

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 738-A}

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(RELATORE FRACANZANI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(FORLANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(MORLINO)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(STAMMATI)

nella seduta dell'11 novembre 1976

Autorizzazione di spesa per la partecipazione italiana
per l'anno 1976 al Programma delle Nazioni Unite
per lo Sviluppo (UNDP)

Presentata alla Presidenza il 5 maggio 1977

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La discussione sul disegno di legge del Governo relativo all'autorizzazione di spesa per la partecipazione italiana per l'anno 1976 al programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) rappresenta occasione per una valutazione più generale dello sforzo che, a livello bilaterale e multilaterale, il nostro paese persegue in direzione dei paesi in via di sviluppo per una più equilibrata e giusta redistribuzione delle ricchezze a livello mondiale.

Degli strumenti di intervento attivati nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, l'UNDP è certamente uno dei canali più significativi di trasferimento di risorse nei confronti dei paesi in via di sviluppo, cui si chiede per altro di associarsi al finanziamento delle iniziative con una propria quota parte.

Gli interlocutori dell'UNDP sono circa 140 governi e 25 istituzioni internazionali che collaborano nell'obiettivo di accelerare

la crescita economica e di migliorare le condizioni di vita in Asia, Africa, America Latina, Medio Oriente ed in certe regioni d'Europa. Per realizzare questo obiettivo l'UNDP sostiene circa 8.000 progetti che si riferiscono ai settori più diversi, dall'agricoltura all'industria, all'insegnamento, ai trasporti, alla sanità, alla pubblica amministrazione, all'edilizia.

I vari progetti si inseriscono in appositi programmi per ciascun paese, di durata da tre a cinque anni, strettamente connessi ai piani di sviluppo nazionali. A titolo indicativo si può dire che, nel quinquennio 1976-1980, circa l'80 per cento dell'assistenza fornita dall'UNDP sarà diretta a paesi in cui il prodotto nazionale lordo per abitante è inferiore ai 300 dollari.

425 milioni di dollari sono stati il contributo dell'UNDP nel 1975 ai progetti, realizzati sul terreno principalmente dagli organi del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo, a partire dalla FAO, dall'OIT, dalla Banca Mondiale, dall'ONUDI, per giungere all'Unesco, all'OMS, all'Ufficio per la cooperazione tecnica delle Nazioni Unite.

L'UNDP a sua volta gestisce direttamente un rilevante numero di progetti, così come in aumento è il numero di progetti eseguiti dai governi e dalle istituzioni dei paesi beneficiari. Per dare un'idea delle dimensioni dell'attività svolta è possibile ricordare che i progetti hanno messo a disposizione dei paesi in via di sviluppo circa 11.000 esperti internazionali, 7.000 borse di studio superiori all'estero, materiale per circa 68 milioni di dollari e servizi tecnici specializzati per un valore equivalente.

L'UNDP, sorto nel 1965 dalla fusione del Programma di assistenza tecnica delle Nazioni Unite e del fondo speciale dell'ONU, articola i suoi interventi in cinque settori principali:

studio e valutazione delle risorse naturali, delle possibilità nel campo industriale, del commercio e delle esportazioni, e degli altri elementi positivi per lo sviluppo;
promozione degli investimenti di capitale necessari a concretizzare queste possibilità;

formazione in una vasta area di discipline tecniche e specialistiche;

trasferimento delle tecniche appropriate e sviluppo delle capacità tecniche nazionali;

pianificazione economica e sociale con particolare riferimento ai gruppi sociali più indigenti ed all'incremento della cooperazione fra paesi vicini.

Per quanto attiene i programmi attualmente operativi, il loro costo può essere calcolato in circa 4 miliardi di dollari, di cui il 45 per cento a carico dell'UNDP ed il rimanente 55 per cento dei paesi beneficiari. La struttura del Fondo fa capo ad un Amministratore, a sua volta responsabile verso un Consiglio d'Amministrazione composto di 48 paesi e rappresentativo di tutte le regioni del mondo, nonché, ad un tempo, dei paesi donatori e di quelli beneficiari. Il Consiglio d'Amministrazione stabilisce le direttive generali ed approva il volume di risorse destinate ai programmi d'assistenza di ciascun paese, nonché i programmi relativi a ciascuna nazione.

La rete di uffici insediata dall'UNDP è presente in 108 paesi, costituendo la più grande rete di assistenza allo sviluppo di qualsiasi organismo. Il 1975 (anno al quale si riferiscono la maggior parte dei dati disponibili) ha costituito un anno chiave nella recente storia dell'UNDP. La conclusione della prima decade di attività ha messo in evidenza due aspetti, uno quantitativo ed uno qualitativo: per la prima volta nel 1975 il valore totale degli sforzi di cooperazione tecnica compiuti sotto la egida dell'UNDP hanno superato 1 bilione di dollari; di pari passo l'enfasi del programma si è spostata sulla promozione del cosiddetto « self-reliance », obiettivo di profondo significato per tutti i popoli, che parte dal riconoscimento del diritto, scritto nella carta delle Nazioni Unite, di impiegare il sistema internazionale per lo sviluppo economico e sociale di tutti i popoli e per promuovere più elevati livelli di vita nonché una più ampia libertà.

Un esame non approfondito, ma comunque emblematico dell'attività dell'UNDP nel 1975 deve registrare anzitutto una situazione di difficoltà sul piano dell'equilibrio finanziario. A fronte di una somma globale di contributi degli Stati e di terzi pari a 457 milioni di dollari, appare una spesa globale di 544,4 milioni dovuti a un incremento di costi di 57,7 milioni in cui sono incorse le agenzie nell'esecuzione dei programmi e di 52,5 milioni di maggiori costi sopportati dal programma per il necessario supporto. Il deficit risultante è stato colmato esaurendo la liquidità della riser-

va operativa ed attraverso una serie di sforzi speciali dei contribuenti, dilazionando pagamenti e ponendo le agenzie partners nella condizione di farsi carico delle partite lasciate aperte dall'UNDP. Partendo da questa condizione, le proiezioni per il 1976 dell'attività del programma, a fronte di un sempre più elevato livello di spesa, prevedono contributi equivalenti a 415 milioni di dollari (di cui 100 milioni sono rappresentati dal contributo degli USA). Esaurite le riserve disponibili nel 1975 il programma si è trovato davanti alla sola alternativa di ridurre il piano di attività 1976 di circa l'8 per cento rispetto all'anno precedente, a prezzi correnti, con un taglio ben più sostanziale tenendo conto dell'inflazione. La situazione di difficoltà dell'UNDP si incontra con un netto salto di qualità della stessa filosofia del programma, in cui ruolo determinante assume il richiamato concetto della « self-reliance » ovvero l'incremento dell'autonoma capacità dei paesi in via di sviluppo di promuovere la disponibilità da risorse manageriali, tecniche, amministrative, produttive nei loro paesi.

La ridefinizione del ruolo dell'UNDP avviene in concomitanza col processo di una nuova presenza a livello internazionale dei paesi in via di sviluppo. Dalla sesta sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU che approvò la dichiarazione ed il programma di azione per un nuovo ordine economico mondiale, alla settima sessione speciale sullo sviluppo e la cooperazione economica internazionale, importanti indicazioni emersero, in direzione di una ristrutturazione globale del sistema economico, in base al principio di un aumento della capacità dei paesi in via di sviluppo, individualmente e collettivamente, di perseguire il loro sviluppo. L'impatto di questa nuova coscienza avvenne immediatamente a livello delle strutture UNDP. Sei aree privilegiate di intervento furono individuate, su cui si sviluppa oggi l'iniziativa:

a) *il commercio internazionale* (con progetti per migliorare le infrastrutture di trasporto, il marketing, la distribuzione per espandere e diversificare le loro esportazioni e far avanzare il processo di trasformazione delle materie prime locali);

b) *trasferimento di risorse reali* (in particolare nel settore agricolo);

c) *scienza e tecnologia* (istituzione di un centro per gli scambi delle informazio-

ni tecnologiche, assistenza nell'istituzione di un istituto internazionale per l'energia, accanto ad iniziative specifiche per migliorare l'accesso dei paesi in via di sviluppo al mercato dei brevetti internazionali);

d) *industrializzazione* (in stretto rapporto con l'UNIDO);

e) *agricoltura ed alimentazione* (progetti rurali integrati);

f) *cooperazione tra paesi in via di sviluppo* (rafforzamento dei tentativi esistenti per promuovere questo tipo di cooperazione).

Il criterio politico generale che guida la scelta di localizzazione degli investimenti è costituito da elementi obiettivi quale il Pnl *pro capite*, la popolazione, i bisogni e le potenzialità. Questo ha portato ad attribuire il 31 per cento delle previste risorse UNDP del ciclo 1977-1981 a progetti riguardanti 28 paesi tra i meno sviluppati, più del 50 per cento a nazioni in cui il Pnl *pro capite* è inferiore a 150 dollari all'anno e più dei 3/4 a paesi in cui il Pnl *pro capite* è inferiore a 300 dollari. Il collegamento esistente tra scelte di carattere generale, quali l'approvazione delle risoluzioni sul nuovo ordine economico internazionale e l'attività UNDP è sempre maggiore ed in omaggio ad esso, il rapporto con l'UNCTAD è divenuto sempre più intenso, in base alla convinzione che il commercio gioca un ruolo importante nel processo di sviluppo internazionale.

Da quanto detto emerge con chiarezza come l'UNDP si caratterizzi come uno dei più qualificati ambiti in cui l'aiuto multilaterale allo sviluppo si esprime, realizzando condizioni di partenza affinché i paesi in via di sviluppo possano compiutamente utilizzare tutte le occasioni che la nuova realtà delle relazioni internazionali loro consente. La presenza dello stesso concetto di corresponsabilità nella gestione dell'esperienza e nel finanziamento dei progetti tra paesi sviluppati e non contribuisce ad attribuire all'UNDP un ruolo strategico. Ruolo, richiamavamo in precedenza, che si scontra con difficoltà di finanziamento che il programma incontra. Parte della più ampia questione della cooperazione economica internazionale e quindi del conseguimento di un corretto rapporto tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, l'UNDP assume una rilevanza particolare come banco di prova della volontà del nostro paese di contribuire secondo le sue

possibilità a questo grande progetto di riequilibrio cui faticosamente nelle sedi più varie, dall'UNCTAD, alla conferenza Nord-Sud, alle sedi parziali, si tenta di pervenire o come nel caso di un'esperienza pilota e limitata, come la convenzione di Lomé fra CEE e ACP, si è già pervenuti.

Qual'è dunque la posizione dell'Italia rispetto ai vari settori di attività dell'UNDP? Il nostro paese appare tra i primi quattordici per quanto attiene la messa a disposizione di esperti a favore di progetti, con 248 unità nel 1975 (tredicesima posizione). Analogamente si situa tra i primi ventuno paesi per numero di borse di studio ospitate nel 1975, con 367 unità (quarta posizione). La posizione è ahimé destinata a mutare se poniamo mente al contributo che l'Italia versa all'UNDP. Per il mancato costante non adeguamento della somma destinata, il nostro contributo, già estremamente modesto, si vede ridotto di anno in anno. Quantificato in 5.650.000 dollari

nel 1975, al momento dell'assunzione dell'impegno per il 1976, a somma riconfermata in lire italiane il suo valore in dollari era già di 5.301.915, rischiando, al momento dell'effettivo versamento della somma, di essere ulteriormente e decisamente falcidiato dall'inflazione. Si impone pertanto, ed è stato argomento già oggetto di presentazione di una apposita proposta di legge alla Camera dei deputati nella trascorsa legislatura, un adeguamento del contributo italiano all'UNDP sia per l'erosione monetaria, sia come riconoscimento della validità dell'attività svolta da questa situazione, sia per significare la riconferma della scelta di politica di cooperazione internazionale del nostro paese a privilegiare gli ambiti multilaterali rispetto a quelli bilaterali. Per evidenziare la pochezza del contributo del nostro paese alle attività dell'UNDP si riporta uno specchietto sommario che pone a confronto tra loro alcuni paesi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

UNDP: Contributi 1975-1976

(dollari USA)

PAESI	1975	1976
Belgio	7.300.752	9.102.564
Danimarca	39.383.917	39.108.910
Francia	10.459.770	10.000.000
Gran Bretagna	24.917.342	26.262.626
Repubblica federale tedesca	29.362.615	30.384.615
Italia	5.650.000	5.301.915
Olanda	38.685.731	44.943.820
Norvegia	18.518.546	21.286.382
Svezia	51.724.529	51.252.847
Finlandia	5.571.429	5.657.895
Stati Uniti	77.897.000	100.000.000
Giappone	19.000.000	21.000.000
Unione Sovietica	3.829.787	3.552.632
Bielorussia	191.489	177.632
Ukraina	478.723	444.079
Cina	—	2.233.503
Cecoslovacchia	1.289.134	1.200.686
Repubblica democratica tedesca	845.957	784.314
Ungheria	289.157	415.851
Polonia	887.207	975.928
Romania	482.897	685.714
Jugoslavia	1.343.000	1.544.700

Fonte: UNDP - 1975 Annual Report.

È bensì vero che accanto al nostro, del tutto inadeguato appare il contributo di paesi ben più importanti, ma non può essere ignorato che nazioni assai vicine all'Italia per strutture e caratteristiche la sopravanzano decisamente. Del resto che il contributo italiano all'UNDP provochi effetti di ritorno nel nostro paese è desumibile dal semplice fatto che nel 1975 l'Italia era presente al 6° posto nell'elenco dei sedici paesi nei quali più elevata era la spesa dell'UNDP per l'acquisto di attrezzature, per un importo di 2.560.000 dollari. Nello stesso anno l'Italia occupava il 15° posto nell'elenco dei paesi maggiormente avvantaggiati da sub-appalti per forniture, per un importo di 611.000 dollari (1.263.000 dollari nel 1974), da che si deduce il fatto che, troppo spesso ciò che si dà con una mano, si toglie con l'altra, anche se lodevole preoccupazione dell'UNDP appare quella di elevare la quota percentuale di spesa per forniture provenienti dai paesi in via di sviluppo ammontata al 12 per cento della somma globale per acquisto attrezzature nel 1975 ed al 6 per cento per i sub-appalti.

Per cogliere esattamente le caratteristiche strutturali dell'aiuto italiano allo sviluppo, ci pare opportuno riportare due tabelle, elaborate nell'ambito dell'Ipalmo (Istituto per le relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America Latina e Medio Oriente) su dati OCSE. La prima tabella pone a confronto fra loro i paesi del DAC (Development Assistance Committee) nello ambito OCSE. La seconda riguarda la ripartizione dell'aiuto italiano nelle sue diverse componenti. Il grafico infine indica gli apporti netti dell'Italia ai paesi in via di sviluppo negli ultimi anni. Il giudizio d'insieme che ne emerge è estremamente poco lusinghiero: non solo nel nostro paese l'aiuto ai paesi in via di sviluppo viene diminuendo, quasi considerato un elemento superfluo della nostra politica estera, ma l'Italia occupa costantemente i posti di coda tra le nazioni del DAC, pe-

nultima se si considera il rapporto tra flusso netto di aiuto e Pnl, ultima se si considera l'apporto pubblico ed il Pnl per abitante.

Questa graduatoria fa emergere ancora una volta la concezione di perdita secca prevalente nel nostro paese rispetto ai temi della cooperazione con i paesi in via di sviluppo, eppure il 25 per cento delle nostre importazioni proviene da quei paesi e la parte di *deficit* della nostra bilancia commerciale dovuta ai traffici con il Terzo mondo è aumentata tra il 1972 ed il 1975 del 272 per cento. Siamo quindi, e in maniera evidente, di fronte alla necessità di ridefinire una politica del nostro paese rispetto all'area del Terzo mondo che sappia tenere conto dei nuovi elementi emersi sulla scena mondiale, dalla Convenzione di Lomé agli sforzi dell'UNCTAD, alle altre sedi di negoziato in cui sempre più precisa è la richiesta e la posizione dei paesi in via di sviluppo che reclamano non un mero contributo assistenziale ma iniziative tendenti a costruire quel nuovo ordine economico internazionale di cui si parla.

Aiuto multilaterale e bilaterale del nostro paese, profondamente innovato questo ultimo sul piano degli strumenti, debbono costituire parte essenziale di quel piano di politica estera che rilanci un'Italia fortemente collegata alla dimensione europea come polo significativo del dialogo internazionale, un dialogo non strumentalizzante ma che tenda a realizzare condizioni di giustizia fra i popoli.

Si propone perciò, onorevoli colleghi, alla vostra attenzione l'approvazione del disegno del Governo; con l'augurio però che il nostro paese non solo in una prospettiva di lungo termine, ma anche a tempi brevi voglia inserire il contributo in oggetto in un quadro più vasto, più impegnativo e quindi anche per molti aspetti diverso rispetto a quello attuale della nostra politica nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

FRACANZANI, *Relatore*

TABELLA 1.

Aiuto allo sviluppo. Confronti fra i paesi del DAC - 1974.

Paesi qualificati secondo il prodotto nazionale lordo per abitante	Prodotto nazionale lordo per abitante		Totale netto degli apporti pubblici e privati		Aiuto pubblico allo sviluppo					
	dollari	classifica	percent.	Pnl	Apporto netto		Trasferimento netto (1)		Doni (2)	
					percent.	Pnl	percent.	Pnl	percent.	Pnl
Svizzera	7.172	1	0,74	9	0,14	17	0,14	16	0,14	16
Svezia	6.804	2	1,15	6	0,72	1	0,72	1	0,70	1
Stati Uniti	6.595	3	0,71	10	0,25	12-13	0,23	12-13	0,24	12
Canada	6.345	4	1,18	5	0,50	8	0,50	7-8	0,48	7
Germania federale	6.193	5	0,83	7	0,37	10	0,34	9	0,36	10
Danimarca	6.044	6	0,63	13	0,55	5-6	0,55	5-6	0,53	6
Australia	5.869	7	0,69	11	0,55	5-6	0,55	5-6	0,55	5
Norvegia	5.747	8	0,81	8	0,57	4	0,57	3-4	0,57	3
Belgio	5.462	9	1,12	4	0,51	7	0,50	7-8	0,47	8
Francia	5.233	10	1,22	2	0,59	3	(0,57)	3-4	0,58	2
Paesi Bassi	5.110	11	1,31	1	0,63	2	0,61	2	0,56	4
Finlandia	4.427	12	0,29	16	0,18	14-15	0,18	14	0,18	13-14
Austria	4.373	13	0,61	14	0,18	14-15	(0,17)	15	0,11	17
Giappone	4.125	14	0,65	12	0,25	12-13	0,23	12-13	0,18	13-14
Nuova Zelanda	4.092	15	0,40	15	0,31	11	(0,31)	11	0,30	11
Gran Bretagna	3.420	16	1,20	3	0,38	9	0,33	10	0,38	9
Italia	2.702	17	0,28	17	0,15	16	0,13	17	0,17	15
Media del Dac	5.290		0,81		0,33		0,31		0,32	

Fonte: Ocse.

(1) Versamenti netti meno ammortamenti e interessi.

(2) Equivalente a doni dei versamenti lordi (stima).

TABELLA 2.

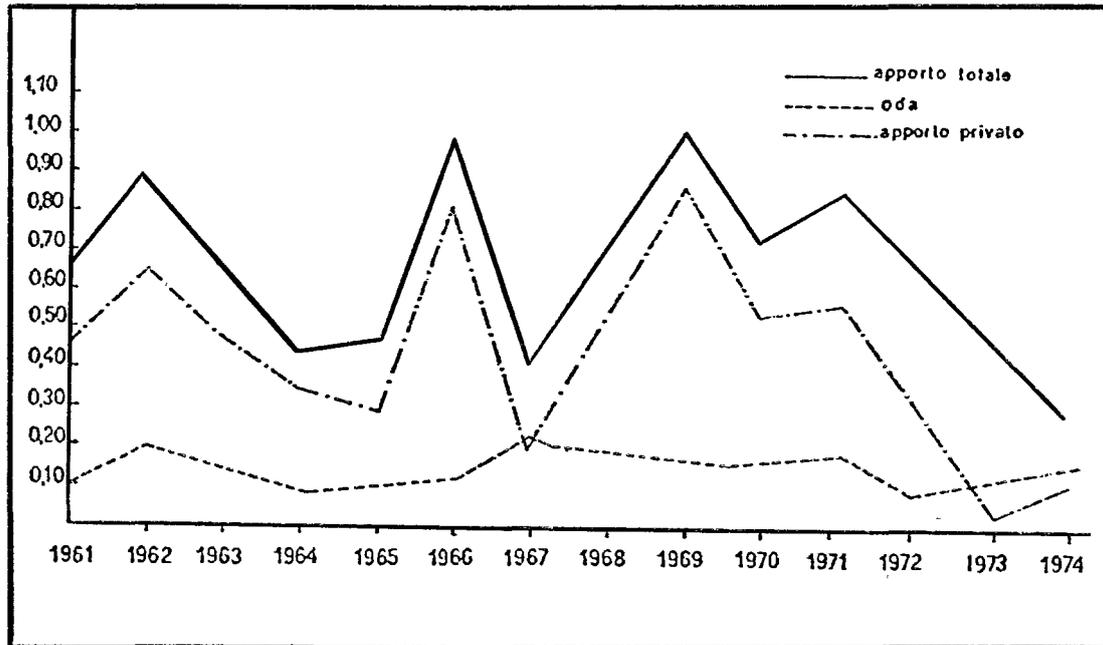
La ripartizione dell'aiuto italiano del 1973 e 1974 nelle sue diverse componenti (importi netti)
(in milioni di dollari)

	1973	Totali	1974	Totali
1. Oda, aiuto pubblico allo sviluppo (1.1.+1.2.)		191,9		218,4
1.1. Oda bilaterale:				
1.1.1. cooperazione tecnica	27,5		28,1	
1.1.2. riparazione di guerra	12,0		—	
1.1.3. contributo al bilancio somalo	1,7		12,5	
1.1.4. aiuto alimentare bilaterale	<i>p. m.</i>		<i>p. m.</i>	
1.1.5. prestiti	77,0		40,3	
	<hr/>		<hr/>	
	118,2		0,3	
1.2. Oda multilaterale:				
1.2.1. contributi a fondo perduto	38,9		—	
1.2.2. aiuto alimentare multilaterale	29,3		91,9	
1.2.3. sottoscrizione di capitale	2,8		121,6	
1.2.4. prestiti concessi ad organismi multilaterali	2,7		4,6	
	<hr/>		<hr/>	
	73,7		218,1	
2. Altri apporti del settore pubblico (2.1.+2.2.)		343,8		28,2
2.1. In via bilaterale (Mediocredito):				
2.1.1. crediti pubblici all'esportazione	235,7		— 5,1	
2.1.2. bonifici degli interessi	11,3		11,2	
2.1.3. rifinanziamenti di prestiti non Oda	66,2		22,5	
	<hr/>		<hr/>	
	313,2		31,6	
2.2. In via multilaterale:				
2.2.1. acquisto di obbligazioni di organismi internazionali	30,5		3,4	
	<hr/>		<hr/>	
	30,5		3,4	
3. Investimenti e prestiti del settore privato		252,1		123,1
4. Crediti all'esportazione (garantiti e non garantiti)		— 163,9		48,2
		<hr/>		<hr/>
Totale aiuto (1+2+3+4)		623,9		417,9
5. (<i>p.m.</i>) Doni di organismi filantropici privati		21,0		1,9
		<hr/>		<hr/>
Totali		644,9		419,8

Fonte: Ocse, *Coopération pour le développement*, Examen, 1975.

GRAFICO I

Apporti netti dell'Italia ai paesi in via di sviluppo.
(in percentuale del Pnl)



**DISEGNO DI LEGGE
DEL GOVERNO**

ART. 1.

È autorizzata la erogazione, a favore del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), della somma di 3.600.000.000 di lire (tremiliardiseicentomilioni), quale contributo italiano al suddetto programma per l'esercizio finanziario 1976.

ART. 2.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante riduzione del fondo speciale di cui al capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1976.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**TESTO
DELLA COMMISSIONE**

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.