

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2637

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TREMAGLIA, FINI, TATARELLA, BERSELLI, ABBATANGELO, AGOSTINACCHIO, ANEDDA, BUONTEMPO, BUTTI, CARADONNA, CELLAJ, GAETANO COLUCCI, CONTI, GASPARRI, IGNAZIO LA RUSSA, LO PORTO, MACERATINI, MARENCO, MARTINAT, MASSANO, MATTEOLI, MUSSOLINI, NANIA, PARIGI, PARLATO, PASETTO, PATARINO, POLI BORTONE, ROSITANI, SERVELLO, SOSPIRI, TASSI, TRANTINO, VALENSISE

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo

Presentata il 7 maggio 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — La vicenda della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo è di così grande incidenza sulle nostre leggi finanziarie e nel bilancio dello Stato che non può non essere sottoposta ad una verifica di fondo sugli obiettivi che sono stati fissati sin dal tempo del Fondo aiuti italiani (FAI) e che non hanno trovato una positiva realizzazione.

Certamente deve essere fatta una valutazione politica ed una di carattere amministrativo.

Non si capisce perché da troppi anni noi abbiamo profuso il nostro danaro, a decine di migliaia di miliardi, in favore di certi Paesi e non di altri, senza nemmeno guardare il cosiddetto « tasso di democrazia », al quale a parole è sempre stata molto sensibile la classe dirigente politica italiana; non si capisce anche perché abbiamo sperperato il pubblico danaro per aiuti che non sono mai giunti a destinazione e perché abbiamo trasformato un'importantissima, immensa opera civile in uno strumento al servizio del

sistema partitocratico, con tutte le conseguenze del caso.

Per essere ancora più chiari, il potere che ha gestito la cooperazione ha seguito sin dall'inizio, anche all'estero, il sistema in atto in Italia e cioè la lottizzazione tra i partiti nella assegnazione degli appalti, nelle concessioni e nella approvazione dei progetti, dividendosi persino i Paesi secondo gli interessi dei partiti.

Ogni trasparenza è stata cancellata e sono apparsi anche lì i deprimenti e ignobili patteggiamenti con le tangenti sulla fame nel mondo.

Certe vicende sono ormai note, basti pensare all'Etiopia, « monopolio » della DC, la Somalia del PSI e così per i vari Paesi più poveri « raggiunti dalla nostra iniziativa umanitaria e di sviluppo ».

Riprendiamo, di seguito, l'articolo apparso sul *Corriere della Sera* del 31 ottobre 1992, a firma Dragosei perché sottolinea quelle che sono le realtà sulle quali ormai dobbiamo indagare con la Commissione d'inchiesta, approfondendo tutti gli aspetti di questa situazione aberrante, cominciando dalle attività del FAI e dall'applicazione ed attuazione delle leggi 26 febbraio 1987, n. 49, 9 febbraio 1979, n. 38, e 8 marzo 1985, n. 73.

Racconta il *Corriere della Sera*: « Più di quattromila miliardi l'anno di progetti faraonici, iniziative spesso campate in aria, aiuti a volte del tutto inutilizzabili, finanziamenti incamerati da ditte vicine a questo o quel partito politico probabilmente con pagamento di congrue tangenti. Anche se ufficialmente ci vantiamo di essere il quinto paese donatore al mondo, questa è la realtà dell'aiuto pubblico italiano ai Paesi in via di sviluppo sul quale, al di là delle cifre, si è accesa una polemica senza precedenti.

In un ponderoso documento che sarà reso pubblico oggi, l'apposita direzione del Ministero degli affari esteri fa il punto sugli interventi attuati nel 1991. Le cifre illustrate sono certamente impressionanti, così come lunghissimo è l'elenco degli interventi attuati nei cinque continenti: sviluppo della pesca artigianale a Dubreka e

Taboriah, nella Guinea Conakry; aiuti igienico sanitari nel Myanmar; borse di studio a São Tomè e Príncipe, Paesi di cui gran parte degli italiani non conosce nemmeno l'esistenza. Poi i punti di forza storici dei nostri aiuti, Paesi come l'Etiopia e la Somalia i cui regimi sono stati travolti dalle rivoluzioni.

Nel 1991, anno al quale si riferisce la relazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, l'Italia ha erogato 4.165 miliardi di lire, piazzandosi alle spalle di Stati Uniti, Giappone, Germania e Francia nella classifica dei Paesi donatori. Dal 1988 siamo praticamente sempre sullo stesso livello di spesa, fra i tre miliardi e i tre miliardi e mezzo di dollari.

Meno di un terzo di questi fondi sono andati ai cosiddetti aiuti multilaterali, quelli cioè gestiti da organizzazioni internazionali (ONU, CEE, eccetera); il resto rappresenta gli aiuti bilaterali, divisi in doni e crediti di aiuto. Ed è in questo settore soprattutto che si annidano gli sperperi, le lottizzazioni, i progetti partiti e mai realizzati.

Lo stesso responsabile della Direzione per la cooperazione, il socialista Giuseppe Santoro, scelto dall'allora ministro De Michelis, ha raccontato in un'intervista come ogni volta i vari programmi vengano avviati in risposta a richieste specifiche di una parte politica, democristiani e socialisti soprattutto. Le organizzazioni non governative che nel '91 hanno avuto finanziamenti assai limitati (meno di 190 miliardi) hanno sparato a zero sulla gestione degli aiuti e hanno chiesto le dimissioni di Santoro. Intanto la magistratura indaga su varie vicende, come quella della fornitura alimentare all'Albania. Per il '93 i tagli di spesa decisi da Amato prevedono una riduzione degli stanziamenti per la cooperazione. In ogni caso almeno 3.500 miliardi dovrebbero essere ancora disponibili.

Sotto accusa fin dai tempi del FAI, il Fondo aiuti italiani, l'intero sistema della cooperazione dovrebbe essere totalmente cambiato, secondo molti di coloro che operano direttamente in Paesi del Terzo

Mondo. Il problema infatti è proprio che a volte gli aiuti non servono assolutamente a nulla. Un progetto fatto male e realizzato in parte potrebbe essere ancora accettabile. Ma in alcuni casi i progetti servono solo a portare quattrini nelle casse di aziende italiane che poi realizzano opere totalmente inutili o che non saranno mai terminate. È il caso di molti lavori nella Somalia sponsorizzata dal PSI e nell'Etiopia targata DC. Anche quando i dittatori Barre e Menghistu venivano evitati come la peste dalla maggior parte dei Paesi occidentali, l'Italia continuava a finanziare opere di vario genere gestite dai moribondi regimi.

Le pagine della relazione ministeriale che parlano di Somalia ed Etiopia sono desolanti. Etiopia: « ...Si è verificata la sparizione di molti beni legati ai progetti stessi ». « ...Tutti i progetti di sviluppo previsti sono stati congelati in attesa di un miglioramento delle condizioni di sicurezza ». Somalia: « ...Il '91 ha registrato una battuta d'arresto sia nei riguardi delle attività ordinarie, sospese già fin dall'ottobre 1990, sia per le iniziative più direttamente rivolte alla popolazione... ».

Di fronte a questo quadro non c'è da sorprendersi se i tagli di spesa, che in altri settori dello Stato hanno provocato proteste e ribellioni, nel campo della cooperazione sono stati accolti con favore da molti dei possibili destinatari.

La situazione della cooperazione è ormai nel caos e nella anarchia.

Gravissime sono le responsabilità. Si arriva a denunce pesantissime che vengono mosse dallo stesso capo della Direzione per la cooperazione, l'ambasciatore Santoro. Queste non sono più considerazioni di un giornale ma del massimo vertice dell'organizzazione del Ministero degli affari esteri in materia di cooperazione.

Prendiamo alcuni spunti della sua intervista del 22 ottobre 1992 al quotidiano *La Repubblica*.

« Vuol sapere la verità ? » dice l'ambasciatore Santoro: « La cooperazione ormai è paralizzata; il Governo non riesce più a ricomporre le pressioni, le istanze impazite delle varie parti politiche. Il risultato

è che la politica estera dello Stato ne soffre. Abbiamo fatto promesse che non riusciamo più a mantenere.

I nostri *partners* internazionali iniziano a rinfacciarcelo. Paesi importantissimi, strategici per l'Italia: l'Egitto, la Tunisia, la Cina, i paesi dell'Africa australe; i *partners* europei ormai ci guardano come dei disgraziati, con compassione: "ah, voi siete quelli che volevano fare la cooperazione internazionale?". Ecco come sta la cooperazione, senza bisogno di aggiungerci gli scandali o le ruberie.... ».

L'intervista con il responsabile della Direzione generale per la cooperazione, così iniziata, apre una finestra drammatica sulla verità.

Si tratta di un documento sconvolgente che dimostra, senza possibilità di appello, quanto sia indispensabile l'inchiesta che noi chiediamo, per fare *tabula rasa*, per colpire la disonestà, per ricominciare e per dare un certificato di credibilità all'Italia, per ottenere un risultato positivo ad una nuova strategia che sia seria, con strutture, con un impegno, con una organizzazione nuova.

Ma risentiamo prima la denuncia, gravissima, fatta dall'ambasciatore Santoro. Domanda: « Ma lo scandalo vero è che la cooperazione ormai è diventata una palla al piede per la politica estera italiana ». Risposta: « È vero, è vero. Questo giudizio è assai diffuso, le ragioni sono molto complesse. All'origine delle difficoltà vi sono molti fattori: il primo è che la cooperazione italiana ha sempre avuto una forte ispirazione di ordine politico interno. Rispondere di volta in volta ad esigenze partitiche, fornire una risposta ad interlocutori che di volta in volta si privilegiano per scelte politiche. E questo non accadeva soltanto per seguire direttive diverse di governi che cambiavano di anno in anno. Nello stesso Governo c'erano esigenze divergenti. Molte iniziative di cooperazione, ad esempio, rispondevano a una volontà di compromesso storico: ricordiamo l'IPALMO, il Mozambico, l'Africa Australe. Poi invece conosciamo l'interesse in Somalia ed Etiopia, conosciamo bene il problema del Centro America ».

Partitocrazia, interessi delle correnti e quelli particolari di personaggi politici, continue contraddizioni. È ancora l'ambasciatore che parla: « Una grande, eccessiva disponibilità dei governi a pianificare nuovi interventi ha reso la cooperazione troppo strettamente legata ai personaggi politici e al loro momento. La cooperazione è stata troppo variabile nel tempo, la possibilità di una continuità degli interventi veniva meno. Mutamenti continui nella scelta delle aree, delle priorità; mutamenti che rendevano impossibile alla struttura dare un senso compiuto agli interventi. L'iter era questo: nasceva l'"esigenza" politica, venivano decisi gli interventi, si facevano programmi, a volte eccessivi, a volte estremamente ambiziosi, per rispondere al desiderio politico. Poi all'improvviso l'esigenza politica veniva stravolta, perché cambiava il ministro, cambiava il sottosegretario, e tutto si rinegoziava. Non è vero che le scelte di questo tipo siano state soltanto la Somalia o l'Etiopia. Di volta in volta sono state la Somalia, l'Etiopia, il Sahel, l'Africa australe, l'Africa francofona, il Centro America, il Sudamerica, la Cina, il Medio Oriente... scelte continuamente riviste, riddiscusse ».

Domanda: « È un fallimento generale ? ». Risposta: « ...Ciascuno scenario è stato collegato ad una istanza politica, spesso direttamente ad un uomo politico, che fosse ministro degli esteri, Presidente del Consiglio o addirittura che operasse dall'esterno (del Governo ndr). Era la sua scelta che dettava il programma di cooperazione: e questo faceva sì che spesso il programma di cooperazione fosse eccessivo, spesso improvvisato e soprattutto quasi sempre non portato a termine.... Se il Centro America è una scelta fatta da ambienti democristiani di un certo tipo, e la Cina viene fatta da democristiani di altro tipo, e le Filippine da un altro ancora, a questo punto c'è una conflittualità nelle scelte che danneggia il disegno comune... ». « Ma continuiamo: molti di questi programmi erano di difficilissima attuazione. Pensi ai 700 miliardi spesi per il Sahel: sono stati progetti agricoli integrati

di difficilissima realizzazione, che necessitavano di una continuità di assistenza. Programmi che si sono arenati. Mega-progetti, mega-piani, spesso irrealizzabili. » « Dobbiamo notare che sono crollate tutte, ma dico proprio tutte, le ipotesi politiche che riguardavano gli interlocutori scelti dall'Italia negli anni iniziali della cooperazione. È finita male in Nicaragua, male Alfonsin in Argentina, in Somalia, in Etiopia... tutti i nostri interlocutori sono scomparsi. Ha retto giusto la Cina come interlocutore di una certa continuità ».

Domanda: « Ambasciatore, in tutto questo lei non vede il rischio che agli errori, alla cattiva gestione, si assommino la corruzione, le vere e proprie mazzette ? ». Risposta: « Qui richiamo il terzo elemento di crisi: la costante debolezza della struttura amministrativa della cooperazione. Noi abbiamo completamente trascurato il livello amministrativo nella nostra organizzazione, e quindi le gare le fanno i diplomatici e i tecnici, che invece dovrebbero seguire l'aspetto politico e la congruità dei progetti ».

Domanda: « Situazione ideale per favorire corruzione e cattiva gestione ? ». Risposta: « Che a diversi livelli si possano compiere azioni non in linea con la legge è possibile, ma io vorrei che questo non portasse a parlare di tutta la cooperazione come di un centro di corruzione. Insisto nel dire che la cooperazione non ha i mezzi e le leggi per funzionare ... per 7 volte, dico 7 volte, lo scorso Parlamento ha modificato le norme procedurali e contabili della cooperazione. Per noi è la paralisi, il terrore di decidere qualsiasi cosa. Non sappiamo quali leggi seguire. Abbiamo una situazione normativa incomprendibile, inapplicabile, senza norme transitorie. E questo, assieme alla crisi del sistema politico, determina lo stallo, che ci procura danni inauditi a livello di credibilità internazionale ... ecco, questo è il dramma della cooperazione italiana ». L'Ambasciatore dirà poi di non aver detto tutte queste cose, ma quanto è stato pubblicato corrisponde alla realtà.

Lo sbandamento, come si vede, è totale, la gestione è impossibile in queste

condizioni. Per questo la nostra proposta di chiarimento, di indagine, di pulizia, di inchiesta contro questa vergogna nazionale e internazionale significa anche aprire il discorso degli appalti all'estero e delle tangenti; la nostra iniziativa contro questo tipo di reato e di delinquenza che offende l'Italia e gli italiani è totale e assoluta, e va condotta con decisione e intransigenza a 360 gradi contro corrotti e corruttori.

Noi chiediamo una politica di cooperazione allo sviluppo che segni la presenza

dell'Italia e l'influenza nella politica estera, con piena dignità, con un ritorno politico ed economico e con una impostazione prioritaria di stretta collaborazione con i Paesi più disagiati, affinché civiltà e progresso divengano una meta comune; in questo quadro, noi riteniamo fondamentale che la cooperazione tenga in grande conto il contributo e l'opera delle imprese italiane che lavorano in ogni parte del mondo e che si avvalgono così non solo del prestigio, ma delle capacità e del valore degli italiani all'estero.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sulla attività del Fondo aiuti italiani (FAI) e sulla cooperazione economica e finanziaria dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

2. La Commissione è composta da venti deputati e venti senatori nominati, rispettivamente, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica, in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. È comunque garantita la rappresentanza di ogni componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

3. Il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato della Repubblica convocano la Commissione per la propria costituzione, la quale ha luogo mediante l'elezione dell'ufficio di presidenza composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari. Per le modalità di elezione dell'ufficio di presidenza si applicano le norme del regolamento della Camera dei deputati.

ART. 2.

1. La Commissione ha il compito di accertare la regolare applicazione delle leggi 9 febbraio 1979, n. 38, 8 marzo 1985, n. 73, e 26 febbraio 1987, n. 49, ed in particolare:

a) le modalità e i criteri seguiti nell'approvazione dei programmi, nelle valutazioni e nella verifica dei risultati, con specifico riferimento agli adempimenti richiesti dalle leggi finanziarie in vigore e alle richieste e ai giudizi contenuti nei documenti parlamentari approvati in materia;

b) le ragioni per le quali il Governo non ha trasmesso al Parlamento le relazioni circa le valutazioni effettuate dalle

società italiane di monitoraggio sui programmi e sui progetti della cooperazione;

c) lo stato di attuazione dei programmi di sviluppo, rendendo noto attraverso quali imprese o società si sia operato;

d) gli effetti degli interventi in rapporto alle priorità fissate dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49;

e) l'ammontare complessivo e dettagliato, anno per anno, per settore, per tipologia, per ripartizione geografica, nonché le relative responsabilità organizzative, dei finanziamenti stanziati ed erogati;

f) se si siano commessi sprechi o distorsioni nell'uso delle risorse e su chi ricadono le responsabilità politiche;

g) se siano state violate da parte degli organi di Governo le norme comunitarie vigenti in materia di appalti;

h) se, ed in quali casi, non siano stati raggiunti gli obiettivi prefissati, se siano state erogate somme, e in quale misura, per opere che non siano state realizzate o non siano più esistenti;

i) se, da parte prima del FAI e poi degli organismi preposti alla cooperazione presso il Ministero degli affari esteri, si sia usato un metodo di lottizzazione, per favorire interessi specifici e affaristici di partiti politici italiani, e in caso affermativo, di quali partiti si tratti ed in quale misura finanziaria i suddetti partiti si siano avvantaggiati; oltre a tutte le aree geografiche raggiunte dalla politica di cooperazione allo sviluppo, la Commissione dovrà in particolare accertare se vi sia stata lottizzazione affaristica, in quale misura, e a vantaggio di quali partiti, in Etiopia, in Somalia e in Mozambico.

2. La Commissione può altresì prospettare unitamente alla relazione di cui all'articolo 8, le iniziative legislative che, in conseguenza delle indagini svolte, si ritengano necessarie ad assicurare per il futuro la trasparenza nella gestione degli stru-

menti della cooperazione, nonché procedure di controllo più efficaci sulla gestione delle risorse pubbliche destinate ai Paesi in via di sviluppo.

ART. 3.

1. Nello svolgimento dell'inchiesta la Commissione procede con gli stessi poteri e con gli stessi obblighi dell'autorità giudiziaria, avvalendosi di ogni strumento procedurale previsto dalle leggi penali, civili e amministrative in quanto applicabili. A tale effetto ha il potere di:

a) ordinare l'esibizione e il sequestro di atti, documenti o cose, nonché la perquisizione personale e domiciliare;

b) ordinare l'ispezione di luoghi o di cose;

c) ordinare la perizia quando l'indagine richiede cognizioni tecniche specializzate;

d) convocare ed esaminare le persone che ritiene a conoscenza di fatti o di notizie utili ai fini dell'inchiesta e procedere ai necessari confronti;

e) richiedere la collaborazione della polizia giudiziaria e acquisire gli atti relativi ad indagini svolte da altre autorità amministrative o giudiziarie.

ART. 4.

1. Per gli accertamenti da effettuarsi al di fuori dei confini della Repubblica la Commissione si avvale della piena collaborazione del Ministero degli affari esteri.

ART. 5.

1. Di fronte alla Commissione non può essere eccepito il segreto professionale, giornalistico, bancario o di ufficio.

ART. 6.

1. Le persone che la Commissione ascolta sono ad ogni effetto equiparate ai testimoni chiamati a deporre nel processo penale.

ART. 7.

1. Le sedute della Commissione sono di norma pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

ART. 8.

1. La Commissione conclude i propri lavori entro dieci mesi dal suo insediamento. Entro i successivi sessanta giorni presenta una relazione unitamente ai verbali delle sedute e ai documenti e agli atti che sono stati acquisiti nel corso dell'indagine.