



Protezione Civile  
*Progetti di assistenza post-maremoto nello Sri Lanka,*

Relazione della missione di monitoraggio  
Esito dei progetti

## Indice

### L'esito dei progetti

<b>I.</b>	<b>Il contesto generale</b>	1
	<b>La risposta degli italiani all'emergenza maremoto</b>	1
	<b>Scopo e fondamento della Relazione</b>	1
	<b>Panoramica delle conseguenze del maremoto</b>	2
	<b>Gli aiuti internazionali</b>	3
<b>II.</b>	<b>Il Programma gestito dal Dipartimento della Protezione Civile</b>	5
	<b>Fondi per i progetti</b>	5
	<b>Settori d'intervento</b>	6
	<b>Tipologia dei progetti</b>	7
	<b>Ruoli nello svolgimento del Programma</b>	9
	<i>I donatori</i>	9
	<i>Il Dipartimento della Protezione Civile</i>	9
	<i>Organi e pratiche di garanzia</i>	11
	<i>Gli Attuatori</i>	11
	<i>Le autorità dello Sri Lanka</i>	12
	<i>Il conflitto in corso</i>	13
	<b>Ricostruzione e sviluppo</b>	14
	<b>Modulazioni in corso</b>	15
<b>III.</b>	<b>Punti di riflessione e conclusioni</b>	17
	<b>Osservazioni generalizzabili</b>	17
	<b>Risultati</b>	19
	<i>Efficacia</i>	19
	<i>Efficienza</i>	20
	<i>Trasparenza</i>	20
<b>Allegati:</b>		
	1. <i>Elenco dei progetti</i>	
	2. <i>Rapporti di progetto</i>	

## I. Il contesto generale

### La risposta degli italiani

In due giorni, d'un balzo, centinaia di migliaia d'italiani hanno fatto offerte per un totale di € 49 milioni, per assistere le popolazioni colpite dal maremoto<sup>1</sup>. Quarantotto ore dopo il maremoto, il 26.12.2004, una squadra di specialisti del Dipartimento della Protezione Civile, DPC<sup>2</sup>, si trovava nello Sri Lanka per la ricognizione dei danni e per stabilire la natura degli interventi cui il denaro sarebbe stato destinato.

Nelle settimane successive, un ponte aereo italiano scaricava materiali e generi di prima necessità in un aeroporto militare vicino alla città di Galle, nel sud del Paese. Sia a Nord-Est che a Sud ed Ovest, la tempestività e la qualità con cui sono stati allestiti tende e campi per gli sfollati hanno avuto un grande impatto. Dalla costruzione d'alloggi temporanei e mezzi di prima assistenza, si passava presto alla ricostruzione, con la realizzazione dei progetti, la cui concretezza è pure stata notata.

### Scopo e fondamento della Relazione

L'esito delle iniziative che costituiscono il Programma è l'oggetto di questa relazione. Essa espone i risultati del quarto monitoraggio del Programma effettuato dalla SIM, i precedenti essendo avvenuti a luglio, settembre e novembre 2005.

Dopo l'esame della documentazione sull'avanzamento dei progetti, aggiornamenti sugli sviluppi della situazione nello Sri Lanka (sicurezza e movimenti della popolazione, in particolare), colloqui e invio di questionari preparatori agli Attuatori di progetti, predisposizione di contatti nel Paese ed accordi logistici, la Missione di valutazione (Ing. Alessandro Tacchini, Dott.ssa Elena Laura Ferretti, Dott. Vittorio Masoni) ha effettuato sopralluoghi di progetto nel periodo 17-30 settembre 2006, facendo base a Colombo, a Galle, a Sud del Paese, ed a Trincomalee e Pottuvil, sulla costa dell'Est, in zona fisicamente più colpita dal maremoto. Alla valutazione ha contribuito il nucleo di ricerca della SIM, stabilito *ad hoc* agli inizi del 2005 (Ing. Stefania Civello, partecipante alle precedenti missioni).

---

<sup>1</sup> In proposito, è difficile riconciliare due affermazioni: "...alle ONG non fa certamente piacere che il Governo si sia sostituito ad esse nella ricerca di fondi da sottoscrizioni private" (Rapporto finale di *Action Aid International*, marzo 2006, pag. 45) e: "...una miriade di Amministrazioni Pubbliche e di realtà private hanno lanciato raccolte fondi in tale occasione", pag. 93, *Ibidem*.

<sup>2</sup> Assieme alle avanguardie di ONG.

Nei rapporti-progetto allegati alla Relazione, se ne trova qualcuno per il quale si è dovuto ricorrere ad accertamenti documentali anziché a verifiche di fatto sul campo, quali visure, misure, colloqui *in loco*, interviste collaterali, e quant'altro. La limitazione nasce da uno o più fattori:

- (a) progetti in zone ad alto rischio di conflitto, con impossibilità di raggiungere le aree dei Progetti;
- (b) opere da tempo completate e consegnate ad autorità e beneficiari locali, e
- (c) mancanza in loco di Attuatori, rientrati in Italia al completamento del loro lavoro.

Tuttavia, il rigore con cui sono avvenuti i riscontri garantisce l'affidabilità anche di tali rapporti.

## **Panoramica delle conseguenze del maremoto**

Il maremoto si è abbattuto su circa due terzi della costa dello Sri Lanka, con diversa intensità ma con effetti devastanti ovunque. L'impatto fisico è stato meno imponente a sud-ovest, come a Negombo, a nord di Colombo, dove la devastazione è stata causata da un moderato sollevamento del mare, che è però tracimato nelle lagune interne, dissestando l'intero delicato sistema e rovinando i pescatori.

Sono morte oltre 35.000 persone; un milione gli sfollati, rifugiatisi come e dove potevano. Molte le persone che, nel giro di qualche ora, hanno perso membri della famiglia, la casa, ogni bene ed il lavoro<sup>3</sup>. Case distrutte, 98.000; famiglie che hanno perso l'attività che costituiva il loro sostentamento, 150.000. Ma, nota il Governo dello Sri Lanka: "L'impatto socio-economico è stato ancor peggiore perché il maremoto ha accentuato pre-esistenti vulnerabilità"<sup>4</sup>; specialmente, si aggiunge qui, le debolezze croniche del settore pesca artigianale, la salute pubblica e i sistemi sanitari, i trasporti e le comunicazioni e, più in generale, la strettezza della base industriale (manufatti tessili con scarso valore aggiunto) e la mancanza di grandi risorse minerarie. Tali debolezze sono in parte compensate dalle riserve boschive di pregio, dal potenziale turistico, dalla capacità dei cittadini dello Sri Lanka di lavorare all'estero (principalmente stati del

---

<sup>3</sup> "Post Tsunami Recovery and Reconstruction", Joint Report of the Government of Sri Lanka and Development Partners, Dicembre 2005.

<sup>4</sup> Si registrano anche distorsioni di transizione, come l'esodo di pescatori verso l'edilizia, stimolato dalla domanda per la ricostruzione. Quando la domanda ritornerà a livelli normali si avrà un doloroso contro-esodo. Lo stesso potrebbe valere per le piccole attività artigianali, come le segherie, che hanno accumulato notevoli stock di manufatti per l'edilizia.

Golfo Persico), con cospicue rimesse in Patria, e dal grado medio d'istruzione della popolazione - fra cui è anche diffusa la conoscenza di una lingua internazionale.

## Gli aiuti internazionali

La risposta internazionale al disastro è stata forte. In proposito, è circolata sulla stampa locale ed estera, la frase: “Dopo lo tsunami del mare è arrivato lo tsunami degli aiuti internazionali”. Questi sarebbero stati cifrati in \$ 3 mld., ma non risulta chiaro come si sia pervenuti a questa quantificazione e non si fa menzione alcuna, relativamente alla destinazione dei fondi disponibili. La prima relazione analitica pubblicata, sul seguito al maremoto in Sri Lanka è stata fatta dalla *Tsunami Evaluation Coalition*<sup>5</sup>, ma non contiene informazioni puntuali in merito all'ammontare effettivo dei fondi ed alla qualità degli aiuti di altra natura. Inoltre, a titolo esemplificativo e non esaustivo, l'Italia non viene menzionata né come donatore, né come attuatore<sup>6</sup>. Tuttavia, il documento merita di essere citato come indice della fragilità e della unilateralità di molte informazioni correnti sulla situazione post-maremoto, prive di riscontri diretti, particolarmente sul campo.

Su un piano più valido si pone un documento (marzo 2005) della *Task Force for Rebuilding the Nation*, TAFREN<sup>7</sup>, costituita dalla Banca Centrale, dal Ministero delle Finanze e dalla Banca Mondiale, in cui s'indicava il costo della ricostruzione in \$ 1,5 mld.. Un anno dopo, il *Clear Report*, commissionato dal GTZ, dalla *Stromme Foundation* e dalla Banca Mondiale forniva invece il seguente quadro:

---

<sup>5</sup> La *Coalition* era il consesso di agenzie delle Nazioni Unite, bilaterali, ONG - operative, relazioni pubbliche, ricerca e opinione (*think tanks*). Mancano anche riferimenti ad organismi come Caritas ed Oxfam.

<sup>6</sup> Carenze poco giustificabili in un documento del costo complessivo di circa \$ 2.500.000.

<sup>7</sup> Il TAFREN, divenuto RADA da sei mesi, fu costituito dal Presidente dello Sri Lanka immediatamente dopo il maremoto, assieme al TAFREER, *Task Force for Rescue and Relief*, e TAFLOL, *Task force for Law and Order and Logistics*.

### Costo e finanziamento del *post* maremoto

Poste	Importo. \$ USA
Stima del costo di ricostruzione a lungo termine (3-5 anni)	2,2 mld <sup>8</sup> .
Dichiarazioni d'intenzione a contribuire	2,8 mld.
Impegni formalizzati	2,1 mld.
Fondi effettivamente sborsati	600 mil.

Anche queste cifre richiedono delle precisazioni. Così, i costi sono stimati a corpo, in base a parametri di settore ed in panoramica. Inoltre, la stessa specificazione “a lungo termine” indica un orientamento di sviluppo e non di semplice “ricostruzione”. Poi, circa l'importo ed il valore concreto dell'impegno dei vari donatori, si potrebbe giudicare solo potendo esaminare i singoli accordi-paese in dettaglio. Infatti, i protocolli d'intesa sono spesso subordinati a convalide parlamentari e pongono condizioni al beneficiario, a volte difficili da rispettare. Comunque, pur con queste riserve, si riporta il quadro ufficiale delle fonti di finanziamento ai primi di settembre 2006. Da esso si evince che, in termini finanziari<sup>9</sup>, i maggiori contribuenti sono gli enti internazionali.

### Aiuti internazionali *post* maremoto allo Sri Lanka

Donatore	Importo all'inizio di settembre 2006 \$ USA, milioni
Fondo Monetario Internazionale	265
Giappone	260
Federazione Croce Rossa e <i>Red Crescent</i>	185
Banca Asiatica di Sviluppo	155
Banca Mondiale	150
Unione Europea ed ECHO	125
Germania	120
Regno Unito	90
USA	90
Francia	80
Canada	80
Italia (Protezione Civile)	70
Oxfam (Internazionale)	50
Unicef	40
<b>Totale</b>	<b>1.760</b>

<sup>8</sup> Probabilmente comprende opere pubbliche importanti, al Nord e Nord-Est, irrealizzabili per via del conflitto fra il governo (cingalesi) ed i *tamil*. Le cifre della tabella sono leggermente inferiori a quelle del *Mid-year Review* di RADA (giugno 2006, pag. 14). Lo stesso dicasi - più comprensibilmente - del *Post-Tsunami Recovery and Reconstruction Report* del Governo (dicembre 2005, pag. 3).

<sup>9</sup> Dati in cifra tonda, forniti dalla *Reconstruction and Development Agency*, RADA.

Si tratta di un importo complessivo ragguardevole, benché inferiore a quello circolato nella pubblicitaria. Ma, dimensioni a parte, vi sono forti differenze d'impatto (tempo di realizzazione, ampiezza del bacino territoriale beneficiato, diffusione degli effetti nel sistema paese) fra:

- (a) contributi alla finanza pubblica, come quelli del Fondo Monetario Internazionale,
- (b) possibile cancellazione di debiti sovrani,
- (c) progetti di sviluppo (in procinto di realizzarsi comunque oppure decisi a causa del maremoto),
- (d) operazioni di soccorso immediato (*emergency relief*),
- (e) opere fisse e servizi per la ricostruzione, progettati e seguiti in continuità sul terreno, come quelli dell'Italia.

Per inciso, si notano assenze inaspettate fra i donatori: Russia, Australia, Spagna, Svizzera, paesi scandinavi e Cina. Naturalmente, tali Paesi possono aver assistito altri paesi asiatici ugualmente colpiti dal maremoto.

## II. Il Programma gestito dal DPC

### Fondi per progetti

Agli inizi di settembre 2006, il Programma aveva stanziato fondi per investimenti complessivi di € 52,8 mil., gestiti dal DPC (42%), da ONG (38%), da enti diversi (14%), con il 6% destinato ad interventi integrativi di progetti in corso nelle due ultime categorie di attuatori. Di seguito si espongono le fonti di finanziamento del Programma.

#### Fonti di finanziamento dei contributi amministrati dal DPC\*. € milioni

Attuatori	Costo a carico donazioni	Costo a carico DPC	Totale
Progetti Organizzazioni non Governative	17,9	2,9	20,8
Altre organizzazioni	9,9	0,3	10,2
DPC	20,9	1,2	22,1
<b>Totali</b>	<b>48,7</b>	<b>4,4</b>	<b>53,1</b>

\* I dati sono stati aggiornati sulla base delle decisioni del Comitato dei Garanti del 7 novembre 2006

## Settori d'intervento

Il Programma ha riguardato una vasta gamma di settori. La loro varietà riflette la molteplicità e diversità dei danni da riparare. Comunque, gli interventi sono stati accomunati dal riferirsi direttamente alle persone ed alle comunità più gravemente danneggiate dal maremoto, con proiezione alle fasce socio-economiche più deboli.

### Settori dell'intervento italiano\*

Settore	N. dei progetti	Contenuto	Costo totale € 000
Sanità	7	Ospedali, cliniche, banche del sangue, laboratori, pronto soccorso.	6.023
Sistema igienico-sanitario	2	Sistemi di fornitura acqua potabile, fognature, opere connesse.	926
Ripristino condizioni di vita	18	Alloggi temporanei (tende e baracche), riparazione o ricostruzione di abitazioni permanenti con pozzi e latrine	10.595
Istruzione	7	Ricostruzione o riadattamento di scuole primarie e secondarie.	12.547
Sviluppo socio-economico locale	13	Ricostruzione o riadattamento di strutture, attività di sostegno socio-psicologico, ripresa di attività produttive di base, ricostituzione di strutture sociali a livello di comunità locale (organi civici, cooperative, associazioni)	16.630
Pesca	8	Ricostituzione di flotte pescherecce a livello artigianale, riorganizzazione del settore pesca a livello micro- e macro-, formazione per naviganti e pescatori	6.088
Monitoraggio	1	Monitoraggio di avanzamento e criticità dei progetti in realizzazione, con verifiche documentali e sul campo	313
<b>Totale</b>	<b>56*</b>		<b>53.123</b>

\* Il numero dei Progetti tiene conto anche degli atti aggiuntivi e degli interventi eseguiti direttamente da DPC ad integrazione di 2 progetti ONG e di un progetto DPC. I progetti a seguito dell'ultima rimodulazione del piano erano 41. Ad essi, pertanto, si aggiungono 13 estensioni onerose dei progetti stessi. Tali estensioni sono già definite o in avanzata istruttoria da parte del DPC. Esse riguardano complementi d'opera apparsi utili durante la realizzazione del progetto, imprevedibili all'inizio.

Nella scelta degli interventi, si è evitata la sovrapposizione con altre iniziative in procinto di svolgersi, comprese talune riguardanti aspetti globali di grande importanza,

□ I dati sono stati aggiornati sulla base delle decisioni del Comitato dei Garanti del 7 novembre 2006

come il sistema di allerta dei maremoti per prevenirne o attutirne i danni, in special modo la perdita di vite umane.

## Tipologia dei progetti

Un'ulteriore caratterizzazione del Programma deriva dal raggruppamento dei progetti secondo il contenuto prevalente delle loro prestazioni, come ambito territoriale, durata nel tempo e tipo di valore aggiunto al sistema-paese dello Sri Lanka.

Tipologia	Valenza	Esempi
Materiali e servizi puntuali, riferiti solo a specifiche necessità d'emergenza	Immediata	Gli aiuti forniti nei primi mesi
Progetto "isola", concluso, essenzialmente per ripristino, pur con opportuni miglioramenti	Immediata	La maggior parte dei progetti
Interventi realizzati come elementi di una relazione continuativa con un ente o la popolazione di una zona del paese	Relazione duratura, preesistente o iniziata col Progetto	VIS/Don Bosco, ISCOS, ETIMOS, AIBI
Progetti sistema. Interventi a contenuto innovativo (tecnologia o modello replicabile)	Prolungata nel tempo e suscettibile di sviluppi, anche collaterali	ISS, Vigili del Fuoco

In proposito, si richiamano alcune esperienze particolari.

L'esito del Progetto di ISCOS si fonda sulla presenza di un'organizzazione che incoraggia ed assiste nella formazione di movimenti sindacali di classi professionali, particolarmente nell'industria, ma preme anche nella direzione della protezione dei diritti umani e della politica d'equità per strati emarginati socialmente ed economicamente o vulnerabili per età, salute e genere.

Il Progetto di AIBI si distingue per essere l'unico nel Programma ad essere interamente diretto ai minori. Spiccano positivamente l'ampiezza territoriale dell'intervento, la capacità di raggiungere i beneficiari di etnia e religione diversa, rivolgendosi sia alle vittime del maremoto sia ai bambini rimasti orfani come conseguenza del conflitto armato o semplicemente di situazioni di degrado familiare.

Il Progetto di ETIMOS contribuisce alla diffusione del microcredito, un'attività già presente nel paese (v. SEEDS, organizzazione del movimento popolare *Sarvodaya*<sup>10</sup>),

<sup>10</sup> *Sarvodaya Shramadana* è un movimento popolare, fondato da A.T. Ariyaratne su principi di pace, buddisti e Gandhiani. » un esempio delle vaste reti di talune ONG asiatiche, radicate in

ma bisognosa di rafforzamento. Il microcredito libera latenti energie imprenditoriali nelle fasce meno favorite della popolazione e, in particolare, offre un percorso d'emancipazione economica e sociale per le donne.

I VIGILI DEL FUOCO hanno realizzato due caserme di ottima fattura, su *standard* europei, eccellenti come funzionalità ed estetica. Le attività di formazione e la fornitura di equipaggiamenti specifici hanno completato un progetto che ha creato nello Sri Lanka un servizio moderno di soccorso, replicabile facilmente in altre parti del Paese.

Il Progetto VIS di Kalampathay, rivolto ad una comunità che ha sofferto sia per la guerra civile che per gli effetti dello Tsunami, ha innescato e sviluppato strumenti di coesione tra i beneficiari rientrati nei propri luoghi di appartenenza e dotato il villaggio di pannelli solari per ciascuna abitazione e pompe a mano per l'alimentazione idrica, soluzioni che rendono il villaggio autosufficiente per quanto riguarda le necessità primarie.

Il Progetto MOVIMONDO a Komari, con un investimento piuttosto modesto, ha creato un centro di aggregazione comunitario molto efficiente, rivolto soprattutto alle donne, promuovendo, attraverso la formazione mirata, attività generatrici di reddito familiare (*home gardening*, allevamento animali da cortile, cucito, decorazione di stoffe e quant'altro).

Tra i progetti ve ne sono alcuni a contenuto prevalentemente tecnologico (ISS). In tali casi, si richiede di calibrare la nuova tecnologia sulle capacità di assorbimento del Paese, cioè di elaborare una tecnologia adatta (*appropriate technology*) e non il semplice impianto di un prodotto d'esportazione. Ciò richiede un impegno di lungo periodo, condiviso bilateralmente, come si profila in questo Progetto.

Molti progetti di primo soccorso e di ricostruzione sono necessariamente composti da miriadi di piccoli interventi locali. Un esempio particolare è il progetto attuato da Movimondo a Galle. Si tratta di operazioni complesse, sia per la logistica, sia perché occorre adattare l'intervento singolo a realtà specifiche, di località, famiglia e individuo-utente o proprietario. Un altro esempio del genere è quello realizzato da MAGIS, che si colloca a cavallo fra emergenza e sviluppo e si articola in diverse azioni sinergiche, capaci talvolta di modificare la situazione di bisogno di singole persone, anche con investimenti minimi.

All'altro estremo, come tipologia d'intervento, si pongono quelli esemplificati dal Giappone, concentrati su infrastrutture, particolarmente sulla litoranea (allo sbocco di estuari di fiumi e canali), su ponti e sulla costruzione di una superstrada Colombo - Matara, all'incirca parallela alla ferrovia - ma ad una decina di chilometri, cioè in una zona al sicuro dal maremoto. Sulla ferrovia preesistente, un intero treno fu travolto).

---

popolazioni ed in territori, per assistenza, perequazione sociale e sviluppo, come *l'Institute for Rural Reconstruction* delle Filippine fondato dal dr. Yen, le *Grameen Banks* del Bangla Desh, fondate dal Nobel Yunus, e *Oisca*, del Giappone, fondato dalla famiglia Nakano.

Risulta che il 27 settembre sia stato emesso il giudizio definitivo che rigetta le opposizioni di privati agli espropri di terreno necessari per la costruzione dell'opera. Comunque, la costruzione di un'autostrada di circa 200 km richiede parecchio tempo<sup>11</sup>.

## **Ruoli nello svolgimento del Programma**

### *I donatori*

Il pubblico è stato il primo attore del Programma. Si è agito d'impulso, senza sollecitazioni o raccolte di fondi organizzate. Sull'importo dei fondi donati dagli italiani è stata poi definita la dimensione del Programma svolto dal DPC, cui quest'ultimo ha aggiunto dal proprio bilancio fondi per quasi l'8% del totale investito.

### *Il DPC*

A parte il contributo finanziario, il DPC ha svolto tre ruoli nel Programma:

- (a) definizione del programma, istruttoria dei progetti di realizzazione e loro finanziamento;
- (b) realizzazione in gestione diretta di 9 dei 41 progetti;
- (c) coordinamento e supervisione proattiva sul campo.

Il DPC ha iniziato le operazioni con un'immediata ricognizione delle necessità locali (*Disaster assessment*) e con un'intesa con il Governo dello Sri Lanka circa le priorità d'intervento sulle quali sono poi state modulate le proposte presentate da ONG (dotate di accreditamento per lo svolgimento d'attività di cooperazione), dalla FAO, da varie istituzioni civili nonché dai propri servizi tecnici, per le opere a gestione diretta del DPC.

La selezione delle proposte presentate dai potenziali attuatori si è basata sulla rispondenza dell'iniziativa alle priorità stabilite, la qualità dei contenuti, la fattibilità dei progetti e la ragionevolezza delle stime di costo.

Le opere, la cui esecuzione è stata gestita direttamente dal DPC, hanno riguardato progetti (a) d'immediata esecuzione, come la fornitura di beni di prima necessità ed il ripristino delle necessità idriche, e (b) ad alto investimento, come la ricostruzione ed ampliamento di un ospedale regionale (Matarra), la ricostruzione dell'ospedale di Kinnya e, nel frattempo, la costituzione e gestione di un ospedale da campo nella stessa zona, la ricostruzione di quindici scuole in tutte le zone colpite dal maremoto. Vari progetti di opere pubbliche della categoria (b) registrano ritardi di esecuzione, messi in evidenza dai rapporti di progetto. Trattasi di azioni richiedenti notevoli opere edili, le quali hanno dovuto subire arresti per due-quattro stagioni monsoniche, per la mancanza di sicurezza che ha demotivato i potenziali appaltatori e reso problematico lo

---

<sup>11</sup> Potrebbe essere che la litoranea non duri così tanto, con gravi conseguenze per il Paese.

stoccaggio di materiali *in loco*, per la rigidità di certe autorità locali (v. la rimodulazione del programma dovuta alla presenza di un muretto “antico” adiacente all’ospedale di Matara e la presenza di un muro comunale che blocca l’accesso degli autocarri-idranti alla esemplare caserma dei vigili del fuoco, nella stessa cittadina) e, infine, per la sopravvenuta opportunità di fare aggiunte implementando la funzionalità delle opere.

Più in generale, oltre qualche interferenza di autorità locali, la velocità di realizzazione è dipesa da: (a) ubicazione, con differenze notevoli fra le zone sicure e quelle teatro di scontri fra esercito e LTTE, (b) assegnazione celere, quando necessaria, di un terreno da parte del Governo, (c) fattori climatici imprevedibili, (d) capacità imprenditoriale del costruttore spesso inadeguata e che ha quindi richiesto un monitoraggio assiduo e correzioni.

Essenziali nell’esecuzione e nella rimodulazione degli interventi (v. oltre) e quindi sull’esito dei progetti, sono stati il coordinamento e la supervisione sul campo effettuati dal DPC con una propria struttura nel Paese, assistita da validi referenti e logisti basati nelle zone di concentrazione degli interventi. L’ufficio del DPC a Colombo ha registrato un massimo di presenze e di frequentazioni all’inizio del Programma, fungendo da sede dei propri funzionari, da base per i piloti del ponte aereo iniziale e da luogo di riunioni di coordinamento fra il DPC e il numeroso personale degli Attuatori con i loro collaboratori locali. Il numero del personale professionista è gradualmente diminuito per l’avvenuto completamento di molti progetti. Alla metà di settembre 2006, era composto da un dirigente, un *team* di due esperti per il monitoraggio dei progetti ONG, alcuni elementi per i servizi amministrativi e quattro architetti per il completamento e la chiusura delle opere di maggiore impegno, gestite direttamente dal DPC. Frequenti le presenze di dirigenti centrali sia a Colombo sia sul campo.

Dai colloqui con gli Attuatori sul posto, è risultato che il DPC ha operato con apertura al dialogo ed alla soluzione dei problemi in modo costruttivo. La collaborazione è stata giudicata efficace e continua. In particolare, il DPC ha concesso un’ampia delega al proprio ufficio a Colombo, con effetti positivi per la velocità di decisione e flessibilità sul campo. Peraltro, si è notato anche il frequente avvicendamento di personale e, in certi casi, alcuni attuatori hanno lamentato la mancanza di certezza circa le procedure da seguire. Un Attuatore ha segnalato occasionali difficoltà derivate dalla necessità di ottenere convalide dal DPC-centro per modifiche o proroghe già concordate tra DPC-Colombo ed il capoprogetto<sup>12</sup> dell’Attuatore.

---

<sup>12</sup> Le ONG ricorrono spesso a capiprogetto specializzati in un dato settore (ingegnere, agronomo, medico, ecc), assumendoli a contratto per il compito specifico. Questi esperti possono non conoscere le regole amministrative e gestionali usate nei progetti di cooperazione internazionale.

In questo modo, il Programma ha mantenuto coerenza di finalità in un insieme d’iniziative varie, tanto come sostanza quanto come tipologia di Attuatori. Al lato opposto, l’esperienza internazionale mostra esempi di programmi del genere che, privi di un appropriato coordinamento e monitoraggio, si sono sfaldati in sortite episodiche, fallendo nel loro scopo complessivo e, magari, sperperando risorse e alimentando controversie.

### *Organi e pratiche di garanzia*

Nella realizzazione del Programma, hanno giocato un ruolo d’alta sorveglianza un Comitato di Garanti, formato da personalità italiane di spicco, ed una Commissione di sorveglianza amministrativa della Corte dei Conti. Al sistema di controllo manageriale, si è aggiunto il monitoraggio effettuato su ciascun progetto da enti terzi, come la SIM, specialista nel settore, che ha seguito l’andamento del Programma sin dall’inizio.

Nel procedimento complessivo di controllo, sono state introdotte due novità rispetto a programmi simili del passato. Primo: sono state adottate direttive europee per l’amministrazione dei progetti (regolamento ECHO, adattato al caso). Secondo: tutte le opere sono state assoggettate a collaudo ed a procedure *standard* di *handover*, pure secondo regole dell’Unione Europea. Ciò ha riguardato anche i progetti attuati dalle ONG, costituendo così un precedente favorevole a future collaborazioni operative fra lo Stato ed elementi del settore ONG.

### *Gli Attuatori*

Il Programma è stato realizzato da 23 enti, raggruppabili in tre categorie, come da tabella seguente. Nella colonna a destra, la forbice minimo-massimo del costo dei progetti realizzati in ciascuna categoria mostra l’ampiezza della gamma di interventi. Ciò riflette il fatto che i progetti sono stati selezionati in base alla loro capacità di rispondere ad esigenze specifiche. Si è guardato al particolare, accettando la sfida nel “grande” e nel “piccolo”, attrezzandosi alla diversa gestione degli uni e degli altri.

### Attuatori del Programma

Attuatori	N. enti	Identificazioni principali	Importo min-max. progetti
DPC	1	Presidenza del Consiglio dei Ministri	70.000 - 4.300.000
ONG	17	Enti individuali o consortili, con coordinamento fra organizzazioni affini. Si tratta di organizzazioni di varia dimensione, dedicate all'assistenza per l'emergenza e lo sviluppo, con forte contributo di volontariato	72.300 - 3.000.000
Altri enti	5	Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia Dipartimento dei Vigili del Fuoco Istituto Superiore di Sanità FAO	315.000 - 3.000.000

#### *Le autorità dello Sri Lanka*

L'amministrazione pubblica dello Sri Lanka ha rappresentato il necessario luogo d'incontro, di conciliazione di differenti esigenze, di collaborazione fittiva e di normativa tanto con il DPC quanto con gli Attuatori. Molti sono i ministeri che hanno avuto un ruolo preminente nel Programma, come quelli della pesca, dell'istruzione pubblica, della salute, degli eventi catastrofici e diritti umani, dei trasporti, ecc.. Altrettanto vale per istituzioni come la RADA e per molte delle autorità locali (Organi municipali, rappresentanti del Governo, istituzioni pubbliche, associazioni locali), nonché per le organizzazioni internazionali (in particolare, le agenzie delle Nazioni Unite). Utili interventi del Governo si sono registrati con l'emissione di norme relative alla zona di rispetto (*buffer zone*) e l'adozione di programmi di protezione della salute pubblica, di controllo della deforestazione (altrimenti accelerata dall'aumento della domanda di legno per l'edilizia), di azioni per la difesa dai danni di maremoti ed altri eventi catastrofici, e quant'altro.

In vari casi, si è avuta la percezione che le autorità locali abbiano attribuito aiuti non in base allo stato di necessità. Nell'allocazione di case nuove, per esempio, si parla di situazioni in cui sarebbero stati favoriti anche soggetti non sinistrati e casi in cui a qualcuno sarebbe stato assegnato più di un alloggio. Questi casi non sono risultati generalizzati e, comunque, erano di natura tale da escludere l'intervento di un ente esterno. Più in generale, la selezione dei beneficiari è stata d'intera responsabilità delle autorità e se qualche influenza si è potuta esercitare, è stato per vie molto informali, per cenni o sottintesi, non documentabili.

Nel corso del Programma, si è anche dovuta registrare una crescente ostilità delle autorità nei confronti delle ONG, la cui tipica intraprendenza cozzava contro formalismi procedurali, ma anche con assetti di potere locale. Dopo il maremoto, sarebbero “arrivate” nello Sri Lanka ben 2.000 ONG, da tutte le parti del mondo. Cifre a parte, si è trattato certamente di un numero notevole. Quindi, si possono comprendere la difficoltà ed il disagio pratico di enti impostati gerarchicamente, con *routine* prive di deroghe per eventi straordinari, nel trattare con tanti enti, così diversi per dimensioni e natura, nonché con un forte orientamento alla propria missione, prima di tutto.

Inoltre, nei progetti ONG ubicati nel Nord-Est sono emersi anche il timore che si appoggiasse in vari modi l’LTTE (*tamil*) e la volontà delle autorità di favorire le zone “amiche”. Il più recente episodio emblematico: il 7 settembre 2006, tutte le ONG hanno lasciato Trincomalee, dopo la decisione del Governo secondo la quale chi fosse trovato senza permesso di lavoro avrebbe potuto essere espulso dal Paese. La conferma di questo irrigidimento fu poi riscontrata nel comportamento delle autorità negli uffici pubblici ed ai posti di blocco sulle strade.

Alcune ONG hanno subito pressioni da parte di autorità locali e costruttori, che miravano ad ottenere pagamenti per concedere permessi di costruzione, oppure hanno semplicemente intuito maggiorazioni di prezzi che coprivano eventuali tangenti per garantire collaudi o certificati di conformità. Non risulta peraltro che questo fenomeno sia stato generalizzato.

### *Il conflitto in corso*

Un impersonale “convitato” al Programma è stata la situazione di scarsa sicurezza in cui si trova da tempo il Paese per il conflitto fra cingalesi e *tamil*, in recrudescenza da tempo, nonostante la tregua sottoscritta da entrambe le parti, violata ma non mai denunciata. In effetti, la situazione è notevolmente peggiorata durante la realizzazione del Programma. Alla data della Missione, l’area di Muthur era stata così colpita da scontri a fuoco e bombardamenti da registrare l’esodo di 40.000 persone, attualmente in un campo di rifugiati a Kantale. Gli sfollati non appaiono intenzionati a tornare a Muthur, zona attualmente inaccessibile anche alla *Sri Lankan Monitoring Mission* (SLMM), organo internazionale preposto al monitoraggio del rispetto della tregua - compito che appare ormai surreale. Continui bombardamenti sono avvenuti anche a Trincomalee (Costa Est); attentati e rapimenti si sono avuti a Colombo e Kandy (a Sud, nel centro del Paese). Ad un paio di settimane dal ritorno della missione, un’autobomba contro una colonna di autobus della marina cingalese, vicino a Trincomalee, ad Est del Paese, ha causato 100 morti e 150 feriti: un disastro, probabilmente il più grave in questo conflitto. Il giorno seguente, si è verificato un attacco addirittura al porto di Galle, al sud, con due vittime.

La mancanza di sicurezza si è riflessa su vari progetti nel Nord-Est del Paese. Si sono verificati arresti nell’attività degli appaltatori, mancata consegna di forniture e

difficoltà di stoccaggio di materiali. Personale locale ed espatriato è stato ostacolato nella esecuzione dei progetti. Sebbene non si registrino casi di opere non finite, è probabile che l'emergenza abbia ridotto rifiniture, aggiunte alle opere e dotazione di istruzioni e pratiche per il funzionamento e la manutenzione tant'è che il DPC è dovuto intervenire direttamente per rendere compiutamente fruibili i progetti. Infine, alcune opere civili, appena realizzate, sono state danneggiate da azioni belliche. Si registrano casi di abitazioni abbandonate, o di cui i beneficiari non hanno mai preso possesso, a causa dell'esodo verso l'India.

## Ricostruzione e sviluppo

Come accennato, la selezione delle proposte di progetto si è basata sul valore del suo apporto alla riparazione dei danni arrecati dal maremoto alle persone, alle cose ed alle normali attività civiche e produttive. Le prime ricognizioni sul campo del DPC e le consultazioni con il Governo dello Sri Lanka erano servite a determinare zone, settori e tipologie d'intervento prioritari. In tale sede, era emerso che molte opere e servizi da realizzare dovevano essere semplicemente orientati al ripristino, "com'era e dov'era"; invece, altre iniziative avevano anche un potenziale di sviluppo futuro.

Nei fatti, la prospettiva di sviluppo è quasi sempre rilevante anche nelle ricostruzioni. Anche nel semplice ripristino, sarebbe ottuso riprodurre quanto distrutto, escludendo possibili modifiche migliorative. La validità di questo concetto è emersa in parecchie situazioni: in particolare, nella scelta delle localizzazioni delle nuove opere. Peraltro, come notato in alcuni rapporti di progetto, vincoli oggettivi o mancanza d'attenzione hanno portato autorità locali anche a reiterare scelte errate del passato (come ricostruire scuole a quota suscettibile d'inondazione). Su tali scelte, il donatore esterno poteva però solo argomentare ma non decidere.

In sostanza, in termini più generali, possibilmente utili per considerazioni future, si è affrontata una questione centrale a tutte le operazioni di soccorso d'urgenza per disastri naturali: il bilanciamento fra (a) assistenza immediata, (b) pura ricostruzione, e (c) ricostruzione con prospettiva di sviluppo. Si tratta evidentemente di azioni che non si escludono reciprocamente, ma da decidere piuttosto con criteri di misura e di tempistica. Il Programma contiene una buona dose d'assistenza immediata (mezzi di sopravvivenza, tende, medicinali, ospedale da campo<sup>13</sup>, e quant'altro, arrivati con ponte aereo). Tale assistenza è stata fornita con attenzione a non duplicare le attività di organizzazioni specializzate esclusivamente nel *disaster relief* e nell'aiuto umanitario d'emergenza del tipo Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Invece, nella costruzione di opere fisse, si è guardato anche al futuro, d'intesa con autorità ed associazioni locali. Scuole, case, sistemi igienico-sanitari sono stati realizzati con *standard* migliori

<sup>13</sup> L'ospedale da campo di Kinnya, struttura temporanea, è risultato di tale qualità da essere ormai tenuto in attività permanente.

rispetto a quanto era stato distrutto e con dimensioni e caratteristiche adatte ad esigenze future<sup>14</sup>.

Nei progetti dedicati al ripristino di attività a reddito, pesca in particolare, le condizioni locali hanno permesso d'introdurre incentivi a mutamenti strutturali. La pesca artigianale è sistema di vita diffuso e, in effetti, anima tutta la costa del Paese. Si tratta di "attività di mera sussistenza, duratura sì, ma sufficiente solo a sopravvivere"<sup>15</sup>. Modifiche radicali sul piano tecnologico (pesca d'altura, catena del freddo, commercializzazione moderna) comportano mutamenti nel sistema di lavoro, ma anche di vita del pescatore e della sua famiglia. Anche il solo trasferimento da baracche fatiscenti sulla spiaggia a palazzine moderne, con bagno e acqua potabile, viene vissuto come un trauma<sup>16</sup>. Un effetto indesiderato del primo slancio di aiuti verso i pescatori è stato quello di offrire in larga misura delle nuove barche da pesca individuali (*one-day boat*), diminuendo con ciò l'interesse per cooperative di pescatori, l'unico modo per gestire la redditizia pesca d'altura (*multi-day boat*). Fortunatamente, un avviso della FAO in proposito ha ben presto indotto parecchi programmi, comprese iniziative italiane, a mutare la loro composizione.

Un contributo alla modernizzazione dell'apparato produttivo è stato dato dal sostegno di scuole primarie e secondarie e, ancor più direttamente, a quello di scuole professionali di avviamento al lavoro<sup>17</sup>. Su questi temi, si ritiene che il Programma abbia consentito agli Attuatori di mettere a punto criteri e pratiche utilizzabili in situazioni simili in futuro.

## Modulazioni in corso

La quasi totalità dei progetti è stata modificata in corso di applicazione, anche più volte, per meglio rispondere a necessità specifiche, emerse durante il lavoro, per economizzare, per sfruttare risorse locali o per adeguarsi a decisioni pubbliche non opponibili. Fra queste ultime, un esempio si trova nelle costruzioni di scuole. In certi luoghi è stato assegnato al Progetto un terreno non adatto a costruzioni pesanti, sicché sono stati necessari corposi riporti di pietrisco, con proporzionale aumento del costo.

---

<sup>14</sup> Nei programmi d'assistenza a sinistrati e sfollati, occorre particolare attenzione: non dare benefici tali ai sinistrati da porli in sostanziale vantaggio rispetto agli altri abitanti, rimasti indenni ma pur molto bisognosi.

<sup>15</sup> Giudizio del Direttore del NIFNE di Galle. A Galle si è avuta una dimostrazione pratica di ciò: con una rete a imbuto, tenuta aperta da due barche ai poli dell'imboccatura, strascicata sul fondo fino a riva da una trentina di pescatori si sono catturati solo alcuni chili di pesce (valore, circa € 10).

<sup>16</sup> Costatazione effettuata in un progetto nella zona di Negombo, Colombo.

<sup>17</sup> Molto meno numerose delle scuole, ampiamente rappresentate nel Programma, sono state le iniziative dirette alla formazione professionale ed all'acculturazione di adulti. Fra queste ultime spicca un istituto di Tangalle, Galle, nato come scuola nautica e diversificatosi nell'addestramento a vari mestieri, sotto un'energica direzione.

L'aumento dei prezzi era prevedibile, ma non poteva essere quantificato a priori: non poteva che decidere il mercato. Speculazione commerciale e normale dinamica economica hanno rapidamente innalzato i prezzi, rispecchiando l'esplosione e l'urgenza della domanda di quanto era necessario alla ricostruzione. In particolare, sono aumentati legno e cemento, ma anche barche, motori, materiali per impianti igienici, e quant'altro. Per meglio fronteggiare tale inflazione, entro i massimi praticabili, tutte le costruzioni sono state affidate in gara d'appalto e gli acquisti effettuati solo dopo l'esame di varie offerte.

Il disegno definitivo dei progetti effettuato "cammin facendo" è tipico di tutti i casi in cui si deve agire in circostanziata aderenza alle concrete esigenze della popolazione da assistere, esigenze valutate caso per caso. Esempi di modulazioni: (a) aggiunta di una piccola sala operatoria al nuovo pronto soccorso di un ospedale, (b) costruzione di pozzi per l'acqua per meglio servire un gruppo di case nuove, dopo aver verificato la profondità della falda e la tenuta del terreno, (c) aumento del finanziamento ad una cooperativa di microcredito, dopo l'accertamento della sua capacità di utilizzare le risorse efficientemente, (d) realizzazione della presenza di un potenziale di sviluppo in settori diversi dalla pesca e, quindi, aggiunta di programmi permanenti di formazione professionale multisetoriale (e) interventi migliorativi a case (muri di contenimento e drenaggi esterni) e scuole (sostituzione tetti in amianto, aggiunte di sale adibite ad informatica, ecc.). In particolare, è risultata opportuna la decisione del DPC di integrare alcuni progetti con opere aggiuntive (strade, pozzi per l'alimentazione idrica, sistemi di drenaggio collegati alla rete pubblica, sistemazioni esterne, allacciamenti alla rete elettrica pubblica, fornitura di attrezzature ed aiuti didattici per le scuole, e quant'altro), per renderli totalmente fruibili da parte dei beneficiari.

La frequenza di modulazioni ragionate deriva da un *management* pragmatico, confacente alle circostanze. Nei progetti d'assistenza per emergenza e *post-emergenza*, l'unica invariante è lo scopo. Come menzionato sopra, disegno, specifiche tecniche, vincoli, collegamenti istituzionali, programma di realizzazione, e quant'altro, vengono soprattutto stabiliti in corso di realizzazione. Quello che sarebbe un difetto in molti progetti, in questo campo è invece un merito.

Non di modulazione, ma d'intervento di recupero si è trattato nel caso del Progetto n 40, di responsabilità dell'ANPAS (v. nell'elenco in Allegato 1). La realizzazione è iniziata in ritardo, mancando quindi lo scopo di soccorso rapido, le opere sono state solo in parte realizzate e, alla fine, lasciate al DPC per il completamento, anche per evitare che la conclusione delle opere avvenisse in tempi troppo dilatati. Principali carenze: mancanza d'esperienza in Paesi in via di sviluppo e scarsa continuità di presenza dell'Attuatore sul campo. Nel caso, si sono anche verificate notevoli complicazioni burocratiche, complicazioni che si sono peraltro verificate in quasi tutti i progetti e che gli Attuatori hanno saputo superare.

### III. Punti di riflessione e conclusioni

#### Osservazioni generalizzabili

Dalla valutazione, sono emerse delle considerazioni utilizzabili per programmi futuri di questo tipo. Per brevità, le si espone in forma di capsule.

- Fra soccorso d'emergenza, restauro di quanto distrutto e ricostruzione ragionata vi sono ampie sovrapposizioni. Pur nell'urgenza del soccorso immediato, sarebbe utile considerare il mix ottimale fra i tre elementi. La realizzazione del Programma su un arco di 2 anni ha influito positivamente sul bilanciamento della sua composizione progettuale. Altrettanto utile in proposito è che il donatore rimanga sul posto fino al completamento dell'opera intrapresa.
- Si sono riscontrate frequenti inadeguatezze nella pianificazione territoriale dello Sri Lanka. Esempi: (a) dispersione di nuove case nella campagna, spesso lontano dai luoghi di attività dei beneficiari, come ad esempio nel caso dei pescatori, senza alcuna attenzione a strade, parcheggi e spazi per espansione, (b) ampliamenti in zone già troppo urbanizzate, (c) costruzioni in località inadatte all'edilizia ed al disotto del livello di guardia per il maremoto, (d) assegnazione di benefici senza adeguata selezione dei destinatari. Nel notare che Governo ed autorità locali non hanno colto l'occasione per razionalizzare scelte del genere, si pone il quesito: entro quali limiti il donatore può, o deve, condizionare il proprio intervento a miglioramenti in tal senso?
- Circa il sovradimensionamento delle scuole, si nota che i progetti sono stati basati sulle richieste del Ministero dell'Istruzione e non su una verifica dei bisogni di ogni singola scuola. Il dimensionamento è stato effettuato su uno *standard* di circa 37 alunni per aula, fondandosi sulla stima della popolazione futura, non sulla popolazione attuale. Forse, in questo, si è contato sul rientro di popolazione ora sfollata dalle località danneggiate, ed anche emigrata o che sarebbe arrivata dal ripopolamento (cingalese) di zone deserte o magari *Tamil*. Si è anche considerata, avvedutamente, l'utilizzazione degli edifici per programmi di formazione ed attività comunitarie, in passato impossibili per mancanza di locali. Anche in questo aspetto, vale il quesito su quanto il donatore possa, o debba, insistere per decisioni ben fondate.
- Nella realizzazione del Programma, si è registrata una notevole presenza di donne, sia nel personale degli Attuatori sia nella composizione dei beneficiari

(scuole primarie, addestramento professionale, microcredito, case-famiglia). Ciò va notato, in quanto i disastri naturali comportano delle lacerazioni nel tessuto relazionale della comunità, forti danni nelle famiglie e stravolgimenti nei modi di vita e nel lavoro<sup>18</sup>. » un elemento da tenere ben presente nella definizione di programmi d'assistenza.

- Concentrandosi sull'immediato ed il concreto, il Programma ha contato sul fatto che altri enti si occupavano di interventi globali, come quelli delle organizzazioni internazionali sulle infrastrutture del Paese, loro campo elettivo<sup>19</sup>. Come pure, si è seguita l'iniziativa del PNUD nel promuovere la costituzione di un centro permanente di allarme maremoto presso il *Disaster Management and Human Rights Ministry*. Il centro è operativo 24 ore al giorno ed è collegato alla rete, da tempo esistente, di simili osservatori nelle Hawaii ed in Giappone, che rende possibile far scattare l'allarme entro 20 minuti dal sommovimento che origina il maremoto<sup>20</sup>. Essenziale rimane la sensibilizzazione del pubblico,<sup>21</sup> anche con nozioni semplici come: il maremoto è preceduto da un monumentale e rapido ritiro dell'acqua dalla riva; consiste in un susseguirsi di onde, non in una sola onda; le onde hanno cicli lunghi: da 15 minuti fino ad un ora o più; l'assalto può durare anche ore, ed anche giorni: il maremoto può avere effetti disastrosi su una spiaggia e leggeri su un'altra distante solo qualche chilometro<sup>22</sup>. Altrettanto utile, si sottolinea qui, sarebbero dei corsi di nuoto, che salverebbero vite umane. Mentre solo la comunità internazionale può promuovere iniziative globali, il singolo donatore può dedicarsi in proprio ad interventi applicativi di evidente valore pratico ed a basso costo.
- La maggior parte di quanto realizzato dal Programma, come da programmi consimili, si proietta nel tempo, presentando le questioni di manutenzione delle opere, e d'istituzionalizzazione (e finanziamento) delle nuove tecnologie apportate, delle nuove pratiche suggerite, e così via. La sostenibilità di quanto iniziato è d'esclusiva responsabilità del Governo dello Sri Lanka, assecondato da istituzioni internazionali e dai programmi continuativi di cooperazione allo sviluppo, nonché da qualche ONG che si prevede rimanga attiva nel Paese.
- La continuità di azioni a partecipazione iniziale italiana costituisce un prolungamento della presenza italiana nel Paese. Presenza rappresentata anche

<sup>18</sup> Circa le donne, si nota che il numero di donne morte a seguito del maremoto ha ecceduto parecchio quello degli uomini. Rapporto donne-uomo registrato dalla *Tsunami Evaluation Coalition* nei tre distretti più colpiti è stato: Ampara, 2,13; Galle, 1,86, Batticaloa, 1,27.

<sup>19</sup> L'intero sistema scolastico (2.500 scuole, di cui 1.500 sotto intervento--a prescindere dal maremoto) è in via di potenziamento con la Banca Mondiale, la Banca Asiatica di Sviluppo e l'agenzia Giapponese di cooperazione JICA.

<sup>20</sup> Il Servizio *Tsunami Warning System* degli USA, fondato nel 1967, ha da tempo emesso delle linee-guida circa le azioni per la minimizzazione degli effetti del maremoto.

<sup>21</sup> Ad esempio, la gente ha ancora molta paura che si verifichi un nuovo maremoto. Nella zona di Pottuvil, i proprietari di edifici molto vicini al mare tenderebbero a venderli.

<sup>22</sup> Oceanography, R. Gordon Pirie, Oxford University press, New York, 1977.

dai logo dell'Italia apposti all'inizio di cantieri o di altri posti visibili in prossimità di quanto finanziato. Però la presenza italiana nel tempo deriva solo dall'instaurarsi di rapporti d'interesse reciproco fra organizzazioni ed enti dei due Paesi. In particolare, le ONG che rimangono nel Paese, in esecuzione di altri progetti o come parte di una loro presenza permanente, rappresentano dei punti di presenza e di osservazione, come - naturalmente in modo diverso - imprese commerciali, fornitori *import-export*, appaltatori, e così via. Ad esempio, lo Sri Lanka presenta un eccezionale potenziale per l'acquacoltura, essendo cosparso di laghi e lagune di acque dolci o leggermente salate, ad una temperatura praticamente costante. Si tratta di un'imponente risorsa potenziale, adatta anche alla piccola impresa familiare. In tale contesto, emerge un'iniziativa regionale italiana per uno studio della qualità dell'acqua per uso civile, ma anche collaterale al giudizio sull'utilizzazione a scopo di acquacoltura.

- Una questione sorta di rado, ma di rilievo, consiste nello stabilire entro quali limiti opere finanziate dall'aiuto internazionale possano essere costruite su terreni di enti privati o, del pari, stabilire come materiali ed impianti forniti per assistenza alla popolazione possano divenire proprietà a tutti gli effetti di organizzazioni private. Ciò a prescindere dalla natura dell'organizzazione e dal merito intrinseco dell'iniziativa.
- Il dover seguire procedure amministrative diverse, contabilità di Stato, DPC, ONG, organizzazioni e istituzioni dello Sri Lanka, agenzie delle Nazioni Unite ha comportato un notevole lavoro. Semplificazioni procedurali sarebbero auspicabili in futuro.

## Risultati

La maggior parte dei progetti è completata. Per il residuo, si prevede la chiusura entro il 2006 e nella primissima parte del 2007<sup>23</sup> per alcuni progetti DPC e per qualche progetto assegnato alle ONG cui è stata concessa un'estensione.

### *Efficacia*

I 41 progetti compresi nel Programma hanno corrisposto a richieste del Governo dello Sri Lanka, valutate caso per caso, dall'Attuatore e dal DPC. Tutti i progetti hanno

---

<sup>23</sup> Gli investimenti a gestione diretta sono previsti terminare nei primi mesi del 2007. Scarsi sono gli argomenti a favore di affidarne il completamento ad istituzioni locali, in quanto queste sono oberate dal lavoro corrente e dal carico extra derivato dalla ricostruzione e ripresa economica post maremoto.

raggiunto gli obiettivi delineati, o stanno per farlo (54% osservato al primo monitoraggio). Opere e servizi realizzati dal Programma hanno apportato dei benefici concreti alla popolazione dello Sri Lanka e, come tali, sono da questa apprezzati.

Circa il rispetto dei tempi di completamento, il primo monitoraggio indicava che, allora, solo il 27% dei progetti era in linea con il cronogramma iniziale. Attualmente, la percentuale si stima superiore al doppio. Ad ogni modo, il rispetto della tempistica iniziale, come criterio di qualità della prestazione, ha perso valore nel corso del Programma per le accennate rimodulazioni, corrispondenti a logica di scopo, oltre che a tempi morti per la critica situazione di sicurezza del Paese, per la meteorologia e per decisioni di enti locali. Tutto considerato, la realizzazione complessiva del Programma in circa due anni, lo pone al di sopra del semplice aiuto d'emergenza.

### *Efficienza*

Nel tipo dei progetti compresi nel Programma, si mira esclusivamente all'economia nei costi di realizzazione (*cost efficiency*). In pratica, l'economia è stata realizzata mediante il ricorso a gare d'appalto per tutte le opere importanti, mentre acquisti di materiali correnti sono stati effettuati altrimenti, ma dopo un'adeguata analisi di quanto offriva il mercato.

### *Trasparenza*

La presenza attiva di supervisione sul campo, il monitoraggio esterno d'avanzamento e di criticità, nonché il collaudo delle opere hanno garantito la massima trasparenza nella gestione del Programma e costituiscono un modello per programmi futuri. Inoltre, emergono la professionalità e la frequenza dei rapporti di progetto in corso d'attuazione presentati dalla maggior parte degli Attuatori, la continuità nella corrispondenza e nelle comunicazioni fra Attuatori e DPC. La rendicontazione è infatti uno degli indicatori sicuri di buon *management*.

Tuttavia, appare che il DPC abbia adottato, in sede di pianificazione delle proprie opere, requisiti più informali di quelli richiesti alle ONG, quanto a documenti di progetto, cronogramma di attività e *budget*.