

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2050}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GALANTE, GARAVINI, MANISCO, RUSSO SPENA, BACCIARDI,
DORIGO, CAPRILI, BRUNETTI**

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, in materia di cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo

Presentata il 18 dicembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dopo oltre cinque anni dall'approvazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, recante « Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo », ci troviamo a constatare il sostanziale fallimento della politica del nostro Paese in questo settore. Intorno ai finanziamenti alla cooperazione allo sviluppo, sul loro utilizzo e sulla loro destinazione, si sono create vere e proprie storture che hanno pesantemente pregiudicato l'immagine e la credibilità dell'Italia in questo campo.

Particolarmente per ciò che riguarda la cooperazione bilaterale è sicuramente più tangibile il processo degenerativo che si è avuto. Se da una parte, infatti, la « giovane » cooperazione italiana ha risposto alle vecchie logiche assistenzialiste adot-

tate all'interno (basate più su favori clientelari che sulla certezza del diritto), dall'altra è servita a dare una patente di dignità alla conquista di quote di « mercato non a rischio » per l'industria nazionale. Senza cioè il rischio dell'investimento per una eventuale insolvibilità dei Paesi in via di sviluppo, dato che le commesse sono coperte al 100 per cento dai finanziamenti governativi.

Infatti, alla fine degli anni '70, per l'industria italiana la vendita di tecnologia ai Paesi in via di sviluppo, sarebbe stata progressivamente decrescente attraverso il meccanismo dei soli « crediti agevolati » con copertura della Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (crediti concessi o meno ed a condizioni differenziate in base al grado

di solvibilità del Paese). Prima della legge 9 febbraio 1979, n. 38, più di una impresa si era trovata in difficoltà per l'insolvibilità del cliente o perché impossibilitata ad operare in un « Paese a rischio ». Non è un caso che con la nuova legge proprio in questi ultimi Paesi siano stati fatti gli affari più vantaggiosi. La progressiva crescita dei crediti d'aiuto e dei finanziamenti a fondo perduto (donativi) rispetto a quelli agevolati non sembra essersi risolta a favore dei beneficiari, ma al contrario ha permesso di vendere tecnologia italiana, non solo senza più rischi, ma senza neppure la necessità di battere la concorrenza sul piano del *know-how*.

Nella pratica, da parte italiana si offriva un pacchetto già pronto: proposta progettuale, impresa esecutrice e finanziamento, chiedendo al beneficiario di sorvotare sui costi delle attrezzature e dell'assistenza, anche se giudicati alti o fuori mercato. Con questo non si vuole dire che bisognerebbe ripristinare la situazione precedente al 1979. Di fatto però, per molti Paesi in via di sviluppo, con l'accrescersi delle difficoltà economiche, il vero nodo della questione non è stato scegliere la migliore tra diverse proposte tecnico-finanziarie, come avviene nel caso di una gara d'appalto, ma la migliore tra le opzioni di finanziamento offerte. Insomma, oltre a garantire lucrosi affari, il ricorso perverso alla trattativa privata ha dato il suo contributo nel senso di vanificare obiettivi e risultati della cooperazione, costringendo anche il Ministro degli esteri Colombo a fare marcia indietro. Inoltre, essa ha prodotto vere e proprie situazioni di oligopolio d'impresе nei Paesi beneficiari degli interventi (Bonifica e CMC in Mozambico), a detrimento di una politica autonoma di sviluppo nazionale per i Paesi in via di sviluppo.

Negativamente ha poi influito il consociativismo politico tra le forze di governo e quelle di opposizione. A volte la sinistra ha finito per non vedere o non voler vedere ciò che era sotto gli occhi di tutti. Magari in buona fede, si è ritenuto che il buon fine giustificasse i cattivi mezzi. È giunto il momento di riflettere sui guasti

di questo consociativismo anche tra i diversi attori di sinistra della cooperazione del Nord (forze politiche di opposizione, sindacati, organizzazioni non governative): perdita d'identità e di credibilità del terzo mondo, perdita di autonomia politica e progettuale, evanescenza del pluralismo propositivo. Solo alcune organizzazioni non governative cattoliche (va detto a loro merito) si sono battute per sfuggire a questa logica.

Un altro aspetto che vorremmo toccare riguarda la stessa impostazione della legge n. 49 del 1987, che, nel suo primo articolo, recita che la « cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia ». Crediamo che vincolare (o subordinare ?) la cooperazione alla politica estera sia un errore.

Per prima cosa, non è detto che le strategie della diplomazia e delle alleanze internazionali in fatto di politica estera coincidano necessariamente con le finalità della cooperazione ed i principi che la regolano. Sia pure in forma ambigua, la legge n. 49 del 1987 condiziona l'intervento di cooperazione al rispetto dei diritti umani e politici nei Paesi beneficiari. Il caso della Somalia è la dimostrazione che non c'è relazione (o forse sì ?) tra il rispetto dei diritti umani e la quantità di finanziamenti erogati al governo Barre, foraggiato soprattutto, ma non solo, dal Governo italiano; sarebbe stato diverso se fossero stati indirizzati solo alle popolazioni o alle associazioni di base. Al contrario, verso i governi sandinista e cubano, l'atteggiamento del Governo italiano è stato ben più fermo e deciso. Altre volte, i fondi della cooperazione hanno coperto traffici d'armi o assistenza militare (vedi, tra le altre, la vicenda delle forniture dell'Agusta alle Filippine). Dovremmo forse invertire i termini e subordinare la politica estera ad una politica di reale cooperazione nella trasparenza degli atti.

Come gli operatori della cooperazione sanno, gli interventi di cooperazione allo sviluppo, per essere realmente efficaci, devono prolungarsi nel tempo. Ma la politica estera è appannaggio dei governi che, per definizione, in Italia sono transitori,

ed ancor più lo sono i Ministri ed i Sottosegretari agli esteri. Accade così che ad ogni cambio di Governo, di Ministro o di Sottosegretario, possano mutare anche gli indirizzi della cooperazione e/o le sue priorità, interrompendo così la continuità degli interventi in un Paese o addirittura in un'area precedentemente prescelti. Da De Michelis in poi le nuove priorità (principalmente l'Est europeo e il bacino del Mediterraneo) permettono, da un giorno all'altro, di disfarsi dell'Africa e dell'America latina. Ma si può arrivare anche all'assurdo che nel triennio 1990-1992, Ministri e Sottosegretari abbiano assunto impegni verso terzi per più di 20.000 miliardi a fronte di una disponibilità finanziaria valutata in 9.515 miliardi. La legge n. 49 del 1987 va riformulata in diversi punti, negli obiettivi e nei principi. Ad esempio, è sempre più urgente distinguere gli interventi di puro tipo commerciale da quelli propriamente di cooperazione, finalizzati cioè non solo allo sviluppo economico dei Paesi in via di sviluppo, ma anche allo sviluppo della dignità e dei diritti delle popolazioni, favorire la crescita di strumenti di cooperazione orizzontale di base, sottoposti oggi ad una procedura di « numero chiuso », oppure prevedere meccanismi di trasparenza che non permettano l'occultamento di accordi di altro genere (anche di carattere militare, come insegna la vicenda « Gladio ») che vengono firmati a totale insaputa del Parlamento e dell'opinione pubblica in base alla cosiddetta « procedura d'urgenza », che appare in questi casi palesemente anticostituzionale.

Ci sembra che la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo vada resa autonoma dal Ministero degli affari

esteri che gestisce più specificamente la « politica estera », snellendo, da una parte, il regolamento di attuazione della legge n. 49 del 1987 e prevedendo, altresì, un controllo puntuale dei meccanismi globali, da parte ad esempio di un « comitato di garanti » svincolato dall'apparato politico-affaristico.

È imprescindibile una seria procedura di valutazione esterna dei progetti finanziati, che dovrà essere avviata già nella fase della loro ideazione e proseguire sia durante la loro esecuzione sia ad intervento concluso. Questa procedura andrebbe adottata nel caso di progetti realizzati sia da imprese sia da organizzazioni non governative (vere o fantomatiche che siano). Lo scopo è non tanto quello di controllare gli esecutori (l'attività che pur dovrà essere prevista ed assicurata), quanto quello di verificare l'efficacia, l'impatto e la validità degli interventi, per non ripetere errori già riscontrati o per riproporre esperienze che sono risultate positive.

A fronte di queste riflessioni e considerazioni, che non pretendono certo di essere esaustive, con la nostra proposta di legge desideriamo che sia costituita una Commissione parlamentare d'inchiesta per fare finalmente chiarezza su questo settore e per disporre delle conoscenze necessarie per arrivare ad una riforma della legge n. 49 del 1987.

Eventuali violazioni della legge, progetti di cooperazione palesemente fallimentari, sostegno diretto a governi e regimi che si basano sulla violazione dei diritti umani, devono essere accuratamente vagliati dalla Commissione per mettere la magistratura ed il Parlamento in grado di assumere i provvedimenti necessari.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, formata ai sensi dell'articolo 3 della presente legge, per accertare:

a) i risultati conseguiti dalla cooperazione italiana con i Paesi in via di sviluppo;

b) le modalità e i criteri seguiti per valutare e approvare i programmi di cooperazione;

c) l'ammontare complessivo, suddiviso per settore, annualità, ripartizione geografica, tipologia e organismo esecutore, dei finanziamenti erogati e stanziati;

d) lo stato di attuazione dei programmi di sviluppo;

e) se si siano verificati sprechi, distorsioni e appropriazioni indebite delle risorse della cooperazione.

ART. 2.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione deve presentare la relazione sulle risultanze delle indagini di cui all'articolo 1.

3. La Commissione deve concludere i suoi lavori entro dodici mesi dal suo insediamento.

4. Dopo i primi sei mesi di attività il presidente della Commissione presenta a ciascuna delle due Camere una relazione sullo stato dei lavori.

ART. 3.

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, e comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione dal mandato parlamentare di membri della Commissione.

3. Il presidente della Commissione è scelto di comune accordo tra i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i membri dei due rami del Parlamento.

4. La Commissione elegge tra i suoi membri due vicepresidenti e due segretari.

ART. 4.

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni e le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per il segreto di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le disposizioni di legge in vigore.

3. Anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, la Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti ed inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e ad inchieste parlamentari.

4. L'autorità giudiziaria e gli altri organi inquirenti, che per esigenze istruttorie ritengano di non poter derogare al

segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emettono decreto motivato di rigetto. Quando tali esigenze vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto. La Commissione stabilisce quali atti e quali documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari in fase istruttoria.

ART. 5.

1. I componenti della Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o che compie, o concorre a compiere, atti di inchiesta, oppure che ne viene a conoscenza, per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti nel corso dell'inchiesta.

ART. 6.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei propri lavori. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

ART. 7.

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, nonché della collaborazione di altri soggetti, qualora lo ritenga necessario.

ART. 8.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

ART. 9.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.