

7

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FLAMINIO PICCOLI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione dei componenti del Comitato consultivo previsto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla cooperazione allo sviluppo, l'audizione dei componenti del Comitato consultivo previsto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49.

Ringrazio i componenti del Comitato consultivo per aver accolto l'invito della Commissione. L'onorevole Foschi, presidente del Comitato per la cooperazione e lo sviluppo umano, da tempo sollecita lo svolgimento di questa audizione alla quale la Commissione attribuisce grande importanza.

Do la parola all'onorevole Foschi.

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. Innanzitutto, ringrazio il presidente Piccoli, come sempre molto attento ai problemi della cooperazione, perché ha cercato di superare i non pochi ostacoli che rendevano difficile lo svolgimento di questa audizione.

PRESIDENTE. Tra i quali ricordo la questione della crisi jugoslava.

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. Oggi siamo finalmente riusciti a mantenere il nostro impegno. Devo però avvertire che il tempo a nostra disposi-

zione è limitato, in quanto alle 18,30 è previsto lo svolgimento in Assemblea del dibattito sulla situazione in Jugoslavia al quale ovviamente i membri di questa Commissione sono vivamente interessati a partecipare.

Non svolgerò una vera e propria introduzione, anche perché è stata inviata al Comitato consultivo una lettera della Commissione nella quale erano sintetizzati i punti sui quali ci sembrava di dover acquisire il vostro parere. Naturalmente, non è vincolante attenersi solo alle questioni indicate nella lettera nelle quali, comunque, abbiamo ritenuto di individuare i problemi sui quali occorrerebbe decidere urgentemente. Ci è sembrato di dover sottolineare alcuni punti per avere la possibilità di valorizzare il contributo e l'esperienza di tutte le componenti impegnate nella cooperazione, in un momento in cui i problemi certamente non mancano: dalle procedure attualmente vigenti alle ipotesi di modifiche alla legge n. 49, alle prospettive, già annunciate dal ministro degli affari esteri, relative alla programmazione per il triennio, alle scelte prioritarie delle aree geografiche e dei paesi, nonché al riparto dei fondi nei vari settori.

Vi è inoltre il problema relativo alla conferenza della cooperazione annunciata per il prossimo autunno, i cui contenuti dovrebbero essere scelti con la collaborazione di tutte le componenti del settore della cooperazione.

Un altro aspetto sul quale è opportuno ascoltare la vostra opinione riguarda la prossima scadenza delle gestioni fuori bilancio, in cui rientra anche la cooperazione. Il disegno di legge di soppressione di tali gestioni collocherebbe la cooperazione

in una posizione intermedia, riconducendo la relativa spesa alle procedure ordinarie e tuttavia prevedendo qualche possibilità di abbreviare i lunghissimi passaggi imposti da una amministrazione ottocentesca.

Si deve poi aggiungere la questione relativa all'adozione di indicatori nelle valutazioni preventive o successive dei progetti di cooperazione gestiti da imprese o da ONG.

Al riguardo, il ministro De Michelis ha annunciato di aver affidato ad un gruppo di esperti il compito di svolgere alcune valutazioni: non sono in grado di illustrare esattamente i criteri individuati, né di indicare gli esperti prescelti e quali risultati si intenda raggiungere.

Poiché si tratta di una problematica delicata, abbiamo ritenuto indispensabile incontrare chi ha acquisito una notevole esperienza in materia per trarne idee e suggerimenti da tenere in considerazione ai fini del lavoro futuro.

Prima di cedere la parola ai nostri ospiti, desidero sottolineare che abbiamo poco meno di due ore di tempo a disposizione: pertanto prego chi interverrà di essere sintetico, al fine di consentire a tutti di esprimere il proprio punto di vista e agli onorevoli membri di questa Commissione di porre qualche quesito.

Ad ogni modo, se lo si terrà necessario, si potrà anche organizzare un successivo incontro.

Do, pertanto, la parola al dottor Tedeschi.

PIETRO TEDESCHI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. In qualità di presidente del terzo gruppo di lavoro del Comitato consultivo, consentitemi di sottolineare l'importanza dell'audizione odierna, che ci consente di illustrare la situazione della cooperazione a livello internazionale.

Prima di soffermarmi sui vari punti indicati nella lettera inviataci dalla Commissione esteri, vorrei preliminarmente denunciare lo svilimento del ruolo del Comitato consultivo e delle sue commissioni. Nonostante questo organismo rappresentasse la novità più rilevante della legge

n. 49, nel corso di questi anni – lo registro quale presidente di un gruppo di lavoro – si è riunito poche volte e soprattutto non riesce ad operare in quanto privo di mezzi, strutture e strumenti. Non solo, i nostri lavori – realizzati grazie al volontariato – sono stati sistematicamente sabotati.

A testimonianza di ciò, vale la pena ricordare che il terzo gruppo di lavoro (il cui campo di interesse sono le ricadute sociali dei progetti di cooperazione) aveva chiesto un sostegno finanziario per svolgere una ricerca in argomento ma, nonostante la relativa domanda fosse stata presentata alla fine del mese di ottobre del 1989, a tutt'oggi, 3 luglio 1991, non abbiamo ancora visto un soldo! La ricerca comunque è stata ultimata grazie ai contributi volontari ed una copia verrà inviata a codesta Commissione.

Un'altra novità contenuta nella legge n. 49, specificatamente all'articolo 7, che risulta svilita concerne il ruolo degli enti locali: di qui la nostra convinzione che non ci sia bisogno di una nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo, ma semmai di una correzione dell'attuale normativa e soprattutto di una sua concreta applicazione.

Quanto alla necessità o meno – alla luce dell'esperienza degli ultimi anni – di una migliore delimitazione degli obiettivi della cooperazione rispetto alla tradizionale politica economica internazionale, credo valga la pena di chiarire che la legge n. 49 concerne appunto la cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, non la penetrazione industriale in quelle aree geografiche. Del resto, tra politica di sviluppo e lotta alla fame vi è una bella differenza!

In ordine alla rispondenza delle priorità definite dal CICS e delle ipotesi programmatiche per il triennio 1991-1993 ai principi ispiratori della legge n. 49, ritengo necessario sottolineare come il CICS adotti delibere *omnibus*, nel senso cioè che, comprendendo di tutto, sono prive delle decisioni in base alle quali operare. Se, per esempio, occorresse fornire risposte ai problemi dell'emigrazione, le deliberazioni dovrebbero indicare le modalità per la crea-

zione di nuovi posti di lavoro nei paesi del Magreb interessati da tali fenomeni, il che però non si rinviene nelle singole decisioni.

Sulla necessità o meno di modificare la legge n. 49, e le procedure regolamentari in vigore per la sua attuazione, ho già risposto.

Sul punto relativo alle gestioni fuori bilancio, molto meglio di me si pronunceranno altri colleghi.

Per quanto riguarda l'adozione di indicatori nelle valutazioni dei progetti di cooperazione, il terzo gruppo di lavoro, autofinanziandosi, ha elaborato un rapporto, che consegnerò alla Commissione, sulla predisposizione di appositi modelli. In tale rapporto abbiamo cercato di riprendere gli esempi della cooperazione della CEE e dei paesi OCSE. Certamente, abbiamo tenuto conto della specificità della cooperazione italiana, della quale non tutto è da buttare. Ci sono sembrati importanti soprattutto due punti: l'impatto socio-occupazionale e l'impatto ambientale. Abbiamo voluto sottolineare questi due temi, ponendo al centro dell'attenzione la predisposizione di un migliore monitoraggio. Oggi la nostra cooperazione è praticamente priva di monitoraggio e di meccanismi di valutazione; non otterremo informazioni sui dati della cooperazione italiana neanche se ci rivolgessimo al direttore generale del ministero degli affari esteri.

Mi auguro che il ministro De Michelis voglia tener conto del dibattito che si sta svolgendo su questi temi, frutto della lunga esperienza di chi opera nella cooperazione.

L'ultimo punto indicato nella lettera concerne le considerazioni in merito all'indizione di una conferenza governativa per la cooperazione. Credo che questa sia un'iniziativa importante che avrebbe un significato politico ancora maggiore se, insieme con il Governo, fosse organizzata dal Comitato consultivo, perché esso rappresenta tutte le fasce della nostra società nonché le svariate realtà che hanno maturato una lunga esperienza nella cooperazione. Credo che l'organizzazione di questa conferenza possa rappresentare un fatto innovativo

per riflettere su una nuova cooperazione a partire dall'esperienza e dai dati acquisiti. Accenno solo ad un'esigenza molto avvertita, quella di pervenire ad una più funzionale organizzazione interna della cooperazione: dall'unità tecnica centrale all'Ufficio XI. La situazione attuale è veramente drammatica.

È necessario distribuire in modo diverso e più funzionale i compiti e le responsabilità tra i vari ruoli (diplomatico, tecnico ed amministrativo) operanti all'interno della direzione generale. Oggi la baraonda è totale, non si sa chi decida. Basti un dato: l'emergenza Argentina fu decretata nel 1989, almeno per quel che riguarda i progetti delle ONG, ma siamo nel 1991 ed ancora non è stato deciso come partire (proprio oggi si terrà una riunione a questo scopo presso il Ministero degli affari esteri). Se questa è l'emergenza, figuratevi cosa succede per l'ordinario!

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. La ringrazio, dottor Tedeschi, per il documento che verrà consegnato alla Commissione e che sarà da questa attentamente esaminato.

ROBERTO RENAULT, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. Nell'ambito del Comitato consultivo rappresento la Confindustria. La mia organizzazione ha elaborato un documento che consegnerò alla Commissione.

Preliminarmente, vorrei dire che condivido l'opinione del collega Tedeschi sullo svuotamento totale della funzione del Comitato consultivo e dei gruppi di lavoro.

Vorrei ora richiamarmi ad alcuni dei punti specifici indicati nella lettera che ci è stata trasmessa.

Per quanto riguarda il secondo punto, va rilevato che indubbiamente la programmazione risponde ai principi ispiratori della legge n. 49. Però, si continua con interventi a pioggia e non si capisce come si possa continuare a finanziare iniziative nei paesi dell'est. Colgo questo aspetto per rilevare come il mutamento delle priorità sia un elemento essenziale che deve essere

modulato nel tempo, perché le imprese hanno tempi di reazione abbastanza lunghi.

Nel documento da noi predisposto elenchiamo tutta una serie di modifiche, sia legislative sia regolamentari. Un'aspetto fondamentale per noi è quello dell'informazione. Il mio gruppo di lavoro, che rappresenta il settore industriale e finanziario, aveva avanzato la proposta in sede di Comitato consultivo di costituire un punto di riferimento della direzione generale per una informazione *ex ante* ed *ex post*. L'industria si pone il problema di dare un contributo propositivo per individuare soluzioni che, possano avere efficacia in singole aree geografiche.

Mi sembra prematura l'indizione di una conferenza per la cooperazione. Occorrerebbe un rodaggio preventivo ed un'adeguata preparazione per l'avvenire. A nostro avviso, occorre distinguere il ruolo del Ministero degli affari esteri da quello tecnico della cooperazione, attribuendo al primo quel compito politico che ha sempre avuto e che deve continuare ad avere. Non può esservi commistione fra interessi politici e di altra natura. Qualunque soluzione può essere valida, la si chiami agenzia o sottosegretariato.

In relazione alla necessità o meno di una migliore delimitazione degli obiettivi della cooperazione, certamente quest'ultima può essere svolta anche a fini puramente assistenziali (assistenza tecnica, formazione o doni), ma deve comunque porre le premesse per lo sviluppo economico altrimenti si vanifica lo sforzo finanziario dello Stato.

Per quanto concerne il quinto punto, non ho ben compreso la necessità dell'adozione di indicatori nelle valutazioni preventive o successive dei progetti di cooperazione gestiti da imprese od ONG dato che la Banca mondiale già possiede suoi indicatori. Naturalmente se dovessero essere adottati, auspicheremmo un concerto nell'ambito del primo gruppo di lavoro da me presieduto, che rappresenta le imprese.

Da un punto di vista generale, riteniamo sia opportuno ridimensionare la partecipazione italiana agli organismi fi-

nanziari internazionali, consentendo un maggior raggio di azione circa le relazioni bilaterali: in particolare dovrebbe procedersi all'attivazione di strumenti di intervento, analoghi a quelli esistenti in passato, quali il cofinanziamento parallelo e i *trust fund*.

Inoltre, si rende necessaria l'attuazione dell'articolo 7 della legge n. 49, che fa dell'impresa l'unico soggetto in grado di dar vita ad iniziative da realizzarsi nei paesi in via di sviluppo. In proposito, si renderebbe opportuno un alleggerimento delle istruttorie, anche se si è già provveduto parzialmente attraverso il Mediocredito centrale. In particolare, bisognerebbe considerare un unico pacchetto finanziario la previsione di doni o finanziamenti con credito d'aiuto.

Gli onorevoli commissari potranno trovare ulteriori approfondimenti di quanto ho esposto sinteticamente nel documento che consegno alla presidenza della Commissione.

AMEDEO PIVA, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. In qualità di presidente del secondo gruppo di lavoro, ringrazio i componenti la Commissione per l'opportunità offertaci con la convocazione odierna.

Prima di chiedere se la legge debba oppure non debba essere modificata, a mio avviso è indispensabile comprendere le ragioni in base alle quali non è stata ancora attuata in tutte le sue componenti, ivi comprese le unità tecniche e, di conseguenza, i progetti-paese. Solo dopo aver acquisito tali elementi, ci si potrà interrogare sulla necessità o meno di modificare la legge n. 49 e le relative procedure regolamentari.

In ordine alla necessità o meno – alla luce dell'esperienza degli ultimi anni – di una migliore delimitazione degli obiettivi della cooperazione rispetto alla tradizionale politica economica internazionale, mi sembra risulti chiaramente la necessità di una distinzione tra politica economica e politica di cooperazione. In proposito, si avverte l'esigenza di definire la politica economica estera al fine di evitare che gli

operatori economici utilizzino la legge n. 49, in quanto utile strumento per l'espansione dell'impegno industriale e del mercato italiano. Solo successivamente si potranno definire le priorità.

Sulla necessità o meno di modificare la legge n. 49 mi sono già soffermato; quanto invece alle procedure regolamentari in vigore per la sua attuazione consentitemi di dire che mancano tempi certi e modalità di applicazione. A dimostrazione di ciò cito un esempio: poche settimane fa si è avvertita l'esigenza di predisporre per la pentagonale alcuni progetti urgenti. Celermente si è provveduto alla loro elaborazione ed approvazione: di conseguenza, lo strumento esiste, ma la fragilità è nella procedura di applicazione.

Per quanto riguarda gli indicatori, a me pare che l'UNDP, attraverso il rapporto sullo sviluppo umano, abbia fornito indicazioni sufficientemente chiare che l'Italia dovrebbe sforzarsi di recepire e rendere operative.

In ordine alla annunciata conferenza governativa per la cooperazione allo sviluppo, condividiamo l'iniziativa dell'esecutivo, ma non vorremmo che dalla preparazione venissero esclusi i soggetti che operano per la cooperazione. Rivendichiamo, quindi, non solo un diritto di interesse in argomento, ma anche l'opportunità che tutti i soggetti (anche quelli rappresentati nel Comitato consultivo) collaborino alla organizzazione della conferenza medesima.

Infine, penso che i parlamentari presenti conoscano a fondo la problematica delle ONG e quindi non mi soffermerò sull'argomento. In conclusione, poiché abbiamo predisposto un documento mi permetto di consegnarlo alla presidenza della Commissione, ringraziando nuovamente per l'invito rivoltoci.

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. Il richiamo agli indicatori dell'UNDP mi offre l'occasione per sottolineare come il Comitato permanente abbia modificato la propria denominazione in « Comitato permanente per la coopera-

zione e lo sviluppo umano » utilizzando un suggerimento dell'UNDP medesimo.

Ho voluto precisare questo aspetto per evidenziare quali tipi di indicatori riteniamo utili.

PAOLO BOTTONI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. Oltre ad essere rappresentante della regione Emilia Romagna, sono presidente del quarto gruppo di lavoro, che si interessa dell'educazione allo sviluppo e del coinvolgimento nelle realtà sociali.

Concordo con quanto ha affermato il collega Tedeschi a proposito dello svilimento del ruolo del comitato consultivo e delle sue commissioni, che sono prive di mezzi, tant'è che anche il quarto gruppo sta svolgendo un lavoro di consultazione con altre regioni grazie all'attività prestata volontariamente dai membri.

Anch'io ritengo che il primo problema sia la corretta applicazione della legge e a questo proposito è necessario interrogarsi sulle condizioni necessarie perché ciò accada.

Per quanto riguarda i vari punti indicati nella lettera, direi che è innanzitutto necessario ridefinire gli indirizzi della cooperazione, distinguendoli in maniera più appropriata da quelli della politica economica internazionale. Non escludo in via di principio una partecipazione delle imprese, in particolare piccole e medie, a programmi di cooperazione, naturalmente se questi soggetti (privati, ma non solo) ne condividano la filosofia, gli obiettivi e le finalità sociali definite dalla legge n. 49. Gli enti e le istituzioni che svolgono funzioni di interesse generale sono chiamati per primi a tener fede a quegli obiettivi, devono essere i primi tutori del fatto che i programmi di cooperazione mantengano quelle finalità.

In secondo luogo, ritengo che si possa porre termine alla gestione fuori bilancio. Non è affatto detto che la gestione fuori bilancio di per sé garantisca maggiore flessibilità. Anche la gestione in bilancio può avere questo pregio e garantire efficacia e rapidità, purché siano definite e chiare le condizioni, le regole e i tempi.

L'esigenza di avere procedure chiare è assolutamente dirimente. Da questo punto di vista, ho apprezzato il tentativo del terzo gruppo di lavoro di rintracciare procedure di valutazione che garantiscano certezza, riferendosi innanzitutto a quelle consigliate dalla CEE, adattate alla situazione italiana e ai diversi attori della cooperazione del nostro paese.

A questo proposito, non è detto che le procedure che dovrebbero governare i rapporti fra soggetti di natura privatistica, come imprese e ONG, debbano essere le stesse che intercorrono tra pubbliche amministrazioni di diverso rango, regioni, autonomie locali e Ministero degli affari esteri.

In questo senso, devo dire che una delle significative novità della legge n. 49 è l'attribuzione alle regioni e agli enti locali di un ruolo specifico nella cooperazione. È stato un fatto importante che ha dato vita ad un lavoro che dura da quattro anni. Il quarto gruppo di lavoro ha prodotto il documento guida per il rapporto fra Ministero degli affari esteri e regioni. Nel 1989 fu emanata la delibera del CICS sempre a questo proposito, ma solo ieri si è svolta la prima riunione con un certo grado di operatività sul tema delle procedure di rapporto tra Ministero degli affari esteri e regioni. Non è una questione di norme, ma di volontà e di possibilità di applicazione di quelle già esistenti; nonostante la legge n. 49 e la delibera del CICS ci troviamo in condizioni di estrema incertezza.

Il quarto gruppo di lavoro ha svolto, in primo luogo, un'attività molto intensa per il censimento della strumentazione legislativa, della dotazione organica e degli indirizzi di lavoro in questo settore da parte delle regioni italiane. In secondo luogo, abbiamo concluso una serie di incontri con le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. In questo primo giro di incontri, la principale questione emersa sul tappeto è la possibilità per le regioni, come istituzioni di interesse generale, di dimostrare la loro disponibilità ad operare nella coope-

razione, manifestata attraverso la richiesta di svolgere un'attività sia sul territorio sia all'estero.

Per quanto riguarda l'attività sul territorio, vi è l'assoluta necessità che sui temi dell'educazione allo sviluppo, dell'informazione e della formazione, il rapporto tra l'amministrazione centrale dello Stato e le regioni si svolga con tempi e documenti di indirizzo certi, che consentano alle regioni di realizzare in concreto una disponibilità già da molti anni dimostrata.

Per quanto attiene all'intervento all'estero, la dimostrazione più rilevante ed innovativa di questa opportunità può essere individuata nei progetti multisettoriali e nei programmi paese.

Di nuovo si ripropone il problema di disporre di procedure certe. Naturalmente le regioni, proprio perché parte dello Stato, devono e vogliono stare all'interno degli indirizzi di politica internazionale e di cooperazione. Ciò che è emerso da tutti gli incontri è l'impossibilità da parte delle regioni a mettere in opera questa disponibilità per la mancanza di informazioni dal Ministero degli affari esteri. Questo è il primo problema da affrontare.

Corre l'obbligo di informare che le regioni italiane in questi quattro anni non sono state ferme. Recentemente la conferenza dei presidenti delle regioni ha approvato lo statuto per l'osservatorio interregionale sulla cooperazione, che consegnerò alla Commissione.

Nel frattempo altri fronti di emergenza hanno posto le regioni in diretto e necessario rapporto con il Ministero degli affari esteri. Mi riferisco alle politiche dell'immigrazione ed anche alla disponibilità da parte delle regioni ad affrontare il problema dell'emergenza che si pone nei casi di calamità all'estero.

Per quanto riguarda la conferenza, è necessario che tutti gli attori della cooperazione ne siano pienamente coinvolti fin dall'inizio, al fine di tracciare un bilancio effettivo di questi quattro anni. In tal modo sarebbe possibile indicare le modalità e le procedure per una corretta applicazione della legge n. 49.

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. Dottoressa Bottoni, le sarei grato se potesse consegnarci i documenti cui lei ha fatto riferimento. Mi sembrano molto importanti i temi da lei affrontati, molto spesso dimenticati o sottovalutati.

NINO SERGI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. In qualità di rappresentante della CISL ringrazio la Commissione per l'invito rivoltoci.

Riccollegandomi alla lettera che ci è pervenuta, inizierò dall'ultimo argomento, relativo alla conferenza governativa per la cooperazione e lo sviluppo che il Governo intende organizzare. Il ministro De Michelis, nell'annunciare tale iniziativa, ha sottolineato che essendo mutato il contesto internazionale occorre ripensare alla cooperazione allo sviluppo. Che il contesto internazionale sia cambiato è evidente, ma per i paesi in via di sviluppo è altrettanto evidente che non è cambiato molto e se anche qualche mutamento si è verificato, è stato in senso peggiorativo. Dunque, ripensare alla cooperazione allo sviluppo deve significare impegnarsi maggiormente sia per quanto riguarda le risorse e la finalizzazione della cooperazione, sia per la ricerca di un nuovo ordine mondiale.

Questa Commissione ha prodotto alcune documentazioni riguardanti l'immigrazione: tra venticinque anni sono convinto che i parlamentari, gli amministratori ed i ministri si meraviglieranno dei rilevanti fenomeni migratori interessanti i nostri paesi, nonostante oggi siano già nati coloro i quali tra venticinque anni vorranno emigrare per trovare sul nostro territorio migliori opportunità di vita e di lavoro.

Questo è il motivo in base al quale sosteniamo che ripensare alla cooperazione allo sviluppo deve significare approfondire un maggior impegno. Tuttavia, le procedure individuate per la preparazione della conferenza ci fanno temere che ripensare alla cooperazione per l'Esecutivo voglia

dire avanzare proposte più che impegnarsi attivamente per una migliore finalizzazione degli strumenti e dei mezzi.

Siamo francamente preoccupati per la caratterizzazione che sta assumendo tale appuntamento, perché si rischia di organizzare una conferenza di « vertice » priva della partecipazione di coloro che operano e lavorano per la cooperazione. Dico ciò perché se effettivamente la conferenza avrà questa impronta, coloro i quali si interessano di cooperazione penseranno ad organizzare una contro conferenza alternativa.

Passo ora a trattare degli argomenti individuati dalla Commissione nella lettera inviataci. Vorrei innanzitutto riprendere un'affermazione del collega Piva, il quale ha sottolineato l'ambiguità della legge n. 49 allorché – nonostante l'articolo 1 sia chiaro – non si distingue nettamente tra cooperazione economica e cooperazione allo sviluppo.

Riteniamo che il Parlamento debba rivedere questa distinzione alla luce dell'insufficienza della legge Ossola, affinché la cooperazione allo sviluppo possa davvero rappresentare uno strumento di crescita per i paesi in via di sviluppo. Ciò si rende vieppiù opportuno posto che esiste il rischio di un differente utilizzo delle disposizioni della legge n. 49: riflettendo su quanto si è realizzato, non mi pare si possa onestamente affermare che attraverso questa legge si sia incrementato lo sviluppo a livello mondiale a più di dieci anni dalla legge n. 38.

Quanto alla rispondenza delle priorità definite dal CICS e delle ipotesi programmatiche per il triennio 1991-1993 ai principi ispiratori della legge n. 49, invero sulla carta la rispondenza esiste. Tuttavia, se si considera l'esperienza acquisita nell'arco di un decennio non si può stendere un bilancio positivo. Certo si sono conclusi affari, ma lo sviluppo non si è realizzato in Africa, in Asia e in America Latina.

La legge n. 49 rappresenta senza dubbio il frutto di una mediazione, tanto che nel 1987 fu approvata all'unanimità; ciò nonostante talune ambiguità sussistono, ma non mi pare sia questo il momento per procedere alla sua correzione, semmai oc-

corre attivarsi ed impegnarsi ulteriormente affinché il provvedimento venga applicato concretamente.

Forse andrebbe effettuata la revisione del regolamento attuativo della stessa legge n. 49, ciò non toglie però che il punto principale sia rappresentato dalla mancanza di procedure e dall'assenza di tempi certi. Non si può, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, promettere un intervento nel 1987 e realizzarlo nel 1994!

Mi permetto inoltre di sollecitare alla Commissione esteri la modifica riguardante le organizzazioni non governative: diversamente si correrebbero seri rischi posto che la direzione generale ha rallentato il proprio lavoro.

Quanto al disegno di legge governativo in materia di gestioni fuori bilancio, è vero quanto sostiene la collega Bottoni, cioè che anche nella gestione in bilancio, se le procedure e i tempi sono certi, tutto procede, ma conoscendo l'amministrazione – almeno quella con cui ci confrontiamo quotidianamente – ritengo che queste parole non rispondano alla realtà. Nell'attuale situazione la gestione fuori bilancio costituisce l'unico strumento in grado di accelerare gli interventi della cooperazione. Pertanto, esorto la Commissione a prestare attenzione alla luce anche della considerazione che la proroga della gestione fuori bilancio scadrà al 30 novembre e da quella data la Ragioneria generale dello Stato potrebbe fermare ogni attività.

Un altro punto contenuto nella lettera inviataci riguarda l'adozione di indicatori nelle valutazioni preventive o successive dei progetti di cooperazione gestiti da imprese od ONG. Attualmente il Ministero degli affari esteri si affida alla SIM. Non abbiamo letto nessuna di queste valutazioni, perché sono ancora un po' riservate. Da quanto ho sentito la SIM farebbe valutazioni serie, ma mi chiedo sulla base di che cosa. Se un progetto sin dall'inizio non è stato pensato con criteri di valutazione e con obiettivi ben precisi, diventa molto difficile fare una valutazione oggettiva sulle finalità che ci si era posti.

Il terzo gruppo di lavoro ha cercato di definire obiettivi e criteri di valutazione fin dal documento progettuale.

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato per la cooperazione e lo sviluppo umano*. Vorrei dare subito una risposta sul provvedimento sull'ONG, che è stato assegnato alla nostra Commissione solo una settimana fa. Il presidente mi ha affidato la relazione, ma non possiamo ancora procedere all'approvazione poiché mancano i pareri obbligatori della I, della V e dell'XI Commissione. Abbiamo sollecitato l'espressione di tali pareri rendendoci conto dell'urgenza di questo provvedimento. Del resto la nostra Commissione aveva espresso l'opinione che la questione dovesse essere risolta in sede amministrativa, in quanto la procedura legislativa richiede diversi mesi.

A proposito della gestione fuori bilancio, è corretta l'indicazione della rappresentante della regione Emilia-Romagna sulla certezza dei tempi. Tuttavia, per quel poco di esperienza che tutti abbiamo acquisito, non vi è alcuna certezza nelle procedure ordinarie. Possiamo immaginare cosa voglia dire sottoporre preventivamente qualunque progetto all'approvazione della Ragioneria e della Corte dei conti (e si tratta solo di due dei passaggi obbligati che si aggiungerebbero a quelli attuali). Nel 99 per cento dei casi i provvedimenti vengono respinti dall'uno o dall'altro organo di controllo preventivo con osservazioni. Non esistono tempi obbligati per la prima pronuncia né alcuna certezza che le controdeduzioni ottengano risposta in tempi rapidi.

Posso affermare con estrema certezza che la riconduzione ad un sistema di procedure di controllo preventivo, sia pure con qualche facilitazione, ritarderebbe moltissimo i tempi, in media di un anno o due. Il massimo che si potrebbe ottenere, in termini di agevolazione per quanto riguarda il settore della cooperazione, nel disegno di legge che dovrebbe essere approvato entro il prossimo 30 novembre – sarei tanto felice di essere smentito dai

fatti, ma mi sembra un'ipotesi difficilmente realizzabile per i tempi delle attuali procedure parlamentari – concerne alcune abbreviazioni di percorso di carattere modesto, comunque non tali da superare il controllo preventivo della Ragioneria e della Corte dei conti. Questa sarebbe la certezza dei tempi.

PAOLA BOTTONI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. È una certezza, o meglio un'incertezza, che già oggi abbiamo.

SAVINO MARINELLI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. Siamo arrivati a quattro anni!

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. La previsione realistica è che non potendosi approvare un disegno di legge quale quello che è stato configurato in merito alla soppressione delle gestioni fuori bilancio entro il 30 novembre, da quella data ed anzi già dalla fine di settembre si creerà, sulla base di circolari della Ragioneria generale dello Stato, un vuoto sostanziale. Avremo grandi difficoltà per un periodo di tempo che coincide con quello che ci separa dalle elezioni politiche. Speriamo di trovare soluzioni prima che ciò accada. La Commissione ha già sollevato questa preoccupazione sia al ministro sia al sottosegretario e lo farà di nuovo nei prossimi giorni. Tuttavia, le difficoltà sono enormi e credo che tutti dovremo cercare di ragionare seriamente su questi nodi che rischiano di paralizzare l'attività di cooperazione.

SAVINO MARINELLI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. Rappresento nel Comitato consultivo la Confcooperative.

La risposta al primo punto della lettera che ci è stata trasmessa si collega al tema successivamente indicato nel terzo punto, perché è inevitabile che i problemi relativi alla delimitazione degli obiettivi della cooperazione siano poi quelli che riguardano più specificamente la rispondenza delle

ipotesi programmatiche e delle priorità definite ai principi ispiratori della legge n. 49.

Credo che le priorità definite dal CICS siano piuttosto valide. Quel che a mio avviso si è evidenziato in questi anni è il problema delle iniziative emergenti. Il CICS ha posto il problema dell'accorpamento dei paesi e della definizione di iniziative di prima e di seconda priorità. In realtà, si è verificato che nel frattempo si sono mossi blocchi interi di paesi. Il ministero ha però una capacità dispositiva assolutamente ridicola rispetto agli eventi. Sia le calamità sia i problemi dell'est europeo hanno dimostrato la necessità che, accanto all'ossatura del CICS, nel *budget* venga prevista una quota a disposizione del ministero per le questioni emergenti.

Per quanto riguarda le modifiche alla legge n. 49, attualmente la cooperazione si divide in tre parti. In primo luogo, la cooperazione in senso stretto, secondo un'interpretazione restrittiva dell'articolo 1, che riguarda essenzialmente gli interventi ad alta ed altissima componente di dono, con programmi con specifico interesse di carattere sociale.

Questi progetti dovrebbero essere applicati ai paesi il cui reddito *pro capite* è al di sotto delle soglie della povertà.

Una seconda fascia di interventi concerne i paesi che hanno superato la soglia della povertà, ma non le discrasie sociali, nei confronti dei quali si deve operare con azioni volte ad agevolare il decollo economico: in tal caso dovrebbe valere il criterio del credito ad un tasso più contenuto di quello consenso.

Un terzo tipo di interventi riguarda le condizioni emergenti. In paesi come la Polonia o l'Ungheria non si tratta tanto di intervenire economicamente, quanto di aiutare e sostenere la ricostituzione di forme istituzionali e di interlocutori credibili affinché si riaffermi la logica ed il gioco delle imprese e dei soggetti economici sul mercato.

Gli interventi quindi risultano caratterizzati da un alto contenuto di doni, dai trasferimenti tecnologici e dal contenuto spiccatamente politico. Posto che attual-

mente il Ministero degli affari esteri ha una direzione per la cooperazione allo sviluppo, una per gli affari economici (nell'ambito della quale è presente anche il Ministero del commercio con l'estero) e la terza per gli affari politici, a mio avviso il futuro della cooperazione in quanto tale non può che identificarsi nei sistemi di trasferimento tecnologico in funzione delle caratteristiche proprie e di ciascun paese.

È ovvio che se si deve attuare un intervento in Sahel per la costruzione di pozzi per l'estrazione dell'acqua, non può che seguirsi la strada del donativo ed interessare la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, così come se si deve realizzare una diga in uno Stato la cui popolazione è sotto la soglia di povertà verranno determinate le condizioni (attraverso gli indicatori della Banca mondiale o compartecipando con la CEE) ed il relativo finanziamento. Lo stesso vale per i trasferimenti industriali. In sostanza, vi sono istituzioni (quali le ONG, i sindacati e gli enti regionali) che sono proiettati verso la cooperazione in senso proprio, mentre altre imprese che hanno interessi soprattutto per la seconda fascia di intervento ed altre che rispondono più spiccatamente alle esigenze di carattere immediato.

Quindi, la individuazione degli indicatori risulterà più facile se determinata in termini concreti, non astratti, avendo presente cioè le esigenze avvertite dalle singole realtà.

Quanto al disegno di legge in materia di gestioni fuori bilancio, ahimé si registra una situazione inestricabile. Dalla legge n. 49 ad oggi sono passati quattro anni, i quali rappresentano il tempo che intercorre tra il momento in cui si identifica il progetto e quello in cui la sua realizzazione inizia. Le congruità a cui viene sottoposto un progetto sono tre: la prima è determinata dall'unità tecnica (esaminata dall'ufficio XV), all'interno della quale si colloca la valutazione dell'UTE. Una volta che il progetto viene assunto dal Ministero degli affari esteri e la cifra è stata allocata, si deve acquisire la valutazione di con-

gruità della Ragioneria e del Tesoro. Poiché non bisogna dire bugie, confesso che sia la Ragioneria, sia il Tesoro verificano la congruità in quanto sindacano il problema del paese destinatario del progetto: ci siamo trovati di fronte ad un funzionario del Ministero del tesoro che ha disquisito sulla politica di un paese del Corno d'Africa, rifiutandosi di apporre la firma necessaria al completamento della pratica.

Pertanto, le procedure devono essere assolutamente modificate: se non si procederà ad una radicale revisione dei compiti (nel senso cioè che il tecnico deve limitarsi a fare il tecnico e l'amministrativo deve svolgere attribuzioni essenzialmente amministrative), non c'è nessuna speranza. Se il ministero non verrà ristrutturato in relazione alle procedure dei progetti non si riuscirà a realizzare alcunché.

Quanto poi alla necessità o meno di adottare indicatori nelle valutazioni preventive o successive dei progetti di cooperazione gestiti da imprese od ONG, si consideri che gli indicatori sono fondamentali ai fini dell'identificazione dei binari lungo i quali i vari progetti si muoveranno. Uno dei problemi più spinosi riguarda l'impossibilità di ricomprendere la formazione nei trasferimenti tecnologici, per cui se si elabora un progetto-formazione il percorso che seguirà sarà di un certo tipo, se si predisporrà un progetto-industriale il canale da seguire sarà diverso. Obbligare le imprese a realizzare progetti aventi un minimo di formazione è impossibile tanto più se non si identificheranno indicatori assolutamente certi.

Quanto dico per la formazione vale anche per il *marketing* di prodotto, in relazione al quale, pur avendo costruito fabbriche e imprese, non conosciamo la fine dei beni prodotti. In realtà non vengono mai inseriti nei progetti i *marketing* di prodotto, così come non conosciamo le valutazioni di congruità economica, cioè di fattibilità. Per determinati progetti il ministero potrebbe facilmente identificare quali parti far oggetto di dono e quali invece di credito a tasso dell'1,75 per cento o a tasso consenso del 7-8 per cento.

Tra l'altro, la massa di formazione non può ricadere interamente sul prodotto finale, ma dovrebbe essere adeguatamente ripartita tra donativi e crediti, il che non avviene mai perché non viene eseguito un calcolo di fattibilità, un adeguato *cash flow*. Le imprese hanno sempre giocato su questo aspetto, nel senso che il fattore sociale ha sempre coperto l'assenza di calcoli economici. Tutto ciò non sta in piedi.

Credo che la conferenza sulla cooperazione, per non cadere nelle trappole del verticismo o dell'assemblearismo, debba avere alcuni obiettivi concreti alla cui individuazione dovrebbe collaborare il Comitato consultivo (se poi sarà quest'ultimo ad organizzarla, tanto meglio).

Gli obiettivi dovrebbero essere la definizione delle aree e delle fasce dei progetti di cooperazione: cosa significa un progetto di cooperazione, in rapporto a quali paesi, quali sono gli indicatori e quali sono le procedure. Questa potrebbe essere una conferenza sulla cooperazione con obiettivi concreti dalla quale potrebbe scaturire un documento che distingua il progetto di cooperazione in senso proprio, quello di cooperazione sociale con forti contenuti economici e quello di aiuto politico ad un determinato paese. La conferenza potrebbe fornire i criteri attraverso i quali comprendere le differenze fra i diversi progetti ed i vari paesi ai quali essi si applicano.

Il secondo obiettivo deve essere quello delle procedure, per creare consenso attorno a forme e tempi di intervento che diano speranza, non a noi che siamo come farfalle attorno alla lanterna di Diogene, ma ai poveri paesi beneficiari che ora aspettano ben quattro anni, durante i quali possono cambiare le condizioni ed il mercato. Provengo dal Centro America dove un progetto sta fallendo perché in quattro anni sono cambiate le condizioni strutturali. Non è possibile che il contribuente italiano paghi denaro che poi viene sprecato in questo modo.

Questi sono gli obiettivi principali che dovrebbe avere la conferenza.

GIOVANNI RINALDI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. Nell'ambito del comitato consultivo rappresento la Lega nazionale cooperative e mutue.

Per quanto riguarda la delimitazione degli obiettivi della cooperazione rispetto alla politica economica internazionale, non entro nella diatriba tra cooperazione sociale ed assistenza all'*export*, però credo che questo sia un punto importante che non possa essere liquidato con facilità. Tutti hanno ricordato che è necessario un maggiore coordinamento tra i vari strumenti legislativi esistenti in Italia che in un modo o nell'altro riguardano l'attività imprenditoriale all'estero.

In questo senso, sebbene impropriamente la si voglia considerare, la legge n. 49 rientra in tale quadro.

Se mi è consentito proverò a formulare alcuni suggerimenti, visto che non è la prima volta che si torna a discutere su questi temi e purtroppo a sommare le molteplici inadempienze rispetto ad essi.

Si potrebbe innanzitutto chiedere che all'organismo che sovrintende alla politica economica estera, il CIPES, venga attribuito un incarico a tempo determinato, compatibile con la materia da affrontare, per operare in via amministrativa un'omogeneizzazione degli strumenti legislativi esistenti (la legge Ossola, le varie leggi di assistenza all'esportazione, la legge istitutiva della SIMEST), al fine, se possibile, di dare ad essi maggiore efficienza. Non è necessaria una nuova legge sulla cooperazione, ma lo è rendere più efficiente gli strumenti legislativi esistenti e questo può essere fatto anche in via amministrativa. Per raggiungere questo obiettivo bisogna dare a qualcuno una responsabilità della quale poi sia chiamato a rispondere, altrimenti continueremo a riunirci ed a recitare la litania delle cose che non funzionano, senza riuscire a modificarle.

Ho indicato il CIPES perché è l'organismo che sovrintende attualmente alla politica economica estera. Si può pensare, all'interno di tale organismo, di attribuire una responsabilità a termine a qualcuno dei suoi componenti.

Durante questo periodo di tempo, si potrebbe affiancare al CIPES una funzione di studio per la ricerca di successivi strumenti legislativi che potrebbe essere affidata ad una commissione *ad hoc* o allo stesso Comitato consultivo, purché questa attività si affianchi a quella attraverso la quale, in via amministrativa, mettere ordine nella materia.

Per quanto riguarda la necessità o meno di modifiche alla legge n. 49, credo che si debba innanzitutto fare chiarezza laddove esistano duplicazioni. Sono già stati ricordati l'articolo 7 sulle *joint ventures* e la legge sulla SIMEST. Anche a questo riguardo si può agire in via amministrativa. Si potrebbe coordinare le priorità stabilite dal CICS con quelle più generali di politica estera. Soprattutto, si può e si deve controllare la loro attuazione. È inutile che vengano modificate le indicazioni sull'armonizzazione con i criteri di politica economica estera se poi nessuno sovrintende alla loro attuazione.

Se mi consentite, vorrei suggerire un altro provvedimento che il CIPES potrebbe adottare in via amministrativa: vincolare i responsabili della cooperazione allo sviluppo, cioè i funzionari della direzione generale, per tutto il periodo di durata del loro incarico, affinché non si ripresenti la situazione attuale, che ognuno di noi conosce molto bene, caratterizzata dall'assenza di responsabilità, perché il soggetto che ha gestito nell'ultimo anno o negli ultimi due anni non è più al suo posto perché ha seguito una carriera che lo ha portato in altra parte del mondo.

Lo stesso CIPES potrebbe anche selezionare aree tematiche sulle quali operare in modo prioritario. Le emergenze sono una di quelle aree tematiche che hanno bisogno di operatività rapida. È stato ricordato che quando lo si vuole questo obiettivo viene raggiunto. Anche a questo proposito potrebbe essere affidato un incarico con una responsabilità precisa.

L'ultima osservazione, non esaustiva, ma che costituisce un semplice contributo è che si potrebbe ottenere una redistribuzione ed un controllo molto serio dei diversi poteri previsti dalla legge n. 49.

Oggi vi è confusione tra il potere politico, che ha una funzione ed una responsabilità di carattere generale, il ruolo diplomatico, cui dovrebbe essere attribuita la responsabilità esclusiva del *policy dialog*, ed il ruolo tecnico. È prassi comune, riscontrata nell'esperienza di ognuno di noi, che questa distribuzione viene assolutamente disattesa. Si potrebbe quindi incaricare un'apposita autorità di provvedere alla redistribuzione dei poteri tra i vari ruoli e di controllare l'efficacia della redistribuzione operata.

Per quanto riguarda la conferenza sulla cooperazione, mi associo alle considerazioni dei colleghi che mi hanno preceduto poiché non è serio pensare di organizzare la terza conferenza sulla cooperazione allo sviluppo « partendo dall'alto ». Tra l'altro, è impensabile tentare di organizzare il convegno durante i mesi di agosto e settembre, durante i quali la maggior parte delle persone è ancora in vacanza.

Ritengo anch'io assolutamente indispensabile il coinvolgimento del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo: anzi personalmente auspicherei una richiesta di moratoria nei confronti di questo appuntamento, tanto più in assenza di elementi certi circa la procedura seguita, gli organizzatori e gli obiettivi da raggiungere. Si è aspettato parecchio tempo: non si capisce quindi perché non possa trascorrere ancora qualche mese.

GILDO BARALDI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. Desidero preliminarmente ringraziare il presidente Piccoli, il presidente Foschi e tutti i membri della Commissione esteri per la convocazione del Comitato consultivo, il che testimonia l'importanza attribuita a tale organo a differenza della considerazione dimostrata da chi dovrebbe realizzare la cooperazione allo sviluppo nel nostro paese. Tra l'altro, l'occasione odierna ci consente uno scambio di opinioni visto che da mesi, in violazione della legge, non riusciamo a convocare una seduta.

Ciò premesso, consentitemi di esprimere sorpresa per il fatto che dai docu-

menti a disposizione della Commissione, dalla documentazione relativa all'indagine conoscitiva avviata e conclusa dalla competente Commissione del Senato, nonché dagli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto, emerge una sostanziale concordia circa gli interventi, ma nulla cambia e quei pochi mutamenti verificatisi, lo sono stati in peggio.

Mi permetto di ricordare come le organizzazioni non governative abbiano promosso recentemente, insieme con i sindacati ed altre forze politiche, una conferenza stampa in relazione alla quale è stato predisposto un documento contenente analisi e proposte sulla situazione della cooperazione allo sviluppo. Nel consegnare al presidente Foschi questo documento, prego i membri della Commissione esteri di leggerlo attentamente poiché in esso sono espresse le valutazioni di chi lavorava in favore della cooperazione allo sviluppo prima ancora dell'affermarsi dell'intervento pubblico: osservazioni e giudizi da noi considerati importanti in quanto non condizionati da interessi di parte.

Riccollegandomi ai punti indicati nella lettera che ci è stata inviata, mi limito a rilevare, peraltro molto succintamente, in primo luogo l'opportunità di separare gli strumenti della cooperazione allo sviluppo da quelli del commercio e della politica economica estera; in secondo luogo, la necessità di non rivedere la legge n. 49, ma semmai la legge Ossola ed infine l'utilità di prevedere talune forme di coordinamento. Rilevo ancora, in qualità di operatore alla cooperazione e di rappresentante delle ONG, che l'attuale confusione esistente tra il commercio estero e la politica economica estera da una parte e la cooperazione allo sviluppo dall'altra, fa sì che i fondi alla cooperazione vengano devoluti ad operazioni becere di tipo parassitario che non servono tanto ai fini di una politica intelligente di investimento e di espansione del commercio estero, quanto per consentire all'ente esecutore di introitare maggiori somme.

Quanto alla rispondenza delle priorità definite dal CICS e dalle ipotesi programmatiche per il triennio 1991-1993 ai prin-

cipi ispiratori della legge n. 49, in assenza di una idonea politica, la cui realizzazione dovrebbe essere attribuita al CICS – mentre attualmente questo organo si riduce, nei fatti, ad aggiornare una specie di manuale Cencelli delle priorità geografiche – la cooperazione finisce con il rappresentare la sommatoria delle spinte e delle pressioni esistenti, senza raggiungere risultati adeguati alle attese.

In ordine alla necessità o meno di modificare la legge n. 49 e le procedure regolamentari in vigore per la sua attuazione, tutti hanno rilevato che la legge n. 49 è molto farraginosa, ha punti di ambiguità e forse in futuro sarà necessario introdurre alcune modifiche. Non è questa però la priorità a cui bisogna prestare attenzione, in quanto il vero problema che si deve affrontare è l'applicazione della legge n. 49. Alcuni ostacoli si rinvencono nel regolamento applicativo, ossia nel decreto del Presidente della Repubblica n. 177, che ha svuotato la legge n. 49, così come nei decreti di organizzazione della direzione generale, nella voluta confusione di ruoli e di compiti esistenti tra gli organi che dovrebbero invece essere complementari sia pure svolgendo ruoli diversi, cioè gli organi diplomatici, quelli amministrativi ed i tecnici.

Quanto alle gestioni fuori bilancio, concordo con le preoccupazioni espresse dal presidente Foschi e dal collega Sergi. Teoricamente, seguendo la contabilità ordinaria, la cooperazione sarebbe gestibile; in pratica, però, si registrano tempi talmente lunghi (quattro anni) da rendere irrealizzabile la gestione della cooperazione allo sviluppo con metodologie ordinarie.

Ciò mi consente di affermare – nonostante io condivida, lo ripeto, le preoccupazioni e le perplessità espresse – che senza gestione fuori bilancio la cooperazione allo sviluppo non può funzionare.

Circa la necessità o meno dell'adozione di indicatori nelle valutazioni preventive o successive dei progetti di cooperazione gestiti da imprese od ONG, credo che le ONG abbiano da sempre sostenuto l'assurdità dell'inesistenza di valutazioni *ex ante*, *in itinere*, alla conclusione e *ex post*. Anzi,

le organizzazioni non governative ritengono che la valutazione del fatto sia un elemento idoneo per verificare la credibilità delle nuove proposte avanzate ed efficace rispetto ai controlli apparentemente amministrativi, ma praticamente cartacei, che rallentano l'azione della cooperazione allo sviluppo.

Da questo punto di vista, ricordo che le organizzazioni non governative hanno organizzato un seminario, svoltosi recentemente, in cui sono stati presentati i risultati dello stato dell'arte, dell'attività svolta da questi organismi (mi riferisco sia alla valutazione di progetti, sia delle priorità quali l'impatto ambientale, quello socio-economico e l'occupazionale). Mi riservo di inviare ai membri di questa Commissione i risultati della ricerca compiuta, e durata più di un anno, al cui termine prevediamo di elaborare una guida operativa.

Per quanto concerne l'organizzazione della terza conferenza per la cooperazione allo sviluppo, mi associo alle osservazioni dei colleghi Sergi e Rinaldi. Poiché questo convegno rappresenta un momento importante, non può essere fatto scadere a livello di una pseudo conferenza gestita dall'alto. Non vorremmo essere costretti (situazione sterile ancorché stimolante) a convocare una contro conferenza, cosa che faremmo se ci trovassimo di fronte ad un convegno di vertice, come si preannuncia quella che il ministro De Michelis intende organizzare. Pensiamo sia meglio utilizzare tutto il tempo necessario ad organizzare una conferenza dotata della massima credibilità e che raccolga lo stesso ampio consenso di forze politiche e sociali che ha condotto all'approvazione della legge n. 49.

Ringrazio per l'attenzione e consegnerò alla Commissione il documento cui ho fatto riferimento.

PIERLUIGI MALESANI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. Nell'ambito del comitato consultivo rappresento l'IRI.

Mi permetto di sottolineare il consenso espresso da parte di tutti noi sull'esigenza di una vera applicazione della legge n. 49:

non c'è bisogno di nuove leggi, ma di far applicare quella vigente.

Sentiamo inoltre il bisogno di avere procedure e tempi certi. Tutti lo hanno sottolineato e vorrei aggiungere anche l'esigenza di avere certezza sugli impegni assunti dal ministero. Solo avendo garantite queste certezze tutti possono mettersi al lavoro con senso di responsabilità.

Le imprese devono avere certezza anche in merito allo svolgimento delle gare, che esse sono ben liete di effettuare. Le gare sono uno dei punti importanti per avere una sana competitività, altrimenti si determina una situazione rarefatta ed incerta, appetibile solo a chi non ha mercato ed è costretto a chiedere privilegi. Avere certezze per questi aspetti significa chiamare le forze più valide ed efficienti nell'attività di cooperazione.

Questo problema ha una valenza generale che viene accentuata nei momenti di emergenza. I tempi e le procedure per quanto riguarda gli interventi di emergenza devono essere considerati con un'attenzione ed una valutazione completamente chiara e precisa, in modo che non si abbiano i venticinque passaggi procedurali attualmente esistenti.

Sul tema della contabilità fuori bilancio, vorrei fare un richiamo alle capacità di controllo che vengono effettuate da altre sedi sull'attività del Ministero degli affari esteri. Non vorrei che, come succede spesso nella pubblica amministrazione, tutti i passaggi *ex ante* fossero un modo per acquisire una certa tranquillità burocratica ed amministrativa per non effettuare le valutazioni *ex post*, le quali impongono l'assunzione di una responsabilità.

Mi domando se queste valutazioni siano state effettuate in passato con tutto il rigore necessario. Questo problema si collega con la discussione sulla gestione fuori o in bilancio. Personalmente, preferirei avere tempi più lunghi, ma più certi. Quelli attuali, con i vari passaggi, di fatto uccidono la cooperazione italiana.

Per quanto riguarda gli indicatori, credo sia interessante affrontare il tema di una progettualità degli interventi di cooperazione. È un vecchio dibattito affron-

tato in molte occasioni. Ad ognuno deve essere richiesto quello che per la sua capacità è in grado di dare. Alle imprese bisogna chiedere professionalità, efficienza e capacità di mantenere i tempi; non si può chiedere alle imprese di perseguire una logica di cooperazione che è invece preciso compito dei responsabili della cooperazione.

Ben vengano quindi indicatori che tengano conto, per esempio, della manutenzione, della formazione dei quadri e di come devono essere gestiti i vari progetti. Gli aspetti di *management* e di gestione devono essere trattati come elementi importanti, condizionanti la logica del progetto di cooperazione, negoziati con i vari paesi.

Questi aspetti devono essere inseriti in tutti i progetti di cooperazione, ma spetta ai responsabili della cooperazione individuare gli indicatori.

Credo che forse oggi stesso potrebbe essere dato un messaggio forte per quanto riguarda l'attività dei gruppi di lavoro all'interno del Comitato consultivo. Non è possibile che il lavoro di questi gruppi, così rappresentativi delle varie componenti della società civile coinvolte nella cooperazione, non venga considerato, non venga richiesto e quasi non sia voluto. Credo che uno dei risultati concreti che possono scaturire dall'incontro odierno sia proprio il richiamo forte a questo tipo di impegno e di partecipazione.

CESARE FRITELLI, *Membro del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo*. All'interno del Comitato consultivo rappresento l'ICE.

Sottolineo un aspetto che può sembrare marginale, ma che per noi dell'ICE sta assumendo un'importanza crescente. In tutti gli interventi dei colleghi è emerso il dualismo tra politica di cooperazione e politica economica estera. Calando questo dualismo nelle imprese, notiamo come esse svolgano un doppio ruolo, che in taluni casi si svolge all'interno della stessa impresa. L'impresa può porsi come esecutrice di opere, fornitrice di merci e servizi per la cooperazione. Esiste poi l'impresa che ha

già maturato al suo interno una strategia di presenza produttiva all'estero e che si avvale degli strumenti di cooperazione per attuare queste strategie: dall'articolo 7 della legge n. 49, alla SIMEST, al numero crescente di organismi che amplificano i mezzi per questo tipo di intervento (BERS, BEI, e così via).

Credo si debba dare importanza crescente a questa categoria di aziende che non ha alcuna forma associativa che ne tuteli gli interessi e che molto spesso rappresenta quanto di meglio possano desiderare sia il paese in via di sviluppo di medio reddito sia la politica economica estera del nostro paese. Pensiamo ai paesi del Maghreb. Cento società miste in un paese come la Tunisia darebbero lavoro a migliaia di operai evitando la loro emigrazione disordinata verso l'Europa. Penso che questo sia il modo migliore per contribuire allo sviluppo economico di quello come di tanti altri paesi.

A nostro avviso non è ben chiara quella distinzione; l'impresa viene vista, *tout court*, come un'esecutrice e non si considera quest'altro aspetto, che credo sarà qualificante della politica economica estera e di cooperazione dell'Italia nei prossimi anni. Infatti, pochi paesi come l'Italia hanno una tale potenzialità di piccole e medie aziende che, se opportunamente appoggiate e guidate, possono costituire il miglior contributo che il nostro paese potrebbe dare a numerosissimi altri paesi in via di sviluppo.

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. Ringrazio i membri del Comitato consultivo che sono intervenuti.

Prima di dare la parola all'onorevole Crippa, vicepresidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano, vorrei ringraziare i colleghi, tra i quali gli onorevoli Masina e Martini, che con la loro presenza hanno testimoniato grande interesse ai temi della cooperazione.

GIUSEPPE CRIPPA. Signor presidente, non rivolgerò domande ai nostri ospiti

considerato il breve lasso di tempo a disposizione, limitandomi piuttosto a formulare talune osservazioni.

I componenti il Comitato consultivo hanno insistito sullo svilimento del ruolo di questo organismo e delle sue commissioni. Nonostante gli operatori del settore ribadiscano l'insostenibilità della situazione e nonostante i limiti a tutti noti della cooperazione stessa, questa attività continua a svolgere un ruolo abbastanza importante.

Pertanto, si deve tentare di uscire dalla insopportabile gabbia in cui al momento risulta intrappolata l'attività di cooperazione allo sviluppo – cogliendo le occasioni offerteci durante il dibattito odierno – e individuare un tragitto credibile.

Un dato, più degli altri, è emerso chiaramente negli interventi, ossia la resistenza politica che la legge n. 49 incontra. Questa legge infatti è stata considerata da alcuni settori governativi, ivi compreso il Ministero degli affari esteri, fin dal giorno della sua approvazione, un provvedimento da non applicare. Forse questa sera non avremo modo, visti i tempi stretti in cui deve svolgersi questa audizione, di ragionare e discutere in argomento, ma credo che nell'ambito del Comitato consultivo per la cooperazione possano e debbano essere individuate modalità e procedure atte a modificare questo stato di cose, tenendo anche conto dell'anticipazione del sottosegretario Borruso circa l'esistenza di un testo legislativo, sottoposto al concerto di vari dicasteri, in ordine alle gestioni fuori bilancio, che può rappresentare un primo passo per la soluzione delle problematiche sollevate.

Si rende necessario un intervento sui contenuti della legge n. 49 che, senza giungere ad una riforma radicale – dato che per me è una legge applicabile e valida –, modifichi taluni punti per superare le ambiguità e i compromessi in essa contenuti e che tutti voi avete evidenziato. Si tratta, in sostanza, di operare scelte dal punto di vista contabile, arrivando anche alla definizione di soluzioni miste; di vincolare i programmi-paese più rigidamente rispetto alle previsioni legislative; di defi-

nire alcune procedure con strumenti legislativi ed infine di riorganizzare funzionalmente gli uffici della direzione generale.

Ho ascoltato con interesse la proposta avanzata dal rappresentante della lega delle cooperative circa la previsione di una delega della presidenza del Consiglio dei ministri ad una *authority* per presiedere il CICS e il CIPES, al fine di realizzare un coordinamento degli strumenti delle politiche di cooperazione. Può essere una prima ipotesi su cui lavorare immediatamente, concentrando gli sforzi di tutti gli operatori del settore.

Non dimentichiamo, tra l'altro, un appuntamento che non vorremmo considerare di *routine*, ossia quello dell'esame dei documenti finanziari: in proposito, mi domando perché non pensare alla presentazione di una mozione in Assemblea per intervenire su determinati aspetti quali l'entità degli stanziamenti ed il rapporto doni-crediti. Personalmente, reputo opportuno aumentare la quota da destinare ai doni, così come ritengo indispensabile costringere – e possiamo farlo come Parlamento – alla programmazione paese per paese, in cui ciascuno Stato abbia un *budget*, sia pur prevedendo alcune oscillazioni. Inoltre, è indispensabile individuare le priorità, compiere uno sforzo per cercare di concentrare in un numero limitato i paesi destinatari della cooperazione allo sviluppo. Non voglio indicare un numero esatto, però mi spavento quando sento che il Brasile viene considerato paese prioritario. Basta guardare la carta geografica: quelli veramente prioritari sono pochissimi, forse una decina di paesi. Si tratta di fare un ragionamento di fondo, fissando alcuni numeri relativi ai paesi di prima e di seconda priorità: la cooperazione italiana si deve fermare lì. Poi potrebbero esservi interventi regionali, tematici. Tuttavia, il ministro obietta che nessuno avrebbe il coraggio di restringere il campo da tantissimi a pochi paesi. No, questo coraggio bisogna averlo!

Sono d'accordo con quanto avete detto a proposito della conferenza governativa. So che la settimana prossima vi sarà un incontro del Governo con gli uffici di

presidenza delle Commissioni affari esteri dei due rami del Parlamento. Al Senato sono state avanzate le stesse riserve che abbiamo sollevato in questa sede. Dobbiamo opporci ad una conferenza da tenere nel prossimo mese di ottobre. Se vogliamo che dalla conferenza vengano colti alcuni obiettivi di fondo, un bilancio di questo decennio ed una revisione della nostra politica di cooperazione, credo che sarebbe un azzardo tenere questa conferenza entro l'anno.

Suggerirei intanto di affrontare come tema fondamentale la necessità di far emergere, al di là di qualsiasi ipocrisia, che la cooperazione allo sviluppo non è solo solidarietà, ma è anche interesse – anche, perché no – economico sia dei paesi beneficiari sia dell'Italia. Perché non affrontare nella conferenza in maniera esplicita anche questo tema? Affrontarlo in maniera esplicita significa chiarire che per l'inondazione in Bangladesh o per l'intervento in Gabon occorre approntare strumenti ed operatività diverse dal sostegno (posto che rientri nell'ambito di una programmazione) all'innovazione tecnologica o alla crescita di questa o di quell'altra realtà cui il nostro apparato produttivo vuol dare un contributo. Gli strumenti ed i percorsi devono essere diversi.

A questo proposito si pone il problema della struttura del ministero. Manifestiamo una certa inquietudine di fronte alla prospettiva che la politica estera negli anni duemila sarà sempre più la politica con la p maiuscola. Il Ministero degli affari esteri dovrebbe affrontare sia la politica estera sia la politica economica internazionale, ma nei confronti di quest'ultimo tema appare impacciato; si manifestano alcune velleità, ma le competenze del Ministero del commercio con l'estero non vengono toccate. Il problema della politica economica internazionale, cui certamente non vorrei consegnare tutta la cooperazione ma che è comunque ad essa correlato, deve venire allo scoperto.

Se vogliamo muoverci in questa direzione e tracciare un bilancio del decennio trascorso, anche in vista di innovazioni profonde, credo che non si possa pensare

di organizzare la conferenza per il prossimo autunno. Peraltro, se alla preparazione della conferenza non concorreranno le forze qui rappresentate e quelle parlamentari, credo che potremo assistere ad un nuovo *show* del responsabile della politica estera – con tutto il rispetto e la simpatia nei suoi confronti –, però non coglieremmo l'obiettivo.

NATIA MAMMONE. Non desidero aggiungere altre considerazioni a quelle opportunamente svolte dal collega Crippa. Mi sembra che dall'audizione odierna siano comunque emerse indicazioni molto utili anche per una proposta finale del comitato per la cooperazione.

FRANCO FOSCHI, *Presidente del Comitato permanente per la cooperazione e lo sviluppo umano*. Desidero ringraziare i colleghi ed il presidente Piccoli. Questa nostra iniziativa, come tutti avete sottolineato, è stata una delle rare occasioni in cui il Comitato consultivo in tutte le sue componenti ha potuto manifestare le risultanze di un lavoro molto serio sviluppato in questi anni. I documenti che avete consegnato alla Commissione saranno pubblicati in allegato al resoconto stenografico, in modo che essi siano disponibili per i parlamentari, per il Governo e per le altre sedi responsabili.

Vi prego di inviare alla Commissione eventuale ulteriore documentazione perché si tratta di contributi molto interessanti per cercare di superare le difficoltà che ci preoccupano.

Sono d'accordo con il dottor Malesani, che ha vissuto un'esperienza sia dall'una sia dall'altra parte, sull'opportunità di sottolineare le risultanze del lavoro svolto dal Comitato consultivo e sulla necessità di valorizzare l'attività dei gruppi di lavoro operanti al suo interno. Mi auguro che questo lavoro venga preso in considerazione soprattutto nel momento in cui si sta studiando l'ipotesi di una conferenza i cui contenuti non credo possano essere l'ascolto passivo da parte delle componenti economiche e sociali, delle istituzioni regionali e locali e del Parlamento, di qualche teoria elaborata in sede accademica.

Certo, se veramente fossero queste le intenzioni, la contro conferenza da voi preannunciata rappresenterebbe una risposta ferma e decisa rispetto al significato che, in questo momento, assume la riflessione sulle esperienze degli anni passati e sulle necessità del futuro.

Non dubito che la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica abbiano assunto un orientamento concordante con quanto è stato affermato, tant'è che da tempo avevamo sottolineato la necessità e l'urgenza di incontrare il Comitato consuntivo per la cooperazione allo sviluppo. È anche nostro desiderio incontrarvi nuovamente: non vi nascondo però che queste intenzioni incontrano non poche difficoltà poiché la Camera dei deputati deve rispettare determinate modalità e procedure nonché assolvere impegni assunti e sanciti dal proprio calendario.

Colgo l'occasione per chiarire che l'insistenza con la quale abbiamo voluto l'audizione odierna, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla cooperazione allo sviluppo, è mossa dal convincimento di invitare il Governo ad utilizzare e valorizzare uno strumento che la legge n. 49 ha previsto e che non riveste un carattere occasionale.

Infine, credo si renderebbe opportuna una riflessione da parte di tutti sulle iniziative che, ciascuno per la sua parte, dovrà assumere per fronteggiare alcune scadenze e risolvere taluni nodi individuati.

Per completare questo nostro incontro – la cui durata per la verità è stata condizionata dai lavori d'Aula – devo dire che nell'intervento del collega Crippa sono contenute proposte e ipotesi concrete che

possono anche costituire l'oggetto di una successiva audizione. Non solo, le osservazioni del collega Crippa vanno considerate alla stregua di un contributo importante, esplicitato con l'equilibrio e la capacità proprie di chi si prefigge, in materia di cooperazione, il raggiungimento di obiettivi il cui comune fine è l'incremento dello sviluppo.

Nel calendario dell'indagine conoscitiva sono previste anche due giornate di studio, da svolgersi in autunno, alle quali parteciperanno i rappresentanti dei dodici paesi della Comunità economica europea e del Parlamento europeo sul tema della cooperazione allo sviluppo, al fine di realizzare un più stretto collegamento tra i principi e la metodologia della cooperazione italiana con quella svolta a livello comunitario. Per tale motivo vorremmo essere in grado di poter conoscere direttamente quanto sta evolvendo in ambito europeo in questo settore.

Nel corso della prossima settimana si svolgerà – su richiesta esplicita della Commissione esteri – l'incontro tra il sottosegretario Borruso e gli uffici di presidenza delle Commissioni esteri dei due rami del Parlamento: in quella sede illustreremo i suggerimenti ed i consigli da voi forniti questa sera per quanto attiene alla preparazione delle iniziative annunciate dal Governo.

PRESIDENTE. Nel ringraziarvi nuovamente per il contributo fornito ai nostri lavori, auspico per il futuro nuove occasioni di incontro.

La seduta termina alle 18,25.

**DOCUMENTO
PRESENTATO DAL GRUPPO DI LAVORO III
DEL COMITATO CONSULTIVO
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

PAGINA BIANCA

Ministero degli Affari Esteri
Direzione Generale della Cooperazione allo sviluppo
Gruppo di lavoro III del
Comitato Consultivo

Predisposizione di modelli
di progettazione
e controllo d'iniziative d'aiuto

Rapporto preliminare

EIDOS

PROGRAMMI ECONOMICI E SOCIALI

Sede centrale
19038 Sarzana (SP) - Piazza Matteotti, 43
Tel. (0187) 625071 / 627242 - Telex 272645 EIDOS I Fax (0187) 627192

NUOVA DISCIPLINA DELLA COOPERAZIONE
DELL'ITALIA CON I PAESI IN VIA DI
SVILUPPO

Legge 26 febbraio 1987, n° 49

Art. 1
(Finalità)

1. La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle Convenzioni CEE ACP.
2. Essa è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, all'autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione ed al consolidamento dello sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo. La Cooperazione allo sviluppo deve essere altresì finalizzata al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ed al sostegno della promozione della donna.

La legge 49/87 è ancora assai attuale nelle finalità e nell'articolazione, ma non è del tutto applicata a causa di due gravi carenze:

- lo scollamento dei singoli progetti dai principi fondamentali ai quali dovrebbero ispirarsi;
- l'impossibilità di controlli efficaci sulle iniziative intraprese.

Vi è scollamento dai principi originari perché nei progetti - ridotti perlopiù a meri trasferimenti di mezzi materiali - mancano spesso gli obiettivi di carattere economico-sociale i quali dovrebbero trasformare in traguardi specifici la generalità dei principi politici (sul lavoro, sui diritti dell'uomo, sul ruolo della donna, sull'ambiente, ecc.).

Non vi è controllo poiché nei progetti non vengono prefissati, all'inizio, indicatori e parametri di giudizio.

La riconduzione della cooperazione italiana alle finalità previste dipende, dunque, in buona parte e prioritariamente dalla rifondazione dei contenuti dei progetti. Mentre l'affermarsi di una prassi sistematica di controllo dipende dalla rifondazione del metodo che deve legare la preparazione dei progetti al monitoraggio ed alla valutazione.

Nel rapporto che segue abbiamo voluto fissare alcuni principi fondamentali, riordinare i contenuti e ricercare un metodo; recuperando il meglio della nostra esperienza e dell'esperienza dei Paesi OCSE/DAC.

Pietro Tedeschi
Presidente del gruppo di lavoro III
del Comitato Consultivo

PAGINA BIANCA

INDICE

1	Poche risorse e molti sprechi	1
2	"The Integrated approach to project"	3
3	I modelli di preparazione e controllo dei progetti (B1, B2, C,D)	6
4	Il survey settoriale	8
5	I modelli A1, B1, B2, C e D nel processo di preparazione ed esecuzione di un progetto	9
6	Procedure e responsabilità	11
	Modello A1	12
	Modello B1	18
	Modello B2	24
	Modello C	34
	Modello D	39

PAGINA BIANCA

1 Poche risorse e molti sprechi

I divari economici internazionali sono ormai all'origine di grandi tensioni civili e d'imponenti flussi migratori.

Il riequilibrio é, perciò, urgente.

Ma le risorse disponibili non sono proporzionate al compito ed, oltretutto, sono impiegate male, con scarsa efficacia.

Perciò, se é ormai diffusa l'intenzione di spiccare il salto verso un decisivo aumento della massa finanziaria (forse l'1% del PIL dei Paesi più industrializzati) molti - l'OCSE, la CEE, i Paesi più attenti - auspicano altresì la necessità di mettere a punto metodi migliori di programmazione della spesa e di controllo dei risultati.

La NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation), che é tra i più assidui promotori del miglioramento dei metodi, è molto critica sullo stato degli attuali strumenti in uso.

"La progettazione inadeguata - ammonisce nel "Norad's handbook in objectives oriented project planning" del 1989 - rimane un **nodo fondamentale** nell'aiuto allo sviluppo internazionale.

I documenti progettuali sono spesso puntuali e chiari per ciò che riguarda gli inputs materiali e finanziari, il personale, le attività ed i risultati fisici.

Ma mancano d'informazioni sugli obiettivi generali, sul gruppo d'interesse e sui fattori esterni determinanti per il successo o il fallimento delle iniziative.

Deficienze nella progettazione si riflettono, generalmente, in un **metodo inadeguato di monitoraggio** che enfatizza i risultati fisici piuttosto che le politiche attuate e l'impatto nel corso del progetto.

Come risultato, i progetti sono spesso compromessi da fattori esterni che avrebbero potuto essere previsti se fossero stati valutati per tempo. Si sviluppano in direzioni non programmate, anziché rispondere alle necessità dei gruppi d'interesse. Possono comportare effetti negativi, evitabili mediante un approccio più sistematico.

Diverse organizzazioni donatrici hanno ripetutamente rimarcato che **concezione e preparazione del progetto devono essere migliorate** e che deve essere attribuita maggiore importanza al **monitoraggio, alle analisi ed alle valutazioni** ".

2 "The integrated approach to project"

Alla fine degli anni '60, l'agenzia U.S.AID sviluppa il "logical framework", un modello integrato di **programmazione e controllo**.

L'OCSE/DAC ne propone l'uso ai membri.

I Paesi nordici ed il Canada lo adottano rapidamente.

Il GTZ (General Agency for International Development) lo affina.

La NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation) ne elabora, nel settembre '89, una versione aggiornata con il titolo "The logical Framework Approach" (L.F.A.).

Infine, l'ufficio "Evaluation" (Direction General VIII) della CEE pubblica, nel gennaio 1991, "The Integrated Approach to project cycle management" e ne raccomanda caldamente la diffusione presso tutti i Paesi della CEE.

Il nuovo modello si fonda sull'adozione di una **identica struttura logica** tanto per la **preparazione** di un progetto che per il suo successivo **controllo**.

Dopo oltre vent'anni di sperimentazione è, infatti, opinione diffusa e consolidata che, ove non si adotti dall'inizio un approccio progettuale coerente con le successive necessità di prova, **ogni verifica è aleatoria e sostanzialmente inutile**.

I controlli si dividono in due tipi fondamentali, assai diversi tra loro: prevalentemente sugli **outputs, sulle attività e sulle risorse** il primo (monitoraggio); prevalentemente sugli **obiettivi e sull'impatto** il secondo (valutazione).

Il **monitoraggio** deve essere eseguito una o più volte **nel corso** del progetto.

La **valutazione** deve essere eseguita a **conclusione** del progetto oppure **dopo qualche tempo**.

Prima di allora, infatti, non è possibile rilevare se siano stati raggiunti gli obiettivi, né se siano state prodotte modificazioni permanenti.

Il monitoraggio serve a correggere la **sequenza delle attività, gli outputs e le risorse**, secondo i cambiamenti del contesto o in funzione della scarsa efficacia operativa interna.

La valutazione serve, invece, a selezionare gli approcci più efficaci ad un certo **obiettivo di sviluppo** e per aggiustare, nel tempo, **le strategie d'aiuto**.

Campi del monitoraggio e della valutazione sulla griglia logica di base

	1 Sintesi (summary)	
	1 Matrice	
	2 Contesto	
	3 Obiettivi	
	4 Impatto	
	5 Attività	
	6 Risorse	
	7 Vitalità, rischi e flessibilità	
Campo della valutazione (Mod. D)	2 Contesto	
	1 Origine	
	2 Quadro generale	
	3 Quadro specifico	
	4 Documentazione tecnico-scientifica	
	3 Obiettivi	
	1 Obiettivi generali	
	2 Obiettivi specifici	
	3 Risultati (outputs)	
	3.1 Funzioni e risorse umane	
	3.2 Tecnologie	
	3.3 Infrastrutture	
	3.4 Misure strutturali di supporto	
	3.5 Provvedimenti a tutela dell'ambiente	
	4 Impatto	
	1 Impatto socio-occupazionale	
	2 Impatto ambientale	
	5 Attività	
	6 Risorse	
	1 Personale	
	2 Servizi	
	3 Opere e beni materiali	
	4 Fondi finanziari	
	5 Spese generali ed imprevisti	
	7 Vitalità, rischi e flessibilità	
	1 Vitalità	
	2 Rischi	
	3 Flessibilità	
	8 Analisi economico-finanziaria	
	1 Analisi per modelli	
	2 Stime qualitative	
	9 Specifiche del monitoraggio e della valutazione	
	1 Specifica del monitoraggio	
	2 Specifica della valutazione	
		Campo del monitoraggio (Mod. C)

3 I modelli di preparazione e controllo dei progetti (B1, B2, C, D)

I modelli allegati sono stati elaborati sulla base del documento **"The integrated approach to project cycle management"**, presentato dalla CEE nel gennaio scorso.

Tengono conto, tuttavia, delle caratteristiche della prassi italiana, con particolare riguardo alla sua struttura di relazioni: soprattutto tra l'ufficio ONG, l'Unità Tecnica Centrale ed il Comitato Direzionale.

Il tipo B1 è da impiegare a valle della identificazione; serve a **delineare** un progetto, a definirne gli elementi essenziali: gli obiettivi generali, ma non gli obiettivi specifici, una breve descrizione dei risultati (funzioni, tecnologie, infrastrutture), una breve descrizione delle attività e delle risorse ed infine l'enumerazione dei principali punti critici e delle alternative operative.

Contiene in prevalenza dati raccolti mediante sopralluoghi e colloqui con le controparti locali da operatori **non specialisti**.

Nei progetti di minore costo e complessità (azioni di ONG, iniziative non strutturali) **può esaurire le necessità conoscitive che emergono usualmente nelle fasi istruttorie precedenti al parere del Comitato Direzionale.**

Il tipo B2 aderisce del tutto ai dettami del **"project preparation outline"** proposto dalla CEE, ed introduce perciò nella prassi italiana un **livello di qualità** allineato ai migliori standard internazionali.

Serve a tracciare il percorso operativo di progetto e **pone le basi di successivi monitoraggi e valutazioni.**

Si basa sul survey settoriale (cfr. Mod. A1 e seguenti).

Deve essere **sempre impiegato prima** dell'avvio delle azioni sul campo.

Il tipo C serve ad eseguire - una o più volte - il monitoraggio così come è definito nel precedente punto 2.

E' organizzato secondo la stessa struttura logica dei B1 e B2 - com'è previsto dal nuovo approccio CEE - ma ne comprende unicamente le parti inerenti ai risultati, all'impatto, alle attività, alle risorse ed ai rischi e flessibilità.

E' d'uso assai semplice.

Il tipo D serve ad eseguire, tra un progetto e la sua "riconduzione", al termine del progetto o dopo qualche tempo, una valutazione complessiva dell'iniziativa intrapresa.

Si basa sulla ripetizione del survey (cfr. Mod. A1 e seguenti) e sul confronto tra indicatori.

E' organizzato secondo la stessa struttura logica dei B1, B2 e C. E' d'uso relativamente complesso.

Sebbene dei modelli C e D sia previsto l'impiego da parte della DGCS per controlli **formali** (cfr. punti 5 e 6 seguenti), tuttavia non è da escluderne l'uso da parte degli stessi esecutori, affinché possano effettuare controlli **informali** per imparare dall'esperienza, migliorando, nel tempo, le loro capacità operative.

4 Il survey settoriale

Il survey settoriale non deriva da modelli in uso presso altri organismi di cooperazione internazionale.

E', perciò, uno strumento analitico innovativo.

Non esaurisce tutte le necessità informative relative all'impegno del modello B2, ma solo quelle su temi di particolare rilievo o attualità, da trattare perciò in modo più strutturato.

In linea generale si colloca tra la fase di ideazione del progetto e la sua successiva fase di progettazione o riprogettazione operativa.

Produce input operativi e valutativi.

Il suo uso è semplice, **ma** richiede l'impiego di **risorse professionali qualificate**, specializzate nell'uso delle tecniche della ricerca quali-quantitativa in campo sociologico ed economico.

Tra le varie categorie analitiche è stato scelto innanzitutto il lavoro, in considerazione dell'importanza che esso deve assumere nell'aiuto pubblico allo sviluppo, anche in riferimento alle crescenti pressioni migratorie.

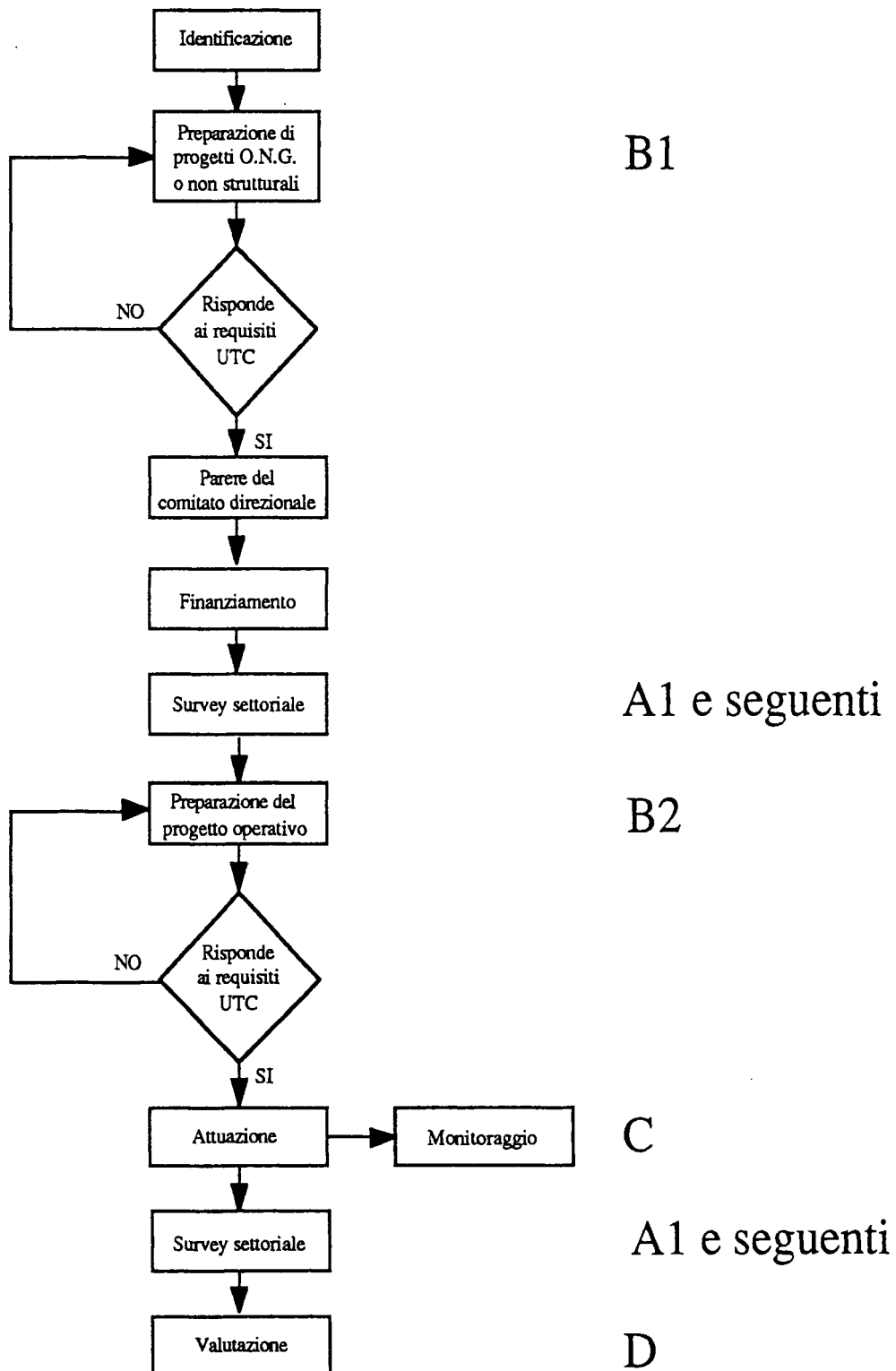
Il survey sul lavoro (Cfr Modello A1) è da utilizzare in tutte le **iniziative produttive** e nella maggior parte di iniziative per la realizzazione di **infrastrutture economiche**.

Accanto ad esso dovranno trovarne posto altri - non più di uno per tipo di progetto - mirati ad altre categorie analitiche.

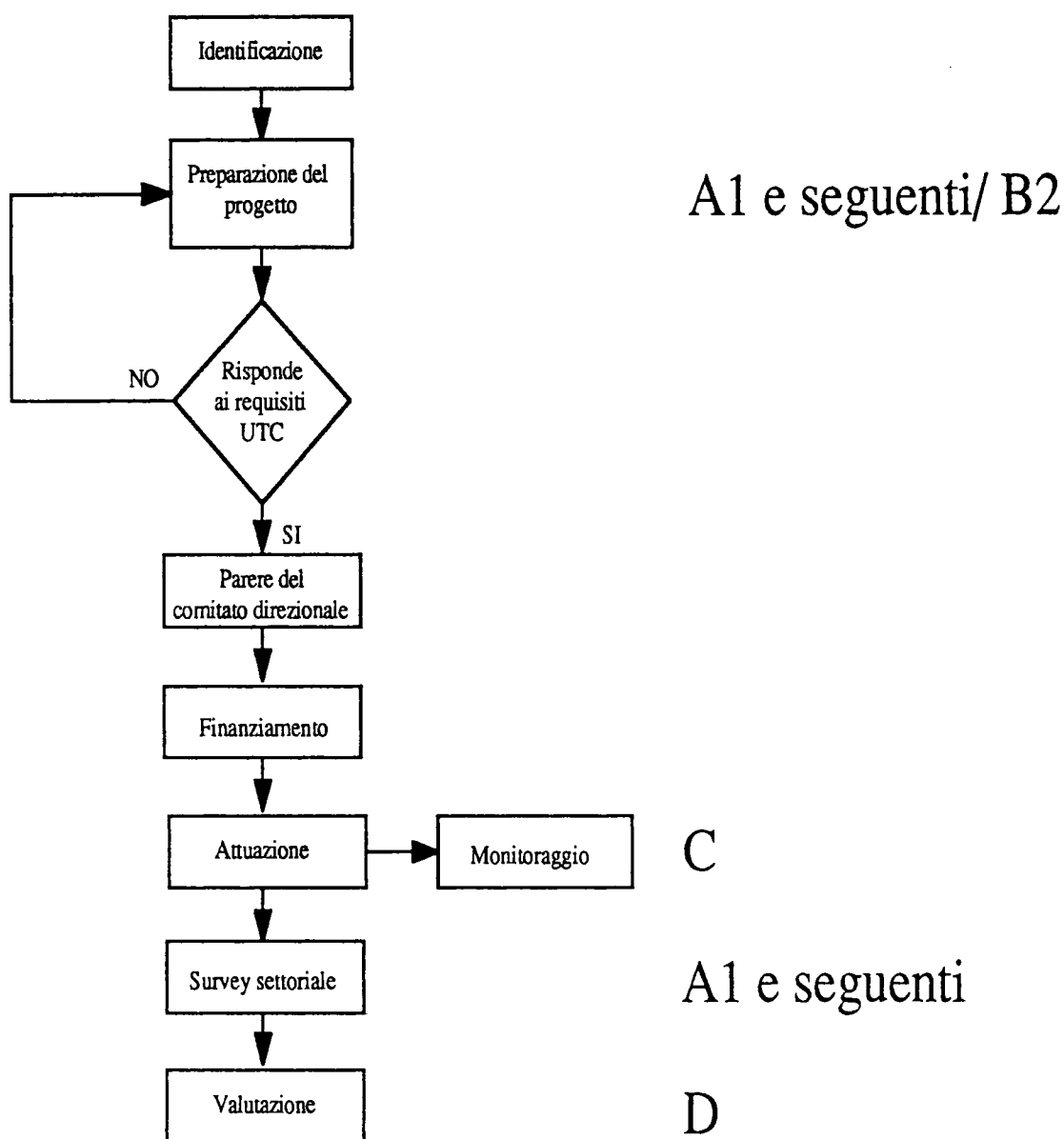
L'adozione dei survey settoriali strutturati consente, tra l'altro, d'aggiornare via via la qualità dei progetti in funzione dell'evoluzione dello scenario internazionale, della specificità delle aree geografiche e degli stimoli provenienti dalle forze sociali.

5 I modelli A1, B1, B2, C e D nel processo di preparazione ed esecuzione di un progetto

I modelli nelle iniziative O.N.G. o non strutturali



I modelli nelle iniziative strutturali affidate ad imprese



Negli schemi precedenti, i modelli sono riferiti alle diverse fasi di progetto, dall'identificazione, all'attuazione, alla valutazione.

E' da rimarcare, in particolare, la ripetizione del survey (modello A1 e seguenti) a monte ed a valle dell'attuazione, come prerequisito per una valutazione puntuale e corretta della **qualità** delle iniziative intraprese e della **capacità** degli esecutori.

6 Procedure e responsabilità

Gli schemi di preparazione e controllo di progetto debbono essere inseriti in un apposito quadro di procedure e responsabilità.

In particolare è necessario stabilire **quando, come e da chi** debbono essere utilizzati.

In generale, se la DGCS deve definire **quali** azioni promuovere e poi controllarne l'evoluzione nel quadro delle **necessità d'aiuto** e delle relazioni politiche, gli operatori debbono indicare **come** condurle nel quadro della propria **esperienza** e delle proprie **capacità** di lavoro.

Ogni confusione di ruolo non fa che complicare ed allungare le fasi istruttorie, mortificare i progetti, rendere inefficaci i controlli, confondere le responsabilità ed impedire, nel tempo, la selezione degli operatori in funzione della loro **qualità**.

FASI	MODELLI	RESPONSABILITA'
Identificazione di progetto	/	della DGCS o dell'esecutore, secondo i casi
Acquisizione dei dati di dettaglio	A1 ed altri	dell'esecutore
Preparazione del progetto di massima	B1	della DGCS o dell'esecutore, secondo i casi
Preparazione del progetto operativo	B2	dell'esecutore
Monitoraggio	C	della DGCS per i controlli formali, dell'esecutore negli automonitoraggi
Valutazione	D	della DGCS nei controlli formali, dell'esecutore nella autovalutazione

MODELLO A 1

Schema per l'esecuzione di un survey settoriale sul lavoro

1 Il lavoro

1.1 Dimensione del settore (nell'area di interesse progettuale)

Rilevazione delle diverse **tipologie di attività** all'interno del settore di interesse; del loro **peso occupazionale** e della loro **distribuzione localizzativa**.

Analisi dell'indotto, a monte - a lato - a valle, per tipologia, valenza occupazionale, e localizzazione.

La rilevazione dei dati risponde alla esigenza di verificare l'esistenza nella realtà locale di elementi di cooperazione e di concorrenza intrasettoriale. Assume pertanto importanza la definizione dell'"area di interesse progettuale" la cui ampiezza corrisponde a quell'intorno territoriale in cui si suppone debbano essere sviluppati, da parte del progetto, sistemi relazionali di natura produttiva.

L'obiettivo è di evidenziare i vincoli, interni al settore, allo sviluppo dell'integrazione progettuale.

Esemplificando, l'"area d'interesse" può risolversi a livello di municipalità, isola, regione nella misura in cui esistono o non esistono strutture produttive di riferimento nel settore di pertinenza.

1.2 Forme di impresa

Individuazione e quantificazione delle forme di impresa entro l'area di interesse, (impresa individuale, proprietà individuale + prestatori d'opera, forme cooperative, forme associative).

Specificazione, per ognuna, delle proprietà dei mezzi e dei materiali di produzione, dell'esistenza di forniture d'uso e anticipazioni e forme di pagamento, delle modalità d'uso della manodopera (a giornata, casuale, stagionale, su chiamata, fissa).

La rilevazione si limita alle imprese, eventualmente esistenti nell'area di interesse, assimilabili per tipologia produttiva alle attività del Progetto.

Essa consente di conoscere l'esistenza e la tipologia prevalente delle forme giuridiche nell'organizzazione delle imprese, offrendo una specie di "modellistica" di riferimento.

1.3 Processo lavorativo integrale

Rilevazione delle tecniche di lavoro prevalenti e dei principali strumenti o tecnologie in uso.

Individuazione di luoghi e condizioni di acquisto di materiali e mezzi.

Analisi delle mansioni e dei ruoli esistenti rilevabili, delle conoscenze necessarie e delle loro modalità di apprendimento.

Rilevazione dell'anzianità media di lavoro nel settore di attività e tipi di pagamento (forme e quantità di salario).

Descrizione delle caratteristiche organizzative della fase di commercializzazione, delle dimensioni e della qualità del mercato di utilizzo del prodotto.

Rilevazione della differenza di valore del prodotto nel passaggio dalla commercializzazione alla vendita.

Individuazione dei problemi relativi alle fasi di produzione, approvvigionamento, conservazione, distribuzione e commercializzazione, evidenziando carenze di infrastrutture (variabilità, mezzi di trasporto, fonti energetiche), impianti e fabbricati.

L'analisi del processo lavorativo, considerato nelle sue funzioni fondamentali, deve essere finalizzata alla evidenziazione dei punti di debolezza presenti nel processo stesso.

E' importante rilevare, sul piano dell'organizzazione, la qualità dei processi decisionali e l'unione, o distinzione, tra produzione e commercializzazione nella stessa unità produttiva.

Deve inoltre essere sottolineato il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo progettuale.

1.4 Modalità di finanziamento delle attività

Rilevazione della rete ufficiale di finanziamento delle attività, delle condizioni pratiche e del grado di utilizzo.

Va sottolineato che spesso, anche presso gli operatori locali, manca una adeguata informazione in merito. E' pertanto indispensabile chiarire fonti e modalità di accesso.

2 Gli orientamenti al lavoro

2.1 La formazione professionale.

Organizzazione di un quadro conoscitivo del sistema scolastico e, se esiste, dei percorsi di formazione professionale (dati statistici sulla frequenza per livelli)

Se è importante rilevare la qualità del sistema scolastico generale, è fondamentale conoscerne l'estensione a livello di area di interesse per le ovvie implicazioni sul piano professionale. In particolare devono essere considerati i rapporti con il settore di attività progettuale.

2.2 Atteggiamenti professionali e alternative

Analisi e descrizione dell'offerta di lavoro (età e grado di disoccupazione) e dei principali sbocchi di lavoro.

Il dato, raccolto a livello di area di interesse, porta ad una descrizione di base del mercato del lavoro locale da cui è possibile dedurre il "peso" (significato), in termini occupazionali, del settore considerato.

2.3 Propensione alla mobilità

Definizione di un quadro, a livello di area di interesse, della propensione alla mobilità fisica e lavorativa dei residenti, qualificandola per grandi fasce di età e per sesso.

La possibilità di sviluppo e radicamento dell'attività dipende anche dalla propensione della popolazione residente alla mobilità, sia interna sia esterna, all'area di interesse.

Deve inoltre essere considerato il ruolo dell'emigrazione verso l'esterno nella conservazione della comunità locale.

2.4 Valore del lavoro

Definizione del significato che il tipo di attività considerato ha per i residenti nell'area per riuscire a capire a quali condizioni essa è desiderabile.

Si tratta di evidenziare vincoli o resistenze oltre i quali l'attività produttiva proposta raccoglie il consenso della popolazione ed è desiderabile come opportunità occupazionale.

3 Lavoro e organizzazione familiare

3.1 Volumi di attività e formazione del reddito

Ricostruzione delle tipologie familiari localmente significative e dei tipi di attività.

Individuazione del numero dei lavori svolti da ciascun componente il nucleo familiare.

Si assume il nucleo familiare come la cellula sociale ed economica prioritaria a cui vanno indirizzati gli effetti dell'azione progettuale.

3.2 Uso del reddito ed aspirazione ai consumi

Rilevazione delle modalità con cui ciascun membro che lavora contribuisce alla formazione del reddito familiare e delle sue modalità di gestione.

Descrizione dello standard dei consumi familiari e dei cambiamenti desiderati, espressi e latenti.

E' importante la conoscenza dei meccanismi di formazione e di gestione del reddito familiare su cui poggiano gli equilibri relazionali tra i componenti il nucleo.

Il rischio è che mutamenti di natura economica influiscano negativamente sulla distribuzione dei ruoli familiari e turbino significativamente gli equilibri esistenti.

4 Condizioni politico istituzionali

4.1 Verifica delle iniziative di mutamento

Organizzazione di un quadro di riferimento che raccolga i dati sulle iniziative pregresse e in corso di attuazione nel settore e area di interesse.

Descrizione della tipologia tecnica e politica degli interventi e dei risultati ottenuti, o previsti, soprattutto sul piano dell'occupazione e dello sviluppo di professionalità.

E' importante comprendere se e in quale maniera interventi esterni contribuiscono all'evoluzione del settore di attività considerato. A tal fine è opportuno individuare le possibilità di attivazione di sinergie con le altre agenzie di sviluppo (nazionali e internazionali) presenti sul campo.

4.2 Atteggiamenti sociali verso la Cooperazione

Formulazione di una ipotesi sul grado di disponibilità della popolazione bersaglio nei confronti dell'intervento di cooperazione, tenute presenti le conseguenze ed i mutamenti, economici e sociali, previsti dal progetto.

Punto di forza nella realizzazione del progetto è senza dubbio il consenso della popolazione di riferimento e la coerenza tra gli effetti previsti e le aspettative sociali indotte.

4.3 Atteggiamenti governativi e politici

Analisi della disponibilità alla collaborazione e al sostegno, dell'intervento progettuale a livello istituzionale e politico locale (delegati di Governo, Sindacati, rappresentanze socialmente significative, religiose, di categoria).

La stessa ipotesi al punto 4.2 va verificata a livello di rappresentanze politiche e istituzionali locali, al fine di una corretta impostazione strategica del sistema e delle relazioni pubbliche.

MODELLO B 1

Schema per la preparazione di un progetto nelle iniziative
O.N.G. o non strutturali

1 Sintesi (summary)

- 1 Matrice (Cfr. modello B 1 / matrice)
- 2 Contesto
- 3 Obiettivi
- 4 Attività
- 5 Risorse
- 6 Vitalità, rischi e flessibilità

2 Contesto

1 Origine

Eventuale inquadramento del progetto all'interno degli accordi bilaterali.

Breve descrizione del processo di identificazione del progetto e presentazione degli eventuali accordi tra controparti operative.

Il modo in cui il progetto viene identificato contribuisce a definire il livello di consenso istituzionale e sociale dal quale dipende in buona misura, il suo successo.

Perciò é assai importante che il processo d'indentificazione venga descritto sinteticamente anche nei dettagli non formali.

2 Quadro generale

Breve descrizione delle caratteristiche generali dell'area, del settore e del gruppo di interesse.

Identificazione dei problemi/bisogni generali che debbono essere affrontati mediante il progetto.

Ogni progetto si inserisce in un più ampio quadro economico-sociale.

Ed ha, generalmente ampiezza d'azione e dimensione economica non commisurati alla complessità dei temi con i quali deve cimentarsi.

Perciò deve inscrivere in una tendenza di cambiamento e/o politiche a medio e lungo termine dei Paesi donatori e del Paese beneficiario, alle quali è necessario accennare.

3 Obiettivi

1 Obiettivi generali

Breve descrizione delle mete sociali ed economiche a cui il progetto intende contribuire nel medio-lungo periodo.

Le mete sociali o economiche debbono derivare dai problemi/bisogni generali descritti nel precedente paragrafo 1 del capitolo 2

In mancanza di un'indagine specifica (survey), esse non possono essere definite nel dettaglio.

Si dirà, perciò, che s'intende creare lavoro stabile, oppure consolidare il decentramento amministrativo o ancora promuovere il ruolo sociale della donna.

2 Risultati (outputs).

Per risultati s'intende ciò che resta d'immateriale o materiale dei mezzi e degli strumenti trasferiti nel corso del progetto.

Sovente sono confusi con mete e scopi ossia i mezzi sono confusi con i fini.

Ciò comporta una forte limitazione di responsabilità nei confronti del progetto complessivo, che deve sempre transcendere i suoi risultati.

Ed una netta perdita di significato dell'attività di aiuto pubblico allo sviluppo.

Inoltre spesso gli outputs materiali prevalgono nettamente sugli outputs immateriali.

Ossia la realizzazione d'infrastrutture ed il trasferimento dei mezzi materiali di produzione prevalgono sulla creazione di nuove funzioni, sulla formazione di nuove professionalità e sull'attivazione di misure strutturali di supporto.

Sicché gli outputs materiali risultano, alla fine, inoperanti, inefficaci ed irriproducibili.

Nell'ordinare i risultati abbiamo, perciò, voluto riservare a funzioni e professionalità, così spesso trascurate, il ruolo di categorie-guida.

2.1 Funzioni e risorse umane

Breve descrizione delle funzioni permanenti da attivare e delle nuove professionalità da formare.

2.2 Tecnologie

Breve descrizione delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie da trasferire.

2.3 Infrastrutture

Breve descrizione delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture da realizzare.

4 Attività

Breve descrizione e programmazione di massima delle attività (compresi monitoraggio e valutazione), con particolare riguardo al trasferimento di conoscenze.

Oltre alla descrizione dei principali gruppi o tipi di attività deve contenere, al termine, un cronogramma generale.

E' consigliabile prevedere uno o più monitoraggi ed una valutazione finale, indipendentemente dagli eventuali controlli formali.

5 Risorse

La descrizione delle risorse (Cfr. modello B 2 /risorse) deriva dalla descrizione delle attività.

Come i risultati, le risorse sono ordinate per categorie immateriali e materiali: prima gli uomini ed i servizi per il trasferimento di conoscenze, poi le opere ed i beni materiali la cui efficacia e durata dipende dai primi.

1 Personale

Breve descrizione, programmazione d'impiego e costo del personale espatriato.

2 Servizi

Breve descrizione, programmazione d'impiego e costo di prestazioni professionali complesse alle quali sono affidati il trasferimento di conoscenze ed il controllo del progetto (selezione, formazione, organizzazione, monitoraggio, ecc.)..

3 Opere e beni materiali

Breve descrizione, programmazione e costo delle opere da realizzare.

Breve descrizione, programmazione d'impiego e costo dei beni materiali da trasferire (compresi trasporti ed assicurazioni).

4 Fondi finanziari

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per il consolidamento dei risultati.

5 Spese generali ed imprevisti

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per la struttura amministrativa e logistica dell'esecutore, in Italia ed all'estero.

6 Vitalità, rischi e flessibilità

1 Vitalità

Descrizione dei principali fattori interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati al termine delle attività di progetto.

Alcune volte il progetto possiede una intrinseca capacità riproduttiva, altre volte è più legato a variabili del quadro specifico .

Nell'uno e nell'altro caso è indispensabile individuare i fattori dai quali dipende la durata dei suoi risultati, in modo da legarli ad eventuali punti critici, e poi alle possibili alternative operative.

2 Rischi

Descrizione sommaria delle principali minacce ai fattori di vitalità del progetto.

3 Flessibilità

Descrizione sommaria delle alternative operative in funzione del manifestarsi dei punti critici precedentemente descritti.

7 Specifiche del progetto operativo (Cfr. modello B 2)

Modello B 1/ matrice

Titolo:

	CONTESTO	PROGETTO	VITALITA'
AMBITO GENERALE	Quadro generale Lineamenti generali dell'area, del settore, e del gruppo d'interesse. Cenni sui principali problemi/bisogni generali.	Obiettivi generali Cenni sulle principali mete sociali ed economiche a cui il progetto intende contribuire nel medio-lungo periodo.	
AMBITO DI PROCESSO		Risultati Elenco delle funzioni permanenti da attivare, delle nuove professionalità da formare, delle tecnologie da trasferire e delle infrastrutture da realizzare.	Vitalità Analisi delle possibilità di vita autonoma del progetto (Cfr. Par. 6.1)
AMBITO DI PROGETTO		Attività Elenco delle principali attività. Risorse Elenco e costo delle principali risorse da impiegare.	Rischi Elenco delle principali minacce ai fattori di vitalità del progetto. Flessibilità Elenco delle alternative operative in relazione ai manifestarsi dei punti critici.

Modello B 1/Risorse

n. Categoria (personale o servizi o opere e beni materiali o fondi finanziari
o spese generali ed imprevisti)

n.1 Gruppo

Qualità

--

Impiego

--

Cronogramma

--

Eventuali disposizioni per la determinazione dei costi

--

Tabella dei costi e dei flussi finanziari

Voci di costo	1° Anno	D.G.C.S.	2° Anno	D.G.C.S.	Totale	D.G.C.S.

Quantità e parametri

--

MODELLO B 2

Schema per la preparazione di un progetto operativo

1 Sintesi (summary)

1 Matrice (Cfr. modello B 2 / matrice)

2 Contesto

3 Obiettivi

4 Impatto

5 Attività

6 Risorse

7 Vitalità, rischi e flessibilità

2 Contesto

1 Origine

Eventuale inquadramento del progetto all'interno degli accordi bilaterali.

Descrizione del processo d'identificazione del progetto e presentazione degli eventuali accordi tra controparti operative.

Il modo in cui il progetto viene identificato contribuisce a definire il livello di consenso istituzionale e sociale dal quale dipende in buona misura, il suo successo.

Perciò è assai importante che il processo d'identificazione venga descritto anche nei dettagli non formali, mediante un diario delle sue tappe più significative.

2 Quadro generale

Descrizione delle caratteristiche generali dell'area, del settore o del gruppo d'interesse.

Identificazione dei problemi/bisogni generali che devono essere affrontati mediante il progetto.

Descrizione di eventuali attività del Governo e di altri donatori previste o in corso.

Ogni progetto si inserisce in un più ampio quadro economico-sociale.

Ed ha, generalmente, ampiezza d'azione e dimensione economica non commisurati alla complessità dei temi con i quali deve cimentarsi.

Perciò deve inscrivere in una tendenza di cambiamento e/o in politiche a medio-lungo termine dei Paesi donatori e del Paese beneficiario.

Nell'uno e nell'altro caso la descrizione mirata e selettiva, sia del contesto economico-sociale che delle politiche generali, riveste importanza fondamentale nell'identificazione, e giustifica lo sviluppo delle fasi successive.

3 Quadro specifico

Risultati dell'eventuale survey settoriale (cfr. mod. A1 e seguenti). Identificazione dei problemi/bisogni specifici che debbono essere affrontati mediante il progetto.

Il survey è un "ingrandimento" della porzione di tessuto economico o sociale prescelto per impiantarvi il progetto.

Esso è indispensabile per disaggregare gli obiettivi generali nelle loro componenti specifiche le quali, al contrario dei primi, debbono essere alla portata delle risorse del progetto ed essere effettivamente raggiunte.

4 Documentazione tecnico-scientifica.

Bibliografia ed estratti dei lavori più significativi

In considerazione del carattere ancora ampiamente sperimentale dell'aiuto pubblico allo sviluppo é assai utile che venga raccolta eventuale documentazione tecnico-scientifica riguardo all'area, al settore o al gruppo d'interesse, per trarne spunti sull'interpretazione del quadro socio-economico.

3 Obiettivi

1 Obiettivi generali

Descrizione delle mete sociali o economiche a cui il progetto tende contribuire nel medio-lungo periodo.

Le mete sociali o economiche debbono derivare dai problemi/bisogni generali descritti nel precedente paragrafo 1 del capitolo 2

In mancanza di un'indagine specifica (survey), esse non possono essere definite nel dettaglio.

Si dirà, perciò, che s'intende creare lavoro stabile, oppure consolidare il decentramento amministrativo o ancora promuovere il ruolo sociale della donna.

2 Obiettivi specifici

Descrizione degli scopi del progetto in rapporto a problemi/bisogni specifici

Gli scopi costituiscono il nucleo fondamentale del progetto. Infatti ne definiscono il campo d'azione, ne determinano gli outputs e gli inputs e ne misurano l'efficacia.

Per questo debbono essere ben delimitati e delineati ed alla portata delle risorse disponibili.

Derivano dai problemi/bisogni specifici messi in luce dal survey (cfr. paragrafo 3 del capitolo 2).

E possono essere numerosi, nell'alveo dello stesso obiettivo di carattere generale.

Così, ad esempio, la riduzione della differenza di valore del prodotto dalla produzione alla vendita oppure l'introduzione di più accessibili forme di credito o ancora l'evoluzione dell'atteggiamento professionale possono essere tutti ricondotti al comune ma più generale obiettivo della creazione di lavoro stabile tra i produttori.

3 Risultati (outputs).

Per risultati s'intende ciò che resta d'immateriale o materiale dei mezzi e degli strumenti trasferiti nel corso del progetto.

Sovente sono confusi con mete e scopi ossia i mezzi sono confusi con i fini.

Ciò comporta una forte limitazione di responsabilità nei confronti del progetto complessivo, che deve sempre trascendere i suoi risultati.

Ed una netta perdita di significato dell'attività di aiuto pubblico allo sviluppo.

Inoltre spesso gli outputs materiali prevalgono nettamente sugli outputs immateriali.

Ossia la realizzazione d'infrastrutture ed il trasferimento dei mezzi materiali di produzione prevalgono sulla creazione di nuove funzioni, sulla formazione di nuove professionalità e sull'attivazione di misure strutturali di supporto.

Sicché gli outputs materiali risultano, alla fine, inoperanti, inefficaci ed irriproducibili.

Nell'ordinare i risultati abbiamo, perciò, voluto riservare a funzioni e professionalità, così spesso trascurate, il ruolo di categorie-guida.

3.1 Funzioni e risorse umane.

Descrizione analitica delle funzioni permanenti da attivare e delle professionalità che dovranno gestirle.

Se il progetto prevede un trasferimento di tecnologia è necessario dare particolare rilievo, tra le funzioni e le professionalità, alla manutenzione ed alla riproduzione dei mezzi trasferiti

3.2 Tecnologie

Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie da trasferire, con particolare riguardo ai **criteri di sicurezza** da adottare.

3.3 Infrastrutture

Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture da realizzare.

3.4 Misure strutturali di supporto.

Descrizione dei provvedimenti da adottare per predisporre il contesto istituzionale e socio-economico ad accogliere i mezzi immateriali e materiali trasferiti nel corso del progetto.

Spesso i risultati sono durevoli - si pensi ad una strada, un'acquedotto o un ospedale - se il livello d'organizzazione dell'ente a cui spetta tutelarli, custodirli o valorizzarli é buono, oppure se trovano un "quadro specifico" favorevole.

Per questo è spesso utile, a volte essenziale, che il progetto contribuisca a rafforzare le istituzioni da cui dipende o a modificare a proprio favore il quadro delle consuetudini e delle norme.

3.5 Provvedimenti a tutela dell'ambiente.

Descrizione dei provvedimenti da adottare per ridurre l'impatto delle tecnologie e delle infrastrutture sull'ambiente nel quale dovranno essere inserite.

4 Impatto

1 Impatto socio-occupazionale

Effetti previsti sul lavoro e sull'organizzazione sociale e definizione dei relativi indicatori.

Gli effetti di un progetto sul lavoro e sull'organizzazione sociale possono essere molteplici e contraddittori.

Per questo non debbono essere confusi con gli obiettivi.

Ad esempio la stabilizzazione dell'occupazione può provocare nell'immediato, una riduzione complessiva di lavoro. Oppure l'aumento del reddito femminile può provocare una crisi dei rapporti familiari tradizionali.

Insomma, per ogni effetto positivo o strutturante ve ne possono essere di negativi o destrutturanti, i quali vanno previsti e posti in osservazione nel corso delle attività di monitoraggio e valutazione.

2 Impatto ambientale

Effetti previsti sull'ambiente e definizione dei relativi indicatori.

E' necessaria riguardo a molte infrastrutture sociali, alla maggior parte delle infrastrutture economiche ed a tutti gli impianti produttivi.

Nella scelta dei casi a cui applicarla è consigliabile assumere come riferimento la direttiva CEE sulla valutazione di impatto ambientale.

5 Attività

Descrizione analitica e programmazione dettagliata delle attività (compresi monitoraggio e valutazione), con particolare riguardo al trasferimento di conoscenze.

La disaggregazione di attività complesse nelle loro componenti basilari è esercizio indispensabile.

Essa consente, infatti, di legare gli output con le risorse.

Ed inoltre consente di programmare lo svolgimento del progetto secondo concatenazioni logiche efficaci e tempi certi.

Le attività debbono essere raggruppate in steps al termine dei quali deve essere previsto un controllo significativo (monitoraggio).

Al termine del progetto è auspicabile una autovalutazione che accompagni o prepari eventuali attività di valutazione formale.

E' consigliabile infine, nella programmazione, l'uso di tecniche reticolari evolute che consentano di mettere in luce un percorso critico.

6 Risorse

La descrizione delle risorse (Cfr. modello B 2 /risorse) deriva dalla descrizione delle attività.

Come i risultati, le risorse sono ordinate per categorie immateriali e materiali: prima gli uomini ed i servizi, da utilizzare per il trasferimento di conoscenze, poi le opere ed i beni materiali la cui efficacia e durata dipende dai primi.

1 Personale

Descrizione analitica, programmazione d'impiego e costo del personale espatriato.

2 Servizi

Descrizione analitica, programmazione d'impiego e costo di prestazioni professionali complesse alle quali sono affidati il trasferimento di conoscenze ed il controllo del progetto (selezione, formazione, organizzazione, monitoraggio, ecc.).

3 Opere e beni materiali

Descrizione analitica, programmazione e costo delle opere da realizzare.

Descrizione analitica, programmazione d'impiego e costo dei beni materiali da trasferire (compresi trasporti ed assicurazioni).

4 Fondi finanziari

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per il consolidamento dei risultati.

5 Spese generali ed imprevisti

Programmazione d'impiego e costo delle risorse finanziarie per la struttura amministrativa e logistica dell'esecutore, in Italia ed all'estero.

7 Vitalità, rischi e flessibilità.

1 Vitalità

Descrizione dettagliata dei fattori interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati al termine delle attività di progetto.

Alcune volte il progetto possiede una intrinseca capacità riproduttiva, altre volte è più legato a variabili del quadro specifico .

Nell'uno e nell'altro caso è indispensabile individuare i fattori dai quali dipende la durata dei suoi risultati, in modo da legarli ad eventuali punti critici, e poi alle possibili alternative operative.

2 Rischi

Descrizione dettagliata delle principali minacce ai fattori di vitalità del progetto

3 Flessibilità

Descrizione dettagliata delle alternative operative da mettere in atto a fronte degli eventuali punti critici.

8 Analisi economico-finanziaria.

1 Analisi per modelli

Elaborazioni su **procedure standards** relative alla vita economico-finanziaria del progetto.

Ne devono emergere i principali elementi economico-finanziari dai quali dipende la redditività dell'investimento previsto ed i tempi di ricostituzione dell'investimento finanziario.

Per progetti a carattere produttivo é consigliabile utilizzare procedure dell'UNIDO (PROSPIN e, soprattutto, COMFAR).

Per progetti a carattere infrastrutturale é consigliabile utilizzare procedure della WORD BANK.

2 Stime qualitative

Altre **eventuali** considerazioni di carattere più generale finalizzate a legare l'output specifico al suo contesto economico di riferimento.

9 Specifiche del monitoraggio e della valutazione.

1 Specifiche del monitoraggio

Elenco dei temi da trattare, secondo il modello C.

Il monitoraggio - da ripetere anche più volte secondo la natura del progetto - ha lo scopo di constatare in che misura i risultati ottenuti si discostano dai risultati previsti; d'individuare le cause degli scostamenti e di ricercare eventuali alternative operative ed economiche, modificando le previsioni progettuali iniziali.

*E', perciò, soprattutto un controllo sugli **output**, sulle attività e sulle risorse.*

2 Specifiche della valutazione

Elenco dei temi da trattare, secondo il modello D

La valutazione - da eseguire al termine del progetto o dopo qualche tempo - ha lo scopo di constatare in che misura il progetto attuato si discosta, nel suo complesso, dal progetto previsto; d'individuare eventuali errori di progettazione e trarne indicazioni per progetti futuri.

*E' perciò soprattutto un controllo sugli **obiettivi** e sull'**impatto***

Modello B 2 / matrice

	CONTESTO	PROGETTO	STIME	VITALITA'	IMPATTO
AMBITO GENERALE	Quadro generale Cenni sulle principali caratteristiche dell'area, del settore del gruppo d'interesse. Cenni sui problemi/bisogni generali.	Obiettivi generali Cenni sulle mete sociali ed economiche a cui il progetto intende contribuire nel medio-lungo periodo.	Stime qualitative Eventuali elementi economico-finanziari di carattere generale che legano l'output specifico al suo contesto di riferimento.		
AMBITO SPECIFICO	Quadro specifico Elementi principali emersi dal survey settoriale. Elenco dei problemi/bisogni specifici.	Obiettivi specifici Elenco dei principali scopi del progetto in rapporto ai problemi/bisogni specifici.		Rischi Elenco delle principali minacce ai fattori di vitalità del progetto.	
AMBITO DI PROCESSO		Risultati Elenco delle funzioni permanenti attivate, nuove professionalità formate, tecnologie trasferite ed infrastrutture realizzate.		Vitalità Elenco dei principali fattori interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati al termine delle attività operative.	Impatto socio-occupazionale Elenco dei principali effetti previsti sul lavoro e sull'organizzazione sociale. Impatto ambientale Elenco dei principali effetti previsti sull'ambiente.
AMBITO DI PROGETTO		Attività Elenco delle principali attività. Risorse Elenco e costo delle principali risorse da impiegare.	Analisi per modelli Principali indici economico-finanziari sulla redditività dell'investimento previsto. Si consiglia a tale scopo l'utilizzo di procedure standard.	Flessibilità Elenco delle alternative operative in relazione ai manifestarsi dei punti critici.	

Modello B 2/Risorse

n. Categoria (personale o servizi o opere e beni materiali o fondi finanziari o spese generali ed imprevisti)

n.1 Gruppo

n.1.1 Risorsa

Qualità

--

Impiego

--

Cronogramma

--

Eventuali disposizioni per la determinazione dei costi

--

Tabella dei costi e dei flussi finanziari

Voci di costo	1° Anno	D.G.C.S.	2° Anno	D.G.C.S.	Totale	D.G.C.S.

Quantità e parametri

--

MODELLO C

Schema per l'esecuzione di un monitoraggio di progetto

1 Sintesi (summary)

1 Matrice (Cfr. modello C / matrice)

2 Risultati

3 Impatto

4 Attività

5 Risorse

6 Vitalità, rischi e flessibilità

2 Risultati

1 Funzioni e risorse umane.

Rilevamento delle funzioni permanenti attivate e delle professionalità che le gestiscono e confronto con le relative previsioni.

2 Tecnologie

Rilevamento delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie trasferite e confronto con le relative previsioni.

3 Infrastrutture

Rilevamento delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture realizzate e confronto con le relative previsioni.

4 Misure strutturali di supporto

Rilevamento dei provvedimenti adottati per predisporre il contesto istituzionale e socio-economico ad accogliere i mezzi immateriali e materiali trasferiti e confronto con le relative previsioni.

5 Provvedimenti a tutela dell'ambiente

Rilevamento dei provvedimenti adottati per ridurre l'impatto delle tecnologie e delle infrastrutture sull'ambiente nel quale dovranno essere inserite e confronto con le relative previsioni.

3 Impatto

1 Impatto socio-occupazionale

Rilevamento degli effetti manifesti sul lavoro e sull'organizzazione sociale e confronto con le relative previsioni.

2 Impatto ambientale

Rilevamento degli effetti manifesti sull'ambiente e confronto con le relative previsioni.

4 Attività

1 Quadro generale delle attività

Enumerazione delle attività terminate, in corso e da iniziare.

2 Attività terminate

Rilevamento delle attività terminate e confronto con la programmazione prevista.

3 Attività in corso

Rilevamento delle attività in corso e confronto con la programmazione prevista.

4 Riprogrammazione

Eventuale revisione della programmazione.

5 Risorse

1 Quadro generale delle risorse

Consuntivo delle risorse impiegate, confronto con la relativa programmazione e individuazione delle risorse da impiegare.

1.1 Personale.

1.2 Servizi.

1.3 Opere e beni materiali.

1.4 Fondi finanziari.

1.5 Spese generali ed imprevisti.

6 Vitalità, rischi e flessibilità

1 Vitalità

Rilevamento dei fattori manifesti interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati delle attività.

2 Rischi

Rilevamento delle principali minacce manifeste ai fattori di vitalità del progetto.

3 Flessibilità

Descrizione dettagliata delle alternative operative messe in atto a fronte dei punti critici.

MODELLO D

Schema per l'esecuzione di una valutazione di progetto

1 Sintesi (summary)

- 1 Contesto
- 2 Obiettivi
- 3 Impatto
- 4 Attività
- 5 Risorse
- 6 Vitalità, rischi e flessibilità

2 Contesto

1 Origine

Presentazione degli eventuali accordi tra controparti operative intervenuti nel corso del progetto.

2 Quadro generale

Aggiornamento delle caratteristiche generali dell'area, del settore o del gruppo d'interesse.

3 Quadro specifico

Risultati del survey settoriale (cfr. mod. A 1 e seguenti)

4 Documentazione tecnico scientifica

Aggiornamento della bibliografia e degli estratti dei lavori più significativi.

3 Obiettivi

1 Obiettivi generali

Pertinenza delle mete sociali ed economiche a cui il progetto intende contribuire nel medio e lungo periodo.

2 Obiettivi specifici

Sostenibilità degli scopi del progetto in rapporto a problemi/bisogni specifici.

3 Risultati ottenuti

3.1 Funzioni e risorse umane

Descrizione analitica delle funzioni permanenti attivate e delle professionalità che le gestiscono

3.2 Tecnologie

Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle tecnologie trasferite

3.3 Infrastrutture

Descrizione analitica delle caratteristiche e dell'impiego delle infrastrutture realizzate.

3.4 Misure strutturali di supporto

Descrizione dei provvedimenti adottati per predisporre il contesto istituzionale e socio-economico ad accogliere i mezzi immateriali e materiali trasferiti nel corso del progetto.

3.5 Provvedimenti a tutela dell'ambiente

Descrizione dei provvedimenti adottati per ridurre l'impatto delle tecnologie delle infrastrutture sull'ambiente.

4 Impatto

1 Impatto socio-occupazionale

Rilevamento degli effetti manifesti sul lavoro e sull'organizzazione sociale (mediante confronto tra i due successivi survey).

2 Impatto ambientale

Rilevamento degli effetti manifesti sull'ambiente.

5 Attività

Consuntivo dettagliato delle attività svolte.

6 Risorse

1 Personale

Descrizione analitica, impiego e del costo del personale espatriato.

2 Servizi.

Descrizione analitica, impiego e costo di prestazioni professionali complesse alle quali sono stati affidati il trasferimento di conoscenze ed il controllo del progetto (selezione, formazione, organizzazione, monitoraggio ecc.).

3 Opere e beni materiali

Descrizione analitica, impiego e costo delle opere realizzate.
Descrizione analitica, impiego e costo dei beni materiali trasferiti.

4 Fondi finanziari

Impiego e costo delle risorse finanziarie utilizzate per il consolidamento dei risultati.

5 Spese generali ed imprevisti

Impiego e costo delle risorse finanziarie utilizzate per la struttura amministrativa e logistica dell'esecutore, in Italia ed all'estero.

7 Vitalità, rischi e flessibilità

1 Vitalità

Descrizione dettagliata dei fattori manifesti interni ed esterni ai quali è affidata la continuità dei risultati al termine delle attività di progetto.

2 Rischi

Descrizione dettagliata delle principali minacce manifeste ai fattori di vitalità del progetto.

3 Flessibilità

Descrizione dettagliata delle alternative operative adottate, a fronte degli eventuali punti critici.

8 Analisi economico-finanziarie

1 Analisi per modelli

Confronto ed aggiornamento delle elaborazioni su procedure standard relative alla vita economico-finanziaria del progetto.

2 Stime qualitative

Confronto ed aggiornamento di altre eventuali considerazioni di carattere più generale finalizzate a legare l'output specifico al suo contesto economico di riferimento.

10 Conclusioni e raccomandazioni

ALLEGATO II

**DOCUMENTO
PRESENTATO DALLA CONFINDUSTRIA**

PAGINA BIANCA

CONFINDUSTRIA

Cooperazione allo sviluppo

(3 Luglio 1991)

1. La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera italiana e può essere finalizzata anche a puri fini assistenziali, assistenza che tuttavia deve essere effettiva cooperazione, diretta cioè a creare i presupposti per lo sviluppo economico del paese beneficiario.

E' inoltre da rilevare che la politica di cooperazione allo sviluppo è tanto più efficace e dà risultati maggiormente positivi qualora si integri con la politica economica internazionale, come fanno gli altri paesi donatori.

2. A parte casi specifici, è del tutto inutile disporre di una programmazione che corrisponde ai principi ispiratori della legge, quando nella pratica si continua con interventi a pioggia nei paesi e in settori non prioritari, né si può continuare ad effettuare iniziative nei confronti dei paesi dell'Est.

E' inoltre, da tener presente che le priorità geografiche definite dal CICS costituiscono un punto di riferimento per le imprese, per azioni mirate che necessitano di tempi lunghi di attuazione.

Pertanto i cambiamenti delle priorità devono essere maggiormente modulati nel tempo.

3. La L.49/87 necessita di modifiche sia al testo legislativo per perfezionarlo, sia alle procedure regolamentari e interne seguite dalla D.G.C.S. (v. allegato).
4. Occorre che il Parlamento, trovi una soluzione al problema entro il 30 novembre. Di fatto la riconduzione al bilancio di competenza ha comportato un blocco nella decretazione e nella erogazione. Circa oltre 5.000 iniziative sono ancora ferme alla firma.
5. Nel caso in cui tali indicatori siano stati stabiliti di concerto che le associazioni industriali di categoria possono costituire una base preventiva per la valutazione delle iniziative.
6. Attualmente sembra prematura una conferenza governativa per la cooperazione allo sviluppo. Sarebbe utile attendere un periodo di rodaggio maggiore della L. 49/87 per vedere se occorra continuare con questo strumento - seppur modificato aut altre modifiche a caratteristiche istituzionale.

Nel campo della cooperazione, occorre evitare commistioni lasciando al MAE compiti di guida politica della cooperazione, con la creazione di un'Agenzia esecutrice sulla quale non si possono fare considerazioni, mancando ancora un progetto

E', comunque, da rilevare che è da escludere il trasferimento puro e semplice delle competenze e del personale dell'UTC all'Agenzia

Conservando al MAE il ruolo di guida politica le competenze tecniche-amministrative potrebbero essere commissionate a uffici esterni

Date le particolari caratteristiche della cooperazione allo sviluppo, occorrerebbe istituire un "ruolo speciale" per i diplomatici e quanti si occupano di cooperazione e garantire quanto meno una permanenza di 5 anni dei capi ufficio

ooo

Si segnalano, altresì, i seguenti aspetti di rilevante interesse industriale

Imprese miste ex art.7

Nel caso di imprese miste il cui pacchetto finanziario preveda anche un finanziamento a dono o a credito di aiuto al beneficiario, occorre che i tempi dell'iter burocratico di realizzazione siano ristretti e omogenei, in quanto quando una decisione di costituire una impresa mista è stata presa con l'assunzione del relativo rischio imprenditoriale, non si possono attendere anni per beneficiare delle agevolazioni finanziarie pubbliche che devono comunque, essere presenti contemporaneamente, in quanto il pacchetto finanziario è unico

Funzione consultiva: Comitato Consultivo - Gruppi lavoro

Viene in pratica disattesa sia per le scarse riunioni del Comitato, sia per non aver dotato i Gruppi di lavoro di una effettiva Segreteria

Raccordo fra Amministrazione e mondo produttivo: Informazione

Mancano strumenti (Banca Dati) che consentano una circolazione delle informazioni e un collegamento operativo fra la DGCS e mondo produttivo, non solo per ricevere ma per dare informazioni

Tenuto presente che il Gruppo di lavoro I (Interventi settoriali e strumenti finanziari), di cui all'art. 8 comma 7° L.49/87, è l'unico Gruppo di lavoro che presenta una composizione a maggioranza imprenditoriale, industriale e finanziaria, sia privata che pubblica, si potrebbe ipotizzare che tale Gruppo si ponga sia pure a titolo consultivo-quale interlocutore della DGCS, con funzioni di orientamento generale sull'attività di cooperazione e di individuazione tecnica di iniziative e progetti di possibile interesse italiano

Si tratterebbe inoltre di attivare c/o DGCS un programma di informazione tipo "schede paese"-già esistenti presso gli uffici competenti-nelle quali far confluire:

- . orientamenti di massima della DGCS
- . resoconti delle commissioni di "suivi" con i relativi progetti
- . stato di avanzamento dell'iter istruttorio e decisionale sulla realizzazione delle iniziative

Rappresentanza industriale - Comitato consultivo

Andrebbe rivisto l'art. 8 comma 8° per ampliare la rappresentanza industriale portando il numero dei componenti a 12, come previsto dalla prima legge sulla cooperazione, ivi includendo un rappresentante dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) che è il settore di maggiore rilievo per la cooperazione con il Terzo Mondo

CONFINDUSTRIA



Roma, Luglio 1991

POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

(3 Luglio 1991)

1 - Considerazioni generali

Nonostante gli obiettivi miglioramenti, la L. N.49/87 è nella sua applicazione uno strumento con scarsa funzionalità, che fa gravare oneri impropri sulle imprese, con duplicazioni d'interventi e appesantimenti burocratici e tempi di istruttoria, incompatibili con l'esigenza di mantenere inalterati gli impegni economici assunti

1.2 Comitato Consultivo: Gruppi lavoro ex art. 8 L. n. 49/87

La funzione consultiva voluta dal legislatore viene in pratica disattesa, sia per la scarsa frequenza delle riunioni del Comitato Consultivo, che viene chiamato ad esprimere pareri a cose fatte su programmazione e consuntivi di cooperazione, sia per non aver dotato i Gruppi di lavoro di una segreteria in grado di assicurare un effettivo funzionamento, sia infine per il generale atteggiamento - di voluta non informazione - della DGCS nei confronti di tematiche per paese aut regioni

1.3 Fondo Cooperazione L. 158 del 20 maggio 1991

Come è noto, l'art. 18 della legge in oggetto ha prorogato il differimento della Gestione speciale al 30 novembre 1991

Ne è conseguito il blocco dei pagamenti - che ha avuto luogo dal 1° marzo 1991 - e riguarda circa 5.000 pratiche che vengono lentamente decretate

Si auspica vivamente che entro il termine del 30 novembre il Parlamento trovi una nuova normativa per gli impegni di spesa a durata pluriennale, stante la delibera del CICS n. 4/91 che autorizza impegni di spesa per gli esercizi 1992 e 1993 e l'art.7, comma 5° L.29.12.1990 n.406 (Bilancio dello Stato 1991), che da facoltà-previo parere favorevole del CICS-al MIntesoro di autorizzare impegni di spesa per esercizi futuri

1.3.1 Allocazione delle risorse e strumenti d'intervento

1.3.2 Su un piano generale occorrerebbe un ridimensionamento della partecipazione italiana agli organismi finanziari internazionali, in modo da ricondurre la ripartizione fra aiuto multilaterale e bilaterale alle proporzioni degli altri donatori OCSE.

1.3.3 Inoltre, occorrerebbe attivare nuovamente lo strumento dell'aiuto multilaterale (cofinanziamento parallelo, trust funds), con gli organismi finanziari internazionali (Banca Mondiale, Banche regionali, UNIDO, etc.), finalizzato all'acquisizione di commesse in grado di coinvolgere interessi e capacità d'intervento peculiari del nostro sistema produttivo.

In effetti, pur essendo i nostri rientri, dalle gare finanziate dagli organismi internazionali, nel complesso buoni, se paragonati alla nostra quota di partecipazione al capitale di tali organismi, è da rilevare una scarsa partecipazione delle aziende italiane alle gare finanziate dagli stessi. Fra le cause sono da segnalare: insufficienza di personale italiano in tali organismi, informazione da migliorare, assenza di una politica italiana nei confronti degli stessi.

1.3.4 Quanto allo strumento dei crediti misti, occorrerebbe accentuarne l'utilizzo nei confronti di quei paesi che sono in grado di assicurare la restituzione del credito.

Sul piano interno occorrerebbe consentire l'entrata in vigore del contratto utilizzando subito il credito all'export che beneficia di procedure più snelle, in attesa del perfezionamento del credito di aiuto che necessita di procedure complesse e tempi lunghi (da 12 a 24 mesi).

Naturalmente uno stretto coordinamento fra SACE, MCC, DGCS e Tesoro sarebbe indispensabile per evitare discrasie (Gruppo informale misto come attuato dalla precedente legge).

1.3.5 Circa gli interventi di emergenza gestiti come "Commodity e programme aid", con la soppressione della gestione speciale del Fondo di cooperazione è stata anche soppressa la facoltà della DGCS di stipulare - previa autorizzazione del Comitato direzionale - convenzioni con Istituti di credito di diritto pubblico.

3.

Tale situazione ha determinato la parziale inapplicabilità della delibera del CD n. 132, con pesante aggravio delle procedure ed allungamento dei tempi.

A titolo di esempio si riportano in allegato II gli adempimenti indispensabili per la messa a disposizione dei fondi al beneficiario: circa 20 atti e adempimenti amministrativi, per interventi che presentano sempre carattere di urgenza.

Revisione delibera Cics n. 33 del 1989 (Priorità paesi)

A titolo puramente indicativo, si ritiene che in Africa si dovrebbe fortemente privilegiare il bacino del Mediterraneo con particolare attenzione ai paesi dell'UMA e in via secondaria i paesi dell'Africa Australe, ivi inclusi i paesi del Fronte, privilegiando quei paesi che stanno introducendo riforme democratiche ed economiche.

Per America Latina valgono le priorità già stabilite e quanto all'Asia occorrerebbe riprendere in pieno la collaborazione ponendo anche con l'India e l'Indonesia in prima priorità.

Raccordo fra Amministrazione e mondo produttivo: Informazione

Da parte industriale è stata valutata positivamente la L.n.49/87 laddove ha ricondotto ad unitarietà d'indirizzo la politica di cooperazione allo sviluppo.

Tuttavia, a questa valutazione positiva è da affiancare la "non attivazione" di procedure e strumenti che consentano una soddisfacente circolazione delle informazioni (Banca dati) ed un collegamento operativo efficace tra Amministrazione e mondo produttivo nelle diverse fasi di valutazione, approvazione e realizzazione di iniziative di cooperazione.

Una puntuale e tempestiva informazione degli orientamenti e programmi della cooperazione italiana consentirebbe alle imprese, anche di minore dimensione, d'intraprendere azioni mirate per una partecipazione ai progetti di cooperazione.

La questione non è di semplice soluzione, ma si tratta di attivare procedure che consentano una informazione quanto meno alle organizzazioni imprenditoriali-ex ante ed ex post - sulle iniziative di cooperazione.

Tenuto presente che le decisioni e le scelte finali spettano-come è giusto e necessario-al potere politico e all'Amministrazione, la industria intende dare il proprio contributo di conoscenza ed esperienza, in modo che le scelte e le decisioni siano poi assunte da chi di dovere con maggiore cognizione di causa.

Per quanto riguarda le informazioni ex ante, tenuto presente che il Gruppo di lavoro I (Interventi settoriali e strumenti finanziari), di cui all'art.8 comma 7° L.n.49/87, è l'unico Gruppo di lavoro che presenta una composizione a maggioranza imprenditoriale, industriale e finanziaria, sia privata che pubblica, si potrebbe ipotizzare che tale Gruppo si ponga-sia pure a titolo consultivo-quale interlocutore della DGCS, con funzioni di orientamento generale sull'attività di cooperazione e di individuazione tecnica di iniziative e progetti di possibile interesse italiano.

In altri termini, l'attività del Gruppo potrebbe svolgersi sia sul piano dello studio e dell'impostazione e degli orientamenti generali, sia sul piano operativo.

Si tratterebbe di inserire l'attività del Gruppo-attraverso la realizzazione di missioni ad hoc a carattere esplorativo nei paesi oggetto di cooperazione-prima che inizi un nuovo ciclo di cooperazione e che vengano attivate le procedure negoziali della DGCS.

Circa le informazioni ex post si tratterebbe di attivare c/o DGCS un programma di informazione tipo "schede paese"-già esistenti presso gli uffici competenti-nelle quali far confluire:

- . orientamenti di massima della D.G.C.S.
- . resoconti delle commissioni di "suivi" con i relativi progetti
- . stato di avanzamento dell'iter istruttorio e decisionale sulla realizzazione delle iniziative.

4 - Collaborazione industriale

Da parte industriale è stata valutata molto positivamente l'introduzione dell'art. 7 che consente il finanziamento agevolato delle imprese miste.

Tenuto presente che questo è uno strumento che indirettamente favorisce l'internazionalizzazione dell'industria italiana occorrerebbe:

- privilegiare - nelle intese bilaterali con i pvs - l'uso di tale strumento, ampliando gli stanziamenti a favore del settore privato autoctono,
- ampliare il campo d'intervento dell'art. 7 L. N. 49/87 anche a paesi non prioritari (ad es.: Messico, Corea, etc.), che consentono di realizzare iniziative economicamente valide,
- snellire le procedure evitando duplicazioni di interventi (V. All.I). Al riguardo potrebbe essere utile unificare tutte le istruttorie in unico Ufficio della DGCS ove siano presenti esperti UTC, MCC, SACE, Tesoro, Fidimi, etc.
- stabilire uno stretto coordinamento con la SIMEST non appena sarà operante

5 - Problemi tecnici: tempistica

5.1 Unità tecnica centrale (UTC)

L'ufficio è ancora carente di personale, sovraccarico di lavoro, ricorre a servizi esterni e non dispone di locali: il che comporta un allungamento dei tempi di messa a punto di un progetto (mesi ed anche anni). Nelle more accade che i costi risultino superiori alla revisione prezzi (10-15%) ammessa per i crediti di aiuto.

Un ritardo anche maggiore si riscontra nei contratti finanziati "a dono".

Dalle fasi di istruttoria tecnica delle iniziative (esame dell'Unità Tecnica Centrale e poi del nucleo di valutazione tecnica del Comitato Direzionale) emergono alcune indicazioni che vanno attentamente valutate.

L'eccesso di "garantismo", per quello che attiene alla osservanza delle procedure, è un tipico indice di deresponsabilizzazione.

Il riconoscimento delle spese locali da parte UTC per l'esecuzione dei contratti manca di flessibilità. Tali spese vengono riconosciute in misura mai superiore al 22,5%, e concessa solo in casi eccezionali. La limitazione a livelli così bassi delle spese estere, crea difficoltà nella gestione - in termini economici - dei contratti in quanto impedisce una corretta politica degli acquisti; facendo così lievitare i prezzi. Ciò frena la competitività delle aziende.

5.2 Il project-cycle

Il project-cycle è molto lento. I tempi variano da 3 a 7 anni.

Tra il momento della domanda di intervento da parte del paese beneficiario e la data della sua approvazione possono passare anche 3-7 anni. Questa lentezza, oltre alle ovvie complicazioni di carattere diplomatico (rinegoziazioni per tenere conto del fattore inflattivo, delle variazioni di cambio, etc.), crea difficoltà alle imprese: l'azienda ha infatti necessità di organizzarsi rapidamente, mobilitando risorse umane e tecniche, il che è molto difficile in mancanza di chiari punti di riferimento, con ovvie conseguenze sul piano dei costi.

Nel particolare, va poi segnalato - per quanto riguarda il solo credito di aiuto - il forte pregiudizio che si può determinare sui contratti da attribuirsi a trattativa privata ex art. 8 del regolamento di attuazione della L.n. 49/87: in questi casi può infatti accadere che le imprese, dato il carattere di particolare urgenza delle opere, debbano dare inizio al contratto senza poter attendere l'approvazione del credito; la lentezza del processo di approvazione causa quindi oneri finanziari impropri.

L'esito del project-cycle è incerto fino all'ultimo. E' vero infatti che moltissime iniziative sulle quali il Governo italiano aveva assunto impegni politici in sede bilaterale nel quadro della L. 49/87 non sono poi passate alla fase attuativa. Va notato, che altri paesi europei, come la Francia, prevedono forme di impegno governativo preliminare più vincolanti in materia di iniziative di cooperazione.

Sarebbe vivamente auspicabile che anche da parte industriale italiana si potesse contare su un "impegno governativo" formale al momento della presentazione dell'offerta.

5.3 Crediti di aiuto e misti

Per quanto riguarda il credito d'aiuto si rileva che ci sono ben 6 "steps" nell'iter di approvazione: l'istruttoria tecnico-finanziaria da parte dell'UTC; la verifica da parte del "nucleo di valutazione tecnica", istruttoria del MCC; il parere favorevole del Comitato Direzionale; la Delibera da parte del CICS; l'emissione del Decreto del Ministro del Tesoro su proposta del Ministro degli Esteri.

Questa procedura dovrebbe essere riconsiderata: l'approvazione dei crediti d'aiuto dovrebbe avvenire direttamente a livello del Comitato Direzionale. Si potrebbe poi mantenere aperta la possibilità di una successiva ulteriore convalida del CICS sulla base di quanto previsto all'art.3 della L.n.49/87. (Ciò tuttavia, comporta una modifica legislativa).

Un'altra misura per rendere più spedito il project-cycle potrebbe essere l'imposizione di tempi amministrativi massimi oltre i quali siano tassativamente richieste le approvazioni o i rigetti delle iniziative.

5.4 Consorzi di imprese

Permane una discriminazione ingiustificata nei confronti di imprese italiane che partecipano in consorzio con società straniere a gare finanziate con crediti aid aut misti.

Tale discriminazione trae origine da una delibera del CICS (n. 29/87) in cui si stabilisce che il credito agevolato - nel caso di consorzi esteri con capofila italiano - potrà essere concesso solo se l'azienda italiana è capofila e dia il maggior apporto tecnologico.

Tale delibera appare discriminatoria in quanto:

- . renderebbe impossibile schemi di cofinanziamento con altri paesi, qualora anche gli altri donatori adottassero una politica come quella italiana,
- . non verrebbe consentita la libertà di concorrenza alle varie imprese italiane, ciascuna per le aree di proprio interesse, non potendo le stesse disporre pro-quota dei vantaggi dei crediti agevolati.

5.5 Fondi in contropartita

Tenuto presente che numerosi sono i paesi soprattutto in Africa che non possono ripagare i crediti di aiuto ricevuti dall'Italia, si avanza la proposta di stabilire il principio della costituzione di fondi in valuta locale - per il controvalore dei crediti ricevuti - finalizzati alle spese per infrastrutture e sviluppo industriale da realizzare da parte di imprese italiane.

6 - Formazione professionale

L'attuale legislazione non dà un riconoscimento adeguato alle funzioni svolte nel campo della formazione professionale dalle Associazioni di categoria che rappresentano di fatto capacità tecnologiche assai importanti del panorama industriale italiano dei beni strumentali delle piccole e medie imprese. Infatti, queste imprese, pur essendo estremamente qualificate, non sono generalmente in condizione di affrontare, per ragioni strutturali, le complessità dei programmi di cooperazione.

Nella pluriennale esperienza di collaborazione delle Associazioni con il MAE, si è via via riscontrato un deterioramento dell'iter che porta alla operatività di un programma. Si segnala in particolare:

- difficoltà nell'individuazione ed assegnazione dell'iniziativa all'ente esecutore italiano. Gli uffici del MAE d'altro canto non sono in grado di garantire procedure idonee e certe per l'emissione di gare,
- lungaggini burocratiche negli innumerevoli gradi di verifica a cui è sottoposta un'iniziativa di cooperazione.

E' altresì da sottolineare che i progetti di formazione devono essere previsti esclusivamente "a dono", altrimenti le controparti locali avrebbero seri problemi a ripagare i crediti (anche se crediti di aiuto), poichè non producono beni ma operano solo per l'arricchimento sociale.

7 - Alcune proposte

Al fine di utilizzare al meglio lo strumento della cooperazione allo sviluppo si riassumono alcuni correttivi volti a rendere la L. N. 49/87 compatibile con le esigenze del mercato.

A) Informazione

E' indispensabile - come indicato al punto 3 - ricercare un raccordo fra Amministrazione e mondo produttivo, quanto meno attivando procedure che consentano al Gruppo di lavoro I di essere l'interlocutore "imprenditoriale" della DGCS.

B) Agevolare il rapporto azienda-cooperazione

Tale rapporto potrebbe essere facilitato affidando ogni intervento di cooperazione ad un responsabile del MAE, il quale si faccia carico di raccogliere ed adempiere a tutte le autorizzazioni che necessitano, garantendo un raccordo permanente fra l'esecutore (impresa-ONG) e gli Uffici Interni ed Esterni del MAE.

C) In caso di gare internazionali

Limitare l'analisi tecnico-economica ad una fattibilità e congruità di massima, in caso di acquisizione a seguito di gare internazionali. Una relazione della Banca Mondiale o di quelle regionali è garanzia più che sufficiente.

D) Credito di aiuto a copertura totale di un progetto

La viabilità di concedere un credito di aiuto a totale copertura di un progetto andrebbe verificata in sede politica (Commissione mista) e lasciata all'ente committente - previa supervisione - da parte MAE - la scelta della società esecutrice.

E) Dono-Gare

Sarebbe sufficiente conformarli agli standards della Comunità europea:

- istituzione di un albo di imprese,
- regole chiare di preselezione delle aziende da invitare a gare, ponderando le esperienze specifiche,
- riferimento ad un contratto tipo in grado di evidenziare gli oneri e gli obblighi,
- procedura snella di esecuzione e di approvazione fatture.

F) Garantire certezza alle aziende

Mettere in grado gli uffici territoriali e le Ambasciate di rilasciare un "affidamento" in fase di offerta per permettere alle imprese italiane di affrontare la concorrenza ad armi pari con le imprese di altri paesi

9 - Alcune proposte che comportano modifiche legislative

Art. 1, § 3 aggiungere:

"nell'ambito di programmi plurisettoriali e "multinazionali" concordati", etc.

Art. 2, 3° comma aggiungere:

l'impiego di personale qualificato e di "società" per compiti ...

Art. 8 comma 8°

Portare il numero dei componenti a 12 come previsto dalla prima legge sulla cooperazione, ivi includendo l'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)

Art. 8 Comma 7°

L'attività dei gruppi di lavoro andrebbe potenziata dando agli stessi un potere di verifica dell'attività di cooperazione e di proposta di iniziative di cooperazione

Art. 9 4b

I poteri del Direttore Generale andrebbero elevati oltre i 2 miliardi, ad esempio fino a 10 miliardi, come per il Direttore Generale valute Mincomes aut a 5 miliardi come per SACE

Art. 9 Comma 6°

Occorrerebbe chiarire meglio i compiti del nucleo di valutazione, in quanto quando i progetti arrivano al nucleo sono già stati approvati dall'UTC. E' un eccesso di garantismo

Art. 12

Si dovrebbe prevedere presso la UTC l'istituzione di una Sezione distaccata dell'UTE (unità tecnica erariale), del MCC, della SACE e dell'Istituto agronomico d'oltremare per i compiti di rispettiva competenza

ALLEGATO I

PROCEDURE RELATIVE APPLICAZIONE ART. 7 L. N. 49/87

1. Da un punto di vista generale, le procedure per ottenere i finanziamenti di cui all'art. 7 L. n. 49/87 sono così lunghe e defatiganti da scoraggiare un imprenditore.

I tempi medi complessivi, dalla presentazione della domanda alla D.G.C.S. per arrivare alla Delibera del Direzionale, sono di circa tre anni, ai quali va aggiunto 6 Mesi-1 anno per la delibera del CICS e il successivo decreto del Tesoro che autorizza il MCC

Questo per l'aspetto agevolativo italiano.

Qualora il partner estero benefici anche di credito di aiuto per acquisto macchinari etc., i tempi sono molto più lunghi

A tuttoggi sono state approvate 10 operazioni di joint-ventures, ma non risulta fatta alcuna erogazione.

2. Le principali cause di tale situazione sono da ricercare:

- lentezza nell'istruttoria previa della D.G.C.S.
- duplicazione di interventi fra UTC e MCC
- lentezza e burocratizzazione dell'UTC (con troppo carico di lavoro, assenza locali e personale).
- inutilità di assegnare alla FIDIMI un ulteriore esame che al minimo dura 6 mesi, tanto più che lo stesso esame è effettuato da UTC e MCC
- difficoltà nella valutazione dei conferimenti in natura.

3. Per eliminare parte delle lungaggini procedurali occorrerebbe unificare tutte le istruttorie in un unico Ufficio c/o D.G.C.S., ove siano presenti con potere di delibera D.G.C.S., UTC, MCC, FIDIMI, Tesoro e SACE.

ALLEGATO II1) Commodity aid: procedure

Stipula con il paese beneficiario di un accordo per assegnargli i fondi e vincolarli al loro utilizzo per la realizzazione di specifici programmi.

- 1.2) L'accordo in parola viene parafato, dopo sentito il parere del Servizio del Contenzioso Diplomatico.
- 1.3) Il Comitato Direzionale è chiamato a approvare l'iniziativa di cooperazione e le modalità di intervento specifico di "commodity o programme aid".
- 1.4) Per dare la sua approvazione, il C.D. abbisogna di una scheda di valutazione dell'UTC.
- 1.5) Il Presidente del Comitato può anche sottoporre l'iniziativa al CICS, con l'immaginabile allungamento dei tempi.
- 1.6) All'approvazione segue la firma dell'accordo intergovernativo.
- 1.7) Nella fase attuativa dell'accordo, si devono mettere a disposizione i fondi su uno "special account" intestato al Paese beneficiario, aperto presso una Banca Agente da scegliere fra gli Istituti di diritto pubblico.
- 1.8) La DGCS trasferisce i fondi, di volta in volta necessari, dal competente capitolo di spesa del MAE al contabile del Portafoglio dello Stato; a sua volta, il Contabile trasferisce i fondi al Paese beneficiario, al conto speciale presso la Banca agente.
- 1.9) La DGCS, dopo la delibera del C.D., deve:
 - 1.9.1) redigere il decreto con le relative motivazioni,
 - 1.9.2) una volta firmato il decreto dal Ministro o il Sottosegretario delegato, trasmettere il Decreto alla Ragioneria della Direzione Generale per il visto e successivamente alla Corte dei Conti,

1.9.3) curare la designazione formale - mediante scambio di note verbali - fra i due governi:

- della banca agente
- della società di "procurement"
- della società di controllo e sorveglianza

2) Seguono:

- 2.1) la firma del banking agreement fra la banca agente e la banca designata dal PVS,
- 2.2) la firma dei contratti fra il PVS, la società di "procurement" e quella di controllo e sorveglianza,
- 2.3) la designazione di un esperto italiano da inviare in loco,
- 2.4) la designazione del responsabile da parte delle autorità locali,
- 2.5) la redazione di liste dettagliate dei beni e servizi oggetto della fornitura,
- 2.6) la pubblicazione dell'oggetto delle forniture sul Bollettino della Cooperazione,
- 2.7) l'aggiudicazione finale e la firma dei contratti e degli ordini di acquisto,
- 2.8) l'emissione dell'ordinativo di pagamento al Contabile del Portafoglio dello Stato e all'Ufficio Italiano cambi per il trasferimento dei fondi. Si noti che queste procedure sono destinate a rendere disponibili fondi per l'acquisto di beni e servizi, urgentemente necessari!

PAGINA BIANCA

ALLEGATO III

**DOCUMENTO
PRESENTATO DALLE ONG**

PAGINA BIANCA

Documento delle Organizzazioni non Governative (Ong)**PREMESSA**

A poco più di quattro anni dall'approvazione della legge sulla cooperazione del nostro paese, le Ong devono prendere atto della sostanziale non applicazione di quella legge voluta da tutti - partiti politici, opinione pubblica e movimenti popolari della società italiana - e del conseguente fallimento sia della cooperazione italiana nei paesi del Terzo mondo sia del previsto sostegno pubblico alla cooperazione non governativa.

Relativamente alla legge 49 del 1987, le Ong ritengono che essa non sia immune da contraddizioni e imperfezioni; tuttavia, essa è uno strumento legislativo sostanzialmente valido ed anche i necessari ed auspicati aggiustamenti devono essere introdotti solo dopo aver individuato e rimosso i problemi di fondo che hanno portato la nostra cooperazione allo stato di paralisi odierno.

In vista della terza conferenza nazionale sulla cooperazione, che auspichiamo possa nuovamente impegnare entro quest'anno l'attenzione dei vari soggetti sociali mobilitati per lo sviluppo del Sud del mondo, le Ong si propongono di indicare, almeno nei punti essenziali, i principali ostacoli ad una corretta applicazione della legge per il raggiungimento di quegli 'obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo' indicati dall'articolo 1 della Legge 49/87.

Seppure 'non governative' e preesistenti a tutte le leggi di cooperazione di cui si è dotato il nostro paese, le Ong non intendono né hanno mai inteso ritirarsi nell'ambito di attività caritatevoli prive di impatto e valenza sociale; né tanto meno nella homeland della 'cooperazione sociale', microriserva destinata alle attività delle Ong, dei sindacati e degli enti locali. Abbiamo voluto una sola cooperazione per il diritto allo sviluppo dei popoli del Sud; una sola cooperazione vuole il Terzo mondo, un solo tipo di cooperazione è previsto dalla legge 49 del 1987. E questa cooperazione deve funzionare.

PRINCIPALI PROBLEMI DELLA COOPERAZIONE A LIVELLO STRUTTURALE

1. La cooperazione del nostro paese è stata privata di una chiara politica di cooperazione, che di conseguenza è stata sostituita da una miscela di interessi e tendenze anche contrapposte sia sugli obiettivi (sviluppo economico e sociale, aiuto umanitario, sostegno al commercio estero,

finanziamento di enti parassitari, promozione di interessi di parte, eccetera), sia sulle destinazioni (paesi meno avanzati, paesi a reddito relativamente più alto, paesi contigui, paesi del Sud o dell'Est, eccetera), sia sugli strumenti (dono o credito di aiuto; bi-,multi- e multibilaterale; interventi progettuali o di commodity aid; interventi diretti o tramite appalto; aiuto ordinario, straordinario o di emergenza, eccetera).

2. Il quadro operativo e strutturale della nostra cooperazione ha subito un processo di deliberato svuotamento di tutte le principali innovazioni introdotte nel 1987 dalla legge 49. Basti pensare al ruolo attribuito ai tecnici; al previsto controllo parlamentare; al ruolo degli organi collegiali, sia consultivi che decisionali; al ruolo degli enti locali; ai sistemi non parassitari di incentivazione dell'investimento privato (le joint ventures); alla trasparenza sia del sistema informativo (che prevedeva una banca dati centralizzata), sia dell'attribuzione dei lavori (le gare sono state ignorate con sistematicità a favore della trattativa privata); alla possibilità di ricorrere allo strumento 'straordinario' solo quando necessario, con procedure rapide e con controlli ex post; alla utilizzazione effettiva della prevista gestione fuori bilancio; alla chiarezza della diversificazione delle competenze politiche, tecniche ed amministrative, nonché dei ruoli dello stesso Ministero degli Esteri e degli organi di controllo. La confusa ma sistematica volontà di svuotamento delle innovazioni della legge è stata evidente sin dall'inizio e si è concretizzata nelle incertezze di quel regolamento applicativo che oggi regola la paralisi, la sovrapposizione di ruoli, l'infinito scorrere degli iter di identificazione, di approvazione, di esecuzione e di finanziamento di tutte le attività di cooperazione.

3. Rifiuto di individuare un referente/responsabile politico unico della gestione della cooperazione italiana, con il risultato scontato di ottenere una sommatoria di contraddizioni non programmate di cui nessuno è responsabile e che nessuno può responsabilmente presentare al Parlamento. Il responsabile unico della cooperazione è consentito dall'articolo 3 della legge 49.

4. Seppure previsto, auspicato e regolamentato, la nostra cooperazione non ha saputo stabilire un rapporto effettivo con il Parlamento che dovrebbe esercitare il ruolo insostituibile di controllo per conto dell'opinione pubblica. In particolare, le Commissioni Esteri non sono state messe nelle condizioni di esercitare il controllo sugli indirizzi e sull'applicazione della legge.

5. Confusione, conflittualità e sovrapposizioni volute tra i diversi ruoli previsti dalla legge: quello politico-diplomatico, quello tecnico, quello amministrativo. Tutta la

struttura operativa è stata subordinata alla diplomazia, indipendentemente dalle funzioni e dalle competenze specifiche.

6. Le funzioni tecniche assegnate dalla legge ad apposite strutture tecniche centrali (UTC) e periferiche (UTL) sono state boicottate in modo particolare. L'UTC è stata trasformata in un organo di consulenza tecnica della Direzione generale, mentre le UTL (nella stragrande maggioranza dei casi non ancora costituite) sono state tradotte in gruppi di esperti 'di supporto' alle ambasciate e da questi dipendenti.

7. Relativamente agli organi collegiali abbiamo assistito a un netto svuotamento di senso e significato che ha caratterizzato il funzionamento del Comitato Direzionale e di quello Consultivo sin dalle prime riunioni. Il più importante, il Comitato Direzionale, da organo decisionale e deliberante è stato ridotto ad esprimere 'approvazioni' su progetti spesso di massima e da perfezionare, la cui effettiva approvazione è comunque subordinata a controlli successivi. Il Comitato Consultivo è stato interpretato come la consueta passerella di interventi assolutamente inutili, che non trovano traccia negli indirizzi effettivi della cooperazione. Esso si è riunito ben meno di quanto previsto dalla legge per esprimere pareri su documenti obsoleti (sulla programmazione a esercizio concluso, sulla relazione consuntiva anni dopo...). L'attività dei gruppi di lavoro in cui si articola il Comitato Consultivo non costituisce parere forte per la programmazione: di fatto i gruppi di lavoro sono ridotti a pretesto per designare un osservatore nel Comitato Direzionale. La Commissione Ong, infine, viene chiamata a ratificare proposte e decisioni già assunte, come è successo persino nel caso della repentina cessazione del versamento dei contributi assicurativi e INPS da parte della DGCS a favore di tutti i volontari in servizio.

8. La nostra cooperazione ha mancato e manca di programmazione rispetto alle risorse disponibili. In pratica ci si limita a pescare nel pentolone fino a quando non si giunge sul fondo. Da ciò deriva la discontinuità negli impegni e nelle erogazioni, l'andamento a singhiozzo delle attività di cooperazione, quei ritardi inammissibili che vanificano l'efficacia degli interventi, siano essi ordinari o persino di emergenza. Oggi la nostra cooperazione ha dimenticato il significato della certezza del diritto e vive nella più totale mancanza di informazione sui passaggi tra la decretazione, l'erogazione e l'attuazione dopo la cosiddetta approvazione da parte del Direzionale (che è almeno riportata sul bollettino del Dipartimento, senza che ciò comporti la certezza dell'erogazione e dell'attuazione).

9. La nostra cooperazione è assolutamente deficitaria sul fronte della valutazione delle attività: il dovere di

conoscere l'esito della spesa e allo stesso tempo il criterio per la concessione dei contributi (scelta degli interventi), sono sistematicamente ignorati.

10. Le procedure e gli iter di selezione e di approvazione delle iniziative sono organizzati in termini di poteri paralleli che obbligano l'attraversamento di ripetuti compartimenti stagni dove la certezza lascia il posto alla discrezionalità ed alla ripetitività. Un programma non governativo affidato in Argentina di carattere 'straordinario' per essere approvato e finanziato deve attraversare l'area politico-diplomatica, quella specifica per le Ong, l'analisi tecnica della UTC, l'analisi amministrativa. Definito nel 1989, tale programma è stato 'approvato' dal Direzionale nel 1990; nel 1991 si è riusciti a firmare la convenzione tra la Ong e il Mae (la quale impegna la Ong ma non il Mae). A metà anno si è ancora in attesa dell'erogazione.

PRINCIPALI PROBLEMI PER LE ONG

1. Le iniziative ONG, sia affidate che promosse, sono soggette a percorsi più lunghi e complessi di quelli delle altre iniziative di cooperazione, e ciò indipendentemente dalla loro dimensione (anche finanziaria); addirittura per piccole iniziative l'istruttoria costa più dell'iniziativa stessa.

2. Sostanzialmente non vi è differenziazione di tempi, procedure e controlli tra attività affidate e promosse. Si dimentica così che le iniziative promosse sono attività non governative di cui lo Stato deve solo verificare la conformità ai criteri della legge e deliberare contributi finanziari parziali, lasciando all'ONG ogni responsabilità politica, programmatoria e gestionale.

3. Si valutano le iniziative promosse, ai fini del contributo, solo ex ante ed a livello cartaceo e si applicano controlli solo contabili formali su quanto realizzato, anziché pre-valutare (ai fini di contributo) in termini di fiducia condizionata ("bona fidae"), basata su rigorosi controlli ex post, in Italia e in loco, di merito e di sostanza sulle attività già realizzate dalla ONG.

4. I tempi e le procedure di istruttoria, di approvazione e di erogazione sono incompatibili con una progettazione credibile; i tempi di accettazione dei rendiconti e le discontinuità di erogazione sono incompatibili con le iniziative di cooperazione e con le esigenze di continuità in corso d'opera.

5. Mancano criteri noti, procedure definite, normative certe e tempi fissati; ne consegue l'arbitrarietà totale.

6. Mancano modalità e momenti di verifica, valutazione e controllo in itinere, sia per i progetti promossi che per quelli affidati.

7. Mancanza di correlazione tra organi tecnici e uff.ONG, sovrapposizione spesso conflittuale dei loro ruoli, mancanza di riconoscimento di una specifica "tecnicità ONG".

e resi noti.

5. Vanno definiti iter, procedure, criteri, modulistiche, parametri e tempi certi per l'istruttoria, l'approvazione, l'erogazione e la rendicontazione. In quest'ambito è bene individuare anche "corsie semplificate" per i progetti di piccola entità e per altre tipologie particolari.

6. Si devono introdurre criteri per l'attuazione di programmi straordinari proposti dalle ONG, come previsto dall'art. 11 della legge.

7. Si devono semplificare alcuni momenti formali e di controllo, eliminare garanzie non previste dalla legge e non significative, quali la fidejussione, introdurre la possibilità di ricorrere a certificazioni e controlli di tipo sostanziale, come ad esempio la perizia sul valore di opere realizzate, ecc.

8. Le ONG sono utilizzate negli interventi straordinari solo su affidamento, mancando ogni prassi e procedura per quella parte dell'art.11, lettera e), che prevede interventi straordinari proposti dalle ONG.

RICERCA DI POSSIBILI SOLUZIONI

1. La ricerca di soluzioni deve partire dal tentativo di applicare la legge per quanto possibile, in particolare a livello di organizzazione (decreti organizzativi), di procedure e definizione dei compiti, di regolamento applicativo. Solo su questa base la modifica (o meglio, un insieme di modesti emendamenti) del testo della legge.

2. Va identificato un responsabile politico unico (un sottosegretario delegato soltanto per la cooperazione e per tutti gli aspetti, le aree geografiche, i canali, gli strumenti ed i settori della cooperazione).

3. E' necessario reintrodurre la gestione fuori bilancio per il Fondo di cooperazione e pretendere l'applicazione a tutti gli effetti (compresi i controlli ed i visti solo ex post per le iniziative straordinarie).

4. Va rivisto il regolamento applicativo (DPR 177/88) ed in particolare quegli articoli che contraddicono od ostacolano lo spirito della legge.

5. Competenze e funzioni all'interno della DGCS vanno divise secondo un criterio di competenze parallele e complementari, ristrutturando gli organigrammi (rifacimento del decreto di organizzazione) e ridefinendo i percorsi delle iniziative, separando con chiarezza il ruolo politico-diplomatico, quello tecnico e quello amministrativo.

Al mondo diplomatico dovrebbero essere affidati sostanzialmente, in piena responsabilità, i compiti di programmazione generale, geografica e settoriale, la ventilazione tra canali e strumenti di cooperazione, la negoziazione bilaterale prima, durante e dopo le commissioni miste, la stipula degli accordi, la continuità dei rapporti politici con i partner, dell'individuazione delle priorità, ecc.

I tecnici dovrebbero raccogliere previamente gli elementi di valutazione e fattibilità generale e, una volta concordate le iniziative, tradurle in progetti concreti, definiti e realizzabili, verificarne la fattibilità operativa e la congruità, realizzarli o definirne e controllarne i termini di riferimento per l'appalto, monitorarne l'attuazione, provvedere alla valutazione in itinere (con relativa retroazione sulle modalità di continuazione), ex post e dell'impatto lasciato, ecc.

6. E' soprattutto indispensabile por fine al continuo conflitto e paralisi reciproca tra Esteri, Tesoro e Corte

dei Conti, definendo procedure, regole e criteri certi, verificati ed accettati dagli organi di controllo.

8. Infine vanno definiti i criteri di applicazione alla DGCS della legge 7.8.90 n. 241 ("nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi").

IN PARTICOLARE PER LE ONG

1. Individuare, rendere noti ed applicare criteri e tempi certi per l'affidamento di progetti governativi, per la presentazione, istruttoria e contribuibilità dei progetti promossi, per la prima erogazione, la rendicontazione e l'erogazione senza discontinuità delle tranches successive, per la valutazione, per i controlli contabili e di sostanza, ecc.

2. Differenziare meglio progetti affidati e progetti promossi, in funzione della loro natura. Mentre gli affidati sono a tutti gli effetti interventi di cooperazione pubblica, i promossi vanno riconosciuti come interventi autonomamente progettati e gestiti dalle ONG, sia nei PVS che in Italia. Pertanto essi devono essere ad ogni effetto (anche contributivo) sganciati dalle priorità della cooperazione pubblica. Ne consegue che la funzione del ruolo politico-diplomatico nei loro confronti deve ridursi alla verifica del gradimento delle autorità locali (salvo nel caso di cui all'art. 5, comma 3), al parere dell'ambasciata (consultivo, non vincolante) sulla compatibilità rispetto ai rapporti bilaterali ed ai compiti di controllo e di tutela del personale che la legge attribuisce all'ambasciata. Quasi tutto il resto rientra nelle competenze tecniche o in quelle amministrative.

3. Nei progetti nei PVS la valutazione tecnica, sia previa che in corso d'opera, finale ed ex post, deve tener conto della specificità ONG.

4. La concessione di contributi per iniziative promosse deve essere correlata soltanto alla validità in sé del progetto, alla sua coerenza con la specificità ONG, nonché ad una valutazione di "fiducia condizionata" delle capacità della ONG proponente, basata e verificata continuativamente sulle altre iniziative che già l'ONG ha realizzato ed ha in corso, attraverso verifiche in loco dall'Italia (periodicamente) e dell'UTL (continuativamente). Laddove le risorse finanziarie disponibili siano inferiori ai contributi correttamente da assegnarsi, non si deve operare contraendo i contributi oltre la soglia di buona efficacia del progetto ma incrementando le risorse assegnate al settore non governativo e alla peggio non contribuendo i progetti pur validi ma relativamente meno meritevoli, sulla base di criteri chiari

OSSERVAZIONI DELLE CNG SULLA CRIGLIA PROPOSTA DALLA COMMISSIONE
ESTERI - 3/7/81

1. e 2. L'obiettivo primario della cooperazione, così come indicato dall'art. 1 della legge 49/87, deve essere lo sviluppo sociale, economico, tecnico e culturale dei Paesi, appoggiando processi di sviluppo endogeno e autonomo e favorendo l'instaurarsi e l'accrescersi di rapporti di scambio equo e di vantaggio reciproco tra quei Paesi e i nostri, in particolare l'Italia.

Molto prima di rifare la legge 49, andrebbe decisamente rifatta la legge per il commercio estero.

Infatti il sostegno al commercio estero ed alla politica economica estera del nostro Paese sono in sé elementi importanti e prioritari, che tuttavia vanno perseguiti con strumenti appositi e non distorcendo quelli finalizzati alla cooperazione.

Le due dimensioni è bene siano tra loro correlate ed in certa misura anche coordinate, ma non confuse e soprattutto non subordinate l'una all'altra.

Oltretutto, in quanto operatori interni al mondo della cooperazione, osserviamo che l'attuale confusione non è funzionale né allo sviluppo del Sud, né alla politica economica estera italiana, ma, troppo spesso, sono a interessi parassitari.

In altre parole molto spesso gli interventi finanziati dalla cooperazione italiana non solo non sono utili allo sviluppo del Paese del Sud, anche se il suo governo è spesso indotto a richiederli, ma neppure ad una strategia di investimento o di espansione commerciale, e comunque di rientro italiano, ma solo all'introito fine a sé stesso della società esecutrice.

Continua inoltre a prevalere una distribuzione a pioggia degli interventi, senza una effettiva e continuativa concentrazione né di tipo geografico né settoriale: si è infatti riusciti solo a dare l'illusione di concentrazione geografica, orientando ora qua ora la seconda mano transitorie e discontinue.

Al proposito inoltre riteniamo fuorviante il problema delle priorità geografiche.

Non esistono di per sé validi argomenti per escludere a priori alcune aree dell'est, come l'Albania, la Romania, ecc, ed includere invece altri Paesi impoveriti ma non sottosviluppati come Argentina o Cile. Il problema vero è quello di avere finalmente una politica di cooperazione e ricondurre tutti gli interventi, all'est come al sud, a tale politica, separando per l'appunto la cooperazione allo sviluppo dall'investimento finanziario e dal commercio estero.

Quanto al CICS, riteniamo, che il suo ruolo dovrebbe essere, principalmente, quello di definire per conto del Governo una chiara ed univoca politica di cooperazione e di pretenderne il rispetto. Si ha invece l'impressione che esso sia trasparente a tutte le diverse spinte, così che la politica della cooperazione italiana si riduce di fatto alla risultante vettoriale di opzioni diverse ed in parte contrastanti, e che esso si limiti invece a ripartire, costruendo una specie di "Cencelli" di priorità reciprocamente "equilibrate".

3. Sicuramente il testo della legge 49 presenta farraginosità ed ambiguità, che necessitano di piccole messe a punto. Si pensi ad esempio all'emendamento già passato al Senato per garantire le assicurazioni sociali ai volontari, ed alla ben scarsa attrazione che può esercitare sui capitali di investimento l'attuale formulazione dell'art. 7, o al percorso ad ostacoli per le iniziative promosse dalle ong.

Tuttavia la legge è sostanzialmente valida e, anche là dove utilizza formule ambigue (come ad esempio dove consente ma non impone un unico sottosegretario delegato), essa potrebbe essere applicata correttamente se vi fosse la volontà politica di farlo.

Non così le norme di attuazione (DPR 177/88), i decreti di organizzazione e le procedure in vigore che, in gran parte, svuotano le principali innovazioni della legge e ne intralciano gravemente l'applicabilità.

Si pensi solo alla organizzazione della DGCS ed alla conflittualità generata dalla mancata diversificazione di ruoli, compiti e gerarchie tra diplomatici, tecnici ed amministrativi. O all'elencazione, pressoché esaustiva del possibile, dei casi "eccezionali" in cui è consentita la trattativa privata. O alla voluta confusione con cui, senza percepirne e valorizzarne le diverse complementarità, si confinano indistintamente in un ghetto della "cooperazione sociale" le Ong, i sindacati, le regioni e gli enti locali, mescolandoli tra loro, ma anche e soprattutto separandoli da una presunta "cooperazione economica non sociale".

Non riteniamo sia il caso di elencare tutti gli elementi di sistematica disapplicazione della legge, o addirittura di voluto boicottaggio della cooperazione italiana, già ampiamente evidenziati sia nelle audizioni e dibattiti di questa commissione, sia nell'indagine della commissione 3^a del Senato, sia in altri atti del Parlamento.

4. Non abbiamo dubbi, e le stesse raccomandazioni ed indicazioni della Corte dei Conti ce lo confermano, sull'opportunità di mantenere la "gestione fuori bilancio" del fondo di cooperazione anche dopo la scadenza del 30 novembre imposta dalla legge 155/91.

Il DDL governativo mira sufficientemente, per quanto possibile, a garantire una qualche funzionalità delle procedure giuridico-

amministrative anche in regime di contabilità ordinaria, riprendendo tra l'altro alcune norme della 49, tra cui.

- la possibilità che le spese non impegnate e non pagate nell'esercizio corrente vengano portate al successivo;
- il mantenimento di un ufficio distaccato della Ragioneria Generale dello Stato;
- l'approvazione con visto preventivo solo della Ragioneria, mantenendo il controllo successivo della Corte dei Conti.

Tutto ciò è essenziale, ma non basta ad impedire ulteriori rallentamenti e disfunzioni in un settore, come quello della cooperazione, in cui già oggi tempi di 2-3 anni vanificano perfino gli interventi straordinari e d'emergenza.

5. La valutazione, preventiva, in itinere, alla chiusura ed ex post, deve divenire un elemento irrinunciabile di ogni significativo intervento di cooperazione e deve fornire continuativamente retroazioni operative sugli interventi in corso o in programmazione.

Per quanto in particolare riguarda le iniziative promosse dalle ong, la valutazione delle iniziative realizzate e in corso dovrebbe costituire il principale riferimento per la credibilità e contribuibilità di quelle proposte, oltre che il principale elemento di controllo sostituendo anche alcuni controlli amministrativi.

Con l'occasione si segnala come le procedure attualmente adottate siano di fatto incompatibili con la cooperazione popolare realizzata dalle ong:

- i tempi di istruttoria e contribuzione sono tali da portare, in caso di buon esito, ad approvare e contribuire progetti spesso già obsoleti e da reimpostare completamente;
- la mancanza di flessibilità e la polverizzazione delle responsabilità tra i diversi uffici della DGCS e tra questa e la ragioneria rendono impossibile mantenere efficace l'azione durante il suo svolgimento;
- le continue e lunghe interruzioni tra il completamento di una tranche e l'erogazione della successiva impongono un andamento a singhiozzo, in cui si alternano fasi di attività con fasi di rallentamento o di vera e propria interruzione, incompatibili con i progetti.