quali dovrebbero essere i migliori modelli di aiuto da mettere in pratica.

Rispetto a una dimensione prescrittiva, l'approccio storico mira a un'osservazione descrittiva di ciò che è già accaduto, mettendo al centro le relazioni concrete tra donatore e destinatario.

Il tentativo di introdurre l'aiuto come variabile indispensabile per analizzare le politiche estere non deve quindi essere confuso con una critica pregiudizialmente negativa al suo uso attivo da parte degli Stati sovrani, indipendentemente dal fatto che sia ispirato dal perseguimento di una chiara Ragion di Stato geopolitica.

Peraltro, è proprio seguendo una visione realistica maturata dall'osservazione di svariati casi storici specifici, che si può concludere che per un paese, in mancanza di alternative, è comunque meglio essere invaso da aiuti (anche se mossi da donatori politicamente motivati), piuttosto che da carri armati o eserciti stranieri.

E che, seguendo lo stesso ragionamento, per uno scenario in crisi, chi aiuta per un proprio interesse è preferibile rispetto a chi ha un interesse a non aiutare.

Anche quando tutto sembra indicare che, negli Aiuti tra Stati, i donatori tendono ad avere interessi politici superiori a quelli dei destinatari<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> I. PELLICCIARI, *Feeding the Trojan Horse: International Aid Policies in support to NGOs (1990-2015)*, in R. MARCHETTI (a cura di), *Partnership in International Policy Making*, Palgrave MacMillan, New York 2017, 293-310.

La pubblicazione degli articoli proposti a Studi Urbinati  
è subordinata alla valutazione positiva di due *referees* che esaminano gli articoli  
secondo il procedimento di *peer review* e con il sistema del *double blind*.

Finito di stampare nel mese di giugno 2022  
nello stabilimento Maggioli S.p.A.  
Santarcangelo di Romagna

**ISSN 1825-1676**  
**(Online) ISSN 2464-9325**